

BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DU SDRIF

PARTIE 3 – ÉVALUATION RÉGLEMENTAIRE



JUILLET 2019

23.18.01



www.iau-idf.fr



IAU

INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

* Île de France

Bilan de la mise en œuvre du SDRIF

Partie 3 – Evaluation réglementaire

Juillet 2019

IAU Île-de-France

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15
Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49 - Fax : + 33 (1) 77 49 76 02
<http://www.iau-idf.fr>

Directeur Général : Fouad Awada

Mission planification : Sandrine Barreiro, directrice de la mission

Étude réalisée par Alexandra Cocquièrre, Thomas Cormier, Chef de projet évaluation du SDRIF, Yann Watkin

N° d'ordonnement : 23.18.01

En cas de citation du document, merci d'en mentionner la source : Cocquièrre Alexandra, Cormier Thomas, Watkin Yann / Evaluation réglementaire du SDRIF / IAU IdF / 2019

Sommaire

Sommaire	3
Synthèse.....	6
1. Une bonne application des orientations réglementaires du SDRIF.....	6
1.1 Une traduction globalement satisfaisante dans les documents d'urbanisme locaux.....	6
1.2 Qui s'explique par différents facteurs.....	7
2. Eléments de vigilance.....	8
2.1 Des limites méthodologiques.....	8
2.2 Des limites inhérentes au SDRIF.....	9
Méthodologie de l'étude.....	11
1.1. Une première approche globale.....	12
1.2. ...étayée par une analyse exploratoire.....	14
Les étapes de définition de l'échantillon des PLU.....	14
L'échantillon des PLUi.....	17
L'échantillon des SCoT.....	18
Analyse réglementaire des PLU/PLUi.....	19
1 RELIER ET STRUCTURER	19
1.1 Les infrastructures de transport.....	19
1.1.1 Préserver les espaces nécessaires à la réalisation des infrastructures.....	19
1.1.2 Limiter l'impact et les nuisances des infrastructures, notamment sur les espaces agricoles, naturels et forestiers.....	19
1.1.3 Intégrer les transports collectifs et les modes actifs sur le réseau à caractère principal et magistral.....	20
1.1.4 Développer des itinéraires pour les modes actifs.....	20
1.2 Aéroports et aérodromes.....	22
1.2.1 Encadrer le développement des emprises aéroportuaires.....	22
1.3 L'armature logistique.....	22
1.3.1 Favoriser la mixité des usages et prendre en compte les continuités écologiques dans les ports.....	23
1.3.2 Maintenir les équipements d'interface rail/route.....	23
1.3.3 Aménager de grands sites multimodaux au carrefour des grands axes routiers, fluviaux et ferroviaires.....	23
1.3.4 Préserver les emprises dédiées à la logistique.....	23
1.3.5 Eviter l'étalement de l'activité logistique le long des axes routiers.....	24
1.4 Les réseaux et les équipements liés aux ressources.....	24
1.4.1 Conserver les emprises affectées aux services urbains, maintenir l'accès aux équipements de services urbains.....	24
2 POLARISER ET EQUILIBRER.....	26
2.1 Les orientations communes.....	26

2.1.1	Accroître significativement les capacités d'accueil de l'emploi et de la population	26
2.1.2	Intégrer la gestion des eaux pluviales à l'aménagement urbain	27
2.1.3	Renforcer l'offre d'espaces verts dans les secteurs déficitaires	28
2.1.4	Equilibrer développement économique et augmentation de l'offre de logements	29
2.1.5	Développer les offres locatives sociale, intermédiaire et d'habitat spécifique	29
2.1.6	Optimiser la localisation des nouveaux bureaux.....	31
2.1.7	Intégrer des locaux d'activités (PME-PMI) dans les projets urbains.....	31
2.1.8	Privilégier la vocation "activités" de certaines grandes emprises, notamment en améliorant leur accessibilité et en les modernisant, minimiser la consommation d'espaces des nouvelles ZAE.....	31
2.1.9	Optimiser la localisation des nouveaux équipements et services à la population à proximité des transports en commun	32
2.1.10	Créer, maintenir ou développer les emplacements dédiés aux commerces de proximité et éviter les nouvelles surfaces commerciales diffuses	33
2.2	L'optimisation des espaces urbanisés	33
2.2.1	Optimiser les espace urbanisés (accroissement de la densité de 10%)	33
2.2.2	Participer à l'effort de densification pour les communes très denses	35
2.2.3	Densifier les quartiers à proximité des gares (accroissement de la densité de 15%) ..	35
2.2.4	Développer les secteurs à fort potentiel de densification.....	37
2.3	Les nouveaux espaces d'urbanisation	38
2.3.1	Urbaniser en continuité de l'existant	38
2.3.2	Développer les secteurs d'urbanisation préférentielle	38
2.3.3	Développer les secteurs d'urbanisation conditionnelle	39
2.3.4	Développer les secteurs à proximité des gares	39
2.3.5	Conforter les agglomérations des pôles de centralité et les bourgs villages et hameaux	39
2.3.6	Mutualiser, si besoin, des capacités d'urbanisation non cartographiées à l'échelle du PLUi.....	41
3	PRESERVER ET VALORISER	42
3.1	Les fronts urbains	42
3.1.1	Rendre les fronts urbains d'intérêt régional intangibles	42
3.2	Les espaces agricoles	42
3.2.1 Préserver les unités d'espaces agricoles cohérentes et éviter la fragmentation des espaces agricoles.....	42
3.3	Les espaces boisés et les espaces naturels	43
3.3.1	Préserver les espaces boisés et naturels	43
3.3.2	Protéger les lisières des espaces boisés.....	44
3.4	Les espaces verts les espaces de loisirs	44
3.4.1	Pérenniser/développer les espaces verts et espaces de loisirs	44
3.4.2	Permettre la création d'espaces verts d'intérêt régional	46
3.5	Les continuités : espaces de respiration, liaisons agricoles et forestières, continuités écologiques, liaisons vertes	46
3.6	Le fleuve et les espaces en eau.....	48
3.6.1	Préserver la ressource en eau dans les projets de densification/extension, maintenir l'écoulement naturel des cours d'eaux lors de l'urbanisation, préserver le fonctionnement des milieux aquatiques et favoriser la renaturation des berges.....	48
	Analyse réglementaire des SCoT	50

1. RELIER ET STRUCTURER.....	50
1.1 Les infrastructures de transport	50
1.2 Aéroports et aérodromes.....	50
1.3 L'armature logistique	50
1.4 Les réseaux et les équipements liés aux ressources	51
2. POLARISER ET EQUILIBRER.....	51
2.1 Les orientations communes	51
2.2 L'optimisation des espaces urbanisés	52
2.3 Les nouveaux espaces d'urbanisation	53
3. PRESERVER ET VALORISER.....	54
3.1 Les fronts urbains.....	54
3.2 Les espaces agricoles.....	54
3.3 Les espaces boisés et les espaces naturels.....	54
3.4 Les espaces verts et les espaces de loisirs	55
3.5 Les continuités : espaces de respiration, liaisons agricoles et forestières, continuités écologiques, liaisons vertes	55
3.6 Le fleuve et les espaces en eau.....	55
Annexe 1 : les 52 orientations réglementaires prises en compte.....	57
Annexe 2 : Résultats de l'analyse sur les avis émis par l'IAU66	
Sigles et acronymes	68

Synthèse

1. Une bonne application des orientations réglementaires du SDRIF

1.1 Une traduction globalement satisfaisante dans les documents d'urbanisme locaux...

L'analyse réglementaire de l'échantillon a révélé une bonne application d'ensemble des orientations réglementaires formulées par le SDRIF dans son fascicule 3, confirmant ses effets en tant que document d'urbanisme opposable. La traduction des 52 orientations réglementaires estimées les plus essentielles à la réalisation des objectifs d'aménagement et les plus identifiables dans les documents d'urbanisme locaux s'avère satisfaisante. En témoigne la notation globale qui leur a été attribuée, calculée en fonction de la bonne application de chaque règle au regard de leur occurrence dans les documents de l'échantillon. Exprimée sous forme de ratio, la moyenne de l'ensemble des règles est de 0,8 sur 1. Parmi les 52 orientations, 14 ont été parfaitement traduites par l'ensemble des documents (soit un ratio de 1/1) et 21 affichent un ratio compris entre 0,8 et 0,99. Seules 5 orientations ont un ratio inférieur ou égal à 0,5.

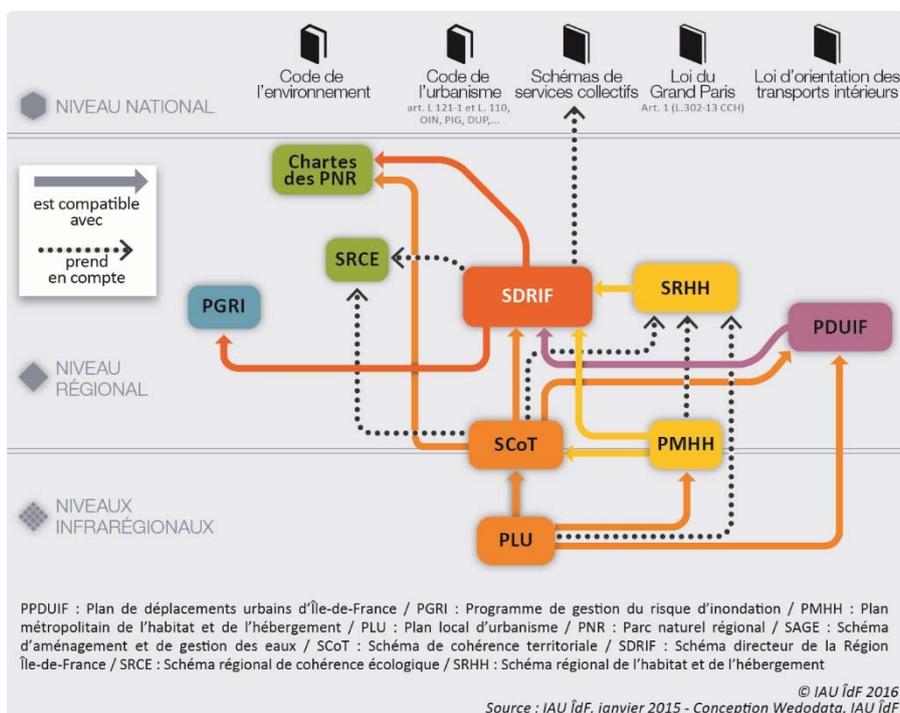


Figure 1 : Le SDRIF et la hiérarchie des normes

Certaines orientations ont véritablement infusé au sein des documents d'urbanisme locaux : le seuil de 35 logements minimum par hectare, les fronts urbains ou les espaces verts d'intérêt régional sont par exemple des normes fortement appropriées par les collectivités locales.

L'analyse des avis émis par l'IAU sur les PLU/PLUi arrêtés informe également de la bonne appréhension des orientations du SDRIF. Parmi les 391 avis, un seul a alerté sur le risque « d'incompatibilité » avec le projet spatial régional. Par ailleurs, si plus de la moitié des avis formulent une ou plusieurs réserves, ces dernières doivent être nuancées compte tenu de la « sensibilité » propre à chaque chargé d'études vis-à-vis de certaines problématiques, qui peut accentuer des points de vigilance spécifiques.

Outre les orientations réglementaires, les documents d'urbanisme passés en revue identifient et relaient fortement les grands principes du SDRIF. La nécessité de limiter l'étalement urbain et d'éviter la fragmentation des espaces ouverts, le polycentrisme, l'intensification des tissus urbains sont étroitement partagés par les documents d'urbanisme de l'échantillon.

Cette diffusion des grands messages du Schéma directeur irrigue l'ensemble des pièces constitutives des documents d'urbanisme. Elle s'observe principalement dans le rapport de présentation des PLU et PLUi qui comprend un chapitre obligatoire relatif à la prise en compte des dispositions supra-communales et à la justification des dispositions du règlement pour la mise en œuvre du PADD. Ce chapitre rappelle systématiquement les ambitions du SDRIF et détaille la traduction de ses orientations réglementaires.

Certains grands objectifs régionaux sont par ailleurs fortement associés au Schéma directeur. C'est par exemple le cas de l'objectif régional visant à produire en moyenne 70 000 logements par an, qui bien qu'initialement introduit par la loi du Grand Paris, est étroitement assimilé au Schéma directeur. De manière plus générale, cette identification se vérifie également vis-à-vis des objectifs d'optimisation des tissus urbanisés et d'intensification au sein des quartiers de gare.

En conséquence, les projections de développement exprimées dans les documents d'urbanisme s'inscrivent globalement en cohérence avec le projet spatial régional.

1.2 ... Qui s'explique par différents facteurs

Différents facteurs peuvent expliquer la bonne appropriation des principes et orientations du Schéma directeur. Des motifs directement liés au SDRIF d'abord. Si son approbation est récente (décembre 2013), l'élaboration du schéma a débuté dès 2004 et a rapidement intégré les préoccupations liées au développement durable et au rééquilibrage francilien, sur lesquelles s'est bâti le projet spatial régional. Les grands principes du SDRIF ont donc infusé parmi les acteurs du développement régional bien avant 2013.

La continuité dans le temps de certaines orientations du Schéma directeur de 1994 a permis de renforcer leur inscription et leur lisibilité au sein des documents d'urbanisme locaux. Elles tendent en conséquence à faire l'objet d'une très bonne traduction. C'est l'exemple de l'orientation relative à la protection des lisières dans une bande de 50 mètres autour des massifs forestiers de plus de 100 hectares, pour laquelle la totalité des documents d'urbanisme analysés a mis en place, à travers le plan de zonage et le règlement, les conditions nécessaires à leur protection.

En outre, l'énonciation d'orientations claires et concrètes, le cas échéant combinées à leur cartographie sur la CDGT, en facilite la prise en compte à l'échelle locale, à l'image de l'orientation visant à respecter les fronts urbains d'intérêt régional.

Des facteurs externes au SDRIF contribuent également à sa bonne traduction réglementaire. La nature des documents d'urbanisme locaux en est un : le PLU intercommunal s'avère particulièrement pertinent pour traduire les orientations du schéma. Il présente en effet une échelle intéressante pour esquisser une stratégie globale et s'affranchir d'une perspective de développement trop sectorielle ou trop locale.

Cette plus-value se vérifie plus fortement pour certaines thématiques. La question de l'équilibre habitat/emploi par exemple est mieux appréhendée à l'échelle intercommunale, plus stratégique, par l'identification de communes aux fonctions spécialisées et hiérarchisées (pôles économiques, pôles résidentiels). L'effort de rééquilibrage de l'offre de logement social trouve également un

meilleur relais à cette échelle. Plus globalement, l'intégration du volet PLH dans les PLU intercommunaux permet de préciser et renforcer les moyens d'atteindre les objectifs du SDRIF en termes de logements. La présence d'un Plan local de déplacements ou d'un schéma directeur de la mobilité participe aussi de cette meilleure intégration des dispositions du Schéma directeur à une échelle intercommunale.

Dans une moindre mesure, l'échelle des Schémas de cohérence territoriale est également intéressante pour traduire certaines orientations du Schéma directeur. En s'appuyant sur les polarités définies sur la CDGT pour définir leur armature territoriale et structurer le développement urbain, ils concourent à la polarisation régionale souhaitée par le Schéma directeur. En moyenne, les 3 SCoT analysés dans le cadre de l'étude ont prévu de concentrer 70% des constructions de logements dans les pôles urbains structurants.

A l'image des Parcs naturels régionaux, la présence de chartes ou de documents supra-communaux facilite la transcription réglementaire du SDRIF. Concernant les PNR précisément, ils apportent leur aide aux communes qui pâtissent d'un manque d'ingénierie locale lors de l'élaboration de leur document d'urbanisme.

Autre élément essentiel, l'articulation entre le SDRIF et certains documents cadres régionaux qui s'inscrivent dans la hiérarchie des normes. L'analyse des principales politiques régionales dans le cadre de la présente évaluation a permis de faire ressortir leur bonne convergence avec les objectifs du Schéma directeur, concourant ainsi à leur réalisation. Parmi les éléments facilitants, la compatibilité juridique des politiques avec le SDRIF est un élément essentiel, parmi d'autres. C'est notamment le cas en ce qui concerne le PDUIF et le SRCE, dont la rédaction a par ailleurs été concomitante à celle du SDRIF.

Enfin, la traduction par le SDRIF des principes généraux du droit de l'urbanisme, qui s'imposent à l'ensemble des documents d'urbanisme locaux, participe à la bonne mise en œuvre des orientations réglementaires dudit schéma. Des principes comme l'utilisation économe des espaces, la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale, mis en exergue et développés dans les lois récentes (notamment Grenelle I et II et ALUR) sont au cœur des principes énoncés par le Schéma directeur. Le relais et la déclinaison de ces dispositions législatives dans les orientations du SDRIF contribue ainsi à une meilleure identification des principes sus-évoqués dans les documents d'urbanisme locaux auxquels il est opposable. De manière indirecte, c'est l'appropriation et la traduction des orientations réglementaires du schéma qui en sortent renforcées.

2. Eléments de vigilance

2.1 Des limites méthodologiques

L'analyse de la portée réglementaire du SDRIF s'est confrontée à des limites méthodologiques, liées à des facteurs externes d'une part. Si les avis émis par la Région et par les directions départementales des Territoires sur les documents d'urbanisme de l'échantillon ont pu être exploités, il n'a en revanche pas été possible d'analyser en détail le contrôle de légalité.

Autre limite importante, l'analyse intervient 5 ans après la mise en vigueur du Schéma directeur. Malgré les récentes obligations législatives et l'accélération de la mise en mouvement régionale, le territoire francilien n'est pas encore couvert de façon homogène par des documents d'urbanisme, ce qui compromet la traduction locale des orientations réglementaires du SDRIF. Ainsi, au 1^{er} janvier 2018, 251 cartes communales et RNU dépourvus de SCoT sont en vigueur en Ile-de-France. En outre, 294 PLU (soit près d'un tiers des PLU franciliens) ont été approuvés avant l'approbation du SDRIF et n'ont pas fait l'objet de procédure de révision depuis lors.

D'autres limites davantage liées à la conduite de l'analyse doivent être soulignées. Tout d'abord, l'analyse exploratoire via l'échantillon a porté sur des documents d'urbanisme approuvés, tandis que l'examen des avis de l'IAU n'a concerné que des documents arrêtés. Cette différence peut produire des résultats divergents en fonction des deux analyses, les documents arrêtés faisant généralement l'objet de modifications afin d'intégrer les remarques émises par les avis des différentes personnes publiques associées. Ainsi, la problématique de la consommation d'espace ressort davantage de l'analyse des avis émis sur les documents arrêtés.

Concernant l'analyse sur les avis émis par l'IAU sur les PLU arrêtés, le choix a été pris de ne prendre en compte que les éléments négatifs, formulés sous forme de réserves dans les conclusions des avis. Il est justifié par le rôle joué par les avis, lesquels visent avant tout à alerter sur d'éventuels points de vigilance vis-à-vis de la traduction du projet spatial régional. En conséquence, les commentaires positifs sont plus rares et ont été écartés de l'analyse, limitant parfois la constitution d'une vision nuancée.

Enfin, l'analyse exploratoire a porté sur un échantillon restreint qui a fait volontairement ressortir les territoires à fort enjeu, c'est-à-dire les communes sur lesquelles ont été recensés de nombreux objets de la CDGT. Si ce parti pris a permis d'appréhender la quasi-totalité des orientations réglementaires, il ne permet pas en revanche de rendre compte de la situation moyenne régionale, moins soumise à autant de dispositions du SDRIF. En outre, en focalisant l'attention sur l'application de chaque règle prise de manière indépendante, l'analyse a pu s'éloigner d'une approche systémique, laquelle considère la prise en compte de l'ensemble des règles comme un tout. Des rapprochements ont toutefois été opérés lorsque certaines règles pouvaient entrer en résonance.

2.2 Des limites inhérentes au SDRIF

Une première limite dans la mise en œuvre des orientations du SDRIF à l'échelle locale réside dans l'articulation interne des éléments constituant les documents d'urbanisme (diagnostic, PADD, prescriptions). Si ces derniers relayent dans l'ensemble fortement les grands principes du Schéma directeur au sein de leur PADD, la mise en œuvre des orientations réglementaires dans les parties opposables n'en est pour autant pas toujours garantie. Ainsi, quelques documents de l'échantillon – essentiellement PLU et SCoT – traduisent de manière incomplète certaines orientations du SDRIF, quand bien même ils reconnaissent le bien-fondé du principe qui y est attaché.

Cette traduction imparfaite ne concerne pas toutes les règles et s'explique par différents facteurs. Elle révèle parfois la présence d'orientations réglementaires complexes à intégrer. Pour exemple, la difficulté éprouvée par les collectivités ou les bureaux d'études à esquisser un calcul réaliste d'accroissement de la densité humaine et des espaces d'habitat transparaît régulièrement. Les documents d'urbanisme peuvent s'appuyer sur des données de référence différentes de celles du SDRIF pour estimer les surfaces urbanisées du territoire, ou adoptent une méthode de calcul différente. En conséquence, les 5% d'extension prévus par le Schéma directeur peuvent exprimer un potentiel en hectare très variable selon la définition utilisée, et dépasser les capacités accordées par le SDRIF. Les PLUi et SCoT s'exposent à des écarts de résultat d'autant plus importants qu'ils couvrent de larges territoires. Cela peut alors venir fausser la démonstration de l'augmentation des densités à atteindre. Cette démonstration, tout comme le « contrôle » du calcul, s'avèrent finalement difficiles, en particulier en raison de la suppression du COS et de l'absence de recours à une densité minimale. Les difficultés évoquées se rencontrent également lors de la traduction de l'orientation visant à permettre une augmentation minimale de 10 ou 15% de la densité humaine et de la densité moyenne des espaces d'habitat.

Plus globalement, cela pose la question de la capacité des communes – notamment les plus petites – à formuler des prévisions de développement cohérentes pour leur territoire. Le défaut global de projection en matière d'accroissement de l'emploi par exemple concerne tous les types de documents d'urbanisme et rend difficile l'évaluation de l'orientation. Les PLU particulièrement peinent à recontextualiser leurs enjeux économiques à une échelle plus large, ou à s'inscrire dans une dynamique économique régionale. Cette difficulté peut être rapprochée d'une absence plus

ou moins forte de stratégie économique à l'échelle locale, à moyen et long termes. Mais elle s'explique aussi par la difficulté des collectivités locales à anticiper la mutation de leur appareil productif et à prévoir l'accueil de nouvelles entreprises, les leviers d'actions pour y concourir étant par ailleurs moins bien identifiés que pour d'autres thématiques.

A l'inverse, les documents d'urbanisme couvrant un large périmètre – au premier rang desquels les SCoT – peuvent éprouver des difficultés à traduire certaines règles. Les orientations réglementaires qui ciblent les communes (offre en espaces verts/habitant, potentiel d'extension urbaine) peuvent s'avérer complexes à retranscrire à cette échelle. Finalement, les dispositions prises pour concourir aux objectifs du Schéma directeur tiennent principalement de recommandations et ne sont pas assez détaillées.

Autre cas de figure, les orientations réglementaires peuvent s'avérer complexes à identifier et à traduire. C'est par exemple le cas des continuités représentées sur la CDGT. Déclinées en quatre catégories, correspondant à quatre fonctions différentes, elles sont complémentaires avec les continuités indiquées au SRCE. Pour autant, certaines collectivités peinent à opérer leur distinction ce qui peut aboutir à des confusions et au recours à des outils de mise en œuvre inadaptés. En outre, leur représentation sous forme de segment ne favorise pas la compréhension de l'objectif.

Finalement, la question de la capacité des documents d'urbanisme à appliquer de façon précise les orientations du SDRIF renvoie en partie à celle de l'ingénierie accompagnant leur élaboration, qui peut être très inégale d'un territoire à l'autre.

Pour finir, deux orientations réglementaires en particulier interrogent dans leur formulation et leur application. La première concerne les micro-pastilles de densification dans les quartiers à proximité des quartiers de gare. Si cette orientation vise à permettre l'intensification urbaine autour des quartiers de gare, l'augmentation de 15% de la densité humaine et des espaces d'habitat qui l'accompagne s'applique à l'échelle communale, et non au seul quartier de gare. Il paraît dès lors complexe d'évaluer le rôle du SDRIF sur l'intensification des quartiers de gare seuls. Une autre attention particulière est portée sur l'orientation répondant à l'objectif de conforter les agglomérations des pôles de centralité. Le SDRIF rend en effet possible une extension de l'urbanisation de l'ordre de 5% de l'espace urbanisé sur ces territoires, afin d'en permettre le développement. Néanmoins, en donnant les mêmes capacités d'extension sur les territoires des bourgs, villages et hameaux, le Schéma directeur peut indirectement freiner les dynamiques de polarisation et de développement au sein des agglomérations des pôles de centralité.

Méthodologie de l'étude

Document d'aménagement et d'urbanisme d'échelle régionale, le SDRIF s'inscrit dans la hiérarchie des normes d'urbanisme. Il s'impose donc à certains documents et doit également respecter différentes dispositions.

Parmi les documents de planification et les décisions devant être compatibles avec le SDRIF et permettant sa mise en œuvre, les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et en leur absence les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ou les documents d'urbanisme en tenant lieu occupent une place stratégique dans la traduction locale et la mise en œuvre du SDRIF.

L'avis CE n° 349 324 du 5 mars 1991 précise que, pour être compatibles, les documents ou décisions concernés doivent « permettre la réalisation des objectifs et options que le SDRIF a retenus pour la période d'application » desdits documents ou décisions et « ne pas compromettre la réalisation des objectifs et des options retenus pour une phase ultérieure ». Ce rapport de compatibilité « doit être regardé comme s'appliquant aux options fondamentales et aux objectifs essentiels de l'aménagement et du développement par lesquels s'exprime la cohérence globale des orientations du SDRIF ».

A cet égard, l'exercice d'évaluation de la mise en œuvre des objectifs et des orientations réglementaires du SDRIF repose en grande partie sur l'analyse de leur déclinaison et de leur interprétation par les documents d'urbanisme locaux. Au-delà du respect des strictes contraintes juridiques, c'est de la manière dont les documents d'urbanisme locaux relayent le SDRIF que dépend très largement sa réalisation. Le rapport de compatibilité implique qu'ils disposent d'une « marge d'interprétation » dans la traduction locale du Schéma directeur (CE, 10 juin 1998, n°176920), que la procédure d'évaluation tente de mieux caractériser.

Ces considérations ont amené à prendre pour point focal les fascicules 2 et 3 du Schéma directeur pour son évaluation réglementaire. Pour rappel, le fascicule 2, intitulé « Défis, projet spatial régional et objectifs », exprime les ambitions d'aménagement et de développement pour la région Ile-de-France. Il introduit un modèle de développement et un projet spatial régional, déclinés selon de grands objectifs. Le fascicule 3, « orientations réglementaires et carte de destination générale des différentes parties du territoire », regroupe l'ensemble des dispositions normatives s'imposant aux documents d'urbanisme locaux. A l'instar du projet spatial, les orientations sont déclinées autour des trois piliers « relier et structurer », « polariser et équilibrer », « préserver et valoriser », afin de mettre en évidence la traduction réglementaire de la stratégie régionale. Le fascicule est accompagné d'une carte de destination générale des différentes parties du territoire (CDGT), de portée normative. Elle donne la traduction cartographique réglementaire du projet spatial régional et sa légende est également organisée selon les trois piliers précités, toujours pour répondre à la nécessaire articulation des fascicules.

La démarche d'évaluation porte tant sur l'identification et l'appropriation des objectifs du projet spatial régional que sur l'application des orientations écrites - dont celles cartographiées - nécessaires à sa mise en œuvre. Elle s'appuie sur les 52 orientations les plus essentielles à la réalisation des objectifs d'aménagement et les plus identifiables dans les documents d'urbanisme d'échelle locale (cf. Annexe 1).

Trois types de documents d'urbanisme ont été analysés :

- les schémas de cohérence territoriale
- les plans locaux d'urbanisme intercommunaux
- les plans locaux d'urbanisme

La méthodologie retenue permet d'appréhender un maximum de situations sur l'ensemble du territoire tout en mettant en lumière des exemples localisés et détaillés. L'étude a procédé en premier lieu à l'examen des avis émis par l'IAU sur les documents d'urbanisme arrêtés entre 2014 et 2018. Elle est étayée par une analyse approfondie d'un panel de documents d'urbanisme, répartis sur l'ensemble du territoire régional.

En effet, le nombre de documents d'urbanisme et l'hétérogénéité des procédures en cours écartant toute possibilité d'examen exhaustif, un échantillon de documents d'urbanisme locaux a été élaboré. Sa construction a reposé sur de multiples critères, pour qu'émerge *in fine* une sélection de documents d'urbanisme couvrant l'essentiel des thèmes, objectifs et règles mentionnés dans le SDRIF et assurant la représentation d'une diversité de territoires.

1.1. Une première approche globale...

Afin d'évaluer l'efficacité du SDRIF comme document réglementaire, les avis émis par l'IAU îdF sur les documents d'urbanisme locaux arrêtés après l'approbation du Schéma directeur ont été étudiés. Ces avis ont pour but d'alimenter ceux formulés par la Région, qu'elle rédige en tant que personne publique associée et au titre de l'article L153-16 du Code de l'urbanisme. Ils sont organisés en six points :

1. Contribuer à l'effort régional de construction de logements ;
2. Accueillir l'emploi, stimuler le développement économique et garantir le rayonnement international ;
3. Mobilité et transport ;
4. Préserver et valoriser les espaces ouverts et le patrimoine bâti et paysager, prendre en compte les risques et nuisances ;
5. Garantir l'accès de tous à des équipements et services de qualité, encourager le développement touristique ;
6. Encourager la densification des espaces et limiter les extensions urbaines, favoriser une organisation multipolaire du territoire régional.

Une partie conclusive synthétise l'ensemble des remarques émises pour chaque avis. Dans un souci d'efficacité, il a été décidé de focaliser l'attention sur cette dernière partie afin d'y relever les éventuelles réserves soulignées par l'IAU par rapport aux attentes du SDRIF.

Ces réserves ont été dénombrées et regroupées en fonction de grandes thématiques, lesquelles permettent de dégager des tendances globales au regard de la traduction des orientations du SDRIF pour chaque pilier. Les catégories suivantes ont ainsi été établies :

Pilier 1 : Relier et structurer

Mobilité : les documents d'urbanisme n'ont pas suffisamment intégré la question des mobilités (absence de liaisons douces reliant les gares, pas de développement de la mobilité active, etc.).

Pilier 2 : Polariser et équilibrer

Logement : les projections d'accroissement des capacités d'accueil en matière de logement sont en-deçà des prévisions du SDRIF et du potentiel d'accueil du territoire ;

Logement social : le document d'urbanisme ne permet pas le rééquilibrage de l'offre de logements sur le territoire ;

Densité : le document d'urbanisme ne fait pas montre d'efforts suffisants en faveur de la densification des espaces urbanisés existants et ne respecte pas les orientations du SDRIF en la matière ;

Consommation d'espace : les surfaces ouvertes à l'urbanisation dans le document d'urbanisme excèdent les capacités prévues par le SDRIF ou sont significativement nombreuses au regard du potentiel de densification du territoire ;

Défaut d'information : Les documents d'urbanisme ne font pas la démonstration de l'atteinte des objectifs chiffrés du SDRIF (accroissement de la densité, création de logements, etc.).

Pilier 3 : Préserver et valoriser

Espaces ouverts urbains : le document d'urbanisme ne met pas en place les conditions nécessaires au maintien d'un ou de plusieurs espaces ouverts urbains ou à leur développement dans les communes carencées ;

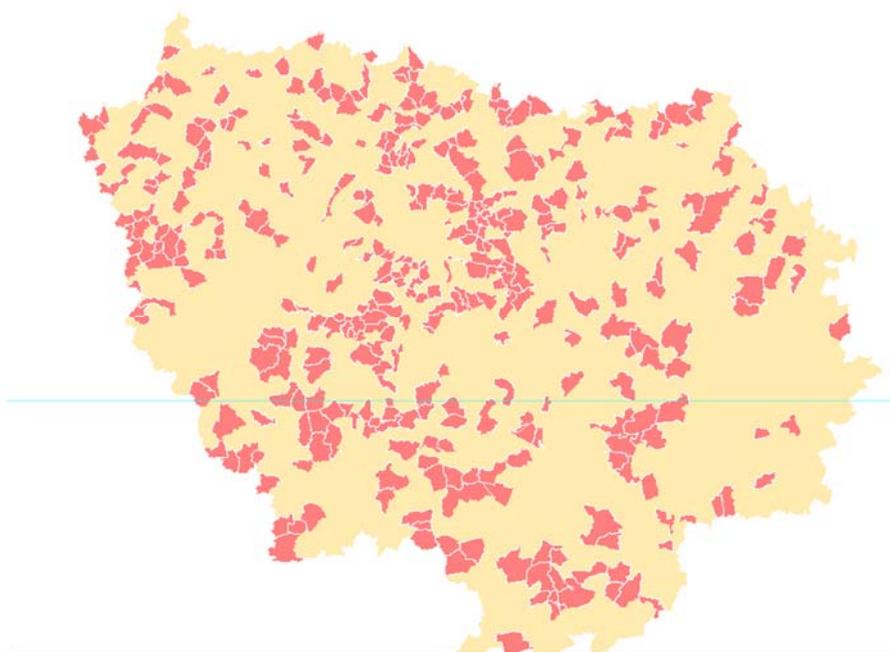
Continuité : le maintien ou le développement des continuités inscrites sur la CDGT du SDRIF n'est pas garanti dans le document d'urbanisme ;

Autre

Dans un souci de synthèse, ont été regroupés dans cette catégorie tous les thèmes dont la part ne dépasse pas 3% de l'ensemble des réserves recensées. Elle englobe des réserves liées à des thématiques très variées : le développement économique (le document d'urbanisme présente un manque de vision concernant son développement économique, ou n'en assure pas assez la maîtrise), les espaces boisés et naturels (Les documents d'urbanisme n'ont pas mis en œuvre les moyens nécessaires à la préservation des espaces boisés et naturels indiqués sur la CDGT), les espaces verts et de loisirs d'intérêt régional (le maintien ou le développement des « fleurs vertes » inscrites sur la CDGT n'a pas été respecté) ou encore les FUIR (Les fronts urbains d'intérêt régional inscrits sur la CDGT n'ont pas été préservés ou ne font pas l'objet de mesures de protection).

Au total, 391 avis ont été étudiés, faisant référence à 298 PLU et 3 PLU intercommunaux arrêtés entre janvier 2014 et mars 2018 et intéressant tous les départements franciliens.

Représentation géographique de l'échantillon



Finalement, cette analyse a permis d'appréhender la situation de 277 PLU (certains PLU ayant été arrêtés plusieurs fois au cours de la période) et de 3 PLUi, ce qui représente le tiers du total des PLU et le tiers du total des PLUi approuvés au 1^{er} janvier 2018.

1.2. ...étayée par une analyse exploratoire

Afin de compléter les résultats fournis par la lecture des avis de l'IAU, une analyse exploratoire a été réalisée sur un échantillon de 20 PLU, 2 PLUi et 3 SCoT couvrant différentes parties de l'espace régional.

Cette analyse confronte le contenu des documents d'urbanisme avec les objectifs énoncés dans le fascicule 2 du SDRIF et avec 52 orientations réglementaires du fascicule 3 regroupées dans un tableau (cf. annexe 1) et ordonnées selon l'ordre proposé par le fascicule, en suivant les 3 piliers du SDRIF.

Une grille d'analyse a été définie, permettant d'évaluer la prise en compte de chaque orientation réglementaire dans les documents de l'échantillon. Un système de notation a été établi afin d'objectiver la bonne application ou non des orientations réglementaires, en dissociant celles qui relèvent d'une appréciation quantitative (atteinte des objectifs chiffrés), de celles qui appellent une appréciation plus qualitative (ex : préserver les espaces boisés, etc.). Ces notations ont finalement été agrégées afin de faire ressortir les orientations mieux appliquées que d'autres au sein de l'échantillon. Elles sont accompagnées de commentaires livrant des éléments d'explication quant au degré de traduction des orientations du SDRIF. Les notes obtenues et les commentaires associés ont finalement servi de support à une analyse synthétique, déclinée en fonction de chacune des orientations réglementaires du Schéma directeur. C'est cette analyse qui est présentée dans le présent rapport.

L'intégralité du contenu des documents d'urbanisme retenus a été examinée, tant les objectifs poursuivis (rapport de présentation, PADD) que leur mise en œuvre (OAP, plan de zonage, règlement, DOO).

L'analyse a été éclairée et complétée par la prise de connaissance des avis de l'IAU, de la Région Ile-de-France et de l'Etat sur les documents arrêtés.

Les étapes de définition de l'échantillon des PLU

L'établissement de l'échantillon a fait l'objet de plusieurs considérations. La sélection des PLU a été réalisée sur la base des 1276 communes franciliennes au 1^{er} janvier 2018 en fonction des critères suivants :

Etape 1 : La nature des documents d'urbanismes locaux en vigueur

Le Schéma directeur n'étant pas directement opposable aux PLU couverts par un SCoT, par application de l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme, les PLU couverts par un SCoT n'ont pas été retenus.

Sur les 1276 communes franciliennes, 916 possèdent un PLU au 1^{er} janvier 2018. Parmi ces 916 PLU, 132 s'inscrivent dans un schéma de cohérence territoriale. L'analyse s'est donc resserrée sur les 784 PLU non couverts par un SCoT.

Etape 2 : La date d'approbation des documents en vigueur

L'analyse a porté exclusivement sur les PLU opposables. Par ailleurs, le SDRIF ayant été approuvé le 27 décembre 2013, ont ainsi été ciblés les PLU approuvés entre janvier 2015 et décembre 2017, l'année 2014 ayant été considérée comme une phase de « transition » dans la traduction locale des principes du SDRIF.

Sur les 784 PLU franciliens non couverts par un schéma de cohérence territoriale, 246 ont été approuvés entre 2015 et 2017.

Etape 3 : Le degré d'enjeux de chaque commune au regard du SDRIF

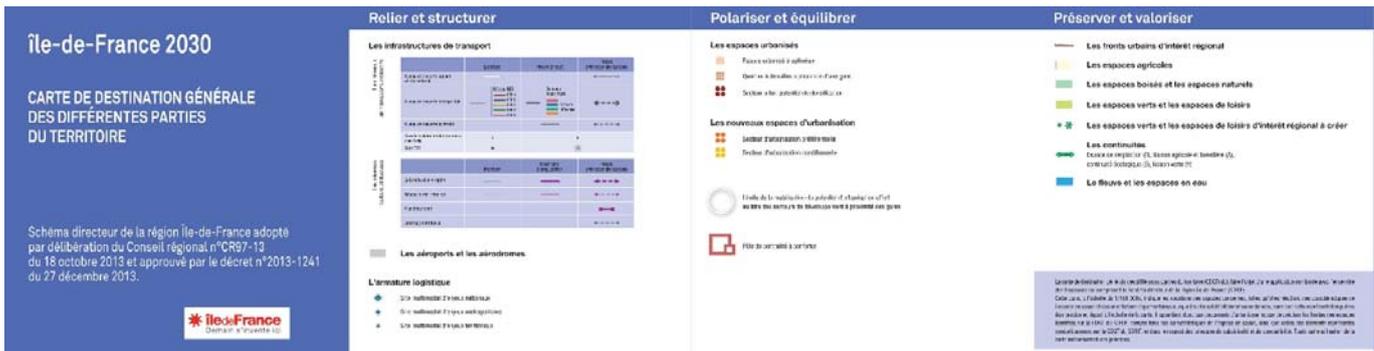
Ce degré est mesuré par le nombre d'objets ou règles du SDRIF qui concernent une commune. On entend par « objets » les symboles (pastilles, liaisons, etc.) et les aplats de couleur cartographiés sur la carte de destination générale des différentes parties du territoire. Chacun de

ces objets renvoie à une ou plusieurs orientations réglementaires énoncées dans le fascicule 3 du SDRIF.

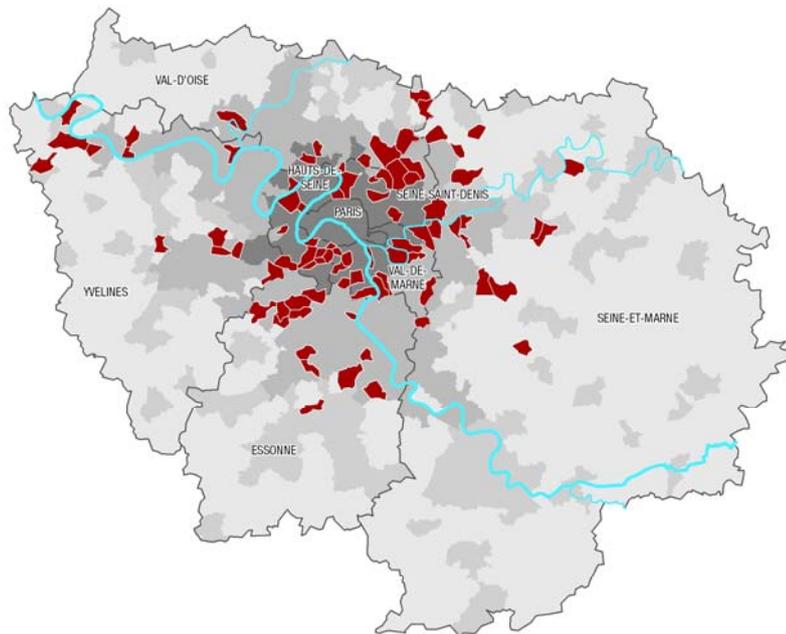
Une commune qui cumule plusieurs objets du SDRIF sur son territoire (pastilles de densification et d'extension, fronts urbains, continuités, espaces verts et espaces de loisirs d'intérêt régional, gares, etc.) présente plusieurs enjeux d'un point de vue régional et doit prêter plus d'attention à la traduction réglementaire du schéma dans son document d'urbanisme qu'une commune qui en est dépourvue. Chaque commune a ainsi été notée en fonction du nombre d'objets du SDRIF présents sur son territoire.

Sur les 246 PLU restants, 85 cumulent au moins 3 objets du SDRIF.

Carte de destination générale des différentes parties du territoire, fascicule 3 du SDRIF



PLU approuvés à "fort enjeu"



■ PLU approuvés entre 2015 et 2017 et cumulant au moins trois orientations cartographiées du SDRIF

Entites du SDRIF
 ■ Coeur de métropole
 ■ Agglomération centrale
 ■ Agglomération des pôles de centralité
 ■ Bourgs, villages et hameaux

□ Limite de département

0 20 Km
 © IAU ÎdF 2018
 Sources : DRIEA, IAU ÎdF

Etape 4 : La répartition géographique des documents

Les orientations réglementaires du SDRIF diffèrent parfois en fonction des quatre entités géographiques définies sur l'Île-de-France : cœur d'agglomération ; reste de l'agglomération centrale ; agglomérations des pôles de centralité ; bourgs, villages et hameaux.

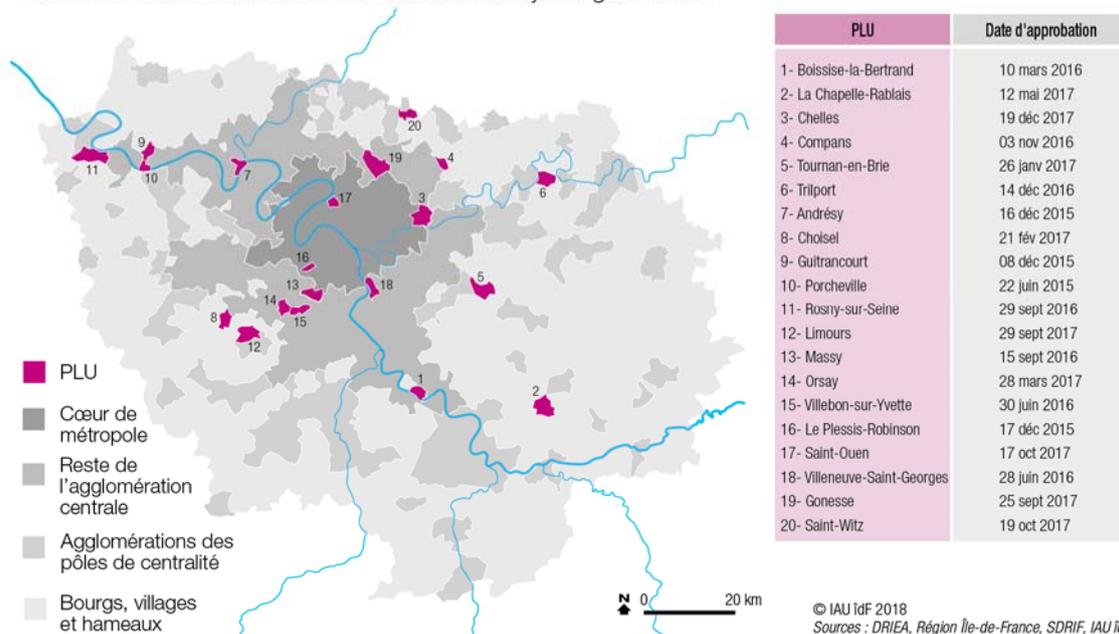
Afin d'appréhender un maximum de situations possibles, l'échantillon a été élaboré selon une exigence de représentativité géographique. Les PLU sélectionnés couvrent donc toutes les entités géographiques existantes.

L'échantillon prend également en compte le critère de représentativité de tous les départements franciliens. Cet objectif s'est accompagné d'ajustements à la marge. Pour exemple, certaines communes sélectionnées dans le département de la Seine-et-Marne cumulent moins de 3 objets du SDRIF.

Enfin, parmi les PLU restants, la sélection a été orientée par la volonté de couvrir des territoires stratégiques de l'Île-de-France : le plateau de Saclay, le corridor aéroportuaire de Roissy, l'aval de la Seine ou encore les portes de la Seine-et-Marne.

Au total, 20 PLU ont été retenus. Ils sont en rapport direct de compatibilité avec le SDRIF et ont été approuvés entre 2015 et 2017. Les communes se répartissent sur l'ensemble du territoire francilien et présentent un degré d'enjeux particulièrement fort par rapport au SDRIF.

Echantillon de PLU retenu dans le cadre de l'analyse réglementaire



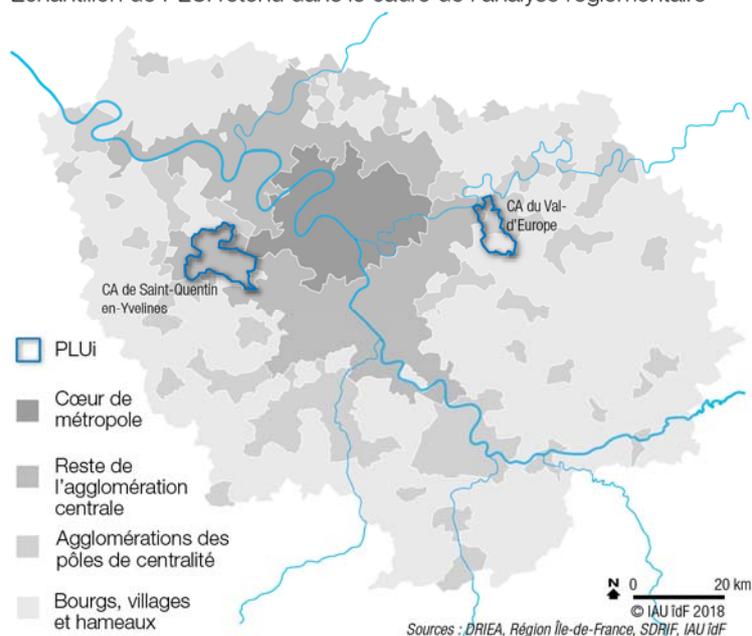
Quelques objets de la CDGT pris en compte pour définir l'échantillon de PLU

Les objets CDGT sélectionnés	POLARISER ET EQUILIBRER					PRESERVER ET VALORISER		
	Les espaces urbanisés			Les nouveaux secteurs d'urbanisation		Front urbain d'intérêt régional	Espace vert ou de loisirs d'intérêt régional	Continuité
	Espace urbanisé à optimiser (+10%)	Quartier à densifier à proximité d'une gare (+15%)	Secteur à fort potentiel de densification	Secteur de développement à proximité d'une gare	Secteur d'urbanisation préférentielle			
Les 20 PLU sélectionnés								
La Chapelle-Rablais	1							
Villebon-sur-Yvette		1	1	1	1		1	1
Massy		1	1	1	1		1	1
Chelles		1	1	1			1	1
Tournan-en-Brie		1	1		1		1	1
Andrésy		1	1		1			1
Porcheville		1	1		1			1
Orsay		1	1		1			1
Rosny-sur-Seine		1	1		1			1
Trilport		1	1		1			1
Gonesse		1	1			1	1	1
Saint-Ouen		1	1				1	1
Villeneuve-Saint-Georges		1	1					1
Le Plessis-Robinson		1	1					1
Saint-Witz		1		1	1		1	1
Compans		1				1		1
Boissise-la-Bertrand		1						1
Choisel	1			1				
Guitrancourt	1			1	1		1	1
Limours	1							1

L'échantillon des PLUi

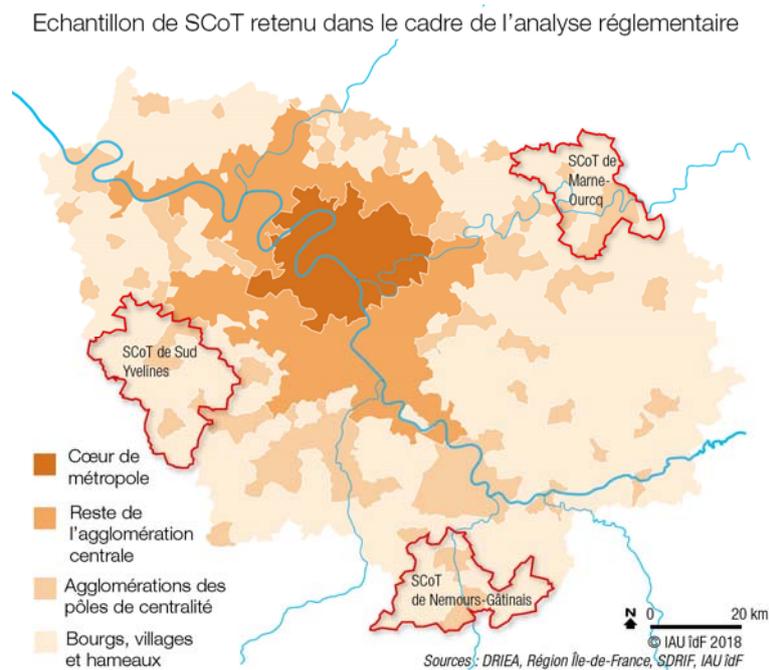
Le choix a été plus restreint que pour les PLU puisque seulement 3 PLU intercommunaux sont opposables au 1^{er} janvier 2018 (hors Paris). Parmi ceux-ci, deux ne sont pas couverts par un SCoT : le PLU intercommunal des communautés d'agglomération de Val d'Europe (77) et de Saint-Quentin-en-Yvelines (78). C'est donc sur ces intercommunalités que s'est portée l'analyse.

Echantillon de PLUi retenu dans le cadre de l'analyse réglementaire



L'échantillon des SCoT

La sélection des SCoT a permis de couvrir des territoires difficilement atteignables au travers de l'analyse des PLU/PLUi. Les territoires concernés sont en effet beaucoup moins urbanisés que le reste du territoire francilien et permettent d'aborder la question des franges de l'aire urbaine. Les schémas de cohérence territoriale de Nemours-Gâtinais, Sud Yvelines et Marne-Ourcq ont ainsi été retenus. Ce dernier permettra d'aborder plus particulièrement la question de la mutualisation des capacités d'extension prévue par le SDRIF.



Les analyses sont présentées en deux temps : la restitution conjointe des résultats des échantillons de PLU et de PLUi d'abord, puis de l'échantillon des SCoT. Elles suivent l'ordre du fascicule d'orientations réglementaires du SDRIF. Les résultats de l'analyse sur les avis de PLU arrêtés, qui ponctuent l'analyse en fonction des thématiques abordées, peuvent différer de ceux des échantillons. Une même thématique peut en effet présenter des résultats nuancés selon la nature de l'analyse, la représentativité des échantillons n'étant pas systématiquement assurée. De plus, l'analyse exploratoire porte sur des documents approuvés, à la différence de celle sur les avis de l'IAU.

Analyse réglementaire des PLU/PLUi

1 RELIER ET STRUCTURER

1.1 Les infrastructures de transport

Le Schéma directeur fixe les ambitions régionales en matière de développement des infrastructures de transport. L'approbation du document fut d'ailleurs conditionnée à la prise en compte du projet de réseau express, inscrit dans la loi Grand Paris par le Conseil d'Etat en 2010, intervenue après l'adoption par le Conseil régional. Ainsi le Schéma directeur intègre de manière explicite le schéma d'ensemble du Grand Paris. Présenté dans le fascicule 2 « Défis, projet spatial régional et objectifs », il est ensuite détaillé dans le fascicule 5 « Propositions pour la mise en œuvre ». La carte de destination générale des différentes parties du territoire (CDGT) représente quant à elle les tracés projetés. Le SDRIF vise en conséquence à refaire du réseau de transports collectifs un atout premier pour la région Ile-de-France, en garantissant un système de transports porteur d'attractivité. Il décline cet enjeu selon différentes échelles (territoriale, métropolitaine, nationale, internationale) et différents modes de transports. Si le schéma privilégie le développement des modes doux et des transports collectifs – notamment par la réalisation de voies dédiées aux transports en commun en site propre et du Grand Paris Express – il reconnaît également la nécessité de consolider le réseau routier.

1.1.1 Préserver les espaces nécessaires à la réalisation des infrastructures

D'un point de vue réglementaire, ces objectifs se traduisent d'une part par l'obligation pour les collectivités locales de respecter les tracés inscrits sur la CDGT. Les espaces impactés doivent donc faire l'objet de réserves ou de mesures de sauvegarde. D'autre part, pour les projets représentés par des principes de liaison, les documents d'urbanisme doivent veiller à « *ne pas en compromettre la réalisation (ou la rendre plus difficile et coûteuse)* ».

L'analyse des documents d'urbanisme de l'échantillon révèle une très bonne application de cette orientation, aucun exemple de blocage ou de mauvaise prise en compte n'ayant été recensé. Ce constat s'applique tant pour les projets de transports en commun que pour ceux liés aux infrastructures routières. Les documents d'urbanisme identifient clairement l'importance de ces projets tant sur le plan régional qu'à une échelle plus locale. Les projets d'aménagement et de développement durable analysés sont tous unanimes quant à la nécessité d'accompagner la réalisation des infrastructures et mettent principalement en avant les opportunités de développement démographique et d'attractivité économique qui en découlent.

La prise en compte des tracés et liaisons indiqués au SDRIF est généralement évoquée dans le rapport de présentation des documents d'urbanisme. Elle est plus précisément énoncée au sein du développement relatif aux dispositions supra-communales s'imposant aux collectivités locales. La mise en place d'un emplacement réservé est l'outil privilégié pour traduire localement cette orientation, quand le projet est suffisamment abouti. En fonction de leur état d'avancement, certains projets peuvent faire l'objet d'une mention dans les orientations d'aménagement et de programmation.

1.1.2 Limiter l'impact et les nuisances des infrastructures, notamment sur les espaces agricoles, naturels et forestiers

En ce qui concerne les impacts et nuisances des infrastructures sur les espaces agricoles, naturels et forestiers, les documents d'urbanisme analysés mettent en avant la nécessité d'éviter la fragmentation des espaces agricoles et boisés, notamment dans le but de garantir une exploitation pérenne et diversifiée des terres cultivées. Cette résolution, affirmée dans le PADD de tous les documents

d'urbanisme concernés (13/13), s'accompagne du maintien ou de la mise en place d'un zonage cohérent dans le plan de zonage.

Le SDRIF vise également à limiter l'impact visuel et sonore des infrastructures dans les espaces urbanisés, objectif qui est globalement partagé dans les documents d'urbanisme. Les nuisances sonores en particulier sont régulièrement dénoncées. Du reste, les nuisances potentielles engendrées par les infrastructures de transport sont exclusivement attribuées au réseau routier.

1.1.3 Intégrer les transports collectifs et les modes actifs sur le réseau à caractère principal et magistral

Les collectivités locales animées par une volonté de limiter l'impact des infrastructures du transport routier affichent systématiquement dans leur document d'urbanisme la résolution d'apaiser les circulations sur les axes routiers majeurs, ou d'en améliorer le traitement paysager.

Ces objectifs convergent avec celui du SDRIF de faire évoluer le réseau à caractère structurant de voirie, pour qu'il devienne progressivement le support de nouveaux axes métropolitains, avenues et boulevards urbains, construits autour d'une voirie multimodale requalifiée.

Sur ce sujet, il ressort de l'étude une tendance générale à la transformation des voiries du réseau à caractère magistral. Ceci est particulièrement vrai des routes départementales ou nationales, lesquelles font l'objet d'une attention particulière dans les documents d'urbanisme de l'échantillon. Cette tendance s'observe notablement sur les communes de l'agglomération centrale : celles de l'échantillon concernées par cette problématique (3/3) ont toutes formulé des propositions d'actions dans leur document d'urbanisme.

Les différents PADD examinés s'accordent sur le besoin d'amorcer la transformation de ces axes en boulevards et avenues métropolitains (le terme de « boulevard urbain » revient très fréquemment), afin de pouvoir repenser leur intégration urbaine.

Cet objectif s'accompagne de mesures visant à diversifier les modes de transport sur les axes structurants. Parmi celles-ci, la réalisation de transports en commun en site propre, et plus précisément de bus à haut niveau de service et de tramways, fait figure d'invariant dans les territoires concernés par cette problématique. La déclinaison d'une nouvelle offre de transports collectifs contribue ainsi à irriguer plus finement les territoires et trouve un écho particulier dans les objectifs du SDRIF. Elle s'inscrit dans une résolution plus large de partage multimodal de la voirie, caractérisée par la place croissante accordée aux transports collectifs mais aussi aux modes doux.

Certains plans locaux d'urbanisme reprennent cet objectif dans leurs OAP. Ils mettent alors en avant diverses mesures pour accompagner l'émergence de boulevards urbains, finalement assez similaires : la limitation de la vitesse (généralement à 30 km/h) et l'aménagement de voies de circulations douces pour les piétons et les cyclistes sont des dispositifs largement cités. Certains PLU poussent davantage la réflexion de l'intégration urbaine de ces axes de transport en imposant par exemple un alignement des nouvelles constructions à la voirie afin de renforcer son « aspect rue », ou encore en encourageant le développement de commerces et de restaurants en terrasse. La réalisation de trottoirs plantés est parfois envisagée.

Si ces dispositions s'inscrivent en cohérence avec les orientations réglementaires du Schéma directeur, les documents d'urbanisme tendent à les relier davantage au PDUIF.

1.1.4 Développer des itinéraires pour les modes actifs

Enfin, le SDRIF prévoit de développer des itinéraires pour les modes actifs, qui doivent relier les centres urbains et les points d'échanges multimodaux, les pôles de services et d'activités, les équipements publics et les espaces ouverts.

Cette orientation est largement reprise dans les documents d'urbanisme étudiés, tant communaux qu'intercommunaux. Elle est particulièrement énoncée dans les PADD (occurrence de 22/22), qui insistent tous sur le besoin de développer les modes actifs. Les documents analysés citent en revanche plus volontiers les dispositions du PDUIF que celles du SDRIF pour appuyer leur argumentaire. Cela participe quoi qu'il en soit à la bonne traduction du SDRIF puisque les deux

documents convergent fortement (cf. évaluation programmatique) et que le PDUIF doit être compatible avec le SDRIF.

La constitution d'un maillage de liaisons douces à l'échelle communale ou intercommunale est une ambition régulièrement avancée, quel que soit le territoire analysé.

Fait notable, le réseau cyclable et piéton des communes situées en cœur de métropole est largement appréhendé en lien avec les trames végétales existantes, répondant à un objectif clair de réintroduction de la nature en ville. Certains PLU parlent d'ailleurs de « corridors écologiques inter-quartiers » pour désigner le maillage de circulations douces. Tous insistent sur sa fonction de « perméabilisation des tissus urbains ».

Les territoires situés en dehors de l'agglomération centrale privilégient quant à eux la mise en connexion des espaces naturels structurants (bois, parcs, cours d'eau) à travers la réalisation de cheminements dédiés aux modes actifs. L'orientation visant à développer les modes actifs renvoie donc à des objectifs de continuité écologique, de respiration urbaine et de liaison inter-quartier, plus qu'à la nécessité de réduire la dépendance à l'automobile. Ainsi, un seul plan local d'urbanisme de l'échantillon introduit un objectif chiffré de report modal, visant à réduire la part des déplacements motorisés au profit du vélo à horizon 2030, par la réalisation de pistes cyclables notamment.

Si l'objectif de constitution d'un maillage structurant pour les déplacements actifs fait l'unanimité parmi les documents analysés, sa mise en œuvre présente des limites. Pour exemple, la définition d'un réseau cyclable structurant reste floue dans de nombreux documents d'urbanisme, particulièrement ceux couvrant les territoires de type « bourgs, villages et hameaux ». La programmation y est souvent absente et les objectifs ne s'accompagnent pas de mesures réglementaires dans les OAP ou le règlement. La tendance s'inverse à mesure qu'on se rapproche du cœur de métropole, où les collectivités mettent en place des mesures très concrètes (emplacements réservés pour pistes cyclables, recalibrage de voiries) et parfois ambitieuses (navette fluviale le long de la Seine connectée aux cheminements doux par exemple).

Ce défaut de concrétisation est à rapprocher d'un manque général de vision globale concernant les modes actifs. La recontextualisation du réseau de déplacements à l'échelle intercommunale voire départementale est encore timidement abordée dans les documents d'urbanisme non couverts par un schéma de déplacement supra-communal. A l'inverse, les plans locaux d'urbanisme intercommunaux présentent une échelle pertinente pour mutualiser les réflexions et les interventions liées à cette problématique. L'un des deux PLUi décline par exemple ses intentions dans une OAP thématique, laquelle met l'accent sur l'aménagement d'itinéraires cyclables et de voiries partagées. La présence d'un Plan Local de Déplacements ou d'un Schéma directeur de la mobilité (actuellement en élaboration sur un PLUi) contribue effectivement à une meilleure intégration des réflexions liées aux mobilités et aux liaisons douces.

Une autre composante essentielle de la stratégie des collectivités en matière de déplacements actifs est la fonction de liaison urbaine qu'ils peuvent revêtir. La volonté de connecter plusieurs tissus urbains transparaît notamment dans les communes peu denses dont la trame bâtie est morcelée. Les documents analysés mettent en avant le rôle des modes actifs pour relier les espaces du quotidien (centre-bourg, équipements publics, pôles commerciaux). Cette visée est en adéquation avec les objectifs du SDRIF aspirant à renforcer les circulations douces pour les déplacements de proximité (moins de 3 kilomètres) et ainsi renforcer le polycentrisme de la région.

Encore une fois, les collectivités situées en tissu dense vont plus loin dans la traduction réglementaire en imposant dans leur règlement des emplacements dédiés au stationnement vélo devant les collèges/lycées, les bureaux et logements, voire les activités artisanales et industrielles. Elles inscrivent leur action dans la traduction du PDUIF.

Si les collectivités imposent globalement la réalisation de stationnement vélo aux abords des gares, il est à déplorer la trop faible réflexion accordée à la connexion douce habitat-gare, et plus particulièrement entre les gares et les centres-bourgs des communes de grande couronne. De la même manière, les projets d'aménagement cyclable entre les gares et les zones d'emploi - notamment les zones d'activités - restent anecdotiques au sein de l'échantillon.

En matière d'articulation avec les projets de transports en commun, l'analyse de l'échantillon révèle la très bonne intégration des déplacements par modes actifs le long des nouvelles lignes de tramway ou de bus. Les aménagements prévus pour accueillir ces projets articulent parfaitement les différents modes de transport. La réalisation d'un transport en commun en site propre est, pour deux PLU de l'échantillon, l'élément déclencheur d'un projet d'aménagement d'itinéraire pour modes actifs.

En revanche, l'analyse soulève un point de vigilance concernant l'articulation de plusieurs projets de

gare du Grand Paris Express avec des liaisons actives, qui reste très peu poussée. La réflexion est en effet cantonnée aux abords de la gare (parkings et stationnement vélo), ce qui freîne l'émergence d'une vision globale à l'échelle locale.

Finalement, il ressort de l'étude un intérêt largement partagé des collectivités locales sur des actions liées aux questions de mobilité. Les dispositifs mis en œuvre sont néanmoins très disparates selon les documents d'urbanisme et les territoires concernés. La présence de schémas intercommunaux liés aux déplacements ou de PLUi/SCoT/PNR permet de s'affranchir d'une perspective trop sectorielle, au profit d'une stratégie plus globale de mobilité, plus cohérente avec les orientations du SDRIF. Si les objectifs de ce dernier sont globalement assimilés et poursuivis à l'échelon local, la présence du PDUiF y contribue fortement, ce document étant très fréquemment cité dans les documents d'urbanisme locaux comme cadre d'action en matière de mobilité. Enfin, même si cet aspect n'est pas directement énoncé par le SDRIF, les initiatives émergentes restent peu abordées par les documents d'urbanisme locaux (transport à la demande, nouvelles mobilités, covoiturage).

1.2 Aéroports et aérodromes

1.2.1 Encadrer le développement des emprises aéroportuaires

Cette orientation réglementaire concerne un nombre très limité de communes franciliennes et n'a pu être vérifiée sur un territoire de l'échantillon.

En revanche, une analyse « hors échantillon » a permis de juger de la traduction réglementaire du SDRIF concernant cette thématique précisément.

Le Schéma directeur énonce que les emprises aéroportuaires sont destinées à accueillir prioritairement des activités et équipements spécifiques liés à l'exploitation et au bon fonctionnement des aéroports. Si les documents d'urbanisme concernés par la présence d'une emprise aéroportuaire ne sont pas tous compatibles avec le SDRIF (documents approuvés ou révisés avant 2013), les stratégies mises en place localement s'inscrivent largement en cohérence avec celui-ci. Il en est ainsi des collectivités impactées par la présence de l'un des trois aéroports majeurs de la région (Roissy, Orly et Le Bourget). La vocation aéroportuaire est unanimement affirmée dans les PADD, qui évoquent pour certains l'intention de permettre « le redéploiement de la plateforme aéroportuaire ».

Elle est par ailleurs garantie dans les règlements des PLU concernés, lesquels conditionnent les nouvelles installations ou constructions sur ces emprises à leur compatibilité mais aussi leur utilité avec le fonctionnement du service aéroportuaire.

Enfin, en termes de maîtrise des nuisances induites par l'activité aéroportuaire, les documents d'urbanisme mettent principalement l'accent sur la réduction des nuisances liées au bruit, même si leur champ d'action reste limité. Cette résolution se traduit essentiellement par l'implantation privilégiée des activités économiques et des équipements dans les secteurs les plus soumis au bruit, afin de préserver des secteurs moins exposés et potentiellement habitables.

1.3 L'armature logistique

En matière d'armature logistique, le SDRIF rappelle le caractère indispensable du transport de marchandises et de matériaux pour le bon fonctionnement métropolitain. Il ambitionne la construction d'une région plus connectée et plus durable et affirme le rôle des modes ferroviaires et fluviaux dans le système logistique urbain. La CDGT opposable identifie par ailleurs les sites multimodaux à préserver.

Ce système logistique s'organise à différentes échelles, celle des connexions ferrées et fluviales régionales mais aussi celle de la proximité et des circuits courts. Le Schéma directeur a prévu plusieurs orientations réglementaires pour concourir à la meilleure organisation du fonctionnement logistique régional.

1.3.1 Favoriser la mixité des usages et prendre en compte les continuités écologiques dans les ports

Concernant les ports, les orientations réglementaires du SDRIF indiquent que ceux-ci doivent veiller à assurer une meilleure mixité des usages par l'intégration d'itinéraires de promenades, des haltes fluviales pour le transport des passagers, etc. La meilleure intégration des ports dans leur environnement et la prise en compte des continuités écologiques doivent également être recherchées.

Sur ce point, les documents d'urbanisme concernés (2 PLU) ont effectivement tous veillé à la préservation de la trame verte longeant les berges, voire à sa renaturation quand la continuité est interrompue par un équipement lié au fonctionnement portuaire (type zone de déchargement). Cela se traduit par exemple dans les pièces opposables par l'obligation de privilégier les plantations en bordure des voies des zones portuaires.

Par ailleurs, les sites portuaires fléchés par le SDRIF comme à préserver ou à développer font effectivement l'objet d'une attention particulière. Le projet de Port Seine-Métropole, porté par Haropa – Ports de Paris, entend doter le nord-ouest du cœur de métropole d'une grande plateforme trimodale (eau, fer, route). Actuellement au stade d'études/concertation, le projet pourrait voir les travaux démarrer dès 2020 et les premières infrastructures portuaires livrées à partir de 2021, pour un début de mise en exploitation en 2025.

Les communes citées par le SDRIF car devant prévoir des possibilités de développement d'une offre multimodale (Triel-sur-Seine, Saint-Ouen-l'Aumône, Evry-Corbeil, non incluses dans l'échantillon) ont toutes mentionné dans leur PLU le développement du recours à la voie d'eau pour les transports de marchandise. Le SDRIF et le Grenelle de l'Environnement sont les documents généralement invoqués pour appuyer ce projet.

1.3.2 Maintenir les équipements d'interface rail/route

En matière de logistique, les infrastructures ferroviaires font l'objet d'orientations réglementaires. Le SDRIF énonce le maintien des équipements d'interface entre le rail et la route afin d'accompagner le développement ferroviaire.

Si cette orientation a concerné peu de documents d'urbanisme de l'échantillon, sa traduction a néanmoins pu être vérifiée. Les collectivités en question s'accordent sur le potentiel que représente le fret pour la compétitivité du territoire et l'accueil d'entreprises, mais aussi en termes de réduction des nuisances environnementales et sonores liées au trafic de poids lourds. C'est aussi l'occasion de valoriser des secteurs de triage marqueurs d'identité mais sous-utilisés depuis plusieurs années.

1.3.3 Aménager de grands sites multimodaux au carrefour des grands axes routiers, fluviaux et ferroviaires

Les territoires liés à un développement potentiel de sites logistiques multimodaux en ont pleinement identifié les atouts. L'impulsion et la réalisation de tels sites n'est en revanche pas du seul ressort des collectivités locales, compte-tenu du rôle stratégique qu'ils occupent à une échelle beaucoup plus large. Ainsi, certains projets recensés au sein de l'échantillon s'inscrivent dans des opérations plus vastes d'intérêt régional voire national, ces dernières étant portées par l'Etat et relayées par des établissements publics d'aménagement. En revanche, le maintien des sites, notamment portuaires, est largement relayé dans les documents d'urbanisme concernés.

1.3.4 Préserver les emprises dédiées à la logistique

De manière plus générale, le SDRIF insiste sur la nécessité de préserver les emprises dédiées à la logistique. Le maintien en zone urbaine dense des emprises liées au transport de marchandise est un enjeu majeur pour le fonctionnement métropolitain. Cette orientation répond au phénomène persistant de centrifugation des activités logistiques, repositionnées de manière croissante en dehors de l'A86. Elle fait écho à l'orientation visant à limiter l'étalement des nouvelles activités logistiques le long des

axes routiers et son corollaire, la non-compacité des implantations.

Une analyse approfondie des documents d'urbanisme de l'échantillon met en lumière une vision unanime quant au rôle stratégique joué par les activités logistiques. En témoigne la convergence des discours formulés dans le PADD des territoires où se posent de réelles problématiques liées à la logistique (8/8): tous mettent en exergue le nécessaire maintien et confortement des activités existantes. Les motifs évoqués ont trait à l'attractivité et à la compétitivité locale, mais se rapportent aussi à la préservation des terres agricoles.

Cette résolution s'observe sur les territoires à enjeu, typiquement ceux en limite de première couronne exposés à un risque d'éviction de leurs activités logistiques. Les initiatives prises par les documents d'urbanisme visent avant tout à la meilleure optimisation et à la meilleure compacité des emprises logistiques (redécoupage parcellaire, modification des règles d'emprise au sol et de hauteur des bâtiments).

Mais ces initiatives seules s'avèrent insuffisantes dans les communes de l'échantillon situées dans les zones urbaines les plus denses, caractérisées par un phénomène important de renouvellement en faveur du tertiaire. Si certains PLU (5/8) prennent des dispositions pour réserver des emprises affectées à la logistique dans leur règlement, d'autres (2/8) en interdisent de manière catégorique l'installation, jugeant ces activités incompatibles avec le développement de zones majoritairement résidentielles. Résolution différente mais débouchant sur le même constat, la volonté de certaines collectivités d'en finir avec une logique de *zoning* implique le déclassement de zones à usage logistique. Le maintien des activités logistiques n'est alors plus garanti. Finalement, le déclassement se traduit majoritairement par un recyclage urbain au profit du logement et du tertiaire, selon les bureaux d'études interrogés. A travers ces exemples, c'est la problématique de l'intégration des activités logistiques en tissu dense qui est posée, intégration plaidée par le SDRIF, notamment pour assurer le dernier kilomètre. Sur ce point, les territoires étudiés ne relayent pas suffisamment les objectifs du Schéma directeur. Certes, tous ne souhaitent pas développer d'activités logistiques sur leur territoire, par crainte de générer des conflits d'usage et des nuisances pour les habitants. Mais les collectivités plus volontaristes sont parfois amenées à revoir à la baisse leur ambition afin de respecter l'objectif de logement. Finalement, le SDRIF est le seul document cadre réellement porteur du maintien et du confortement des activités logistiques mais n'est pas assez identifié et approprié en tant que tel à l'échelle locale.

1.3.5 Eviter l'étalement de l'activité logistique le long des axes routiers

Enfin, la tendance à l'étalement de l'activité logistique le long des axes routiers est dénoncée dans la majorité des documents d'urbanisme étudiés. Ils privilégient un développement contenu au sein d'emprises existantes ou de sites multimodaux. Un point de vigilance est néanmoins à souligner concernant les communes traversées par des axes routiers structurants. Les pièces opposables de leur document d'urbanisme prévoient très peu de mesures visant à garantir le non-étalement des activités, quand bien même cet objectif est rappelé dans leur projet de territoire. L'absence de règles concrètes et la mécanique du marché francilien laissent supposer une persistance de la tendance à l'étalement. C'est particulièrement le cas sur les collectivités territoriales de l'échantillon intégrées au corridor aéroportuaire de Roissy.

1.4 Les réseaux et les équipements liés aux ressources

1.4.1 Conserver les emprises affectées aux services urbains, maintenir l'accès aux équipements de services urbains

LE SDRIF insiste sur la nécessité de maintenir et pérenniser les réseaux et les équipements liés aux ressources, de maintenir leur accès, tout en veillant à une meilleure intégration urbaine de ces installations. Sont particulièrement concernés les réseaux de transport d'énergie, les réseaux d'approvisionnement en eau potable et de traitement des rejets, ainsi que tous les grands équipements associés à la production, à la distribution et au stockage de ces ressources (énergie, eau, matériaux, alimentation, etc.). Le Schéma directeur rappelle leur caractère essentiel pour le fonctionnement

régional, constituant des « organes vitaux » de l'Île-de-France.

En conséquence, les orientations réglementaires s'imposant aux SCoT et PLU portent sur la pérennisation des équipements existants et sur la vocation de leur terrain d'emprise. Leur accès doit être maintenu et le voisinage doit rester compatible avec ces activités.

Sur les six communes concernées par des réseaux ou équipements liés aux ressources, toutes ont relayé l'objectif de pérennisation dans leur document d'urbanisme. Cela concerne, entre autres, des équipements liés à l'approvisionnement et au stockage de l'énergie, dont le SDRIF rappelle la fonction stratégique dans un contexte de forte dépendance énergétique à l'échelle régionale. Un PLU concerné par la présence d'une carrière sur son territoire a par ailleurs affiché le maintien de l'activité. Certains sites localisés sur des communes du cœur de métropole sont maintenus, malgré la pression foncière et la résidentialisation croissante de ces territoires. Cela pose la question de leur insertion urbaine, qui gagnerait parfois à être précisée au regard d'un environnement qui s'est fortement résidentialisé en quelques années.

Une commune est par ailleurs traversée par des lignes de transport d'électricité haute et très haute tension. Le rapport de présentation de son document d'urbanisme les désigne comme faisant partie du réseau stratégique identifié au SDRIF et rappelle l'orientation du Schéma directeur liée à leur maintien.

A l'instar de ce cas particulier, le maintien des accès aux équipements et services urbains ne pose pas de problème particulier au vu de l'échantillon analysé.

Enfin, une grande majorité de documents étudiés favorisent le développement de réseaux et d'équipements liés aux énergies renouvelables (18/20 PLU et 2/2 PLUi). La prise en compte de cette problématique est néanmoins inégalement poussée au sein de l'échantillon, des PLU préférant se cantonner à des recommandations.

Diverses initiatives sont prévues afin de développer par exemple les réseaux de chaleur issus de la géothermie et de la biomasse. Cela concerne principalement le domaine de l'habitat, à travers l'incitation à la construction durable et à l'utilisation de ressources renouvelables. Les pièces réglementaires des documents d'urbanisme peuvent prévoir une hauteur de construction moins contraignante pour les dispositifs techniques de production d'énergie renouvelable.

Sans réserver nécessairement des emprises liées aux énergies renouvelables, les documents d'urbanisme encouragent les initiatives individuelles, comme les installations thermodynamiques et photovoltaïques en toiture.

2 POLARISER ET EQUILIBRER

2.1 Les orientations communes

2.1.1 Accroître significativement les capacités d'accueil de l'emploi et de la population

Les orientations communes du pilier 2 « Polariser et équilibrer » traduisent des enjeux et objectifs majeurs relatifs à l'urbanisation au sens large. La limitation de la consommation d'espaces agricoles, boisés et naturels, la maîtrise des nouveaux espaces d'urbanisation, la mixité et l'intensité des fonctions urbaines... Autant de principes fondamentaux définis par la loi et portés par le SDRIF, qui se déclinent dans des orientations s'imposant directement aux documents d'urbanisme locaux.

Objectif issu de la loi du Grand Paris et décliné dans le Schéma directeur, la production annuelle de 70 000 logements par an à l'échelle régionale et à l'horizon 2030 implique que les documents d'urbanisme accroissent « *de manière significative les capacités d'accueil, en matière de population et d'emploi, de l'espace urbanisé et des nouveaux espaces d'urbanisation de leur territoire* ». Cette ambition est largement associée au Schéma directeur : à la question « quel objectif est selon vous emblématique du SDRIF ? », les services de l'urbanisme interrogés citent spontanément le chiffre des 70 000 logements à atteindre.

Au sein de l'échantillon analysé, la grande majorité des documents d'urbanisme prévoit un accroissement significatif des capacités d'accueil du logement (17/20 PLU et 2/2 PLUi). Cet accroissement se mesure par l'augmentation de la densité humaine à horizon 2030¹. Il fera l'objet d'une analyse plus détaillée dans la partie 2.2 « Les espaces urbanisés », laquelle inclut l'analyse des orientations visant à densifier les communes de 10 ou 15%.

Toujours est-il que les documents d'urbanisme analysés mettent clairement en avant dans leur PADD la volonté d'accroître leurs capacités d'accueil. Ce constat s'applique autant sur des territoires centraux et déjà denses que sur des territoires de deuxième couronne peu développés. Sept PLU de l'échantillon sont particulièrement ambitieux en termes de projection du nombre de logements et concourent pleinement à l'objectif du SDRIF (l'un des PLU prévoit un accroissement de près de 45% de sa population à horizon 2030). Ils sont majoritairement situés en petite couronne, sur des communes disposant d'un important stock de foncier inutilisé ou d'emprises désaffectées. Leur mobilisation contribue assurément à l'objectif de production de logements, plus que la mobilisation spontanée dans les tissus urbains.

Deux PLU de l'échantillon présentent néanmoins des projections en-deçà des objectifs prévus par le SDRIF. Ils accordent une place prépondérante à la préservation du cadre de vie dans leur PADD et sont situés au sein de la ceinture verte. Des entretiens avec des bureaux d'études spécialisés en planification urbaine ont par ailleurs mis en exergue la certaine frilosité des élus communaux vis-à-vis de l'augmentation de leur population (notamment dans la ceinture verte et le sud-ouest francilien). Elle découle régulièrement d'une opposition des habitants à l'arrivée de nouveaux résidents. Par ailleurs, l'analyse des avis de l'IAU sur les documents d'urbanisme arrêtés révèle que 11% de l'ensemble des réserves recensées sont liées à une insuffisante prise en compte des objectifs du SDRIF en matière de logement. Les trois quarts sont situés en dehors de l'agglomération centrale, ce qui va dans le sens des propos portés par les bureaux d'études. Mais 4 communes situées en cœur de métropole sont également concernées.

Pour ce qui est des PLU exposés à un Plan d'Exposition au Bruit, les deux documents d'urbanisme concernés par cette servitude ont pris des directions opposées en matière d'accroissement des capacités d'accueil du logement. Si le premier a explicitement annoncé son intention de ne pas augmenter le nombre d'habitants en respect de la zone C du PEB, le second prévoit l'augmentation de sa population, dans le cadre d'un contrat de développement territorial. Par dérogation à la condition

¹ Evolution de la somme de la population et des emplois rapportée à la superficie des espaces urbanisés

posée par le 5° de l'article L.112-10 du Code de l'urbanisme, « *ces opérations peuvent entraîner une augmentation de la population soumise aux nuisances sonores, sans toutefois qu'il puisse s'agir d'une augmentation significative* ». Dans ces conditions, le PLU témoigne d'une certaine volonté d'accroître sa population au sein des espaces déjà urbanisés. Cette disposition pose toutefois question au regard de l'orientation visant à limiter l'exposition des populations aux risques et nuisances et rend prégnante l'orientation réglementaire visant à maîtriser les nuisances induites par l'activité aéroportuaire.

Enfin, l'existence de plans ou de chartes peut avoir une incidence sur le respect de l'objectif d'augmentation des logements à l'échelle locale. C'est par exemple le cas des plans locaux d'habitat. Couvrant plusieurs PLU et PLUi de l'échantillon, ils déclinent des objectifs de logement à une échelle souvent intercommunale et apportent une garantie supplémentaire quant au respect de l'orientation du SDRIF. L'intégration du volet PLH au PLUi permet de préciser et renforcer les moyens d'atteindre les objectifs du SDRIF en termes de logements (sachant qu'il n'y a pas de lien juridique direct entre les PLH et le SDRIF). A l'inverse, les chartes des parcs naturels régionaux (PNR) peuvent fixer un taux d'accroissement du nombre de logements à ne pas dépasser. Si ce taux n'entre pas en contradiction avec les objectifs du SDRIF, il peut en revanche constituer un frein pour les communes porteuses d'un dynamisme résidentiel.

Les projections en termes d'emploi sont plus délicates à appréhender. Si l'ensemble des documents d'urbanisme pointent la nécessité de renforcer le dynamisme et l'attractivité économique de leur territoire, cette résolution est peu étayée par une analyse précise des emplois prévus.

Le défaut global de projection en matière d'accroissement de l'emploi concerne autant les PLU que les PLUi et rend difficile l'évaluation de l'orientation. Il peut être rapproché d'une absence plus ou moins forte de stratégie économique à l'échelle locale, à moyen et long termes. Mais il s'explique aussi par la difficulté des collectivités locales à anticiper la mutation de leur appareil productif et à prévoir l'accueil de nouvelles entreprises, les leviers d'actions pour y concourir étant par ailleurs moins bien identifiés que pour d'autres thématiques. Au sein de l'échantillon, la zone d'activités économiques reste l'outil privilégié pour mener à bien le développement économique local, malgré un essoufflement croissant qui déjoue fréquemment les perspectives d'emploi.

A ces difficultés s'ajoute une insuffisance des réflexions supra-communales. Contrairement aux PLUi, les PLU analysés peinent à recontextualiser leurs enjeux économiques à une échelle plus large - ou à s'inscrire dans une dynamique économique régionale -, exception faite de ceux intégrés dans l'aire de rayonnement d'un projet stratégique d'intérêt national. C'est le cas pour les PLU se situant à proximité du cluster Paris-Saclay par exemple. S'appuyant sur l'expertise de l'établissement public d'aménagement dédié (EPAPS), ils déclinent des stratégies de coopération économique par le prisme de la transversalité (mobilité, logement, foncier disponible).

Deux PLU de l'échantillon échappent aux constats précédents et livrent une projection ambitieuse et précise de leurs capacités d'accueil en termes d'emploi. Il s'agit de collectivités abritant un projet économique majeur, d'intérêt régional voir national. Le nombre d'emploi généré par ces projets, qui se chiffre en dizaine de milliers, a fait l'objet d'études approfondies renforçant la crédibilité du projet stratégique porté par ces communes.

2.1.2 Intégrer la gestion des eaux pluviales à l'aménagement urbain

Le Schéma directeur affiche l'objectif de maîtrise de l'urbanisation nouvelle et de l'aménagement urbain afin de « *réduire la vulnérabilité aux risques naturels et technologiques* ». Il précise que « *l'urbanisation et la continuité des espaces imperméabilisés doivent être limitées* » et que la gestion des eaux pluviales doit être intégrée à l'aménagement urbain.

L'analyse met en exergue la volonté certaine des collectivités de limiter l'imperméabilisation des sols. Cet objectif est d'ailleurs repris et affiché dans la grande majorité des projets d'aménagement et de développement durables des communes étudiées (17/20 PLU, 2/2 PLUi), quand bien même sa mention dans cette pièce n'est pas rendue obligatoire par le code de l'urbanisme. Derrière l'invocation de cet objectif général, les documents d'urbanisme mettent en avant la nécessité de réduction du risque inondation et de meilleure gestion des eaux pluviales. Selon les bureaux d'études interrogés, les élus locaux prennent en effet fortement conscience des risques climatiques depuis quelques années. En revanche, l'objectif est peu rattaché au SDRIF. Les documents d'urbanisme citent davantage le Code de l'urbanisme pour inscrire leur action.

Concernant les moyens d'action affichés dans les documents d'urbanisme, ils trouvent également une résonance particulière au regard du SDRIF : la gestion intégrée des eaux pluviales (toitures végétales, récupération, noues, etc.) et la mutualisation des aménagements sont des mesures partagées par le schéma et la majorité des documents étudiés. Parmi les mesures les plus fréquemment affichées, on peut citer la gestion de l'infiltration et la rétention des eaux pluviales à la parcelle dans les opérations d'aménagement (au détriment du rejet dans les réseaux de collecte), la conservation et le cas échéant la réalisation d'un minimum imposé dans le règlement de surfaces en pleine terre. Trois PLU de l'échantillon imposent la non-imperméabilisation des places de stationnement sur l'ensemble de leurs projets en OAP.

La mise en œuvre de ces outils permet de contribuer de manière significative à la meilleure gestion de l'infiltration, et ainsi tendre vers une réduction de l'imperméabilisation des sols.

D'un point de vue quantitatif, le SDRIF prévoit dans ses orientations réglementaires un débit de fuite gravitaire de 2l/s/ha pour une pluie décennale, un chiffre ambitieux qui ne s'impose qu'à défaut de dispositions spécifiques locales (schéma d'aménagement et de gestion des eaux notamment). Devant cette règle en apparence très restrictive, les collectivités analysées ont privilégié la mise en place de dispositions spécifiques locales. En effet, aucun document d'urbanisme de l'échantillon n'évoque le chiffre de 2l/s/ha en tant qu'orientation réglementaire imposée par le SDRIF. Les documents se réfèrent en revanche à une réglementation locale prévue par le schéma d'aménagement et de gestion des eaux correspondant, plus adaptée aux spécificités de leur territoire. Les débits affichés varient donc au sein de l'échantillon (du 0 rejet au 10l/s/ha). Un PLU*i* évoque un débit de 2l/s/ha pour une zone spécifique de son territoire, mais se réfère directement au SDAGE en vigueur. Le seuil de 2l/s/ha est donc identifié par certains territoires mais le SDRIF est très peu évoqué sur cette question. Finalement l'analyse témoigne avant tout d'une mise en mouvement des réflexions locales liées à la gestion de l'eau.

2.1.3 Renforcer l'offre d'espaces verts dans les secteurs déficitaires

Quatre communes de l'échantillon rentrent dans la définition des « secteurs déficitaires » du SDRIF et doivent par conséquent renforcer leur offre d'espaces verts pour tendre vers 10m² par habitant. Cette typologie a été établie par le SDRIF qui rappelle que la présence des espaces verts et de loisirs est « *essentielle pour accompagner la densification des espaces urbanisés, et leur répartition équilibrée au niveau des territoires est une nécessité pour répondre aux attentes de tous les citoyens* ». Le déficit d'espaces verts ne concerne pas exclusivement des territoires très denses.

Parmi les quatre communes carencées, seule une est située en cœur de métropole, les autres étant localisées soit dans le reste de l'agglomération centrale, soit rattachées à l'entité « agglomérations des pôles de centralité ». En revanche, elles possèdent un accès immédiat à des espaces ouverts structurants (bois, espaces naturels), ce qui relativise leur situation de « carence », nuance que l'indicateur d'espaces déficitaires seul ne renseigne pas. Par conséquent l'analyse s'est resserrée sur la commune située en cœur de métropole. Caractérisée par une offre très faible (2m² d'espaces verts par habitant), elle est aussi concernée par une augmentation croissante de sa densité humaine, aggravant les pressions sur les espaces verts existants. Pourtant, l'examen de son PLU indique qu'aucun emplacement réservé dédié aux espaces verts n'est prévu. L'essentiel des nouveaux espaces verts seront privatisés au sein d'ilots fermés, dans le cadre de nouvelles opérations de logements. Si un projet d'espace vert d'intérêt régional fléché par le SDRIF est néanmoins programmé, son rôle pour le rééquilibrage de l'offre risque d'être limité au vu des projections démographiques avancées dans le PLU. Par conséquent la commune risque d'être soumise à un sérieux déficit d'espaces verts dans les années à venir. Ce cas d'étude, s'il ne doit pas être extrapolé, met toutefois en lumière des risques croissants de sous-offre en espaces verts sur les territoires les plus dynamiques du cœur de métropole.

Par ailleurs, le seuil de 10m² d'espaces verts par habitant, s'il suit les recommandations de l'Organisation mondiale de la santé, interroge par son incapacité à intégrer la notion de proximité, laquelle s'affranchit des délimitations administratives.

En matière de logement

2.1.4 Equilibrer développement économique et augmentation de l'offre de logements

Le SDRIF affiche un objectif d'équilibre entre le développement économique d'une part et l'augmentation de l'offre de logements d'autre part. Cela concerne tout particulièrement les territoires porteurs d'un développement économique riche en emplois : la croissance de l'offre de locaux destinés à de l'activité doit alors être accompagnée « *d'une augmentation proportionnelle de l'offre de logements* ».

L'analyse met en exergue différents cas de figure concernant cette orientation. Il faut dans un premier temps rappeler que les difficultés des collectivités pour prévoir l'évolution des emplois, telles qu'exposées précédemment, complexifient leur capacité à afficher un objectif réaliste d'équilibre habitat/emploi. Ainsi la majorité des documents examinés s'affranchissent de l'exercice. Dans le cadre de cette étude les territoires ciblés - ceux porteurs d'un développement économique riche en emploi donc -, sont tous situés dans l'agglomération centrale. Ils incarnent des centralités économiques existantes ou en devenir, et s'inscrivent dans des dynamiques territoriales plus larges (Paris-Saclay, Plaine Commune, Val d'Europe, etc.). Si l'objectif de rééquilibrage habitat/emploi n'est pas nécessairement mentionné dans leur document d'urbanisme, ces territoires sont en revanche fortement contributeurs de logements. Une corrélation se dessine en effet au sein de l'échantillon entre dynamisme économique et production de logements. Finalement, seul un PLU pose réellement question au regard des projections habitat/emploi, en raison de l'inscription d'un projet économique d'envergure, d'intérêt régional voire national.

L'échelon intercommunal s'avère plus pertinent pour retranscrire les objectifs d'équilibre habitat/emploi. En atteste la traduction qui en est faite dans les deux PLUi étudiés. Cette problématique, évoquée dans le projet d'aménagement et de développement durables, s'articule autour de l'adéquation recherchée entre les besoins des actifs travaillant sur le territoire et l'offre de logements proposée. Pour tenter d'y répondre, les PLUi tablent sur des objectifs de nature différente : l'un affiche le maintien d'un taux d'emploi au-dessus de 1, dans un contexte territorial de forte concentration de logements, tandis que l'autre introduit un objectif de création de 2 m² de logement pour 1m² de locaux d'activités produits. L'identification de communes aux fonctions spécialisées et hiérarchisées (pôles économiques, pôles résidentiels) permet d'appréhender la question de l'équilibre habitat/emploi à une échelle plus stratégique, même si l'évaluation des moyens mis en œuvre dans les règlements et les OAP reste complexe.

2.1.5 Développer les offres locatives sociale, intermédiaire et d'habitat spécifique

Outre l'objectif d'équilibre habitat/emploi, le Schéma directeur affirme le rééquilibrage et le développement du parc locatif social comme une priorité régionale, dans un contexte de « ségrégation sociale du territoire ». Ainsi, les « *secteurs déficitaires en logements locatifs sociaux doivent être appelés à faire un effort particulier de développement de ce parc* » afin de permettre de mieux répondre aux ressources des ménages. Le SDRIF précise aussi qu'« *à l'inverse, dans certains quartiers populaires, l'enjeu peut consister à faire monter en gamme l'offre nouvelle de logements du territoire pour favoriser la mixité fonctionnelle* ».

Ces affirmations s'accompagnent d'un objectif chiffré : le SDRIF vise un taux – non normatif - de 30% de logements locatifs sociaux dans le parc total à horizon 2030, ajusté selon le contexte spécifique de chaque grande entité géographique².

De manière globale, plus des trois quarts des PLU et PLUi de l'étude ont traduit l'objectif du SDRIF et l'ont accompagné de mesures concrètes destinées à sa mise en œuvre. Les projets d'aménagement

² Entre 2008 et 2030, l'objectif est de passer de 2 à 10% de logements sociaux en moyenne dans le parc total des communes rurales (bourgs, villages et hameaux), de 21% à 30% dans les communes de l'agglomération centrale et celles des agglomérations des pôles de centralité et de 22% à 31% dans les communes du cœur de métropole.

et de développement durable insistent tous sur la nécessité de favoriser le développement d'une offre résidentielle plus diversifiée. Elle ne se limite pas au logement locatif social et inclut d'autres formes de logements, abondamment évoquées (logement étudiant, logements de taille moyenne pour les jeunes ménages, résidences pour personnes âgées). Les documents d'urbanisme rappellent que cette offre doit « permettre la réalisation de chaque étape du parcours résidentiel des populations ».

Concernant le logement locatif social spécifiquement, les objectifs chiffrés affichés par les PLU et les PLUi sont très hétérogènes en fonction des spécificités locales. Néanmoins, ils témoignent dans l'ensemble d'une réelle volonté de rééquilibrer le taux de logements locatifs sociaux des territoires. Les communes relevant de l'entité géographique « bourgs, villages ou hameaux » par exemple, caractérisées par un taux de logements sociaux initialement faible, affichent des objectifs ambitieux pour parvenir à une meilleure diversification de leur parc de logements, visant pour la plupart un taux de 20% à horizon 2030 (le SDRIF introduit l'objectif de passer de 2 à 10% de logements sociaux dans le parc total de cette entité entre 2008 et 2030).

En revanche deux communes de l'entité « agglomérations des pôles de centralité » et une commune du cœur de métropole présentent des objectifs en-deçà de leurs capacités en matière de logements sociaux.

A l'inverse, dans les communes déjà fortement pourvues en logements sociaux, certains PLU font le choix de ventiler l'offre sociale existante de manière plus égale sur tout le territoire et de limiter la construction de nouveaux logements sociaux. Cela implique de développer le parc privé dans les quartiers d'habitats sociaux mais aussi de proposer une offre sociale au sein des nouveaux quartiers prévus. Cette stratégie n'est pas en contradiction avec le SDRIF, lequel prévoit de rééquilibrer aussi ces territoires.

Malgré les efforts observés en faveur du logement social, il est à déplorer la faible identification et assimilation des objectifs chiffrés du SDRIF. L'article 55 de la loi SRU étant très régulièrement évoqué dans les documents en tant que cadre de l'action locale, les objectifs du SDRIF sont peu souvent repris. L'objectif de 25% de logements locatifs sociaux à l'échelle communale, introduit par la loi SRU, est en conséquence mieux identifié que celui du SDRIF fixé à 30% à l'échelle régional.

Dans l'ensemble, la localisation des logements sociaux prévus n'appelle pas d'interrogation majeure. Programmés pour l'essentiel dans des OAP, au sein de nouveaux quartiers denses et en lien avec les transports, les logements sociaux bénéficient d'une localisation optimale. Cela concourt pleinement à l'objectif du SDRIF visant à mieux répartir la production et de manière plus adaptée aux besoins. Des points de vigilance peuvent néanmoins être soulevés sur des communes peu denses, dans lesquelles les opérations prévues sont assez éloignées des gares ou des fonctions centrales.

Pour les PLUi spécifiquement, la mise en perspective des réflexions à une échelle intercommunale apporte une réelle plus-value. L'effort de rééquilibrage de l'offre de logement social s'effectue à l'échelle de la commune mais aussi à l'échelle de l'intercommunalité. En illustre l'orientation prise par l'un des PLUi qui fixe un objectif de 25% de logements sociaux pour l'ensemble du territoire, impliquant la mise en application de seuils minimaux pour les communes déficitaires et de seuils maximaux sur les communes les plus « sociales ». Il en résulte à terme une meilleure répartition territoriale de l'offre de logement social, ce qui contribue à faire des PLUi des relais efficaces du SDRIF en matière de diversification de l'offre de logements. Ils peuvent également promouvoir une offre plus qualitative, à l'exemple d'un PLUi qui a fixé des taux de construction en fonction des différentes typologies d'offre sociale. Cela garantit par exemple la présence d'au moins 30% de logements en PLAI dans toute nouvelle construction de logement social. En outre, l'un des deux PLUi territorialise ses objectifs de construction au travers d'une OAP thématique et notamment la part de logements sociaux. Il favorise de ce fait le rééquilibrage de l'offre sociale tout en contribuant à l'accroissement de l'offre totale de logements sociaux.

En matière d'activité et d'emploi

2.1.6 Optimiser la localisation des nouveaux bureaux

Les orientations réglementaires du SDRIF précisent que les espaces de construction de bureaux doivent être guidés par « *la recherche d'une accessibilité optimale et en lien avec le principe de mixité fonctionnelle et sociale* ». Dans les faits, l'analyse révèle que les espaces dédiés aux bureaux sont avant tout prévus dans des zones urbaines denses, à proximité de gares ou de stations. Ils sont inscrits dans les OAP des documents d'urbanisme et prennent place au sein de vastes projets visant à développer une mixité de fonctions. Deux plans locaux d'urbanisme de deuxième couronne ont fait part de leur intention de favoriser l'implantation de tiers-lieux ou télécentres autour des gares existantes. Ils visent à faire bénéficier les « télé-travailleurs » d'équipements et de services innovants tout en limitant leurs déplacements.

En revanche, les territoires de l'échantillon dépourvus de gare ont plus de difficulté à esquisser une stratégie spatiale globale en matière d'implantation de bureaux, et les réflexions intercommunales restent très peu développées au vu des enjeux liés au développement économique local.

2.1.7 Intégrer des locaux d'activités (PME-PMI) dans les projets urbains

Autre problématique majeure énoncée par le Schéma directeur, la capacité des territoires à conserver et à intégrer des locaux d'activités de proximité dans les projets urbains interroge. Dans un contexte d'éviction croissante des TPE/PME des tissus urbanisés denses, le maintien et le redéploiement de foncier pour les activités productives doit s'inscrire dans une stratégie de développement urbain équilibré.

L'étude met en exergue une traduction très inégale de cette orientation selon les territoires. Elle est globalement bien appliquée dans les communes et intercommunalités situées en-dehors de l'unité urbaine, lesquelles mettent en avant dans leur PADD le souhait de renforcer les petites activités artisanales et les services dans les polarités urbaines existantes. L'objectif n'est cependant pas toujours repris dans les pièces réglementaires, voire très rarement dans les orientations d'aménagement et de programmation (2 PLU). Quand elles sont autorisées dans les règlements, les activités de type PME/TPE ont la nécessité de prendre les dispositions nécessaires pour limiter les risques et les nuisances avec le voisinage.

Dans les territoires plus fortement soumis à cet enjeu, à savoir les tissus denses de l'agglomération centrale en mutation, les réponses prennent différentes formes. Des PLU pourtant concernés par l'éviction des PME/TPE peuvent n'avancer aucune mesure et interdire les activités artisanales et industrielles au sein des tissus urbanisés, sans opérer de distinction entre petite et grosse activité productive. Ils privilégient alors leur implantation dans des zones d'activités dédiées, moins bien irriguées par les réseaux de transports en commun. Ce constat est à rapprocher de ce qui a été dit concernant l'orientation 1.3.5 sur la logistique urbaine.

D'autres communes se saisissent pleinement de la question et affichent une politique volontariste pour l'accueil des PME/TPE en zone dense. Situées en petite couronne, elles ont en commun un héritage industriel et artisanal fort mais fragilisé par d'importantes mutations urbaines. La valorisation des activités productives est affichée dans le projet d'aménagement et se traduit par l'accueil prioritaire de PME/TPE dans les projets urbains. Afin d'y parvenir, différentes mesures sont inscrites dans les PLU : il peut s'agir de garantir une vocation « activités » sur certains secteurs, fléchés dans les OAP, ou d'interdire les surfaces dédiées à l'habitat en rez-de-chaussée le long des axes bruyants, afin d'affirmer l'implantation de services et de petites activités productives.

Les collectivités semblent toutefois globalement moins bien pourvues et moins bien outillées pour répondre à cette problématique et la question du maintien des activités PME/TPE au sein des tissus urbanisés ne semble pas avoir trouvé toutes ses réponses au vu de l'analyse des documents d'urbanisme.

2.1.8 Privilégier la vocation "activités" de certaines grandes emprises, notamment en améliorant leur accessibilité et en les

modernisant, minimiser la consommation d'espaces des nouvelles ZAE

En parallèle, les orientations réglementaires du SDRIF insistent sur la compacité et l'accessibilité des nouvelles zones d'activités d'une part, le maintien et la densification des grandes emprises à vocation « activités » existantes d'autre part.

L'objectif de densification des zones d'activités existantes au détriment de nouvelles surfaces transparaît dans la majorité des documents d'urbanisme étudiés (7/8 PLU 1/2 PLU) même si les créations ou les extensions de zones d'activités restent nombreuses. C'est particulièrement le cas pour les documents d'urbanisme relevant de l'entité géographique « reste de l'agglomération centrale » ou ceux situés au sein du corridor aéroportuaire de Roissy. Dans certains cas, les projets d'aménagement et d'orientations affichent des objectifs précis de renouvellement (deux-tiers en renouvellement urbain et un tiers en extension par exemple) mais ne sont suivis d'aucune mesure réglementaire pour y concourir. Les quelques règlements volontaristes analysés permettent l'augmentation des droits à construire (hauteur maximale, retrait par rapport aux limites séparatives), mais ne garantissent pas la densification effective des zones. Cet écueil révèle une absence préoccupante de stratégie quant au rôle des zones d'activités à une échelle supra-communale et quant à leur devenir à moyen et long termes.

Par ailleurs, leur accessibilité questionne fortement au regard des projets développés dans les documents d'urbanisme. L'automobile reste le seul moyen de transport pour une majorité de zones et la question de leur connexion avec les gares proches par les modes doux reste très peu abordée. Ce constat est à nuancer dans les territoires du cœur de métropole où les zones d'activités existantes s'ouvrent progressivement sur la ville et voient leur accessibilité en transports en commun renforcée (bus en site propre et tramway principalement). Le désenclavement de ces espaces s'accompagne pour les territoires les plus denses de l'échantillon par une difficulté à maintenir les activités existantes, devant la pression très forte exercée par les activités résidentielles et tertiaires. La présence d'un règlement trop souple sur les espaces d'activités (possibilité d'implantation de bureaux par exemple) accentue le risque de favoriser la tertiarisation.

Finalement, la densification des zones d'activités économiques et des emprises liées à l'activité de manière plus générale interroge toujours, même si l'ensemble des documents d'urbanisme s'accordent sur la nécessité de leur optimisation. L'analyse montre qu'ils ne s'appuient pas suffisamment sur le SDRIF pour justifier leur politique en matière d'espaces d'activités.

En matière d'équipements et de services à la population

2.1.9 Optimiser la localisation des nouveaux équipements et services à la population à proximité des transports en commun

La thématique des équipements et des grands équipements n'appelle pas de point de vigilance particulier. Sur cette thématique, le Schéma directeur précise que les nouvelles implantations « s'effectueront prioritairement sur des sites bien desservis en transports collectifs et en circulations douces ». Les grands équipements doivent se localiser « de manière préférentielle à proximité d'une gare du réseau de transport en commun de niveau métropolitain ».

Les documents d'urbanisme prévoient des équipements permettant de répondre aux besoins de toutes les générations et pensés dans une logique d'accessibilité optimale. Ainsi, les équipements essentiels au bon fonctionnement urbain (écoles, maisons de retraite, offre de soins) sont indiqués dans les OAP des grands projets urbains et bénéficient d'une proximité immédiate aux réseaux de transports en commun. Les grands équipements prévus au sein de l'échantillon (4) sont tous situés dans l'agglomération centrale et devraient bénéficier d'une desserte en transports collectifs optimale. En revanche, les démarches engagées répondent d'abord à une demande locale et peinent à s'inscrire dans une perspective intercommunale.

2.1.10 Créer, maintenir ou développer les emplacements dédiés aux commerces de proximité et éviter les nouvelles surfaces commerciales diffuses

En matière d'armature commerciale, le schéma régional indique la création ou le maintien des emplacements dédiés aux commerces de proximité dans les espaces résidentiels et dans les zones d'emplois. Il prévoit également la limitation des implantations commerciales diffuses, en particulier le long des axes routiers.

Tous les documents d'urbanisme sont unanimes quant au renforcement du tissu commercial de centre-ville, levier efficace de valorisation des tissus urbains souvent intégré dans une stratégie plus globale.

Pour autant, parmi les documents étudiés, l'analyse du tissu commercial existant et la présentation d'une stratégie claire visant à la meilleure répartition géographique de l'offre restent lacunaires et sont présentes dans moins de la moitié des PLU analysés (9/20). Les PLU s'avèrent plus pertinents pour traiter cette question, qu'ils analysent de manière plus fine tout en insistant sur la hiérarchisation des pôles commerciaux à une échelle intercommunale.

L'inscription dans les orientations d'aménagement et de programmation de locaux dédiés aux surfaces commerciales de proximité s'avère l'outil privilégié des collectivités pour mettre en œuvre l'orientation du Schéma directeur. Ces surfaces prennent généralement place au sein de nouveaux projets urbains, dans une logique de mixité fonctionnelle. Quelques PLU mobilisent des outils réglementaires plus spécifiques afin de favoriser la diversité et la vitalité des tissus commerciaux, tels la délimitation de linéaires de préservation et de développement de la diversité commerciale (1) ou l'assouplissement des normes de stationnement le long de certains linéaires (2). Il est toutefois à déplorer l'absence de prise en compte des futures gares du GPE dans les territoires concernés, et des incidences qu'elles auront sur le dynamisme commercial local, en rappelant que ces lieux de flux constitueront également à terme de nouvelles polarités commerciales. En outre, le développement de commerces de proximité dans les zones d'emplois n'a pas été observé dans l'échantillon.

Concernant la limitation des implantations commerciales diffuses, quelques PLU établissent un lien direct entre la préservation des commerces de proximité et la maîtrise des nouvelles surfaces commerciales en extension. La restructuration et la densification des zones commerciales sont ainsi préférées à la création de nouvelles zones, même si ces objectifs sont difficilement relayés par des outils concrets dans les pièces réglementaires. De même, la question de leur accessibilité en transports en commun fait défaut dans de nombreux documents et témoigne d'une prise en compte encore trop peu poussée.

2.2 L'optimisation des espaces urbanisés

Le SDRIF met l'accent sur l'impératif d'optimisation des espaces déjà urbanisés, ceci afin de réduire l'étalement urbain et de répondre aux besoins de logements. Il repose sur les principes d'intensité, de compacité et de polarité. Le choix de reconstruire la ville sur la ville porte sur toutes les fonctions urbaines, au premier rang desquelles le logement et les activités économiques.

2.2.1 Optimiser les espaces urbanisés (accroissement de la densité de 10%)

Cette orientation réglementaire majeure du SDRIF concerne seulement les communes qui ne disposent pas de gare sur leur territoire. Elle est matérialisée sur la CDGT par des « micropastilles » de couleur claire et implique de fixer des règles d'urbanisme permettant d'atteindre une augmentation de 10% de la densité humaine et de la densité moyenne des espaces d'habitat à l'échelle communale et à horizon 2030. Cette quantification de l'objectif de densification a été demandée par l'Etat pour

vérifier la possibilité de produire 70 000 logements et respecter la territorialisation des objectifs logement, ainsi que par l'autorité administrative pour justifier la limitation de la consommation d'espace.

Pour rappel, la densité humaine s'obtient en divisant la somme de la population et de l'emploi, accueillis ou susceptibles de l'être, par la superficie de l'espace urbanisé à laquelle s'ajoute, le cas échéant, la superficie des nouveaux espaces d'urbanisation. La densité des espaces d'habitat est calculée en divisant le nombre de logements d'un territoire par la superficie de ses espaces d'habitat.

L'augmentation de la densité humaine et de la densité moyenne des espaces d'habitat



Les documents de planification sont donc tenus de démontrer l'effort réalisé en matière de densification. Les territoires dont la densité des logements à l'hectare est deux fois plus forte que la moyenne du cœur de métropole (110 logements par hectare) ne sont pas soumis à l'exercice mais doivent néanmoins contribuer à l'effort collectif. Cette dérogation ne concerne qu'une seule commune de l'échantillon.

Un quart des PLU de l'échantillon doit fixer des règles d'urbanisme permettant d'atteindre une augmentation de 10% de la densité humaine et de la densité moyenne des espaces d'habitat. Les autres communes abritant toutes au moins une gare, c'est la règle des 15% qui s'applique. Les PLU de l'échantillon contiennent majoritairement des communes tenues de respecter le chiffre de 15%.

Les communes de l'échantillon concernées par la règle de 10% sont toutes situées en deuxième couronne. Elles présentent une faible densité de leurs espaces urbanisés et sont peu peuplées. Pour autant, elles relayent l'objectif de renouvellement urbain dans leur projet d'aménagement et de développement durables. Derrière cette intention, c'est la préservation des espaces naturels, agricoles et boisés qui est principalement visée, mise en lien avec la nécessaire construction de logements ou d'espaces dédiés aux activités économiques. L'optimisation des tissus urbains est conditionnée dans la totalité des PLU à la maîtrise du développement urbain et au maintien du cadre de vie existant. Les entretiens menés auprès des communes en question confirment le caractère prégnant de cet enjeu, l'objectif de densification étant fréquemment jugé difficile au regard de la volonté de préserver l'identité architecturale et paysagère du territoire.

Afin de répondre aux orientations réglementaires du SDRIF, les documents de planification présentent dans leur rapport de présentation une réflexion sur les possibilités d'évolution raisonnée de leurs tissus urbains. Le rapport de justification présente une démonstration de l'optimisation des espaces urbanisés du territoire, parfois appuyée par des calculs. Néanmoins, un seul document parmi ceux soumis au seuil de 10% (1/5) met effectivement en œuvre les conditions nécessaires au respect de l'orientation réglementaire.

Plusieurs raisons peuvent dès lors être avancées pour expliquer la faible proportion de communes respectant le seuil énoncé. Parmi celles-ci, la difficulté éprouvée par les collectivités ou les bureaux d'études à esquisser un calcul réaliste d'accroissement de la densité humaine et des espaces d'habitat transparaît régulièrement. Le calcul de la superficie des espaces urbanisés et des espaces d'habitat peut poser problème et aboutir à des surfaces de référence différentes de celles du SDRIF. La démonstration comme le « contrôle » de ce calcul sont difficiles, en particulier en l'absence de COS et de recours à une densité minimale. Finalement la démarche peut s'avérer complexe faute d'ingénierie, et quelques documents d'urbanisme renoncent tout bonnement à s'essayer à une justification chiffrée.

La démonstration de l'optimisation des espaces urbanisés est plus facilement appréhendée par le prisme de la densité des espaces d'habitat que par celui de la densité humaine. En cause, les obstacles rencontrés par les collectivités pour prévoir le développement de l'emploi à moyen et long

termes. L'accroissement de la densité humaine repose donc, dans la majorité des cas observés, uniquement sur celui de la densité de peuplement. Cette considération tend à faire concentrer l'effort d'optimisation sur les espaces d'habitat, même si quelques documents poussent la question de la densification des espaces d'activités existants.

Autre élément d'explication, les communes concernées font face à un développement souvent très modéré de leur territoire, ce qui complexifie les possibilités d'optimisation des espaces urbanisés.

Toutefois, ces difficultés d'appréhension de l'orientation ne doivent pas occulter un effort bien réel d'optimisation des espaces urbanisés de la part des communes. Au-delà de la simple atteinte du seuil requis, l'obligation de réalisation d'une démonstration chiffrée permet l'émergence d'une vraie réflexion locale quant aux capacités d'optimisation des tissus urbanisés. Preuve en est, les communes ont toutes présenté des efforts perceptibles allant dans ce sens. Cette mise en mouvement témoigne d'une appropriation des questions relatives à la densification, généralisée à toute l'Ile-de-France. Elle se traduit par l'identification d'espaces mobilisables et par la mise en place d'outils réglementaires afin de maîtriser leur développement.

Ainsi les objectifs affichés dans les PADD sont largement repris dans les pièces opposables des documents d'urbanisme. Les règlements prévoient par exemple une augmentation de l'emprise au sol des parcelles situées en renouvellement urbain. Plus rarement, ils peuvent aussi permettre un rehaussement de la hauteur du bâti situé sur un secteur stratégique.

La bonne identification des dents creuses dans le diagnostic permet aux collectivités de s'appuyer amplement sur ces espaces pour mener à bien leur développement urbain, lesquels offrent des capacités suffisantes pour accueillir les nouvelles surfaces d'habitat. Cette disposition est en adéquation avec les préconisations du SDRIF visant à « *favoriser la mutabilité des terrains et la densification des constructions dans les tissus urbains existants, notamment en exploitant des friches et des enclaves urbaines, etc.* ».

2.2.2 Participer à l'effort de densification pour les communes très denses

Il a été rappelé que les communes dont la densité moyenne des espaces d'habitat est supérieure à 220 logements par hectare, non soumises au seuil fixé, doivent toutefois participer à l'effort de densification. Cette orientation a pu être vérifiée sur une commune de l'échantillon, laquelle a contribué de manière significative à l'effort de densification, grâce à l'accroissement des capacités d'accueil de l'espace urbanisé en matière de population et d'emploi.

2.2.3 Densifier les quartiers à proximité des gares (accroissement de la densité de 15%)

Le SDRIF accentue l'effort de densification des espaces urbanisés dans les quartiers situés à proximité des gares. Devant l'urgence de construction de logements et la nécessité d'articuler au mieux le développement urbain et les transports collectifs, certains territoires sont appelés à prendre part de manière plus importante à l'effort de construction régional. Ainsi les territoires « *les mieux desservis par les réseaux de transports collectifs, les quartiers de gare, doivent constituer des lieux privilégiés de la densification, tant en termes d'offre d'habitat que d'emploi, afin de favoriser la mobilité par les transports collectifs et de mieux rentabiliser les investissements publics réalisés ou à venir* ». (DPSO p.89). C'est pourquoi les communes comprenant des quartiers à densifier à proximité d'une gare sont tenues d'inscrire, dans leur document d'urbanisme, des règles permettant un accroissement de 15% de la densité humaine et de la densité des espaces d'habitat à l'échelle communale à horizon 2030.

Cette orientation a pu être vérifiée sur les trois quarts des PLU de l'échantillon et sur les 2 PLUi. L'objectif d'intensification qu'elle recouvre est partagé de manière unanime dans les documents d'urbanisme (15/15 PLU, 2/2 PLUi). Relayé au sein du projet d'aménagement et de développement durables, il tient une place importante dans la définition des différents projets de territoire examinés. Ces derniers s'accordent sur la volonté de privilégier le développement dans les secteurs présentant une qualité de desserte en transports en commun prévue par le SDRIF. Cette résolution permet

d'appuyer une stratégie d'ensemble structurant le développement urbain. L'optimisation des surfaces urbanisées apparaît ainsi comme un enjeu majeur des documents d'urbanisme même s'il est généralement évoqué après l'objectif d'amélioration du cadre de vie. Il est fortement associé au SDRIF, la majorité des PLU et la totalité des PLUi évoquant le Schéma directeur sur cette question. Cette apparente convergence cache néanmoins quelques réticences, révélées lors des entretiens menés auprès des collectivités. Cela concerne particulièrement les territoires situés en grande couronne, dans lesquels les élus associent l'objectif d'intensification des quartiers de gare à une menace potentielle pour l'identité et le cadre de vie local.

L'analyse atteste d'un réel effort de densification des espaces urbanisés dans les communes soumises à un accroissement de 15% de la densité humaine et de la densité des espaces d'habitat. Quelques territoires se détachent par des projections très ambitieuses en matière d'optimisation des tissus urbains, dépassant pour certains l'objectif de 15% dès 2020. Ils sont situés à la limite entre la petite et la grande couronne et présentent des objectifs de construction de logements et de bureaux particulièrement poussés. Impactés par des projets de transports en commun structurants (GPE, tramway, bus en site propre), ces territoires tendent à affirmer ou renforcer des polarités urbaines structurées autour des gares ou stations.

Mais cette tendance se confirme également sur des territoires plus éloignés de l'agglomération urbaine, comme c'est le cas pour des communes relevant de l'entité « bourgs, villages et hameaux » qui affichent une volonté forte d'imbriquer leurs futurs nouveaux quartiers avec les pôles de modalité existants.

Si l'effort de densification des quartiers à proximité des gares est patent dans l'échantillon étudié, la démonstration permettant de juger de la bonne atteinte des 15% d'accroissement pose régulièrement problème. Le calcul nécessaire à la prévision de l'accroissement de la densité humaine et des espaces d'habitat s'avère complexe à réaliser, à l'instar de ce qui a été dit pour les communes soumises à un accroissement de 10%. Par ailleurs, les données de référence utilisées pour le calcul ne sont pas toujours homogénéisées. Les PLUi étudiés par exemple, s'ils présentent des efforts non négligeables en faveur de l'intensification urbaine, s'appuient sur des données de référence différentes de celles indiquées dans le référentiel territorial. En suivant une méthode de calcul différente de celle du SDRIF pour estimer les surfaces urbanisées du territoire, les PLUi s'exposent à des écarts de résultat d'autant plus importants qu'ils couvrent de larges territoires. Cela peut alors fausser la présentation de l'augmentation des densités à atteindre.

Face à ces difficultés, les rapports de présentation des PLU examinés, censés livrer une démonstration détaillée des prévisions en matière de densification, se bornent le plus souvent à l'énonciation des prévisions d'accueil de la population et des emplois en précisant qu'elles s'inscrivent en compatibilité avec les orientations du SDRIF. Ce constat est appuyé par l'analyse des avis de l'IAU sur les documents d'urbanisme arrêtés : parmi les 391 avis de PLU et PLUi passés en revue, 15% présentent une réserve liée à un manque d'information ou de justification chiffrée. Elle concerne majoritairement les prévisions d'emploi et les calculs nécessaires à la démonstration de l'accroissement de la densité.

Mais là encore les situations sont contrastées en fonction des documents analysés, puisque quelques PLU ont parfaitement mené la démonstration d'accroissement de leur densité humaine et des espaces d'habitat.

Finalement, la question de la capacité des documents d'urbanisme à conduire des prévisions précises renvoie à la problématique de l'ingénierie accompagnant leur élaboration. Le niveau d'expertise du bureau d'étude ou l'accompagnement d'acteurs locaux (les PNR par exemple) influencent fortement la qualité des démonstrations présentées dans les documents d'urbanisme locaux.

Comme évoqué précédemment à travers l'objectif de 10%, la pertinence du seuil de 15% vers lequel doivent tendre les communes réside moins dans sa stricte application que dans l'émergence d'une réelle réflexion visant à optimiser les espaces urbanisés. L'orientation du SDRIF permet par ailleurs d'accompagner le mouvement de densification autour des gares. Cependant, le fait que l'orientation des 15% s'applique à l'ensemble de la commune et non au seul quartier de gare complexifie les tentatives d'évaluation de la densification des quartiers de gare. Le manque d'anticipation de l'accroissement de l'emploi dans les prévisions reste par ailleurs dommageable, d'autant plus que de nombreux territoires accusent un déséquilibre de leur ratio habitat/emploi.

Outre l'atteinte quantitative des orientations fixées par le SDRIF, la question d'une prise en compte plus qualitative des règles liées à la densification des quartiers à proximité des gares peut être posée. Elle interroge au regard de la diversification des fonctions urbaines sur ces secteurs. La majorité des nouveaux projets prévus à proximité des gares s'oriente en effet vers une offre de logements/bureaux,

au détriment d'autres fonctions (les activités productives compatibles avec un tissu résidentiel par exemple).

Autre point de vigilance, les services techniques de communes situées en zone peu dense ont témoigné d'une certaine difficulté à conduire une dynamique de densification dans les quartiers de gare. En cause, les pressions qui en résultent sur l'offre de stationnement autour des gares. Elles sont d'ailleurs exacerbées par les orientations du PDUIF visant à plafonner le nombre de places de stationnement pour chaque nouvelle opération d'aménagement et induisent congestion et saturation de l'espace public. Même si le PDUIF est plus souvent mis en cause que le SDRIF à ce sujet, les collectivités concernées accusent une transition trop « brutale » vers les mobilités douces et interrogent le caractère « rigide » des 15%, applicables aussi bien sur une commune du cœur de métropole que sur une commune située en-dehors de l'agglomération centrale.

En ce qui concerne les outils mobilisés par les collectivités locales, la mise en place d'un zonage spécifique dans le règlement permet de décliner des règles adaptées en termes de gabarit des constructions. En comparant les documents d'urbanisme antérieurs à ceux actuellement en vigueur, il apparaît que la hauteur maximale des bâtiments a significativement été rehaussée dans les PLU actuels. D'autres mesures sont employées notamment pour renforcer la maîtrise publique du foncier et assurer le bon développement des quartiers de gare, à l'image du périmètre d'inconstructibilité de cinq ans indiqué à l'article L 123-2-a du Code de l'urbanisme.

2.2.4 Développer les secteurs à fort potentiel de densification

Le SDRIF pointe sur la CDGT des secteurs dits à fort potentiel de densification, caractérisés par un potentiel de valorisation important, notamment lié à leur desserte, ou par la présence d'emprises mutables significatives. Ils sont représentés symboliquement par des pastilles rouges. Appréhendés en tant que secteurs privilégiés de la densification francilienne, ils doivent être « *le lieu d'efforts accrus en matière de densification du tissu urbain, tant dans les secteurs réservés aux activités que dans les secteurs d'habitat* ».

La traduction de cette orientation a été inégale dans les documents d'urbanisme de l'échantillon concernés. Bien identifiée, l'orientation a systématiquement été retranscrite dans le rapport de présentation des documents d'urbanisme impliqués. Sa compréhension ne semble pas poser problème et sa légitimité ne semble pas remise en cause. Il est néanmoins peu aisé de tirer de grands enseignements de l'analyse des documents d'urbanisme, la traduction de l'orientation réglementaire étant fortement liée au contexte local. En effet, les pastilles indiquées par le SDRIF recouvrent des secteurs aux fonctions très variées (zone pavillonnaire, zone d'activités, friche, etc.) et situés plus ou moins stratégiquement à l'échelle communale. L'évaluation de la bonne traduction de cette orientation s'apprécie donc avant tout au regard du contexte local.

En revanche, des observations communes peuvent être émises au vu de certains cas rencontrés. Une problématique interpelle tout particulièrement, relative à la densification des zones pavillonnaires. Près de la moitié des PLU de l'échantillon (8/20) doivent effectivement composer avec l'orientation visant à densifier tout ou partie de leurs zones pavillonnaires. Outre les difficultés soulignées pour mobiliser ces espaces, mobilisation souvent synonyme de contentieux juridiques pour les services techniques interrogées, les collectivités de l'échantillon expriment une réticence grandissante vis-à-vis de la mutation de leurs espaces pavillonnaires. Elle s'explique par une volonté de préserver l'identité de la commune, dont ces espaces font partie intégrante, mais aussi de conserver l'hétérogénéité des formes urbaines. Les zones pavillonnaires sont également valorisées en tant qu'espaces de « respiration » au sein du tissu urbain et dotées de qualités climatiques. Dès lors, certaines communes font le choix de protéger leur tissu pavillonnaire, au dépend de l'orientation réglementaire du SDRIF.

Cette question en appelle une autre, plus générale, portant sur les leviers de densification offerts aux collectivités. Les pastilles rouges couvrant des secteurs en friche et de grandes emprises mutables tendent à être mieux appliquées par les collectivités que celles couvrant des secteurs déjà habités et sous-densifiés. Cela confirme le rôle clé des friches, dents creuses et emprises désaffectées dans la densification des tissus urbanisés, leur mobilisation contribuant de manière significative aux objectifs du SDRIF.

Enfin, une attention particulière doit être accordée à la densification des secteurs d'activités économiques en zone dense. Ces espaces représentent un fort potentiel de densification et les

collectivités concernées ont pu y projeter des perspectives ambitieuses en termes d'accroissement des capacités d'accueil de l'emploi et de l'habitat. Il convient néanmoins de s'interroger sur les effets de cette densification, qui accélère la mutation des activités productives vers des activités tertiaires ou résidentielles. Cette dynamique, qui se rencontre essentiellement en cœur de métropole, peut ainsi aller à l'encontre des orientations du SDRIF visant à développer les activités productives en zone dense.

2.3 Les nouveaux espaces d'urbanisation

Le Schéma directeur donne la priorité à la limitation de la consommation d'espace et à l'optimisation des tissus urbains existants. Mais il prévoit également des capacités d'extension, dont il n'impose pas l'ouverture. Les documents d'urbanisme doivent démontrer la nécessité de mobiliser les capacités d'extension prévues par le SDRIF à horizon 2030. Ces capacités se déclinent de différentes manières, selon qu'elles sont cartographiées ou non sur la CDGT. Leur traduction sera analysée au cas par cas dans les paragraphes qui suivent.

Les orientations réglementaires du SDRIF insistent sur la qualité requise des extensions urbaines : elles doivent se faire en continuité de l'espace urbanisé existant et en respect des continuités écologiques, des liaisons forestières, agricoles ou vertes et des fronts urbains d'intérêt régional.

Ces grands principes sont étroitement partagés par les documents d'urbanisme de l'échantillon. Les PADD promeuvent largement une urbanisation maîtrisée et durable, répondant entre autres à la nécessité de préserver les espaces agricoles, naturels et boisés. Les justifications des documents d'urbanisme à ce sujet s'inscrivent d'autant plus fortement en cohérence avec les orientations du SDRIF qu'elles répondent également aux exigences légales énoncées par le Code de l'urbanisme en matière de limitation de l'étalement urbain. En effet, le DOO du SCoT et le PADD du PLU sont tenus de justifier les objectifs chiffrés de limitation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

2.3.1 Urbaniser en continuité de l'existant

Les nouveaux espaces d'urbanisation prévus dans les documents d'urbanisme sont tous situés en continuité des tissus urbanisés existants. Une proportion non négligeable des projets inscrits doit se réaliser en comblement de dents creuses, en limite de l'urbanisation existante.

Ces observations valent autant pour les PLU que les PLU intercommunaux, lesquels affichent expressément l'objectif de limitation de l'étalement urbain. L'un des deux PLU s'est d'ailleurs engagé à ne pas urbaniser plus de 1,55% de la surface des espaces urbains existants, soit la mobilisation d'un cinquième du potentiel d'urbanisation accordé par le SDRIF à l'horizon 2030.

2.3.2 Développer les secteurs d'urbanisation préférentielle

Les capacités d'extension accordées par le SDRIF au titre des secteurs d'urbanisation préférentielle sont cartographiées par des pastilles de couleur orange sur la carte de destination générale des différentes parties du territoire. Elles ont été définies sur des secteurs en capacité de recevoir de nouveaux quartiers avec une forte densité. Chaque pastille indique une capacité d'urbanisation de l'ordre de 25 hectares, dont les documents d'urbanisme doivent préciser la localisation et le nombre d'hectares utilisés.

Parmi la dizaine de PLU concernés par un ou plusieurs secteurs d'urbanisation préférentielle, la moitié seulement ont prévu de mobiliser le potentiel offert par le SDRIF. Ils sont situés sur des communes de l'agglomération centrale. Les surfaces mobilisées restent modérées, les communes ne décidant d'ouvrir à l'urbanisation qu'une partie de leur potentiel total.

Dans quelques cas, les espaces réellement disponibles à l'urbanisation ne permettent pas d'atteindre

le chiffre de 25 hectares par pastille, compte tenu des servitudes locales qui peuvent s'appliquer sur les territoires. Les documents d'urbanisme disposent néanmoins d'une marge de manœuvre et peuvent ouvrir à l'urbanisation des secteurs non fléchés par le SDRIF mais suffisamment proches d'une pastille. L'analyse indique que les communes n'abusent pas de cette marge de manœuvre et la localisation des nouveaux secteurs d'urbanisation se fait en compatibilité avec la position des pastilles indiquées sur la CDGT.

En termes de densité, les projections affichées s'inscrivent timidement en conformité avec les orientations du SDRIF. Ce dernier prévoit que l'urbanisation doit permettre d'atteindre une densité moyenne de l'ensemble des nouveaux espaces d'habitat au moins égale à 35 logements par hectare. Dans les territoires où la densité moyenne des espaces d'habitat existants est déjà supérieure à 35 logements par hectare, elle doit permettre d'atteindre une densité au moins égale à la moyenne locale. La densité programmée des nouveaux secteurs d'urbanisation reste assez faible, très fréquemment calée sur le chiffre de 35 logements par hectare. Les projets prévus sur ces secteurs se caractérisent en effet par la prédominance de logements individuels, voire de petits collectifs, accompagnés dans quelques cas d'équipements de type scolaire. Pour autant, le seuil de 35 logements par hectare est bien assimilé dans les documents d'urbanisme, puisque mentionné à plusieurs reprises dans les rapports de présentation.

Des secteurs d'urbanisation préférentielle sont également mobilisés pour développer des activités économiques. Toutefois, le SDRIF n'indique pas de seuil de densité pour les nouvelles extensions urbaines à vocation économique, lesquelles continuent d'être caractérisées par une faible densité.

2.3.3 Développer les secteurs d'urbanisation conditionnelle

Les secteurs d'urbanisation conditionnelle sont dits « *porteurs de potentialités de développement urbain à terme* », par leur localisation, leurs caractéristiques et la place qu'ils occupent dans le projet spatial régional. Leur ouverture à l'urbanisation est subordonnée au respect d'une condition de desserte. Ils sont représentés symboliquement par une pastille de couleur jaune sur la CDGT, chaque pastille indiquant une capacité d'urbanisation de l'ordre de 25 hectares.

Deux PLU de l'échantillon sont concernés par la présence de secteurs d'urbanisation conditionnelle. Des projets y sont déjà prévus, mais qui dépassent la seule initiative de la commune par leur importance et leur rayonnement régional voire national. Ils nécessitent l'implication de nombreux acteurs et étaient programmés avant l'élaboration du SDRIF. Les PLU en question prennent acte de ces projets et n'empêchent pas leur réalisation.

2.3.4 Développer les secteurs à proximité des gares

Le SDRIF prévoit la valorisation du réseau de transports en commun par la promotion d'un développement urbain dense autour des gares. La CDGT définit ainsi des secteurs situés dans un rayon de l'ordre de 2 kilomètres autour d'une gare, dans lesquels est possible une extension de l'urbanisation de l'ordre de 5% de l'espace urbanisé communal. L'ouverture à l'urbanisation est possible à la condition qu'elle se fasse en continuité de l'espace urbanisé existant au sein duquel la gare est implantée.

L'analyse met en lumière la bonne traduction de cette orientation réglementaire. Les collectivités ayant décidé de mobiliser ce potentiel ont veillé à ne pas déroger à l'objectif de modération de l'extension urbaine, en continuité des tissus urbains existants. Elles s'appuient sur l'orientation du SDRIF pour justifier leur action dans les documents d'urbanisme.

2.3.5 Conforter les agglomérations des pôles de centralité et les bourgs villages et hameaux

Dans le but de renforcer le polycentrisme régional à toutes les échelles et de contrôler la consommation d'espace, le SDRIF favorise l'intensification urbaine des agglomérations des pôles de

centralité. Un effort d'intensification urbaine est également attendu au sein des bourgs, villages et hameaux des espaces ruraux afin de limiter leur étalement urbain. Pour répondre à ces objectifs, il accorde des capacités d'extension pour les communes situées au sein de l'agglomération d'un pôle de centralité à conforter et pour les communes relevant de l'entité géographique « bourgs, villages et hameaux ».

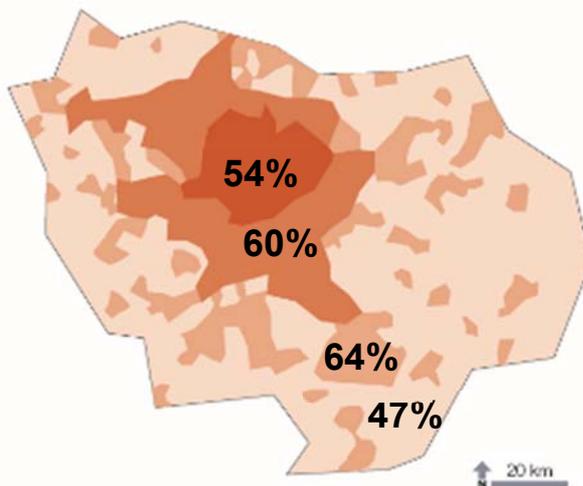
Dans ces deux cas de figure, le SDRIF autorise une extension de l'urbanisation de 5% de l'espace urbanisé communal, à horizon 2030. Si elle n'est pas cartographiée, l'extension doit néanmoins se réaliser en continuité de l'espace urbanisé existant et ne doit pas conduire à « dé-densifier ».

L'analyse des documents d'urbanisme fait état d'une mobilisation modérée des potentialités offertes par le SDRIF. Les nouveaux projets urbains se situant majoritairement au sein de l'enveloppe urbaine, l'inscription de nouvelles zones dans les plans de zonage porte, quand elle a lieu, sur un très petit nombre d'hectares. Les entretiens auprès des collectivités tendent à montrer que ces potentialités d'extension sont appréhendées comme des réserves mobilisables à long terme, plutôt que comme des droits acquis et immédiatement réquisitionnés. Effectivement, la programmation urbaine des documents d'urbanisme privilégie d'abord des opérations en renouvellement, à l'exception d'un PLU situé dans l'entité « agglomération des pôles de centralité à conforter ».

Des difficultés se font sentir concernant la compréhension de la règle, au regard des autres capacités d'urbanisation accordées par le SDRIF. En effet, quelques PLU justifient de manière erronée la mobilisation des capacités offertes, en confondant les capacités cartographiées et les capacités non cartographiées. Point de vigilance déjà mentionné dans la partie 2.2 « l'optimisation des surfaces urbanisées », certains documents d'urbanisme ne se basent pas sur la même définition des espaces urbanisés que celle avancée par le SDRIF, ou adoptent une méthode de calcul différente. En conséquence, les 5% d'extension prévus par le Schéma directeur peuvent exprimer un potentiel en hectare très variable selon la définition utilisée, et dépasser les capacités accordées par le SDRIF.

Les agglomérations des pôles de centralité sont particulièrement concernées par ces difficultés, et de manière générale par l'application des orientations du SDRIF. En témoigne la répartition géographique des avis émis par l'IAU, représentée ci-dessous.

Part des avis avec réserves sur l'ensemble des avis analysés en fonction de chaque entité géographique du SDRIF



Lecture : 64% des avis portant sur un document d'urbanisme de l'entité « agglomérations des pôles de centralité » émettent une ou plusieurs réserves quant à sa compatibilité avec le projet spatial régional

2.3.6 Mutualiser, si besoin, des capacités d'urbanisation non cartographiées à l'échelle du PLUi

En cas de SCoT ou de PLU intercommunal, le SDRIF prévoit la possibilité de mutualiser les capacités d'extension offertes au titre des secteurs en agglomération des pôles de centralité et en bourgs, villages et hameaux. Aucun des deux PLUi de l'échantillon n'ayant souhaité s'engager dans cette démarche, l'analyse de cette disposition sera examinée dans la partie traitant de la traduction réglementaire à l'échelle des SCoT.

Malgré une bonne traduction des orientations du SDRIF dans l'ensemble, la consommation d'espace reste une problématique prégnante pour la région francilienne. En atteste le nombre de réserves émises par l'IAU sur les documents d'urbanisme arrêtés à ce sujet : sur les 391 documents traités, 52 ont été signalés pour leur prise en compte insuffisante des orientations du SDRIF en matière d'extension urbaine. Ce qui en fait le premier motif de réserve sur l'échantillon traité. Les raisons renvoient généralement à des considérations d'ordre quantitatif (inscription excessive d'espaces à l'urbanisation) ou d'ordre spatial (inscription de zones à urbaniser en-dehors des espaces prévus par le SDRIF). Ces réserves doivent toutefois être nuancées du fait de l'attention pointue accordée à la question de la consommation d'espace lors de la rédaction des avis, qui vise à alerter les services de la Région et de l'Etat avant l'approbation des documents et peut de ce fait accentuer les éléments de vigilance.

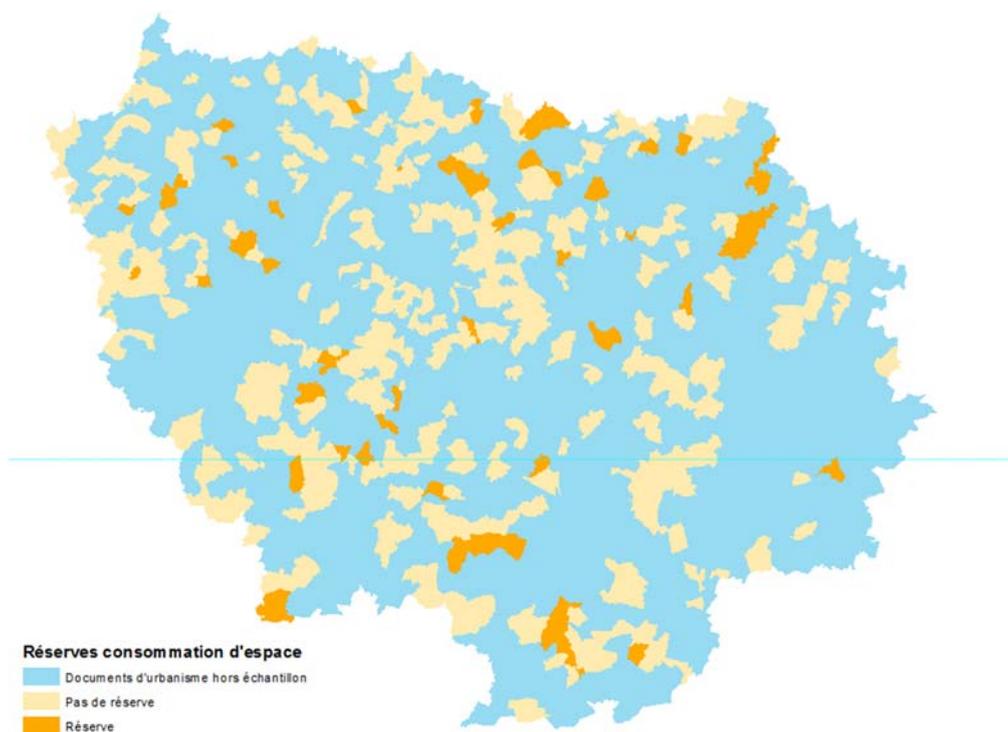


Figure 6 – Représentation géographique des documents d'urbanisme concernés par une réserve liée à la question de la consommation d'espaces dans les avis de l'IAU

Si la spatialisation des réserves liées à la consommation d'espace n'appelle pas de tendances spécifiques localisées, il peut être constaté que les communes situées sur la ceinture verte sont assez nettement représentées. Par ailleurs, les avis des PLU/PLUi relevant de l'entité géographique des agglomérations des pôles de centralité du SDRIF présentent la plus forte proportion de réserves liées à la consommation totale par rapport à l'ensemble de leurs réserves (15% des réserves). Ils sont suivis de près par les avis de l'entité de l'agglomération centrale (14% des réserves), puis l'entité bourgs, villages et hameaux (10%), et enfin le cœur de métropole (2%).

3 PRESERVER ET VALORISER

3.1 Les fronts urbains

Règle concernée

3.1.1 Rendre les fronts urbains d'intérêt régional intangibles

En favorisant la densification et en limitant les extensions urbaines, le SDRIF fait porter l'attention sur les lignes de contact entre les espaces ouverts et urbains, *via* les fronts urbains. Dans la ceinture verte et dans les grandes vallées, où la pression urbaine est particulièrement forte, des fronts urbains d'intérêt régional sont représentés sur la CDGT. Il revient à la charge des collectivités territoriales d'en fixer les limites précises dans leurs documents d'urbanisme.

Près d'une dizaine de plans locaux d'urbanisme de l'échantillon sont concernés par un ou plusieurs fronts urbains d'intérêt régional, dont un PLUi. L'intégralité des documents d'urbanisme en question a veillé à respecter le front urbain imposé par le SDRIF (7/7 PLU, 1/1 PLUi). Celui-ci étant bien identifié dans le rapport de présentation et parfois réaffirmé dans le PADD. Les PLU reconnaissent la nécessité de marquer une limite claire de l'urbanisation pour protéger les espaces ouverts de toute fragmentation ou altération et pour faciliter la cohabitation entre usage agricole et usage résidentiel. Le caractère intangible des fronts urbains est par ailleurs garanti.

En conséquence, les actions préconisées par les documents d'urbanisme sont compatibles avec le SDRIF. Les pièces réglementaires prévoient le maintien des zones agricoles, naturelles ou boisées. En revanche, les entretiens réalisés auprès des services techniques et des bureaux d'études ont révélé une réelle difficulté à délimiter de manière précise les fronts urbains. Les interprétations liées à leur délimitation peuvent varier selon les personnes associées et la traduction finale des fronts urbains nécessite parfois un long travail de concertation et d'arbitrage. Il en résulte toutefois une réelle application de l'orientation.

3.2 Les espaces agricoles

3.2.1 Préserver les unités d'espaces agricoles cohérentes et éviter la fragmentation des espaces agricoles

Les dispositions du SDRIF préservent les « unités d'espaces agricoles cohérentes ». Elles sont représentées par un aplat jaune sur la CDGT. Les orientations réglementaires précisent que les espaces agricoles ne figurant pas sur la carte sont à préserver s'ils sont exploitables et nécessaires à la viabilité de l'exploitation agricole. Hormis lorsque des capacités d'urbanisation cartographiées et non cartographiées sont prévues, le SDRIF proscriit les installations, ouvrages et travaux autres que les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, ainsi que d'autres cas particuliers (carrières, ouvrages et services publics ou d'intérêt collectif de niveau intercommunal ne trouvant pas à s'implanter dans l'espace urbanisé existant, etc.).

La totalité des documents d'urbanisme de l'échantillon concernés affiche un objectif de protection ou de valorisation des espaces agricoles (17/17 PLU, 2/2 PLUi). Les objectifs du SDRIF sont régulièrement repris pour appuyer cette volonté. Comme évoqué précédemment, la priorité donnée au renouvellement de l'existant sur l'étalement urbain conduit à une mobilisation modérée des espaces agricoles. De plus, deux communes de petite couronne restituent en zone A des surfaces anciennement classées AU dans le plan de zonage de leur PLU.

Les hectares indiqués pour l'extension urbaine se situent en continuité de l'urbanisation existante. Dans l'ensemble, leur urbanisation n'est pas de nature à morceler ou altérer les unités d'espaces agricoles cohérentes. Le respect des délimitations indiquées par le SDRIF au titre des fronts urbains participe de manière significative à la préservation de ces espaces.

L'enjeu de maintien des espaces agricoles est souvent rapproché de l'objectif de valorisation des grandes entités paysagères locales. Plus rarement, il est mis en lien avec leur fonction économique et d'approvisionnement. Un PLUi a ainsi affirmé la fonction alimentaire de ces espaces agricoles, en inscrivant dans son PADD la préservation des espaces pour l'agriculture urbaine et péri-urbaine, notamment à travers la mise en place de circuits courts.

Les zones agricoles sont également mises en relation avec d'autres espaces naturels structurants, par le biais des continuités écologiques énoncées par le SDRIF et le SRCE.

Afin de répondre aux objectifs qu'elles se sont fixées, les collectivités territoriales ont recours à des dispositions réglementaires spécifiques en complément du zonage agricole. Certains territoires bénéficient ainsi d'une protection partagée et poussée, à l'image du plateau de Saclay, sur lequel a été instituée une Zone de Protection Naturelle, Agricole et Forestière (ZPNAF) en 2013. Elle protège de l'urbanisation 4 115 hectares, dont 2 469 hectares de terres agricoles.

A l'inverse, certains territoires appellent une vigilance particulière. C'est notamment le cas du corridor aéroportuaire de Roissy. Les communes de l'échantillon situées au sein de ce territoire ont en commun de prévoir à l'urbanisation un grand nombre de surfaces agricoles dans leur document d'urbanisme.

Finalement, les projets portant le plus atteinte aux espaces agricoles dans l'échantillon sont liés à des opérations d'intérêt national, que le SDRIF ne peut pas remettre en cause.

En ce qui concerne les constructions autorisées sur les espaces agricoles, les documents d'urbanisme témoignent là aussi d'une bonne traduction de la règle. Les pièces réglementaires s'inscrivent dans l'orientation du SDRIF et n'autorisent que les installations nécessaires à l'exploitation agricole. Deux cas sont toutefois à signaler. Le premier PLU est rattaché à l'entité géographique « bourgs, villages et hameaux ». Il exprime dans son PADD la volonté de faciliter le changement de destination des bâtiments agricoles en bâtiments résidentiels afin d'éviter le « sentiment de désertification ». Cela au risque d'aller à l'encontre du maintien et de la diversification de l'activité agricole et de contribuer à son mitage, même si l'article L151-11 du Code de l'urbanisme encadre cette procédure.

Le second PLU entend concilier la préservation des espaces agricoles avec la possibilité de prévoir des installations légères ponctuelles, liées aux déplacements des cycles et des piétons et aux activités de promenade et de loisirs, ce qui résonne avec l'objectif du SDRIF de garantir la multifonctionnalité des espaces ouverts.

3.3 Les espaces boisés et les espaces naturels

3.3.1 Préserver les espaces boisés et naturels

Au même titre que les espaces agricoles, les espaces boisés et naturels participent du bon fonctionnement des espaces ouverts. Le SDRIF rappelle le rôle essentiel des espaces boisés franciliens pour la biodiversité, les usages de loisirs et de promenade qu'ils permettent et leur fonction productive. Il souligne également le caractère fondamental des espaces naturels pour la région. Le SDRIF prévoit la préservation de ces espaces, dans la limite de ce qui est prévu par le Code forestier et le Code de l'environnement. Ils sont représentés par un aplat vert foncé sur la CDGT.

L'étude de l'échantillon indique une forte appropriation de cette thématique de la part des collectivités territoriales. Elle concerne 18 PLU et les 2 PLUi. La préservation des espaces boisés et des espaces naturels est un enjeu réaffirmé tout au long des documents d'urbanisme, aussi bien dans le PADD que dans le rapport de présentation ou les OAP. Les PLU et PLUi invoquent plusieurs documents pour justifier leur ambition, parmi lesquels figure le SDRIF, mais aussi le Code de l'urbanisme (article L 110), le SRCE et les lois Grenelle I et II.

Si les documents d'urbanisme n'ont ouvert à l'urbanisation aucun espace naturel, quelques hectares d'espaces boisés ont été mobilisés pour l'urbanisation nouvelle dans 2 PLU. Cette démarche se traduit alors par le déclassement d'une partie de l'espace boisé classé (EBC). Néanmoins, la protection des espaces boisés est un objectif globalement très bien traduit par les collectivités territoriales, lesquelles privilégient le recours à l'EBC et préservent un grand nombre d'hectares boisés dans les documents étudiés en maintenant leur classement en zone N. Certaines communes poussent par ailleurs la

préservation en protégeant de petites entités boisées résiduelles (de type bosquets), qui même si elles couvrent de faibles superficies jouent un rôle de ponctuation dans des espaces de culture ouverts. A l'inverse, un PLU s'est vu contraint de déclasser une zone AU à vocation économique car indiquée comme « espaces boisés à préserver » sur la CDGT.

Outre la mise en place d'un zonage cohérent, l'élaboration d'OAP spécifiques permet d'adopter une stratégie de préservation qualitative des espaces naturels et boisés, prenant en compte les perspectives paysagères, les continuités écologiques et la mise en relation des espaces.

3.3.2 Protéger les lisières des espaces boisés

L'objectif de préservation des forêts énoncé par le SDRIF est complété par une orientation spécifique visant à protéger les lisières des massifs boisés de plus de 100 hectares, en interdisant l'urbanisation possible à moins de 50 mètres de celles-ci.

La traduction de cette orientation s'est vérifiée sur 13 PLU et les 2 PLUi hors de l'agglomération centrale. Elle fait l'objet d'une très bonne application réglementaire. La totalité des collectivités territoriales a mis en place, à travers le plan de zonage et le règlement, les conditions nécessaires à la protection des lisières. Cette orientation est d'ailleurs régulièrement énoncée dès le PADD, signe de l'importance que lui accordent les collectivités. Elle est ensuite détaillée dans le rapport de présentation, et systématiquement mise en lien avec le SDRIF. Les documents d'urbanisme associent donc pleinement cette orientation au SDRIF et inscrivent leur action en cohérence avec celui-ci. Parmi les raisons qui peuvent expliquer la bonne lisibilité et interprétation de cette orientation, il faut rappeler que la protection des lisières était déjà inscrite dans le précédent Schéma directeur de 1994. La pérennité de cette orientation concourt à son appropriation par les acteurs de l'aménagement.

Le SRCE est également évoqué dans un PLU pour pousser davantage la protection des lisières. Le schéma recommande en effet d'étendre la distance de non-constructibilité jusqu'à 100 mètres.

Par ailleurs les territoires qui accueillent des sites urbains déjà constitués à moins de 50 mètres de la lisière d'un espace boisé se montrent vertueux, en adaptant localement l'orientation réglementaire. Ils veillent en effet à limiter toute nouvelle construction ou extension.

3.4 Les espaces verts les espaces de loisirs

3.4.1 Pérenniser/développer les espaces verts et espaces de loisirs

Le SDRIF prévoit la création et la préservation des espaces verts et des espaces de loisirs. Il rappelle leur fonction sociale (détente, ressourcement, sport, etc.) et environnementale. Le développement et la pérennisation de ces espaces est par conséquent essentiel pour tendre vers la ville dense et vivable. Ils sont représentés par un aplat vert foncé sur la CDGT.

L'analyse des documents d'urbanisme témoigne de la bonne traduction de cette orientation, puisque 16 des 17 PLU et les 2 PLUi concernés par un aplat vert foncé ont effectivement pris des dispositions pour pérenniser ou développer leurs espaces verts et de loisirs. Les orientations réglementaires du SDRIF en la matière sont systématiquement rappelées dans le rapport de présentation. Ainsi les projets liés à la création d'espaces verts ou de loisirs sont justifiés par leur compatibilité avec la CDGT du SDRIF.

Dans les territoires peu densément peuplés, les documents d'urbanisme abordent principalement les espaces verts et de loisirs par la question de leur accessibilité. Des dispositions sont mises en avant pour assurer des interfaces ville-nature et améliorer les cheminements doux. Le zonage N mis en place est par ailleurs cohérent avec les espaces verts et les espaces de loisirs cartographiés dans le SDRIF. Il permet de préserver efficacement ces espaces de l'urbanisation et d'assurer le développement d'activités ou d'équipements liés à une vocation de loisirs ou d'espaces verts.

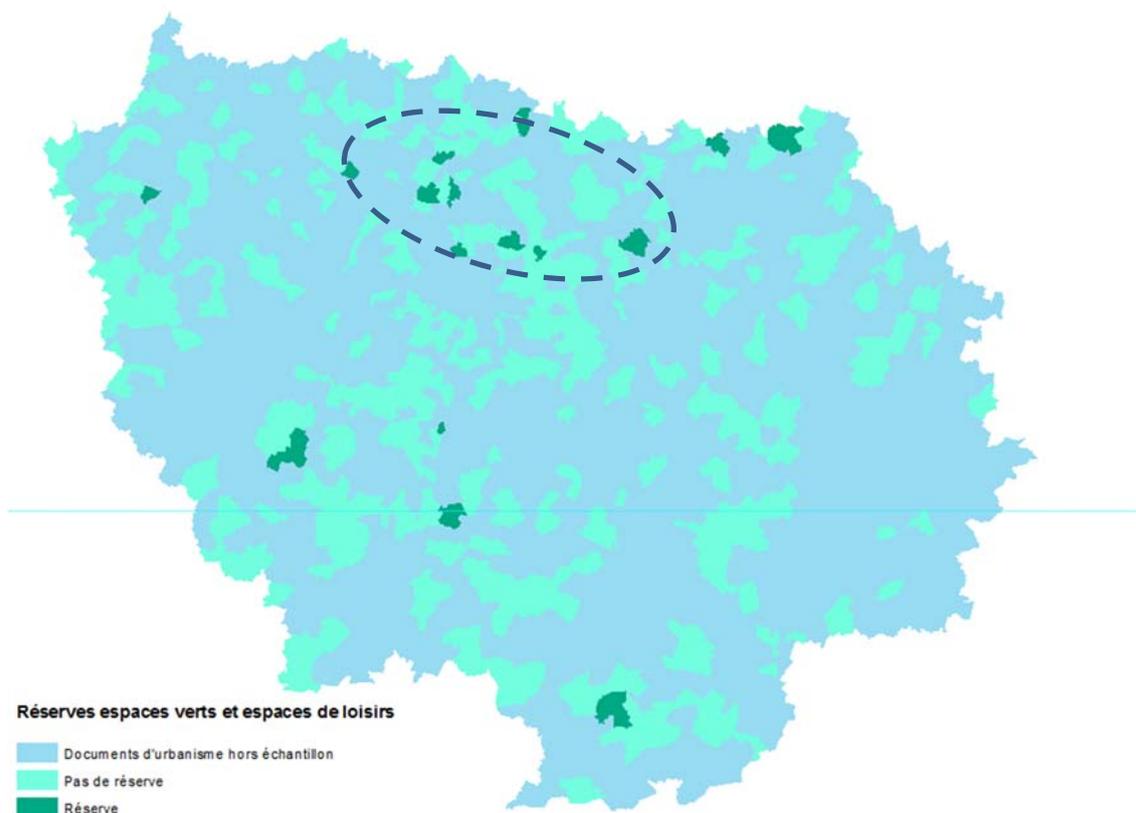
En zone dense, la vocation environnementale des espaces verts est largement relayée. Leur maintien est jugé essentiel pour le rafraîchissement des quartiers, l'absorption et la dépollution de l'eau, la captation de certains polluants de l'air ou la préservation de la biodiversité en milieu urbain. En réponse à ce dernier enjeu, les documents d'urbanisme insistent sur la mise en relation des espaces verts existants. Elle peut se traduire par la structuration de la végétation publique le long des axes de circulation ou la prise en compte des espaces verts des bâtiments publics. Les fonctions sociales des espaces verts et de loisirs sont aussi avancées dans les documents d'urbanisme et rattachées aux objectifs du SDRIF en la matière.

Les outils mobilisés par les documents locaux prennent différentes formes. Les orientations d'aménagement et de programmation sont un outil efficace pour esquisser des principes relatifs aux espaces verts. Elles peuvent être appuyées par le règlement, qui définit dans quelques documents d'urbanisme des emplacements réservés liés à la création d'espaces verts. Deux PLU et un PLUi élargissent la réflexion aux espaces verts privés en imposant un degré de végétalisation des cœurs d'îlots dans les futures opérations (de l'ordre de 20% en moyenne). Enfin, un PLU prévoit le maintien des espaces verts et de loisirs par la mise en place d' « Espaces verts protégés », outil de protection énoncé par l'article L.123-1-5-III-2 du Code de l'urbanisme.

Pour autant, il ressort des entretiens avec les bureaux d'études franciliens que les espaces de loisirs en tant que tel sont moins facilement abordés par les documents d'urbanisme locaux et trop souvent rattachés aux espaces verts. L'un d'entre eux affirmant d'ailleurs que les loisirs restent de manière générale l'un des « parents pauvres » des PLU. Leur développement est mieux appréhendé à une échelle plus large, dans les SCoT typiquement, en lien avec le tourisme.

Ceci étant dit, l'analyse des avis de l'IAU sur les documents d'urbanisme arrêtés donne un autre éclairage vis-à-vis de cette orientation réglementaire. En effet, seuls 5% des réserves recensées ont trait à une prise en compte insuffisante des espaces verts et des espaces de loisirs du SDRIF. Elles se concentrent majoritairement sur des communes du nord de l'agglomération centrale, lesquelles sont pour certaines indiquées au SDRIF comme déficitaires en espaces verts.

Représentation géographique des documents d'urbanisme concernés par une réserve liée à la question des espaces verts et de loisirs dans les avis de l'IAU



Proportionnellement, les réserves liées aux espaces verts et aux espaces de loisirs représentent ainsi une part plus élevée des réserves totales émises sur les documents du cœur de métropole (12% des réserves) que sur les réserves des autres entités du SDRIF.

3.4.2 Permettre la création d'espaces verts d'intérêt régional

Le SDRIF prévoit la création ou l'extension d'espaces verts et d'espaces de loisirs d'intérêt régional. Ils sont symbolisés sur la CDGT par une fleur verte de taille différente selon la superficie des espaces. Parmi l'échantillon, quatre communes et une intercommunalité abritent une fleur verte du SDRIF. Les documents d'urbanisme en ont tous tenu compte et ont affiché le projet de créer ou d'étendre ces espaces, actant ainsi leur préservation de toute urbanisation. Néanmoins, la mise en œuvre opérationnelle de ces projets semble poser plus de difficulté. En atteste le témoignage d'une commune de l'échantillon soulignant le niveau de contrainte posé par l'extension d'un espace de loisirs sur son territoire. L'argument avancé concerne le financement de cet équipement, lequel doit être assumé par la commune quand bien même le projet présente un intérêt régional.

3.5 Les continuités : espaces de respiration, liaisons agricoles et forestières, continuités écologiques, liaisons vertes

Maintenir, créer, voire rétablir les continuités

En complément de l'objectif de préservation des unités d'espaces ouverts régionales, le SDRIF insiste sur la pérennisation de continuités entre les espaces afin de garantir leur accès à la population, favoriser les déplacements des espèces animales et végétales ou structurer l'espace. Le Schéma directeur décline quatre types de continuités :

- les **espaces de respiration (R)**, qui assurent une « *fonction de coupure d'urbanisation essentielle dans la structuration de l'espace et le paysage* » ;
- les **continuités écologiques (E)**, qui désignent des « *continuités boisées, herbacées, agricoles et humides permettant la circulation des espèces entre des réservoirs de biodiversité* » (approche complémentaire au SRCE) ;
- les **liaisons agricoles et forestières (A)**, qui désignent « *les liens stratégiques entre les entités agricoles (ou boisées) fonctionnant en réseau* » ;
- les **liaisons vertes (V)**, reliant des « *espaces verts du cœur de métropole, des espaces ouverts de la ceinture verte et des grands espaces forestiers et naturels de l'espace rural* ».

Elles sont symbolisées sur la CDGT par des flèches vertes. Le SDRIF impose leur création ou leur maintien. A charge pour les documents d'urbanisme de préciser et d'adapter localement l'emplacement, le tracé et l'ampleur des continuités.

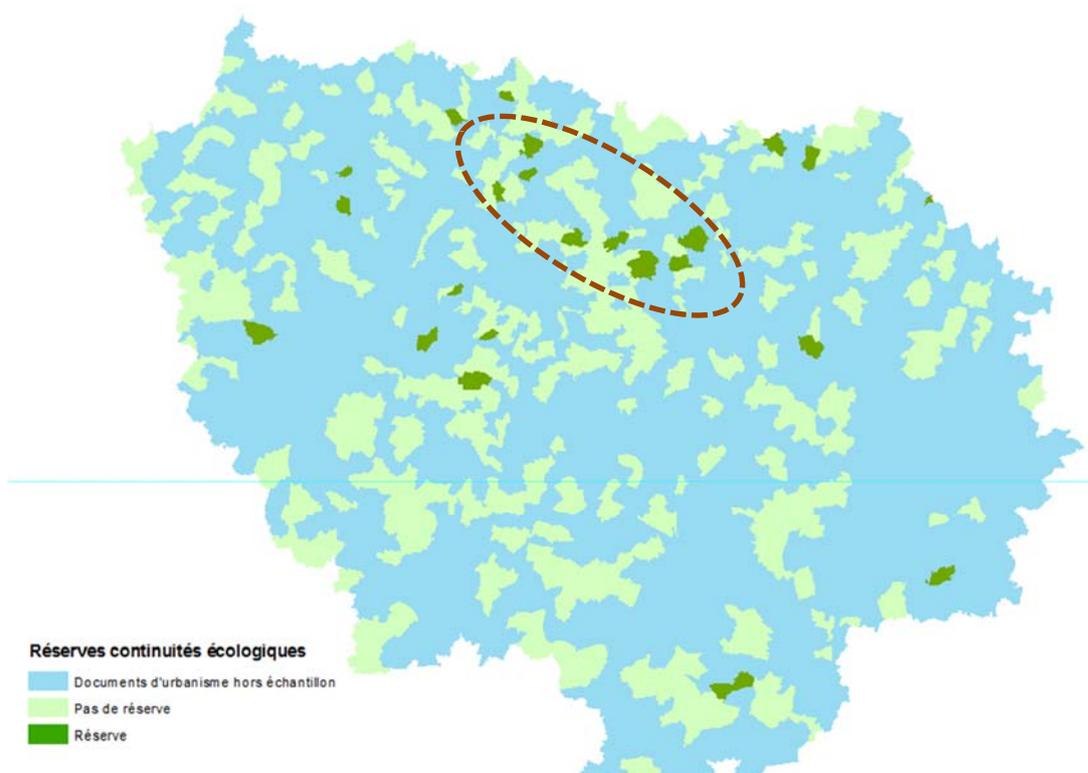
La lecture des documents d'urbanisme indique une bonne identification des flèches cartographiées par le SDRIF. Les rapports de présentation les mettent en avant, dans un paragraphe distinct de celui relatif aux continuités du SRCE. Cette présentation s'accompagne de la définition des quatre typologies de continuités, énoncées ci-dessus. Elle garantit la compréhension du rôle spécifique joué par chaque flèche.

L'objectif de maintien et de création des continuités est également bien approprié par les collectivités territoriales. 18 PLU et les 2 PLUi de l'échantillon sont concernés par la prise en compte d'au moins une flèche verte. Les PADD affichent systématiquement la volonté de préserver, créer ou remettre en état les continuités. Mais l'énoncé de cet objectif se focalise très majoritairement sur les continuités écologiques et tend à occulter les autres continuités prévues par le SDRIF. Il est le plus souvent rattaché à l'enjeu de préservation et de valorisation des richesses naturelles et paysagères du territoire et est largement associé au schéma régional de cohérence écologique. Par ailleurs les PLU situés dans les territoires les plus denses évoquent l'enjeu de réintroduction de la nature en ville, en adéquation avec les grands principes portés par le SDRIF.

Quelques PLU se distinguent par une volonté forte d'inscrire leur action dans un contexte plus large. C'est tout particulièrement le cas des plans locaux d'urbanisme du territoire de Saclay. Le PADD de ces documents avance la nécessité d'assurer une continuité écologique entre les différents espaces ouverts structurants du plateau et de relier entre eux les corridors d'importance régionale.

Mais la prise en compte des liaisons est dans l'ensemble trop peu détaillée dans les documents d'urbanisme, même si aucun cas d'incompatibilité majeure n'est à recenser. Les PLU et PLUi ne développent pas suffisamment les moyens utilisés pour maintenir les liaisons existantes, en particulier les liaisons agricoles et forestières et les espaces de respiration. Le même constat ressort de l'analyse des avis de l'IAU sur les documents d'urbanisme arrêtés : parmi les 391 avis de PLU et PLUi passés en revue, 25 présentent une réserve liée à la traduction réglementaire de leur(s) continuité(s) écologique(s). Cela représente 8% de l'ensemble des réserves émises par l'IAU.

Représentation géographique des documents d'urbanisme concernés par une réserve liée à la traduction réglementaire des continuités écologiques dans les avis de l'IAU



La spatialisation des documents d'urbanisme ayant fait l'objet d'une réserve liée à la prise en compte des continuités écologiques est instructive. Les documents avec réserves se concentrent en effet au nord de la région, avec une poche singulièrement importante à la frontière entre Seine-Saint-Denis et Seine-et-Marne. Ces territoires sont stratégiques au regard de la thématique puisqu'ils se situent à l'entrée de la ceinture verte francilienne, au contact entre la zone dense urbanisée et des espaces ouverts structurants. Outre les pressions urbaines particulièrement fortes auxquelles ils sont soumis, la forte représentation de ces territoires peut également s'expliquer par la plus grande concentration de flèches du SDRIF à respecter sur ces secteurs que sur le reste de l'Ile-de-France. De manière plus globale, les PLU/PLUi rattachés à l'entité géographique du cœur de métropole ont une proportion plus forte de réserves liées aux continuités que ceux des autres entités (12% des réserves émises contre 6% pour l'agglomération centrale, 2% pour les agglomérations des pôles de centralité et 4% pour les bourgs, villages et hameaux).

Les situations sont assez inégales selon les documents étudiés, certains pouvant omettre de renseigner la traduction d'une flèche verte quand d'autres l'intègrent de manière poussée.

Quand elles sont bien reprises, les flèches du SDRIF apparaissent dans les OAP. Elles peuvent d'ailleurs faire l'objet d'une OAP à part entière, ce qui témoigne d'une réflexion approfondie autour de

la thématique des continuités. Elles peuvent alors être traitées conjointement avec les continuités écologiques du SRCE. Leur caractère structurant est affirmé (d'un point de vue paysager, récréatif, etc.).

Les documents d'urbanisme mobilisent différents outils pour traduire l'orientation du SDRIF. Les emplacements réservés sont particulièrement utilisés pour accompagner la réalisation ou le maintien des continuités écologiques et des liaisons vertes, en application de l'article L. 151-41 du Code de l'urbanisme. En complément des emplacements réservés, quelques documents d'urbanisme inscrivent des espaces verts à protéger, au titre de l'article L151-23 du Code de l'urbanisme. Ceci dans le but de garantir leur maintien lorsqu'ils sont situés sur les continuités écologiques identifiées. La confirmation ou l'extension des zones N et A est également un moyen pour les collectivités territoriales de garantir la pérennité des continuités identifiées par la cartographie du SDRIF, notamment les liaisons agricoles et forestières. 2 PLU justifient explicitement dans le rapport de présentation la définition du zonage (en zone A ou N) comme un moyen, entre autres, de préserver les continuités inscrites au SDRIF.

Dans les communes situées en cœur d'agglomération, les liaisons vertes font l'objet d'une bonne traduction au regard des objectifs du SDRIF. Ce dernier soulignant leur rôle de liaison entre des espaces verts, les documents d'urbanisme identifient de nombreux espaces qui sont autant de relais concourant à la continuité des liaisons vertes. Les parcs, squares ou terrains cultivés sont principalement cités, mais quelques PLU prennent aussi appui sur les espaces verts privés à l'image des jardins ou des cœurs d'îlots verts existants ou en projet. Les PLU soulignent leur contribution essentielle aux continuités écologiques dans une logique de « pas japonais ». La plantation d'arbres le long d'axes stratégiques est une autre initiative inscrite dans les PLU. Néanmoins, un bureau d'études interrogé sur cette thématique a émis des interrogations quant à la localisation de certaines flèches vertes en tissu urbain, localisation qui pose parfois question.

Le règlement impose dans certains cas un pourcentage minimum d'espaces verts à préserver par terrain, dans le but de renforcer les continuités écologiques. Il peut également définir un coefficient de biotope favorisant la réalisation de toitures végétalisées, de murs végétaux ou de clôtures plantées. Un PLU de l'échantillon impose par ailleurs que les clôtures doivent permettre d'assurer une *continuité* biologique avec les espaces libres voisins et avec l'espace public, en présentant une ouverture ponctuelle en bas de clôture. Finalement, les PLU analysés tendent à insister sur le caractère écologique des liaisons vertes, rôle qui n'apparaît pourtant pas explicitement dans la définition du SDRIF. Ils témoignent d'une prise en compte croissante des réflexions en faveur des continuités écologiques urbaines et de la nature en ville.

3.6 Le fleuve et les espaces en eau

3.6.1 Préserver la ressource en eau dans les projets de densification/extension, maintenir l'écoulement naturel des cours d'eaux lors de l'urbanisation, préserver le fonctionnement des milieux aquatiques et favoriser la renaturation des berges

Le Schéma directeur insiste sur la conciliation des diverses ambitions portées sur les réseaux hydrographiques et l'ensemble des milieux associés. Les actions régionales doivent contribuer à l'amélioration de la qualité écologique des masses d'eau, l'accès équitable et durable aux ressources en eau et la valorisation du fleuve pour structurer et fédérer l'espace régional. Le réseau hydrographique et les plans d'eau sont figurés par un aplat bleu sur la CDGT.

Ainsi, les orientations réglementaires du SDRIF énoncent que « *l'urbanisation doit respecter l'écoulement naturel des cours d'eau (...) et permettre la réouverture des rivières urbaines* ». Par ailleurs, « *les berges non imperméabilisées des cours d'eau doivent être préservées et (...) les éléments naturels qui participent au fonctionnement des milieux aquatiques et humides et aux continuités écologiques et paysagères liées à l'eau ne doivent pas être dégradées par les aménagements et les constructions* ».

Les PLU et PLUi relayent largement les objectifs du SDRIF dans leur PADD. La préservation et la valorisation de la trame bleue est mise en avant, en ciblant principalement les berges et les zones humides. Les documents d'urbanisme s'accordent sur l'importance de cet objectif et de ses incidences en termes de qualité de l'eau, d'épuration, de maintien des berges, de réduction des risques d'inondation ou encore de constitution de réservoirs de biodiversité. Il est le plus souvent associé à la trame verte et bleue ou au SRCE mais quelques PLU le rattachent au SDRIF. Ils affichent en effet le souhait de promouvoir la protection et la mise en valeur de la trame bleue de leur territoire en cohérence avec les orientations du SDRIF. Dans 3 PLU, l'objectif spécifique de préservation des cours d'eau est mentionné dans l'évaluation des incidences des orientations générales du plan sur l'environnement. Il est rattaché au SDAGE et au SDRIF.

En conséquence, les collectivités territoriales prêtent une attention particulière aux orientations réglementaires du SDRIF en la matière. Les berges et espaces humides situés en dehors des espaces urbanisés (5 PLU et 1 PLUi) sont protégés par un classement en zone N. Leur préservation ne pose pas de difficulté. Le plan de zonage délimite dans certains cas des mares à protéger ou à mettre en valeur (au titre de l'article L.151-23 du Code de l'urbanisme) et des zones humides à protéger (article L.151-23 du Code de l'urbanisme).

Les documents d'urbanisme concentrent les efforts sur la conciliation des cours d'eaux avec les surfaces urbanisées. A ce titre, une tendance à la réduction de l'artificialisation des berges se dégage de l'analyse. Le développement de l'habitat y est toléré mais conditionné à sa capacité à accueillir des espèces et terrestres, dans une logique de continuité écologique.

La grande majorité des documents d'urbanisme de l'échantillon exploitent ainsi la dimension sociale et écologique des cours d'eau en permettant la réalisation d'équipements verts. Ils visent à faciliter l'accessibilité et l'appropriation des berges par la création de cheminements doux ou le développement d'activités touristiques et de loisirs. Le SDRIF accompagne d'ailleurs ce mouvement en cartographiant des fleurs vertes liées aux espaces verts et de loisirs le long des cours d'eau franciliens ou près des masses d'eau.

En outre, l'analyse des documents d'urbanisme souligne la prise de conscience du rôle joué par les berges pour prévenir le risque d'inondation. En ce sens, les collectivités territoriales de l'étude soumises à un risque d'inondation le long de la Seine ou de rivières urbaines ont prôné la limitation des surfaces imperméabilisées et la réduction de l'exposition des riverains. Les PLU les plus avancés sur cette question ont programmé la réalisation d'une zone d'expansion des crues, dans le but d'accroître la résilience locale en matière d'inondation. Généralement, la réflexion ne se limite pas aux seules berges et la question de l'imperméabilisation des sols est étendue à tout le territoire.

Enfin, les collectivités territoriales dont les cours d'eau sont affectés à une fonction économique (ports, zones d'activités logistiques, etc.) inscrivent dans leur document d'urbanisme des mesures visant à garantir les continuités écologiques et préserver la biodiversité. Le règlement peut par exemple prévoir l'aménagement d'espaces de perméabilité le long des clôtures de murs pleins.

Analyse réglementaire des SCoT

1. RELIER ET STRUCTURER

1.1 Les infrastructures de transport

Les 3 SCoT étudiés affichent dans leur PADD la volonté de favoriser le recours aux transports collectifs et de limiter les déplacements automobiles. Ils évoquent ainsi le besoin d'amélioration de l'accessibilité et de l'intermodalité au niveau des gares. La localisation en deuxième couronne des territoires couverts par des schémas de cohérence, parfois sur des espaces à dominante rurale, accentue la question de l'accessibilité aux gares existantes. Les SCoT mettent donc en avant les logiques de rabattement vers les gares de leur territoire par les réseaux de bus, les taxis ou les modes doux.

A ces observations s'ajoute l'affirmation du caractère essentiel du réseau routier pour les territoires. Des interventions en faveur du développement du réseau de transport routier sont ainsi évoquées et s'accompagnent dans deux SCoT d'une réflexion sur la mise en place de dispositifs de partage de la route et de covoiturage. Par ailleurs, les documents font montre de vigilance quant au tracé des nouvelles voies prévues et à la prise en compte des continuités écologiques.

Les SCoT de l'échantillon encouragent les communes et intercommunalités à se doter d'un Plan local de déplacements, déclinaison locale du PDUIF. Il doit permettre d'adapter de manière plus fine et plus explicite les politiques locales en matière de déplacements. Ses objectifs convergent fortement avec ceux du SDRIF en la matière.

Par ailleurs, les schémas de cohérence insistent sur la nécessité pour les grandes entreprises et les pôles d'emplois locaux d'instaurer un Plan de déplacements d'entreprise, rebaptisé aujourd'hui Plan de mobilité. C'est un enjeu particulièrement important sur ces territoires où l'utilisation des transports en commun et le recours au covoiturage restent peu privilégiés dans le cadre des liaisons domicile-travail. A noter que l'élaboration d'un Plan de mobilité est rendue obligatoire pour les entreprises de plus de 100 salariés depuis le 1er janvier 2018 par la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), dans le périmètre d'un plan de déplacements urbains.

En revanche, il ressort de l'analyse des documents d'urbanisme un manque de prescriptions relatives au stationnement, au dimensionnement des places de livraison et plus largement à l'incitation aux mobilités douces. Les outils de mise en œuvre détaillés par le PDUIF sont identifiés, certes, mais retranscrits sous forme de recommandations.

C'est par exemple le cas pour la thématique du vélo. Des réflexions sont menées sur le réseau de liaisons douces à renforcer ou développer mais ne se traduisent pas par des prescriptions explicites.

1.2 Aéroports et aérodromes

Non concerné

1.3 L'armature logistique

La prise en compte de l'armature logistique identifiée par le SDRIF n'appelle pas de remarque particulière dans les documents analysés. Les SCoT prescrivent la valorisation du potentiel ferré

présent sur leur territoire en termes de multi-modalité. Les DOO reprennent par ailleurs les orientations du SDRIF concernant les sites multimodaux, même si quelques-uns ne sont pas suffisamment valorisés. Par ailleurs, la problématique du maintien et de la valorisation des activités logistiques se pose de manière différente sur ces territoires qu'au sein des espaces urbains denses de l'agglomération centrale. Il s'agit avant tout de maîtriser et d'optimiser les nouvelles implantations liées à l'activité logistique, notamment dans un but de limitation de l'étalement urbain.

1.4 Les réseaux et les équipements liés aux ressources

Une vigilance particulière doit être accordée à la thématique de la gestion des déchets et notamment des déchets de chantiers, peu évoquée par les SCoT. Des réflexions sont présentées concernant les filières de recyclage des matériaux et des déchets issus du BTP, mais ne font généralement l'objet d'aucune traduction dans les prescriptions du DOO.

Les schémas de cohérence territoriale relaient l'orientation du SDRIF visant à maintenir les sites d'exploitation de carrières existants dans les documents d'urbanisme, à la condition que leur activité n'aggrave pas les nuisances sur les habitations voisines et ne porte pas atteinte aux milieux naturels.

2. POLARISER ET EQUILIBRER

2.1 Les orientations communes

Les SCoT relayent dans l'ensemble les grands principes liés aux orientations communes du SDRIF : urbanisation en continuité de l'existant, accroissement des capacités d'accueil de l'emploi et de l'habitat, meilleure répartition des équipements, gestion des eaux pluviales. Cependant, les dispositions prises pour concourir à ces orientations tiennent principalement de recommandations et ne sont pas assez détaillées.

Ce décalage est par exemple tangible concernant l'accroissement des capacités d'accueil de la population. Les PADD reconnaissent la nécessité de renforcer l'attractivité des territoires et de permettre l'accueil de nouveaux résidents. En conséquence, tous les schémas étudiés portent des objectifs volontaristes de production de logements, impliquant en moyenne un doublement de la croissance démographique annuelle. Pour autant, les estimations de production annuelle de logements sont insuffisantes au vu de l'objectif global à horizon 2030 dans deux schémas et les moyens mis en œuvre trop peu prescriptifs. Pour exemple, le rapport de présentation d'un SCoT précise que le chiffre correspondant au nombre de logements à construire en extension est une valeur de cadrage, et non une obligation pour les communes à respecter.

La localisation des nouveaux logements privilégie les tissus urbains déjà constitués et témoigne d'une réflexion approfondie autour de l'armature territoriale et des polarités urbaines à conforter, en lien avec les polarités indiquées sur la CDGT du SDRIF. Ainsi, en moyenne, les SCoT visent à concentrer 70% des constructions de logements dans les pôles urbains structurants.

La question se pose également pour le développement des offres locatives sociales, intermédiaires et d'habitat spécifique, où les SCoT peinent à faire la démonstration d'une augmentation de la part du parc social et ne développent pas explicitement de mise en œuvre spatialisée. Les engagements chiffrés et territorialisés ne sont pas déclinés dans les documents.

Caractérisés par la dominance des espaces urbanisés à vocation résidentielle, les SCoT affichent la volonté de rééquilibrer le développement territorial en renforçant leur autonomie économique. Les projets étudiés visent ainsi à rétablir sur le long terme le déséquilibre emplois/actifs et projettent des objectifs de création d'emplois très ambitieux au regard des tendances précédentes. Dans cette optique, les DOO prévoient l'ouverture à l'urbanisation d'un nombre significatif d'hectares dédiés au

développement économique. Cette dynamique se traduit le plus souvent par des projets de création ou d'extension de zones d'activités économiques, lesquels représentent une part élevée des extensions totales accordées. Les réflexions liées à la densification des espaces d'activités existants restent trop peu engagées dans les documents analysés, le développement économique étant largement associé à de nouvelles créations. A titre d'exemple, un territoire a inscrit dans son SCoT une hausse de 72% de ses surfaces d'activités et un autre prévoit la création de 73% des emplois prévus en extension urbaine.

Enfin, la présence d'un document d'aménagement commercial (DAC) dans les trois SCoT analysés permet de mutualiser les réflexions et les orientations liées au développement commercial. Dans un contexte d'extension et d'étalement le long des axes routiers, l'aménagement commercial est abordé dans ces documents en cohérence avec les objectifs du SDRIF. Les polarités existantes sont ainsi identifiées et leur caractère commercial est réaffirmé afin de limiter l'éparpillement des nouvelles activités au sein des territoires.

2.2 L'optimisation des espaces urbanisés

Les SCoT analysés relayent dans leur PADD la volonté de privilégier la densification à l'urbanisation. Une attention est toutefois portée à la maîtrise de la densification qui doit se faire en « valorisant la qualité du cadre de vie et des formes urbaines traditionnelles, dans le respect de la qualité urbaine ». La notion de préservation de l'image ou de l'identité des espaces urbanisés est particulièrement présente. De la même manière, les 3 SCoT de l'échantillon mettent en avant la nécessité de privilégier la densification autour des pôles d'échanges, tant en termes d'offre de logements que d'emplois.

En conséquence, la part de projets inscrits en extension urbaine, si elle reste significative, n'excède jamais plus de la moitié des projets prévus. La moitié restante renvoie ainsi à des opérations de densification urbaine, ce qui traduit un réel effort en faveur de l'intensification des activités pour ces territoires à dominante rurale. Les PADD prévoient différents degrés de densification en fonction de l'armature territoriale, avec des densités plus fortes en centre urbain et autour des gares, et différents leviers, au premier titre desquels la mobilisation des logements vacants et des résidences secondaires.

Cependant, la traduction réglementaire des objectifs énoncés par les schémas reste très peu développée. Les prescriptions affichées se rapprochent plus de recommandations et ne permettent pas d'évaluer leur compatibilité avec le SDRIF. En outre, les PADD et les DOO peinent à proposer une répartition spatiale de l'effort de construction de logements. Si le rapport de présentation des schémas reprend l'orientation du SDRIF et définit les communes concernées par un accroissement de 10% et de 15%, il ne fixe cependant pas d'objectifs chiffrés de densification qui lui soient propres. Aucun levier fort de densification n'est défini pour que les communes mettent en œuvre ces orientations (seuils de densité à respecter à proximité des gares par exemple), sauf pour les communes concernées par un parc naturel régional. Le SCoT reprend alors les prescriptions de la charte en matière de densité, mais n'élargit pas cette disposition à l'ensemble des communes du territoire.

En matière de densité humaine, les SCoT peinent à esquisser une réflexion d'ensemble sur le renforcement des densités d'emplois dans les espaces économiques existants, particulièrement dans les zones d'activités économiques. Cet enjeu est pourtant primordial au regard du total des extensions programmées pour de l'activité économique.

Finalement, le comblement des dents creuses reste un moyen privilégié par les schémas pour mettre en œuvre l'objectif du SDRIF. Il est conditionné au respect de l'identité paysagère et architecturale des villages et hameaux. La mobilisation des logements vacants et des résidences secondaires est également évoquée à plusieurs reprises.

2.3 Les nouveaux espaces d'urbanisation

Les SCoT témoignent d'une bonne appropriation de l'objectif visant à limiter l'étalement urbain. Les PADD rappellent l'importance de préserver les espaces ouverts et relayent amplement la nécessité de contenir l'urbanisation nouvelle en continuité avec les espaces urbanisés existants. Le SDRIF est toutefois moins invoqué à ce sujet que le Code de l'urbanisme.

Les schémas se montrent dans l'ensemble vertueux puisqu'ils n'utilisent pas tout le potentiel d'extension offert au titre du SDRIF (en moyenne 50% du potentiel accordé par le SDRIF à horizon 2030 est mobilisé). Par ailleurs, les DOO étudiés prescrivent un développement modéré des villages, accompagné d'un maintien des équipements et services existants. Néanmoins, le manque de précision dans la traduction spatiale de la stratégie territoriale rend parfois difficile l'estimation des surfaces à urbaniser prévues. A titre d'exemple, 2 des 3 documents n'ont pas référencé précisément les surfaces en extension prévues pour chaque commune de leur territoire. De plus, le phasage de la programmation de consommation foncière fait défaut dans les documents étudiés, ce qui rend plus difficile la traduction des orientations des schémas dans les plans locaux d'urbanisme.

Par ailleurs, la densité des nouveaux espaces d'urbanisation n'est pas toujours compatible avec le SDRIF, soit en raison de prévisions en-deçà des 35 logements par hectare, soit parce que le document ne fait part d'aucune estimation chiffrée. Si la présence d'un PNR (2/3 SCoT) permet de garantir un seuil de densité minimal vertueux au regard des orientations du SDRIF, ce seuil n'est pas généralisé à l'ensemble des communes du SCoT.

En cas de SCoT, le SDRIF prévoit la possibilité de mutualiser les capacités d'extension offertes au titre des secteurs en agglomération des pôles de centralité et en bourgs, villages et hameaux pour permettre de faire émerger un projet intercommunal. Seul un SCoT parmi les 3 sélectionnés s'est effectivement saisi de cette capacité. Il a pertinemment appliqué l'orientation prévue par le SDRIF dans son DOO et a dressé un tableau récapitulatif du potentiel d'extension pouvant faire l'objet d'une mutualisation pour chaque commune du territoire. Surtout, le SCoT a lancé cette démarche pour répondre à un besoin de projet intercommunal, en l'occurrence la réalisation de deux zones d'activités économiques.

L'identification des potentiels d'extension pouvant être mutualisés n'a pas fait l'objet de difficulté particulière dans le cadre du SCoT en question. Cependant, le document a répertorié les potentiels d'extension à la date d'approbation du SDRIF, c'est-à-dire 2013. Approuvé en 2017, il n'a donc pas pris en compte les capacités d'extension déjà utilisées entre 2014 et 2017, et qu'il faut soustraire du potentiel d'extension total. Cette question se pose plus généralement sur les SCoT approuvés plusieurs années après la date d'approbation du SDRIF. Il paraît compliqué pour ces territoires d'estimer le potentiel d'extension restant pouvant faire l'objet d'une mutualisation, du fait de la complexité du calcul requis pour l'exercice. En effet, il s'agit de déterminer précisément où se sont localisées les extensions urbaines depuis l'approbation du SDRIF, et à quel titre (secteur d'urbanisation préférentielle, secteur de développement à proximité des gares, secteurs en agglomération des pôles de centralité, etc.). Cette démarche est d'autant plus complexe que les communes disposent d'une marge d'interprétation pour traduire les orientations relatives aux nouveaux espaces d'urbanisation.

Concernant les deux SCoT n'ayant pas eu recours à la mutualisation, les raisons de ce choix ont été éclairées par les entretiens avec les bureaux d'études. Il s'agit avant tout d'une opposition politique, les communes les moins centrales ne souhaitant pas se départir d'une partie de leur potentiel d'extension pour la réalisation d'un projet situé sur une commune plus développée.

3. PRESERVER ET VALORISER

3.1 Les fronts urbains

La pression exercée par l'urbanisation sur les espaces ouverts étant moins forte sur ces territoires que sur les franges de l'aire urbaine métropolitaine, aucun front urbain d'intérêt régional n'est cartographié au sein des trois territoires de l'échantillon.

3.2 Les espaces agricoles

Les trois SCoT analysés sont des territoires à forte dominante agricole. La question de leur préservation est traitée de manière différente selon les territoires. Ainsi, deux schémas développent essentiellement la fonction économique des espaces agricoles, tandis que le troisième traite ces espaces sous l'angle du foncier. Les premiers insistent sur la nécessité d'« *affirmer le rôle stratégique de l'espace agricole comme espace fonctionnel support d'une économie productive* », voire de développer les productions agricoles biologiques. Le dernier rappelle les orientations du SDRIF relatives à la préservation des espaces agricoles et accentue l'objectif de maintien du foncier agricole.

Dans tous les cas, les schémas affichent la résolution de préserver les espaces agricoles, même si tous ne citent pas le SDRIF pour appuyer cet objectif (1 sur 3). La totalité des DOO de l'échantillon affiche l'objectif de promotion d'une urbanisation respectueuse de l'identité rurale des territoires, par l'utilisation rationnelle de l'espace et la diminution des prélèvements fonciers sur les espaces agricoles et naturels. Les documents affichent également la volonté de privilégier les secteurs bien desservis pour l'extension de l'urbanisation et veillent à garantir des coupures d'urbanisation claires entre les bourgs ruraux.

3.3 Les espaces boisés et les espaces naturels

Les documents d'urbanisme affichent la volonté de préserver les espaces boisés et les espaces naturels. Ils mettent en place des dispositions visant à éviter la fragmentation de ces espaces et à compléter les mesures de protection des zones les plus vulnérables. Les objectifs des schémas vont donc dans le sens des objectifs du SDRIF.

A l'instar des espaces agricoles, les espaces boisés sont appréhendés par des prismes différents selon les territoires. Un SCoT insiste ainsi sur la vocation économique des espaces sylvicoles de son territoire, qu'il s'agit de pérenniser, tandis que les autres développent avant tout leur fonction écologique et sociale.

En conséquence, les SCoT identifient les espaces boisés et naturels de leur territoire, en complément à ceux cartographiés par le SDRIF. Ils imposent aux collectivités locales leur inscription en zone naturelle dans les POS/PLU.

Par ailleurs, les schémas relayent l'orientation réglementaire visant à empêcher toute urbanisation nouvelle à moins de 50 mètres des lisières des massifs boisés de plus de 100 hectares.

3.4 Les espaces verts et les espaces de loisirs

Aucun espace vert et de loisirs d'intérêt régional du SDRIF n'est situé dans l'un des trois SCoT étudiés.

3.5 Les continuités : espaces de respiration, liaisons agricoles et forestières, continuités écologiques, liaisons vertes

L'analyse des schémas de cohérence territoriale témoigne d'une traduction inégale de l'orientation réglementaire relative à la prise en compte des continuités. Si leur définition et leur fonction sont bien explicitées dans les rapports de présentation et les PADD (3/3), leur mention dans les documents d'orientation et d'objectifs est moins évidente. Les continuités affichées dans les cartes du DOO sont ainsi soit peu hiérarchisées, soit partiellement référencées, ce qui peut fragiliser les préconisations relatives à la non-urbanisation de ces espaces.

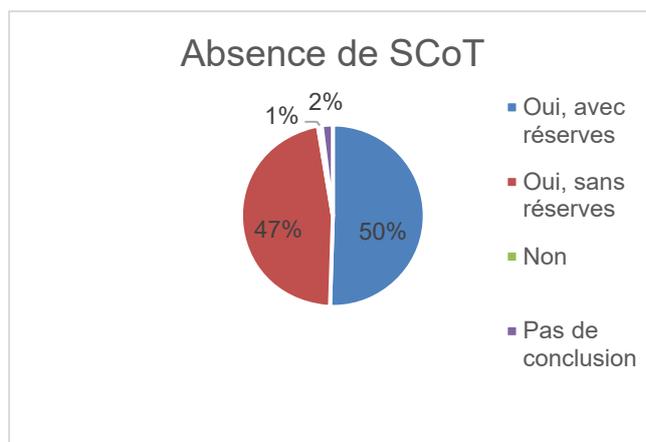
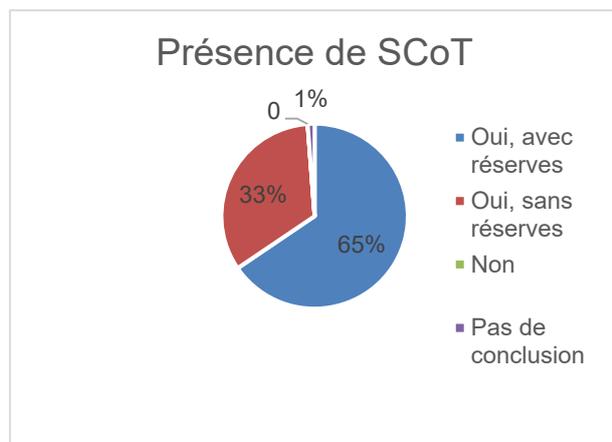
3.6 Le fleuve et les espaces en eau

La traduction des orientations relatives au fleuve et aux espaces en eau n'appelle pas de question particulière au sein de l'échantillon. Les SCoT relayent les objectifs du SDRIF en affichant la valorisation et la préservation des cours d'eau. Un DOO fait montre d'une prescription intéressante, laquelle impose la mise en place d'une bande inconstructible de 6 mètres de large de part et d'autre des cours d'eau. D'autres mesures sont formulées par les SCoT, mais majoritairement sous forme de recommandations, à l'exemple du maintien des bandes enherbées le long des cours d'eau.

Enfin, la protection des zones humides est un objectif régulièrement affiché dans les schémas. Il fait explicitement référence au SAGE. Dans l'ensemble, le SDRIF est d'ailleurs peu cité en tant que tel pour appuyer les orientations des territoires relatives aux espaces en eau.

En substance, l'analyse des trois SCoT de l'échantillon a révélé divers points positifs et écueils quant à la traduction du Schéma directeur. De manière globale, les schémas de cohérence territoriale sont compatibles avec le SDRIF. Ils trouvent une pertinence particulière dans la définition d'une armature territoriale structurante et hiérarchisent l'urbanisation autour des polarités identifiées sur la CDGT du SDRIF (habitat, services, transports, etc.). De la même manière, l'organisation structurée du développement économique et la définition d'une armature commerciale concourent à mieux maîtriser l'urbanisation des territoires étudiés. La possibilité offerte par le SDRIF de mutualiser les capacités d'extension, si elle n'est pas systématiquement saisie par les SCoT, permet néanmoins de favoriser l'émergence de projets d'intérêt et d'envergure intercommunal, en phase avec la rationalisation de l'utilisation des sols.

Cependant, les SCoT ne poussent pas suffisamment leurs parties prescriptives et se bornent très souvent à la reprise des orientations du schéma régional, sans adaptation locale. Cette faible ambition normative a des conséquences sur les thématiques du logement et de la densité des espaces d'habitat par exemple, les DOO reprenant les attendus du SDRIF sans définir de levier fort à disposition des communes pour mettre en œuvre les objectifs régionaux. Paradoxalement, le SDRIF est moins cité au sein des schémas de cohérence territoriale que dans les PLU/PLUi de l'échantillon, supplanté sur de nombreuses thématiques par les dispositions législatives nationales (Code de l'urbanisme notamment). Ce constat est à rapprocher de l'analyse des avis de l'IAU sur les documents d'urbanisme arrêtés (cf. graphiques ci-dessous), laquelle a révélé une plus forte proportion de réserves émises sur les PLU/PLUi pourvus d'un SCoT (65% de réserves) que sur ceux qui en sont dépourvus (50% de réserves).



Incidence de la présence d'un SCoT sur le nombre de réserves émises dans les avis de PLU/PLUi

Annexe 1 : les 52 orientations réglementaires prises en compte

Chapitre du fascicule 3	Cf. paragraphe	Thématique	Dispositions réglementaires
1.1 Infrastructures Transport	1.1.1	Préserver les espaces nécessaires à la réalisation des infrastructures	Les espaces nécessaires à la réalisation des projets d'infrastructure de transport dont les tracés sont représentés font l'objet de réserves ou de mesures de sauvegardes, y compris pour les gares et installations y afférant. Lorsque de tels projets ne sont prévus que sous la forme de liaison, les dispositions d'urbanisme ne doivent pas compromettre la réalisation, ni celle des gares et installations y afférant, ou la rendre plus difficile et coûteuse, notamment en obérant la possibilité de nouveaux franchissements. p.17
1.1 Infrastructures Transport	1.1.2	Limiter l'impact et les nuisances des infrastructures sur les espaces agricoles, naturels et forestiers	L'insertion des infrastructures doit veiller à maîtriser les impacts induits en termes de bruit, de pollution et de fragmentation des espaces. La fragmentation des espaces agricoles, boisés et naturels par les infrastructures de transport doit être évitée lors de leur création. p.17
1.1 Infrastructures Transport	1.1.3	Intégrer les transports collectifs et les modes actifs sur le réseau à caractère principal et magistral	Les aménagements de voiries du réseau magistral et principal (carte de référence p. 106 du fasc. 2) et les nouveaux franchissements doivent intégrer la circulation des transports collectifs ainsi que, pour le réseau principal, l'insertion de modes actifs et la continuité de leurs itinéraires, en fonction des études de trafic. p.18
1.1 Infrastructures Transport	1.1.4	Développer des itinéraires pour les modes actifs	Les itinéraires pour les modes actifs seront développés à l'occasion des opérations d'aménagement. Ils doivent notamment relier, pour la mobilité quotidienne, les centres urbains et les points d'échanges multimodaux, les pôles de services et d'activités, les établissements scolaires, les espaces ouverts et équipements de loisirs. p.18
1.2 Les aéroports et les aérodromes	1.2.1	Encadrer le développement des emprises aéroportuaires	Les emprises aéroportuaires sont destinées à accueillir prioritairement des activités et équipements spécifiques liés à l'exploitation et au bon fonctionnement des aéroports. Elles peuvent accueillir des activités (notamment immobilier d'entreprises et services) dès lors que cela ne contrevient pas au bon fonctionnement de l'activité aéronautique et s'inscrit dans la cohérence de la planification spatiale locale. p.19
1.3 L'armature logistique	1.3.1	Favoriser la mixité des usages et prendre en compte des continuités écologiques dans les ports	Les ports doivent veiller à assurer une meilleure mixité des usages (intégration d'itinéraires de promenade, haltes fluviales pour le transport des passagers, etc.), une meilleure intégration de l'équipement dans son environnement et une prise en compte des continuités écologiques. p.20

1.3 L'armature logistique	1.3.2	Maintenir les équipements d'interface rail/route	En outre, pour accompagner le développement ferroviaire envisagé, en particulier rail-route, du transport combiné et des autoroutes ferroviaires, les équipements d'interface entre le rail et la route devront être maintenus, notamment : Valenton, Noisy-le-Sec, La Chapelle, le Bourget, Villeneuve-Saint-Georges, Brétigny-sur-Orge. p.21
1.3 L'armature logistique	1.3.3	Aménager de grands sites multimodaux au carrefour des grands axes routiers, fluviaux et ferroviaires	L'aménagement de grands sites multimodaux permettant la massification des flux doit être prévu aux carrefours des grands axes routiers, ferroviaires et fluviaux. p.21
1.3 L'armature logistique	1.3.4	Garantir l'accessibilité routière (et ferroviaire) des sites bord à voie d'eau	L'accessibilité routière et le cas échéant ferroviaire des sites bord à voie d'eau ou ferroviaires dédiés aux marchandises, aux matériaux de constructions et aux déchets, qui sont soumis à forte pression, devra être garantie. p.21
1.3 L'armature logistique	1.3.4	Préserver les emprises dédiées à la logistique	Les terrains d'emprise affectés à la logistique (ports, infrastructures ferroviaires, sites multimodaux) doivent être conservés à ces usages. Une relocalisation est possible à condition que le bilan soit aussi avantageux en termes de service rendu, de préservation de l'environnement et de protection des populations. p.21
1.3 L'armature logistique	1.3.4	Relayer les grands équipements logistiques par des centres de distribution urbains	Afin de réduire les nuisances générées par les livraisons du dernier kilomètre et les enlèvements, les grands équipements et sites multimodaux doivent être relayés par des plates-formes et centres de distribution urbains qui devront être créés dans les zones urbaines denses. p.21
1.3 L'armature logistique	1.3.5	Eviter l'étalement de l'activité logistique le long des axes routiers	L'étalement de l'activité logistique le long des axes routiers doit être évité. Les implantations des activités logistiques doivent être compactes afin de limiter la consommation d'espace, dans le respect des orientations relatives aux espaces urbanisés et aux nouveaux espaces d'urbanisation. p.21
1.4 Réseaux et équipements liés aux ressources	1.4.1	Conserver les emprises affectées aux services urbains	Les équipements de services urbains sont les dépôts pétroliers actuels et les canalisations associées, les stockages et les canalisations de gaz naturels, les lignes stratégiques du réseau de transport électrique THT, les équipements d'assainissement, de production et d'alimentation en eau potable, de stockage et de transformation de matériaux et de denrées alimentaires, de valorisation, de recyclage et/ou d'élimination des déchets, ou les espaces souterrains pour les déchets, etc. Les terrains d'emprise qui y sont affectés doivent être conservés à ces usages. Une relocalisation est possible à condition que son bilan soit aussi avantageux en termes de service rendu, de préservation de l'environnement et de protection des populations. p.22

1.4 Réseaux et équipements liés aux ressources	1.4.1	Maintenir l'accès aux équipements de services urbains et pérenniser un voisinage compatible avec ces activités	Il est nécessaire de maintenir l'accès aux équipements et services urbains (routier, ferré, fluvial) et de pérenniser un voisinage compatible avec ces activités. Il faut prévoir, en fonction des besoins, les réserves foncières pour l'extension des installations ou l'implantation d'équipements complémentaires permettant d'en accroître les performances au profit d'un meilleur fonctionnement des unités. p.22
1.4 Réseaux et équipements liés aux ressources	1.4.1	Réserver les emprises nécessaires à l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération	Les emprises nécessaires au développement des équipements liés à la production locale d'énergies renouvelables et de récupération, ainsi qu'à leur distribution, en particulier par des réseaux de chaleur, doivent être réservées. p.22
1.4 Réseaux et équipements liés aux ressources	1.4.1	Réserver les emplacements nécessaires aux équipements de stockage et de transformation des ressources agricoles et forestières, d'assainissement et de traitement des déchets	Des emplacements nécessaires aux équipements structurants destinés au stockage et à la transformation des ressources agricoles et forestières, aux industries agroalimentaires, à l'assainissement et au traitement des déchets seront réservés dans les espaces où leur création peut être autorisée, à proximité des activités concernées, afin d'assurer un rééquilibrage territorial (centres de stockage des déchets dans l'ouest et le sud de l'Île-de-France) ou le bon fonctionnement de filières économiques. p.22
2.1 Orientations communes	2.1.1	Accroître significativement les capacités d'emploi et de population	Les documents d'urbanisme doivent accroître de façon significative, à l'horizon 2030, les capacités d'accueil, en matière de population et d'emploi, de l'espace urbanisé et des nouveaux espaces d'urbanisation de leur territoire. p.24
2.1 Orientations communes	2.1.2	Intégrer la gestion des eaux pluviales à l'aménagement urbain	On visera une gestion des eaux pluviales intégrée à l'aménagement urbain (toitures végétales, récupération, noues, etc.). L'infiltration (des eaux non polluées) et la rétention de l'eau à la source doivent être privilégiées. La gestion alternative des eaux pluviales visera à optimiser la maîtrise du ruissellement et à limiter les rejets dans les réseaux de collecte. p.25
2.1 Orientations communes	2.1.3	Renforcer l'offre d' espaces verts dans les secteurs déficitaires	Dans les communes comprenant des secteurs déficitaires en espaces verts (cf. carte du chapitre 3.3 du fascicule «Défis, projet spatial régional et objectifs»), l'offre d'espaces verts publics de proximité doit être développée afin de tendre vers 10 m ² par habitant. p.25 Il faut également réserver des emprises foncières dans les zones carencées (p.43)
2.1 Orientations communes	2.1.4	Equilibrer développement économique et augmentation de l'offre de logements	Dans les territoires porteurs d'un développement économique riche en emploi, la croissance de l'offre de locaux destinés à l'activité doit être accompagnée d'une augmentation proportionnelle de l'offre de logements. p.25
2.1 Orientations communes	2.1.5	Développer les offres locatives sociale, intermédiaire et d'habitat spécifique	L'offre locative sociale et intermédiaire doit être développée, ainsi que l'offre d'habitat spécifique (logements étudiants, logements adaptés aux personnes âgées et personnes handicapées, PMR, hébergement d'urgence, etc). p.26

2.1 Orientations communes	2.1.6	Optimiser la localisation des nouveaux bureaux	La localisation des espaces de construction de bureaux doit être guidée par la recherche d'une accessibilité optimale et en lien avec le principe de mixité fonctionnelle et sociale. p.26
2.1 Orientations communes	2.1.8	Privilégier, pour les nouvelles ZAE, les sites bénéficiant d'une desserte multimodale et minimiser la consommation d'espaces	La localisation de nouvelles zones d'activités, notamment logistiques, doit privilégier les sites bénéficiant d'une desserte multimodale. Les nouvelles zones d'activités doivent minimiser la consommation d'espaces agricoles, boisés et naturels ainsi que leur impact environnemental et paysager. p.26
2.1 Orientations communes	2.1.7	Intégrer des locaux d'activités de proximité dans les projets urbains (PME-PMI)	Les projets urbains doivent intégrer des locaux d'activités de proximité aptes à recevoir les entreprises artisanales et de services, PME-PMI, accessibles et n'induisant pas de nuisances incompatibles avec la proximité de l'habitat. p.26
2.1 Orientations communes	2.1.8	Privilégier la vocation " activités " de certaines grandes emprises, notamment en améliorant leur accessibilité et en les modernisant	La vocation "activités", notamment industrielles, de certaines grandes emprises doit être privilégiée, notamment en améliorant leur accessibilité et en les modernisant pour en faire des parcs de qualité, attractifs. p.26
2.1 Orientations communes	2.1.9	Optimiser la localisation des nouveaux équipements et services à la population à proximité des transports en commun	Les grands équipements, fortement générateurs de déplacements de personnes, doivent se localiser de manière préférentielle à proximité d'une gare du réseau de transport en commun de niveau métropolitain (tel que figuré sur la carte de destination générale des différentes parties du territoire). p.26 Les nouvelles implantations d'équipement et de services à la population s'effectueront prioritairement sur des sites bien desservis en transport collectif et en circulations douces. p.26
2.1 Orientations communes	2.1.10	Créer, maintenir ou développer les emplacements dédiés aux commerces de proximité	Les emplacements destinés aux commerces de proximité, voués à satisfaire prioritairement les besoins quotidiens, doivent être créés, maintenus et développés dans les espaces résidentiels, mais aussi dans les zones d'emplois et éventuellement dans les lieux de transit des populations. Ils seront adaptés à la nature et à l'importance de la chalandise ou des flux à desservir. Si une réponse ne peut être donnée sur place, les transports collectifs et modes doux pour accéder à cette offre doivent être développés. p.27
2.1 Orientations communes	2.1.10	Eviter les nouvelles surfaces commerciales diffuses	Les nouvelles implantations commerciales diffuses, en particulier le long des axes routiers, doivent être évitées et la multiplication des zones commerciales enrayée. Les implantations nouvelles seront donc orientées vers les zones existantes et déjà dédiées aux commerces. Les nouvelles implantations de surface importante doivent s'inscrire dans un projet urbain mixte. Elles ne doivent pas nuire au bon fonctionnement d'un pôle urbain limitrophe (dévitalisation commerciale par exemple). p.26
2.2 Espaces urbanisés	2.2.1	Optimiser les espace urbanisés : (pastilles jaunes). Accroître la densité humaine de 10%.	[Sur les communes comportant un ou plusieurs espaces urbanisés à optimiser , sauf celles dont la densité des espaces d'habitat est supérieure à 220 logements par ha] A l'horizon 2030, les documents

2.2 Espaces urbanisés		Optimiser les espaces urbanisés (pastilles jaunes). Accroître la densité des espaces d'habitat de 10%	d'urbanisme locaux doivent permettre une augmentation minimale de 10%, à l'échelle communale : • de la densité humaine (cf. 2.1 «Orientations communes»); • de la densité moyenne des espaces d'habitat. p.27
2.2 Espaces urbanisés	2.2.2	Participer à l'effort de densification (communes dont la densité moyenne des esp. d'habitat est > 220 logt/ha)	Les communes dont la densité moyenne des espaces d'habitat est supérieure à 220 logements/hectare (soit deux fois la densité moyenne des espaces d'habitat du cœur de métropole-110 logements/hectare) doivent participer à l'effort de densification mais ne sont pas soumises au seuil fixé. p.27
2.2 Espaces urbanisés	2.2.3	Densifier les quartiers à proximité des gares (pastilles orange). Accroître la densité humaine de 15%	Dans les communes comprenant des quartiers à densifier à proximité d'une gare [sauf celles dont la densité des espaces d'habitat est supérieure à 220 logements par ha], à l'horizon 2030, les documents d'urbanisme locaux doivent permettre une augmentation minimale de 15%, à l'échelle communale: • de la densité humaine (cf. 2.1 «Orientations communes»); • de la densité moyenne des espaces d'habitat. p.28
2.2 Espaces urbanisés		Densifier les quartiers à proximité des gares (pastilles orange). Accroître la densité des espaces d'habitat de 15%	
2.2 Espaces urbanisés	2.2.4	Développer les secteurs à fort potentiel de densification (pastilles rouges) : efforts accrus de densification du tissu urbain (activités + habitat)	Les secteurs à fort potentiel de densification offrent un potentiel de mutation majeur qui ne doit pas être compromis. Ils doivent être le lieu d'efforts accrus en matière de densification du tissu urbain, tant dans les secteurs réservés aux activités que dans les secteurs d'habitat, ces derniers devant contribuer de façon significative à l'augmentation et la diversification de l'offre de logements pour répondre aux besoins locaux et participer à la satisfaction des besoins régionaux. p.28
2.3 Les nouveaux espaces d'urbanisation	2.3.1	Urbaniser en continuité de l'existant	Pour éviter le mitage des espaces agricoles, boisés et naturels, l'urbanisation doit se faire en continuité de l'espace urbanisé existant. p.29
2.3 Les nouveaux espaces d'urbanisation	2.3.2	Développer les secteurs d'urbanisation préférentielle (pastilles orange) : atteindre la densité moyenne de 35 logements par ha	Les secteurs d'urbanisation préférentielle : chaque pastille correspond à une capacité d'urbanisation de l'ordre de 25 hectares. L'urbanisation doit permettre d'atteindre une densité moyenne de l'ensemble des nouveaux espaces d'habitat situés en secteurs d'urbanisation préférentielle de la commune au moins égale à 35 log/ha, et au moins égale à la densité moyenne des espaces d'habitat existants (si > 35 log/ha). p.30
2.3 Les nouveaux espaces d'urbanisation	2.3.3	Développer les secteurs d'urbanisation conditionnelle (pastilles jaunes) : ouverture à l'urbanisation soumise à la desserte en transports en commun	Secteur d'urbanisation conditionnelle : chaque pastille indique une capacité d'urbanisation de l'ordre de 25 hectares que les communes et les groupements de communes peuvent ouvrir à l'urbanisation en fonction des besoins à court et moyen terme et des projets, et dans le respect des orientations communes aux nouveaux espaces d'urbanisation et des orientations relatives aux secteurs d'urbanisation préférentielle. L'ouverture à l'urbanisation de ces secteurs est conditionnée à la création d'une desserte adaptée en transports collectifs. p.31

<p>2.3 Les nouveaux espaces d'urbanisation</p>	<p>2.3.4</p>	<p>Développer les secteurs à proximité des gares (buffers) : extension possible de l'urbanisation de 5%</p>	<p>Secteurs de développement à proximité des gares : À l'horizon 2030, une extension de l'urbanisation de l'ordre de 5% de la superficie de l'espace urbanisé communal (cf. définition et calcul de référence de la superficie de l'espace urbanisé) est possible dans ces secteurs. Ces extensions doivent être en continuité de l'espace urbanisé existant au sein duquel la gare est implantée. p.31</p>
<p>2.3 Les nouveaux espaces d'urbanisation</p>	<p>2.3.5</p>	<p>Conforter les agglomérations des pôles de centralité et les bourgs villages et hameaux : extension possible de l'urbanisation de 5%</p>	<p>Pôles de centralité : Les pôles doivent être renforcés en développant l'accueil de logements, favorisant la mixité de l'habitat et des autres fonctions urbaines de centralité; valorisant le potentiel de mutation et de densification; favorisant le développement de l'emploi; implantant en priorité les équipements, les services et les services publics de rayonnement intercommunal; confortant les transports collectifs. Les bassins de vie doivent être structurés autour de ces pôles en : hiérarchisant les fonctions urbaines par le renforcement des pôles structurants et le développement modéré des autres communes ; implantant, autant que possible, les fonctions de centralité au sein des espaces déjà bâtis de ces pôles et en greffe des centralités existantes; organisant le bassin de transports collectifs et le rabattement vers les pôles; organisant un système des espaces ouverts, qui participent à la structuration du bassin de vie. À l'horizon 2030, hors agglomération centrale, une extension de l'urbanisation de l'ordre de 5% de la superficie de l'espace urbanisé communal est possible pour chaque commune de l'agglomération du pôle de centralité à conforter.</p> <p>L'extension des BVH : le développement doit s'opérer prioritairement à l'intérieur des tissus urbains existants, en cohérence avec l'objectif de densification. Les documents d'urbanisme doivent permettre de : répondre en priorité aux besoins locaux liés à la décohabitation, aux obligations de mixité sociale et au renouvellement du parc de logements dégradés; maintenir et valoriser l'économie locale ; maintenir et assurer la qualité de services et d'équipements de proximité; intégrer les développements dans leur environnement naturel sans le déstructurer et notamment en préservant la circulation des engins agricoles; respecter l'échelle et la morphologie des ensembles bâtis, ainsi que les logiques d'implantation traditionnelles. Les extensions doivent être limitées, en recherchant la plus grande compacité possible autour de l'urbanisation existante, et doivent être localisées préférentiellement en continuité de l'espace urbanisé des bourgs et villages principaux.</p>
<p>2.3 Les nouveaux espaces d'urbanisation</p>	<p>2.3.6</p>	<p>Mutualiser, si besoin, des capacités d'urbanisation non cartographiées à l'échelle du PLUi</p>	<p>En cas de SCoT ou de PLU intercommunal, ces capacités [d'extension, offertes au titre des buffers gares, BVH et pôles de centralité] peuvent être mutualisées pour permettre de répondre au mieux aux objectifs intercommunaux. p.33</p>

<p>3.1 Les fronts urbains</p>	<p>3.1.1</p>	<p>Rendre les fronts urbains d'intérêt régional intangibles</p>	<p>Les fronts urbains d'intérêt régional sont intangibles. Les redents situés entre la limite d'urbanisation et le front peuvent être urbanisés. Aucune urbanisation nouvelle ne peut les franchir. Il appartient toutefois aux collectivités territoriales d'en fixer les limites précises dans leurs documents d'urbanisme. Les limites de l'urbanisation existante, lignes de contact avec les espaces agricoles, boisés et naturels, doivent être, le cas échéant, adaptées afin de constituer un front cohérent et maîtrisées et traitées afin d'atteindre les objectifs qui sont assignés aux fronts urbains. p.37</p>
<p>3.2 Espaces agricoles</p>		<p>Préserver les unités d'espaces agricoles cohérentes et éviter la fragmentation des espaces agricoles</p>	<p>Les unités d'espaces agricoles cohérentes sont à préserver. Les espaces agricoles qui ne figurent pas sur la carte sont à préserver s'ils sont exploitables et nécessaires à la viabilité de l'exploitation agricole. Dans le cas contraire, l'aménagement de ces espaces doit permettre d'en conserver une partie en espace ouvert. p.38</p>
<p>3.2 Espaces agricoles</p>	<p>3.2.1</p>	<p> limiter les aménagements dans les espaces agricoles</p>	<p>Dans les espaces agricoles, hormis lorsque des capacités d'urbanisation cartographiées et non cartographiées sont prévues, sont exclus tous les installations, ouvrages et travaux autres que les constructions et installations nécessaires à l'exploitation. Exceptions : Peuvent toutefois être autorisés sous condition de ne pas nuire à l'activité agricole ou de ne pas remettre en cause sa pérennité:- les installations nécessaires au captage d'eau potable- les installations de collecte, stockage et premier conditionnement des produits agricoles dont la proximité est indispensable à l'activité agricole en cause. Hors ces cas, les installations de stockage, de transit et les industries de transformation des produits agricoles doivent s'implanter dans des zones d'activités- le passage des infrastructures, à condition qu'aucune autre solution ne soit techniquement possible à un coût raisonnable et que son impact soit limité- l'exploitation de carrières, dans le cadre d'une gestion durable des ressources du sous-sol, sous réserve de privilégier, en fonction du contexte local et des potentiels du site, le retour à une vocation agricole des sols concernés- à titre exceptionnel, lorsqu'ils ne peuvent être accueillis dans les espaces urbanisés, des ouvrages et installations nécessaires au service public ou d'intérêt collectif de niveau intercommunal liés notamment au traitement des déchets solides ou liquides ainsi qu'à la production d'énergie (notamment, stations électriques, grandes éoliennes, plateformes d'approvisionnement et de conditionnement de la biomasse). p.38-39</p>

<p>3.3 Les espaces boisés et les espaces naturels</p>	<p>3.3.1</p>	<p>Préserver des espaces boisés et naturels</p>	<p>Les espaces naturels, les bois et forêts doivent être préservés.</p> <p>Lorsque les dispositions législatives et réglementaires applicables aux espaces boisés et naturels permettent de l'envisager, peuvent être autorisés:</p> <ul style="list-style-type: none"> - le passage des infrastructures, à condition qu'aucune autre solution ne soit techniquement possible à un coût raisonnable et que son impact soit limité, notamment par une adaptation de l'ouvrage à son environnement et par le rétablissement de continuités conformément au chapitre 3.5, par exemple en reconstituant un relais avec un massif voisin - l'exploitation des carrières, sous réserve de ne pas engager des destructions irréversibles et de garantir le retour à une vocation naturelle ou boisée des sols concernés. p40-41 <p>Peuvent être autorisés les aménagements et les installations assurant la vocation multifonctionnelle de la forêt, à savoir la production forestière, l'accueil du public, les missions écologiques et paysagères, et notamment : l'accès pour les besoins de la gestion forestière; l'implantation des équipements nécessaires au développement économique de la filière bois; l'extension du patrimoine forestier ouvert au public, notamment en secteur périurbain et dans les secteurs carencés du coeur de métropole. p.41</p>
<p>3.3 Les espaces boisés et les espaces naturels</p>	<p>3.3.2</p>	<p>Protéger les lisières des espaces boisés</p>	<p>Les lisières des espaces boisés doivent être protégées. En dehors des sites urbains constitués, à l'exclusion des bâtiments à destination agricole, toute nouvelle urbanisation ne peut être implantée qu'à une distance d'au moins 50 mètres des lisières des massifs boisés de plus de 100 hectares. Un ensemble de constructions éparées ne saurait être regardé comme un site urbain constitué. p.41</p>
<p>3.4 Les espaces verts et les espaces de loisirs</p>	<p>3.4.1</p>	<p>Pérenniser/développer les espaces verts et espaces de loisirs</p>	<p>Il convient de pérenniser la vocation des espaces verts publics existants, de valoriser les espaces ouverts privés insérés dans la ville dense, d'optimiser l'ensemble des fonctions ou des services que rendent ces espaces. [...] Il reviendra en conséquence aux collectivités territoriales de s'assurer que leurs documents d'urbanisme permettent notamment : - de préserver les emprises dédiées aux espaces verts publics existants, - d'affirmer prioritairement la vocation d'espaces verts publics et de loisirs des secteurs sous-minés par d'anciennes carrières, aménager les bases de plein-air et de loisir, réaliser les équipements nécessaires au fonctionnement de certains espaces de loisirs. p.43</p>
<p>3.4 Les espaces verts et les espaces de loisirs</p>	<p>3.4.2</p>	<p>Permettre la création d'espaces verts d'intérêt régional</p>	<p>Il reviendra en conséquence aux collectivités territoriales de s'assurer que leurs documents d'urbanisme permettent notamment de créer les espaces verts d'intérêt régional. p.43</p>

3.4 Les espaces verts et les espaces de loisirs	3.4.1	Intégrer les espaces verts et espaces de loisirs non cartographiés dans les politiques d'aménagement	Les espaces verts et les espaces de loisirs non cartographiés doivent être intégrés dans les politiques d'aménagement du secteur dans lequel ils se situent et ne peuvent changer de vocation que sous réserve de compensation. p.43
3.5 Les continuités	3.5.1	Maintenir, créer, voire rétablir, les continuités	Les continuités doivent être maintenues ou créées sur les secteurs dont le développement urbain pourrait grever l'intérêt régional de préservation/valorisation des espaces ouverts et leur fonctionnement (secteurs d'urbanisation préférentielle ou conditionnelle, projets d'infrastructures, etc.). En milieu urbain, s'il n'est pas toujours possible de maintenir une emprise large pour ces continuités, leur caractère multifonctionnel est essentiel à préserver, voire à améliorer (trame verte d'agglomération, corridor fluvial, rivière urbaine, etc.). Leur rétablissement doit être favorisé à l'occasion d'opérations d'aménagement et de renouvellement urbain. Ces continuités peuvent être le support de plusieurs fonctions : espaces de respiration et/ou liaisons agricoles et forestières et/ou continuités écologiques et/ou liaisons vertes. Il faudra alors veiller à la compatibilité de ces fonctions. L'emplacement, le tracé et l'ampleur des continuités doivent être précisés et adaptés localement à leurs fonctions, y compris en cas de superposition avec des secteurs urbanisés ou d'urbanisation, et ceci en cohérence avec les territoires voisins. p.45
3.6 Le fleuve et les espaces en eau	3.6.1	Préserver la ressource en eau dans les projets de densification/extension	Il est impératif de prendre en compte dans les projets de densification et d'extension de l'urbanisation la préservation des ressources et des milieux en eau à long terme, au premier rang desquels les ressources stratégiques des grandes nappes (Champigny, Beauce, Albien et Néocomien). p.46
3.6 Le fleuve et les espaces en eau	3.6.1	Maintenir l'écoulement naturel des cours d'eaux lors de l'urbanisation et permettre la réouverture des rivières urbaines	L'urbanisation doit d'une part respecter l'écoulement naturel des cours d'eau, en particulier dans les fonds de vallée, et d'autre part permettre la réouverture des rivières urbaines et les soustraire aux réseaux d'assainissement, en réservant une marge de recul suffisante à leur renaturation (en particulier Bièvre, Croult, Morée, Petit-Rosne, Rosne, Sausset, Vieille-Mer-Arthelon, Marivel et Vauresson). p.46
3.6 Le fleuve et les espaces en eau	3.6.1	Préserver le fonctionnement des milieux aquatiques et favoriser la renaturation des berges	Les éléments naturels (zones humides, zones naturelles d'expansion des crues, berges naturelles, dépendances et délaissés de rivière et réseaux aquatiques et humides de têtes de bassin) participant au fonctionnement des milieux aquatiques et humides et aux continuités écologiques et paysagères liées à l'eau ne doivent pas être dégradés par les aménagements et les constructions. Les berges non imperméabilisées des cours d'eau doivent être préservées et leur rétablissement favorisé à l'occasion des opérations d'aménagement et de renouvellement urbain. p.47

Annexe 2 : Résultats de l'analyse sur les avis émis par l'IAU

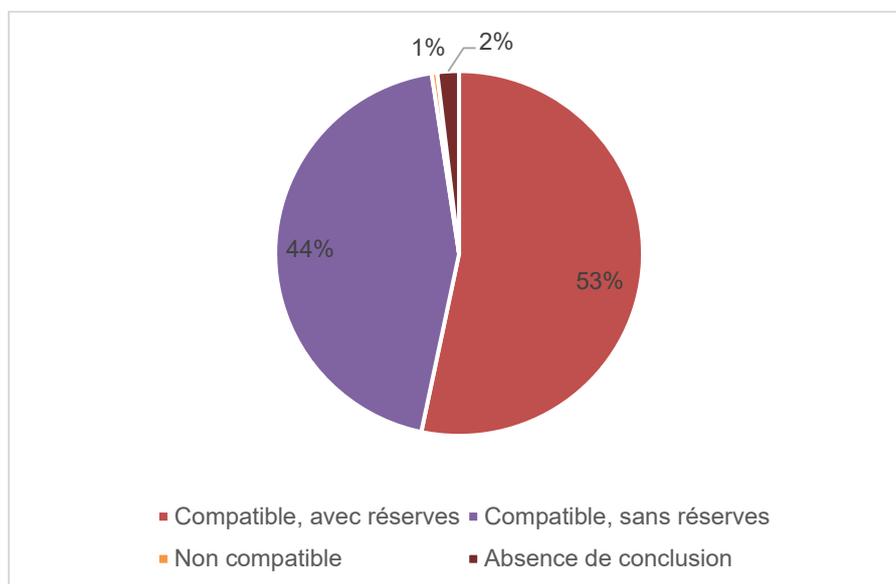


Figure 5 - Conclusions des 391 avis de documents d'urbanisme arrêtés entre janvier 2014 et mars 2018

Parmi les 391 avis analysés, plus de la moitié émettent une ou plusieurs réserves quant à la compatibilité des documents d'urbanisme vis-à-vis des documents de rang supérieur.

Nature des réserves émises

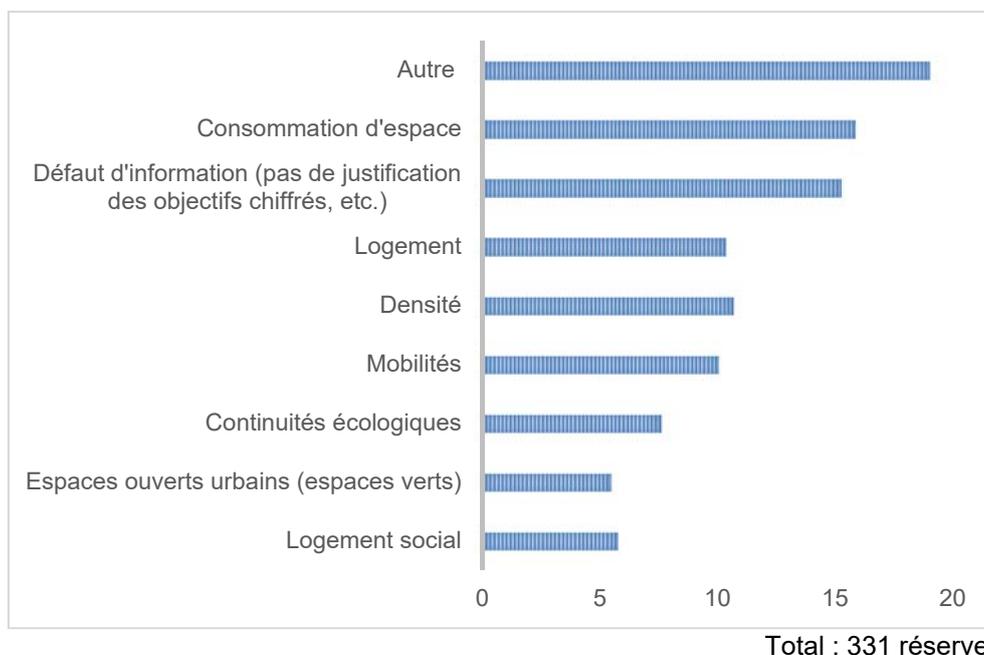


Figure 7 – Nature des réserves émises

Les réserves concernent avant tout la consommation d'espace et le défaut de démonstration et de justification des documents d'urbanisme quant aux projections d'emploi, de population, de densité, etc.

Sigles et acronymes

ADP Aéroport de Paris

AEV Agence des espaces verts d'Île-de-France

Airparif Association de surveillance de la qualité de l'air en Île-de-France

Alur Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

Ademe Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie

Anah Agence nationale de l'habitat

Anru Agence nationale pour la rénovation urbaine

Apur Atelier parisien d'urbanisme

BHNS Bus à haut niveau de service

BTP Bâtiment et travaux publics

CAR Contrat d'aménagement régional

CDGT Carte de destination générale des différentes parties du territoire

CDGT Code général des collectivités territoriales

CEE Certificat d'économies d'énergie

Ceser Conseil économique, social et environnemental régional

CPER Contrat de plan État-Région

CPIER Contrat de Plan Interrégional Etat-Régions

CRHH Comité régional pour l'habitat et l'hébergement

DRIEA Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement

DRIEE Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie

Drihl Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement

DUL Document d'urbanisme local

DUP Déclaration d'utilité publique

EGT Enquête globale transport

EPCI Établissement public de coopération intercommunale

EPF Établissement public foncier

EPFIF Établissement public foncier d'Île-de-France

ENR&R Énergies renouvelables et de récupération

EVP Équivalent Vingt Pieds (conteneur)

Filocom Fichier des logements par communes

GES Gaz à effet de serre

GPE Grand Paris express

Haropa Groupement d'intérêt économique (GIE) des ports du Havre, de Rouen et de Paris

IAU îdF Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France

Insee Institut national de la statistique et des études économiques

LGV Ligne à grande vitesse

MAPTAM Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

MGP Métropole du Grand Paris

Molle Loi pour la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

NPNRU Nouveau programme national de renouvellement urbain

NOTRe Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

OMNIL Observatoire de la mobilité en Île-de-France

OPAH Opération programmée d'amélioration de l'habitat

OPAH RU Opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain

PCAET Plan climat air énergie territorial

PDUiF Plan de déplacements urbains de la région Île-de-France

PGRI Plan de gestion des risques d'inondation

PIG Programme d'intérêt général

PLAI Prêt locatif aidé d'intégration

PLH Programme local de l'habitat

PLS Prêt locatif social

PLU Plan local d'urbanisme

PLUi Plan local d'urbanisme intercommunal

PLUS Prêt locatif à usage social

PMHH Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement

PNR Parc naturel régional

PNRQAD Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés

PNRU Programme national pour la rénovation urbaine

POS Plan d'occupation des sols

PPPI Parc privé potentiellement indigne

RATP Régie autonome des transports parisiens

RGP Recensement général de la population de l'Insee

RPLS Répertoire du parc locatif social

RTE Réseau de transport d'électricité

SCoT Schéma de cohérence territoriale

SDAGE Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

SDRIF Schéma directeur de la région Île-de-France

SEM Société d'économie mixte

Sitram Système d'information sur les transports de marchandises

SNCF Société nationale des chemins de fer français

SNCU Syndicat national du chauffage urbain et de la climatisation urbaine

SRADDET Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SRFB Stratégie régionale pour la forêt et le bois

SRCAE Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie

SRCE Schéma régional de cohérence écologique

SRDEII Stratégie régionale de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

SRDTL Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs

SRRESRI Schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et l'innovation

SRHH Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement

SRU Loi solidarité et renouvellement urbains

TC Transport collectif

TCSP Transport collectif en site propre

TECV Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte

Unicem Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction

UNPG Union nationale des producteurs de granulats

Zac Zone d'aménagement concerté

Remerciements

L'ensemble du document d'évaluation a été élaboré sous l'autorité de :

- Valérie Péresse, présidente du conseil régional d'Ile-de-France,
- Jean-Philippe Dugoin-Clément, vice-présidente du conseil régional d'Ile-de-France en charge de l'écologie et du développement durable

Et sous l'égide du **comité technique de la mise en œuvre du SDRIF** composé pour la Région Ile-de-France de Marion Zalay, directrice générale adjointe, Olivier Denert, directeur de l'aménagement, Jean-Michel Grandchamp, chef du suivi, de l'évaluation et de l'observation ; pour l'IAU îdF de Fouad Awada, directeur général et Sandrine Barreiro, directrice du pôle Planification.

Coordination et rédaction :

Pascal Hauchecorne, chargé de mission, service suivi évaluation observation à la Région Ile-de-France, Sandrine Barreiro, directrice du pôle Planification à l'IAU îdF, Thomas Cormier et Agnès Parnaix, chargés d'études au pôle Planification.

Indira Souvasoubramaniane, géomaticienne-cartographe, pôle Planification à l'IAU îdF.

Experts mobilisés

Maylis Alison, Claire Aubrée, François Bonis, Marc Casanès, Véronique Charbeaux, Astrid Gaillard, Anne Galibert, Jean-Michel Grandchamp, Nathalie Granes, Sylvain Leclancher, Delphine Pelade, Eric Montuclard, Vincent Moutarde, Jean-Claude Riehl, Cécile Vendrot-Al-Sulieha pour les services de la Région ;

Annick Auffret (DRIEA), pour les services de l'Etat ;

Nicolas Boichon, Simon Carrage, Alexandra Cocquière, Erwan Cordeau, Nicolas Cornet, Valérie Constanty, Anne-Claire Davy, Corinne de Berny, Laure de Biasi, Sophie Dedieu, Carole Delaporte, Régis Dugue, Madeleine de Noeueglise, Helder de Oliveira, Ludovic Faître, Jonathan Flandin, Sandra Garrigou, François Gorrand, Thomas Hemmerdinger, Martin Hervouet, Sabine Host, Christelle Insergueix, Emilie Jarousseau, Nicolas Laruelle, Stéphanie Lesellier, Marie-Angèle Lopes, Cristina Lopez, Philippe Louchart, Cécile Mauclair, Julie Missonnier, Lydia Mykolenko, Muriel Naudin-Adam, Teodora Nikolova, Laurence Nologues, Martin Omhovère, Philippe Pauquet, Thierry Petit, Laetitia Pigato, Manuel Pruvost-Bouvattier, Dominique Riou, Renaud Roger, Corinne Ropital, Jean-François Saigault, Daniel Thépin, Christian Thibault, Marion Tillet, Emmanuel Trouillard, Louise Vaisman, Martial Vialleix, Yann Watkin, Martin Wolf pour l'IAU îdF ;

Philippe Helleisen, Directeur général de l'AEV IdF ;

Lionel Grotto, Directeur général de Paris Région Entreprises

Carlos Ribeiro pour Bruitparif ;

Charles Kimmerlin pour Airparif

Collectivités locales mobilisées

Alain Bernheim, maire de Boissise-la-Bertrand

Céline Bernex, responsable du service urbanisme de Tournan-en-Brie

Jean-Marie Bessin, directeur de l'urbanisme et Camille Breton, chef de projet à la mairie de Massy

Germain Buchet, maire de Saint-Witz et Joel Vanderstigel, adjoint à l'urbanisme

Jasmine Dozias, responsable de l'urbanisme à la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-

Yvelines

Sonia Houngnissi, responsable du droit des sols de Villeneuve-Saint-Georges
Jean-Michel Morer, maire de Trilport
Sophie Martin, responsable du service urbanisme de Limours
Alain Seigneur, maire de Choisel et Laurent Lieval, adjoint à l'urbanisme

Bureaux d'études mobilisés

Codra (92)
Espace Ville (78)
Karine Ruelland (75)

Juin 2019



devient



L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE
ASSOCIATION LOI 1901.

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49