

avis & rapport

Révision du Schéma directeur de la Région Île-de-France de 2013 : enjeux et méthode

10 fév. 2022

Rapport et avis présentés au nom de la commission
Aménagement du territoire
par **Nicole SERGENT**

Avis n°2022-02

présenté au nom de la commission

Aménagement du territoire par **Nicole SERGENT**

Révision du Schéma directeur de la Région Île-de-France de 2013 : enjeux et méthode

10 fév. 2022



Avis n° 2022-02
présenté au nom de la commission Aménagement du territoire
par **Nicole SERGENT**

10 février 2022

**Révision du Schéma directeur de la Région Île-de-France
(SDRIF de 2013) : enjeux et méthode**

Certifié conforme

Le président

Eric BERGER

Le Conseil économique, social et environnemental régional d'Île-de-France

Vu

Les codes

- Le code de l'urbanisme ;
- Le code de l'environnement.

Les lois

- La loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ces effets (Loi « Climat et résilience ») ;
- La loi n°2019 -1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat ;
- La loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Les Schémas, rapports et délibérations du Conseil régional

- Le Schéma directeur de la Région Île-de-France (SDRIF), adopté par délibération du conseil régional en octobre 2013 et validé par le conseil d'Etat en décembre 2013 ;
- Le rapport CR N°2021-067 du 17 novembre 2021 relatif à la mise en révision du SDRIF et à l'élaboration du SDRIF-Environnemental ;
- La saisine de la Présidente de la Région Île-de-France en date du 26 octobre 2021.

Les avis, rapports et contributions du Ceser

- Contribution « La révision du SDRIF de 2013 : première contribution », novembre 2021 ;
- Avis n°2021-15 « Concilier l'objectif du zéro artificialisation nette (ZAN) avec les objectifs de production de logements du SDRIF : les problématiques », juillet 2021 ;
- Contribution commune des Ceser Centre-Val de Loire et Île-de-France « Pour un aménagement concerté et équilibré des franges franciliennes : quelles nouvelles coopérations interrégionales ? », mars 2021 ;
- Avis n°2021-05 « Les défis de la mobilité pour les usagers des transports dans les franges franciliennes », janvier 2021 ;
- Avis n°2021-02 sur Le Plan régional de l'alimentation durable, janvier 2021 ;
- Avis n°2020-14 sur La Stratégie régionale pour la biodiversité 2020-2030, octobre 2020 ;
- Avis n°2020-12 sur La Stratégie régionale en faveur de l'économie circulaire, septembre 2020 ;
- Avis n°2020-06 à 2020-10 « Panser la crise autrement », septembre 2020 ;
- Avis n°2020-01 sur Le Plan régional de prévention et de gestion des déchets de la Région Île-de-France, février 2020 ;
- Avis n°2020-03 sur La Stratégie régionale énergie-climat : Île-de-France Territoire Solaire, février 2020 ;
- Avis n°2019-02 sur La mise en œuvre du Schéma directeur de la Région Île-de-France : enjeux, état des lieux et perspectives, février 2019 ;
- Avis n°2017-10 sur L'avenir des territoires péri-métropolitains en Île-de-France, juillet 2017 ;
- Avis n°2015-02 sur L'Île-de-France et les coopérations interrégionales au sein du Bassin parisien, février 2015 ;
- Les différents rapports et avis du Ceser sur la révision du SDRIF de 2004 à 2013.

Considérant les orientations stratégiques retenues pour le SDRIF-Environnemental (SDRIF-E) pour une « région ZAN, ZEN, circulaire, polycentrique et résiliente »¹ :

- Un SDRIF-E pour construire le monde d'après, renforcer l'attractivité de la Région et impulser une relance durable ;
- Un SDRIF-E à la hauteur des enjeux environnementaux contemporains (ZAN, ZEN², Zéro Ressource Nette (région circulaire) ;
- Un SDRIF-E pour bâtir une Île-de-France résiliente et protéger tous les franciliens (sobriété foncière ; nouvelles mobilités ; nouveaux rapports au travail et cadre de vie ; solidarité, protection et sécurité ; polycentrisme et rééquilibrage) ;
- Un SDRIF-E qui devra intégrer la nouvelle donne territoriale et les nouvelles données législatives, ainsi que les schémas sectoriels intervenus depuis l'approbation du SDRIF en 2013.

Considérant :

- Que le SDRIF de 2013 a été fortement impacté par les évolutions récentes, notamment l'évolution législative depuis 2018 ;
- Que la crise sanitaire a révélé d'importantes faiblesses du modèle de développement et d'aménagement francilien ;
- La forte dépendance de l'Île-de-France vis-à-vis de l'extérieur et la consommation annuelle de ressources par habitant (20 tonnes par habitant) ;
- La consommation nette d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) à hauteur de 590 ha par an alors que les projets d'aménagement décidés consommeraient plus de 8000 ha dans les prochaines années ;
- Les taux d'artificialisation des sols en Île-de-France (61% pour l'unité urbaine (ou agglomération centrale), avec 91 % pour le cœur de métropole, 20% pour les agglomérations des pôles de centralité et 8% pour les bourgs, villages et hameaux), la grande couronne artificialisant 7 fois plus que Paris et la petite couronne par habitant supplémentaire ;
- Que l'habitat et les activités ont représenté respectivement 13% et 14% de la surface artificialisée entre 2012 et 2017, les carrières, décharges et chantiers représentant 42% ;
- La définition par la loi Climat et résilience de l'artificialisation et de la renaturation³ ;
- La persistance des inégalités territoriales et sociales, la région Île-de-France demeurant la région la plus inégalitaire au niveau national ;
- Que le SDRIF-Environnemental vise à « mettre en œuvre à l'horizon 2040 la transformation de l'Île-de-France vers une région ZAN, ZEN et circulaire » ;
- Que le schéma directeur et le projet spatial qu'il définit s'incarnent dans des orientations réglementaires que doivent traduire les PLU/SCoT⁴, cette portée prescriptive étant la seule garante de la mise en œuvre du schéma.

Les auditions des personnalités suivantes :

- Alexandra COCQUIERE, juriste, et Thomas CORMIER, urbaniste, au sein de l'Institut Paris Région ;
- Jean-Philippe DUGOIN-CLEMENT, Vice-président en charge du Logement, de l'Aménagement durable du territoire et du SDRIF-E ;
- Pierre MOULIE, ancien Vice-président du Ceser et Rapporteur général du SDRIF 2013.

¹ CR N°2021-067 du 17 novembre 2021 relatif à la mise en révision du SDRIF et à l'élaboration du SDRIF-E

² ZAN : Zéro artificialisation nette et ZEN : Zéro émission nette

³ La loi Climat et résilience définit le ZAN par un article inséré dans le Code de l'urbanisme comme le « solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols ». L'artificialisation est « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage ». La renaturation, c'est « transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé »

⁴ Plan local d'urbanisme et Schéma de cohérence territoriale

Emet l'avis suivant :

Article 1 :

Le Ceser prend acte de la délibération du conseil régional en date du 17 novembre portant révision du SDRIF et partage les orientations « ZAN, ZEN, Zéro Ressource Nette (région circulaire) ».

Article 2 :

Pour remplir les objectifs qui lui sont assignés et répondre aux besoins des Franciliennes et Franciliens, le Ceser considère que **le SDRIF-Environnemental (SDRIF-E) devrait s'inscrire dans la perspective de faire évoluer le modèle francilien de développement et d'aménagement.**

Article 3 :

Le Ceser rappelle qu'il est attaché à **la réduction des inégalités territoriales et sociales qui doit rester un axe fort des politiques publiques.** Il constate que cet objectif peine à être mis en œuvre alors que la pauvreté et la précarité frappent près d'un francilien sur cinq et sont un défi à relever pour un véritable développement durable.

Concernant la transformation de l'aménagement

Article 4 :

Au regard des objectifs retenus pour le SDRIF-E, les principes d'aménagement du SDRIF de 2013, notamment le lien urbanisme-transports collectifs, densification-compacité, préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF), des espaces verts et des continuités écologiques, doivent être **revisités, renforcés et complétés.**

Article 5 :

A cet effet, le Ceser propose **d'introduire de nouveaux principes d'aménagement** que les orientations réglementaires se devront de traduire. Les PLU/PLUi (plan local d'urbanisme, plan local d'urbanisme intercommunal) comme les SCoT (Schéma de cohérence territoriale) pourraient ainsi prendre en compte :

- **La qualité de vie** telle que reflétée et territorialisée selon les indicateurs synthétiques construits par l'Insee Île-de-France (2018) « illustrant la capacité des territoires à procurer un environnement sûr » (équipements, éducation, égalité femmes-hommes, emploi, environnement, équilibre travail-vie privée, logement, relations sociales, revenus, santé, transports et vie citoyenne).
La qualité de vie est aujourd'hui un facteur essentiel d'attractivité qui a été renforcé par la crise sanitaire : les difficultés de la vie quotidienne dans notre région étant un des principaux motifs des départs d'actifs, générant pour une part l'accroissement des déplacements domicile/travail.
- **La proximité**, pour réduire la dépendance extérieure de l'Île-de-France ainsi que pour mieux rapprocher l'habitat, l'emploi, les équipements et services et contribuer à réduire considérablement les déplacements de toutes sortes, en particulier ceux des 1 900 000 travailleurs essentiels dont l'importance a été mise en lumière par la crise sanitaire.
- **La circularité et la sobriété**, l'aménagement devant être exemplaire en termes d'économie circulaire et de sobriété en matière de ressources et de consommation foncière.

Article 6 :

Pour le Ceser, **la sobriété foncière** est une exigence pour atteindre l'objectif ZAN tout en assurant à la fois les besoins en matière de logement, d'activités, d'emploi et d'équipements et en développant les espaces verts et de nature en ville.

Le Ceser invite donc à renforcer certaines orientations du SDRIF de 2013 pour « construire la ville sur la ville », dont la densification et le recyclage urbain qui se sont fortement développés depuis 2012, mais en intégrant mieux les exigences environnementales.

Il soutient le recours à l'utilisation des friches⁵ qui constitue une solution dynamique, en prêtant attention à certaines friches qui sont des réserves de biodiversité à valoriser.

En outre, pour que la densification réponde aux enjeux environnementaux, le Ceser encourage à la **recherche de nouvelles formes urbaines** mobilisant l'économie circulaire, plus soucieuses de la qualité des espaces, de la gestion de l'eau et de la préservation de la biodiversité.

Il souligne que le principe de densification, retenu dans le SDRIF de 2013 doit mieux répondre à ces enjeux et être systématiquement conjugué au principe de renaturation. Le SDRIF de 2013 déclinait le principe de densification de manière différenciée selon les types d'espaces (cœur de métropole, reste de l'agglomération centrale, agglomérations des pôles de centralité, bourgs, villages et hameaux). A la lumière des constats relatifs à l'artificialisation des sols selon ces types d'espace, cette démarche doit reposer sur un diagnostic précis territoire par territoire.

Le Ceser recommande donc que le SDRIF-E décline des stratégies conjuguées de densification et de renaturation en tenant compte de l'extrême diversité des territoires, y compris au sein d'un même type d'espace.

Pour mener à bien la construction de ces stratégies territorialisées, le Ceser souligne la nécessité d'améliorer les outils d'observation et d'analyse de l'occupation des sols. Il soutient donc le travail engagé par l'Institut Paris Région (IPR) pour faire évoluer le MOS⁶ vers un MOS Plus à échelle plus fine et construire un nouvel outil « REGREEN » pour identifier tous les espaces susceptibles de faire l'objet de renaturation.

Concernant les échelles territoriales et la planification spatiale

Article 7 :

Comme il l'a souligné dans ses travaux antérieurs, **le Ceser considère que l'interterritorialité doit devenir une dimension majeure dans l'aménagement et la planification pour réaliser le polycentrisme hiérarchisé.**

Deuxième pilier du projet spatial Île-de-France 2030 « Polariser /Équilibrer » (SDRIF 2013), le polycentrisme hiérarchisé n'a guère abouti, à l'exception du renforcement des polarités de Roissy, Marne-la-Vallée et Saclay.

Pour construire le polycentrisme hiérarchisé, et plus particulièrement affirmer les polarités des espaces périurbains et des franges franciliennes, le SDRIF-E devrait viser à la construction de projets de territoires à l'échelle des grandes intercommunalités ou des SCoT, à partir d'un diagnostic précis des potentiels et des faiblesses des territoires.

Article 8 :

A cet effet, le Ceser souhaite que **le SDRIF-E prenne en compte la diversité des territoires** qui ne se réduit pas à une opposition rural/urbain, centre/périphérie. Il s'agit d'identifier les complémentarités et interdépendances entre les territoires franciliens **pour construire des bassins de vie cohérents et bien articulés entre eux, assurant à leurs habitants qualité de vie, proximité, circularité et sobriété.** Pour construire l'Île-de France « du quart d'heure »⁷ qui serait ainsi l'une des ambitions du SDRIF-E, il est nécessaire de prêter attention à la place des services publics de proximité et d'enrayer la tendance à leur réduction.

Article 9 :

Le Ceser souhaite également que le SDRIF-E soit l'occasion de faire l'état des lieux de l'aménagement des quartiers de gare et des interconnexions du Grand Paris Express (GPE), de

⁵ Notamment dans le cadre du Fonds pour le recyclage des friches et du Plan régional pour la reconquête des friches franciliennes

⁶ MOS : Mode d'occupation des sols

⁷ Référence adoptée par le réseau mondial des villes pour le climat en mai 2020

vérifier que les objectifs retenus à l'horizon 2040 soient bien intégrés et que **le GPE contribue à la réalisation d'un meilleur équilibre territorial régional et à de meilleures complémentarités entre le cœur de métropole et tous les autres territoires franciliens.**

Article 10 :

Le Ceser souligne à nouveau la nécessité de **développer les coopérations interrégionales**, l'une des dimensions de l'interterritorialité. L'influence francilienne s'étend sur une large partie du Bassin Parisien : 19 départements entretiennent avec notre région des liens étroits qui traduisent une interdépendance.

Le Ceser considère donc que l'aménagement et le développement de l'Île-de-France a tout intérêt à tenir compte de cette interdépendance et des enjeux communs en termes de mobilités, de logement, d'agriculture, de transition énergétique, d'économie circulaire et d'écotourisme.

Il recommande donc d'articuler le SDRIF-E avec les SRADDET⁸ des régions limitrophes pour une mise en synergie des politiques régionales.

Article 11 :

Pour le Ceser, le SDRIF doit être le « cadre commun de référence et d'articulation des politiques publiques en Île-de-France »⁹. Il attire donc l'attention de la Région sur la nécessaire articulation des schémas sectoriels avec le SDRIF-E et demande que la mise à jour de ces schémas (SRDEII, SRDTL, PDUIF, SRESRI, SRHH¹⁰) tienne compte du calendrier d'élaboration du SDRIF-E.

Article 12 :

Le Schéma directeur de la région Île-de-France repose sur la fixation de grands objectifs traduits dans les orientations réglementaires. Si ce type de planification reste indispensable, le Ceser recommande que le SDRIF-E s'appuie aussi sur une planification des trajectoires déclinées selon la diversité des territoires. Cette planification des trajectoires à l'horizon 2040 devrait comporter des étapes dont le suivi et l'évaluation devraient être impératifs.

Concernant la méthode d'élaboration du SDRIF-E

Article 13 :

Le Ceser est attaché à l'idée d'une **élaboration partagée du projet de SDRIF-E**. Comme il l'a souligné dans son avis sur le bilan de mise en œuvre du SDRIF de 2013, plus l'élaboration du Schéma directeur est partagée, plus l'appropriation par les acteurs en est facilitée et plus efficace est sa mise en œuvre.

Plusieurs des objectifs structurants du SDRIF-E sont complexes et difficiles à traduire (neutralité carbone, ZAN, densification, etc.). Leur mise en œuvre nécessite l'adhésion des acteurs économiques et sociaux et celle des citoyens, elle ne peut se contenter de recueillir les avis sur le projet.

Article 14 :

Le Ceser invite la Région à prendre appui sur tous les acteurs pour élaborer le projet de SDRIF-E.

⁸ Schéma régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

⁹ Avis du Ceser n°2019-02 sur « La mise en œuvre du Schéma directeur de la Région Île-de-France : enjeux, état des lieux et perspectives », février 2019

¹⁰ Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation ; Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs ; Plan de déplacements urbains d'Île-de-France ; Schéma régional pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation ; Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement.

Article 15 :

Le Ceser se félicite de la création d'un comité de pilotage et d'un Comité technique associant à parité la Région, l'Etat et le Ceser¹¹.

Article 16 :

Il soutient la création d'une **Conférence territoriale permanente**, associant les représentants de toutes les collectivités locales franciliennes, et la place accordée à la **Conférence territoriale de l'action publique (CTAP)**, dont il a toujours indiqué qu'elle devait avoir un rôle majeur dans la coordination des politiques publiques menées en Île-de-France.

Article 17 :

Il considère que **l'association à l'élaboration du SDRIF-E de la Conférence des SCoT** (et autres intercommunalités) créée par la loi Climat et résilience est importante pour construire l'interterritorialité. Il suggère que les Parcs naturels régionaux (PNR) y soient également associés, leur rôle auprès des communes et EPCI qui les composent étant reconnu par tous, et que la Conférence des SCoT soit réunie selon le principe d'une réunion bimestrielle.

Article 18 :

Le Ceser regrette que les partenaires sociaux ne soient pas véritablement associés. Il demande **donc la création d'un comité des partenaires sociaux** adossé au comité des partenaires tel que prévu dans la délibération du 17 novembre 2021 et ses annexes.

Article 19 :

Si le Ceser se félicite de la création d'une plateforme numérique dédiée, il considère néanmoins qu'elle ne peut suffire pour associer largement les citoyens.

Article 20 :

Le Ceser se prononce pour que le dispositif d'élaboration soit complété pour une élaboration du SDRIF-E au plus près de tous les acteurs, des citoyens et des territoires. Il s'agit de permettre à tous de débattre des enjeux du SDRIF-E, de recueillir leurs aspirations et leur avis.

Dans ce cadre, le Ceser souhaite donc :

- Une campagne de communication en continu sur le SDRIF-E ;
- L'élaboration de supports communs mis à disposition de tous les acteurs, présentant les enjeux de la révision du SDRIF, et permettant l'animation de réunions ;
- L'organisation de réunions ouvertes décentralisées, en s'appuyant sur les élus locaux et les réseaux associatifs franciliens.

Le Ceser est prêt à prendre sa part dans l'animation de la concertation citoyenne.

Article 21 :

En matière de calendrier, le Ceser suggère que la concertation prévue de décembre 2021 à décembre 2022 se déroule en 3 phases :

- Une première phase jusqu'en avril 2022 serait consacrée à la concertation par type d'acteurs sur les différentes thématiques du SDRIF-E ;
- Une seconde phase s'étendant de mai à octobre 2022 organiserait les mises en commun et la confrontation des points de vue ;
- Une troisième phase allant de novembre 2022 à février-mars 2023 serait consacrée à la concertation, incluant aussi des réunions décentralisées, sur la base d'un « avant-projet » de SDRIF-E.

¹¹ CR N°2021-067 du 17 novembre 2021 relatif à la mise en révision du SDRIF et à l'élaboration du SDRIF-Environnemental - Comitologie

Article 22 :

Le Ceser invite aussi la Région à renforcer et confronter les expertises. Si l'IPR est bien la référence pour l'élaboration du SDRIF-E, le concours d'autres organismes s'avérerait très utile. Le Ceser suggère donc que le comité des partenaires puisse être élargi à d'autres participations, notamment celle de l'APUR (Atelier parisien d'urbanisme), du GREC (Groupe régional d'études sur les changements climatiques) et du CEREMA Île-de-France (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement).

Article 23 :

Compte tenu de l'importance qu'il accorde aux coopérations interrégionales et à l'articulation du SDRIF-E et des SRADDET, **le Ceser souhaite que les exécutifs des régions limitrophes soient associés à l'élaboration du SDRIF-E** selon les modalités suivantes : consultation sur la délibération actant de la mise en révision du SDRIF en vue de recueillir leur contribution puis avis sur l'avant-projet de SDRIF-E.

En conclusion

Le Ceser considère que le SDRIF-E est une véritable opportunité pour offrir à tous les Franciliennes et Franciliens un cadre de vie à la hauteur de leurs aspirations. Il doit programmer la réduction des inégalités ainsi que l'adaptation du développement et de l'aménagement de l'Île-de-France à l'urgence climatique et relever les défis révélés par la crise sanitaire.

Les Franciliennes et Franciliens doivent s'y reconnaître, la participation la plus large à son élaboration est donc indispensable. Relever le défi démocratique implique de s'en donner le temps et les moyens

Le Ceser prolongera ce présent avis par des propositions sur les objectifs du SDRIF-E en matière de développement économique, de transition énergétique, d'emploi, de logement, d'équipements, de mobilités et d'environnement. Par les propositions qu'il entend formuler tout au long de la phase d'élaboration du SDRIF-E, le Ceser contribuera à l'expression citoyenne.

Cet avis a été adopté :

Suffrages exprimés : 155

Pour : 150

Contre : 0

Abstentions : 5

Ne prend pas part au vote : 0

rapport

Révision du Schéma directeur de la Région Île-de-France de 2013 : enjeux et méthode

10 fév. 2022

Rapport présenté au nom de la commission
Aménagement du territoire
par **Nicole SERGENT**



Révision du Schéma directeur de la Région Île-de-France (SDRIF de 2013) : enjeux et méthode

Rapport présenté au nom de la commission Aménagement du territoire
par **Nicole SERGENT**

10 février 2022

Sommaire

Introduction	3
1. Transformer l'aménagement du territoire	5
1.1 La question de la qualité de vie en Île-de-France	6
1.2. La question de la proximité	10
1.2.1 Réduire la dépendance de l'Île-de-France	10
1.2.2 Rapprocher au mieux habitat/emploi/équipements et services	11
1.3 La question de la circularité et de la sobriété	13
1.3.1 Circularité	13
1.3.2 Sobriété	13
2. Mieux penser les échelles territoriales et la planification spatiale	17
2.1 Travailler les complémentarités à l'échelle francilienne	17
2.2 Faire des coopérations interrégionales une dimension clé	18
2.3 Réfléchir au type de planification	19
3. Pour une élaboration partagée du SDRIF-E avec tous les acteurs	21
3.1 Prendre appui sur tous les acteurs	21
3.1.1 Affirmer la place du Ceser	21
3.1.2 Associer pleinement les autres collectivités territoriales	22
3.1.3 Associer les acteurs économiques et sociaux ainsi que les citoyens	23
3.2 Modalités et calendrier	23
3.2.1 Pour des modalités diversifiées	23
3.2.2 Pour un calendrier d'élaboration partagée du SDRIF-E construit selon plusieurs étapes	24
3.2.3 Pour associer les exécutifs des régions voisines	24
3.3 Renforcer et confronter les expertises	24
Conclusion générale	27

Introduction

Le SDRIF (Schéma directeur de la Région Île-de-France), document de planification d'aménagement et d'urbanisme, engage l'avenir de la région. Il définit les principes d'aménagement et dit le droit des sols qui s'impose aux plans locaux d'urbanisme¹ ainsi qu'aux schémas de cohérence territoriale (SCoT) lorsqu'ils existent.

Compte tenu de l'annonce qui avait été faite par la Présidente de Région ainsi que des travaux préparatoires engagés à sa demande par l'Institut Paris Région (IPR) sous la forme de webinaires au printemps 2021² pour un SDRIF-Environnemental (SDRIF-E) à l'horizon 2040, le Ceser a décidé, par un vote de son bureau le 21 octobre 2021, de s'autosaisir de la révision du SDRIF de 2013. Cette autosaisine constitue une toute première étape du travail sur cette révision.

Parallèlement, la Présidente de Région a saisi le Ceser sur le sujet. Dans sa lettre de saisine en date du 26 octobre 2021, elle indique qu'il est « indispensable de disposer d'un **Schéma directeur francilien à forte portée environnementale**, mettant en œuvre à l'horizon 2040 la transformation de l'Île-de-France **vers une Région ZAN (Zéro artificialisation nette), ZEN (Zéro émission nette) et circulaire, un SDRIF-E** ».

Dans ce cadre, en vue du Conseil régional du 17 novembre 2021, une contribution a été transmise afin de présenter les axes retenus par le Ceser, centrés sur les enjeux en termes d'aménagement et sur la méthode d'élaboration du SDRIF-E. Ce sont ces axes qui font l'objet du présent rapport.

Le nouveau SDRIF-E va donc s'inscrire dans les objectifs fixés par la loi pour les horizons 2050, tels ceux de neutralité carbone, ZAN³, préservation de la biodiversité, transition énergétique, circularité...

En outre, la loi Climat et résilience promulguée le 22 août 2021 prévoit la mise en révision du SDRIF dans un délai d'un an, afin de fixer, à horizon 2050, « une trajectoire permettant d'aboutir à toute absence d'artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation ».

Par ailleurs, la crise sanitaire a révélé certaines faiblesses franciliennes, notamment la dépendance à l'international, la situation des travailleurs essentiels et les difficultés liées à un urbanisme déficient en matière de qualité de logement et d'espaces publics. Des aspirations déjà présentes s'en trouvent renforcées et renouvelées (circuits courts, qualité de vie, place de la nature, enjeux environnementaux, etc.). Les risques climatiques s'accroissent et leurs impacts pourraient être majeurs en Île-de-France.

La mise en œuvre de plusieurs de ces objectifs est complexe. Par exemple, la mise en œuvre du ZAN implique à l'échelle nationale, dans un délai de dix ans, de réduire de moitié la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) par rapport à la consommation réelle constatée de 2021 à 2022. À l'échelle de l'Île-de-France, cela revient à réduire la consommation d'espaces à moins de 300 ha par an au lieu des 590 ha observés ces dernières années, alors que les projets d'aménagement déjà arrêtés impliquent de mobiliser 8 000 ha dans les dix prochaines années⁴.

La COP 26 a montré que l'objectif fixé par les accords de Paris en 2015 ne peut, en l'état, être tenu. L'exigence est donc forte pour remplir les engagements tout en intégrant l'adaptation au changement climatique, celle-ci devant mieux anticiper la prévention des risques dans les politiques publiques et

¹ Les plans locaux d'urbanisme sont, à compter du 1^{er} juillet 2021, une compétence de plein droit des EPCI à fiscalité propre

² Habiter ; Travailler et produire ; S'approvisionner ; Se déplacer ; Bien vivre – Cycle de consultation des acteurs « Île-de-France 2040 », mars-avril 2021

³ La loi Climat et résilience définit le ZAN par un article inséré dans le Code de l'urbanisme comme le « solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols ». L'artificialisation est « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage ». La renaturation, c'est « transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé »

⁴ Intervention de Marianne LOURADOUR, directrice générale de CDC Biodiversité, Sommet du Grand Paris 21 septembre 2021

les choix économiques et sociaux.

Si les défis identifiés par le SDRIF de 2013 restent d'actualité : réduire les fractures sociales et territoriales ; relever le défi environnemental ; conforter/redynamiser l'attractivité francilienne, ils sont fortement impactés par les évolutions récentes, notamment les objectifs ZEN et ZAN décidés et précisés depuis 2018.

L'évolution du modèle de développement francilien et d'aménagement du territoire régional au bénéfice des Franciliennes et Franciliens devrait donc être au cœur du SDRIF-E.

Dans cette perspective, ce rapport s'attache à présenter les pistes possibles pour transformer l'aménagement du territoire ainsi que pour mieux penser les échelles territoriales et la planification spatiale. Enfin, il développe des propositions pour une élaboration partagée du SDRIF-E.

1.Transformers l'aménagement du territoire

L'IPR présentait au printemps dernier la feuille de route fixée par la Région pour la révision du SDRIF et l'élaboration du SDRIF-Environnemental : « Mieux intégrer la dimension écologique et humaine afin de répondre à l'urgence climatique et aux nouvelles aspirations des Franciliens ».

A ce sujet, de nombreux plans ou stratégies ont d'ores et déjà été adoptés par le Conseil régional, tels la stratégie énergie-climat, la stratégie pour une économie circulaire, le Plan vert, ou encore le Plan régional pour une alimentation durable.

En novembre 2021, le Conseil régional a arrêté les orientations stratégiques du SDRIF-E pour une « région ZAN, ZEN, circulaire, polycentrique et résiliente » :

- Un SDRIF-E pour construire le monde d'après, renforcer l'attractivité de la Région et impulser une relance durable ;
- Un SDRIF-E à la hauteur des enjeux environnementaux contemporains (ZAN, ZEN, Zéro Ressource Nette (région circulaire) ;
- Un SDRIF-E pour bâtir une Île-de-France résiliente et protéger tous les Franciliens (sobriété foncière ; nouvelles mobilités ; nouveaux rapports au travail et cadre de vie ; solidarité, protection et sécurité ; polycentrisme et rééquilibrage) ;
- Un SDRIF-E qui devra intégrer la nouvelle donne territoriale et les nouvelles données législatives, ainsi que les schémas sectoriels intervenus depuis l'approbation du SDRIF en 2013.

Le Ceser peut partager ces très grands axes pour construire le SDRIF-E. Cependant, leur traduction devra être précisée et travaillée pour les concrétiser. Le Ceser participera à ce travail tout au long de la phase d'élaboration du SDRIF-E et fera des propositions pour que les aspirations et les besoins de tous les Franciliennes et Franciliens trouvent les meilleures réponses dans le respect des objectifs environnementaux. Il s'agira de transformer vraiment le modèle de développement et d'aménagement francilien.

Si le SDRIF doit indiquer des choix en matière de développement économique et d'emploi, de mobilités, d'équipements, de logement et d'environnement et fixer des objectifs, son impact réel se fonde sur les principes d'aménagement du territoire traduits par des règles qui s'imposent aux documents d'urbanisme. Le SDRIF-E doit donc pouvoir traduire ces grands objectifs en orientations réglementaires et fixer des principes d'aménagement qui concourent à la réalisation de ces grands objectifs. Ces principes doivent garantir l'efficacité des politiques publiques que le SDRIF-E doit encadrer.

On peut mesurer l'importance des orientations réglementaires pour remplir les objectifs à travers le bilan de mise en œuvre du SDRIF de 2013.

Dans le cadre des trois piliers du projet spatial régional Île-de-France 2030 (Relier/Structurer, une métropole plus connectée, plus durable ; Polariser/Équilibrer, une région diverse et attractive, Préserver/valoriser, une région plus vivante et plus verte), les principes d'aménagement du SDRIF de 2013 étaient les suivants :

- Lien urbanisme-transports collectifs (avec un volet important d'amélioration des réseaux de transports en commun) ;
- Développement des modes actifs (marche/vélo) ;
- Mixité habitat/ emploi ;
- Polycentrisme hiérarchisé ;
- Densification et compacité avec le développement de la nature en ville ;
- Préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) ;
- Préservation et restauration des continuités écologiques.

Ces principes faisaient du SDRIF de 2013 « un modèle territorial pour anticiper le changement climatique » selon l'expression de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (aujourd'hui IPR).

Plusieurs d'entre eux ont pu être mis en œuvre, tel que le développement des modes actifs, le lien urbanisme-transport collectifs, la limitation de la consommation des ENAF (consommation nette en diminution de -590 ha par an de 2012 à 2017), la préservation et la restauration des continuités écologiques. Cependant, d'autres, comme la création d'espaces verts dont l'introduction de la nature en ville (même si un solde positif est enregistré), le lien habitat-emploi ou encore le polycentrisme hiérarchisé, sont restés presque lettre-morte. L'importance de la transcription des principes d'aménagement en orientations réglementaires est donc cruciale.

Même si le temps de l'aménagement relève du temps long, les Plans locaux d'urbanisme (PLU) n'ont pas prêté suffisamment d'attention à ces enjeux. En outre, certains objectifs et principes d'aménagement du SDRIF de 2013 n'ont pas fait l'objet d'une attention de l'Etat dans l'examen de la compatibilité des PLU avec le SDRIF. Comme le Ceser l'a regretté dans son bilan de mise en œuvre réalisé en 2019⁵, la Région n'a pas utilisé le SDRIF comme outil fédérateur pour l'aménagement et le développement de l'Île-de-France.

Au regard de la situation francilienne, les principes d'aménagement de 2013 demeurent pertinents, mais méritent d'être renforcés et complétés. En effet, les évolutions récentes, dont l'urgence climatique mise en lumière par la COP21 en 2015 et confirmée par la COP régionale en 2021, et les faiblesses révélées par la crise sanitaire, imposent aujourd'hui de réviser le SDRIF de 2013. Le SDRIF-E vise à l'horizon 2040 de nouveaux objectifs ZEN, ZAN et Zéro déchet.

Dès lors, de nouveaux principes d'aménagement doivent être arrêtés, tout en revisitant ceux de 2013. Le Ceser propose donc de travailler sur les principes suivants : qualité de vie, proximité, circularité et sobriété.

Ces principes devraient être mis au cœur des orientations réglementaires du SDRIF-E.

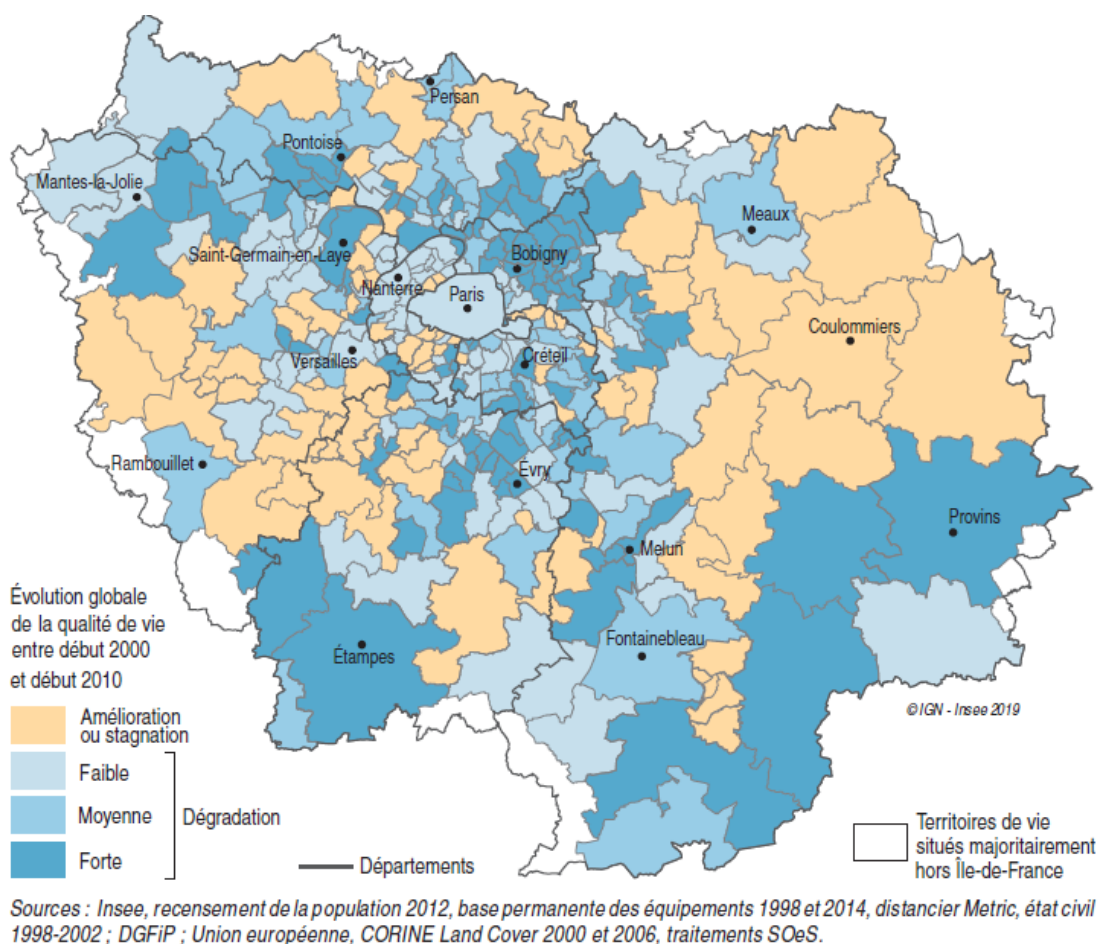
1.1 La question de la qualité de vie en Île-de-France

La situation de l'Île-de-France est marquée par d'importants besoins sociaux qui se reflètent dans les inégalités territoriales et sociales qui font de notre région la région la plus inégalitaire en France.

Les difficultés sont nombreuses et concernent la plupart des aspects de la vie quotidienne. Le déficit en matière de logement est majeur, à la fois quantitatif et qualitatif, en particulier pour le logement social. La crise sanitaire a mis notamment en lumière la sur-occupation des logements, leur exigüité, et les carences concernant leur ouverture sur l'extérieur. De même, la mauvaise qualité de nombreux espaces publics urbains s'est pleinement révélée : avant tout par leurs carences en espaces verts, mais aussi du fait de l'accès très inégal aux équipements et services.

La situation francilienne s'est plutôt globalement dégradée comme en témoigne la carte ci-après.

⁵ Avis du Ceser n°2019-02 sur « La mise en œuvre du Schéma directeur de la Région Île-de-France : enjeux, état des lieux et perspectives », février 2019



La qualité de vie sera sans doute aussi un prisme décisif par lequel l'attractivité des régions métropolitaines se mesurera à l'avenir. Comme le montrent la plupart des enquêtes et études, l'attractivité de l'Île-de-France tient beaucoup aux infrastructures, équipements et services qu'elle offre en matière de transports, d'enseignement supérieur, de culture et de loisirs.

Malgré l'attractivité qui se traduit par l'arrivée de nombreux étudiants et de jeunes actifs diplômés, le solde migratoire francilien demeure négatif.

Le « passage à l'acte » (quitter l'Île-de-France ou s'installer dans les zones péri-urbaines et rurales franciliennes) n'est pas simple. Le bilan de mise en œuvre du SDRIF a montré que l'étalement urbain au profit de la grande couronne a été **largement** stoppé. Néanmoins, les difficultés de la vie (coût du logement, saturation des transports aux heures de pointe, carences en espaces verts...) alimentent les aspirations de nombre de Franciliens à « fuir » l'Île-de-France. La crise sanitaire a renforcé ces aspirations : l'attrait pour les villes moyennes et pour la campagne s'est accru aux dépens des milieux urbains très denses.

Une note récente de l'Insee⁶ analyse les départs des ménages parisiens entre 2013 et 2017 (120 000 personnes par an). Cette étude montre que ce sont des communes urbaines qui accueillent 90% d'entre eux.

⁶ Insee Analyses Île-de-France n° 143, novembre 2021

Concernant les départs vers la province, un quart des partants retournent dans leur région d'origine. Parmi les villes les plus prisées, six se situent dans l'aire d'attraction de Paris et quatre dans une aire de plus de 700 000 habitants, notamment Lyon, Nantes, Bordeaux, Marseille. Une part significative des ménages s'installant en province sont des ménages de plus de 60 ans s'installant beaucoup plus loin de la capitale (plus de 300km) et plus volontiers en milieu rural (pour 1/3 des ménages seniors).

Près de 6 ménages parisiens sur 10 quittant la capitale restent en Île-de-France. Ce sont surtout des ménages actifs : **plus d'un quart des ménages quittant la capitale s'installent à moins de 10km et près de la moitié à moins de 20 km en petite couronne**, surtout dans certaines communes limitrophes de Paris, notamment Levallois-Perret et Boulogne-Billancourt, et lorsqu'ils s'installent en grande couronne, ils choisissent surtout les Yvelines.

Par ailleurs, plus de la moitié des actifs quittant Paris ne changent pas de lieu de travail. Les ménages de moins de 30 ans et ceux de 30/39 ans sont seulement 3% et 4% à s'installer en milieu rural.

Sous l'effet de la crise sanitaire et du développement du télétravail, le phénomène semble se traduire plutôt par le renforcement d'une tendance apparue dans les années 90 avec l'installation dans des villes de province bien desservies par le train (effet TGV) et bien équipées (haut débit, culture et loisirs...). Il concerne principalement des ménages à hauts revenus. De même, il semble que la recherche d'un meilleur environnement (logement, espaces verts, temps de déplacements ...) amène à des déménagements intra-franciliens entre villes de grande couronne, mais pas toutes, la petite couronne disposant aussi d'aménités.

D'après les enquêtes immobilières, la demande de résidences secondaires semble connaître un regain : les franges franciliennes (à l'intra ou aux régions limitrophes) sont d'ailleurs plus particulièrement concernées.

Mesurer l'impact du développement du télétravail à moyen terme sur les mobilités résidentielles des franciliens et plus particulièrement des habitants du cœur de métropole est important. Mais l'emploi n'est pas le seul facteur qui influence le choix du lieu de résidence. L'accès aux services (lycées et enseignement supérieur, culture, loisirs, interconnexions ferroviaires et aéroportuaires) est un critère majeur pour les ménages d'âge actif.

Ces aspirations doivent être bien prises en compte par le SDRIF-E mais ne peuvent conduire à relancer l'étalement urbain qui a pu être limité grâce au SDRIF de 2013. En effet, cela serait contraire à tous les objectifs à atteindre en matière de ZAN et ZEN, d'autant que l'Île-de-France connaît une réelle dynamique démographique due au solde naturel (de l'ordre de 50 000 habitants supplémentaires par an).

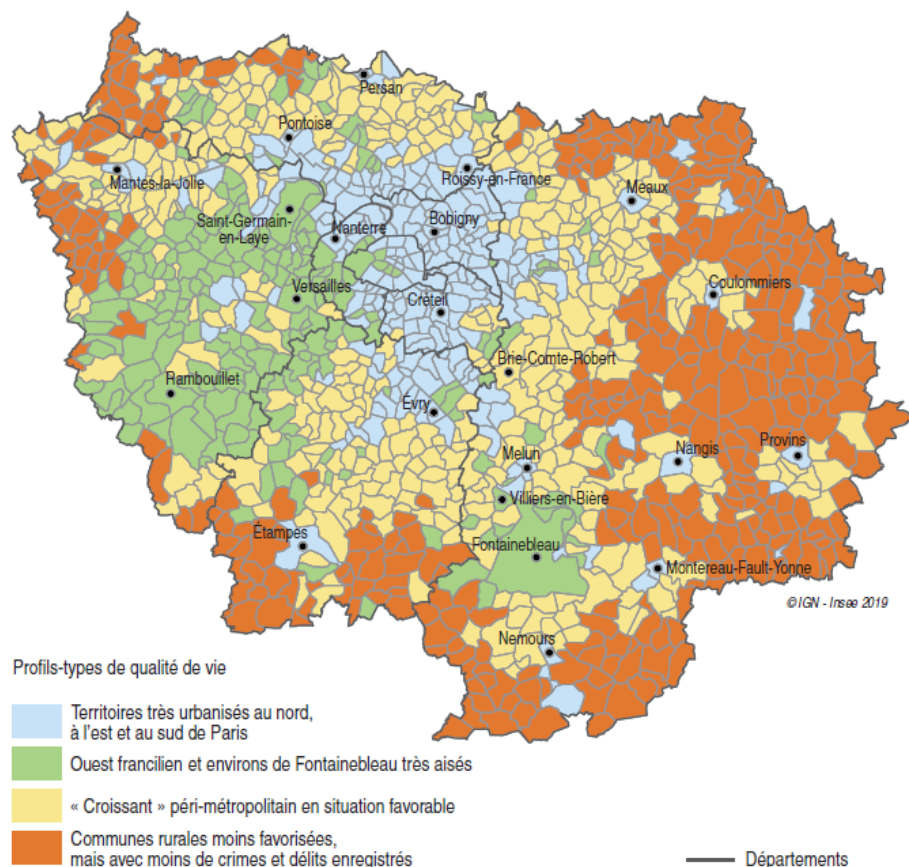
Les travaux menés par l'Insee Île-de-France à ce sujet⁷ pour décliner les préconisations du rapport Stiglitz⁸ sont un point d'appui précieux pour intégrer la dimension de la qualité de vie dans les orientations du SDRIF-E. **Dans ces travaux, la qualité de vie est appréciée à partir d'une série d'indicateurs « illustrant la capacité des territoires à procurer un environnement sûr ».** 35 indicateurs recouvrent les dimensions de la sécurité, l'accès aux équipements, l'éducation, l'égalité femmes-hommes, l'emploi, l'environnement, l'équilibre travail-vie privée, le logement, les relations sociales, les revenus, la santé, les transports et la vie citoyenne.

La cartographie ci-après distingue les territoires franciliens selon **quatre profils types**. Deux profils-types correspondent à une qualité de vie plutôt satisfaisante : l'Ouest francilien et environs de

⁷ Insee Analyses Île-de-France n° 107, octobre 2019

⁸ Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social présidée par Joseph STIGLITZ, 2009

Fontainebleau, ainsi qu'une large partie des territoires péri-urbains. A l'inverse, deux profils-types sont en situation plutôt défavorable : la plupart des territoires de l'agglomération parisienne et certains territoires ruraux.



Sources : Insee, recensement de la population 2015, base permanente des équipements 2016, distancier Metric, état civil 2011-2015, DADS 2015, Filosofi 2015 ; Union européenne, CORINE Land Cover 2012, traitements SOeS ; SSMSI, données sur les infractions enregistrées par les services de police et de gendarmerie nationales.

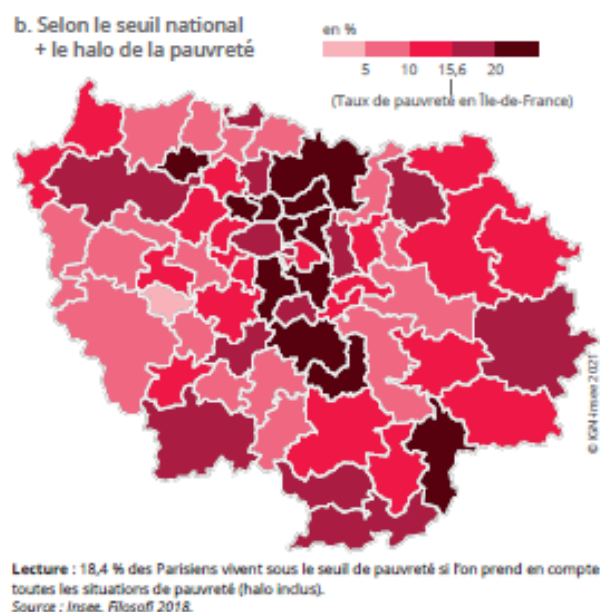
Réduire les inégalités territoriales du point de vue de la qualité de vie telle que mesurée par l'Insee devrait être un axe clé du SDRIF-E. Comme le note l'Insee dans une publication de novembre 2021⁹, « la précarité et les inégalités, dont la réduction constitue également un enjeu de développement durable, restent plus présentes en Île-de-France ». **Cette note illustre bien cet enjeu en termes de pauvreté, d'éducation, de revenus et de santé.**

Une autre note de l'Insee-Île-de-France publiée en décembre 2021¹⁰ permet de mesurer l'importance de la pauvreté en Île-de-France et sa concentration sur certains territoires. Sur la base du seuil national, 1 800 000 Franciliennes et Franciliens, soit 15,6 % de la population régionale, sont en situation de pauvreté monétaire et sont donc exposés à la pauvreté mais il faut, selon l'Insee, y ajouter 470 000 personnes pour tenir compte du coût de la vie en Île-de-France, soit 3,9% dans le « halo de la pauvreté ». Au total, **près de 20% de la population régionale connaît donc la pauvreté**, « résultat cohérent avec le classement de l'Île-de-France en matière d'inégalités, la région étant la plus inégalitaire d'Île-de-France ». La proportion de personnes pauvres atteint 34,5% en Seine-Saint-Denis, 21,7% dans le Val-d'Oise, 20,8 % dans le Val-de-Marne, 18,4% à Paris, 16,8% en Essonne, 15,4% en Seine-et-Marne, 15 % dans les Hauts-de-Seine et 12,7% dans les Yvelines. La moyenne est de 23,5% en petite couronne et de 16,5% en grande couronne.

⁹ Insee Analyses Île-de-France, n°144, novembre 2021

¹⁰ Insee Analyses Île-de-France, n°145, décembre 2021

En outre, les contrastes à l'échelle intra-départementale sont saisissants, confirmant d'autres études, comme celle de Mariette SAGOT de l'IPR¹¹, qui montrent la segmentation sociale croissante du territoire de l'Île-de-France. Selon le seuil de pauvreté et le halo de pauvreté, certains EPCI et EPT sont très marqués par la situation de pauvreté.



La qualité des espaces publics, de l'habitat et des zones d'activité (qualité de la construction, services, espaces verts, capacité à répondre à la prévention des risques...) **devrait être introduite comme principe d'aménagement dans les orientations réglementaires et donner lieu à l'élaboration d'indicateurs, tenant compte de la diversité des situations territoriales** (cf. Annexes 1A et 1B).

1.2. La question de la proximité

1.2.1 Réduire la dépendance de l'Île-de-France

Région métropolitaine de premier rang au plan mondial (PIB, Recherche et développement, place des grands groupes, tissu entrepreneurial, etc.), l'Île-de-France est marquée par une forte dépendance à l'égard des flux internationaux. Comme l'a souligné Sabine BARLES lors d'un webinaire de l'IPR¹² « le métabolisme francilien est linéaire et externalisé ». La dépendance est marquée dans des secteurs-clés de son économie, tels l'aéronautique ou l'automobile, mais aussi dans des secteurs liés à l'économie présentielle comme la construction (matériaux, y compris le bois...). Dans de nombreux secteurs, alimentation comprise, l'approvisionnement francilien s'organise sur la base de flux/km se chiffrant par milliers. La crise sanitaire a montré la fragilité de certaines de ces chaînes de valeur et du modèle de développement francilien. Ce modèle a une empreinte écologique particulièrement élevée. Souvent ignorés, les impacts externes sont encore plus importants que les impacts sur la région, y compris pour les déchets générés au niveau régional dont les impacts sur les autres régions françaises (et au-delà même du territoire national) sont forts.

Si la chaîne logistique est efficace, les flux ne cessent de croître avec l'essor du e-commerce et de la complexifier (logistique du dernier km). Les impacts sont difficiles à maîtriser en termes d'aménagement et de bilan carbone, compte tenu des stratégies des entreprises du e-commerce et des comportements des consommateurs.

¹¹ IPR, Mariette SAGOT, « Gentrification et paupérisation au cœur de l'Île-de-France, juin 2019

¹² IPR, Cycle de webinaires « Île-de-France 2040 » - N°3 « S'approvisionner », avril 2021

La question d'un « retour » à la proximité se pose. Les circuits courts locaux se développent mais demeurent assez marginaux. Les politiques publiques devraient se doter des moyens d'agir pour transformer les chaînes d'approvisionnement sans se contenter d'une juxtaposition de politiques incitatives. Cela renvoie à la problématique de la réindustrialisation mais pas seulement.

1.2.2 Rapprocher au mieux habitat/emploi/équipements et services

Le principe de proximité concerne également la localisation des activités, de l'habitat et des équipements et services. Rappelons par exemple que près de 60% des actifs travaillant à Paris, soit plus d'1 millions de personnes, n'y résident pas et que, parmi eux, plus d'un tiers résident en grande couronne. Seuls 35% des employés et 27% des ouvriers y travaillant et y habitent¹³

L'Insee¹⁴ indique que « tous les jours, 3,2 millions de Franciliens quittent leur territoire pour aller travailler dans un autre EPT ou EPCI » et qu'entre 2006 et 2016, le nombre d'actifs Franciliens travaillant en dehors de leur territoire a progressé de 5% (soit près de 150 000 « navetteurs » supplémentaires). La concentration de l'emploi au profit du cœur de métropole ne cesse de s'accroître. Le lien habitat-emploi était un principe majeur du SDRIF de 2013. Sa mise en œuvre a donc rencontré de grandes difficultés, d'autant plus que les objectifs de construction de logement sont restés très en deçà des besoins¹⁵.

La situation des travailleurs essentiels illustre l'importance du sujet : les travailleurs essentiels représentent une part très conséquente des emplois (34%). L'étude commune Insee-APUR-IPR-ORS¹⁶ recense 1 909 000 actifs essentiels du quotidien en Île-de-France, 1 828 000 y résidant. Si les emplois de travailleurs essentiels, liés aux besoins de la population résidente, se répartissent sur tous les territoires, l'étude souligne que le nombre d'emplois pour 1000 habitants est inégal, qu'il existe donc de fortes disparités territoriales et que « le cœur de l'agglomération dépend de travailleurs essentiels non-résidents ». Les actifs non-résidents occupent respectivement 53% et 60% des emplois essentiels dans les Hauts-de-Seine et à Paris (les écarts étant encore plus forts pour les « premières lignes »). Pour leurs déplacements, les travailleurs essentiels sont aussi plus dépendants de l'automobile, utilisant moins les transports en commun, constat aussi plus marqué pour les « premières lignes ».

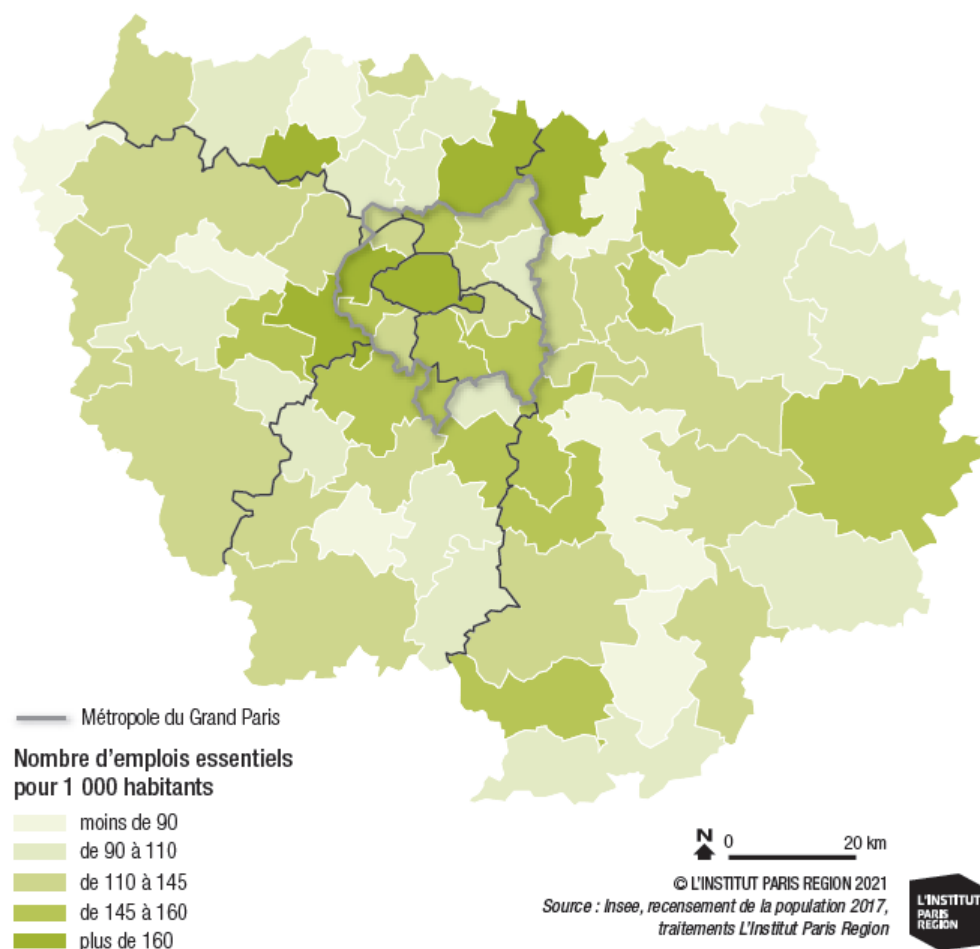
¹³ Insee Flash Île-de-France n°55, février 2021

¹⁴ Insee Analyses Île-de-France « Lieux de travail, lieux de résidence, une polarisation qui se renforce » n° 103, septembre 2019

¹⁵ Avis du Ceser n°2019-02 sur « La mise en œuvre du Schéma directeur de la Région Île-de-France : enjeux, état des lieux et perspectives », février 2019

¹⁶ IPR, Note rapide n° 896 et 897, Insee Analyses Île-de-France N°137 et 138, juillet 2021

Nombre d'emplois « essentiels » pour 1 000 habitants dans les intercommunalités et EPT



Le principe de proximité dans ces domaines (habitat/emploi/services) pourrait concourir à la réduction des déplacements comme au rééquilibrage territorial francilien ainsi qu'à la construction jusque-là peu avancée du polycentrisme hiérarchisé, sur la base de bassins de vie mieux identifiés et bien structurés (cf. infra). **Le SDRIF-E devrait permettre de construire « l'Île-de-France du quart d'heure »¹⁷.**

Se pose donc la question de l'intégration de l'exigence de proximité dans les orientations réglementaires, pour que les plans locaux d'urbanisme en fassent un principe d'aménagement.

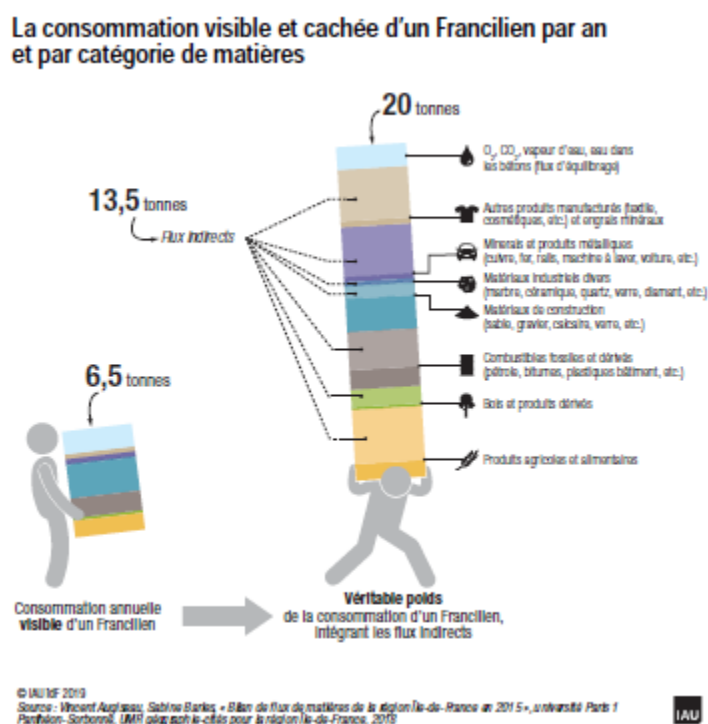
¹⁷ Référence adoptée par le réseau mondial des villes pour le climat en mai 2020

1.3 La question de la circularité et de la sobriété

1.3.1 Circularité

Le développement de l'économie circulaire est un objectif présent dans les politiques publiques. La Région Île-de-France s'est d'ailleurs dotée en 2020 d'une stratégie pour l'économie circulaire¹⁸.

Le schéma ci-dessous¹⁹ montre l'ampleur de la tâche à accomplir pour réduire l'empreinte écologique de l'Île-de-France :



Si la circularité, moyen important pour économiser les ressources, suppose une mutation profonde des modes de production et de consommation²⁰, elle devrait devenir aussi un principe d'aménagement du territoire pour accélérer la transformation de l'économie et de la société.

1.3.2 Sobriété

L'économie circulaire est un moyen essentiel pour réduire l'impact de nos modes de production et de consommation sur la planète. Cependant, la sobriété doit également être recherchée. L'exemple des matériaux de construction donné dans l'un des webinaires de l'IPR²¹ illustre l'importance du principe de sobriété dans les processus de production et de consommation. En effet, même avec un recyclage à 100%, le modèle francilien actuel exige une consommation de ressources nouvelles à hauteur de 30% pour ces matériaux.

¹⁸ Avis du Ceser n°2020-12 sur La Stratégie régionale en faveur de l'économie circulaire, septembre 2020

¹⁹ IPR, Note rapide « L'Île-de France face au défi de l'économie circulaire » n° 804, mars 2019

²⁰ Rapport et avis du Ceser « L'économie circulaire : comment embarquer durablement tous les acteurs de la chaîne de valeur ? », novembre 2021

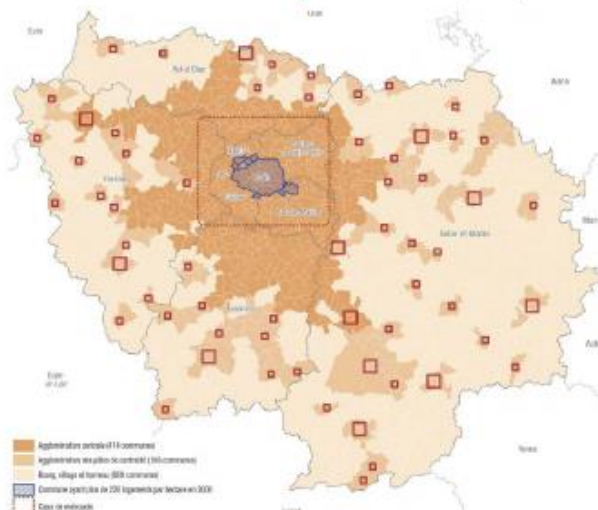
²¹ IPR, Cycle de webinaires « Île-de-France 2040 », avril 2021

Dans la note rapide « L'Île-de-France face au défi de l'économie circulaire », l'IPR indiquait que « si l'on pouvait recycler tous les déchets à l'infini, on ne pourrait couvrir que 18% des besoins actuels en ressources ». La recherche de la sobriété doit donc devenir un moyen important au service du ZEN, ZAN et Zéro déchet, qu'il s'agisse de la sobriété énergétique, en matière de ressources, ou de la sobriété foncière.

Les principaux domaines concernés sont l'énergie, l'alimentation et l'aménagement. **Document d'aménagement, le SDRIF-E peut et doit donc intégrer l'exigence de la sobriété.**

- En matière de sobriété, l'un des enjeux principaux est la rénovation énergétique des bâtiments, mais aussi la recherche de nouveaux modes de construction et d'aménagement de l'espace, les besoins en matériaux de construction étant considérables (logement, infrastructures du GPE, etc.) et donc en croissance. Dans le domaine de l'aménagement, l'emploi de matériaux biosourcés, la réhabilitation/reconstruction (plutôt que la construction/démolition) devraient être favorisés.
- En matière de sobriété foncière, les efforts à faire peuvent se lire à partir de la situation de l'artificialisation des sols en 2018, telle que traduite par la carte établie par la DRIEAT²²: selon les territoires du SDRIF (carte de destination générale du territoire), le taux d'artificialisation est de 91% à Paris et en petite couronne, de 61% pour l'agglomération centrale incluant ici le cœur de métropole, de 20% pour les agglomérations de pôle de centralité et de 8% pour les bourgs, villages et hameaux. Pour mémoire, la population de ces différentes entités géographiques est de 11M (agglomération centrale), 0,9M pour les agglomérations des pôles de centralité et 0,5M pour les bourgs, villages et hameaux.

Du point de vue des espaces du Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF)



L'étude de la DRIEAT sur l'évolution de la consommation des ENAF entre 2012 et 2017 apporte des informations sur la destination des espaces consommés et montre que la part consacrée à l'habitat et aux activités économiques est assez limitée (respectivement 13% et 14%) alors que la part destinée aux carrières, décharges et chantiers est très importante (42%) :

²² Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DRIEAT), Etat des lieux de la planification, SCoT et PLU(i) en Île-de-France, septembre 2021

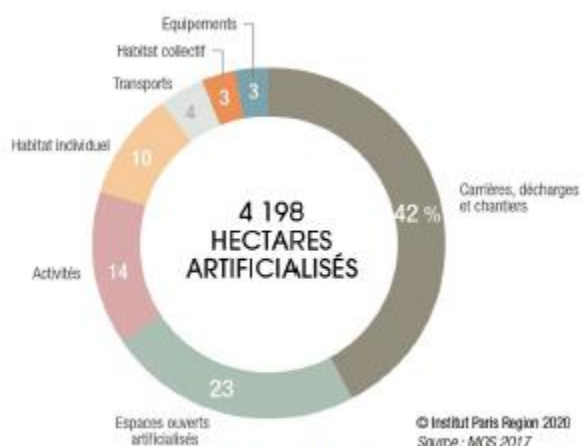


Illustration 14 - Destination des espaces consommés bruts entre 2012 et 2017

Par ailleurs, il apparaît que **la création de nouveaux espaces verts** est nécessaire à la fois pour améliorer la qualité de l'air et le bien-être des habitants, mais aussi pour limiter l'effet d'îlot de chaleur urbain. Près de la moitié des communes franciliennes (565), situées surtout en cœur d'agglomération, et plus de la moitié de la population se trouvent en situation de carence en matière d'espaces verts (moins de 10 m² par habitant ouverts au public).

Pour réaliser ces efforts, les axes à privilégier sont bien connus et de plusieurs ordres :

- **Utilisation des friches** : la Région et l'Etat ont commencé à recenser les friches disponibles et soutiennent des projets de requalification. Cependant, il y a lieu de tenir compte de la diversité des friches, certaines pouvant présenter un intérêt environnemental ou social à préserver (reconquête par la nature et la biodiversité, usages sociaux de ces friches, etc.) comme par exemple le « terrain des Essences » à La Courneuve²³ ;
- **Développement du recyclage urbain** : c'est une dimension importante aux multiples facettes qui comporte notamment les programmes de transformation des bureaux en logements. Les règles d'urbanisme devraient aussi inclure la réversibilité et la mixité des usages des bâtiments pour les prendre en compte dans toutes les opérations d'urbanisme, rénovation ou construction ;
- **Promotion de nouvelles formes urbaines pour une densification de qualité** : la densification est le corollaire du ZAN. Elle doit permettre à la fois de répondre aux besoins en logements et en équipements qui sont loin d'être satisfaits, et pas seulement en cœur de métropole, et permettre de renaturer des espaces artificialisés, la renaturation devant être intégrée dans les PLU. De nouvelles formes urbaines et architecturales sont donc à rechercher et à intégrer dans le SDRIF-E. La densification concerne à la fois les bourgs et villages, les espaces péri-urbains, pavillonnaires et le cœur de métropole. Les solutions ne sont donc pas uniformes. Le SDRIF-E devrait **allier stratégie de densification et stratégie de renaturation en tenant compte de la diversité des territoires**. Cela passe aussi par le renforcement des principes de préservation des ENAF, en s'appuyant sur les principes du SDRIF de 2013, en particulier les fronts urbains d'intérêt régional. La planification territoriale doit être renforcée dans le SDRIF-E sur la base de ces stratégies différenciées de densification et de renaturation selon les territoires.

Pour conduire ces stratégies, les outils peuvent et doivent s'améliorer pour une connaissance fine des territoires, notamment des espaces verts de petite dimension dont il faut assurer la protection. Dans ce cadre, le MOS Plus sur lequel travaille l'IPR devrait aider à l'élaboration du SDRIF-E. De

²³ Le terrain des Essences est actuellement en cours de dépollution et sera aménagé pour accueillir les épreuves de tir pendant les Jeux de 2024

même, la DRIEAT et le Cerema Île-de-France²⁴ peuvent apporter leur concours à cette amélioration de la connaissance des ENAF et des espaces verts franciliens.

²⁴ Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

2. Mieux penser les échelles territoriales et la planification spatiale

Pour plus d'efficacité, les principes de proximité, de circularité et de sobriété devraient se décliner en conjuguant mieux les échelles territoriales.

L'aménagement du territoire est trop souvent marqué par des oppositions binaires, notamment rural/zone dense. Il ne tient pas compte de la diversité des territoires, de la zone dense comme celle des territoires ruraux. Il ne repose pas sur une analyse fine des dépendances, des complémentarités et de la place des territoires dans le fonctionnement métropolitain. La diversité des territoires est un atout **à condition de construire entre ces territoires des liens favorables à la qualité de vie des Franciliens.**

A l'horizon 2040, remplir les objectifs environnementaux, tout en assurant la satisfaction des besoins en logement, emplois, et équipements, implique de travailler et d'organiser les interdépendances et les complémentarités des territoires. Cette démarche est plus que jamais nécessaire et devrait être au cœur de la planification territoriale.

2.1 Travailler les complémentarités à l'échelle francilienne

Dans ses travaux sur l'avenir des territoires péri-métropolitains (hors Métropole Grand Paris)²⁵, le Ceser soulignait l'importance de disposer d'un environnement rural et forestier, celui-ci étant un atout majeur pour l'Île-de-France, région métropolitaine de rang mondial.

Le Ceser a toujours soutenu l'idée du rééquilibrage du territoire francilien en construisant le polycentrisme hiérarchisé. Il s'agit d'identifier et de construire des bassins de vie bien structurés. Le projet spatial régional de 2013 portait cette ambition qui n'a pas connu de réalisation.

Dès lors, le Ceser considère que, pour devenir réalité, le polycentrisme hiérarchisé doit reposer sur un diagnostic précis des potentiels et des faiblesses des territoires franciliens. Le projet spatial régional 2040 devrait viser la construction de projets de territoires valorisant le développement endogène et s'insérant en même temps dans le fonctionnement métropolitain par des interdépendances choisies et maîtrisées²⁶.

L'échelle des intercommunalités et des SCoT serait la maille de base pour cette construction. Pour chaque territoire, devraient être identifiées les pistes de transformation pour satisfaire les besoins des habitants et remplir les objectifs du SDRIF-E, pistes que les PLUi pourraient intégrer jusqu'à l'échelle du quartier.

Par exemple, dans les territoires péri-urbains marqués par une fonction résidentielle quasi exclusive, des pistes pourraient être envisagées pour y installer des tiers lieux, y développer des usages partagés pour des mobilités plus apaisées et des services de proximité pour construire de véritables bassins de vie²⁷. Cela nécessite que la planification territoriale aide à identifier les projets de territoire au niveau des bassins de vie.

Le Grand Paris Express (GPE), dont la mise en service est prévue de 2025 à 2030-2035, constitue aussi un élément structurant majeur pour le développement et l'aménagement du territoire francilien. Les lois de 2014-2015 relatives à la réforme territoriale ont imposé pour les quartiers de gare la

²⁵ Avis du Ceser n°2017-10 sur L'avenir des territoires péri-métropolitains en Île-de-France, juillet 2017

²⁶ Idem

²⁷ Terra Nova, Podcast « La Grande Conversation 2022 » - Entretien avec Martin Vannier, géographe, professeur à l'Ecole d'urbanisme de Paris et Christine Leconte, Présidente de l'Ordre des architectes, novembre 2021

compatibilité avec le SDRIF. Il importe donc de faire un diagnostic précis de l'aménagement des quartiers de gare tel qu'il est aujourd'hui décidé.

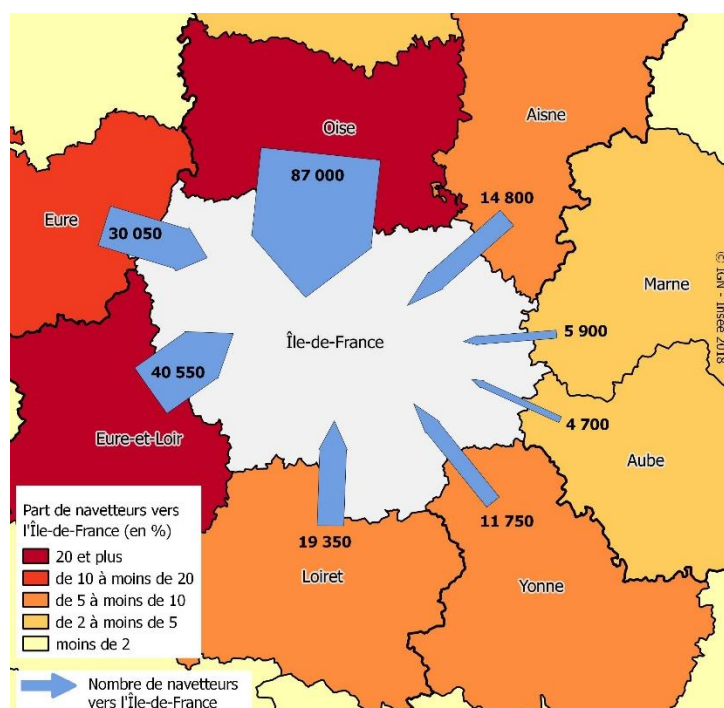
L'aménagement des quartiers de gare doit s'inscrire dans le cadre du SDRIF-E. De même, les interconnexions devraient favoriser les complémentarités entre cœur de métropole et territoires de grande couronne en termes d'emplois, d'accès aux équipements et aménités environnementales de nature différente, en dépassant les oppositions entre fonctions résidentielles et fonctions métropolitaines.

Si la planification territoriale n'intègre pas ces problématiques, le GPE risque d'aller à contre-courant des orientations retenues, notamment celle de rééquilibrage global du territoire. En effet, la concentration de l'emploi en cœur de métropole pourrait s'en trouver renforcée puisque le GPE desservirait plus aisément les zones d'emploi de la zone dense. Il pourrait donc accentuer la spécialisation des territoires, notamment la fonction résidentielle de la grande couronne.

2.2 Faire des coopérations interrégionales une dimension clé

L'Île-de-France entretient des liens forts avec douze départements des régions limitrophes. Son influence y est en effet marquée. Les interdépendances entre l'Île-de-France et les régions limitrophes incitent à développer les coopérations interrégionales et à articuler le SDRIF-E avec les SRADDET²⁸ des régions voisines.

En effet, l'aire urbaine de Paris dépasse les limites administratives franciliennes. Elle inclut des territoires dans lesquels au moins 40% des actifs résidents dépendent de la zone d'emploi francilienne et sont des « navetteurs », comme l'illustre la carte²⁹ ci-dessous :



L'intensité des flux domicile-travail est plus forte au Nord et à l'Ouest de l'Île-de-France. Par ailleurs, depuis 2008, les flux ont eu tendance à se renforcer pour toutes les franges franciliennes. L'Île-de-France dépend aussi en partie des régions voisines pour son approvisionnement en énergie (Centre-Val-de-Loire, Normandie), en matériaux (Grand Est, Bourgogne Franche-Comté.) et pour son alimentation (Centre-Val de Loire, Normandie,

²⁸ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

²⁹ Insee, 2019

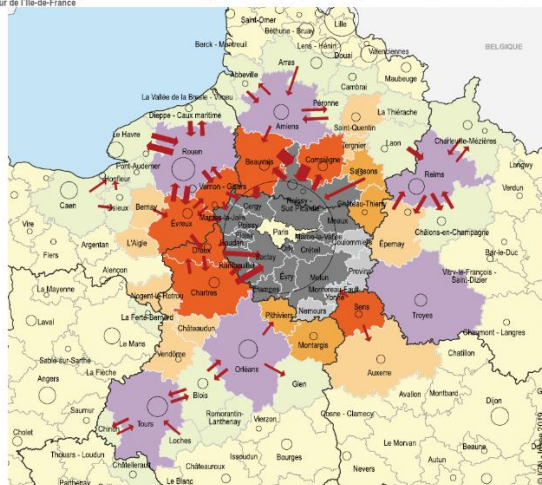
Hauts-de-France). D'importantes zones logistiques implantées dans ces régions sont liées aux besoins franciliens. L'Île-de-France y transfère aussi une partie de ses déchets.

Aux franges franciliennes, la plupart des bassins de vie ne correspondent pas aux limites administratives régionales. Les zones de chalandise y sont souvent communes, une partie des actifs travaille de part et d'autre de la frontière administrative (comme par exemple dans les territoires de Creil, du Nord du Val d'Oise, de Houdan ou de Rambouillet).

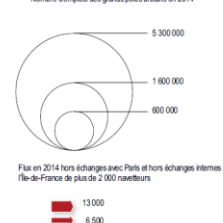
Ainsi, et comme le Ceser l'a souligné dans ses travaux récents³⁰, de nombreux enjeux sont communs : mobilités, logement, transition énergétique, agriculture et alimentation, gestion de l'eau et prévention des risques, économie circulaire, etc. C'est ce qui fonde l'intérêt des coopérations entre les régions et la nécessité d'articuler le SDRIF-E avec les SRADDET. Ces coopérations devraient s'inspirer de ce qui s'est construit autour de l'Axe Seine.

La question de la territorialisation et de l'organisation de bassins de vie est renforcée par la complexité de certains des objectifs à atteindre. Cela pourrait nécessiter des arbitrages entre les territoires : à quelle échelle territoriale devrait-on calculer le ZAN ? A l'échelle locale, dans le cas de consommation d'espace liée à des constructions de logements ? A l'échelle d'un ou plusieurs bassins de vie, pour des équipements structurants ? A une échelle qui pourrait être différenciée pour l'implantation d'activités : locale s'il s'agit d'activités présentes ou à une échelle plus vaste selon leur vocation régionale ou interrégionale ? La problématique des arbitrages entre les territoires se pose. **Pour intégrer les complémentarités entre les territoires franciliens et les coopérations interrégionales, le SDRIF-E devrait donc favoriser l'introduction de l'interterritorialité³¹ à toutes les échelles dans les politiques régionales et dans les plans locaux d'urbanisme.**

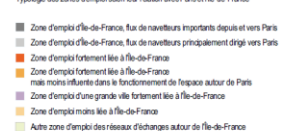
Typologie des zones d'emploi selon leur relation avec la région parisienne et principaux flux de déplacements domicile-travail au sein de l'espace autour de l'Île-de-France



Nombre d'emplois des grands pôles urbains en 2014



Typologie des zones d'emploi selon leur relation avec Paris et l'Île-de-France



*Jure : en 2014, la zone d'emploi de Pithiviers se classe parmi les zones d'emploi « fortement liées à l'Île-de-France, mais moins influentes dans le fonctionnement de l'espace autour de Paris » (figure 25).
 dehors de ces liens avec Paris, elle est fortement liée à Orléans, avec notamment un flux de navetteurs résidant à Orléans et allant travailler dans la zone d'emploi de Pithiviers de 2 100 personnes.
 urce : Insee, recensement de la population 2014.

Insee Dossier Île-de-France n° 4 - Juin 2019

2.3 Réfléchir au type de planification

Le SDRIF de 2013 a fait le choix d'une planification par grands objectifs à atteindre à l'horizon 2030. Ce type de planification demeure nécessaire. Le SDRIF-E retient ainsi les grands objectifs « ZAN, ZEN, Zéro ressource nette » à horizon 2040. Il doit également fixer des objectifs pour répondre aux besoins de logement, d'emplois, d'équipements et d'espaces verts des habitants, besoins encore considérables et en croissance en lien avec la croissance démographique due au solde naturel.

Cependant, ce type de planification ne garantit pas vraiment de résultat. Il semble en effet nécessaire de **réfléchir aux trajectoires à emprunter pour remplir les objectifs**, en fixant des

³⁰ Contribution commune des Ceser Centre-Val de Loire et Île-de-France « Pour un aménagement concerté et équilibré des franges franciliennes : quelles nouvelles coopérations interrégionales ? », mars 2021 et Avis du Ceser n°2021-05 « Les défis de la mobilité pour les usagers des transports dans les franges franciliennes », janvier 2021

³¹ Avis du Ceser n°2017-10 sur L'avenir des territoires péri-métropolitains en Île-de-France, juillet 2017

étapes intermédiaires et ce, dans tous les domaines (activités, logement, mobilités...) qui doivent se transformer. Cette planification des trajectoires pourrait reposer sur des étapes conditionnelles, chaque étape devant faire l'objet d'une évaluation pour ajuster les moyens à mettre en œuvre pour sa réalisation.

L'étude de la DRIEAT³² relative à l'artificialisation des sols montre la complexité de la situation selon les territoires et donc des problématiques de la planification territoriale. Elle analyse la part des différents territoires dans la consommation des ENAF en se référant à la part qu'ils occupent dans l'accueil des habitants supplémentaires (essentiellement du fait de la croissance démographique) et dans les emplois supplémentaires. Elle présente aussi la consommation des ENAF par rapport au « stock » d'ENAF disponible (indice d'intensité par département). Si la part dans la consommation globale est limitée pour la petite couronne, **l'indice d'intensité** est cependant le plus fort : respectivement 1,7 et 1,8 pour le Val-de-Marne et la Seine-Saint-Denis ; 1,2 pour le Val d'Oise et l'Essonne ; 1 pour les Yvelines ; 0,9 pour la Seine-et-Marne ; 0,4 pour les Hauts-de-Seine, epsilon pour Paris. La DRIEAT présente également une approche sur « l'efficacité » de la consommation d'ENAF en comparant :

- L'évolution de la surface artificialisée à l'évolution de la population ;
- L'évolution de la surface artificialisée destinée à l'habitat à l'évolution des ménages ;
- L'évolution de la surface artificialisée destinée aux activités économiques à l'évolution des emplois.

Enfin, l'étude indique que **pour un habitant supplémentaire, la grande couronne artificialise sept fois plus de surfaces que Paris et la petite couronne.**

Cette étude nous semble plaider pour que la planification territoriale s'oriente **vers une planification différenciée des trajectoires adaptées à la diversité des territoires.** Cette planification différenciée serait à traduire dans les orientations réglementaires, en s'inspirant de ce que le SDRIF de 2013 avait tenté de faire pour l'objectif alors retenu de densification.

Pour une planification efficace, et conformément à la hiérarchie des normes en vigueur, les schémas sectoriels doivent s'inscrire dans le SDRIF-E. Le Ceser recommande donc que la mise à jour en cours du SRDEII, du SRDTL ou à venir des SRESRI, SRHH, PDUIF³³, intègre bien les orientations et principes du SDRIF-E. Il souhaite que les calendriers soient bien articulés pour permettre cette mise en cohérence.

Le Ceser rappelle que le schéma directeur doit être « le cadre commun de référence pour l'action publique en Île-de-France. »

Repenser l'aménagement du territoire à la lumière des principes de proximité, de sobriété et de circularité nécessite une réflexion et un débat approfondis. Une vision globale et transversale traduite dans des principes clés d'aménagement et mobilisant l'ensemble des acteurs est indispensable. Cette vision régionale doit s'appuyer sur la prise en compte de l'extrême diversité des territoires, et sur une déclinaison différenciée selon leurs caractéristiques et l'évolution souhaitée.

³² Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DRIEAT), Etat des lieux de la planification, SCoT et PLU(i) en Île-de-France, septembre 2021

³³ Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation ; Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs ; Schéma régional pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation ; Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement ; Plan de déplacements urbains d'Île-de-France.

3. Pour une élaboration partagée du SDRIF-E avec tous les acteurs

Le SDRIF est élaboré par le Conseil régional en association étroite avec l'Etat. D'autres acteurs y sont également associés par la loi. En tant que document majeur de planification qui doit orienter les politiques publiques et encadrer les plans d'urbanisme, le SDRIF engage l'avenir des Franciliens et Franciliennes.

Comme le Ceser l'a souligné dans son avis sur le bilan de mise en œuvre du SDRIF de 2013, plus son élaboration est partagée, plus l'appropriation par les acteurs en est facilitée et plus efficace est sa mise en œuvre.

Plusieurs des objectifs structurants du SDRIF-E sont complexes et difficiles à traduire (neutralité carbone, zéro artificialisation nette...). Leur mise en œuvre nécessite l'adhésion des acteurs économiques et sociaux et celle des citoyens.

Traiter des conditions sociales et économiques des transitions et de leur mise en œuvre est indispensable. L'exemple de la sobriété foncière illustre bien ce phénomène : il pourrait se traduire par un renchérissement du foncier alors qu'il s'agit déjà d'un problème aigu en Île-de-France, tant pour le logement que pour l'installation d'activités. La problématique de l'acceptabilité par les populations et par les acteurs économiques et sociaux est à prendre en compte.

En outre, il semble nécessaire de réfléchir à l'évolution des modèles économiques à l'œuvre dans les processus d'aménagement (par exemple, celui de la production des logements) et des rythmes des transitions. L'élaboration du Schéma directeur devrait aussi s'appuyer sur la mobilisation des acquis de la recherche et les possibilités d'innovation au service des objectifs d'aménagement du territoire. Il y a lieu d'anticiper les scénarios souhaités ou envisageables au regard de l'ensemble des objectifs. D'où l'importance pour le Ceser **d'une élaboration partagée du projet de SDRIF-E** et de ne pas seulement se contenter de recueillir les avis sur le projet.

3.1 Prendre appui sur tous les acteurs

3.1.1 Affirmer la place du Ceser

Le Ceser représente la société civile organisée. Il est composé de grands acteurs économiques et sociaux, entrepreneurs, syndicalistes, responsables associatifs, agriculteurs, représentants du monde de la recherche et de l'enseignement supérieur... La diversité et la représentativité de ses composantes constituent des atouts pour tenir compte des aspirations des Franciliennes et Franciliens. Ses modes de travail et d'expression qui privilégient la recherche de points de vue partagés à partir de la confrontation de points de vue très divers, voire divergents, font du Ceser un partenaire-clé de la Région et de l'Etat lorsqu'il s'agit de construire des orientations structurantes qui engagent l'avenir à moyen terme de la population francilienne.

De 2008 à 2013, le Ceser a d'ailleurs montré son utilité dans un moment où la confrontation entre la Région et l'Etat concernant la révision du SDRIF était aigüe.

Les propositions du Ceser relatives à la comitologie rejoignent les choix retenus lors de la délibération du Conseil régional du 17 novembre dernier, avec **la création d'un comité de pilotage pour l'élaboration du SDRIF-E associant à parité la Région, l'Etat et le Ceser, appuyé par un comité technique également « tripartite »**.

La mission de ces comités sera de définir conjointement les orientations du projet spatial régional 2040 ainsi que les modalités concrètes de la concertation avec tous les acteurs, en dégagant notamment les points à mettre en débat.

Au fur et à mesure du processus de concertation, le comité de pilotage devrait arrêter les grands objectifs et principes sur lesquels construire le SDRIF-E.

Le comité de pilotage doit être le garant d'une élaboration partagée du SDRIF-E, les choix de la Région et de l'Etat effectués avec le concours du Ceser devant être confrontés à la vision de tous les autres acteurs.

3.1.2 Associer pleinement les autres collectivités territoriales

De même, la place des collectivités territoriales est essentielle. Par leurs compétences dans le domaine sanitaire et social, en matière d'implantation des collèges ou encore de responsabilité dans le domaine routier, les départements ont un rôle central dans l'aménagement. En parallèle, le bloc communal dispose de la compétence opérationnelle en matière d'urbanisme (logements, équipements, zones d'activités, espaces verts, etc.). L'appropriation par les élus des enjeux et objectifs est cruciale pour leur mise en œuvre. Cependant, lors du bilan effectué sur le SDRIF de 2013, le Ceser a pu constater certaines incompréhensions d'élus face aux réserves émises par l'autorité administrative sur leur PLU à partir des orientations réglementaires du SDRIF.

En outre, les Parcs naturels régionaux (PNR), dont l'expérience en matière d'aménagement durable et de coopération territoriale est reconnue, méritent également d'être pleinement intégrés à la concertation.

De manière générale, la mise en place de stratégies différenciées de densification et de renaturation et la construction de l'interterritorialité ne peut s'imposer de manière descendante. En effet, cela suppose une bonne connaissance des territoires et de leur fonctionnement qui ne peut que s'appuyer sur les élus locaux et les PNR. Cela exige une vision partagée du développement régional pour construire les complémentarités et les interdépendances des territoires.

De ce point de vue, le Ceser se félicite de la décision du Conseil régional de réunir une **Conférence territoriale permanente** (Présidents des Conseils départementaux, Ville de Paris, Président de la MGP, Présidents des EPCI, Présidents de PNR, AMIF).

Le Ceser recommande qu'elle soit réunie très régulièrement selon le principe d'une réunion bimestrielle et que sa réunion soit précédée par la Conférence des SCoT, créée par la loi Climat et Résilience et à laquelle sont associés des représentants des EPCI et communes compétents en matière d'urbanisme non couverts par des SCoT. En outre, le Ceser propose que les PNR soit associés à la Conférence des SCoT.

Le Ceser soutient également le choix d'associer la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), dont il a déjà souligné l'importance pour coordonner l'action des collectivités franciliennes.

Enfin, dans cette démarche d'interterritorialité, le Ceser insiste sur la nécessité d'associer les exécutifs des régions limitrophes.

3.1.3 Associer les acteurs économiques et sociaux ainsi que les citoyens

- **Créer un comité des partenaires sociaux**

La participation des acteurs économiques et sociaux ne saurait être oubliée. Le principe en est retenu³⁴ mais les modalités prévues ne sont pas à la hauteur des enjeux.

En effet, au-delà de la consultation institutionnelle qui est prévue par la loi (chambres consulaires et chambres de métiers), le monde de l'entreprise dans toute sa diversité est pleinement concerné par l'aménagement du territoire : économie sociale et solidaire (ESS), organisations professionnelles et organisations syndicales de salariés dans le champ du privé comme du public, etc.

Leur consultation mérite donc d'être organisée selon des modalités spécifiques. Il faut veiller à ce que cette démarche soit réellement mise en œuvre. Cela signifie que leur point de vue soit effectivement pris en compte dans l'élaboration des choix à opérer. La transformation du modèle francilien de développement et d'aménagement ne peut s'effectuer sans leur contribution. Le monde du travail était d'ailleurs singulièrement absent des webinaires de l'IPR au printemps 2021, alors que les thématiques « Habiter » et « Travailler et produire » ou « Bien vivre » ne lui sont pas étrangères.

Le Ceser suggère, qu'au-delà des chambres consulaires intégrées dans le comité des partenaires, les organisations professionnelles et les organisations syndicales représentatives de salariés soient associées à travers un comité des partenaires sociaux, adossé au comité des partenaires.

- **Garantir la participation citoyenne**

La participation citoyenne pourrait s'appuyer sur :

- **Les élus locaux** (maires, conseillers communautaires, conseillers départementaux, élus régionaux) pour informer/débattre avec les citoyens et les acteurs locaux,
- **Les réseaux associatifs régionaux.** Par leur diversité et leur ancrage local, les associations sont un relais précieux pour associer les citoyens, pour porter à leur connaissance les enjeux de cette révision du SDRIF, susciter leurs réactions et doléances et recueillir leur avis sur les enjeux et les choix à effectuer.

3.2 Modalités et calendrier

3.2.1 Pour des modalités diversifiées

- **Recourir au numérique**

Le recours au numérique offre une grande souplesse : recueil de contributions, webinaires, diffusion de supports et débats, etc. Le Ceser soutient donc la création annoncée d'une plateforme dédiée accessible à tous les acteurs comme aux citoyens pour informer, susciter les questionnements, recueillir les propositions et avis. Le numérique ne peut cependant pas suffire.

- **Organiser le débat et la confrontation des idées au plus près des acteurs et des territoires**
La confrontation des idées entre tous les acteurs est une dimension majeure du débat démocratique. Elle doit trouver sa place dans la phase d'élaboration du SDRIF-E. Le Ceser suggère donc de :

- **Mener une campagne de communication en continu** sur le SDRIF-E et son élaboration en utilisant des supports diversifiés ;
- **Mettre à disposition de tous les acteurs une documentation diversifiée** (mallette pédagogique, etc.) pour faciliter l'organisation des débats. Des supports communs de présentation des enjeux de la révision du SDRIF et d'animation pourraient être élaborés ;

³⁴ Rapport CR N°2021-067 du 17 novembre 2021 relatif à la mise en révision du SDRIF et à l'élaboration du SDRIF-Environnemental – Point 4. Procédure

- **Favoriser l'organisation de réunions décentralisées ouvertes au public** pour présenter et débattre des enjeux et des orientations du SDRIF-E, et permettre la confrontation des points de vue de tous les acteurs.

Pour que l'élaboration du SDRIF-E soit la plus partagée possible, du temps et des moyens matériels et humains doivent y être consacrés. De ce point de vue, le budget primitif 2022 affecte 80 000€ à l'élaboration du SDRIF-E. Cette somme est modeste et, en tout état de cause, insuffisante pour une réelle information des citoyens et un débat démocratique sur le SDRIF-E.

3.2.2 Pour un calendrier d'élaboration partagée du SDRIF-E construit selon plusieurs étapes

En matière de calendrier, le Ceser suggère que la concertation prévue de décembre 2021 à décembre 2022 se déroule en 3 phases :

- Une première phase jusqu'en avril 2022 serait consacrée à la concertation par type d'acteurs sur les différentes thématiques du SDRIF-E ;
- Une deuxième phase s'étendant de mai à octobre 2022 organiserait les mises en commun et la confrontation des points de vue ;
- Une troisième phase allant de novembre 2022 à février-mars 2023 serait consacrée à la concertation, incluant aussi des réunions décentralisées, sur la base d'un « avant-projet » de SDRIF-E.

3.2.3 Pour associer les exécutifs des régions voisines

Pour associer les exécutifs des régions voisines, le Ceser propose de :

- Recueillir leur contribution sur la base de la délibération du Conseil régional du 17 novembre 2021 ;
- Les consulter sur « l'avant-projet » de SDRIF-E.

3.3 Renforcer et confronter les expertises

L'élaboration du SDRIF-E, comme ce fut le cas du SDRIF de 2013, va s'appuyer sur l'expertise de l'IPR dont l'importance et la qualité des travaux ne sont plus à démontrer. Cette expertise pluridisciplinaire peut s'enrichir d'autres apports et de regards croisés.

Le concours d'autres organismes impliqués dans l'aménagement régional devrait être sollicité. L'APUR (Atelier parisien d'urbanisme), particulièrement tourné vers les problématiques de la zone dense et de la MGP, est une ressource incontournable. Les agences départementales ont aussi une réflexion sur l'aménagement de leur territoire.

Devrait être également sollicitée la contribution des organismes associés de la Région, comme celle de groupes d'experts mis en place par la Région, en premier lieu le Groupe régional d'études sur les changements climatiques (GREC).

Le Cerema Île-de-France devrait être également associé. En effet, le Cerema a une expertise sur des problématiques centrales du SDRIF-E, notamment sur l'artificialisation des terres, la renaturation et la densification.

Enfin, les travaux de chercheurs dans des domaines multiples (pas seulement sur les questions d'urbanisme et de développement économique) pourraient être mis à profit pour mieux cerner les aspirations, les contraintes et les potentiels de transformation.

Sous l'égide de l'IPR, l'élaboration du SDRIF-E pourrait s'accompagner de rencontres régulières de ces experts et chercheurs sur des thématiques bien identifiées donnant lieu à restitutions et

publications. **Le comité des partenaires prévu par le Conseil régional pourrait donc être complété (APUR, GREC, CEREMA Île-de-France, etc.).**

Conclusion générale

L'élaboration du SDRIF-Environnemental à horizon 2040 est une véritable opportunité pour offrir à tous les Franciliennes et Franciliens un cadre de vie à la hauteur de leurs aspirations. Il doit programmer la réduction des inégalités ainsi que l'adaptation du développement et de l'aménagement de l'Île-de-France à l'urgence climatique et relever les défis révélés par la crise sanitaire. Définir et organiser le « Bien vivre » en Île-de-France, tel est son enjeu.

Les principes d'aménagement et la planification territoriale sont les outils par lesquels le SDRIF-E prendra pleine signification. Les Franciliennes et Franciliens doivent s'y reconnaître, c'est pourquoi la participation la plus large à son élaboration est indispensable. Relever le défi démocratique implique de s'en donner le temps et les moyens. Ce sont ces questions que le présent rapport a essayé d'éclairer.

Le Ceser prolongera ce travail dans les prochains mois. Il apportera, dans le cadre des principes d'aménagement qu'il défend, ses propositions sur les objectifs du SDRIF-E en matière de développement économique, de transition énergétique, d'agriculture, d'emploi, de logement et d'équipements, de mobilités et d'environnement.

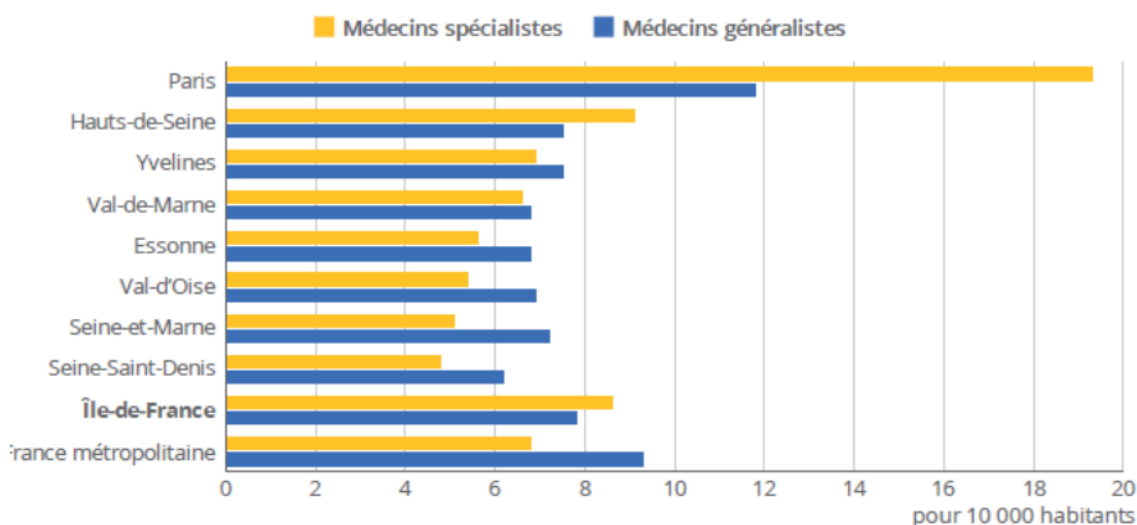
Annexe 1A - Indicateurs des enjeux sociaux en Île-de-France en 2017 - Insee

	Taux de pauvreté (en 2018)	Part des jeunes sortis des études sans diplôme	Écart de salaire horaire entre les femmes et les hommes
Paris	15,2	10,9	-23,1
Hauts-de-Seine	11,9	14,2	-19,3
Seine-Saint Denis	28,4	24,8	-3,0
Val-de-Marne	16,6	17,0	-10,9
Seine-et-Marne	11,8	17,5	-14,7
Yvelines	9,7	14,9	-24,1
Essonne	13,1	18,6	-14,2
Val-d'Oise	17,2	19,7	-11,1
Île-de-France	15,6	17,3	-15,9
France métropolitaine	14,6	17,0	-15,5

Lecture : en 2018, 15,2 % des ménages parisiens vivent sous le seuil de pauvreté. En 2017, à Paris, la part des jeunes de 20 à 24 ans sortis des études sans diplôme est de 10,9 %, l'écart salarial entre les femmes et les hommes est de 23,1 %.

Sources : Insee, Filosofi 2018, recensement de la population 2017, déclaration sociale nominative 2017.

Annexe 1B – Densité de médecins généralistes ou spécialistes en 2018 par département en Île-de-France et en France métropolitaine - Insee



Annexe 2 - Etat des SCoT en Île-de-France - DRIEAT

