



# avis & rapport

**Concilier l'objectif du zéro  
artificialisation nette (ZAN) avec les  
objectifs de production de  
logements du SDRIF :  
les problématiques**

**12 juillet 2021**

Rapport et avis présentés au nom de la  
commission Cadre de vie, habitat et politique de la  
ville  
par **Luc BLANCHARD**

Avis n°2021-15

présenté au nom de la commission Cadre de vie,  
habitat et politique de la ville  
par **Luc BLANCHARD**

---

## Concilier l'objectif du zéro artificialisation nette (ZAN) avec les objectifs de production de logements du SDRIF : les problématiques

12 juillet 2021



Avis n° 2021-15

présenté au nom de la commission Cadre de vie, habitat et politique de la ville  
par **Luc BLANCHARD**

12 juillet 2021

**Concilier l'objectif du zéro artificialisation nette (ZAN) avec les objectifs de production de logements du SDRIF : les problématiques**

Certifié conforme

Le président

**Eric BERGER**

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

**Vu :**

## **Les codes**

- Le code général des collectivités territoriales ;
- Le code de la construction et de l'habitation ;
- Le code de l'environnement ;
- Le code de l'urbanisme ;

## **Les rapports et délibérations du Conseil régional**

- Le Plan Vert de la région Île-de-France (CR2017-50 du 9 mars 2017) ;
- La Stratégie régionale pour la forêt et le bois (CR 2017-185 du 23 novembre 2017) ;
- La Stratégie régionale pour la Biodiversité 2020-2030 (CR 2019-060 du 21 novembre 2019) ;
- La Stratégie régionale en faveur de l'Economie circulaire (CR 2020-40 du 24 septembre 2020) ;
- Les premières propositions issues de la COP Île-de-France 2020 pour l'aménagement durable des collectivités (CR2020-055 du 19 novembre 2020) ;
- Le Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) ;
- La consultation des Franciliens pour l'aménagement d'une Île-de-France ZAN, ZEN et circulaire à l'horizon 2040 (CR 2021 du 15 février 2021) ;

## **Les rapports, avis et contributions du Ceser**

- Avis n°2007-02 du 8 février 2007 : La réforme de la politique régionale de la ville ;
- Avis n°2007-05 du 22 mars 2007 : La densification : Pour un urbanisme à échelle humaine ;
- Avis n°2010-01 du 28 janvier 2010 : L'intégration des quartiers sensibles et la politique régionale du logement ;
- Avis n°2011-12 du 27 septembre 2011 : L'action régionale en faveur du logement des jeunes, des étudiants et des apprentis ;
- Avis n°2011-21 du 8 décembre 2011 : Le logement des ménages à revenus moyens en Île-de-France ;
- Avis n°2012-10 du 20 juin 2012 : La gouvernance du logement en Île-de-France ;
- Avis n°2013-12 du 17 septembre 2013 : L'accès au logement des ménages à bas revenu en Île-de-France ;
- Avis n°2014-09 du 13 novembre 2014 : La Région Île-de-France dans la nouvelle donne des politiques de l'habitat. Perspectives à l'automne 2014 ;
- Avis n°2015-15 du 19 novembre 2015 : Le nouveau programme de renouvellement urbain (NPRU) en région Île-de-France – Analyses et propositions ;
- Avis n°2015-10 du 11 juin 2015 : La réactualisation et l'élargissement aux jeunes du schéma régional du logement étudiant d'Île-de-France (SRLE) ;
- Avis n°2016-04 du 26 mai 2016 : Création d'une aide régionale pour l'aménagement de 100 quartiers innovants et écologiques ;
- Avis n°2017-02 du 19 janvier 2017 : Projet de schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH),
- Avis n°2017-06 du 23 mars 2017 : Pour une politique ambitieuse de la Région Île-de-France en faveur de la filière forêt - bois ;
- Avis n°2017-20 du 13 décembre 2017 : L'habitat du futur ;
- Avis n°2017-19 du 13 décembre 2017 : Production, transformation et utilisation des matériaux biosourcés pour la construction : quelles actions de la Région Île-de-France ? ;
- Avis n°2018-06 du 10 juillet 2018 : Pacte agricole – un livre blanc pour l'agriculture francilienne à l'horizon 2030 ;

- Avis n°2019-10 du 17 octobre 2019 : Pour un développement des logements à loyer intermédiaire en Île-de-France ;
- Avis n°2019-14 du 14 novembre 2019 : Ruralité, égalité, fraternité : pour une campagne au cœur de la région capitale ;
- Avis n°2020-08 du 14 septembre 2020 : Quelles politiques régionales franciliennes pour vivre autrement après la crise ? ;
- Avis n°2020-12 du 14 septembre 2020 : La stratégie régionale en faveur de l'économie circulaire ;
- Avis n°2020-14 du 15 octobre 2020 : La stratégie régionale pour la biodiversité 2020-2030 ;
- Les contributions de 8 commissions du Ceser : CAREN, CAT, CDE, CE, CEFER, CETE, CSHS, CTM ;

**Ayant auditionné les personnalités suivantes :**

- Le Conseil régional :
  - Jean-Philippe DUGOIN-CLEMENT, 11<sup>ème</sup> vice-président en charge de l'écologie, du développement durable et de l'aménagement ;
  - Pierre DENIZIOT, 14<sup>ème</sup> vice-président en charge du logement et du handicap ;
- Olivier KLEIN, 8<sup>ème</sup> conseiller métropolitain, délégué à la Politique du logement, président de l'ANRU, maire de Clichy-sous-Bois ;
- Gilles BOUVELOT, directeur général, Etablissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) ;
- Irène NENNER, présidente de l'association Environnement 92 (France Nature Environnement) ;
- Alexandre CHIRIER, président, Foncière de transformation immobilière, Action Logement Immobilier ;
- Thomas CORMIER, urbaniste, Mission Planification, Institut Paris Région (IPR) ;
- Marc BARRA, écologue, Agence régionale de la biodiversité d'Île-de-France (ARB Île-de-France), Institut Paris région (IPR) ;
- Anne de GOUZEL, directrice de la prospective territoriale et de l'action foncière, Agence régionale des espaces verts d'Île-de-France (AEV) ;

**Considérant :**

- Que la notion de zéro artificialisation nette doit être mieux cernée ;
- Que l'acceptabilité de la densité, en matière de logements, dépend des aménités proposées sur un bassin de vie ;
- Que les limites administratives ne doivent pas faire obstacle à la recherche de sobriété ;
- Que la perte de biodiversité met en danger le vivant ;
- Que le développement polycentrique de l'Île-de-France doit se faire sans artificialisation ;
- Que les besoins en matière de logements sont importants ;
- Qu'en complément des démarches publiques, il convient de réfléchir à la part du parc privé de logements qui peut être transformée en vue de son utilisation à des fins de logements sociaux ;
- Que la proximité est gage de cohérence ;
- Qu'il faut associer les Franciliens aux évolutions sociétales en cours ;
- Que la raréfaction des ressources doit être pleinement intégrée dans la conception des politiques publiques d'aménagement, de production de logements ;

**Le Ceser souhaite alerter la Région sur quelques problématiques essentielles dans l'effort de conciliation des objectifs ZAN – production de logements dans le cadre du SDRIF dont la révision est envisagée.**

**Emet l'avis suivant :**

**Article 1 : Clarifier les notions de ZAN, ZEN et économie circulaire**

Préalablement au lancement officiel de la révision du SDRIF, le Conseil régional a décidé de lancer une consultation auprès des Franciliens sur le thème de l'aménagement d'une région ZAN, ZEN et circulaire à l'horizon 2040. Le Ceser estime que ces 3 notions devront être clarifiées et que les moyens de l'évaluation de leur mise en œuvre devront faire partie de la réflexion dès son amorce.

**Article 2 : Veiller à la qualité de l'aménagement des territoires**

À leur revitalisation, au maintien des services existants et à la qualité de vie des habitants. Une densification acceptable et qualitative doit être élaborée en se basant sur l'optimisation de l'existant et sur les spécificités de chaque territoire.

Le Ceser rappelle que :

- Cela implique de trouver le « point d'équilibre » entre logements, emplois, mobilités, services publics et nature ;
- L'acceptabilité de la densité est indissociablement liée à la qualité des aménagements au sein des bassins de vie ;
- Il importe également d'inscrire dans les politiques régionales la mutabilité de la destination des locaux, de façon à favoriser la mixité fonctionnelle ;
- Si l'on souhaite pouvoir recycler les bureaux en logements, il faut envisager cette mutation dès leur conception.

**Article 3 : Favoriser les coopérations interrégionales pour envisager une trajectoire ZAN partagée**

L'économie circulaire met en avant la proximité en proposant de passer d'un métabolisme urbain linéaire à un métabolisme circulaire.

Le Ceser estime que :

- Cette voie, qui permet d'aller vers la sobriété, doit s'affranchir des limites administratives (compétences et territoires) ;
- Développer les coopérations interrégionales permet de prendre en compte les bassins de vie répondant aux besoins des ménages.

L'objectif étant posé, nous devons réfléchir à la manière de l'atteindre. Force est de constater que la séquence « éviter, réduire, compenser (ERC) » est inopérante ; que le mode d'occupation des sols (MOS) ne permet pas de prendre en compte tous les espaces de nature ; que les avis des Commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDEPENAF) gagneraient à être prescriptifs...

En résumé, le Ceser insiste sur le fait que le « zéro artificialisation nette » peut permettre un bond qualitatif, à condition de définir le « point d'équilibre » de façon réaliste.

**Article 4 : S'assurer du maintien de la biodiversité dans les zones denses en conservant 45% de leur surface en espaces de nature, maillés entre eux**

**En dehors de la zone agglomérée**, c'est-à-dire dans la ceinture verte (entre 10 et 30 km de Paris), le Ceser demande que le sol soit aussi reconnu pour sa valeur environnementale. Car tous les sols ne se valent pas, il faut les appréhender en fonction des services écosystémiques qu'ils sont susceptibles de rendre.

**Le Ceser estime que pour s'assurer de la qualité des sols, le « zéro perte de biodiversité » devrait être la pierre angulaire du ZAN.**

**Article 5 : Conditionner la densification des villages péri-urbains et ruraux à l'application rigoureuse de la séquence ERC (éviter, réduire, compenser)**

Guidé par la nécessité de réconcilier l'homme et la nature, en laissant cette dernière irriguer nos villes, le Ceser attire l'attention des élus sur l'indispensable production d'un nombre suffisant de logements de toute nature (privés et sociaux) afin de favoriser les parcours résidentiels (taille des

logements...) et sur les actions à mener pour accroître l'utilisation du logement privé à des fins de logement social.

Rappelant que les besoins sont importants, le Ceser précise que la question porte sur une meilleure répartition de la charge sur l'ensemble de la région, en limitant la densification dans les zones déjà hyper denses et congestionnées. Ainsi, le développement de l'Île-de-France doit être conçu de manière polycentrique, en privilégiant le renforcement des villages péri-urbains et ruraux.

Le Ceser souligne qu'il s'agit d'éviter que :

- Ce développement polycentrique s'effectue au détriment des espaces naturels, agricoles et forestiers. Le ZAN doit, en effet, s'appliquer sur l'ensemble du territoire ;
- De créer des « villages dortoirs » en densifiant le parc de logements sans créer les infrastructures et services nécessaires à un développement équilibré et cohérent.

#### **Article 6 : Conditionner la densification à la création de bassins de vie**

Pour que la densification soit acceptée, le Ceser rappelle que l'enjeu de la proximité est central : il est nécessaire de rapprocher habitat, emplois, transports et services et de placer la question des bassins de vie au cœur des réflexions.

#### **Article 7 : Associer les Franciliens à tous les projets afin de leur donner confiance en l'avenir**

Le Ceser estime qu'il faut permettre aux Franciliens de s'approprier ces questions, liées à l'aménagement du territoire, qui sont complexes. Cela rendra la densification compréhensible et acceptable mais surtout cela permettra de donner du sens, de restaurer une relation de confiance entre les citoyens et les élus.

#### **Conclusion :**

- Le Ceser déplore et s'inquiète du retard accusé, notamment, par la production de logements sociaux, à l'horizon de la révision du SDRIF ;
  - Le Ceser rappelle qu'il faut veiller à relever les défis des objectifs du développement durable souscrits par la France à l'horizon 2030, ne laissant personne de côté ;
  - Le Ceser affirme que l'économie circulaire comme l'économie de la fonctionnalité s'appliquent pleinement à la ressource du sol. Nous vivons dans un monde fini et seule la sobriété foncière peut permettre d'assurer un avenir aux générations futures.
- 

#### **Cet avis a été adopté :**

Suffrages exprimés : 147

Pour : 121

Contre : 10

Abstentions : 16

Ne prend pas part au vote : 0



# rapport

**Concilier l'objectif du zéro  
artificialisation nette (ZAN) avec  
les objectifs de production de  
logements du SDRIF :  
les problématiques**

**12 juillet 2021**

Rapport présenté au nom de la  
commission cadre de vie, habitat et  
politique de la ville par **Luc BLANCHARD**



## **Concilier l'objectif du zéro artificialisation nette (ZAN) avec les objectifs de production de logements du SDRIF : Les problématiques**

Rapport présenté au nom de la commission Cadre de vie, habitat  
et politique de la ville  
par **Luc BLANCHARD**

12 juillet 2021

# Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>3</b>
<b>1. La ville de demain.....</b>	<b>4</b>
1.1 La ville cohérente.....	4
1.1.1 L'emploi et les transports .....	5
1.2 Qualité de vie et forme urbaine .....	6
1.3 La Sobriété et la solidarité .....	6
1.4 Programme régional et avis antérieur du Ceser .....	7
1.5 Problématiques .....	7
<b>2. La renaturation.....</b>	<b>9</b>
2.1 État des lieux et cartes de paysages .....	9
2.1.1 La zone dense .....	9
2.1.2 La grande couronne parisienne .....	10
2.2 Gain de biodiversité .....	11
2.3 La qualité des sols .....	11
2.4 Programme régional et avis antérieur du Ceser .....	12
2.5 Problématiques .....	12
<b>3. Le logement.....</b>	<b>13</b>
3.1 La densité .....	14
3.2 Le polycentrisme.....	15
3.3 Les gisements de foncier susceptibles d'accueillir des logements .....	16
3.4 Programme régional et avis antérieur du Ceser .....	17
3.5 Problématiques .....	18
<b>4. La contribution des citoyens .....</b>	<b>19</b>
4.1 Bâtir l'acceptabilité .....	19
4.2 Clarifier les objectifs.....	19
4.3 Acculturer les citoyens .....	20
4.4 Instaurer une réforme de la fiscalité.....	20
4.5 Développer l'économie de la fonctionnalité.....	21
4.6 Faire confiance aux citoyens .....	21
4.7 Programme régional et avis antérieur du CESER.....	21
4.8 Problématiques .....	22
<b>Conclusion – Les problématiques .....</b>	<b>23</b>

<b>Remerciements .....</b>	<b>25</b>
<b>Liste des membres de la commission Cadre de vie, habitat et politique de la ville (CCVHPV) .....</b>	<b>27</b>
<b>Glossaire .....</b>	<b>29</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>31</b>
<b>Annexes – Les contributions de 8 commissions du Ceser.....</b>	<b>33</b>
Commission Agriculture, ruralité et espaces naturels (CAREN) .....	33
Commission Aménagement du territoire (CAT) .....	49
Commission Développement économique (CDE).....	52
Commission Emploi (CE).....	55
Commission Education, formation, enseignement supérieur et recherche (CEFER) 59	59
Commission Environnement et transition énergétique (CETE).....	66
Commission Transports et mobilités (CTM).....	69
Commission Santé, handicap et solidarité (CSHS).....	70

# Introduction

Depuis longtemps l'État cherche à contenir l'étalement urbain. La démarche « Éviter, réduire, compenser » (ERC) puis la loi biodiversité ont tenté de préciser comment atteindre cet objectif. Malgré cela la France s'artificialise beaucoup plus vite que ses voisins européens. 20.000 hectares sont artificialisés chaque année et si rien n'est fait pour inverser la tendance, une surface égale au Luxembourg aura été artificialisée d'ici 2030. Pour tenter de rétablir le cap, le gouvernement a décidé, en 2018, de mettre en œuvre le Zéro artificialisation nette (ZAN) à l'horizon 2050.

Pour obtenir l'artificialisation nette, il faut calculer l'artificialisation brute, c'est-à-dire toutes les surfaces artificialisées, et retrancher la renaturation, c'est-à-dire les terrains artificialisés que l'on rend à la nature. La région Île-de-France artificialise 840 hectares par an, elle renature 250 hectares, par conséquent l'artificialisation nette est aujourd'hui de 590 hectares.

Lors de son audition par notre commission, le vice-président monsieur Dugoin-Clément a rappelé que la Région s'est fixé trois objectifs qui vont présider à la révision du SDRIF (Schéma directeur de la Région Île-de-France) : zéro artificialisation nette (ZAN), zéro émission nette (ZEN) et zéro déchet (économie circulaire). Le SDRIF qui était un document d'urbanisme va se transformer en document de programmation à visée écologique, il va devenir un SDRIF-E (éco aménagement).

Cette évolution nécessite d'approfondir chaque notion et c'est ainsi que la commission Cadre de vie, habitat et politique de la ville s'est auto-saisie de la question du zéro artificialisation nette. Cette réflexion, s'inscrit dans le cadre de la révision du SDRIF de 2013 et intègre plusieurs objectifs du projet de plan d'orientations stratégiques pluriannuel : assumer l'impératif écologique pour une région « verte », intégrer les fragmentations de la société francilienne et viser au bien-être territorial et lutter contre les disparités et inégalités territoriales. Nous l'avons fait, dans le cadre de nos compétences, en liant cet objectif avec celui de la production de logements. Nous aborderons, bien entendu, d'autres causes d'artificialisation des sols, comme la création d'activités productives ou d'infrastructures de transports, mais en nous focalisant sur le besoin de logements qui est une préoccupation majeure des Franciliens.

**Dans ce premier rapport il n'est pas encore question d'élaborer des préconisations mais bien d'explorer une problématique.** Nous l'avons fait en organisant de nombreuses auditions, en revisitant les précédents avis du CESER et délibérations du Conseil régional et en demandant à huit commissions de contribuer à nos travaux. Le ZAN est un objectif qui doit impacter l'ensemble des politiques publiques, une démarche transversale s'imposait.

Le rapport est structuré en quatre parties. La première, que nous avons appelé La ville de demain, cherche à cerner ce que pourrait être une ville cohérente qui articule habitat, emploi, services et nature. La seconde partie s'intéresse à la renaturation qui doit permettre des gains de biodiversité. La troisième concerne le logement, en interrogeant la notion de densité et de polycentrisme, c'est-à-dire une meilleure répartition de la population dans la région en tentant d'identifier les gisements dans le respect du ZAN. Enfin, la quatrième partie se concentre sur les citoyens et l'acceptabilité sociale des évolutions en cours.

La révision du SDRIF nous conduit à construire un nouveau récit pour l'Île-de-France à l'horizon 2030, c'est une pierre à cet édifice que nous avons voulu apporter.

# 1. La ville de demain

En mars 2021, les Franciliens vivent depuis un an avec la pandémie de Covid-19 et entrent dans leur troisième phase de confinement. Cette crise sanitaire, avec son cortège de restrictions, agit comme un révélateur. Avec la généralisation du télétravail lorsque les tâches professionnelles le permettent, les logements, dans lesquels il faut passer toute la journée, apparaissent souvent comme trop petits, l'extérieur comme trop minéral, les transports comme dangereux... Selon une enquête réalisée en mai 2020 par Médiamétrie auprès de 3 000 Franciliens, 17% déclarent avoir mal vécu le confinement et 11% avoir fui l'Île-de-France. Ces chiffres, qui ne se réfèrent pourtant qu'au premier confinement, interrogent d'autant plus qu'il faut les rapprocher d'autres chiffres qui montrent que les populations les plus pauvres sont les premières victimes de la pandémie Covid-19. On constate que la précarité (conditions de vie et accès aux soins) augmente le risque d'être touché par la maladie. Les associations, quant à elles, décrivent une augmentation de la pauvreté, notamment avec de nouveaux profils qui faisaient rarement appel à l'aide alimentaire ou autres, comme des étudiants ou des intérimaires.

Face à cette situation de nombreux acteurs ont cherché à imaginer comment « vivre autrement » après la crise sanitaire. Le Ceser, dans son avis de septembre 2020 préconise, entre autres mesures, d'améliorer la qualité de la densification : « *La reprise de la tendance à l'étalement urbain comme réponse à la crise sanitaire et à la densification mal maîtrisée est un danger à éviter. En revanche, il serait efficace d'inscrire le plus possible dans les politiques régionales la mutabilité de la destination des locaux pour favoriser leur mixité d'usage. Cela faciliterait la prise en compte de la versatilité des besoins en faisant évoluer les permis de construire actuels et les plans d'occupation des sols, qui figent la destination de l'immeuble dans le temps. Également, cela permettrait la réversibilité dans l'architecture et la conception des locaux.* »

Notre réflexion sur le zéro artificialisation nette (ZAN) s'inscrit dans ce contexte. Afin de mettre à plat les problématiques liées à l'objectif ZAN et à la production de logements, il nous faut, en premier lieu, dessiner les contours de ce que devra être notre région demain. A l'heure où s'amorce la révision du SDRIF, c'est un travail que nous avons voulu le plus transversal possible en nous appuyant sur l'expertise de huit commissions du Ceser, sur les délibérations du Conseil régional, sur les avis rendus antérieurement par le Ceser, et sur l'audition de nombreux professionnels.

## 1.1 La ville cohérente

La ville du futur sera une ville cohérente qui articule habitat, emploi, culture, éducation, services publics et nature, comme évoqué dans l'avis du Ceser sur l'habitat du futur (13 déc. 2017). L'offre de logements y sera diversifiée et respectera le plancher SRU (Solidarité Renouvellement Urbain) de 25% de logements sociaux. Les emplois seront majoritairement proposés à proximité des lieux d'habitation afin de prévenir l'engorgement des transports. Les services publics seront présents au plus près des habitants. La nature, enfin, atout indispensable pour s'adapter à la transition écologique, et notamment pour résister au réchauffement climatique, s'imposera partout. Il importe, non seulement, de respecter les normes de l'OMS en la matière, ce qui correspond aux engagements du plan vert de la région Île-de-France, mais aussi d'assurer la végétalisation de tous les territoires (de l'ordre de 40% d'espaces de nature dans tous les quartiers). Ces considérations conduisent à s'interroger sur le bénéfice qu'il y aurait à dédensifier la métropole et à favoriser le développement des villes moyennes, en un mot, à favoriser le polycentrisme.

Les membres de la commission aménagement du territoire (CAT) indiquent que l'objectif ZAN doit permettre d'inventer de nouvelles réponses urbaines, en visant à optimiser la densité pour rationaliser l'emploi du foncier tout en veillant à la qualité de l'aménagement des territoires, à leur revitalisation, au maintien des services existants et à la qualité de vie des habitants. Cela nécessite d'appréhender de manière globale les évolutions régionales à moyen terme et de s'interroger sur les manières d'accompagner les transformations, notamment après la crise sanitaire et sociale du Covid-19. C'est là tout l'enjeu de l'élaboration du nouveau SDRIF-E, qui devra permettre d'envisager un aménagement du territoire régional durable, qualitatif et résilient.

Ils ajoutent qu'il est nécessaire de s'interroger sur les modèles à développer pour un aménagement qualitatif des territoires, offrant davantage de place à la nature et permettant de maintenir leur attractivité et la qualité de vie des habitants. L'un des enjeux du ZAN consiste donc à développer des formes de densification adaptées aux tissus urbains, en fonction de leur capacité à accueillir plus de personnes et d'activités, sans que cela ne nuise à la qualité de vie.

En outre, une densification acceptable et qualitative doit être pensée en se basant sur l'optimisation de l'existant et sur les spécificités de chaque territoire. Tous les tissus ne disposent pas de la même capacité à se densifier, cela dépend de leur vocation, de leur organisation spatiale, de leur localisation dans l'espace régional ou encore, des réseaux qui les desservent.

### 1.1.1 L'emploi et les transports

Interrogée sur les liens entre la concentration des emplois dans les zones agglomérées, la crise du logement et la densification excessive, la commission emploi (CE) affirme que la concentration des emplois dans les zones agglomérées ne semble pas être l'unique cause de la crise du logement susmentionnée. En effet, d'autres facteurs peuvent expliquer le déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, en particulier au centre de la métropole : des facteurs démographiques (les logements occupés ne correspondent pas ou plus aux besoins des ménages), des facteurs sociologiques (liés notamment à l'explosion du nombre de familles monoparentales) ou encore le coût « spéculatif » du foncier. Dès lors, la concentration des équipements et des services (services de santé, de culture, commerces de proximité, etc.) est également une cause de la crise du logement.

La CE répond également sur le développement des bassins d'emplois dans les villes moyennes : en Île-de-France, une ville moyenne, hors son nombre de citoyens, est située en dehors de la zone dense de son aire urbaine. Dans ce cadre, le développement des bassins d'emplois dans les villes moyennes doit nécessairement passer par un aménagement des territoires concernés pour attirer les entreprises et leurs salariés. Cela nécessite d'adapter les infrastructures de transports, de communication, mais également les superstructures de services à même de répondre aux besoins des ménages.

Notons que, la biodiversité, l'économie circulaire et l'économie sociale et solidaire (ESS) peuvent constituer des opportunités en termes de créations d'emplois dans l'ensemble du territoire régional, et pas uniquement dans les centre-bourgs, à condition de bénéficier d'un ancrage territorial. Avec 33 200 établissements et 399 700 emplois, l'Île-de-France est la première région de France en nombre d'établissements et d'emplois ESS. L'enjeu pour la Région consiste donc à accompagner les territoires et à engager les secteurs de l'économie francilienne dans la relance verte, circulaire et solidaire, dans l'objectif de favoriser l'emploi.

Concernant l'économie circulaire, la commission développement économique (CDE) précise que du fait du rapport direct de l'économie circulaire avec le concept de proximité, sa mise en œuvre sur l'ensemble du territoire francilien permettrait ainsi un développement global. Les démarches d'économie circulaire sur une échelle locale permettent justement de créer des emplois de proximité, durables et locaux qui renforcent l'attractivité économique des villes moyennes et redynamisent les centres-villes. Rapprocher les bassins de vie et les bassins d'emplois est une nécessité pour la limitation de la densification dans les zones déjà hyper densifiées et congestionnées, mais aussi pour la diminution des coûts induits en matière de transport.

Sur la question des transports, et plus précisément des transports en commun dans les villes moyennes, la commission transports-mobilités (CTM) écrit qu'une offre de mobilité de type tram, train, voire bus dans les territoires ruraux apparaît difficile à mettre en œuvre et économiquement non tenable (voir à ce sujet les rapports de la commission sur les nouvelles mobilités et sur les mobilités dans les franges). Il convient donc de chercher la réponse à la problématique de la mobilité dans ces zones en incitant à la mise en œuvre de solutions plus souples (covoiturage, transport à la demande) et en développant des solutions permettant de réduire les déplacements professionnels en facilitant l'accès au télétravail (tiers lieux, espaces de coworking).

Le seuil de population ne peut pas être le seul critère de choix sur la mise en place d'une offre de mobilité. Démographie, typologie de la population, offre existante, doivent être prises en compte notamment. Dans un rapport destiné à aider à faire le choix entre les deux systèmes, Systra indiquait qu'un BHNS (bus à haut niveau de service) est pertinent en dessous de 30 000 voyages jour et le tram au-dessus de 45 000 voyages/jour.

## 1.2 Qualité de vie et forme urbaine

Si la localisation des bassins de vie n'est pas suffisante pour garantir la qualité de vie, la question de la forme urbaine devient centrale. La commission agriculture, ruralité et espaces naturels (CAREN) insiste sur la nécessité de garantir l'égalité d'accès aux services publics pour tous les Franciliens, y compris, et tout particulièrement, ceux qui sont situés en zone rurale. L'accès au numérique à haute puissance et à haut débit, l'accès aux moyens de transports, aux soins médicaux... font partie de ces moyens et services indispensables.

Sachant donc qu'on ne saurait déroger au principe selon lequel toute augmentation de la capacité d'accueil d'une commune rurale ne saurait être effectuée au détriment de l'accès de sa population à l'ensemble des services publics et privés auxquels elle a droit, on est bien obligé d'admettre que tout accroissement du parc de logements en milieu rural ne peut que conduire inévitablement à la construction d'infrastructures diverses nouvelles, telles que l'accroissement du réseau de distribution de l'eau, mais aussi la poursuite du développement du réseau internet, l'installation de réseaux de transports supplémentaires, la construction d'écoles et l'installation des commerces de proximité... C'est-à-dire, en bref, de tout ce qui contribue à l'amélioration des services publics et privés en milieu rural. Tous ces investissements sont, bien évidemment, susceptibles d'accroître la consommation d'espaces en milieu rural.

Dans toute opération de densification d'une commune rurale, il importe aussi d'être attentif au respect du maillage historique des villages. Certains quartiers de ces villages ont vocation à être densifiés, d'autres non.

Il ne suffit donc pas de créer des zones de logistique pour parvenir à encourager les entreprises à venir s'installer en milieu rural. Il faut aussi que les créations d'emplois et la formation à ces emplois suivent.

Concernant la notion de forme urbaine, la Commission Éducation Formation Enseignement supérieur Recherche (CEFER) préconise de faire de la réversibilité une notion cardinale : la crise a démontré que les usages et les besoins pouvaient évoluer de manière radicale et rapide. La réversibilité doit devenir un standard, d'autant que la situation écologique et climatique impose d'accélérer le recyclage et le réemploi. Toutes les constructions neuves devraient maintenant soit être réversibles (conçues de façon à pouvoir facilement changer d'usage bureaux / logements) et donc de qualité, car la réversibilité est sensée prolonger la vie d'un bâtiment, soit conçues de manière à pouvoir être déconstruites et leurs matériaux facilement réutilisés.

En parallèle de l'essor de la réversibilité, les acteurs doivent travailler à l'uniformisation des réglementations logement / tertiaire... sans nivellement par le bas !

Les locaux candidats à la conversion et aux incitations associées doivent répondre à des critères rigoureux de pertinence d'emplacement, desserte par les transports collectifs, etc.

## 1.3 La Sobriété et la solidarité

Lors de son audition Thomas Cormier, urbaniste - mission planification de L'Institut Paris Région (IPR), a mis en avant les notions de sobriété et de solidarité à toutes les échelles. Il préconise d'adapter l'aménagement de la planification (du SDRIF au PLU, construire une solidarité entre les territoires, zone dense/zone moins dense) au bâtiment (la construction neuve est nettement plus consommatrice en ressources que la rénovation d'un bâtiment existant, environ 40 fois plus dans le cas d'une maison individuelle et 80 fois plus pour un immeuble collectif, selon l'ADEME). Thomas Cormier insiste également sur la nécessité de passer d'un métabolisme urbain linéaire à un métabolisme circulaire. Les déchets des uns deviennent la matière première des autres.

La Commission Éducation Formation Enseignement supérieur Recherche (CEFER) demande un comportement « exemplaire » de la Région sur le sujet en appliquant directement la sobriété au sein de ses effectifs et de son patrimoine. Cette démarche peut également inclure : (...) des « Journées de la sobriété » impliquant les usagers des lycées et des bâtiments régionaux dans une visée de sensibilisation et de responsabilisation.

Il est également important, rappelle la CEFER, de se pencher sur la formation et l'accompagnement des décideurs, personnes en capacité d'enclencher des changements de comportements à travers des mesures locales. Ces derniers peuvent s'avérer être de véritables leviers de développement de la résilience des Franciliens. Cette action est conditionnée par le financement de telles formations pour les collectivités territoriales, l'ajout d'un volet « sobriété » à part entière dans les formations de l'Institut Paris Région et la participation inspirante à des mises en situation pratiques de la « sobriété » pour les décideurs.

Concernant la solidarité, la commission aménagement du territoire (CAT) souligne : « la question de la solidarité entre territoires est à la fois une condition sine qua non du ZAN et un défi colossal ». Il est primordial de favoriser les coopérations interrégionales, notamment dans le cadre de la révision du SDRIF, pour envisager une trajectoire ZAN de manière partagée. « De la bonne coordination de l'ensemble des acteurs impliqués dépendra une mise en œuvre ambitieuse de l'objectif ZAN, garantissant la préservation de la biodiversité, la résilience des territoires et le bien-être de leurs habitants ».

## 1.4 Programme régional et avis antérieur du Ceser

### Élaboration en cours d'un SDRIF E – Phase de pré-consultation (fév. 2021)

La révision du SDRIF repose sur 3 objectifs :

- **Le ZAN – zéro artificialisation nette**, axe fort de la **COP IDF (Conférence sur le climat)** qui s'est tenue au mois de septembre 2020 : les espaces « artificialisables / consommables » autorisés par le SDRIF de 2013 (1.200 à 1.300 ha annuels d'espaces naturels, forestiers ou agricoles) n'ont été utilisés que pour la moitié ;
- **Le ZEN – zéro émission nette**, primordiale pour limiter le réchauffement climatique à 1,5 ;
- **L'économie circulaire**, faire des déchets des uns la matière première des autres.

### L'habitat du futur, avis du Ceser - 13 décembre 2017

« Article 1 : Vers un habitat « universel », un futur pour tous

Toute politique publique relative à l'habitat et, a fortiori, relative à l'habitat du futur doit s'appuyer sur les dimensions que sont : l'habitant, l'habitation, l'environnement et le cadre de vie.

Dans une société en butte à un repli sur les communautés et en mal de lien social, la déssegmentation des politiques de l'habitat est un chemin pertinent à emprunter pour l'avenir. Afin de sortir des logements ciblés (jeunes, vieux, personnes en situation de handicap...) et de la stigmatisation qui les accompagne, la notion même d'« habitat universel » devrait représenter un horizon souhaitable pour l'habitat du futur. »

## 1.5 Problématiques

Inscrire dans les politiques régionales la mutabilité de la destination des locaux pour favoriser la mixité fonctionnelle.

Veiller à la qualité de l'aménagement des territoires, à leur revitalisation, au maintien ou au développement de logements associés à des services à adapter afin de favoriser la qualité de vie des habitants. Une densification acceptable et qualitative doit être pensée en se basant sur l'optimisation de l'existant et sur les spécificités de chaque territoire.

Le développement des bassins d'emplois dans les villes moyennes nécessite d'adapter les infrastructures de transports, de communication, mais également les superstructures de services à même de répondre aux besoins des ménages.

L'économie circulaire met en avant la proximité, sa mise en œuvre sur l'ensemble du territoire francilien permettrait un développement global. Passer d'un métabolisme urbain linéaire (favorisant l'étalement urbain et donc l'artificialisation) à un métabolisme circulaire permettrait d'aller vers la sobriété.

Favoriser les coopérations interrégionales pour envisager une trajectoire ZAN de manière partagée.

## 2. La renaturation

Parmi les plans stratégiques adoptés par la Région pour végétaliser l'Île-de-France on citera, par ordre d'apparition, le Plan vert, le Pacte agricole, la Stratégie régionale de biodiversité.

La Conférence sur le climat organisée par la Région en septembre 2020 (« Cop Région Île-de-France 2020 ») a rappelé l'impérieuse nécessité de préserver les sols et d'améliorer leurs fonctionnalités. Dans le cadre du plan de relance régional pour la reconstruction écologique, l'ambition pour l'Île-de-France de devenir la première région ZAN de France a été affichée, en lien avec plusieurs propositions en faveur de la préservation, la renaturation et la dés-imperméabilisation des sols.

### 2.1 État des lieux et cartes de paysages

Lors de son audition par notre groupe de travail, Irène Nenner, présidente d'Environnement 92 (FNE) a expliqué que la végétation doit être l'objet d'une attention nouvelle de la part des pouvoirs publics et des citoyens. Dans le contexte des dérèglements climatiques, les espaces végétalisés (sol, arbustes, arbres) et les zones humides, avec leur capacité à absorber le carbone et leur rôle climatisateur, sont des éléments de résilience pour la population urbaine et sont indispensables à la santé et au bien-être des habitants et actifs qui y travaillent. Ces espaces verts en pleine terre participent pour la plupart au cycle de l'eau en infiltrant les eaux de ruissellement et rechargent les nappes phréatiques.

Face à la perte de biodiversité ordinaire, les arbres, arbustes, plantes et espaces herbacés constituent des habitats pour la faune (oiseaux, insectes, mammifères...) ; il est essentiel de fournir à la faune des zones de déplacement par des corridors écologiques reliant les réservoirs de biodiversité que sont les forêts, les parcs et autres espaces de nature.

Afin de modéliser les continuités écologiques et rechercher les chemins potentiels de déplacement de la faune locale, Environnement 92 propose que soient établies des cartes de paysages beaucoup plus précises que celles qui existent aujourd'hui. L'objectif étant de repérer les terrains à renaturer et les zones où il sera indispensable de créer de nouveaux espaces verts intermédiaires pour consolider ou étendre les réseaux écologiques. Les corridors écologiques doivent relier les réservoirs de biodiversité souvent distants. Il est donc essentiel de produire, en plus des cartes communales, des cartes intercommunales.

#### 2.1.1 La zone dense

Marc Barra, écologue, Institut Paris Région (Agence régionale de la biodiversité) explique que la Métropole du Grand Paris est une zone déjà trop dense pour que la biodiversité se maintienne. Il note, par exemple, un déclin de 41% de l'abondance des oiseaux spécialistes des milieux urbains en quatorze ans ! Faisant la synthèse des études existantes, il avance le chiffre de 45% de nature au minimum dans les villes pour la stabilité environnementale : cela suppose, selon les normes de l'Organisation mondiale de santé (OMS), de disposer de 10 m<sup>2</sup> d'espaces ouverts au public par habitant. Que les quartiers disposent de 30% de nature proche pour limiter l'anxiété, le stress et la dépression. Que des surfaces continues d'au moins 4 hectares soient aménagés afin de maintenir une biodiversité fonctionnelle.

Dans la Note rapide « Renaturer l'Île-de-France, vers un territoire plus résilient » l'Institut Paris Région recommande :

#### Dans les zones non carencées :

- La préservation des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques existants (dont les parcs et jardins, arbres d'alignement, talus SNCF, points d'eau...) ;
- Une densification très limitée ;
- La création de nouveaux corridors écologiques.

### Dans les zones carencées :

- La limitation de la densification ;
- L'implantation de nouveaux espaces verts, notamment en cœur d'îlot ;
- La création de points d'eau.

Thomas Cormier, Urbaniste - Mission Planification de L'Institut Paris Region, précise que la renaturation doit s'inscrire dans une réflexion plus globale de reconnexion des espaces (continuités écologiques), de rééquilibrage territorial (secteurs carencés), de résilience (risques d'inondation...). Cela suppose de redonner toute sa place au sol et donc :

- **De passer d'une logique cadastrale à une prise en compte de la valeur environnementale du sol ;**
- **De donner au sol une reconnaissance juridique propre, au-delà des seules questions de propriété.** Le code de l'environnement ne reconnaît pas le sol au titre des milieux physiques comme il le fait pour l'eau ou pour l'air.

La Commission éducation formation enseignement supérieur recherche (CEFER) constate que les établissements scolaires, par leur nombre et leurs superficies, constituent des réserves foncières non négligeables pour participer à la trame verte des villes dès lors que les sols et les bâtiments sont végétalisés, que la gestion de ces espaces est douce (c'est-à-dire sans intrants chimiques). Lorsque les cours et parkings sont artificialisés et imperméabilisés par du ciment ou du bitume, ces espaces deviennent inhospitaliers pour la biodiversité et leur intérêt pour l'écosystème urbain réduit à néant.

A Paris et dans quelques autres villes d'Île-de-France, les municipalités essaient de désartificialiser les cours d'école. Dans un premier temps, il était surtout question de permettre l'infiltration de l'eau en couvrant le sol d'un revêtement poreux. Cependant la démarche peut être encore plus intéressante sur le plan écologique lorsque le sol requalifié permet la pousse de végétaux qui vont eux-mêmes accueillir toute une faune associée. L'écosystème ainsi reconstitué peut apporter aux élèves et personnels des groupes scolaires, ainsi qu'aux habitants des quartiers, des bénéfices tout à fait remarquables : régulation des températures en période de canicule, absorption des polluants, stockage du carbone, régulation du bruit... D'autres types de bénéfices, plus culturels ceux-là, s'offrent aussi aux enseignants qu'ils pourront exploiter au travers de leurs activités pédagogiques.

### 2.1.2 La grande couronne parisienne

Anne de Gouzel, directrice de la prospective territoriale et de l'action foncière de l'Agence des espaces verts (AEV) auditionnée par la commission explique que l'objectif de l'Agence est de recoudre le territoire en restaurant des continuités écologiques, pour l'essentiel dans la grande ceinture verte (entre 10 et 30 km autour de Paris).

L'action foncière est un levier essentiel pour répondre aux priorités régionales : limiter la carence en espaces verts, favoriser le maintien de l'agriculture, préserver la biodiversité et lutter contre l'artificialisation des sols. Dans le cadre de sa mission générale de préservation et de valorisation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'Île-de-France, l'Agence des espaces verts a la capacité d'acquérir des terrains pour le compte de la Région.

Le Périmètre régional d'intervention foncière (PRIF) est un outil qui permet d'accompagner des projets territoriaux (55 PRIF concentrés en ceinture verte régionale, concernant plus de 200 communes et 41 000 ha).

Le ZAN s'appuie sur le principe éviter, réduire, compensé (ERC) ou «éviter» ne paraît pas prioritairement pris en compte : les consommations d'espaces perméables (naturels ou agricoles) ont toujours lieu, à un niveau de surfaces encore haut ; «réduire» est examiné dans les commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), avec quelques résultats favorables tels que des consommations minorées ; «compenser» (en surfaces foncières et non pas par indemnisation financière) est difficile à réaliser en Île-de-France, encore plus en ceinture verte. Et il peut y avoir des effets «de concurrence» : des compensations naturelles localisées sur des terres agricoles (ou réciproquement). Seules les compensations sur des friches ou sur des sites imperméabilisés à désimperméabiliser sont cohérentes.

Il importe également de prendre en compte la nature des sols, tous ne se valent pas. Évaluer l'impact de l'artificialisation future ne peut se faire qu'au regard des caractéristiques de l'espace : zone géographique, sol, fonctionnalité, sensibilité, zone inondable....

Concernant les CDPENAF, la Commission agriculture, ruralité et espace naturels (CAREN) souligne l'importance de leur mise en place, suite à la loi de modernisation agricole de 2010. Cependant, pour la CAREN, le rôle de ces commissions ne devrait pas être limité à l'émission d'un simple avis consultatif mais devrait s'étendre à l'émission d'un avis ayant un véritable pouvoir prescriptif que les préfets se devraient d'appliquer.

## 2.2 Gain de biodiversité

La Commission aménagement du territoire (CAT) interrogée sur l'objectif ZAN constate que 80% des mesures compensatoires sont déployés sur des sites déjà naturels. Elles génèrent donc des gains de biodiversité faibles. Dès lors, ces mesures compensatoires mériteraient d'être déployées sur des sites artificialisés, afin de favoriser leur renaturation.

Par ailleurs, les membres de la CAT insistent également sur la nécessité de renforcer la séquence ERC (éviter, réduire, compenser), pilier du SDRIF de 2013. En effet, cet outil réglementaire de protection environnementale, qui concerne tous les plans, programmes et projets susceptibles de porter atteinte à l'environnement, est un outil indispensable à l'objectif ZAN. Cependant, la séquence ERC semble insuffisante car elle ne s'applique qu'aux grands plans et projets, et ne prend donc pas en compte tous les impacts cumulés des petits programmes et projets. L'objectif ZAN nécessite donc la prise en compte de l'ensemble des projets d'aménagement, grands ou petits, l'artificialisation des territoires pouvant avoir un caractère diffus, voire indirect.

En matière de sobriété foncière, les membres de la CAT préconisent une prise en compte de la qualité environnementale des sols dans les documents de planification et dans les politiques d'aménagement du territoire. En effet, en amont de la décision d'affectation des sols, il semblerait pertinent de calculer leur valeur environnementale (et pas seulement leur valeur vénale ou patrimoniale).

## 2.3 La qualité des sols

La Commission environnement et transition énergétique (CETE) constate que la plupart des statistiques en matière de consommation foncière sont basées sur les fichiers fonciers. La maille choisie pour ces documents est trop large pour prendre en compte les petits espaces de nature et ne permet pas de distinguer les différents types de zones NAF (naturels agricoles et forestiers). La CETE préconise ainsi de prendre en compte dans l'analyse : la richesse des sols et les services rendus, la valeur des terres, la répartition de l'artificialisation, la fragmentation des espaces restants, la localisation de l'artificialisation.

France stratéges s'attarde sur le concept de « renaturation » consistant à désartificialiser certains sols pour leur rendre leur état initial, équivalent au « compenser » de la séquence ERC. Or l'artificialisation des sols entraîne une perte irréversible de qualité qui n'est pas forcément récupérable à travers la désartificialisation, sinon sur un temps très long, d'où la nécessité d'effectuer davantage de « réduire » ou de « éviter ».

Doit-on mettre en œuvre une zéro artificialisation brute qui empêcherait de mal compenser et donc de soustraire le coût réel d'une partie de l'artificialisation ? La solution réside-t-elle dans la suggestion d'un moratoire « zéro artificialisation brute » soumis dans un premier temps à la définition de critères et obligations précis en complément des objectifs de la zéro artificialisation nette ?

Afin de réaliser de vraies avancées en matière de conservation des espaces naturels, il faudrait plutôt insister sur le zéro perte nette de biodiversité, inscrit dans le code de l'Environnement depuis la loi pour la reconquête de la biodiversité de 2016, plutôt que sur la ZAN, qui pousse davantage à la compensation.

Le mode d'occupation des sols (MOS) répertorie des espaces naturels en fonction de la catégorie dominante d'une parcelle, ainsi les surfaces naturelles sont toujours minimisées. D'une manière

générale la cartographie actuellement disponible ne prend en compte que les unités homogènes d'une surface minimum de 25 ha, une maille trop grossière. Les cartes de végétation sont la seule base sérieuse pour étudier les réseaux écologiques en zone urbaine et leur étude est le seul moyen de prévoir des renaturations pertinentes du point de vue de la biodiversité.

## 2.4 Programme régional et avis antérieur du Ceser

### Modification du règlement d'intervention du Plan Vert de l'Île-de-France 24 janvier 2018

La région s'est fixée comme objectif de réduire, d'ici 2021, le nombre de zones carencées en espaces verts (moins de 10 m<sup>2</sup> par habitant). Pour ce faire 500 hectares d'espaces verts ou boisés doivent être créés. Cet objectif peut être évalué au regard du zéro artificialisation nette.

### La Stratégie Régionale pour la Biodiversité 2020-2030

- Placer la biodiversité au cœur de l'aménagement de nos territoires ;
- Atteindre l'objectif de « zéro artificialisation nette » en Ile-de-France ;
- Mobiliser les gisements d'espaces disponibles pour limiter l'artificialisation grâce au plan Fiches régional ;
- Cartographier le potentiel des-imperméabilisation de territoires tests et expérimenter des méthodes de renaturation sur des sites pilotes ;
- Favoriser la réalisation d'opérations de dés-imperméabilisation dans le cadre des dispositifs régionaux ;
- Renforcer l'intégration de la biodiversité dans la planification des territoires ;
- Coordonner les stratégies foncières en faveur de la biodiversité.

Le Ceser rappelle que la biodiversité est une des clés essentielles de lecture des écosystèmes et doit être prise en compte dans une vision transversale. C'est pourquoi les études d'impact qui seront réalisées dans le cadre des politiques contractuelles de la Région où lorsqu'elle est maître d'ouvrage, devront inclure tous les aspects environnementaux, sociaux et économiques.

## 2.5 Problématiques

Le Mode d'occupation des sols (MOS) ne permet pas de comptabiliser tous les espaces de nature, des cartes plus précises, à l'échelle de l'arbre, doivent être produites.

Il faut distinguer la zone dense de la ceinture verte (entre 10 et 30 km de Paris). Dans la métropole la reconquête de la biodiversité peut se faire, par exemple, en renaturant les cours d'écoles. Dans la ceinture verte les compensations doivent être réalisées sur des terrains artificialisés.

La séquence éviter, réduire, compenser (ERC) devrait s'appliquer à tous les projets d'aménagement, grands ou petits, et les avis des Commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) gagneraient à être prescriptifs.

Pour que la biodiversité se maintienne dans les zones denses, les espaces de natures doivent occuper 45% des surfaces et être maillés entre eux.

Le sol doit être reconnu juridiquement et pris en compte en fonction de sa valeur environnementale.

Afin de s'assurer de la qualité des sols, la zéro perte de biodiversité devrait être la pierre angulaire du ZAN.

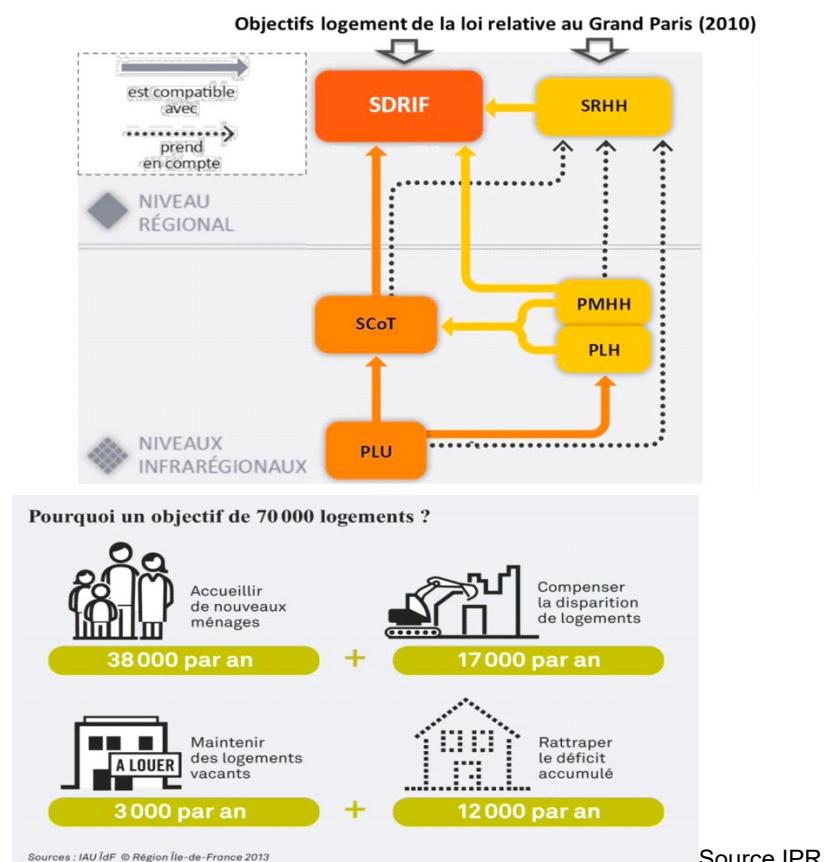
### 3. Le logement

La région Île-de-France est particulièrement marquée par le poids de l'agglomération urbaine et une croissance démographique très dynamique : 564 900 logements ont été commencés entre le 1er janvier 2010 et le 31 décembre 2018. Il reste donc 935 100 logements à construire entre 2019 et 2030 pour atteindre les objectifs du SDRIF, soit plus de 77 925 logements par an pendant les douze prochaines années.

Il est à noter que la demande sociale s'est accrue. 750 000 familles attendent un logement social alors que seulement 25 000 autorisations de programme de logements sociaux sont validées chaque année.

A l'horizon 2050, l'Île-de-France pourrait accueillir entre 900 000 et 1 800 000 habitants supplémentaires. Les réflexions méritent donc de s'inscrire dans une dimension prospective et de réinterroger la vision régionale à moyen terme.

Thomas Cormier, Urbaniste - Mission Planification de L'Institut Paris Région rappelle la base juridique que constitue le SDRIF notamment élaboré sur la base du gisement foncier urbanisable et le SRHH (schéma régional de l'habitat et de l'hébergement) qui a pour vocation d'apporter des éléments de réponse à la crise du logement.



Il précise que la déconnexion croissante entre le prix d'achat immobilier et le revenu des ménages ont amené les pouvoirs publics à définir une politique choc de l'offre, autrement dit un important effort de construction) afin de bousculer la situation du marché immobilier très tendu et hiérarchisé.

Il constate, en effectuant un premier bilan de la mise en œuvre du SDRIF, que pour la première fois les nouvelles surfaces d'habitat sont réalisées majoritairement en renouvellement urbain (53%). Toutefois ce renouvellement urbain est en moins forte progression voire en stagnation en dehors de l'agglomération centrale. La densification des tissus urbanisés et résidentiels est essentiellement tirée par le cœur de métropole.

Il identifie les leviers principaux pour augmenter la part de renouvellement urbain, c'est-à-dire la part de nouvelles surfaces d'activités, d'habitat... produites sur l'espace déjà urbanisé :

- Jouer sur la densité des opérations : nombre de m<sup>2</sup> construits sur la surface totale de la parcelle et la mixité des opérations ;
- Réutiliser les bâtiments vacants ;
- S'appuyer sur le polycentrisme, accompagner son développement en revalorisant les coeurs de bourgs ;
- Densifier dans le respect de la mixité des usages (intensifier) pour une ville de proximité, intégrant l'ensemble des fonctions de la ville ;
- Intensifier en lien avec les transports ;
- Densifier de façon adaptée, en tenant compte des tissus urbains existants et des aménités ;
- Produire des logements de qualité architecturale et de qualité d'usage (balcons, coeurs d'ilots...) et offrir des espaces publics généreux.

Il conclut que les potentiels fonciers existent et sont importants, y compris au cœur de la métropole. La question est moins de les identifier que de savoir créer les conditions de leur mobilisation.

Les politiques et actions en faveur du logement doivent nécessairement s'accompagner d'une réflexion sur l'intégration des espaces de nature et la qualité d'usage.

### 3.1 La densité

Comme le rappelle, Gilles Bouvelot, directeur général de l'EPFIF (Etablissement public foncier d'Île-de-France), la densité perçue diffère de la densité réelle. Les quartiers haussmanniens sont les plus denses, avec un COS (coefficient d'occupation des sols) de quatre et ils sont très appréciés. A l'inverse, les grands ensembles (barres et tours au milieu d'espaces vides), en général décriés, ne présentent qu'un COS de un. La densité s'apprécie en fonction du bâti existant, de la mixité des fonctions proposées (commerces, équipements, espaces verts sont très appréciés).

Il y a aussi, dit-il, une réflexion à mener sur les espaces publics post crise sanitaire : développement de pistes cyclables, parkings transformés en espaces verts, terrasses de restaurants... espaces de convivialité, accès aux services (univers de choix, kiosques), nature en ville... pour rendre la densité intéressante et appréciable.

La commission cadre de vie, habitat et politique de la ville rappelle que les services publics doivent être placés au cœur du dispositif car l'on sait que la disparition d'un bureau de poste peut « tuer » un quartier.

La Commission aménagement du territoire (CAT) insiste, à son tour, sur la dimension qualitative de la densification. En effet, la densité de logements acceptable repose sur la qualité de l'urbanisme, des logements et de l'espace public qui les entourent.

A titre d'exemple, l'Institut Paris Région (IPR) a entrepris une évaluation des projets de densification de centres-bourgs et de villages en Seine-et-Marne. Les résultats des travaux ont permis de démontrer que certains projets de construction, comme les « néo-villages », permettent effectivement une densification, mais ne répondent pas aux attentes des habitants en termes de qualité d'usage.

Les membres de la CAT observent à travers cet exemple que la densification dans les territoires ruraux et péri-urbains doit mieux répondre aux attentes des habitants en matière de qualité de l'espace public et d'espaces de nature, la construction de logements sociaux mérite d'une part d'être pensée en articulation avec les spécificités territoriales, et d'autre part d'être répartie de manière diffuse, afin de ne pas enclaver ces logements dans des quartiers isolés et de favoriser la mixité sociale et l'accès aux équipements et services.

Pour que la densification soit acceptée, l'enjeu de la proximité est central : il semble nécessaire de rapprocher habitat, emplois, transports et services et de placer la question des bassins de vie au cœur des réflexions. Les conseillers de la CAT insistent ainsi sur la nécessité de concevoir et de

construire des bassins de vie structurés et d'encourager un polycentrisme hiérarchisé, devant s'inscrire au sein d'un développement régional équilibré.

### 3.2 Le polycentrisme

Lors de son audition, Monsieur Dugoin-Clément, vice-président en charge de l'environnement, constate que l'attractivité de la région Île-de-France est toujours d'actualité malgré une qualité de vie décriée par un certain nombre de Franciliens qui aspirent à partir s'installer en province. Une augmentation constante due à un solde migratoire positif et un solde naturel (naissance/mortalité) positif également fait que la population francilienne continue d'augmenter. Ce phénomène est accentué par l'explosion de la cellule familiale (1 couple sur 2 divorce) et l'allongement de la durée de la vie. Depuis une quarantaine d'années, on constate, en effet, une baisse continue du nombre de résident / occupant par logement.

La Région sait que la cherté des loyers repose sur l'attractivité de la Région, sa démographie en hausse en témoigne. Cela génère un dumping sur le coût de l'immobilier (à Paris, en moyenne : 10.000 € m<sup>2</sup>) par rapport au salaire médian et amène les ménages à s'éloigner de leur lieu de travail de façon plus ou moins contrainte, à la recherche de qualité de vie pour leurs enfants. Monsieur Dugoin-Clément souligne la nécessité d'un développement polycentrique de la région.

Monsieur Deniziot, vice-président en charge du logement et du handicap, précise que la Région milite en faveur d'un aménagement polycentrique irrigué par un système de transports sur l'ensemble du territoire francilien, pas à l'échelle limitée de la métropole. La Région se préoccupe également de mixité sociale (dispositif de lutte contre les ghettos), la formation, de l'emploi...

La production de logements ne relève pas de la compétence de la Région. Il revient aux autres collectivités d'agir dans ce domaine : communes, EPCI.

L'action régionale porte sur l'accompagnement de la construction de logements sociaux pour la faciliter notamment dans les communes qui n'en n'ont pas assez selon les critères de la loi SRU dans un contexte contraint (foncier, coût de construction...).

La commission agriculture, ruralité, espaces naturels (CAREN) considère que l'idée de construire en densifiant les villages péri-urbains et ruraux existants est pertinente. La densification peut notamment s'opérer sur des zones déjà construites dans un tissu urbain continu, par construction après démolition, comblement de « dents creuses » ... On évitera ainsi de consommer des terres agricoles ou de miter des paysages ruraux. Ces densifications doivent toutefois être conduites en respectant certaines précautions et doivent notamment s'efforcer d'appliquer le principe du ERC « éviter, réduire, compenser » qui est la clé de voûte du zéro artificialisation nette.

La CAREN met en garde contre le « mitage » des zones rurales par la fabrication de « villages dortoirs » qui ne saurait constituer une solution satisfaisante aux problèmes du logement en Île-de-France. Sachant en outre que la construction neuve apparaît nettement plus consommatrice d'espace que la rénovation d'un bâtiment existant.

Force toutefois est de reconnaître, développe la CAREN, que la rénovation des logements existants et la construction de logements nouveaux augmentent la capacité d'accueil des communes rurales et contribue de la sorte à redynamiser leur vie économique et sociale. Les communes rurales ont d'autant plus intérêt à bâtir pour attirer l'activité sur leur territoire que la taxe foncière sur les propriétés bâties représente pour elles une ressource non négligeable dans un contexte budgétaire contraint. Les moyens de cette politique peuvent, par exemple, être :

- **L'instauration dans les PLUI d'un plancher de densité, c'est-à-dire d'un coefficient d'occupation des sols minimal ; d'un taux plancher de renouvellement urbain dans chaque commune pour les constructions nouvelles ;**
- **L'exclusion de l'éligibilité au dispositif Pinel des constructions sur des terres non artificialisées ;**
- **L'exonération de taxe d'aménagement des projets qui ne changent pas l'emprise au sol du bâti (surélévation, rénovation, reconstruction) ;**

**Une autre idée pourrait être d'appliquer au « droit à construire » le même principe que celui qui est déjà pratiqué pour le « droit à polluer ».**

Pour sa part, la Commission développement économique (CDE) constate que rapprocher les bassins de vie et les bassins d'emploi est une nécessité pour la limitation de la densification dans les zones déjà hyper densifiées et congestionnées.

Des recommandations synthétiques peuvent viser cet objectif de revitalisation des centres-bourgs :

- **Développer une offre de commerces différenciée de celles des plus grands ensembles (petits commerces spécialisés et essentiels) ;**
- **Adapter l'offre commerciale et le développement économique aux publics résidant dans les centres-bourgs (personnes âgées par exemple) ;**
- **Mettre en œuvre une économie davantage tournée vers la nature pour promouvoir la qualité du cadre de vie des centres-bourgs (circuit-courts) ;**
- **Proposer des services innovants au cœur de l'économie de la fonctionnalité (centre multi-services, structure hybride proposant un tiers-lieu, projets de boutiques à l'essai) ;**
- **Promouvoir la proximité augmentée à travers une offre numérique ouverte et responsable.**

La commission Emploi ajoute que la redynamisation des villes dites moyennes et rurales est au centre de la politique gouvernementale d'aménagement du territoire, de développement économique et d'attractivité, notamment dans le cadre des programmes Action cœur de ville (ACV) et Petites villes de demain. En Île-de-France, ACV compte 19 villes, toutes situées en grande couronne, allant de Sartrouville à Rambouillet en passant par Trappes, Corbeil ou Fontainebleau. Le programme Petites villes de demain compte quant à lui 40 communes franciliennes. Cependant, ces deux programmes n'ont pas encore été évalués et leurs impacts restent difficiles à mesurer.

### **3.3 Les gisements de foncier susceptibles d'accueillir des logements**

Lors de son audition, Gilles Bouvelot, directeur général de L'EPFIF, a listé les réserves foncières, existantes ou à venir, qui permettraient de produire des logements sans artificialiser :

- **Les friches industrielles sont peu nombreuses**, elles ont été largement recyclées depuis vingt ans. Leur recyclage coûte cher : démolition, dépollution, désamiantage... Pour réussir à produire du foncier à un prix abordable, cela demande une assez forte ingénierie,
- **Les friches publiques :**  
Les hôpitaux, généralement bien placés : le système sanitaire se regroupe, se restructure (Assistance publique) : à titre d'exemples, l'EPFIF est intervenu dans le 14<sup>ème</sup> arrondissement parisien, sur le site de l'hôpital Saint Vincent de Paul (enfants) sur lequel la ville de Paris a lancé des programmes après rachat des terrains à l'EPFIF. Il travaille actuellement sur le site de l'ancien hôpital de Saint Germain en Laye qui se relocalise à Poissy. Il agit également sur le site de l'hôpital de Gonesse...
- Les écoles, notamment du plateau de Saclay, École supérieure de Cachan,
- **A venir, des friches commerciales, en général bien placées** : le secteur se réorganise du fait de la crise sanitaire, du développement de l'e-Commerce... les hypermarchés et leurs hyper parkings sont appelés à être délaissés...
- **A venir également, les gisements tertiaires** : la mutation tertiaire, accentuée par la crise du Covid et les changements sociétaux (développement du télétravail, nouvelle conception des bureaux à l'avenir) devrait libérer des sites.

Sur cette question de la transformation des bureaux en logements, qui semble particulièrement prometteuse, la commission éducation, formation, enseignement supérieur, recherche (CEFER) constate qu'il s'agit bien d'un gisement permettant, par exemple, la création de logements étudiants, à condition de se trouver à proximité de pôles universitaires et d'être correctement desservis par les transports collectifs.

La conversion des locaux réduit de 50 % les émissions de gaz à effet de serre par rapport à la construction en évitant, entre autres, le gaspillage de matériaux, mais surtout elle réduit le rythme insoutenable de l'artificialisation des sols et de l'étalement urbain (conformément à l'objectif 3 de la Convention Citoyenne pour le Climat). La commission précise qu'en attendant la généralisation de la réversibilité des bâtiments, la restructuration d'un plateau tertiaire en multiples petites unités reste plus facile techniquement que la création d'appartements familiaux.

Alexandre Chirier, président de la Foncière de transformation immobilière du Groupe Action logement, considère que 6 à 8 000 logements peuvent être produits chaque année en Île-de-France grâce à ces conversions. Pour ce faire, en juillet 2020, Action logement a créé une foncière de transformation immobilière. Son objet est d'acquérir des immeubles pour permettre leur transformation en logements et assurer un portage foncier long terme pour l'ensemble des bailleurs du logement social et intermédiaire. A titre d'exemple, la foncière intervient au Pec, dans les Yvelines, afin de transformer un immeuble de bureaux en résidence étudiante sociale de 88 appartements accompagnée de 35 logements familiaux en accession.

Enfin, d'une façon plus générale, il est indispensable de garder à l'esprit qu'une partie du parc privé de logements pourrait être captée et transformée à des fins de logement social.

### **3.4 Programme régional et avis antérieur du Ceser**

#### **Budget régional 2021 – Volet investissement - Programme régional de développement du parc locatif social**

Action : Soutien à la production de logements locatifs sociaux

Dans le contexte de tension du marché du logement que connaît l'Île-de-France depuis plusieurs années, il est déterminant de maintenir un effort dédié à la création de logements locatifs sociaux. Grâce aux moyens que la Région continue de mettre en œuvre, elle soutient l'action des opérateurs du logement social, entreprises sociales de l'habitat et offices publics de l'habitat, ainsi que celle des opérateurs de la maîtrise d'ouvrage d'insertion qui contribuent à l'accueil des ménages les plus défavorisés dans des programmes bien intégrés dans le tissu urbain.

La commission cadre de vie, habitat et politique de la ville souligne que le bail réel solidaire (BRS) déconnecte le coût du foncier de celui du bâti. Cet outil peut favoriser des aménagements mieux conçus.

#### **Avis du Ceser, 20 juin 2012 : la gouvernance du logement en Île-de-France**

Le Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (CRHH), coprésidé par le Président du Conseil Régional et le Préfet de Région, assure, à compter du 1er juillet 2014, la cohérence entre les politiques d'habitat et d'hébergement sur l'ensemble de la région :

- Élabore le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH),
- Coordonne les interventions de l'État, de la région d'Île-de-France, des départements, de la métropole du Grand Paris et des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat pour favoriser sa mise en œuvre.

#### **Avis du Ceser du 17 octobre 2013 : L'accès au logement des ménages à bas revenus**

Un enjeu majeur de construction pour l'IDF : Produire des PLAI et des « super PLAI » en zone dense pour les 70000 ménages les plus en difficulté.

Pour produire plus de logements très sociaux, le Ceser soutenait « la nécessité d'agir à la fois sur les modalités de financement, le coût du foncier et le coût de construction des logements » et insistait sur « la nécessité de veiller à la localisation de ces logements afin de permettre à leurs futurs occupants d'accéder dans de bonnes conditions aux équipements et transports publics ».

#### **Avis du Ceser du 13 novembre 2014 : La Région Île-de-France dans la nouvelle donne des politiques de l'habitat. Perspectives à l'automne 2014**

Garantie des grands équilibres régionaux : le SRHH doit prendre en compte le développement des communes et agglomérations de la grande couronne en relation avec le développement de la MGP.

## **Avis du Ceser du 19 nov. 2015 : Nouveau programme de renouvellement urbain (NPRU)**

**Article 4 – Exigences régionales dans le suivi de son action : Contrats de ville**

Veiller à une répartition équilibrée de l'offre de logements sociaux, au travers notamment de l'application du futur schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH).

### **3.5 Problématiques**

La demande de logements en Île-de-France est toujours très importante. Il importe de ne pas oublier la dimension sociale, voire très sociale de ces demandes.

Les politiques et actions en faveur du logement doivent nécessairement s'accompagner d'une réflexion sur l'intégration des espaces de nature et la qualité d'usage.

La densité de logements acceptable repose sur la qualité de l'urbanisme, des logements et de l'espace public qui les entourent.

Pour que la densification soit acceptée, l'enjeu de la proximité est central : il semble nécessaire de rapprocher habitat, emplois, transports et services et de placer la question des bassins de vie au cœur des réflexions.

L'idée de construire en densifiant les villages péri-urbains et ruraux existants est pertinente à condition d'appliquer la séquence ERC « éviter, réduire, compenser ».

Les réserves foncières, existantes ou à venir, qui permettent de produire des logements sans artificialiser sont importantes, notamment la transformation de bureaux en logements.

## 4. La contribution des citoyens

Force est de constater les conflits d'usage concernant le foncier. Les friches en sont un bon exemple, chacun rêve de se les approprier. Les uns pour créer des logements, d'autres pour positionner des réserves de biodiversité, d'autres encore pour réindustrialiser l'Île-de-France... Il faut faire des choix et les élus régionaux en sont parfaitement conscients. Lors de son audition par notre commission, Jean-Philippe Dugoin-Clément a souligné que le conseil régional ne pourra arriver à rendre acceptables ses objectifs (zéro artificialisation nette, zéro émission nette, zéro déchet) qu'à travers des éléments objectifs portés de manière très large par l'ensemble des acteurs franciliens. Il est donc nécessaire d'organiser la co-construction des politiques publiques.

### 4.1 Bâtir l'acceptabilité

« Il faut passer de l'injonction à l'acceptabilité » affirme Alexandre Chirier, président de la Foncière de transformation immobilière du Groupe Action Logement et cela suppose de multiplier les concertations. Les élus sont les premiers concernés si l'on veut passer de la construction de bureaux qui rapportent à la collectivité aux logements qui coûtent en infrastructures supplémentaires. Olivier Klein, 8<sup>ème</sup> conseiller métropolitain, délégué à la politique du logement et à la mixité de la Métropole du Grand Paris, président de l'ANRU, maire de Clichy-sous-Bois (93), le confirme et élargit le propos aux surfaces de nature. Il constate la dualité entre les besoins écologiques et la production de logements. Reconstruire la ville sur la ville, explique-t-il, ne peut se faire qu'en ayant une vision à plusieurs échelles. Une échelle macro, celle des trames vertes et bleues, et une vision micro à l'échelle des quartiers. En effet, les habitants sont souvent très investis dans leurs lieux de vie et transformer le milieu urbain nécessite de porter une grande attention à l'existant. Il plaide pour une vision pragmatique qui acte la nécessaire renaturation des villes denses, mais aussi l'immense besoin de logements et qui, de ce fait, ne s'interdit pas d'artificialiser. Il insiste sur le fait que la crise sanitaire a révélé la nécessité de produire des logements de qualité ayant un extérieur, par exemple un balcon, qui permette de créer une respiration.

Dans une ville comme Clichy-sous-Bois, Olivier Klein constate tous les jours qu'il faut être inventif et souple. L'inventivité peut se traduire par la mutation du bâti. Comme, par exemple, la transformation de bureaux en logements. La pandémie a permis au télétravail de se développer massivement accélérant la déprise des surfaces de bureaux. Ce peut être une opportunité pour la création de nouveaux logements.

### 4.2 Clarifier les objectifs

Au regard de l'objectif ZAN de la Région Île-de-France, la commission environnement et transition énergétique (CETE) constate que les acteurs locaux seront d'autant plus enclins à l'exécution des objectifs s'ils sont clairs et limités en nombre. Or les définitions actuelles, telles qu'incluses dans les différents documents, ne désignent pas les mêmes réalités, permettant de jouer sur les mots selon des marges d'interprétation nuisibles à la compréhension, d'abord à réception des objectifs, et ensuite au contrôle des résultats. Ceci est encore plus vrai pour le suivi des résultats sur plusieurs exercices lorsque les définitions changent. Il s'agit là d'un point de gouvernance nécessaire à l'efficacité du suivi des projets. Il apparaît clairement que la Région Île-de-France doit se constituer en relais des vrais enjeux de l'artificialisation et de ses conséquences sur le territoire.

La définition d'objectifs concrets et impactants doit se doubler d'engagements et de critères d'évaluation efficents pour dépasser le stade d'une simple ZAN de « principe ». Le système de protection des sites et des espaces naturels ne fonctionne plus correctement. C'est la question des pratiques dérogatoires qui permettent de passer outre les protections.

### **4.3 Acculturer les citoyens**

L'Institut Paris Région propose de promouvoir une démarche de sensibilisation auprès des Franciliens par la mise en place de démarches participatives. Les enjeux posés par le réchauffement climatique et le déclin de la biodiversité sont progressivement intégrés par les citoyens. Toutefois, leur mise en lien avec la problématique de l'artificialisation des sols et de l'extension urbaine semble moins évidente pour le grand public, faute d'informations et de sensibilisation au sujet. En Île-de-France, région la plus urbanisée de France, il paraît primordial d'éveiller la conscience des habitants, en donnant à voir ce qu'est un espace agricole, un espace de pleine terre, une berge... Cette mise en évidence du lien entre préservation des ressources du sol et transition écologique pourra être présentée à de multiples occasions (sensibilisation dans les lycées, actions de l'Agence des Espaces Verts, organisation de rencontres avec les agriculteurs, création des journées du patrimoine agricole et naturel, etc.). Les démarches participatives sont l'occasion d'impliquer directement les citoyens et de participer à leur appropriation du sujet. A ce titre, des initiatives de renaturation collective, de "dépavage" d'espaces bitumés ou encore de restauration de sites pourront être amorcées sur initiative régionale.

Afin de réaliser une transition vers une société plus sobre, un effort important de formation des usagers, mais aussi de recherche, est nécessaire. La Commission éducation formation enseignement supérieur recherche (CEFER) propose de développer une communication claire et explicite sur les différentes notions de la sobriété, pour éviter toute confusion. Il s'agit d'une porte d'entrée obligatoire pour changer les comportements, en donnant une dimension positive à cette notion et en communiquant sur les bénéfices collatéraux ou co-bénéfices des actions de sobriété. La coopération active des occupants étant plus que jamais nécessaire afin d'éviter les effets rebonds, il convient de favoriser cette dynamique à travers la constitution de projets d'habitants, l'usage de nudges (incitation à faire des choix sans y être contraint) et les coopératives afin de constituer des pistes concrètes.

Les programmes de sciences participatives, sciences citoyennes, sciences collaboratives... sont de plus en plus nombreux et s'intéressent à des aspects très variés de l'environnement. En fait, leur but est double. D'abord récupérer des données importantes en termes de surfaces échantillonées et sur de longues périodes. Ensuite développer un outil de sensibilisation des citoyens en amenant les observateurs à changer leur regard sur les problématiques environnementales et donc, contribuer collectivement à une meilleure prise en charge de la gestion raisonnée et soutenable des écosystèmes et des ressources. Évidemment, ces programmes doivent être abordés dès le plus jeune âge en les intégrant aux programmes scolaires des sciences du vivant et de l'environnement.

### **4.4 Instaurer une réforme de la fiscalité**

Marc Barra, écologue à l'Institut Paris Région, rappelle que parmi les réformes à mettre en place afin de modifier les comportements des citoyens, la réforme de la fiscalité, dans la ligne des recommandations du Rapport Sainteny, est bien connue. Il s'agit, par exemple, d'introduire dans le financement par l'usager du service municipal de collecte et de traitement des déchets une part variable qui reflète la quantité de déchets qu'il produit. C'est maintenant juridiquement possible pour toutes les collectivités, y compris celles, très majoritaires, qui financent le service à l'aide de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM). Par ce biais, les ménages payent en fonction de leur production propre de déchets, et sont incités à la fois à développer le tri et réduire leur production de déchets. Le but est de modifier les comportements en introduisant une éco fiscalité incitative basée sur la démarche 3R (réduire, réutiliser, recycler) de l'économie circulaire. Cette sensibilisation peut sembler éloignée du zéro artificialisation nette, mais elle participe de la prise de conscience de la finitude des ressources, y compris des ressources foncières.

La stratégie régionale en faveur de l'économie circulaire précise d'ailleurs : « Le modèle de l'économie circulaire s'applique donc pleinement à la ressource du sol. Il se doit, dans les zones tendues, d'encourager la maximisation d'utilisation du foncier, pour être mieux répartie et partagée (la mise à disposition de places de parking inoccupées sur courtes ou moyennes durées limite par exemple la multiplication des zones de stationnement tout en bénéficiant économiquement au

bailleur). Dans les secteurs « détendus », l'enjeu réside davantage dans la requalification des fonciers délaissés afin de leur redonner une valeur d'usage. »

#### **4.5 Développer l'économie de la fonctionnalité**

La stratégie régionale en faveur de l'économie circulaire rappelle également que « *Le concept de l'économie de la fonctionnalité peut aussi s'appliquer au foncier. Par exemple, dans le cas de projets d'agriculture urbaine ou du solaire photovoltaïque, c'est l'usage du foncier (surface potagère en toiture, centrale solaire sur toiture ou ombrières sur parking, etc.) qui est vendu ou loué, et non le foncier lui-même. Ces démarches permettent de réduire l'impact écologique, de lutter contre l'étalement urbain et de réaliser des économies. Elles peuvent favoriser, par ailleurs, la rencontre entre les divers occupants d'un même lieu et leur accès à de nouveaux services et contribuer ainsi au bien-être des populations.* »

Les chemins pour sensibiliser les populations sont multiples et les trois axes retenus par la Région pour asseoir la révision du SDRIF (zéro artificialisation nette, zéro émission nette, zéro déchet) se complètent et se renforcent mutuellement. L'objectif est de faire comprendre que nous vivons dans un monde fini et que seule la sobriété peut permettre d'assurer un avenir aux générations futures.

#### **4.6 Faire confiance aux citoyens**

Lors de la COP Île-de-France, qui s'est tenue en septembre 2020, Laurence Tubiana, coprésidente du comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat, a salué la volonté de la Région d'impliquer les Franciliens dans la conduite du changement : « *Si les responsables politiques et économiques faisaient davantage confiance aux citoyens, en reconnaissant leur intelligence et leur maturité, on verrait s'instaurer une relation de confiance qui aujourd'hui fait défaut (...).* »

*En mai 2020, au sortir du confinement, un sondage a établi que 62% des Français pensaient que la crise sanitaire était l'occasion d'apporter des changements importants en France mais que seuls 30% des sondés croyaient à la concrétisation de ces changements ! Associer les citoyens d'Île-de-France à cette vision de la trajectoire de la région, les associer à tous les projets, c'est cela qui permettra de donner confiance dans l'avenir (...)*

*Aussi il faut réfléchir à un nouveau modèle de gouvernance permettant d'associer les citoyens. Il ne s'agit pas seulement de les consulter mais de leur permettre de devenir acteurs de la transformation. C'est cela qui va générer une dynamique car tout le monde a peur du changement, on a peur de perdre, de ne pas savoir... C'est grâce à l'implication de tous que ce changement, qui est nécessaire, se produira. Il faudra également modifier notre gouvernance car le changement ne peut pas être décidé d'en haut ».*

#### **4.7 Programme régional et avis antérieur du CESER**

Commission permanente du conseil régional avril 2021

La première COP Île-de-France qui s'est tenue les 16 et 17 septembre 2020, a élaboré une feuille de route pour l'acte II du plan de relance, pour la reconstruction écologique de la Région avec 192 propositions. Proposition n°82 de la COP « *Lancer un concours de paysagistes pour renverser le regard* » afin de penser en priorité les espaces verts et de respiration en amont du bâti.

*« A cette approche innovante qui consistera à renverser le regard en faisant prévaloir dans la conception de ce quartier la prise en compte de la nature et l'approche environnementale s'ajoutera une volonté d'associer les usagers présents et futurs de ces lieux dans une démarche de co-construction. Organisés, par exemple, sous forme d'ateliers d'étapes, ils permettront aussi des échanges entre élus, professionnels et citoyens où une approche pratique et pédagogique rendra concrète la région Zan, Zen et Circulaire. »*

## **4.8 Problématiques**

Il importe d'adopter une vision à plusieurs échelles. Une échelle macro, celle des trames vertes et bleues, et une vision micro à l'échelle des quartiers. Les habitants sont souvent très investis dans leurs lieux de vie et transformer le milieu urbain nécessite de porter une grande attention à l'existant.

Les acteurs locaux seront d'autant plus enclins à l'exécution du ZAN que les objectifs seront clairs et limités en nombre. La Région Île-de-France doit se constituer en relais et éviter les pratiques dérogatoires qui permettent de passer outre les protections.

Les démarches participatives (sciences citoyennes, sciences collaboratives...) permettent d'impliquer directement les citoyens et de participer à leur appropriation du sujet, un effort de formation des usagers mais aussi de recherche est nécessaire.

La fiscalité participe de la prise de conscience de la finitude des ressources, y compris des ressources foncières.

L'économie circulaire, comme l'économie de la fonctionnalité, s'appliquent pleinement à la ressource du sol. Nous vivons dans un monde fini et seule la sobriété peut permettre d'assurer un avenir aux générations futures.

## Conclusion – Les problématiques

Au terme de cette première phase d'étude, destinée à confronter les objectifs liés à la production de logements et à la non-artificialisation du foncier, notre commission réalise le chemin parcouru. Grâce à l'appui de nombreux experts que nous avons auditionnés et à l'apport irremplaçable de huit commissions du Ceser que nous avons sollicitées, huit problématiques principales ont pu être identifiées. Elles s'inscrivent dans le contexte de la révision du Schéma directeur de la région Île-de-France et éclairent un des axes majeurs retenus par la Région pour présider à l'élaboration d'un SDRIF-Environnemental.

Nous avons tout d'abord cherché à clarifier l'objectif à atteindre, c'est-à-dire à cerner les caractéristiques de la région dans laquelle nous souhaitons vivre.

**Veiller à la qualité de l'aménagement des territoires, à leur revitalisation, au maintien des services existants et à la qualité de vie des habitants. Une densification acceptable et qualitative doit être élaborée en se basant sur l'optimisation de l'existant et sur les spécificités de chaque territoire.**

Cela implique de trouver le « point d'équilibre » entre logements, emplois, mobilités, services publics et nature. L'acceptabilité de la densité est indissociablement liée à la qualité des aménagements au sein des bassins de vie. Il importe également d'inscrire dans les politiques régionales la mutabilité de la destination des locaux, de façon à favoriser la mixité fonctionnelle. Si l'on souhaite pouvoir recycler les bureaux en logements, il faut envisager cette mutation dès leur conception.

**Favoriser les coopérations interrégionales pour envisager une trajectoire ZAN partagée.**

L'économie circulaire met en avant la proximité en proposant de passer d'un métabolisme urbain linéaire à un métabolisme circulaire. Cette voie, qui permet d'aller vers la sobriété, doit s'affranchir des limites administratives (compétences et territoires). Développer les coopérations interrégionales permet de prendre en compte les bassins de vie répondant aux besoins des ménages.

L'objectif étant posé, nous devons réfléchir à la manière de l'atteindre. Force est de constater que la séquence « éviter, réduire, compenser (ERC) » est inopérante ; que le mode d'occupation des sol (MOS) ne permet pas de prendre en compte tous les espaces de nature ; que les avis des Commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDEPENAF) gagneraient à être prescriptifs... Le zéro artificialisation nette peut permettre un bond qualitatif, à condition de définir le « point d'équilibre », dont nous parlons plus haut, de façon réaliste.

**Pour que la biodiversité se maintienne dans les zones denses, les espaces de nature doivent occuper 45% des surfaces et être maillés entre eux.**

En dehors de la zone agglomérée, c'est-à-dire dans la ceinture verte (entre 10 et 30 km de Paris), le sol doit aussi être reconnu pour sa valeur environnementale. Tous les sols ne se valent pas, il faut les appréhender en fonction des services écosystémiques qu'ils sont susceptibles de rendre.

**Afin de s'assurer de la qualité des sols, le zéro perte de biodiversité devrait être la pierre angulaire du ZAN.**

Guidés par la nécessité de réconcilier l'homme et la nature, en laissant cette dernière irriguer nos villes, les élus doivent s'attacher à permettre la production d'un nombre suffisant de logements de toute nature (privés et sociaux) afin de favoriser les parcours résidentiels (taille des logements...). Des actions doivent être menées afin d'accroître le parc social grâce aux logements privés. Les besoins sont importants, la question est de bien répartir la charge sur l'ensemble de la région, en limitant la densification dans les zones déjà hyper denses et congestionnées. Le développement de l'Île-de-France doit donc se faire de manière polycentrique, en privilégiant le renforcement des villages péri-urbains et ruraux.

**L'idée de construire en densifiant les villages péri-urbains et ruraux existants est pertinente à condition d'appliquer la séquence ERC « éviter, réduire, compenser » de façon rigoureuse.**

Il ne s'agit pas, bien sûr, de permettre que ce développement polycentrique s'effectue au détriment des espaces naturels, agricoles et forestiers. Le ZAN doit s'appliquer sur l'ensemble du territoire. Il ne s'agit pas non plus de créer des « villages dortoirs » en densifiant le parc de logements sans créer les infrastructures et services nécessaires à un développement équilibré et cohérent.

**Pour que la densification soit acceptée, l'enjeu de la proximité est central : il est nécessaire de rapprocher habitat, emplois, transports et services et de placer la question des bassins de vie au cœur des réflexions.**

Il faut aussi permettre aux Franciliens de s'approprier ces questions, liées à l'aménagement du territoire, qui sont complexes. Cela rendra la densification compréhensible et acceptable mais surtout cela permettra de donner du sens, de restaurer une relation de confiance entre les citoyens et les élus.

**Associer les citoyens d'Île-de-France à tous les projets permettra de leur donner confiance dans l'avenir.**

Les démarches participatives (sciences citoyennes, sciences collaboratives...) permettent d'impliquer directement les citoyens et de les sensibiliser aux modèles économiques émergents. Plusieurs expériences montrent que lorsque l'on fait confiance à la société civile une dynamique positive se crée.

**L'économie circulaire comme l'économie de la fonctionnalité s'appliquent pleinement à la ressource du sol. Nous vivons dans un monde fini et seule la sobriété peut permettre d'assurer un avenir aux générations futures. Pour ce faire, nous devons veiller à relever les défis des ODD (objectifs du développement durable) souscrits par la France, à l'horizon 2030, en ne laissant personne de côté.**

## Remerciements

Nous tenons à remercier chaleureusement les personnes auditionnées qui, par leurs expériences et expertises, nous ont aidés à mieux comprendre la problématique et les enjeux.

- Pierre DENIZIOT, conseiller régional, délégué spécial en charge du logement et du handicap,
- Jean-Philippe DUGOIN-CLEMENT, conseiller régional, vice-président en charge de l'écologie, du développement durable, et de l'aménagement,
- Olivier KLEIN, 8<sup>ème</sup> conseiller métropolitain, délégué à la Politique du logement, maire de Clichy-sous-Bois,
- Gilles BOUVELOT, directeur général, Etablissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF),
- Irène NENNER, présidente de l'association Environnement 92 (France Nature Environnement),
- Alexandre CHIRIER, président, Foncière de transformation immobilière, Action Logement Immobilier,
- Thomas CORMIER, urbaniste, Mission Planification, Institut Paris Région (IPR),
- Marc BARRA, écologue, Agence régionale de la biodiversité d'Île-de-France (ARB Île-de-France), Institut Paris région (IPR),
- Anne de GOUZEL, directrice de la prospective territoriale et de l'action foncière, Agence régionale des espaces verts d'Île-de-France (AEV).



# Liste des membres de la commission Cadre de vie, habitat et politique de la ville (CCVHPV)

Martine THEAUDIERE  
Présidente de la commission

Luc BLANCHARD  
Rapporteur

Marion BLANK

Marc BONNET

Nicolas COHEN

Josiane de la FONCHAIS

Brigitte DESINDES

Véronique DISSAT

Michel DUBOIS

Patricia FRANÇOIS

Maud GILLOUX

Nadia GIUNTA

Béatrice GUILLOT

Jean-Louis HULIN

Yazid KHERFI

Ugo LANTERNIER

Alain LECERF

Pascal LEPERE

Jacques LETORT

Marion LETTRY

Michel MITTENAERE

Jean-Jacques PEROT

Hakim NAILI

Michet PLATERO

Maurice RUIZ

Marie-Hélène TINE

Rémy SIDOUN

Chargé(e) de mission : Nadine URSULET



# Glossaire

**3 R** : réduire, réutiliser, recycler

**ACV** : Action cœur de ville

**ADEME** : Agence de la transition écologique Île-de-France

**AEV** : Agence régionale des espaces verts d'Île-de-France

**ARB IdF** : Agence régionale de la biodiversité d'Île-de-France

**ANRU** : Agence nationale pour la rénovation urbaine

**APUR** : Atelier parisien d'urbanisme

**Artificialisation des sols** : En France comme dans d'autres pays, du fait de l'étalement de notre urbanisation et de nos infrastructures, l'artificialisation des sols augmente. Ce phénomène consiste à transformer un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale, afin de les affecter notamment à des fonctions urbaines ou de transport (habitat, activités, commerces, infrastructures, équipements publics...)  
<https://www.ecologie.gouv.fr/artificialisation-des-sols>

**BHNS** : Bus à haut niveau de service

**CDPENAF** : Commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

**CEREMA** : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

**CLC** : Corine Land Cover

**COP** : Conférences des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

**COS** : Coefficient d'occupation des sols

**CREFOP** : Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles

**CRHH** : Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement

**DREAL** : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

**ELAN** : Loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

**EPCI** : Etablissement public de coopération intercommunale

**EPFIF** : Établissement public foncier d'Île-de-France

**EHPAD** : Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

**ERC** : Éviter, réduire, compenser

**ESS** : Economie sociale et solidaire

**FAO** : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

**FNE** : France Nature Environnement

**IPR** : Institut Paris Region (anciennement Iau : Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France)

**Mitage** : désigne la construction d'infrastructures, de maisons isolées ou de zones d'habitat, de zones d'activité, dans des espaces initialement ruraux (forestiers ou agricoles), sans plan d'urbanisme réellement cohérent, voire souvent en violation des règles d'urbanisme. En France, des lois ont été adoptées pour éviter le mitage dans des contextes particulièrement vulnérables : la [loi littoral](#) et la [loi montagne](#) n'autorisent les constructions qu'en "continuité des hameaux existants", et contraignent la création de nouveaux hameaux. (Source Wikipédia)

**MOS** : Mode d'occupation des sols

**NAF** : Naturel, agricole et forestier

**NPRU** : Nouveau programme de renouvellement urbain

**NUUDGE** : Le nudge, ou « coup de coude » en français, mais le mot est souvent traduit par « coup de pouce », est une technique pour inciter des individus ou l'ensemble d'un groupe humain à changer tels comportements ou à faire certains choix sans être sous contrainte ni obligation et qui n'implique aucune sanction. Cette méthode d'influence est qualifiée de « paternalisme libertarien » car elle permet de faire ses choix sans coercition.

**OCEAN** : Observatoire de la Consommation des Espaces Agricoles et Naturels

**OCS GE** : Occupation des sols à grande échelle (référentiel national)

**OENAF** : Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers

**OMS** : Organisation mondiale de la santé

**ORIE** : Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise en Île-de-France

**PER** : Pôle d'excellence rurale

**PLAI** : Le logement PLAI permet aux personnes rencontrant des difficultés économiques et sociales de se loger. Il est financé par le prêt locatif aidé d'intégration.

**PLU** : Plan local d'urbanisme

**PLUI** : Plan local d'urbanisme intercommunal

**PRIC** : Pacte régional d'investissement dans les compétences

**PRIF** : Périmètre régional d'intervention foncière

**QPV** : Quartier de la politique de la ville

**RECRE** : RECyclage, Réduction des déchets à l'École

**SCOT** : Schéma de cohérente territoriale

**SDRIF** : Schéma directeur de la Région Île-de-France

**SDRIF – E** càd d'éco-aménagement (ZAN, ZEN, circulaire) cf. CR 2021-015 du 4 février 2021 – Consultation des Franciliens pour l'aménagement d'une Île-de-France ZAN, ZEN et circulaire à l'horizon 2040

**Sobriété énergétique** : Concept politique visant à la diminution des consommations d'énergies par des changements de modes de vie et des transformations sociétales. Elle s'exprime notamment par la limitation des biens et services produits et consommés à un niveau suffisant. Parmi les démarches de transition énergétique, elle se distingue par son approche non-techniciste, centrée sur les comportements, l'organisation et la structure de la société. Toutefois, sa confusion avec l'efficacité énergétique demeure régulière.

L'atteinte de la sobriété énergétique se fait au regard d'un cadre constitué par les limites environnementales. Ces dernières se définissent en fonction de stocks épuisables (ressources disponibles, notamment en énergies fossiles) et de seuils à ne pas dépasser (émissions de gaz à effet de serre, pollution...).

Considérée comme « un parent pauvre mais pourtant incontournable de la transition énergétique », elle s'oppose à la notion d'ébriété énergétique (Source Wikipédia).

**SREC** : Stratégie régionale en faveur de l'économie circulaire

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

**SRLE** : Schéma régional du logement étudiant

**SRU** : Solidarité Renouvellement Urbain

**TEOM** : Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères

**THD** : Très haut débit

**ZAB** : Zéro artificialisation brute

**ZAE** : Zone d'activité économique

**ZAN** : Zéro artificialisation nette

**ZEN** : Zéro émission nette

**ZRR** : Zone de revitalisation rurale

# Bibliographie

## Décisions publiques

### • Conseil régional d'Île-de-France :

- Le Plan Vert de la région Île-de-France (CR2017-50 du 9 mars 2017),
- La Stratégie régionale pour la forêt et le bois (CR 2017-185 du 23 novembre 2017),
- La Stratégie Régionale pour la Biodiversité 2020-2030 (CR 2019-060 du 21 novembre 2019),
- La Stratégie Régionale d'Economie Circulaire (CR 2020-40 du 24 septembre 2020),
- Les Premières propositions issues de la COP Île-de-France 2020 pour l'aménagement durable des collectivités (CR2020-055 du 19 novembre 2020),
- La consultation des Franciliens pour l'aménagement d'une Île-de-France ZAN, ZEN et circulaire à l'horizon 2040 (CR 2021 du 15 février 2021),

### • Conseil économique, social et environnemental régional (Ceser) d'Île-de-France, rapport et avis :

- Avis n°2007-02 du 8 février 2007 : La réforme de la politique régionale de la ville,
- Avis n°2007-05 du 22 mars 2007 : La densification : Pour un urbanisme à échelle humaine,
- Avis n°2010-01 du 28 janvier 2010 : L'intégration des quartiers sensibles et la politique régionale du logement,
- Avis n°2011-12 du 27 septembre 2011 : L'action régionale en faveur du logement des jeunes, des étudiants et des apprentis,
- Avis n°2011-21 du 8 décembre 2011 : Le logement des ménages à revenus moyens en Île-de-France,
- Avis n°2012-10 du 20 juin 2012 : La gouvernance du logement en Île-de-France,
- Avis n°2013-12 du 17 septembre 2013 : L'accès au logement des ménages à bas revenu en Île-de-France,
- Avis n°2014-09 du 13 novembre 2014 : La Région Île-de-France dans la nouvelle donne des politiques de l'habitat. Perspectives à l'automne 2014,
- Avis n°2015-15 du 19 novembre 2015 : Le nouveau programme de renouvellement urbain (NPRU) en région Île-de-France – Analyses et propositions,
- Avis n°2015-10 du 11 juin 2015 : La réactualisation et l'élargissement aux jeunes du schéma régional du logement étudiant d'Île-de-France (SRLE),
- Avis n°2016-04 du 26 mai 2016 : Création d'une aide régionale pour l'aménagement de 100 quartiers innovants et écologiques,
- Avis n°2017-02 du 19 janvier 2017 : Projet de schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH),
- Avis n°2017-06 du 23 mars 2017 : Pour une politique ambitieuse de la Région Île-de-France en faveur de la filière forêt – bois,
- Avis n°2017-20 du 13 décembre 2017 : L'habitat du futur,
- Avis n°2017-19 du 13 décembre 2017 : Production, transformation et utilisation des matériaux biosourcés pour la construction : quelles actions de la Région Île-de-France ?
- Avis n°2018-06 du 10 juillet 2018 : Pacte agricole – un livre blanc pour l'agriculture francilienne à l'horizon 2030,
- Avis n°2019-10 du 17 octobre 2019 : Pour un développement des logements à loyer intermédiaire en Île-de-France,
- Avis n°2019-14 du 14 novembre 2019 : Ruralité, égalité, fraternité : pour une campagne au cœur de la région capitale,
- Avis n°2020-08 du 14 septembre 2020 : Quelles politiques régionales franciliennes pour vivre autrement après la crise ?
- Avis n°2020-12 du 14 septembre 2020 : La stratégie régionale en faveur de l'économie circulaire,
- Avis n°2020-14 du 15 octobre 2020 : La stratégie régionale pour la biodiversité 2020-2030,
- Les contributions de 8 commissions du Ceser : CAREN, CAT, CDE, CE, CEFER, CETE, CSHS, CTM,

## **Etudes et enquêtes**

- Notes rapides de l'Institut Paris Région :
  - n°832 : ZAN, un défi sans précédent,
  - n° 835 : De la maîtrise de l'étalement urbain à l'objectif ZAN,
  - n°836 : Les espaces urbains au défi de la densification,
  - n°843 : Renaturer l'Île-de-France : vers un territoire plus résilient,
  - n°846 : Les villes petites et moyennes des franges de l'agglomération parisienne : nouveaux refuges ?
  - n°855 : Le "MOS+", un premier pas vers une observation moins binaire du ZAN,
  - n°856 : La fiscalité de l'urbanisme : un levier du ZAN,
  - n°874 : Les ateliers du ZAN,
  - n° 895 : Produire plus, artificialiser moins : le logement social au défi du ZAN,
- Doc - BIODIV'2050 - Mise en œuvre de l'objectif de Zéro artificialisation nette à l'échelle des territoires, rédigé par ID CiTé
- Objectif « zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ? par Julien Fosse, France Stratégie
- Dossier villes et territoires, France Nature Environnement  
<https://fne.asso.fr/dossiers/villes-et-terrtoires>
- Objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires. Rapport d'information du Sénat du 12 mai 2021

# Annexes – Les contributions de 8 commissions du Ceser

## Commission Agriculture, ruralité et espaces naturels (CAREN)

### Rappel des questions

1. Dans votre rapport de novembre 2019 « Ruralité, égalité, fraternité » vous écrivez que la loi SRU a eu des conséquences très négatives sur le développement de certains villages qui se sont vu imposer des plans de construction de logements irréalistes. **Pouvez-vous préciser quelles sont les zones rurales dans lesquelles il vous semble possible de développer les logements ?**
2. Dans ce même rapport, vous précisez que l'Île-de-France est la première région française pour la qualité de l'accès au haut débit (72,8% des logements franciliens sont éligibles à la fibre optique). **Pensez-vous que le développement de ces infrastructures permette de décentraliser l'habitat sans surcharger les moyens de transport ?**
3. **Les mesures fiscales incitatives, telles que la loi sur les démolitions, transformation et rénovation (LDTR), sont-elles suffisantes pour développer les logements locatifs en centre-bourg ?**
4. **Faut-il, en Île-de-France, développer, élargir ou améliorer les dispositifs tels que les Zones de revitalisation rurale (ZRR) et les Pôles d'excellence rurale (PER) ?**
5. **Afin de remettre les services publics au cœur des territoires ruraux, le dispositif « France Services » est-il suffisant ?**
6. **Que souhaitez-vous nous dire en matière de consommation des terres agricoles ?**

---

### **1 Les zones rurales dans lesquelles il est possible de développer les logements et la question de la compatibilité entre le développement des infrastructures et la décentralisation de l'habitat**

#### **1.1 Une première règle d'or à respecter**

Dans son rapport intitulé « Ruralité, égalité, fraternité. Pour une campagne au cœur de la région capitale » la CAREN a longuement insisté sur la nécessité de garantir l'égalité d'accès aux services publics pour tous les Franciliens, y compris, et tout particulièrement, ceux qui sont situés en zone rurale. L'accès au numérique à haute puissance et à haut débit, l'accès aux moyens de transports, aux soins médicaux... font partie de ces moyens et services indispensables.

Sachant donc, qu'on ne saurait déroger au principe que toute augmentation de la capacité d'accueil d'une commune rurale ne saurait être effectuée au détriment de l'accès de l'ensemble de sa population à l'ensemble des services publics et privés auxquels elle a droit, on est bien obligé d'admettre que tout accroissement du parc de logement en milieu rural ne peut que conduire inévitablement à la construction d'infrastructures diverses nouvelles, telles que l'accroissement du réseau de distribution de l'eau, mais aussi la poursuite du développement du réseau internet, l'installation de réseaux de transports supplémentaires, la construction d'écoles et l'installation des commerces de proximité... c'est-à-dire, en bref, de tout ce qui contribue à l'amélioration des services publics et privés en milieu rural. Tous ces investissements sont, bien évidemment, susceptibles d'accroître la consommation d'espaces en milieu rural.

## 1.2 La périurbanisation des espaces ruraux : un fait acquis qu'on ne saurait ignorer

Le rapport de la CAREN sur la ruralité diagnostiquait aussi que **le phénomène de « périurbanisation » constitue bien une tendance lourde de l'évolution des territoires ruraux** tant en France, qu'en Île-de-France et même à l'échelle européenne. Ce phénomène, bien connu, qui touche toutes les grandes métropoles urbaines et qui résulte principalement de la mobilité croissante des populations, se manifeste, sur le plan de l'aménagement du territoire, par une expansion continue des zones urbanisées autour des pôles urbains au détriment des espaces ruraux. Conséquence de ce « desserrement des villes », une population dite « rurbaine » exprimant un besoin croissant de services de proximité et de services publics, propres à une ville, s'est installée dans les espaces ruraux. L'apparition de ces espaces dits « périurbains » a donc bouleversé les équilibres anciens et a fait en sorte que **le mode de vie urbain s'est généralisé sur l'ensemble des territoires ruraux**.

## 1.3 Des causes de l'artificialisation des sols clairement identifiées

L'artificialisation des sols résulte de différents facteurs qui ont déjà été clairement diagnostiqués aussi bien au niveau national que régional.

Le Cesr dans son rapport 2017 sur l'état de la France a confirmé le fait que **l'artificialisation des sols a résulté en premier lieu des constructions individuelles**. C'est ainsi que 46% des terres artificialisées en métropole entre 2006 et 2014 l'ont été par les maisons individuelles, leurs jardins et leurs annexes.

La modification de la structure des ménages explique aussi une part des dynamiques d'artificialisation : diminution de la taille moyenne des ménages liée au vieillissement de la population et aux séparations plus fréquentes et hausse des niveaux de vie ont conduit à augmenter la surface moyenne habitée par personne.

**Les constructions d'infrastructures de transport, notamment de routes, de voies de chemins de fer, ainsi que la mise en place de zones économiques et commerciales, principalement en périphérie des villes et le long des voies de communication, constituent les trois autres grandes causes de l'artificialisation des sols.**

Dans son rapport paru en juillet 2019 et intitulé « Objectif Zéro artificialisation nette : quels leviers pour protéger les sols ? » France stratégie classe le développement des infrastructures de transport et celui de l'habitat individuel liés au recours massif à l'utilisation de la voiture automobile comme premiers facteurs responsables de l'artificialisation des sols.

**Sont venus s'ajouter à ces facteurs :**

- **la sous-exploitation du bâti existant (liée notamment à l'importance croissante de la part des logements et des bureaux vacants),**
- **les pressions foncières exercées sur les espaces agricoles.**

La périurbanisation, le « desserrement des villes » et la faible densification des nouvelles constructions (logements individuels en tête) ont ainsi contribué à l'étalement urbain et donc à la progression de l'artificialisation des sols.

## 1.4 Les fausses solutions du mitage et des villages dortoirs

Cet étalement urbain a été accompagné d'un **mitage<sup>1</sup> des territoires** c'est-à-dire d'un éparpillement diffus des habitats dans les espaces ruraux. Ce mitage a notamment été favorisé par la faible valeur

---

<sup>1</sup> Le mitage désigne la construction d'infrastructures, de maisons isolées ou de zones d'habitat, de zones d'activité, dans des espaces initialement ruraux (forestiers ou agricoles), sans plan d'urbanisme réellement cohérent, voire souvent en violation des règles d'urbanisme. Ce phénomène de grignotage est un des traits de l'étalement urbain et de la périurbanisation. Il tire son origine de l'envie des citadins de posséder une maison avec jardin à l'extérieur de la ville tout en restant à proximité de celle-ci, et de la faiblesse des prix

de l'hectare agricole français (une des plus basses d'Europe), en comparaison de celle des terres urbanisables.

**La CAREN considère que le « mitage » des zones rurales par la fabrication de « villages dortoirs » ne saurait, constituer une solution satisfaisante aux problèmes du logement en Île-de-France.** Sachant en outre que la construction neuve apparaît nettement plus consommatrice d'espace que la rénovation d'un bâtiment existant, (environ 40 fois plus dans le cas d'une maison individuelle et 80 fois plus pour un immeuble collectif, selon l'ADEME), en faisant cela, on ne fait que déplacer, en l'aggravant, le problème de l'insuffisance des constructions de logement dans les villes.

**A ce titre, la multiplication des lotissements de pavillons et de logements collectifs qui tend actuellement à se développer aux abords des bourgs et des villages franciliens représente un véritable danger pour le maintien de l'équilibre de la vie économique et sociale de ces derniers.**

En effet, les promoteurs immobiliers qui ne se soucient guère des questions d'intégration sociale favorisent parfois l'implantation des populations dites « rurbaines », évoquées plus haut, et dont le mode de vie ne s'accorde pas toujours forcément harmonieusement avec celui des populations qui sont implantées depuis plus longtemps dans les villages. Il peut en résulter **des situations de « conflit de voisinage »**. Exemple : un agriculteur dont un projet de développement ou d'agrandissement se heurtent à la mauvaise volonté de son entourage. La presse relate souvent ce type de conflit de voisinage.

**L'intégration de ces populations, dites « rurbaines », à la vie économique et sociale des villages est d'autant plus problématique qu'elles restent généralement peu de temps (10 à 15 ans, dans le meilleur des cas) à habiter dans ces lotissements.** Elles quittent ces lieux parfois dès que les enfants sont en âge d'entrer au collège ou de quitter l'école. Ça peut être aussi parce qu'elles sont lassées des difficultés qu'elles rencontrent pour accéder aux services publics et privés auxquels elles ont pourtant droit.

## **1.5 Un développement de la capacité d'accueil qui n'en demeure pas moins nécessaire à condition toutefois de respecter certaines règles**

Force toutefois est de reconnaître que la rénovation des logements existants et la construction de logements nouveaux augmentent la capacité d'accueil des communes rurales et contribue de la sorte à redynamiser leur vie économique et sociale. Les communes rurales ont d'autant plus intérêt à bâtir pour attirer l'activité sur leur territoire que la taxe foncière sur les propriétés bâties représente pour elles une ressource non négligeable dans un contexte budgétaire contraint.

### **1.5.1 Quelques préconisations dont certaines ont déjà largement commencé à être mises en œuvre**

#### **1.5.1.1 Densifier les villages péri-urbains et ruraux existants et combler les « dents creuses »**

L'idée de construire en densifiant les villages péri-urbains et ruraux existants est pertinente. La densification peut notamment s'opérer sur des zones déjà construites dans un tissu urbain continu, par construction après démolition, comblement de « dents creuses » ... On évitera ainsi de consommer des terres agricoles ou de miter des paysages ruraux. **Ces densifications doivent toutefois être conduites en respectant certaines précautions et doivent notamment s'efforcer d'appliquer, dans la mesure du possible, le principe du ERC « éviter, réduire, compenser »<sup>2</sup>** qui est la clé de voûte du zéro artificialisation nette (ZAN).

---

des terrains. Lorsque les terrains libres commencent à atteindre un certain niveau de prix, le grignotage s'étend vers des zones moins chères, augmentant ainsi le degré d'étalement.

<sup>2</sup> La séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) a pour objectif d'éviter les atteintes à l'environnement, de réduire celles qui n'ont pu être suffisamment évitées et, si possible, de compenser les effets notables qui n'ont pu être ni évités, ni suffisamment réduits. Elle s'applique aux projets et aux plans et programmes soumis à évaluation environnementale ainsi qu'aux projets soumis à diverses procédures au titre du code de l'environnement (autorisation environnementale, dérogation à la protection des espèces, évaluation des incidences Natura 2000, etc.).

On prendra garde, en revanche, de **préserver les friches urbaines** non imperméabilisées en milieu urbain, sachant que ces dernières peuvent constituer des réserves de biodiversité.

Les moyens de cette politique peuvent, par exemple, être :

- l'instauration dans les PLUi d'un plancher de densité, c'est-à-dire d'un coefficient d'occupation des sols minimal ; d'un taux plancher de renouvellement urbain dans chaque commune pour les constructions nouvelles ;
- l'exclusion de l'éligibilité au dispositif Pinel des constructions sur des terres non artificialisées
- l'exonération de taxe d'aménagement des projets qui ne changent pas l'emprise au sol du bâti (surélévation, rénovation, reconstruction).
- une autre idée pourrait être celle d'appliquer au « droit à construire » le même principe que celui qui est déjà pratiquer pour le « droit à polluer ».

Dans toute opération de densification d'une commune rurale, il importe aussi d'être attentif à la nécessité de **respecter le maillage historique des villages**. Certains quartiers de ces villages ont vocation à être densifiés. D'autres non.

**La réservation d'espaces pour l'implantation de PME et de commerces de proximité ne doit pas, non plus, être oubliée.**

Il faut aussi prendre garde au risque de sur-densification et de montée des prix immobiliers.

#### **1.5.1.2 Déplafonner l'aide à la réhabilitation thermique des bâtiments au sein des communes rurales**

Le problème de la réhabilitation thermique des bâtiments anciens constitue une autre difficulté particulière à laquelle sont souvent confrontés les habitants des communes rurales. On fait en effet souvent miroiter à ces derniers des aides financières auxquels ils ne peuvent accéder réellement parce que souvent ils ne répondent pas aux critères d'éligibilité à ces aides. Il peut en résulter un réel sentiment de frustration chez ces derniers. Le déplafonnement des aides existantes, **voire un coup de pouce qui serait donné par la Région afin de faciliter la réhabilitation thermique des logements anciens en milieu rural serait une mesure intéressante à prendre.**

#### **1.5.1.3 Responsabiliser les collectivités territoriales**

Une étude du ministère de l'Environnement, parue aussi en 2017, constatait que si la thématique de la lutte contre l'artificialisation des sols apparaît très présente, depuis les années 2000, dans la réglementation nationale et le cadre légal des documents d'urbanisme, sa mise en œuvre concrète sur les territoires dépend aussi beaucoup de son appropriation par les collectivités locales. Aussi cette étude qui pointait en particulier **le caractère facultatif de nombreux outils de densification**, a-t-elle préconisé plusieurs axes, juridique et fiscal, pour pousser les autorités locales à l'action. L'étude préconisait notamment de **fixer un objectif national volontariste de limitation de l'artificialisation**, comme l'a fait l'Allemagne qui s'est fixé la cible de 30 hectares par jour en 2020. Autre possibilité : celle de **donner au Scot la capacité de fixer un seuil minimal de densité**.

#### **1.5.1.4 Réformer l'outil fiscal**

A la question posée par la CCVHPV concernant les mesures fiscales incitatives, telles **que la loi sur les démolitions, transformation et rénovation (LDTR)**, on fera observer que parmi les taxes existantes, il existe, en France deux dispositifs fiscaux spécifiquement conçus pour lutter contre l'artificialisation des sols. Il s'agit du versement pour sous-densité (VSD)<sup>3</sup> et la taxe sur la vente de terrains nus rendus constructibles. Toutefois, à ce jour, peu de communes rurales semblent avoir

<sup>3</sup> L'article 28 de la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2 010 de finances rectificative pour 2010 a créé le versement pour sous-densité, dispositif facultatif destiné à lutter contre l'étalement urbain, entré en vigueur le 1er mars 2012. Le VSD ne peut être institué que dans les zones U et AU des POS ou des PLU. Il peut être différencié par secteurs. La validité d'un VSD, lorsqu'il est institué dans une collectivité, est de trois années, sauf s'il est modifié par une « nouvelle délibération motivée tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accès à la propriété et le développement de l'offre foncière ».

Cet outil est destiné à permettre une utilisation plus économique de l'espace et à lutter contre l'étalement urbain. Il se substitue au versement pour dépassement du plafond légal de densité (VDPLD). Ce dispositif permet aux communes et EPCI compétents en matière de PLU qui le souhaitent d'instaurer un seuil minimal de densité par secteur (SMD). En deçà de ce seuil, les constructeurs devront s'acquitter d'un versement égal au produit de la moitié de la valeur du terrain par le rapport entre la surface manquante pour que la construction atteigne le seuil minimal de densité et la surface de la construction résultant de l'application de ce seuil.

Le propriétaire qui vend un terrain non bâti, rendu constructible suite à la modification du plan local d'urbanisme (PLU), doit payer une taxe sur la plus-value réalisée à l'occasion de la vente. La déclaration est faite par un notaire.

mis en place ces dispositifs. Quant à la loi sur les démolitions, transformation et rénovation (LDTR) nos recherches sur internet n'ont abouti qu'à des textes concernant la ville de Genève et les communes suisses.

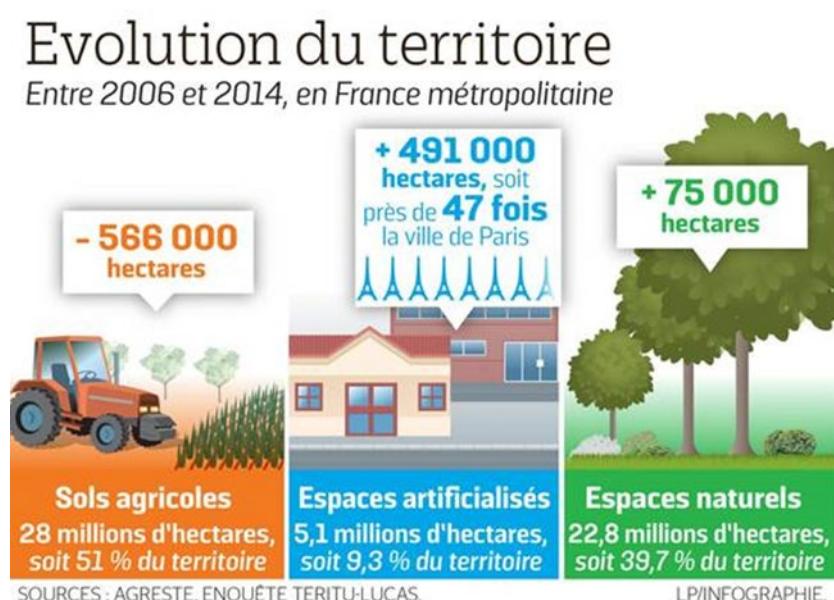
#### **1.5.1.5 S'efforcer d'améliorer le ratio emploi-habitat ainsi que l'adéquation entre l'offre et la demande d'emplois au sein de tous les espaces ruraux franciliens**

La question de l'attractivité des territoires ruraux par la création d'emplois ne doit pas être oubliée. Un entrepreneur qui choisit de s'implanter en milieu rural doit, en effet, toujours pouvoir garder la capacité de s'entourer du personnel de cadres diplômés dont il aura nécessairement besoin pour rester compétitif ; ce qui n'est pas chose facile à trouver en milieu rural, ainsi que le montrent les statistiques de l'INSEE.

**Il ne suffit donc pas de créer des zones de logistique pour parvenir à encourager les entreprises à venir s'installer en milieu rural. Il faut aussi que les créations d'emplois et la formation à ces emplois suivent.** La région Île-de-France est, pour sa part, en principe, suffisamment bien armée pour faire face à ce genre de difficulté. La mobilité de l'emploi y est généralement assez développée, ce qui n'est pas forcément le cas de toutes les autres régions françaises. Il n'en demeure pas moins que **l'adéquation entre l'offre et la demande d'emplois est encore loin d'être complètement acquise dans tous les espaces ruraux franciliens.**

## **2 La réponse à la question concernant la consommation des terres agricoles**

### **2.1 Une situation qui demeure très préoccupante tant aux niveaux mondial, européen, national que régional**

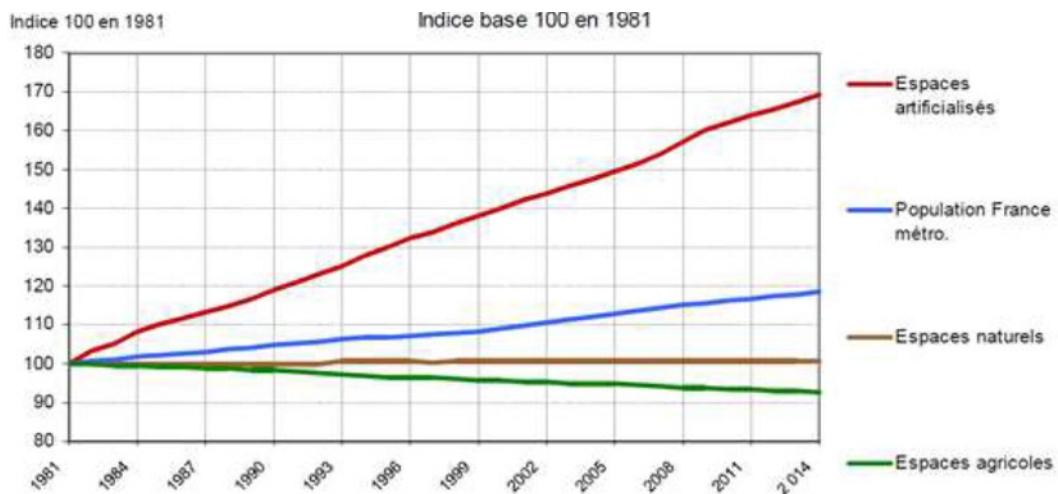


Au niveau national, ainsi que l'illustre le graphique ci-dessus tiré de l'enquête TERITU-LUCAS de l'année 2015 du ministère de l'agriculture, la France métropolitaine a perdu, entre 2006 et 2014, 566 000 hectares de terres agricoles soit à peu près l'équivalent d'un département comme la Seine-et-Marne. Cette artificialisation s'accompagnant souvent d'une **imperméabilisation des sols**, toutes ces atteintes ont diminué d'autant la capacité des sols à absorber l'eau des phénomènes météorologiques extrêmes, **augmentant ainsi les risques et les conséquences des inondations.**

Les terres ainsi soustraites à l'agriculture, situées pour la plupart, en périphérie des villes, étaient aussi bien souvent parmi les plus fertiles. Rappelons qu'en Île-de-France, on a installé Disney, Roissy, Le Bourget et on veut étendre aussi le Grand Paris sur des **terres particulièrement fertiles**.

**Une artificialisation plus rapide que la croissance de la population** : toujours selon Teruti-Lucas, entre 1981 et 2014, les terres artificialisées sont passées de 3 millions d'hectares (Mha) à 5,1 Mha,

ce qui représente une croissance de 70 % alors que sur la période, la population n'a crû que de 19 %.



(Source : Terruti-Lucas)

**Un point positif à noter toutefois : depuis 2009 la progression de l'artificialisation des sols a légèrement ralenti sur le plan national.** Elle est ainsi passée de + 1,9 % entre 2006 et 2009 à + 1,1 % entre 2009 et 2015. Après un pic entre 2006 et 2008, les pertes de terres agricoles ont ainsi retrouvé, depuis, un niveau plus proche de la « tendance historique » : - 52.000 hectares par an entre 2008 et 2010, - 42.000 entre 2010 et 2012.

Au niveau européen, les chiffres sont également très préoccupants. Entre 1993 et 2003, 770 000 ha de terres agricoles ont disparu en moyenne chaque année (soit l'équivalent du département du Cher), ce qui rend l'Europe de plus en plus dépendante de l'extérieur sur le plan alimentaire. On observera toutefois que **la consommation des terres agricoles n'est radicalement pas de même ampleur d'un pays à l'autre de l'Europe**. Ainsi l'Allemagne, à ratio de population identique, sait bien mieux préserver que notre pays ses terres agricoles ainsi que le montre le tableau ci-dessous (Chiffres 2012 selon France Stratégie).

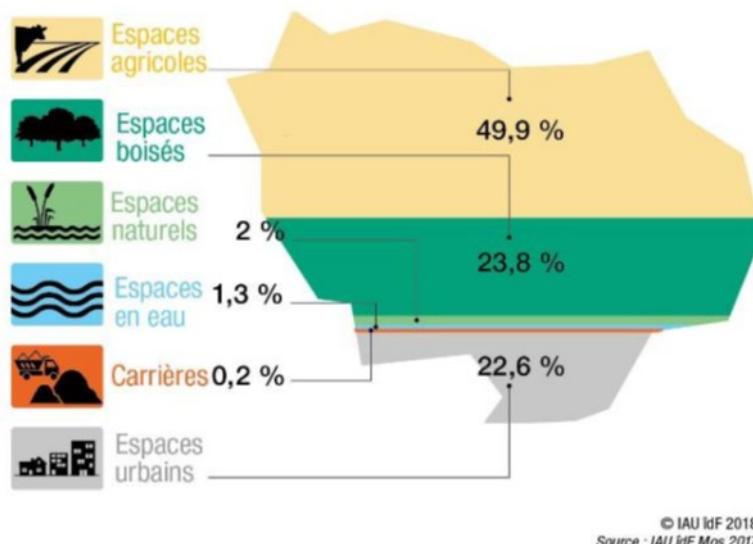
État européen	Superficie totale (en km <sup>2</sup> )	Taux d'artificialisation d'après CORINE Land Cover	Population, en millions (2018, Eurostat)	Densité moyenne de population (habitants / km <sup>2</sup> )	Surface artificialisée moyenne en km <sup>2</sup> pour 100 000 habitants
France (métropole)	543 940	5,5 %	63,7	117	47
Allemagne	357 021	9,4 %	82,8	232	41
Royaume-Uni	242 900	8,3 %	66,3	272	30
Pays-Bas	37 354	13,4 %	17,1	459	29
Espagne	510 000	2,7 %	46,7	91	30
Italie	301 336	5,3 %	60,5	201	26

À l'échelle mondiale, le phénomène est encore plus inquiétant, avec près de 20 millions d'hectares artificialisés par an selon **les chiffres officiels de la FAO** (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture). Ce gaspillage irréversible des sols affecte essentiellement les terres arables situées dans les plaines et les deltas, où se concentre prioritairement l'urbanisation. Si ce rythme se maintient, 1,5 milliard d'hectares supplémentaire sera urbanisé au cours des 100 prochaines années, soit l'équivalent de la totalité des terres arables dont dispose actuellement l'humanité.

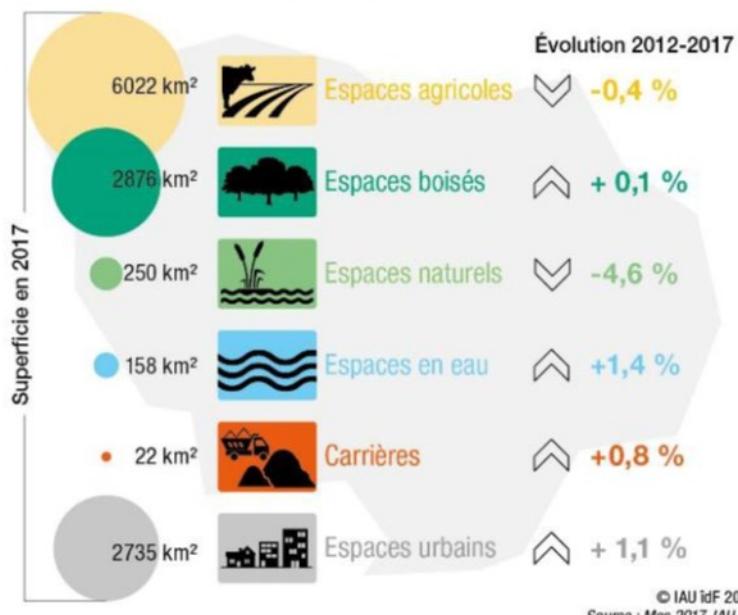
La disparition de ces vastes étendues, combinée à l'augmentation de la population mondiale, ne peut qu'encourager la multiplication des crises alimentaires qui touchent déjà de nombreux pays. Cela risque de fragiliser différents États, d'accélérer encore **les stratégies d'accaparement de terres** et d'amplifier les tensions géopolitiques qui menacent le fragile équilibre mondial. Selon le site international Land Matrix, près de 40 millions d'hectares seraient déjà accaparés dans le monde, mais cette estimation serait incomplète selon certains experts français qui parlent de 80 millions d'hectares à ce jour.

## 2.2 Le cas particulier de lÎle-de-France : Baisse durable ou stabilisation des pressions ?

Superficie des espaces de ressources naturelles en 2017



Évolution des surfaces des espaces de ressources naturelles entre 2012 et 2017



En 2017, la surface dédiée à l'agriculture représentait encore près de la moitié du territoire de lÎle-de-France. Près d'un quart de la superficie francilienne est recouvert de forêts, l'autre quart est urbanisé.

Les espaces boisés représentent près du quart des surfaces régionales. A la différence des espaces agricoles, leur surface totale s'accroît depuis 2008. Entre 2012 et 2017, ces espaces ont ainsi progressé de 0,1% à l'échelle régionale alors que les espaces agricoles ont diminué de 0,4%.

Le poids des espaces naturels reste donc prépondérant en Île-de-France. Ils représentent toujours près des 4/5 de l'Île-de-France, soit 9310 km<sup>2</sup>. Les espaces agricoles, qui comptent pour 65% des espaces liés aux ressources naturelles, restent le support d'une agriculture diversifiée à préserver. Leur maintien est d'autant plus important que **l'essentiel de l'urbanisation nouvelle en extension se fait toujours au détriment des terres agricoles. Le rythme d'urbanisation annuel moyen des espaces agricoles entre 2012 et 2017 est resté sensiblement le même que sur la période 2008-2012.**

L'Île-de-France compte encore plus de 5 000 exploitations réparties sur plus de 500 000 hectares. De manière moins importante que dans les autres régions françaises, le nombre d'exploitations en Île-de-France diminue, mais leur superficie ne cesse d'augmenter ; leur taille moyenne étant passée de 43 hectares en 1970 à 113 hectares en 2010.

En Île-de-France, comme partout ailleurs, **les pressions foncières ne se manifestent pas de manière égale sur tout le territoire régional**. Les franges de l'agglomération parisienne, **les vallées et les abords des grands axes routiers apparaissent comme des secteurs de fortes pressions**, où les logiques résidentielles et de loisirs viennent heurter les logiques agricoles et forestières. Ressortent ainsi les vallées de la Marne, de l'Oise, de Chevreuse et de la Seine amont, certains axes à l'image de l'A104 entre Marne-la-Vallée et Melun, mais aussi les secteurs de projets tels que Saclay, le Val d'Europe ou la Plaine de France. L'énorme chantier du Grand Paris, avec les 68 nouvelles gares du Grand Paris Express, va lui aussi artificialiser des pans entiers du territoire francilien.

**L'effet combiné de la crise de 2008, des politiques publiques anti-spéculatives ainsi que des politiques de préservation de l'environnement et des paysages semble aujourd'hui avoir abouti à une certaine stabilisation des pressions foncières** sur les marchés agricoles et naturels franciliens. **La ville se construit maintenant majoritairement en recyclage**. C'était notamment la conclusion de la note rapide n°708 de l'Institut Paris Région (IPR ex IAU) publiée en décembre 2015. L'IPR estimait alors qu'il était difficile de déterminer si l'on s'orientait vers une baisse durable des pressions foncières ou s'il s'agissait d'une stabilisation après les niveaux exceptionnellement élevés atteints les années précédentes.

L'étude menée par l'Institut Paris Région et publiée en janvier 2020 révèle que **seulement 590 hectares nets ont été consommés en 2017**, correspondant à 840 hectares bruts artificialisés auxquels doivent être soustraits 250 hectares renaturés.

Région dense par excellence, **l'Île-de-France fait ainsi figure d'exception vertueuse en matière d'artificialisation des sols**. L'Île-de-France a la plus faible artificialisation de France au regard de l'activité accueillie : 133 m<sup>2</sup> étaient artificialisés par habitants et emploi en 2015 pour une moyenne nationale de 460 m<sup>2</sup> (hors Île-de-France). A contrario, la région Centre Val-de-Loire artificialisait 606 m<sup>2</sup> par habitant et emploi la même année.

Il n'en demeure pas moins que ces tendances, qui s'inscrivent globalement en continuité de la période précédente, plaident pour la poursuite de l'objectif de gestion durable des ressources naturelles à l'échelle régionale.

## **2.3 La progressive prise de conscience de la nécessaire lutte contre la consommation des espaces agricoles, boisés et naturels**

### **2.3.1 Une préoccupation croissante des pouvoirs publics français**

C'est surtout **à partir des années 1990** que le regard porté sur les espaces agricoles, boisés et naturels a changé en France. Longtemps considérés comme du foncier « disponible », sous-entendu « prêt à être urbanisé », les espaces ouverts, et singulièrement les espaces agricoles, accèdent au début des années 1990 à une reconnaissance sociale et politique notamment en raison de la prise de conscience de l'importance de leur rôle pour la préservation de la richesse de la faune et de la flore.

### Cette évolution se traduit dans de nombreuses lois :

- La LOV de 1991 et la loi SRU de 2000 promeuvent la densification et le renouvellement urbain pour limiter la consommation des espaces.
- La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 crée la zone agricole protégée qui est une servitude d'utilité publique (SUP) visant à protéger durablement la vocation agricole de certains espaces et de les soustraire à la pression foncière comme au risque d'urbanisation. La proposition de délimitation de telles zones relève des communes ou des établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme ou de schéma de cohérence territoriale.
- La loi Grenelle 1 de 2009 : acte l'engagement pour « lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles » ;
- La loi de modernisation de l'agriculture de 2010 fixe l'objectif de réduire de moitié le rythme de consommation des espaces agricoles d'ici à 2020 ;
- Le 1 octobre 2013 le Sénat publie un rapport d'information présentant 25 propositions sur les outils fonciers à disposition des élus locaux ;
- **La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAA) publiée le 13 octobre 2014 crée la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)** qui se substitue à compter du 1er août 2015, à la commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA).

La CDPENAF peut être consultée par le Préfet sur toute question relative à la régression des surfaces agricoles et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de l'espace agricole. Elle émet notamment un avis sur les déclassements de terres agricoles projetés dans le cadre des projets de documents d'urbanisme. La mise en place de cette commission a contribué de façon très positive à limiter l'urbanisation des terres agricoles. Composées notamment de représentants des agriculteurs, des défenseurs de l'environnement ou des commerçants, leur avis relatif aux changements d'un plan local d'urbanisme est généralement suivi par le préfet. Il appartient aux communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents de s'approprier et mettre en œuvre cet outil.

Le Ministre de l'Agriculture installe le 21 juin 2016 **l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF)**. Instance de concertation placée directement auprès du Ministre, il reprend les compétences de l'ancien Observatoire national de consommation des espaces agricoles (ONCEA) avec des missions élargies aux espaces forestiers et naturels et des pouvoirs renforcés.

#### Ses missions :

- Elaborer des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces naturels, forestiers et agricoles et homologuer des indicateurs d'évolution ;
- Evaluer la consommation de ces espaces en coopération avec les observatoires régionaux des espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- Apporter un appui méthodologique aux collectivités territoriales et aux commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) pour l'analyse de leur consommation.

L'observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers s'appuie pour cela sur les travaux et les outils de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

Par ailleurs, afin de limiter les changements d'usage des terres agricoles tout en facilitant l'accès des jeunes agriculteurs au foncier, **la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 crée la taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles**. Le produit de cette taxe est destiné à alimenter un fonds destiné à accompagner l'installation des jeunes agriculteurs et à financer le développement de projets innovants.

**La loi Alur de 2015 oblige désormais les communes à penser l'urbanisme à l'échelle de l'intercommunalité** et non plus à l'échelle de leur seul territoire. Elles ne peuvent plus construire leur lotissement ou leur zone commerciale chacune de leur côté sans tenir compte de ce qui se fait par ailleurs.

La circulaire du 24 août 2020, demande aux préfets d'utiliser toutes leurs prérogatives en commission départementale d'aménagement commercial afin de limiter le développement de l'urbanisme commercial en périphérie des agglomérations, très gourmand en foncier et susceptible de déstabiliser le commerce de centre-ville.

### **2.3.2 L'amélioration du suivi de l'occupation des sols**

A ce titre un outil nouveau est en cours de construction. Il s'agit du **référentiel national Occupation des sols à grande échelle (OCS GE)** qui constituera à terme une base de données de référence pour la description de l'occupation des sols dans l'ensemble du territoire métropolitain et des départements et régions d'outre-mer. L'obligation de numérisation des documents d'urbanisme depuis le 1er janvier 2016 complètera cette information. Elle aura pour intérêt de permettre aux services de l'Etat ou collectivités de disposer d'une base nationale à grande échelle de l'occupation du sol, capable de faciliter la décision publique en matière d'aménagement du territoire et d'environnement.

En outre, l'État a déployé le 4 juillet 2019 **l'observatoire de l'artificialisation**. Il s'agit d'une plate-forme, en accès gratuit sur l'internet et régulièrement mise à jour, mettant à la disposition des territoires et des citoyens un état annuel de la consommation d'espaces sur la base de données fiables et comparables à tous les échelons territoriaux. Cet observatoire répond à l'objectif fixé par le Plan biodiversité (action 7) de publier un état annuel de la consommation d'espaces et de mettre à disposition des territoires et des citoyens des données transparentes et comparables à toutes les échelles territoriales. L'observatoire est mis en œuvre par l'IGN, le CEREMA et l'IRSTEA. Il permet de suivre les flux de l'artificialisation des sols à l'échelle de chaque commune de 2009 à 2017. Le portail internet comprend un « visualiseur » cartographique, des données sur l'artificialisation ainsi que quelques indicateurs (rapport entre les surfaces artificialisées et la population ou le nombre d'emplois...). L'outil dans sa version la plus élaborée pourrait être entièrement opérationnel en 2022 pour mesurer annuellement la consommation d'espace permettant de définir la trajectoire vers l'objectif « zéro artificialisation nette »

### **2.3.3 La consolidation les missions d'intérêt général confiées aux SAFER**

Parmi les nombreux rapports parus ces dernières années au niveau national sur le thème de la lutte contre l'artificialisation des sols on peut citer **les communiqués et référés de la Cour des comptes** dont un communiqué qu'elle a fait paraître le 16 octobre 2013 relatifs aux terres agricoles et aux confits d'usage, **ainsi qu'un référé publié le 28 juillet 2020 et intitulé « Les leviers de la politique foncière agricole ».**

S'agissant des SAFER, la Cour des comptes a constaté dans ce référé que des améliorations ont été mises en œuvre depuis **la loi d'avenir pour l'agriculture et l'alimentation (LAAA)** du **13 octobre 2014** dont beaucoup coïncident avec les recommandations qu'elle avait précédemment formulées. **La LAAA a, en effet, consolidé les missions d'intérêt général confiées aux SAFER.** D'instrument du remembrement agricole, leur mission a été progressivement élargie à la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers, à la consolidation des exploitations agricoles et forestières et au développement durable des territoires ruraux. Pour ce faire, elles interviennent dans des opérations de vente ou de location de biens ruraux, le cas échéant en exerçant leur droit de préemption. La LAAA a notamment permis aux SAFER d'exercer leur droit de préemption pour l'acquisition de la totalité des parts sociales d'une société dont l'objet principal est la propriété agricole.

La Cour des comptes a recommandé en outre d'encourager la coopération locale entre les SAFER et leurs partenaires (État, collectivités territoriales, chambres d'agriculture et établissements publics fonciers), et ceci autant pour faciliter l'installation des nouveaux agriculteurs, en lien avec les chambres d'agriculture, que pour protéger les espaces agricoles, naturels et forestiers.

Pour finir, la Cour des comptes a émis les trois recommandations suivantes :

- Recommandation n°1 : accélérer etachever d'ici 2023 la mise en place de l'observatoire de l'artificialisation des sols, dans sa dimension interministérielle et territoriale ;

- Recommandation n°2 : définir un cadre d'intervention des SAFER sur parts sociales leur permettant d'agir en sécurité et de rendre compte précisément de ces opérations, sous le contrôle renforcé des commissaires du Gouvernement.
- Recommandation n° 3 : regrouper la FNSAFER et Terres d'Europe SCAFR au sein d'une entité unique avant la fin de l'année 2021.

### **2.3.4 Vers une intégration des valeurs agronomique et environnementale des sols dans les documents d'urbanisme ?**

Afin de protéger en priorité les sols agricoles qui présentent le meilleur potentiel agronomique, il a été imaginé **une solution consistant à intégrer les valeurs agronomique et environnementale des sols dans les documents d'urbanisme**. C'est notamment une des propositions qui a été émises en 2017 par Emmanuel Hyest, président de la Fédération nationale des SAFER.

### **2.3.5 La récente question de la préservation des terres agricoles contre les phénomènes de financiarisation et d'accaparement**

Les pouvoirs publics sont actuellement très attentifs aux phénomènes de financiarisation et de concentration d'exploitations agricoles **qui se manifestent sous la forme d'achats massifs de terres par des consortiums financiers pour y créer des exploitations, ou plutôt des industries agricoles, ce qui conduit à des agrandissements excessifs des exploitations qui impactent l'environnement et nuisent notamment à l'installation de jeunes agriculteurs.**

C'est pourquoi le Gouvernement a pris le décret n° 2019-1590 du 31 décembre 2019 en application de la loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises, pour **étendre le contrôle préalable des investissements étrangers en France** à la sécurité alimentaire et donc à la surveillance des acquisitions de foncier agricole.

Toutefois ces initiatives se sont jusqu'à présent avérées infructueuses. La dernière tentative en date a été opérée dans le cadre de la proposition de loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles déposée le 21 décembre 2016 visant à étendre le droit de préemption des SAFER aux parts sociales. Cette proposition de loi a été censurée par le Conseil constitutionnel dans une décision n°2017-748 DC du 16 mars 2017.

Force donc est de constater que les outils de régulation du foncier sont actuellement inadaptés pour faire face au développement de ces phénomènes de concentration conduits sous forme sociétaire, quelle que soit la nationalité de la société se portant acquéreuse. Des cessions partielles peuvent être aisément organisées pour contourner ce dispositif. C'est pourquoi **le député des Hautes-Pyrénées, Jean-Bernard Sempastous a tout récemment déposé une proposition de loi visant à mettre en place un système de régulation de l'accès aux terres agricoles**. L'idée est de donner aux SAFER les outils qui leur permettront de contrôler les cessions de parts de sociétés et d'agir pour favoriser l'installation de nouveaux exploitants. La loi "Sempastous" devrait être soumise au vote de l'Assemblée Nationale dans le courant du mois de mai 2021.

## **2.4 Les initiatives poursuivies de longue date en Île-de-France pour préserver les espaces naturels et agricoles**

### **2.4.1 L'action de l'Agence des espaces verts**

L'Agence des espaces verts (AEV) lutte depuis plus de vingt ans pour sauvegarder les terres agricoles aux portes de Paris. Afin d'augmenter l'offre d'espaces cultivables à destination des agriculteurs franciliens, l'AEV a lancé depuis 2011 une vaste opération de **reconquête d'espaces en friches** : du plateau de Saclay à la plaine de Cheptainville, 45 hectares de terres délaissées ont été ainsi rendus au maïs et au blé. Hier couverts de broussailles, ils ont aujourd'hui retrouvé leur vocation agricole, au terme d'un long travail de repérage des friches (à 67% d'origine agricole et à 33% d'origine industrielle comme d'anciennes carrières, des zones de remblais...).

L'Agence des espaces verts contribue à la mise en œuvre de l'objectif ZAN, notamment par la mise en place de **Périmètres régionaux d'intervention foncière (PRIF)**. Ces périmètres reposent sur un accord passé entre une ou plusieurs communes, l'AEV et la Région. Les PRIF se situent

principalement en ceinture verte, là où les enjeux se font le plus sentir en matière de préservation des espaces ouverts.

#### **2.4.2 Du SDRIF de 1994 à celui d'aujourd'hui...**

Le SDRIF de 1994 avait déjà institué comme objectif la limitation de la consommation des espaces agricoles et naturels. L'objectif était alors de passer d'une consommation de 2 400 ha en moyenne par an à une consommation de 1 750 ha par an. C'est notamment pour vérifier l'application de cette prescription que le préfet de région de l'époque a créé, à la demande du CESER, un **Observatoire de la Consommation des Espaces Agricoles et Naturels (OCEAN)**. Sans doute, les premiers travaux conduits par cet observatoire ont-ils permis de constater un net recul de la consommation d'espace. Il est toutefois apparu que ce recul était davantage lié au ralentissement de l'activité économique et de la construction de logement qu'à un véritable effort d'économie d'espace de la part des aménageurs.

Des études plus poussées ont finalement fait apparaître que le SDRIF de 1994 n'a pas pleinement répondu au souhait de la préservation de ces espaces. Le SDRIF de 1994 a notamment souffert d'un manque d'outils de mise en œuvre et de financements qui n'ont pas toujours pu être à la hauteur des objectifs. On a pu aussi regretter un manque de lisibilité dans le partage des responsabilités et la disparité des outils d'analyse et, de ce fait, un défaut de coordination que l'absence de réels dispositifs d'évaluation.

**Le SDRIF voté en 2008** par le Conseil Régional a renforcé encore la notion de protection des espaces naturels et institué un certain nombre de règles pour atteindre cet objectif sans pour autant freiner le développement économique de l'Île de France. C'est ainsi qu'il a mis en avant la **notion de « système régional des espaces ouverts »** préférée à celle de « trame verte régionale » du SDRIF de 1994. Le concept d'espaces ouverts est un héritage de la notion anglaise « d'open space ». Il recouvre l'ensemble des espaces boisés, agricoles, naturels et jardinés, c'est-à-dire ni bâtis ni imperméabilisés. **Il vise une réflexion d'ensemble sur ces espaces en proposant un maillage entre ces entités pour le maintien d'espaces ouverts vivants.**

Le système régional des espaces ouverts propose donc dans une vision systémique, le maillage de vastes espaces ouverts entre eux, dont la valorisation passe par la définition claire de leur vocation et de leur destination (espaces boisés, espaces agricoles, espaces verts, espaces naturels) et par la reconnaissance des multiples fonctions qu'ils sont susceptibles d'assurer, individuellement mais surtout collectivement (grâce aux relations qu'ils entretiennent entre eux - entités cohérentes, liaisons, interfaces) :

- production agricole et forestière,
- gestion durable des ressources naturelles,
- prévention des risques naturels et technologiques,
- préservation de la biodiversité
- structuration urbaine (discontinuité, identité des quartiers)
- contribution à la qualité du cadre vie (calme, beauté, patrimoine),
- création de lien social (détente, loisirs, lieu d'accès libre, relation ville/campagne, mixité)

Les espaces ouverts sont donc considérés comme des espaces structurants pour le fonctionnement de la Région Île-de-France.

**2.4.3 Les mesures proposées par l'Institut Paris Région pour enrayer les pressions foncières**  
Pour "enrayer les pressions foncières", l'IPR met en avant plusieurs mesures. Il s'agit d'abord de **repérer les facteurs qui les favorisent** : proximité avec l'urbanisation, micro-parcellaire, enfrichement, mitage. Ensuite, au titre "des mesures de fond", l'IPR cite « **la veille et l'observation foncière** », qui permettent à la SAFER de préempter des biens au moment de leur vente, et de tenir informées **les collectivités sur « le marché rural local »**. L'IPR incite ces dernières à mettre en place une « **politique agricole locale** », qui permet, grâce au portage foncier, l'installation de nouveaux exploitants et l'affirmation d'une « vocation agricole du territoire ». Enfin l'institut insiste sur la « **densification et l'intensification des tissus résidentiels et économiques** » seule à même de « **juguler durablement les pressions dont les espaces ruraux font l'objet** ».

#### **2.4.4 L'objectif du « zéro artificialisation nette » engagé depuis 2016 par le Conseil régional**

L'objectif de « zéro artificialisation nette » est devenu depuis 2016 une priorité régionale forte. Parmi les plans stratégiques adoptés par la Région on citera, par ordre d'apparition, le **Plan vert**, le **Pacte agricole**, la **Stratégie régionale de biodiversité**. La Conférence sur le climat organisée par la Région en septembre 2020 (« Cop Région Île-de-France 2020 ») a rappelé l'impérieuse nécessité de préserver les sols et d'améliorer leurs fonctionnalités. Dans le cadre du plan de relance régional pour la reconstruction écologique, l'ambition pour l'Île-de-France de devenir la première région ZAN de France a été affichée, en lien avec plusieurs propositions en faveur de la préservation, la renaturation et la dés-imperméabilisation des sols. L'objectif de diviser par deux le rythme de consommation des espaces naturels et agricoles à l'horizon 2025 a été annoncé, et rappelé par la présidente de Région lors des dixièmes Assises nationales de la biodiversité à Massy en octobre 2020.

**Le plan régional pour « reconquérir les friches franciliennes adopté en novembre 2019** propose des solutions concrètes aux maires qui souhaitent produire une ville plus accueillante en donnant une place centrale à la nature dans la zone dense ou dans les espaces périphériques et qui doivent faire face aux nuisances induites par les espaces en déshérence, sources de gaspillage foncier. L'ambition de ce plan est de proposer des solutions opérationnelles, rapidement mobilisables, pour résoudre les exigences, trop souvent présentées comme contradictoires, de limitation de la consommation des espaces naturels et agricoles, d'attractivité de la région capitale et d'amélioration de la qualité de vie de tous les Franciliens.

### **2.5 Les positions exprimées de longue date par le Ceser d'Île-de-France**

Un premier principe d'ordre général et de considérer qu'il **importe de préserver les terres agricoles qui sont est une ressource non renouvelable** que toute urbanisation grève irréversiblement, sachant en outre que l'Île-de-France présente des terres de grande qualité agronomique parmi les plus fertiles d'Europe et alors que de grands projets urbains, (aéroports, villes nouvelles...) se sont déjà réalisés sur ces terres. L'artificialisation des sols est clairement nuisible pour notre avenir, il constitue un changement complet et souvent irréversible de l'usage des sols. La création de ZAC, de centres commerciaux, de parkings sur des terres agricoles consiste concrètement à la destruction, au décapage du sol vivant, l'humus.

**Un second principe est d'admettre que les espaces agricoles doivent être considérés comme des zones d'activités économiques ayant besoin d'aménagements spécifiques.** Les activités agricoles ne peuvent, en effet, s'exercer que si certaines conditions d'exploitation sont respectées : accessibilité des parcelles, accès aux équipements collectifs, facilitation de la circulation des engins agricoles, possibilité d'approvisionnement et de livraison, fourniture d'eau et d'électricité, et ce à un prix compatible avec l'activité agricole, permettant le maintien d'un nombre suffisant d'agriculteurs...

**Pour qu'une activité agricole puisse s'exercer normalement, il importe notamment que son espace soit suffisamment grand, accessible et compact.** Une urbanisation, même peu étendue –une infrastructure mal située- peuvent compromettre la continuité et par là même le bon fonctionnement d'un espace agricole. Les discontinuités nuisent également au fonctionnement du maillage écologique régional, support de biodiversité, dont font partie les espaces agricoles.

La pérennité de l'activité agricole repose en effet sur le respect de normes d'aménagement dont l'une des facettes est la **notion de « surface critique »**. En effet, sous un certain seuil, l'agriculture dépérît en raison de son enclavement, de l'orientation résolument urbaine des équipements, de la pression foncière.

En conséquence, afin de pérenniser l'activité agricole, **les plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent s'efforcer de préserver de vastes zones à vocation agricole, d'un seul tenant, voire sanctuariser ces espaces.** Par ailleurs, un Plan de Déplacement des Engins Agricoles et Sylvicoles dit Plan de Déplacement Rural et un Plan de Circulation Douce devraient être prescrit, et déclinés dans tous les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT).

**Une étude d'impact** portant sur la viabilité économique des exploitations serait souhaitable pour toute nouvelle ponction importante faite sur les terres agricoles en grande couronne et indispensable en petite couronne ou dans la ceinture verte. (Accessibilité des terres agricoles, non morcellement des parcelles, garanties de durée d'exploitation).

**Pour analyser tous ces paramètres un outil d'analyse a été créé : le schéma fonctionnel des espaces agricoles et naturels.** Cet outil, créé en 2008 par l'IAU-IDF la DRIAAF, la DIREN, les chambres d'agriculture et d'autres partenaires du milieu rural et agricole, a pour objet de concilier l'indispensable développement de logements et d'activité économique avec la préservation des espaces ouverts. Son objet est d'étudier, avant toute urbanisation, l'impact de cette dernière sur l'agriculture et de s'efforcer de sauvegarder le bon fonctionnement des espaces qui restent dédiés à cette activité.

**Le CESER a défendu l'idée que, notamment lors de la modification des documents d'urbanisme (SCOT et PLU), l'utilisation du schéma fonctionnel des espaces agricoles et naturels soit rendue obligatoire dans les zones périurbaines et soit fortement recommandée ailleurs.**

D'une manière générale, sans vouloir arrêter tout développement économique, ce qui s'avèrerait absurde et impossible, le Ceser a toujours défendu l'idée que la politique d'occupation des sols doit s'orienter vers :

- une plus grande densification de l'urbanisation. Cette volonté a été clairement affichée dans le SDRIF de 2008. Il s'agit de repenser l'urbanisation en alliant préservation de l'espace et qualité de l'habitat,
- une utilisation des friches industrielles, encore nombreuses dans notre région, avant toute extension de l'urbanisation en milieu rural. Cela contribuerait également à une plus grande densification,
- une utilisation plus importante du sous-sol notamment pour les parkings,
- une utilisation parcimonieuse et à bon escient des ronds-points qui sont grands consommateurs d'espaces.

Afin de limiter l'impact de l'urbanisation sur la production agricole, une réflexion nous paraît en outre, devoir être engagée en vue **d'y consacrer en priorité les terres les moins fertiles**.

Toutes ces orientations, déjà inscrites dans le SDRIF de 2008, devront être conservées, voire renforcées lors de la remise en chantier de celui-ci.

**Agir sur le coût et la transmission de la propriété des terres agricoles afin de permettre à ces dernières de garder un prix compatible avec leur vocation et leur rentabilité.**

**La spéculation foncière joue un rôle certain dans une région comme l'Île-de-France.** Elle se traduit par des différences très importantes de prix des terrains selon qu'ils sont classés dans les plans locaux d'urbanisme en zones constructibles ou en zones agricoles. De fait, cela peut inciter les propriétaires des terres agricoles qui ne sont pas eux-mêmes agriculteurs à œuvrer pour que leurs terres deviennent constructibles. Il peut en aller de même pour les agriculteurs qui sont proches de la retraite et qui sont sans successeur. Beaucoup de facteurs concourent, pour des raisons strictement financières, à ce que, par ce biais, les surfaces consacrées à l'agriculture soient fragilisées.

**De plus, il est beaucoup moins coûteux d'artificialiser des terres agricoles que de dépolluer des sols ou de réutiliser des friches industrielles.** A ce prix s'ajoute le coût des démolitions et de la dépollution qui peut être 50 à 500 fois plus coûteux que l'acquisition et la viabilisation de terres agricoles. Il est donc plus facile et surtout plus rentable pour les développeurs et les promoteurs immobiliers de toujours plus étendre la ville que de la renouveler et la densifier.

Aussi, même s'il faut être bien conscient que les solutions ne sont pas faciles à trouver, il conviendrait de réfléchir à défendre et mettre en place, dans une région comme la nôtre, des mécanismes qui permettraient de **limiter les effets néfastes du coût du foncier sur la préservation des terres agricoles**.

Seules la stabilité et la pérennité des documents d'urbanisme peuvent limiter ce phénomène.

Comme l'a déjà préconisé le CESER, il faudrait :

- **limiter le nombre de révision des documents d'urbanisme à une par mandat municipal,**
- réservé l'achat des terres à vocation agricole par les collectivités territoriales aux zones de forte déprise et lorsque toutes les autres possibilités d'acquisition à des fins agricoles ont été épuisées.

## 2.6 Deux suggestions nouvelles émises par la Caren

La CAREN souligne l'importance de la mise en place, à la suite de la loi de modernisation agricole de 2010, des commissions départementales de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) qui sont devenues depuis 2015 les **commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)**. Pour la CAREN, le rôle de ces commissions ne devrait pas être limité à l'émission d'un simple avis consultatif mais devrait s'étendre à l'émission d'un avis ayant un véritable pouvoir prescriptif que les préfets se devraient d'appliquer.

Une autre idée serait de suivre l'exemple de l'Allemagne qui a transmis à ses Lander le pouvoir de gérer, comme ils l'entendent, leurs espaces ruraux. Une initiative du même ordre ne pourrait-elle pas être envisagée en France, en **accordant aux intercommunalités et aux communautés d'agglomérations le pouvoir de modifier les plans d'occupation des sols des communes tout en laissant la capacité aux maires de faire valoir leur point de vue à chaque fois qu'ils le jugent nécessaire ?**

## 3 La réponse à la question concernant les zones de revitalisation rurale et les pôles d'excellence ruraux

---

Pour répondre à la question « faut-il, en Île-de-France, développer, élargir ou améliorer les dispositifs tels que les zones de revitalisation rurale (ZRR) et les pôles d'excellence ruraux ? » la CAREN fera tout d'abord observer **que l'Île-de-France étant considérée comme une « région riche » ne bénéficie qu'à la marge de l'ensemble de ces dispositifs. Il serait appréciable que le contrat de Plan Etat-région en cours d'élaboration contribue, à son niveau, à corriger ces inégalités de traitement.**

Le dispositif des zones de revitalisation rural concerne actuellement moins d'une vingtaine de communes franciliennes situées pour la plupart aux franges de l'Île-de-France dans la zone nord de la Seine et Marne. En font partie les communes de Augers-en-Brie (77012) ; Beauchery-Saint-Martin (77026) ; Beton-Bazoches (77032) ; Cerneux (77066) ; Champcenest (77080) ; Courchamp (77134) ; Courtacon (77137) ; Lechelle (77246) ; Les Marets (77275) ; Louan-Villegruis-Fontaine (77262) ; Melz-sur-Seine (77289) ; Montceaux-les-Provins (77301) ; Rupereux (77396) ; Saint-Martin-du-Boschet (77424) ; Sancy-les-Provins (77444) ; Sourdun (77459) ; Villiers-Saint-Georges (77519) ; Voulton (77530).

D'une manière générale, la CAREN reconnaît que les dispositifs zonés contribuent à la dynamique des territoires, mais ils ont aussi **des effets d'aubaine** et peuvent conduire à créer des **ruptures d'égalité** entre les zones aidées et celles, voisines, qui ne le sont pas alors qu'elles souffrent parfois des mêmes problèmes. La multiplication des zonages et des critères d'éligibilité est également difficilement lisible pour les opérateurs économiques des territoires.

Pour une appréciation générale de ce dispositif, le lecteur pourra se reporter utilement à son rapport d'évaluation paru en juillet 2014 et présenté par Catherine FERRIER et Pierre RENAUD, membres de l'Inspection générale de l'administration, Patrick LABIA, membre du Conseil général de

l'environnement et du développement durable, Thierry BERLIZOT, membre du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, Marie MOREL, Membre de l'Inspection générale des affaires sociales.

# Commission Aménagement du territoire (CAT)

## Rappel des questions posées

1. Un équilibre doit être trouvé entre : logements, emplois, espaces de nature, services publics et culturels. Pour respecter cet équilibre global, quelle est la densité de logements acceptable ?
2. La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) veut « répondre aux besoins en logements, en particulier pour les populations les plus démunies ». Partagez-vous l'idée que la demande en logements sociaux et très sociaux doit être privilégiée ?
3. La séquence éviter/réduire/compenser (ERC) ne parvient que rarement à éviter et à réduire, quant aux compensations elles sont souvent jugées « catastrophiques ». Comment la région peut-elle promouvoir la sobriété ?
4. Le SDRIF entre en révision et va être remplacé par un SDRIF environnemental. Devra-t-il mettre en avant le polycentrisme et le développement des villes moyennes ?
5. L'une des missions de la DREAL est d'apporter un appui et une expertise aux collectivités en matière d'aménagement durable du territoire. Cette aide aux collectivités doit-elle être renforcée ?
6. Question transmise par la CTM : Le développement polycentrique de l'Île-de-France pourrait contribuer à atteindre l'objectif du zéro artificialisation nette tout en produisant suffisamment de logements. Comment les infrastructures de transport peuvent-elles favoriser un développement polycentrique ?

## Préambule

Après réception de ces différentes questions, la commission Aménagement du territoire (CAT) s'est réunie en groupe de travail afin de préparer sa contribution. Plutôt que de répondre à chaque question individuellement, les conseillères et conseillers ont souhaité regrouper leurs réflexions et leurs éléments de réponse au sein d'une synthèse reprenant l'ensemble des problématiques abordées.

Ainsi, cette synthèse a été élaborée à partir des échanges du groupe de travail, au cours desquels les membres ont pu se positionner et faire part de leurs différentes expériences professionnelles et territoriales. La synthèse s'appuie également sur les réflexions en cours de la commission, relatives à l'aménagement des franges franciliennes, sur les précédents travaux votés, notamment l'avis « *L'avenir des territoires péri-métropolitains en Île-de-France* » (2017) et l'avis « *La mise en œuvre du SDRIF : enjeux, état des lieux et perspectives* » (2019), et sur un travail de recherche documentaire complémentaire.

## Contribution

Les conseillères et conseillers de la CAT rappellent que la mise en œuvre d'une trajectoire vers le Zéro artificialisation nette (ZAN) en Île-de-France repose sur deux objectifs fondamentaux :

- **Réduire l'artificialisation sur le territoire régional**, et donc l'extension urbaine qui se fait notamment sur les espaces agricoles, naturels et forestiers (ENAF) ;
- **Intensifier les actions de compensation, en faveur de la renaturation**, ce qui suppose de redonner une fonctionnalité écologique à des sols qui ont été impactés par l'activité humaine.

Au sein de la région Île-de-France, particulièrement marquée par le poids de l'agglomération urbaine et une croissance démographique très dynamique, la mise en œuvre de cet objectif pose des questions spécifiques. En effet, à l'horizon 2050, l'Île-de-France pourrait accueillir entre 900 000 et 1 800 000 habitants supplémentaires<sup>4</sup>. Les réflexions méritent donc de s'inscrire dans une dimension prospective et de réinterroger la vision régionale à moyen terme.

Les membres de la CAT soulignent la forte préoccupation de la Région pour la maîtrise de son développement et de son étalement urbain. Le SDRIF adopté en 2013 prône en effet une priorité à la densification des espaces bâties et vise à limiter les extensions urbaines. Néanmoins, malgré une tendance à la baisse, l'Île-de-France continue d'artificialiser en moyenne 840 ha/an (période 2012-2017) soit une artificialisation nette de 590 ha/an. Dans le cadre de la révision du SDRIF, annoncée

<sup>4</sup> IPR, *Les espaces urbains au défi de la densification*, note rapide n°836, février 2020

en janvier 2021 et visant à construire un nouveau SDRIF-environnemental (SDRIF-E) à horizon 2040-2050, la définition d'une trajectoire ZAN francilienne mérite d'être placée au cœur des réflexions.

Dans ce contexte, les conseillères et conseillers de la CAT indiquent qu'il est nécessaire de s'interroger sur les **modèles à développer pour un aménagement qualitatif des territoires**, offrant d'avantage de place à la nature et permettant de maintenir leur attractivité et la qualité de vie des habitants. L'un des enjeux du ZAN consiste donc à développer des formes de densification adaptées aux tissus urbains, en fonction de leur réceptivité à accueillir plus de personnes et d'activités, sans que cela ne nuise à la qualité de vie. Ainsi, les membres de la CAT insistent sur la **dimension qualitative de la densification**. En effet, la densité de logement acceptable repose sur la qualité de l'urbanisme, des logements et de l'espace public qui les entourent.

A titre d'exemple, l'Institut Paris Région (IPR) s'est intéressé à évaluer des projets de densification de centres-bourgs et de villages en Seine-et-Marne<sup>5</sup>. Les résultats des travaux ont permis de démontrer que certains projets de construction, comme les « néo-villages », permettent effectivement une densification, mais ne répondent pas vraiment aux attentes des habitants en termes de qualité d'usage. En effet, les espaces extérieurs privatifs sont souvent trop peu nombreux (peu de balcons, terrasses, jardins), contredisant les représentations de vie rurale attachées aux bourgs, tandis que les rues et les espaces de stationnement sont inadaptés aux besoins des habitants. Les membres de la CAT observent à travers cet exemple que la densification dans les territoires ruraux et péri-urbains doit **mieux répondre aux attentes des habitants en matière de qualité de l'espace public et d'espaces de nature**.

En outre, une densification acceptable et qualitative doit être pensée en se basant **sur l'optimisation de l'existant et sur les spécificités de chaque territoire**. Tous les tissus ne disposent pas de la même capacité à se densifier, cela dépend de leur vocation, de leur organisation spatiale, de leur localisation dans l'espace régional ou encore, des réseaux qui les desservent. Dans ce cadre, la **construction de logements sociaux mérite d'une part d'être pensée en articulation avec les spécificités territoriales**, et d'autre part, d'être **répartie de manière diffuse**, afin de ne pas enclaver ces logements dans des quartiers isolés et de favoriser la mixité sociale et l'accès aux équipements et services.

Pour que la densification soit acceptée, l'enjeu de la proximité est central : il semble nécessaire de rapprocher habitat, emplois, transports et services et de placer la question des bassins de vie au cœur des réflexions. Les conseillers de la CAT insistent ainsi sur la nécessité de concevoir et de construire des **bassins de vie structurés** et d'encourager un **polycentrisme hiérarchisé**, devant s'inscrire au sein d'un développement régional équilibré.

La densification doit aussi permettre d'apporter des réponses aux nouveaux besoins, par exemple en mettant en place des espaces de coworking, notamment dans les bourgs et les villages, afin de favoriser la vie locale et la revitalisation des centres. Cela doit reposer sur « un redéploiement de certaines activités (petites industries, artisanat...) au sein des tissus urbains et un renforcement des polarités locales (coeur de l'agglomération, bourgs, villages et hameaux) marqué par plus de mixité fonctionnelle »<sup>6</sup>. Pour cela, les **projets de densification doivent s'inscrire dans une planification territoriale renforcée aux échelles régionale et locale**. Il semblerait par ailleurs opportun de dresser un bilan des villes nouvelles en Île-de-France, afin d'analyser les réussites et les échecs en termes de vivre ensemble dans les quartiers, plus de quarante après leur réalisation.

Afin d'atteindre ces objectifs, les documents de planification (SCoT et PLUi), cadrés par le SDRIF, disposent d'une **palette d'outils**<sup>7</sup> qui pourrait être renforcée pour inciter à une **densification qualitative, notamment en zones urbaines**.

Parmi ces outils, il paraît essentiel de renforcer **les travaux de collecte de données, d'inventaires ou d'études** : « il s'agit autant de recenser les espaces et lieux à préserver, qu'ils

<sup>5</sup> IPR, *La densification des centres-bourgs et des villages en Seine-et-Marne*, Production d'étudiants de l'EUP, octobre 2020

<sup>6</sup> IPR, *Les espaces urbains au défi de la densification*, note rapide n°836, février 2020

<sup>7</sup> IPR, *De la maîtrise de l'étalement urbain à l'objectif ZAN*, note rapide n°835, février 2020

soient d'utilité paysagère, écologique, agricole ou culturelle, que les espaces représentant des opportunités pour la densification et le renouvellement de la ville »<sup>8</sup>. Dresser **un état des lieux des friches et bureaux disponibles à la reconversion paraît primordial dans ce cadre**. Les membres de la CAT suggèrent également **d'analyser les exemples de densification « réussie »**, là où le vivre ensemble s'est installé dans la durée.

En outre, en ce qui concerne les mesures de compensation, les membres de la CAT rappellent qu'environ 80% des mesures compensatoires sont déployées sur des sites qui sont déjà naturels<sup>9</sup>. Elles génèrent donc des gains de biodiversité faibles. Dès lors, ces **mesures compensatoires mèriraient d'être déployées sur des sites artificialisés**, afin de favoriser leur renaturation.

Par ailleurs, les membres de la CAT insistent sur la nécessité de **renforcer la séquence ERC** (éviter, réduire, compenser), pilier du SDRIF de 2013. En effet, cet outil réglementaire de protection environnementale, qui concerne tous les plans, programmes et projets susceptibles de porter atteinte à l'environnement, est un outil indispensable à l'objectif ZAN. Cependant, la séquence ERC semble insuffisante car elle ne s'applique qu'aux grands plans et projets, et ne prend donc pas en compte tous les impacts cumulés des petits programmes et projets. L'objectif ZAN nécessite donc la prise en compte de l'ensemble des projets d'aménagement, grands ou petits, l'artificialisation des territoires pouvant avoir un caractère diffus, voire indirect.

En matière de sobriété foncière, les membres de la CAT préconisent une **prise en compte de la qualité environnementale des sols** dans les documents de planification et dans les politiques d'aménagement du territoire. En effet, en amont de la décision d'affectation des sols, il semblerait pertinent de calculer leur valeur environnementale (et pas seulement leur valeur vénale ou patrimoniale).

En matière d'aménagement durable des territoires, les conseillers et conseillères de la CAT recommandent un **renforcement de l'accompagnement et de l'aide aux collectivités**, afin de leur apporter un appui et une expertise notamment en termes d'ingénierie.

Enfin, « la question de la solidarité entre territoires est à la fois une condition *sine qua non* du ZAN et un défi colossal »<sup>10</sup>. Dès lors, les membres de la CAT encouragent à **favoriser les coopérations interrégionales, notamment dans le cadre de la révision du SDRIF, pour envisager une trajectoire ZAN de manière partagée**. « De la bonne coordination de l'ensemble des acteurs impliqués dépendra une mise en œuvre ambitieuse de l'objectif ZAN, garantissant la préservation de la biodiversité, la résilience des territoires et le bien-être de leurs habitants »<sup>11</sup>.

En conclusion, les conseillères et conseillers de la CAT indiquent que l'objectif ZAN doit permettre d'inventer de nouvelles réponses urbaines, en visant à optimiser la densité pour rationaliser l'emploi du foncier tout en veillant à la qualité de l'aménagement des territoires, à leur revitalisation, au maintien des services existants et à la qualité de vie des habitants. Cela nécessite d'appréhender de manière globale les évolutions régionales à moyen terme et de s'interroger sur les manières d'accompagner les transformations, notamment après la crise sanitaire et sociale du Covid-19. C'est là tout l'enjeu de l'élaboration du nouveau SDRIF-E, qui devra permettre d'envisager un aménagement du territoire régional durable, qualitatif et résilient.

<sup>8</sup> Parcs naturels régionaux de France, *Objectif ZAN : le projet de développement local, un levier de sobriété foncière*, Etude, janvier 2021

<sup>9</sup> IPR, cycle d'ateliers du ZAN, janvier-juin 2020

<sup>10</sup> IPR, *Zéro artificialisation nette, un défi dans précédent*, notre rapide n°832, janvier 2020

<sup>11</sup> *Idem*.

## Commission Développement économique (CDE)

- 1) *La concentration des emplois dans la zone dense induit une densification de l'habitat. Pensez-vous que le développement de l'économie circulaire peut permettre de créer des emplois non délocalisables dans les villes moyennes et contribuer ainsi à déconcentrer l'habitat ?*

Du fait du rapport direct de l'économie circulaire avec le concept de proximité, sa mise en œuvre sur l'ensemble du territoire francilien permettrait ainsi un développement global. Les démarches d'économie circulaire sur une échelle locale permettent justement de créer des emplois de proximité, durables et locaux qui renforceront l'attractivité économique des villes moyennes et redynamiser les centres-villes par exemple. Rapprocher les bassins de vie et les bassins d'emploi est une nécessité pour la limitation de la densification dans les zones déjà hyper densifiées et congestionnées, mais aussi pour la diminution des coûts induits en matière de transport. Par effet mécanique, des Franciliens pourront ainsi trouver des emplois dans de plus petites villes, limiter les mobilités inutiles et déconcentrer la pression résidant dans les grandes villes. Attention, cependant, au volume réel, puisqu'en 2016 l'économie circulaire ne représentait que 800 000 équivalents temps plein en France<sup>12</sup>. Le cabinet de conseil Auxilia a réalisé une étude prospective sur les potentiels emplois issus de l'économie circulaire : ils représenteraient 30 000 emplois supplémentaires d'ici 2030<sup>13</sup>. Les secteurs du réemploi, de la réparation et du recyclage constituent de vrais leviers pour la formation et la création d'emplois locaux.

- 2) *La SRB propose de faire de la biodiversité un atout économique et une source d'innovation, par exemple en développant la chimie végétale. Pensez-vous que favoriser les circuits courts, l'économie sociale et solidaire ainsi que l'économie de la fonctionnalité permettrait de revivifier les centre-bourgs ?*

En effet, ces démarches peuvent être considérées comme des leviers dans la revivification des centre-bourgs. Elles sont utiles afin de créer une vision locale, solidaire et de confiance d'un développement économique d'une commune. Néanmoins, il est pertinent d'apprécier également cela dans le prisme d'une revitalisation différenciée des territoires en fonction des ressources disponibles localement.

Des recommandations synthétiques peuvent viser cet objectif de revitalisation :

- Développer une offre de commerce différenciée de celles des plus grands ensembles (petits commerces spécialisés et essentiels) ;
- Adapter l'offre commerciale et le développement économique aux publics résidant dans les centre-bourgs (personnes âgées par exemple) ;
- Mettre en œuvre une économie davantage tournée vers la nature pour promouvoir la qualité du cadre de vie des centre-bourgs (circuits-courts) ;
- Proposer des services innovants au cœur de l'économie de la fonctionnalité (centre multi-services, structure hybride proposant un tiers-lieu, projets de boutiques à l'essai) ;
- Promouvoir la proximité augmentée à travers une offre numérique ouverte et responsable.

- 3) *La crise sanitaire a montré que le travail à distance (télétravail, tiers-lieux) permet de limiter les déplacements domicile/travail. Pensez-vous que la généralisation du haut-débit pourrait servir de levier pour rendre les villes moyennes plus attractives ?*

Le déploiement du très haut-débit (THD) permet assurément de lutter contre les fractures économiques, sociales et territoriales en matière de numérique, y compris dans les grandes villes. Cet accès permet ainsi à des zones rurales, des villes moyennes et des quartiers isolés de mettre en avant un accès équivalent à celui des plus grands ensembles urbains. Les projets de tiers-lieux et d'espaces de coworking prend ainsi toute sa dimension dans la période actuelle qui voit émerger une volonté des personnes en télétravail de se reloger dans des zones moins sujettes à la pression foncière. Et des entreprises à conquérir de nouveaux espaces sur le territoire francilien. Par ailleurs,

<sup>12</sup> L'économie circulaire, combien d'emplois ? France Stratégie, avril 2016

<sup>13</sup> Emplois circulaires au Carré, Auxilia et JP MORGAN, Juin 2019

cette généralisation du haut-débit peut également être un vecteur de numérisation des micro entreprises, des artisans et des commerces qui pourront développer des sites web, intégrer des marketplaces et améliorer leur communication. L'attractivité de ces commerces pourrait ainsi constituer un atout équivalent pour l'attractivité des villes petites et moyennes.

#### 4) *Faut-il, en Île-de-France, développer, élargir ou améliorer les dispositifs tels que les Zones de revitalisation rurale (ZRR) et les Pôles d'excellence rurale (PER) ?*

Rappelons tout d'abord que le dispositif de zone de revitalisation rurale concerne les intercommunalités caractérisées par une densité faible (inférieure à 63 habitant/km<sup>2</sup>) et un revenu fiscal par unité de consommation inférieur ou égal à 19 111€ dans laquelle sont appliquées des exonérations fiscales pour les entreprises (impôt sur le revenu ou sur les sociétés, contribution économique territoriale, taxe foncière et taxe d'habitation, cotisations sociales de l'employeur, cotisations patronales d'assurances sociales et allocations familiales pour l'embauche du premier au cinquantième salarié).

Ensuite, le Pôle d'excellence rurale est un appel à projets national visant à soutenir des démarches de développement économique situées soit en zone de revitalisation rurale soit en dehors des zones urbaines de plus de 30 000 habitants. Deux enjeux sont visés : accroître la capacité économique des territoires ruraux et répondre aux besoins de la population dans le domaine des services au public en fonction des évolutions des territoires.

D'après des éléments issus des discussions au Sénat en 2019, le dispositif des ZRR est prorogé jusqu'à fin 2021. Cependant son efficacité semble relative dans le sens où l'émergence de nouvelles intercommunalités ont pu déposséder certaines communes de cette aide. Par ailleurs, l'allègement des charges à l'embauche correspond à un allègement déjà opéré au niveau général. Un certain nombre de voix critiquent ce dispositif du fait d'un impact très négligeable sur l'installation effective d'entreprises dans les ZRR.

Concernant l'action de la Région Île-de-France dans le cadre du Pacte rural on peut constater :

- **17,8 M€** ont été accordés sous la forme de subventions aux entreprises situées sur des territoires ruraux, **4,9 M€** en avances remboursables et **349 M€** sous forme de prêts garantis par la Région ;
- **6,5 M€** ont été engagés dans 113 communes rurales dans le cadre du « dispositif de sauvegarde des commerces de proximité » en faveur du maintien d'une activité commerciale dans les zones rurales.

#### 5) *Quelle devrait être la part de foncier dévolue aux activités productives ?*

De 1990 à 2018, les surfaces de foncier productif ont augmenté de 207 ha/an en Île-de-France, uniquement en grande couronne. En revanche, la petite couronne a perdu 30 ha/an de foncier productif entre 2003 et 2012<sup>14</sup>. Selon des scénarios prospectifs, l'industrie et la logistique auront besoin d'1,5 million de m<sup>2</sup> d'ici 2030, ce qui représente 240 ha/an de foncier à trouver parmi les zones agricoles et les terrains déjà urbanisés. Nous devons encourager ce développement afin de favoriser l'installation d'activités stratégiques de productions et des compétences humaines afférentes en Ile-de France.

Diverses préconisations issues de documents d'études paraissent pertinentes :

- Mobiliser le foncier en faveur de l'activité productive à l'échelle régionale (intégrer ces nécessités dans le SCOT (Schéma de cohérente territoriale), faire des 24 bassins d'emplois franciliens l'échelle d'actions pour l'immobilier d'entreprises, sanctuariser et rénover les ZAE particulièrement en zone dense)<sup>15</sup> ;
- Prendre réellement en compte les besoins des PME dans les opérations d'aménagement<sup>16</sup> ;

<sup>14</sup> Quels besoins en foncier pour les entreprises industrielles franciliennes ? CCI Paris-IdF, janvier 2018

<sup>15</sup> Idem

<sup>16</sup> Idem

- Se servir des ZAE existantes afin de débloquer de nouveaux pans de foncier disponible pour les entreprises, promouvoir la densification dans la ZAE pour éviter l'étalement urbain, lutter contre l'obsolescence immobilière des zones d'activités<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Zones et parcs d'activités économique en Île-de-France, IAU, décembre 2018

## Commission Emploi (CE)

1. La concentration des emplois dans les zones agglomérées provoque une crise du logement chronique et une densification excessive. **Pensez-vous que les outils existants actuellement permettent de développer les bassins d'emplois dans les villes moyennes ?**

En premier lieu, la commission Emploi indique que la concentration des emplois dans les zones agglomérées ne semble pas être l'unique cause de la crise du logement susmentionnée. En effet, d'autres facteurs peuvent expliquer le déséquilibre entre l'offre et la demande de logement, en particulier au centre de la métropole : des facteurs démographiques (les logements occupés ne correspondent pas ou plus aux besoins des ménages), des facteurs sociologiques (liés notamment à l'explosion du nombre de familles monoparentales) ou encore le coût « spéculatif » du foncier. Dès lors, la concentration des équipements et des services (services de santé, de culture, commerces de proximité, etc.) est également une cause de la crise du logement.

En second lieu, il convient de s'interroger sur la définition d'une ville moyenne. En effet, comme l'a précisé l'Institut Paris Région (IPR)<sup>18</sup>, il s'agit d'une notion difficile à définir : « Étudier les villes moyennes en Île-de-France, c'est se confronter à une double difficulté définitionnelle. Une première difficulté (concerne l'absence) de définition stabilisée dans le temps et les différentes aires culturelles de cette catégorie de villes (Santamaria, 2012). Elle varie selon les critères et les seuils retenus par ceux qui en font usage : des critères de taille, des critères fonctionnels ou socio-économiques. La singularité de l'aire urbaine francilienne, qui déborde les frontières administratives de l'Île-de-France, constitue la seconde difficulté de l'objet villes petites et moyennes appliquée au cas francilien ». Ainsi, certaines villes de 15 000 habitants peuvent avoir des fonctions identiques à celles qui comptent 50 000 habitants dans une aire urbaine importante avec un moindre dynamisme. La commission Emploi ajoute que la redynamisation des villes dites moyennes et rurales est au centre de la politique gouvernementale d'aménagement du territoire, de développement économique et d'attractivité notamment dans le cadre des programmes Action cœur de ville (ACV) et Petites villes de demain. En Île-de-France, ACV compte 19 villes toutes situées en grande couronne, allant de Sartrouville à Rambouillet en passant par Trappes, Corbeil ou Fontainebleau. Le programme Petites villes de demain compte quant à lui 40 communes franciliennes. Cependant, ces deux programmes n'ont pas encore été évalués et leurs impacts restent difficiles à mesurer.

Ainsi, la commission Emploi considère qu'en Île-de-France, une ville moyenne, hors son nombre de citoyens, est située en dehors de la zone dense de son aire urbaine. Dans ce cadre, le développement des bassins d'emplois dans les villes moyennes doit nécessairement passer par un aménagement des territoires concernés pour attirer les entreprises et leurs salariés. Cela nécessite d'adapter les infrastructures de transports, de communication, mais également les superstructures de services à même de répondre aux besoins des ménages. La question du développement des bassins d'emploi dans les villes moyennes est donc pleinement liée aux enjeux du Grand Paris Express (GPE). En effet, à titre d'exemple, l'intégration de certains territoires, comme le Val d'Oise, dans le réseau du GPE est très limitée<sup>19</sup>.

Dès lors, sous le seul aspect de l'aménagement, les conditions ne semblent pas encore réunies pour développer les villes dites moyennes, et l'on constate que celles qui profitent le plus de l'attractivité de l'aire urbaine de Paris sont situées hors de l'Île-de-France (comme Chartres, Dreux ou Evreux).

Par ailleurs, en termes d'outils pouvant permettre le développement des bassins d'emploi, le Ceser a pointé dans ses précédents travaux<sup>20</sup> que la mise en œuvre opérationnelle des bassins nécessite la réalisation d'un diagnostic territorial et l'appropriation par les acteurs de terrain des données relatives au bassin. Sur la base de ces travaux, Défi métiers encourage l'utilisation de

<sup>18</sup> IPR, « Villes des franges de l'agglomération parisienne : Être plus qu'une simple campagne de Paris ! », juin 2019

<sup>19</sup> Le nouveau métro automatique du Grand Paris Express ne passera que par une seule gare sur le territoire valdoisien, celle du Triangle de Gonesse, projet de gare hautement controversé depuis l'abandon du projet Europacity. Le Ceser s'est positionné sur ce sujet dans sa contribution « Le Triangle de Gonesse : un laboratoire de la Métropole Nature ? », adopté le 27 février 2020

<sup>20</sup> Ceser Île-de-France, « Mise en œuvre opérationnelle des bassins d'emploi », 29 janvier 2021

l'outil « [Dynamique des bassins](#) », qui a été créé dans cet objectif, afin que l'ensemble des acteurs travaillent sur des données fiables et uniformes et afin de construire [une connaissance commune et partagée des bassins](#). Il s'agit d'un outil commun aux différents acteurs franciliens concernés par le traitement de la donnée et l'analyse territoriale.

En outre, au sein de ces travaux, le Ceser a indiqué que d'autres outils et actions méritaient d'être utilisés ou renforcés pour le développement des bassins d'emploi, notamment :

- Une articulation durable et effective entre les référents SPRO<sup>21</sup> et la coordination des bassins ;
- Une concertation renforcée avec le CREFOP<sup>22</sup> dans le suivi des actions des bassins d'emploi ;
- Une coordination efficiente entre les travaux des bassins d'emplois et le PRIC (Pacte régional d'investissement dans les compétences).

## 2. La crise sanitaire a mis à mal des pans entiers de l'économie. Elle a aussi développé le télétravail. **Pensez-vous que le travail à distance permet, en limitant les déplacements, de revivifier les territoires ruraux ?**

La crise épidémique a, selon certains, enclenché un phénomène d'exode urbain. Le désir de vivre autrement, l'aspiration à un retour à la campagne, serait rendu possible grâce au télétravail. Cependant, à ce stade, la commission Emploi indique ne pas disposer des données nécessaires ou du recul suffisant pour estimer si ce phénomène va perdurer, ni s'il va permettre une redynamisation des territoires ruraux.

De plus, il paraît difficile de mesurer dans quelles proportions le télétravail va se développer à moyen et long termes. Dans l'hypothèse où les conditions d'exercice du télétravail seraient réunies, il faudrait également que les équipements et services (de santé, de transports, d'éducation, de culture, de sports, de loisirs, etc.) permettent une installation des télétravailleurs citadins dans les territoires ruraux. Ici encore, cela nécessite la construction et la mise en œuvre de politiques publiques d'aménagement de ces territoires. Le télétravail à lui seul ne paraît pas être la solution pour redynamiser les zones rurales, si ce n'est de façon marginale.

Enfin, il est à noter que les métiers-clefs nécessitant du travail en présentiel sont largement occupés par les habitants de territoires ruraux. En effet, les travailleurs-clés résident peu à Paris, mais surtout en Seine Saint Denis et dans les territoires franges. En outre, 37% d'entre eux utilisent les transports en commun pour les trajets domicile-travail<sup>23</sup>. Ces aspects méritent donc d'être pris en compte dans la construction et la mise en œuvre des politiques publiques visant à l'aménagement et au développement de ces territoires ruraux, qui ne peuvent cibler uniquement l'installation des télétravailleurs en laissant de côté les questions de mobilité.

## 3. La région soutien des dispositifs d'urbanisme transitoire qui permettent une occupation provisoire du foncier et la mutualisation des usages. **Ces dispositifs permettent-ils de favoriser l'emploi ?**

L'urbanisme transitoire est une forme d'utilisation temporaire d'espaces vacants qui ont vocation, à plus ou moins long terme, à être réaménagés de façon pérenne. Comme l'a défini l'IPR<sup>24</sup>, un projet d'urbanisme transitoire comporte les éléments suivants :

- Le projet s'intègre dans un contexte préexistant et révèle des besoins locaux, de la collectivité et de ses habitants, des citoyens, des travailleurs, des jeunes, des femmes... ;
- Il s'intègre dans une stratégie et permet des actions coordonnées entre acteurs ;
- Il permet d'alimenter le projet urbain par la préfiguration des usages et l'identification des besoins ;
- Le projet transitoire est transversal, il révèle des usages potentiels, le plus souvent mixtes ;
- Le projet transitoire n'est ni figé, ni prédéfini (diversité des pratiques, des acteurs et des méthodes).

<sup>21</sup> Service public régional de l'orientation

<sup>22</sup> Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles

<sup>23</sup> INSEE Analyses, « 765 000 travailleurs-clés franciliens répondent aux besoins fondamentaux de la population » N°128, février 2021

<sup>24</sup> IPR, « L'urbanisme transitoire », Les carnets pratiques d'aménagement n°9, septembre 2018

Par ailleurs, dans ses travaux, l'IPR a recensé les initiatives d'urbanisme transitoire mises en place en Île-de-France depuis 2012 et en a identifié les bienfaits pour les différents acteurs impliqués :

- Pour les collectivités locales : animer le territoire et stimuler des dialogues entre habitants, acteurs locaux et collectivités ;
- Pour les propriétaires : limiter les dépenses d'entretien et les dégradations potentielles liées aux sites inoccupés, valoriser un site ;
- Pour les occupants : agir sur son cadre de vie, rencontrer des partenaires, valoriser des pratiques professionnelles.

En Île-de-France, la Région a lancé un appel à projet « Soutien régional à l'urbanisme transitoire ». En 2020, 74 projets étaient retenus sur des lieux tels que des friches industrielles ou des bâtiments désaffectés pour la réalisation d'activités économiques ou socioculturelles portées par des collectivités territoriales, aménageurs ou associations.

Au travers des expériences passées et en cours, l'occupation temporaire semble constituer une réelle opportunité. En effet, elle permet de ne pas laisser à l'abandon des friches ou bâtiments, et de réaménager des quartiers entiers. En théorie, ce dispositif pourrait donc permettre de favoriser l'emploi en accompagnant le démarrage d'activités, comme par exemple en utilisant des friches pour développer une culture bio ou créer des espaces de coworking. Cependant, à la lecture des projets soutenus par la Région, relativement peu ont un objet générateur d'emploi. Ils sont principalement tournés vers des opérations d'aménagement de la ville, en l'attente d'opérations de plus grande envergure.

De plus, à ce stade, la commission Emploi indique qu'il n'existe pas de données globales permettant de mesurer si ce dispositif d'urbanisme transitoire a permis de favoriser l'emploi. Cependant, la commission précise que certaines initiatives spécifiques ont communiqué leurs résultats. C'est par exemple le cas du projet « Les Grands Voisins » (Paris, 14<sup>ème</sup> arrondissement), qui a permis la création de 150 emplois.

Finalement, ces initiatives semblent donc très intéressantes, mais il paraît nécessaire de renforcer leur lien avec l'emploi, en l'intégrant dans le cahier des charges des futurs appels à projets ou dans les critères de sélection de ceux-ci, afin de favoriser les projets inclusifs pour les personnes les plus éloignées de l'emploi (jeunes, seniors, personnes en situation de handicap, personnes résidant en QPV, etc.).

4. La Stratégie régionale pour la biodiversité propose de faire de la biodiversité un atout économique et une source d'innovation, par exemple en développant la chimie végétale.  
**Pensez-vous que favoriser les circuits courts, l'économie sociale et solidaire ainsi que l'économie de la fonctionnalité permettrait de créer des emplois dans les centre-bourgs ?**

Dans son rapport « *La biodiversité, une opportunité pour le développement économique et la création d'emploi* » rédigé en 2016 à la demande de la ministre de l'Environnement, l'experte Emmanuelle Delannoy constate que la biodiversité contribue largement à l'économie française et à l'emploi, bien que le secteur français de la biodiversité ait du mal à se structurer. Le rapport indique par exemple que les secteurs économiques qui dépendent fortement de la biodiversité génèrent près d'1,5 million d'emplois au niveau national, soit environ 10 % du total des emplois. Ainsi, la commission Emploi souligne que la biodiversité au sens large constitue une opportunité pour la création d'emplois.

En Île-de-France, la Stratégie pour la biodiversité 2020-2030 a été adoptée le 21 novembre 2019. 400 millions d'euros ont été mobilisés pour mettre en œuvre cette stratégie d'ici 2030, dont 200 millions d'euros d'ici 2025. Par ailleurs, la Stratégie régionale en faveur de l'économie circulaire (SREC) 2020-2030 a quant à elle été adoptée en septembre 2020, avec l'objectif de faire de l'économie circulaire un gisement de développement, source de compétitivité et de relocalisation d'activités, de solidarité, d'innovation sociétale et d'emploi.

Prenant en compte ces deux Stratégies, la commission Emploi indique que l'un des principaux enjeux au niveau régional consiste à parvenir à structurer des réseaux économiques ancrés dans les territoires. Cela pourrait notamment passer par<sup>25</sup> :

- La commande publique, en encourageant par exemple les circuits courts pour la restauration dans les établissements publics (cantine scolaires, EHPAD, etc.). Cela pourrait permettre de soutenir l'emploi local et les producteurs du territoire, tout en leur assurant d'autres débouchés agricoles pour lutter contre le gaspillage alimentaire (notamment lors des fermetures des établissements scolaires durant les vacances) ;
- L'accompagnement à l'émergence de nouveaux métiers, compétences et formations nécessaires à l'économie circulaire. Ce levier de la SREC<sup>26</sup> mériterait d'être mis en œuvre avec rapidité et puissance. En effet, comme l'a souligné l'avis du Ceser sur la SREC<sup>27</sup> : « L'économie circulaire doit aussi déboucher sur une politique de l'emploi. Le développement d'emplois de techniciens de maintenance, les services après-vente (SAV), proches des utilisateurs finaux, dans des ateliers de proximité en ville, est un atout pour les problématiques écologiques et l'emploi industriel » ;
- L'appui à la création d'entreprises d'Economie sociale et solidaire (ESS). En effet, les créations d'emploi dans l'ESS sont importantes en Île-de-France, avec une moyenne de 3 500 emplois créés par an depuis 2010<sup>28</sup>. La crise a violemment percuté cette dynamique : en comparant le deuxième trimestre de 2020 avec le même trimestre de 2019, 7 % des structures ont disparu ainsi que 2,1 % des emplois.

Finalement, la biodiversité, l'économie circulaire et l'économie sociale et solidaire peuvent constituer des opportunités en termes de créations d'emplois dans l'ensemble du territoire régional, et pas uniquement dans les centre-bourgs, à condition de bénéficier d'un ancrage territorial. L'enjeu pour la Région consiste donc à accompagner les territoires et à engager les secteurs de l'économie francilienne dans la relance verte, circulaire et solidaire, dans l'objectif de favoriser l'emploi.

---

<sup>25</sup> Liste d'exemples non exhaustive

<sup>26</sup> Axe 2, levier 4 de la Stratégie régionale en faveur de l'économie circulaire

<sup>27</sup> Ceser Île-de-France, *Avis sur la Stratégie régionale en faveur de l'économie circulaire*, adopté le 14 septembre 2020

<sup>28</sup> CRESS Île-de-France, *Note de conjoncture de l'ESS en Île-de-France*, novembre 2020

## Commission Education, formation, enseignement supérieur et recherche (CEFER)

- 1) Les établissements scolaires **constituent** un gisement important en matière de renaturation.  
**Pensez-vous qu'il serait opportun de favoriser la mise en valeur de ce potentiel (foncier et bâtiments) ? - voir le projet RECRE (RECYclage, Réduction des déchets à l'École)**

Les établissements scolaires, par leur nombre et leurs superficies constituent des réserves foncières non négligeables pour participer à la trame verte des villes dès lors que les sols et les bâtiments sont végétalisés, que la gestion de ces espaces est douce (c'est-à-dire sans intrants chimiques). Lorsque les cours et parkings sont artificialisés et imperméabilisés par du ciment ou du bitume, ces espaces deviennent inhospitaliers pour la biodiversité et leur intérêt pour l'écosystème urbain réduit à néant.

A Paris et dans quelques autres villes d'Île-de-France, les municipalités essaient de désartificialiser les cours d'école. Dans un premier temps, il était surtout question de permettre l'infiltration de l'eau en couvrant le sol d'un revêtement poreux. Cependant la démarche peut être encore plus intéressante sur le plan écologique lorsque le sol requalifié permet la pousse de végétaux qui vont eux-mêmes accueillir toute une faune associée. L'écosystème ainsi reconstitué peut apporter aux élèves et personnels des groupes scolaires ainsi qu'aux habitants des quartiers des bénéfices tout à fait remarquables : régulation des températures en période de canicule, absorption des polluants, stockage du carbone, régulation du bruit... D'autres types de bénéfices, plus culturels ceux-là, s'offrent aussi aux enseignants qu'ils pourront exploiter au travers de leurs activités pédagogiques. Ils consistent à permettre aux élèves un accès à la nature et aux processus biologiques naturels qui peuvent être l'objet de pratiques (jardinage, élevage d'insectes, escargots...), d'expérimentations et observations très enrichissantes pour des petits citadins. Les bénéfices culturels peuvent éventuellement être partagés avec les citadins vivant dans le voisinage des groupes scolaires, dès lors que l'accès aux espaces désartificialisés est rendu possible pendant ou en dehors des horaires scolaires.

Des projets divers sont actuellement à l'étude grâce à des appels d'offre par différentes structures (ADEME, ...). Ils visent à évaluer les bénéfices de ces renaturations en termes écologique, économique et en termes de bien être pour les citadins ou à formaliser avec les équipes enseignantes les apports pédagogiques de ce type de démarche.

- 2) La transition vers une société plus sobre nécessite un important effort de formation des usagers mais aussi de recherche. **Quelles sont les leviers qui permettraient de développer la résilience des Franciliens ? Cécile Colle**

Pour réaliser une transition vers une société plus sobre, un effort important de formation des usagers mais aussi de recherche est nécessaire. A cet effet, plusieurs leviers peuvent être utilisés pour développer la résilience des Franciliens :

En premier lieu, il semble important de démontrer l'implication pour la sobriété énergétique en Île-de-France lors des JOP 2024 à travers des indicateurs, des actions de sensibilisation et de formation, et aussi des aménagements favorisant les mobilités actives (formes de transport qui n'utilisent que l'activité physique humaine comme source d'énergie), diminuant les déplacements, favorisant la production locale, etc.

Cet effort de formation passe également par la mise en œuvre d'un comportement « exemplaire » de la Région sur le sujet en appliquant directement la sobriété au sein de ses effectifs et de son patrimoine. Cette démarche peut également inclure :

- L'organisation des concours d'idées sur le nudge et/ou un challenge spécifique pour l'Île-de-France ;
- L'établissement d'un diagnostic à l'aide d'un questionnaire ;
- L'aide au financement d'interventions pédagogiques ;
- Des « Journées de la sobriété » impliquant les usagers des lycées et des bâtiments régionaux dans une visée de sensibilisation et de responsabilisation.

Il est également important de se pencher sur la formation et l'accompagnement des décideurs, personnes en capacité d'enclencher des changements de comportements à travers des mesures locales. Ces derniers peuvent s'avérer être de véritables leviers de développement de la résilience des Franciliens. Cette action est conditionnée par le financement de telles formations pour les collectivités territoriales, l'ajout d'un volet « sobriété » à part entière dans les formations de l'Institut Paris Région et la participation inspirante à des mises en situation pratique de la « sobriété » pour les décideurs.

Enfin, il semble nécessaire d'inclure dans ces formations une communication claire et explicite des différentes notions de la sobriété, pour éviter toute confusion. Il s'agit d'une porte d'entrée obligatoire pour changer les comportements, en donnant une dimension positive à la notion en communiquant sur les bénéfices collatéraux ou co-bénéfices des actions de sobriété. La coopération active des occupants étant plus que jamais nécessaire afin d'éviter les effets rebonds, il convient de favoriser cette dynamique à travers la constitution de projets d'habitants, l'usage de nudges et les coopératives afin de constituer des pistes concrètes.

- 3) La participation citoyenne, qui permet d'améliorer les projets grâce à l'expertise des habitants, doit s'apprendre. Les processus participatifs ne s'improvisent pas. **Comment acculturer l'ensemble des Franciliens à de nouvelles pratiques qui requièrent leur action ? Utilisation des sciences participatives**

#### **Les sciences participatives sont des outils particulièrement adaptés pour acculturer les citoyens aux problématiques environnementales.**

Pour suivre l'évolution de la qualité des écosystèmes, la collecte d'informations nécessaires implique de mobiliser un très grand nombre d'acteurs. Ces informations concernent des données sur la faune, la flore, les milieux plus ou moins naturels et leur analyse permet de renseigner les phénomènes d'appauvrissement de la biodiversité et de changements globaux. De nombreuses sciences naturalistes se tournent donc vers des bénévoles répartis et disséminés sur le territoire, pour atteindre une masse critique suffisante pour apporter les données nécessaires. Les programmes de sciences participatives, sciences citoyennes, sciences collaboratives... sont de plus en plus nombreux et s'intéressent à des aspects très variés de l'environnement. En fait, leur but est double : 1) récupérer des données importantes en termes de surfaces échantillonnées et sur de longues périodes ; 2) développer un outil de sensibilisation des citoyens en amenant les observateurs à changer leur regard sur les problématiques environnementales et donc, contribuer collectivement à une meilleure prise en charge de la gestion raisonnée et soutenable des écosystèmes et des ressources. Evidemment, ces programmes doivent être abordés dès le plus jeune âge en les intégrant aux programmes scolaires des sciences du vivant et de l'environnement.

Les études faites sur l'influence de la participation à ces programmes montrent que les pratiques personnelles des observateurs évoluent vers des usages moindres de pesticides et des tontes moins fréquentes ou plus localisées dans leurs jardins privés. En région Île-de-France où les villes tiennent une place importante dans le territoire, les projets de science participative tournées vers l'urbain encouragent et aident les participants à mieux connaître les espèces végétales et animales qui les entourent. Outre les données récoltées qui alimentent les modèles scientifiques et permettent une meilleure compréhension du fonctionnement de la biodiversité, l'intérêt de ces programmes est de changer la perception des citadins et de leur faire apprécier une gestion plus différenciée des espaces verts et un plus grand respect des espèces qui forment l'écosystème urbain.

Les citoyens participent mais on ne les écoute pas beaucoup : Triangle de Gonesse, jardin de Montreuil, convention citoyenne par exemple.

- 4) Le logement des étudiants est un problème récurrent qui s'est aggravé depuis le début de la crise sanitaire. Parallèlement, on assiste à une déprise des bureaux. **Les anciens bureaux et locaux d'activités constituent-ils un gisement permettant la création de logements étudiants ?**

Oui, les bureaux et locaux d'activités actuellement en situation de dévissage sur un marché que la crise sanitaire va bouleverser sur le long terme constituent bel et bien un gisement permettant la création de logements étudiants, à condition de se trouver à proximité de pôles universitaires et d'être correctement desservis par les transports collectifs.

La faisabilité et la rentabilité d'une conversion de locaux pour passer du tertiaire au logement étudiant dépendent de nombreux facteurs mais le choc des contraintes sanitaires de la crise du Covid sur les usages contribue à lever les résistances.

La conversion des locaux réduit de 50 % les émissions de gaz à effet de serre par rapport à la construction en évitant entre autres le gaspillage de matériaux, mais surtout elle réduit le rythme insoutenable de l'artificialisation des sols et de l'étalement urbain (conformément à l'objectif 3 de la Convention Citoyenne pour le Climat)<sup>29</sup>.

Dans les prochaines années, l'essor de la construction « réversible » devrait permettre un gain de souplesse et d'évolutivité aux villes.

---

- 1- Rappel des enjeux
- 2- Évolution de la situation en dates et chiffres clés
- 3- Les freins à la transformation des bureaux en logements
- 4- Crise du Covid, crise de l'immobilier tertiaire : l'effet accélérateur
- 5- Les leviers possibles
- 6- Quelques exemples de transformation de bureaux en logements étudiants en Île-de-France
- 7- Préconisations

## **1 – Rappel des enjeux**

La pénurie de logements en Île-de-France et le besoin de foncier pour y pallier est souvent opposée à l'impérieuse nécessité de protéger les terres de l'artificialisation.

Il existe pourtant des alternatives à de nouvelles emprises foncières, c'est la réutilisation de surfaces déjà artificialisées, voire la transformation de bâtiments existants en logements et notamment en logements étudiants, d'autant qu'en attendant la généralisation de la réversibilité des bâtiments, la restructuration d'un plateau tertiaire en multiples petites unités reste plus facile techniquement que de créer des appartements familiaux.

## **2 - Évolution de la situation en dates et chiffres clés**

**En 2004** aux Pays-Bas puis **en 2010** en France (au Havre), la pénurie de logement étudiant a conduit à créer des résidences étudiantes en empilant des containers de transport maritime viabilisés<sup>30</sup>.

**En 2013**, seuls les immeubles haussmanniens parisiens se prêtent en souplesse à une « re » conversion<sup>31</sup>. Initialement construits pour loger puis transformés massivement en bureaux dans certains quartiers de Paris avec l'essor du tertiaire, ils redeviennent logements avec facilité. Leur situation en cœur de ville est un atout, tout comme la possibilité de transformation partielle des immeubles.

**En 2014**, Paris compte 800.000 m<sup>2</sup> de bureaux vides, soit 5 % du parc tertiaire parisien<sup>32</sup>.

**En 2015**, afin de faciliter la mutation d'immeubles tertiaires, l'Assemblée Nationale vote une exonération de taxe foncière pour les bureaux reconvertis en logements.

---

<sup>29</sup>[https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/01/19/la-transformation-de-bureaux-en-logements-seduit-les-investisseurs-institutionnels\\_6066833\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/01/19/la-transformation-de-bureaux-en-logements-seduit-les-investisseurs-institutionnels_6066833_3234.html)

<sup>30</sup> <https://www.ouest-france.fr/normandie/le-havre-76600/au-havre-le-succes-des-logements-conteneurs-ne-se-dement-pas-5951622>

<sup>31</sup><https://business.lesechos.fr/directions-financieres/financement-et-operations/valorisation/0202518977066-transformer-des-bureaux-en-logements-une-fausse-bonne-idee-4396.php>

32

**En 2016**, L'Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise en Île-de-France (ORIE) évalue les locaux vacants à 5 millions de m<sup>2</sup> en France dont 80% en Île de France. 1,2 million de m<sup>2</sup> de bureaux sont vides depuis plus de 3 ans en Île-de-France et chaque année des centaines de milliers de m<sup>2</sup> de bureaux cessent d'être adaptés à la demande.

Pourtant la conversion de bureaux en logement est restée anecdotique pendant des années. Entre 1990 et 2010 elle n'a concerné que 33.000 m<sup>2</sup> à Paris, pour passer de 41.000 et 43.000 m<sup>2</sup> en 2014 et en 2015 d'après l'ORIE<sup>33</sup>.

**En 2018**, les intervenants du Grand Paris, investisseurs et professionnels de l'immobilier, s'engagent à transformer 500 000 m<sup>2</sup> de bureaux vides en logements d'ici 2022 en Île-de-France<sup>34</sup>.

**En 2019**, la Fondation Abbé Pierre évalue le nombre de mal logés à 1,2 million de personnes en Île-de-France. Parmi eux un certain nombre d'étudiants en situation de précarité, sans compter tous les étudiants d'Île de France qui n'ont pas les moyens de décohabiter.

**L'année 2020** enregistre une chute inédite du nombre de mètres carrés de bureaux pris à bail (– 44 % en Île-de-France, selon ImmoStat)<sup>35</sup>.

La Région travaille depuis 2 ans sur l'actualisation du Schéma régional du logement étudiant (SRLE) intégré au Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) en vue de réaliser un référentiel « pour la délivrance des agréments et la mise en œuvre de financements publics dédiés aux opérations à caractère social<sup>36</sup>. »

### **3 – Les freins à la transformation des bureaux en logements**

Les freins à la transformation sont de plusieurs ordres :

- **Le gisement réellement mobilisable est réduit** <sup>37</sup> : parmi celui-ci des surfaces neuves dont il ne serait pas pertinent de changer l'usage / ou des surfaces isolées dans des zones d'activités isolés et mal desservies. / Le dispositif facilitateur du projet de loi Elan ne concerne que des immeubles entiers : Les m<sup>2</sup> vacants sont souvent des plateaux dans des immeubles partiellement occupés / Rénovation comme démolition présentent un coût auquel les propriétaires préfèrent se soustraire en conservant parfois leurs biens vides (donc exonéré d'impôts) pendant des années... ;
- **Les contraintes techniques sont fortes** (hauteur des étages, distribution des flux etc.) ;
- **La transformation entraîne une déperdition** d'environ 15% la surface rentable<sup>38</sup> (les parties communes) donc un coût pour les opérateurs ;
- **La fiscalité des logements est plus élevée** ;
- **Les règlementations sont différentes** en fonction de la destination du bâtiment. « *L'idéal pour anticiper au mieux la reconversion des bâtiments serait une uniformisation des réglementations du logement et du tertiaire qui simplifierait grandement les opérations.* <sup>39</sup> »

Toutefois l'idée fait son chemin et si les articles sur la question titraient il y a quelques années qu'il s'agissait d'une « *fausse bonne idée* » et que « *ce n'était pas si simple* », en 2021 les exemples d'opération de ce genre se multiplient dans les pages spécialisées et les constructeurs promeuvent la **réversibilité**.

<sup>33</sup> <https://www.lesechos.fr/thema/mipim-2020/que-fait-on-des-bureaux-vides-1242836>

<sup>34</sup> <https://www.lemoniteur.fr/article/dix-acteurs-de-l-immobilier-s-engagent-a-transformer-500-000-m2-de-bureaux-vides-en-logements-d-ici-2022.1959594>

<sup>35</sup> [https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/01/19/la-transformation-de-bureaux-en-logements-seduit-les-investisseurs-institutionnels\\_6066833\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/01/19/la-transformation-de-bureaux-en-logements-seduit-les-investisseurs-institutionnels_6066833_3234.html)

<sup>36</sup> <https://www.iledefrance.fr/reunion-du-groupe-de-travail-orhh-sur-le-logement-des-etudiants-en-ile-de-France>

<sup>37</sup> <https://www.batiactu.com/edito/reconversion-bureaux-vacants-logements-est-elle-pertinente-53529.php>

<sup>38</sup> <https://www.cartefinancement.com/portfolio/la-loi-elan-facilite-la-transformation-de-bureaux-en-logements/>

<sup>39</sup> <https://www.batiactu.com/edito/transformer-bureaux-logements-pas-si-simple-55877.php>

## **4 – Crise du Covid, crise de l’immobilier tertiaire : l’effet accélérateur**

L’article des Echos « *Que fait-on des bureaux vides ?* »<sup>40</sup> souligne qu’en dépit des politiques incitatives, le marché de la conversation a modestement patiné jusqu’à la pandémie de Covid-19 mais qu’à présent, « *la transformation de bureaux en logements pourrait retrouver un nouveau souffle* ».

Le Monde annonce aussi une accélération de la mutation en janvier 2021<sup>41</sup>. La crise sanitaire finira-t-elle par vaincre la frilosité des acteurs du secteur ? Le mouvement est clairement amorcé et c’est à un alignement de planètes qu’on assiste, comme en témoigne la succession des articles du Monde sur la période : « *Les espaces de coworking devraient sortir renforcés de la crise* » (juin 2020)<sup>42</sup>, avec un triplement des espaces depuis 2015. « *L’immobilier de bureaux en Ile-de-France bouleversé par la crise* » (octobre 2020)<sup>43</sup> car l’émergence du télétravail fait baisser des prix de l’immobilier de bureaux. Enfin, « *La transformation de bureaux en logements séduit les investisseurs institutionnels* ».

La réversibilité doit être favorisée<sup>44</sup> :

« *Source d’opportunités à la construction et d’économies à la transformation, la réversibilité contribue également à la réalisation des objectifs de la ville durable, en favorisant le recyclage urbain et la mixité des fonctions.*

*La réversibilité est complexe mais possible et peut remédier à plusieurs maux :*

- *La vacance des bureaux en raison de leur obsolescence ;*
- *Le surcoût lié aux transformations de bureaux en logements ;*
- *La crise du logement en Île-de-France<sup>45</sup> ».*

Les plus grands groupes de construction ne s’y trompent pas et rivalisent de pédagogie pour présenter leurs solutions de construction réversible, par exemple Vinci avec son projet « *Conjugo* »<sup>46</sup>.

### ***Le cas particulier du quartier d’affaires de la Défense***

Doté d’un hub exceptionnel de transports collectifs, et situé à proximité ou en desserte directe de plusieurs universités, la seconde vie du quartier d’affaires pourrait avantageusement intégrer le logement et plus particulièrement le logement étudiant avec la conversion de tout ou parties d’immeubles de bureaux frappés d’obsolescence ou dédaignés.

Dès février 2019, Seloger.com signale le plongeon inédit du « *marché du premier quartier d’affaires européen à 135 300 m<sup>2</sup> placés, très en-deçà de la moyenne décennale* située à 180 000 m<sup>2</sup> ». L’année de ses 60 ans, la Défense était « *déjà en perte de vitesse avant la crise Covid* »<sup>47</sup> et un nouveau souffle devient urgent...

L’arrivée d’étudiants aiderait sans doute l’établissement public Paris La Défense qui s’évertue depuis des années à insuffler un peu de vie dans ce quartier à se rapprocher de cet objectif.

<sup>40</sup> <https://www.lesechos.fr/thema/mipim-2020/que-fait-on-des-bureaux-vides-1242836>

<sup>41</sup> [https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/01/19/la-transformation-de-bureaux-en-logements-seduit-les-investisseurs-institutionnels\\_6066833\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/01/19/la-transformation-de-bureaux-en-logements-seduit-les-investisseurs-institutionnels_6066833_3234.html)

<sup>42</sup> [https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/06/29/les-espaces-de-coworking-devraient-sortir-renforces-de-la-crise\\_6044526\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/06/29/les-espaces-de-coworking-devraient-sortir-renforces-de-la-crise_6044526_3234.html)

<sup>43</sup> [https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/10/13/l-immobilier-francilien-de-bureaux-bouleverse-par-la-crise-sanitaire\\_6055831\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/10/13/l-immobilier-francilien-de-bureaux-bouleverse-par-la-crise-sanitaire_6055831_3234.html)

<sup>44</sup> [http://www.orie.asso.fr/sites/default/files/fichiers/public/communique\\_de\\_presse\\_colloque\\_16\\_fevrier\\_2016.pdf](http://www.orie.asso.fr/sites/default/files/fichiers/public/communique_de_presse_colloque_16_fevrier_2016.pdf)

<sup>45</sup> <https://edito.webimm.com/locaux-pros/dossiers/la-reversibilite-des-bureaux-une-utopie-article-9058.html>

<sup>46</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=lWHDMoDOVCL1>

<sup>47</sup> <https://actualites-bureaux-commerces.seloger.com/locaux-pros/points-marche/Ile-de-France-le-manque-de-transactions-xxl-la-defense-penalise-le-marche-des-bureaux-article-30359.html>

## **5 – Les leviers possibles**

Sous réserve de critères d'éligibilité à la conversion rigoureuse, visant à éviter les opérations non pertinentes, les dispositifs incitatifs existants peuvent être renforcés par la Région :

- État : Exonération de taxe foncière pour les bureaux reconvertis en logements (depuis 2015) et « **Bonus de constructibilité** » (surface constructible supplémentaire augmentant la rentabilité des opérations, visant à compenser la déperdition des surfaces) : un amendement de la loi Elan l'a fait à 30% ;
  - État et collectivités : incitation à la conversion en logements étudiants de bâtiments vides autour des universités (périmètre à définir) ;
  - Région Ile-de-France : subvention de la création nette de logements pour les jeunes et les étudiants, par construction neuve ou conversion d'immeubles<sup>48</sup>.
- 
- Ville de Paris : Bonus fiscal en 2019 avec la suppression de la taxe foncière pour les bureaux transformés en logements pendant 5 ans<sup>49</sup>
  - Acteurs de la construction et du logement : partenariats, abondements... (En 2019, le groupe Action Logement a créé une foncière dont l'objectif est de faciliter l'équilibre économique des projets de conversion des bâtiments vacants<sup>50</sup>.)

## **6 – Exemples de transformation de bureaux en logements étudiants en Île-de-France**

### **Hauts de Seine, Courbevoie, à proximité du quartier de la Défense**

Transformation d'une tour de bureaux de 22 500 m<sup>2</sup> (ex : Laboratoires Servier) en immeuble d'habitation « Sky » de 182 appartements dont 46 studios en résidence sociale pour étudiants (+ 3 commerces et un parking de 325 places).

Promoteur [Altarea Cogedim](#)

### **Paris, rue de Bercy (XII<sup>e</sup>)**

Restructuration complète d'un bâtiment en 191 logements étudiants et 125 logements sociaux.  
Architectes Robert Schlumberger et Jacques Audren

### **Paris, boulevard Davout (XX<sup>e</sup>)<sup>51</sup>**

Transformation du siège de Zodiac Aero Electric (datant des années 90) en résidence étudiante Les Estudines. Rénovation et surélévation

282 chambres (dont 42 réservés aux boursiers) du studio au T2, parties communes, 800 m<sup>2</sup> de commerces parking de 95 places.

Real estate partners, promoteurs Demathieu Bard Immobilier, Réside Etudes et Coffim, cabinet d'Architectes Brossy et Associés

### **Paris, ancien siège de la région ile de France<sup>52</sup> boulevard des invalides (VII<sup>e</sup>)**

Projet de programme mixte : 3 300 m<sup>2</sup> logements sociaux étudiants (soit 115 studios de 23 m<sup>2</sup> en moyenne), 14 500 m<sup>2</sup> de bureaux en location. Livraison prévue en 2024.

AG2R La Mondiale

<sup>48</sup> <https://www.iledefrance.fr/soutien-la-production-de-residences-pour-jeunes-apprentis-et-etudiants>

<sup>49</sup> [https://www.nexity.fr/guide-immobilier/conseils-achat/travaux-proprietaire/transformer-bureaux-en-logement#:~:text=5%20ANS%20D'EXON%C3%89RATION%20FISCALE,\(TFPB\)%20pendant%205%20ans.](https://www.nexity.fr/guide-immobilier/conseils-achat/travaux-proprietaire/transformer-bureaux-en-logement#:~:text=5%20ANS%20D'EXON%C3%89RATION%20FISCALE,(TFPB)%20pendant%205%20ans.)

<sup>50</sup> [https://www.challenges.fr/immobilier/transformer-des-bureaux-en-logements-pas-si-simple\\_688333](https://www.challenges.fr/immobilier/transformer-des-bureaux-en-logements-pas-si-simple_688333)

<sup>51</sup> <https://www.leparisien.fr/paris-75/paris-75020/paris-une-nouvelle-residence-pour-etudiants-ouvraa-la-rentree-28-06-2016-5922777.php>

<sup>52</sup> <https://www.leparisien.fr/paris-75/paris-toiture-vegetalisee-logements-etudiants-et-bureaux-de-luxe-a-l-ancien-siege-de-la-region-04-03-2020-8272383.php>

## **7 - Préconisations**

La crise a démontré que les usages et les besoins pouvaient évoluer de manière radicale et rapide. La réversibilité doit devenir un standard, d'autant que la situation écologique et climatique impose d'accélérer le recyclage et de réemploi. Toutes les constructions neuves devraient maintenant soit :

- être réversibles (conçues de façon à pouvoir facilement changer d'usage bureaux / logements) et donc **de qualité**, car la réversibilité est sensée prolonger la vie d'un bâtiment,
- conçues de manière à pouvoir être déconstruites et leurs matériaux facilement réutilisés.

En parallèle de l'essor de la réversibilité, les acteurs doivent travailler à l'uniformisation des règlementations logement / tertiaire... **sans nivellement par le bas !**

Les locaux candidats à la conversion et aux incitations associées doivent répondre à des critères rigoureux de pertinence d'emplacement, desserte par les transports collectifs etc.

Les surfaces dévolues aux étudiants étant réduites (la loi interdit les surfaces habitables inférieures à 9 m<sup>2</sup> et l'OMS préconise un minimum de logement de 12m<sup>2</sup> par personne pour garantir bien-être et santé de chacun), l'accent doit être mis sur la qualité des parties communes qui permettent aux étudiants de sortir de l'isolement et de bénéficier de liens sociaux, surtout lorsqu'ils sont éloignés de leur famille car originaires de province, des DROM, ou de l'étranger.

Compte tenu des tendances et fluctuations démographiques à prévoir, ces résidences étudiantes doivent elles-mêmes pouvoir être facilement transformées à d'autres usages, par exemple pouvoir devenir des résidences pour personnes âgées.

## Commission Environnement et transition énergétique (CETE)

- 1) **La sobriété est un des mots clefs de la transition, en matière de foncier la SREC précise : « l'économie circulaire peut également contribuer à une consommation raisonnée des ressources foncières ». Comment mesure-t-on cette consommation raisonnée ?**

La sobriété implique une consommation raisonnée des ressources foncières que l'on n'observe pas encore en Île-de-France. Ainsi, comment la mesurer ? Pour la CETE, la question est prise à l'envers : il s'agirait tout d'abord de se doter de vrais leviers pour atteindre une consommation raisonnée avant de pouvoir la mesurer.

Aujourd'hui, la plupart des statistiques en matière de consommation foncière sont basées sur les fichiers fonciers selon le CEREMA<sup>53</sup>. La problématique émanant de ces documents provient notamment de la maille choisie mais aussi par la non-distinction entre les différents types de zones NAF (naturels agricoles et forestiers). **Le rapport préconise ainsi de prendre également en compte les éléments suivants dans l'analyse : la richesse des sols et les services rendus ; la valeur des terres ; la répartition de l'artificialisation ; la fragmentation des espaces restants ; la localisation de l'artificialisation.** D'autres organismes proposent des outils pour évaluer la consommation du foncier : mettre en perspective les différentiels des prix de foncier et la sous-exploitation du bâti existant (France Stratégie)<sup>54</sup> ; suivre l'artificialisation en mesurant les terres artificialisées à un instant donné, le rythme de l'artificialisation et la nature des territoires perdus (IPR)<sup>55</sup> ; mesurer le taux de bâtiments réaffectés pour une seconde vie et un taux de modularité/réversibilité.

Il s'agit également de différencier l'aspect « volume » des espaces consommés du pourcentage qui a davantage trait à la pression sur les milieux naturels. Dans ce cas présent, l'Île-de-France est ainsi la première région en pourcentage de pression sur les milieux naturels. La consommation des espaces a augmenté tendanciellement de 2014 à 2016, quant au même moment la construction a aussi connu une augmentation sur la même période (+25,5 % d'autorisations et de mises en chantier de logements en 2016). **Par conséquent, dans la perspective de sobriété, l'Île-de-France se trouve clairement dans une tendance contraire.**

**Par ailleurs, le rapport conclut sur le rôle prépondérant des acteurs locaux dans la prise de décisions pouvant affecter globalement la consommation de ressources foncières.** La création ou le retour à un coefficient d'occupation des sols pourrait être un critère pour déterminer si la consommation est justifiée.

Au regard de l'objectif ZAN de la Région Île-de-France, les acteurs locaux seront d'autant plus enclins à l'exécution des objectifs que si ces **objectifs sont clairs et limités en nombre**. Or les définitions actuelles, telles qu'incluses dans les différents documents ne désignent pas les mêmes réalités, permettent de jouer sur les mots selon des **marges d'interprétation nuisibles à la compréhension, d'abord à réception des objectifs, et ensuite au contrôle lors des résultats**. Ceci est encore plus vrai pour le suivi des résultats sur plusieurs exercices lorsque les définitions changent. Il s'agit là d'un point de gouvernance nécessaire à l'efficacité du suivi des projets à travers des objectifs.

- 2) **La séquence ERC fonctionne mal. Souvent « éviter et réduire » sont ignorés et le « compenser » est très peu approprié. Faut-il conseiller aux collectivités de rechercher le zéro artificialisation brute ?**

Dans la continuité de la question sur la consommation raisonnée des espaces, la recherche de zéro artificialisation qu'elle soit brute ou nette tend vers la nécessité de leviers pour l'atteinte d'objectifs concrets. Le rapport de France Stratégie établit les moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs de

<sup>53</sup> La consommation d'espaces et ses déterminants d'après les Fichiers fonciers de la DGFiP : analyse et état des lieux au 1<sup>er</sup> janvier 2016, CEREMA Direction Nord-Picardie, Décembre 2017

<sup>54</sup> Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?, France Stratégie, Juillet 2019

<sup>55</sup> ZAN : se doter d'outils franciliens à la mesure de l'enjeu, Atelier n°6 du Cycle, 30 juin 2020

ZAN nationalement<sup>56</sup>. Dans l'opposition ZAN et ZAB (Zéro artificialisation brute), il s'attarde sur le concept de « renaturation » consistant à désartificialiser certains sols pour leur rendre leur état initial, équivalent au « compenser » de la séquence ERC. Or l'artificialisation des sols entraîne une perte irréversible de qualité qui n'est pas forcément récupérable à travers la désartificialisation sinon sur un temps très long, d'où la nécessité d'effectuer davantage de « réduire » ou de « éviter ». Par ailleurs, les différentes étapes de la renaturation sont nombreuses et peuvent s'avérer coûteuses, sans prendre en compte les impératifs de dépollution et dés-imperméabilisation.

Le recensement des terrains re-naturables pourraient constituer une opportunité de se diriger vers une vraie ZAN. Cependant, il serait également pertinent d'effectuer un vrai bilan CO<sub>2</sub> complet de chaque projet d'aménagement. Les centres commerciaux et grandes surfaces sont très consommateurs en foncier et gourmands en CO<sub>2</sub>. **Doit-on mettre en œuvre une zéro artificialisation brute qui empêcherait de mal compenser et donc de soustraire le coût réel d'une partie de l'artificialisation ? La solution réside-t-elle dans la suggestion d'un moratoire ZAB soumis dans un premier temps à la définition de critères et obligations précis en complément des objectifs de la zéro artificialisation nette ?**

Il apparaît clair que la Région Île-de-France doit se constituer relais auprès des collectivités notamment des vrais enjeux de l'artificialisation et de ses conséquences sur le territoire. Le système de protection des sites et des espaces naturels ne fonctionne plus correctement quand l'on observe des autorisations pour des constructions dans le jardin botanique triplement protégé des Serres d'Auteuil par exemple. Quitte à réitérer la réponse à la question 1, **la définition d'objectifs concrets et impactants doit se doubler d'engagements et de critères d'évaluation efficents pour dépasser le stade d'une simple ZAN de « principes ».**

**3) Le Plan Vert d'IDF s'est fixé comme objectif de réduire, d'ici 2021, le nombre de zones carencées en espaces verts. 500 hectares d'espaces verts ou boisés doivent être créés. L'objectif fixé en 2017 sera-t-il tenu ? Cet objectif est-il suffisant au regard du réchauffement climatique ?**

Pour compenser l'artificialisation, des objectifs en matière d'espaces verts ont été adoptés. Mais tous les espaces verts ne sont pas des espaces NAF. Les espaces verts urbains sont, pour ceux non recensés par Carine Land Cover considérés comme des espaces artificiels (espaces ouverts artificialisés du MOS de l'IPR). Il faut de plus questionner le ratio artificialisation / espaces verts. A titre indicatif, l'Île-de-France compte 120 272 hectares d'espaces verts ouverts au public et 4 731 km d'espaces verts linéaires ouverts au public (berges, promenades, etc...)<sup>57</sup>. **A titre de comparaison, l'objectif des 500 ha représentent 0,4% du total d'espaces verts ouverts au public en Île-de-France. En parallèle, en 2016, on observe une consommation brute des espaces naturels agricoles et forestiers de 924 hectares sur l'année<sup>58</sup>. Les critères et objectifs de réduction de la carence ne doivent pas éteindre les réalités observées de la consommation d'espaces.**

La Région avait identifié des zones carencées en espaces verts. Par ailleurs, la dynamique de consommation brute traduit une plus forte artificialisation en Grande Couronne notamment en Seine-et-Marne. Ainsi, il ne s'agirait pas de remédier aux déficits d'un côté pour en créer d'autres ailleurs. De plus, la création d'espaces verts artificialisés ne remédie que superficiellement au réchauffement climatique (lutte contre les îlots de chaleur par exemple) mais n'a aucun impact positif sur le climat. L'exemple du Triangle de Gonesse pourrait illustrer une avancée en termes de lutte contre l'artificialisation et de maintien d'espaces verts si le projet d'urbanisation de 300 ha de la gare est abandonné, car la grande surface concernée soit 670 ha permettrait le déploiement d'un projet agricole et alimentaire exemplaire et d'ampleur régionale.

**Afin de réaliser de vraies avancées en matière de conservation des espaces naturels, il faudrait plutôt insister sur le zéro perte nette de biodiversité, inscrit dans le code de**

<sup>56</sup> Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?, France Stratégie, Juillet 2019

<sup>57</sup> Les espaces verts d'Île-de-France : état au 1<sup>er</sup> mars 2020, IPR

<sup>58</sup> Présentation de l'Observatoire Régional de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, Atelier n°6 du Cycle IPR, 30 juin 2020

l'Environnement depuis la loi pour la reconquête de la biodiversité de 2016, plutôt que sur la ZAN, qui pousse davantage à la compensation.

- 4) ***Il faut évaluer la surface d'espaces verts réellement présents en ville et les surfaces qui peuvent être renaturées. Le Mode d'occupation des sols (MOS) ne permet pas de le faire, un MOS+ a été mis au point par l'IPR qui prend notamment en compte la perméabilité des sols. D'autres avancées sont-elles nécessaires ?***

L'Institut Paris Région en plus de la définition d'un Mode d'Occupation des Sols + qui permet notamment de prendre davantage en compte les voies de transports et ainsi déceler la fragmentation des espaces NAF propose divers items à développer. **La cartographie EcoMOS des milieux naturels franciliens doit aider à avancer sur la qualité écologique des sols et sur la préservation des espaces agricoles.** Par ailleurs, un indicateur questionnant la constructibilité de telle ou telle parcelle au regard de ses propriétés naturelles et de ses richesses serait un outil intéressant.<sup>59</sup>

L'APUR produit régulièrement une carte de végétation de la Métropole du Grand Paris qui recense les espaces végétalisés et distingue les zones herbacées arbustives et arborées à une échelle suffisante pour que les zones non-artificialisées en ville soient perceptibles ce qui n'est le cas d'aucun MOS : ceux-ci qualifient les parcelles selon leur occupation dominante.

L'association Environnement 92 a commencé (avec l'aide financière de la Région) à réaliser des cartes de végétation à partir des photographies aériennes IRC (technique infra-rouge à haute résolution spatiale) qui sont aussi précises que celles de l'APUR mais distinguent les zones arborées et herbacées. Si ce type de carte était utilisé, l'artificialisation en zone urbaine serait perçue alors que ce n'est pas suffisamment le cas avec les MOS ou la carte d'occupation des sols CLC (Corine Land Cover). Les deux écueils actuels persistent : le MOS répertorie des espaces naturels en fonction de la catégorie dominante d'une parcelle, ainsi les surfaces naturelles sont toujours minimisées ; l'initiative CLC ne permet de cartographier que les unités homogènes d'occupation des sols d'une surface minimum de 25 ha, une maille peu fine. **Les cartes de végétation sont la seule base sérieuse pour étudier les réseaux écologiques en zone urbaine et leur étude est le seul moyen de prévoir des renaturations pertinentes du point de vue de la biodiversité.**

**Un meilleur recensement des espaces verts non comptabilisés à l'heure actuelle permettra ainsi une meilleure prise en compte de ces zones afin de les préserver de l'artificialisation. De plus, il pourra être envisager un quota de friches inaccessibles et de zones sauvages qui permettent un développement libre et efficace de la biodiversité,** même en zone urbaine, afin de lancer une vraie dynamique de renaturation.

---

<sup>59</sup> Note rapide de l'IPR n°855 « Le MOS+, un premier pas vers une observation moins binaire du ZAN », IPR, Juin 2020

## Commission Transports et mobilités (CTM)

- 1) Les infrastructures de transport représentent 27,8 % des surfaces artificialisées. C'est le deuxième plus gros poste consommateur d'espaces après l'habitat. **Pensez-vous qu'il soit possible de désimperméabiliser une partie de ces infrastructures, et dans quelles proportions ?**

Il faut distinguer les infrastructures nécessaires à la mobilité des biens et des personnes et celles qui ne sont pas ou partiellement utilisées.

Il est impossible de toucher aux premières, utiles à l'exploitation des réseaux.

Les secondes, en majorité propriété des exploitants des réseaux, font régulièrement l'objet d'opérations d'urbanisation (cf. opérations urbaines des Portes de la Chapelle, Pantin et Clichy).

L'une des difficultés à surmonter est celle de la dépollution des sols qui est difficile et coûteuse.

Il existe un observatoire de l'artificialisation qui édite des carto-fiches : 68 friches industrielles sont identifiées en Ile-de-France dont certaines concernent des bâtiments liés à la mobilité.

- 2) Dans le rapport *Sobriété énergétique : quelles actions concrètes en Île-de-France* ? Il est proposé de « penser l'espace public, notamment en termes de déplacements et d'aménagement en faveur des mobilités sobres comme le vélo ou la marche, dans une perspective de réduction du besoin de moyens de transport classiques. » **Pensez-vous qu'il soit possible de réduire l'emprise des infrastructures de transports ?**

Réduire l'emprise d'infrastructures de transport routier paraît incompatible avec l'objectif décidé par ailleurs de développer des mobilités sobres : faciliter la circulation des vélos conduit à créer des pistes cyclables, de couloirs réservés sur les chaussées existantes, voire des parkings. De même pour la marche : élargissement des trottoirs ou création de cheminement spécifiques.

- 3) Les transports en commun font souvent défaut dans les villes moyennes situées dans les territoires ruraux. **Quels sont les seuils de population qui permettent de bénéficier d'un service de bus, puis d'un tram, puis d'un train ?**

Une offre de mobilité de type tram, train, voire bus dans les territoires ruraux apparaît difficile à mettre en œuvre et économiquement non tenable (voir à ce sujet les rapports de la commission sur les nouvelles mobilités et sur les mobilités dans les franges).

Il convient de chercher la réponse à la problématique de la mobilité dans ces zones en incitant à la mise en œuvre de solutions plus souples (covoiturage, transport à la demande) et en développant des solutions permettant de réduire les déplacements professionnels en facilitant l'accès au télétravail (tiers lieux, espaces de coworking).

Le seuil de population ne peut pas être le seul critère de choix sur la mise en place d'une offre de mobilité : démographie, typologie de la population, offre existante doivent être pris en compte notamment.

Dans un rapport destiné à aider à faire le choix entre les deux systèmes, Systra indiquait qu'un BHNS (bus à haut niveau de service) est pertinent en dessous de 30000 voyages/jour et le tram au-dessus de 45000 voyages/jour.

Voir à ce sujet le rapport de la CTM sur « les défis de la mobilité dans les franges franciliennes » (janvier 2021), qui évoque l'importance de la problématique du rabattement vers les gares et le renforcement à envisager des réseaux de bus entre les pôles urbains qui structurent l'espace rural et vers les pôles de centralité (exemple de Seine et Marne Express).

- 4) Le développement polycentrique de l'Île-de-France pourrait contribuer à atteindre l'objectif du zéro artificialisation nette tout en produisant suffisamment de logements. **Comment les infrastructures de transport peuvent-elles favoriser un développement polycentrique ?**

En accord avec la présidente de la CAT cette question sera vue par cette dernière.

## **Commission Santé, handicap et solidarité (CSHS)**

### **1. La France vient d'être condamnée par le Conseil d'Etat pour son inaction en matière d'amélioration de la qualité de l'air. Pensez-vous souhaitable de mieux répartir la population de l'Île-de-France en favorisant les villes moyennes ?**

Faut-il, pour améliorer la qualité de l'air, mieux répartir les villes moyennes ? La réponse peut sembler évidente et cependant saugrenue.

Si l'on étudie les mécanismes qui influent sur la qualité de l'air, ce sont notamment, les transports, les industries, l'agriculture, les chauffages résidentiels... avec, pour conséquence, des impacts sur la santé, des coûts sanitaires, économiques, sociaux, des pertes d'espérance de vie, des morts prématurées...

Un équilibrage territorial améliorera-t-il la qualité de l'air ?

Prenons les villes moyennes en Île-de-France (c'est à dire les villes de plus de 50 000 habitants) ; il y en a 41, avec des points très positifs : elles sont plus écologiques, elles offrent un nombre de mètres carrés d'espaces verts supérieurs à celui des métropoles, elles présentent une meilleure qualité de service, le coût de la vie y est plus accessible, la vie y est plus calme, et, généralement, le logement plus grand pour le même prix...

De plus, elles répondent aux nouveaux désirs d'habiter : la crise sanitaire de la covid-19 renforce un désir de s'éloigner des métropoles. Le problème reste l'activité économique : c'est l'emploi qui, pour les actifs, détermine le choix du lieu de vie. Le développement du télétravail va peut-être modifier légèrement la donne : des actifs vont peut-être décider de quitter la métropole pour des villes moyennes en Île-de-France ou dans les régions limitrophes... mais celles-ci doivent être attractives et répondre aux besoins de ces Franciliens. Ce sujet reste très transversal et intéresse tout autant la commission Aménagement du Territoire que celle du Développement Economique...

### **2. La stratégie régionale pour la biodiversité 2020/2030 propose d'améliorer le bien-être des Franciliens grâce à la nature. Pensez-vous que les recommandations de l'OMS (10m<sup>2</sup> à moins d'un quart d'heure à pied de son domicile) soient suffisantes ?**

Il est bien difficile à la Commission Santé d'émettre un avis sur cette question. Ce sujet n'a pas été abordé en Commission et relèverait plutôt d'une étude spécifique de l'Institut Paris Région lequel serait mieux à même de répondre à cette interrogation.

### **3. La pandémie que nous subissons montre que les virus font des ravages quand la densité de population est trop forte. Quelle serait la densité maximum acceptable pour favoriser la santé et le bien-être des Franciliens ?**

De quoi parle-t-on quand on parle de densité urbaine ? Le bien-être a-t-il sa place dans une ville dense ?

La densité de population est le nombre d'habitants par mètre carré dans un espace construit. En Île-de-France, pour 12 millions d'habitants, il y a 1 022 habitants/km<sup>2</sup> en moyenne, 21 745 habitants/km<sup>2</sup> à Paris et, en France, en moyenne, 106 habitants/km<sup>2</sup>. Les chiffres parlent d'eux-mêmes, Paris est la ville la plus dense (7<sup>ème</sup> au monde) et ce depuis qu'Haussmann a bâti de grands immeubles, de larges avenues, des parcs, des égouts, une circulation d'eau d'air et de lumière... en opposition à un Paris pauvre, dense et insalubre.

Concernant cette question de la densité maximale, prenons l'exemple de Paris intra-muros et l'éventualité d'augmenter encore la densité. Est-il souhaitable de construire des tours comme dans le 13<sup>ème</sup> arrondissement ?

La densité doit être le résultat de décisions acceptées par la population, elle-même concernée bien sûr au premier chef par son bien-être.

Au XX<sup>ème</sup> siècle, les besoins de logement ont nécessité, à partir des années 50/60, la construction de grands ensembles associés à une densité « négative ». Ils ont une densité très faible par rapport au bâti haussmannien. La surprise est que cette densité intra-muros (une des plus élevées du monde) est vécue avec un sentiment de bien-être. Aujourd’hui, dans l’optique d’un développement durable, la recherche d’une densité urbaine importante a été érigée (pour le développement des transports en commun, la mutualisation de la gestion des déchets, la proximité des commerces, des services et des équipements publics…), mais la saturation du réseau interroge : comment permettre aux citadins de travailler là où ils vivent, dans une véritable proximité ?

Une planification urbaine courageuse, dans la perspective du Grand Paris et des J.O, est une opportunité unique pour une densité heureuse : bien acceptée et bien vécue (habitat évolutif et adaptable, voire universel, espaces extérieurs et intermédiaires, pièces en plus, déplacements collectifs et doux…). Mais comment la mesurer ? Là encore, une étude de l’IPR viendrait corroborer et quantifier ce ressenti.

#### **4. Le télétravail vous semble-t-il favoriser la santé et le bien-être des Franciliens ? Rappelons que sa mise en œuvre implique une réflexion sur la taille des logements ainsi que la mise à disposition de tiers lieux d'accueil.**

La **Commission SHS** travaille actuellement sur ce thème et enverra dès la fin de ses travaux ses préconisations et ses réflexions. Elle a commencé sa réflexion avant la catastrophe sanitaire et tiendra compte bien évidemment de cette dernière mais pas uniquement.

#### **5. Le Ceser a pu constater une hétérogénéité des impacts du confinement selon les situations sociales, professionnelles, familiales ou encore économiques des habitants. Il souligne, dans le document *Refaire société : nos propositions*, que les inégalités et les fragilités ont été accentuées. Pensez-vous que la forme urbaine peut contribuer à améliorer la santé et le bien-être des habitants ?**

L'influence du territoire de vie sur la santé est étudiée depuis longtemps par les chercheurs : Pour identifier le lien entre santé et urbanisme, il faut prendre en considération la globalité des facteurs qui jouent un rôle sur la santé. D'une part, le style de vie et les capacités humaines (type d'alimentation, rythme de vie, pratiques sportives...). Mais aussi l'exposition à un large panel de déterminants de santé. Ces derniers peuvent être facteurs de risques (pollution de l'air, nuisances sonores...) ou encore facteurs de protections (interaction sociale, proximité à des espaces verts...). Ce sont ces différentes expositions des individus qui peuvent causer des inégalités de santé.

#### **En route pour un Urbanisme Favorable à la Santé (UFS)**

Introduit à la fin des années 1980 par le réseau des villes santé de l'OMS Europe, les grands axes du concept UFS ont été rapportés dans le guide de l'OMS : « Pour un urbanisme centré sur les habitants ». Il est question d'impliquer les pratiques d'aménagement qui tendent à promouvoir la santé et le bien-être des populations tout en respectant les piliers du développement durable. Ce travail a permis de poser un cadre de travail et ainsi de déployer ce concept à travers le monde.

Au début des années 2010, les acteurs de la santé prennent conscience du potentiel des politiques d'aménagement urbain en termes de promotion de la santé. Ils réinvestissent le sujet de l'urbanisme et de la santé. Divers travaux de recherches aboutissent en 2014 à un guide : « [Agir pour un urbanisme favorable à la santé](#) », qui est complété en 2016 par un volet dédié aux plans locaux d'urbanisme. C'est un document de référence qui identifie des pistes d'actions concrètes. Depuis 2017 de nouveaux travaux (projet d'Intégration de la Santé dans les Opérations d'Aménagement – ISADORA) ont été engagés en collaboration avec ces acteurs pour faire évoluer les pratiques.

Ensuite, l'urbanisme prône la qualité de vie environnementale. Il est question de reconnaître les conséquences significatives de nombreux aspects de la planification et de la conception des environnements sur la santé et le bien-être. S'ils n'influent peut-être pas directement sur la longévité, ils affectent néanmoins le bien-être physique et mental et, en conséquence, sur le plan économique et sur la productivité.

Inclure le facteur santé dans les actions d'aménagement apporte une nouvelle dimension et une perspective plus fine qui permet de mieux préciser les critères d'un urbanisme favorable à la santé.

Pour finir, la dernière phase est celle d'une intégration complète de la santé dans le processus d'aménagement. La santé n'est plus traitée comme un élément supplémentaire, faisant l'objet d'un chapitre séparé dans le document de planification stratégique, mais plutôt comme un élément central. Planifier pour la santé et le bien-être devient un objectif fondamental des plans à l'échelon local, municipal et régional. Cette planification s'ajoute ainsi à d'autres critères essentiels, par exemple le développement durable, la justice sociale et le développement économique.

