

L'impact des lois récentes sur la planification régionale

Le bilan stratégique du SDRIF implique de s'interroger sur les évolutions législatives et réglementaires intervenues. En effet, depuis 1994, le cadre juridique de l'aménagement et du développement régional a été profondément réformé. Certaines de ces évolutions concernent expressément le SDRIF. D'autres sont le reflet d'une nouvelle conception de l'aménagement et ne peuvent être ignorées. La présente note vise à mettre en évidence les nouvelles approches de la planification et à proposer des pistes de travail pour faire du SDRIF un document stratégique innovant répondant aux objectifs du développement durable, intégrant les dynamiques locales, et procédant enfin d'une large concertation.

La situation du SDRIF dans le contexte de la planification

Dans son avis du 21 octobre 1997, le Conseil d'État a estimé que le SDRIF est un document d'urbanisme « par sa nature et par son objet ».

Cependant, les textes cités dans l'encadré ci-dessous font du SDRIF un document de planification unique auquel sont attachés différents objectifs et effets. Cette spécificité, justifiée par la situation de région capitale de l'Île-de-France, est le fruit d'un empilement des textes et non d'une véritable réflexion juridique. Ceci conduit à une complexité du contexte juridique qu'il faut tenter de décrypter car il détermine la marche

à suivre pour la révision du SDRIF et peut orienter les termes du bilan.

Quels sont les effets du SDRIF ?

En vertu de l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme, le schéma directeur de la région d'Île-de-France a les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement.

En conséquence, les schémas directeurs et schémas de cohérence territoriale et en leur absence, les plans d'occupation des sols et plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec les dispositions du SDRIF.

Lorsqu'il aura été révisé, le SDRIF tiendra lieu de schéma régional d'aménagement du territoire et donc de plan régional. Ceci pose des difficultés. D'abord, ce document qui aura été élaboré en association avec l'État

Quelles sont les lois modifiant le paysage de la planification régionale ?

Un an à peine après l'adoption du SDRIF, la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire venait modifier le panorama juridique en introduisant les Directives territoriales d'aménagement (DTA), le Schéma national d'aménagement du territoire, les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) et les pays. Dans son article 40, elle énonce que le SDRIF a les mêmes effets que les DTA et donne compétence à la Région pour le réviser en association avec l'État. Elle ajoute au code de l'urbanisme l'article L. 141-1 qui régit la procédure de révision du SDRIF et le contenu du SDRIF.

La loi du 25 juin 1999 modifie la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995 et inscrit le développement durable comme objectif majeur des démarches d'aménagement nationales et locales. Elle donne une dimension stratégique aux projets de territoire menés à l'échelle du pays et de l'agglomération en les dotant de financements dans le cadre

du contrat de plan État-Région.

Elle supprime le schéma national d'aménagement du territoire et le remplace par des schémas de services collectifs. Elle énonce dans son article 8 que le plan de la région est constitué par le SRADT.

La loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale n'aborde pas directement le SDRIF. Toutefois, en redéfinissant les groupements intercommunaux et leurs compétences, elle implique une prise en compte accrue des intercommunalités dans le cadre d'une réflexion sur la planification régionale. La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains redéfinit les documents d'urbanisme. Ceci induit certaines implications pour le SDRIF puisque ces documents permettent sa mise en œuvre au niveau local.

Il faut enfin citer la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui redéfinit notamment les compétences des différentes collectivités et dont on évalue encore assez mal l'impact en matière de planification.

L'impact
des lois récentes
sur la planification
régionale

L'état d'avancement des schémas directeurs ou schémas de cohérence territoriale au 2-04-02



Dans le cadre de la planification réglementaire, le SCOT et le PLU sont les principaux outils d'application du SDRIF au travers de l'ouverture des zones d'urbanisation, de l'inscription des protections et du rapport de compatibilité. Ce rapport de compatibilité entre le SDRIF et les documents d'urbanisme locaux doit être regardé comme s'appliquant aux options fondamentales et aux objectifs essentiels de l'aménagement et du développement. Pour être compatible, le SCOT et, en son absence le PLU, doit permettre la réalisation des objectifs et options retenus par le SDRIF pour la période d'application du SCOT/PLU et ne pas compromettre la réalisation des objectifs et options retenus pour une phase ultérieure (CE avis du 5 mars 1991).

et adopté après décret en Conseil d'État sera le document de référence des actions régionales. Ensuite, le plan régional intègre un aspect financier qui, s'il est implicite dans la définition d'options d'aménagement, n'apparaît pas en tant que tel dans un document d'urbanisme. Enfin, l'articulation dans le temps n'est pas évidente. Le plan régional est souvent élaboré pour la durée de la mandature ou du CPER alors que le SDRIF détermine des orientations

pour 20 ou 25 ans. La loi SRU ajoute une nouvelle formule à ce dispositif. Le SDRIF n'est pas un SCOT mais selon l'article L.122-2 du code de l'urbanisme, a valeur de SCOT pour l'application du principe de constructibilité limitée, qui veut que dans les communes non couvertes par un SCOT, le plan local d'urbanisme ne pourra ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation. En effet, ce principe de constructibilité limitée ne s'applique pas en Île-de-France

puisque le SDRIF pose le principe du développement modéré des bourgs et hameaux et cartographie les espaces à urbaniser, sans conditionner cette urbanisation à l'élaboration préalable d'un document d'urbanisme supra-communal.

Quels sont les outils de mise en œuvre du SDRIF ?

Le SDRIF est mis en œuvre par le biais de documents réglementaires et contractuels, et des politiques d'aides

**L'impact
des lois récentes
sur la planification
régionale**

et subventions définies par le Conseil régional. Le SDRIF est également mis en œuvre par le biais du CPER et de ses déclinaisons pour le financement, notamment, d'opérations retenues dans les chartes de parc naturel régional, les contrats de pays, les contrats d'agglomération et les contrats signés entre la Région et des départements.

C'est enfin dans le cadre des politiques que la Région mène en matière de logement, de formation, d'aménagement, d'environnement, etc., que les options du SDRIF trouvent à s'appliquer.

Quelle est la place du SDRIF dans la hiérarchie des normes ?

Le schéma ci-contre représente les liens unissant le SDRIF avec les documents d'urbanisme locaux, les documents de planification, les principes généraux et certaines opérations d'aménagement. Il faut ajouter que si l'État adoptait une DTA sur le territoire francilien, le SDRIF devrait être compatible avec ses orientations. Ainsi, le SDRIF, document d'échelle régionale, doit être compatible avec des documents infrarégionaux (DTA et chartes de PNR).

**Le SDRIF :
de nouveaux concepts
de forme et de fond**

L'article L. 141-1 du code de l'urbanisme fixe la procédure de révision du SDRIF et son contenu. Les dispositions sont peu précises et ne reflètent pas l'évolution des réflexions, des lois et des pratiques en matière de planification stratégique, de démocratie participative, de gouvernance, etc.

Quels sont les enjeux de procédure ?

Le SDRIF est élaboré par la Région en association avec l'État. Cette formulation est proche de celle utilisée

pour l'élaboration des SCOT et des PLU. Si la loi ne précise pas quelle forme doit prendre cette association, ni comment trancher les questions litigieuses, on peut toutefois penser qu'il revient à la Région de conduire la procédure. Le SDRIF valant SRADT, il sera stratégique pour la Région de garder la maîtrise de la procédure et de faire valoir sa vision de l'aménagement.

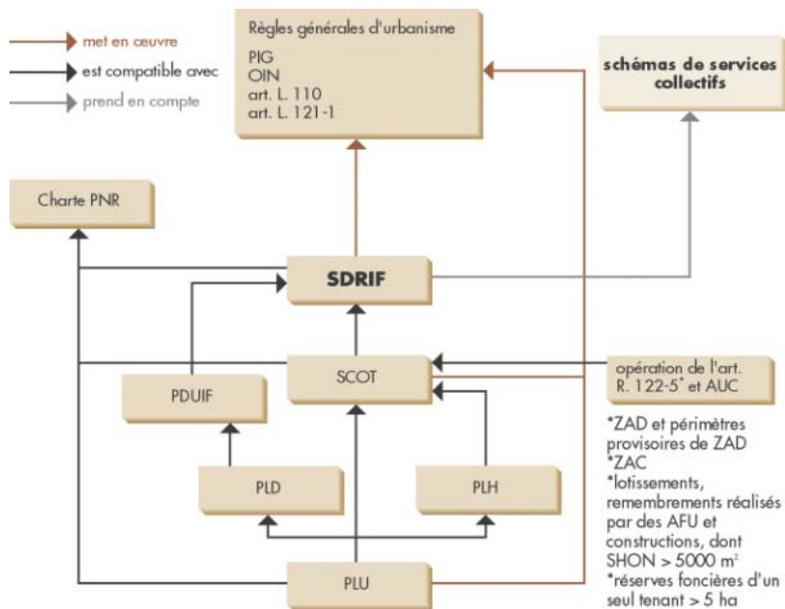
L'article L. 141-1 CU prévoit que le Conseil régional recueille les propositions des Conseils généraux des départements intéressés, du Conseil économique et social régional et des chambres consulaires au cours de l'élaboration et que le projet leur est soumis pour avis.

L'élaboration de l'actuel CPER a donné lieu à divers échanges avec les

départements. Ces expériences peuvent être utilisées pour l'élaboration du SDRIF et étendues aux chambres consulaires. Ce travail est l'occasion pour la Région de mobiliser les différents acteurs du développement et de les sensibiliser aux enjeux d'échelle régionale.

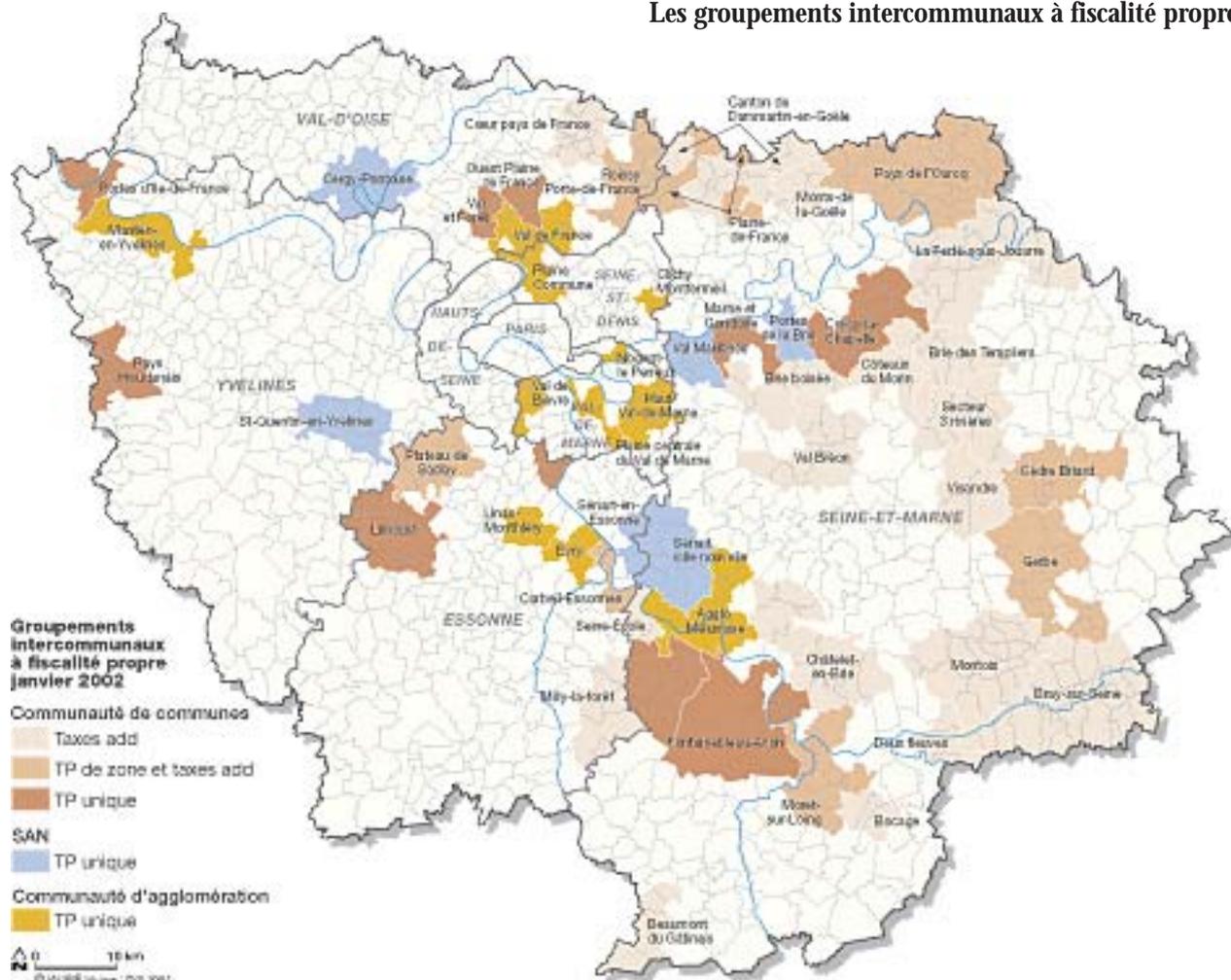
En dehors de la consultation des collectivités et acteurs institutionnels franciliens, il faut également être à l'écoute des départements et régions limitrophes car l'Ile-de-France, par son aire d'influence, ne peut imaginer l'aménagement de son espace sans en évaluer l'impact sur les territoires voisins.

Alors que la loi SRU étend la concertation avec les citoyens et l'enquête publique à l'ensemble des documents d'urbanisme, l'article L. 141-1 ne



- AUC = autorisations d'urbanisme commercial
- AFU = associations foncières urbaines
- OIN = opération d'intérêt national
- PDUIF = plan de déplacements urbains d'Ile-de-France
- PIG = projet d'intérêt général
- PLD = plan local de déplacements
- PLH = programme local de l'habitat
- PLU = plan local d'urbanisme
- PNR = parc naturel régional
- SCOT = schéma de cohérence territoriale
- SHON = surface hors œuvre nette
- ZAD = zone d'aménagement différé
- ZAC = zone d'aménagement concerté

Les groupements intercommunaux à fiscalité propre



Les textes ne prévoient pas de consulter les groupements intercommunaux, qu'ils soient dits de gestion ou de projet. Pourtant, certains de ces groupements ont un rôle important en matière d'aménagement. Parmi les groupements de gestion, on peut par exemple citer les syndicats de traitement des eaux ou des déchets, les syndicats de transports, etc.

L'intercommunalité institutionnelle se développe considérablement en Île-de-France. La loi Chevènement a conféré des compétences essentielles aux structures intercommunales. La Région devra tenir compte de ces interlocuteurs qui, en agissant sur le territoire communautaire, peuvent porter des projets d'envergure régionale. Il faudra également tenir compte des intercommunalités de projet moins structurées, mais dont les réflexions territoriales peuvent avoir un impact sur le développement régional.

prévoit pour le SDRIF qu'une mise à disposition du public pendant deux mois.

Il est pourtant essentiel d'organiser la participation des citoyens, des acteurs économiques et sociaux, des associations d'usagers, de la société civile au sens large, même si l'échelle est vaste et les enjeux difficiles à appréhender car parfois éloignés des préoccupations quotidiennes des habitants.

Le préalable nécessaire est d'expliquer le jeu institutionnel, le rôle de la

planification, les enjeux du développement de l'Île-de-France. Il faut promouvoir l'identité régionale et l'idée que les habitants de telle ou telle commune sont des franciliens, qu'ils vivent dans un endroit, travaillent dans un autre et se détendent ailleurs.

La démarche peut s'inspirer de celle du Plan de déplacements urbains d'Île-de-France, mais aussi des conseils de développement associés à l'élaboration des projets

d'agglomération et de pays.

L'Iaurif a recensé différentes expériences conduites en France ou à l'étranger qui peuvent aider à concevoir le dispositif de participation des franciliens à l'élaboration du SDRIF. Si on ne peut certainement pas parler de concertation au sens juridique du terme, il demeure que pour être pertinentes, les options d'aménagement ne pourront ignorer la perception que la société civile a de la région et les besoins qu'elle exprime.

La réussite des processus de consultation des collectivités locales, des acteurs économiques, sociaux et de l'aménagement, des citoyens et des associations est à la fois la garantie d'une vision juste du développement régional et la garantie de sa mise en œuvre.

Quelles sont les fonctions du SDRIF ?

La fonction la plus classique du SDRIF reste l'organisation de l'espace puisqu'il détermine, notamment, la destination générale de différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements. Il détermine également la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques.

Cette vision très spatiale de l'aménagement doit s'inscrire dans une approche plus stratégique du développement francilien. Elle doit, en outre, être limitée aux éléments d'envergure régionale afin de ne pas dessaisir les autres collectivités de leurs compétences en matière d'urbanisme et de ne pas dénaturer le rapport de compatibilité établi entre le SDRIF et les SCOT ou PLU.

La loi SRU assigne aux SCOT un rôle de mise en cohérence des orientations sectorielles stratégiques et supprime la carte de destination générale des sols afin d'éviter l'écueil des SCOT «super-POS». Une représentation cartographique trop précise et trop générale des zones d'extension urbaine et des espaces à préserver risque de ne pas laisser de marge de manœuvre suffisante aux SCOT en termes d'organisation et de gestion de l'espace.

La fonction principale du SDRIF est d'identifier les enjeux régionaux et de

s'attacher à une approche intégrée et transversale des thématiques.

Le SDRIF doit donc assurer la cohérence des politiques thématiques des différents acteurs compétents.

L'articulation des échelles temporelles implique un phasage des projets et une adaptation aux rythmes des partenaires.

L'articulation des échelles territoriales répond aux interactions des territoires, à la rencontre des démarches ascendantes et descendantes de l'aménagement du territoire, au développement de l'intercommunalité en Île-de-France. Cette réflexion doit aboutir à la reconnaissance de projets locaux ayant un impact sur l'équilibre et le rayonnement de la région.

Quel est le contenu stratégique du SDRIF ?

Selon les termes de l'article L.141-1 CU : **«Le Schéma directeur de la région d'Île-de-France a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de cette région.**

Il précise les moyens à mettre en œuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, coordonner l'offre de déplacement et préserver les zones rurales et naturelles afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région».

Le SDRIF de 1994 ne traitait pas expressément du développement durable. Il abordait cette question au travers des concepts de polycentrisme, de densité globale, et d'équilibre habitat-emploi.

Le SDRIF révisé devra mettre en œuvre les principes généraux des articles L. 110 et L. 121-1 CU qui déterminent les objectifs de développement durable : équilibre entre ouverture des espaces nécessaires pour répondre aux besoins en

matière de logements et d'activités, renouvellement urbain et valorisation des espaces naturels, mixité fonctionnelle et sociale, préservation de l'environnement et lutte contre les nuisances et les pollutions. Ces objectifs s'imposent au SDRIF, mais ne sont pas exclusifs.

Le développement durable nécessite d'assigner au SDRIF trois objectifs majeurs :

- la protection et l'amélioration de l'environnement et du cadre de vie ;
- un développement économique solidaire des territoires ;
- la promotion de la cohésion sociale et de la lutte contre les inégalités.

La protection et la valorisation de l'environnement recouvrent d'une part, l'organisation rationnelle de l'espace au travers du renouvellement urbain, de la densification, de la mixité fonctionnelle et de la requalification, et d'autre part, la gestion économe des ressources.

Les réflexions liées à la gestion des risques, à la lutte contre les pollutions et nuisances, aux énergies renouvelables et à la préservation des ressources en eau et en matériaux devront donc être largement développées (évaluation des besoins, recensement des gisements, prise en compte de la santé publique).

Le caractère solidaire du développement économique nécessite de créer des activités qui répondent à une demande sociale locale, de développer des réseaux permettant de mobiliser les acteurs (collectivités locales, entreprises et salariés) et d'inscrire les territoires dans une logique de complémentarité économique plutôt que de concurrence. Le rayonnement économique de l'Île-de-France est une condition nécessaire au développement solidaire des territoires.

L'amélioration de la cohésion sociale implique de développer l'offre de services et d'équipements collectifs d'un point de vue quantitatif mais surtout

**L'impact
des lois récentes
sur la planification
régionale**

qualitatif en favorisant leur accessibilité. La promotion de la mixité sociale et fonctionnelle à l'échelle de la région est difficile à mettre en œuvre et reste le principal enjeu de la planification pour favoriser un développement équitable des territoires. L'organisation des déplacements est transversale aux objectifs de dévelop-

pement durable. Elle est une illustration de la nouvelle conception de l'aménagement. Le SDRIF de 1994 abordait les transports en termes de réalisation et de localisation des infrastructures. Le futur SDRIF devra s'attacher aux aspects plus qualitatifs de l'offre de transports et de fonctionnement des services.

Le bilan stratégique du SDRIF devra s'attacher à donner une définition partagée du développement durable en Ile-de-France. Les réflexions thématiques viendront préciser et orienter les questionnements évoqués dans cette note.

Glossaire

○ **Directive territoriale d'aménagement (DTA)**

La DTA fixe les orientations fondamentales d'aménagement de l'État sur une partie du territoire présentant des enjeux particulièrement importants en matière d'aménagement, de développement, de protection et de mise en valeur.

○ **Projet d'intérêt général (PIG)**

Le PIG est l'un des moyens de prendre en compte les intérêts collectifs supra-communaux lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. La qualification de PIG d'une opération ou de travaux d'aménagement, de développement ou de protection appartient exclusivement au préfet.

○ **Plan local d'urbanisme (PLU)**

Le PLU définit le projet d'aménagement et de développement durable communal ou intercommunal et fixe les règles générales et servitudes d'utilisation des sols.

○ **Plan régional**

Le plan régional fixe les orientations mises en œuvre par la Région soit directement, soit par voie contractuelle.

○ **Principes généraux**

Les principes généraux d'urbanisme sont définis aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme. Ils constituent les objectifs fondamentaux devant être mis en œuvre par les documents d'urbanisme. Il s'agit notamment, des principes d'équilibre, de mixité, de protection, de sécurité et de salubrité publique.

○ **Règles générales d'urbanisme**

Les règles générales d'urbanisme sont des contraintes supra-communales établies pour l'ensemble du territoire national. Ces règles régissent la desserte et la localisation des constructions,

l'implantation et le volume des constructions et l'aspect des constructions. Certaines de ces règles s'appliquent même si la commune est dotée d'un POS ou PLU approuvé.

○ **Schéma de cohérence territoriale (SCOT)**

Le SCOT fixe les orientations stratégiques d'aménagement permettant de mettre en œuvre le projet d'aménagement et de développement durable de l'agglomération et assure la cohérence des politiques sectorielles de déplacement, d'habitat, etc.

○ **Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)**

Le SRADT fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional. Il définit les principaux objectifs en matière d'équipements, d'infrastructures, de services d'intérêt général, de développement économique, de solidarité des territoires, de protection et de valorisation du patrimoine naturel et urbain.

○ **Schémas de services collectifs (SSC)**

Les SSC définissent les orientations de la politique nationale d'aménagement et visent à organiser les politiques publiques afin de répondre aux besoins des populations. Ils portent sur :

- les services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche,
- les services collectifs culturels,
- les services collectifs sanitaires et sociaux,
- les services collectifs de l'information et de la communication,
- les services collectifs de transport de personnes
- les services collectifs de transport des marchandises,
- les services collectifs de l'énergie,
- les services collectifs des espaces naturels,
- les services collectifs des sports.