

Contribution du Ceser

La révision du SDRIF de 2013 : première contribution du Ceser

Introduction

La Présidente de Région vient de saisir le Ceser sur la mise en révision du SDRIF de 2013 que le Conseil régional devrait décider le 17 novembre prochain. Dans sa lettre de saisine en date du 26 octobre, la Présidente indique qu'il est « indispensable de disposer d'un schéma directeur francilien à forte portée environnementale, mettant en œuvre à l'horizon 2040 la transformation de l'Île-de-France vers une Région ZAN (Zéro artificialisation nette), ZEN (Zéro émission nette) et circulaire, un SDRIF-E. ».

Retrouvant son mode de fonctionnement normal et compte tenu de l'annonce faite en 2020 par Valérie Pécresse ainsi que des travaux préparatoires engagés à sa demande par l'Institut Paris Région (IPR) sous la forme de webinaires¹ pour un SDRIF-Environnemental (SDRIF-E) à l'horizon 2040, le Ceser a, sur proposition de sa commission Aménagement du territoire, décidé de s'autosaisir du sujet par un vote de son Bureau, le 21 octobre 2021.

Cette première auto-saisine sur le SDRIF vise à faire des propositions sur :

- Les orientations en matière d'aménagement à soumettre au débat ;
- Les modalités d'élaboration du SDRIF-E.

Ces travaux menés par la commission Aménagement du territoire donneront lieu à un projet d'avis qui sera soumis au vote de l'assemblée plénière du Ceser en janvier 2022.

En vue du Conseil régional de novembre, la contribution ci-après présente les motifs et le champ d'étude tels que proposés par la commission Aménagement du territoire et adoptés par le Bureau du Ceser le 21 octobre 2021.

I. Quelques éléments de contexte

Le SDRIF, document d'aménagement et d'urbanisme, et document de planification, engage l'avenir de la région. Il définit les principes d'aménagement et dit le droit des sols qui s'imposent aux plans locaux d'urbanisme² ainsi qu'aux schémas de cohérence territoriale (SCoT)

¹ Habiter ; Travailler et produire ; S'approvisionner ; Se déplacer ; Bien vivre – Cycle de consultation des acteurs « Île-de-France 2040 », mars-avril 2021

² Les plans locaux d'urbanisme sont, à compter du 1^{er} juillet 2021, une compétence de plein droit des EPCI à fiscalité propre

lorsqu'ils existent.

Les défis identifiés par le SDRIF de 2013 - réduire les fractures sociales et territoriales ; relever le défi environnemental ; conforter/redynamiser l'attractivité francilienne - restent d'actualité mais sont fortement impactés par les évolutions récentes.

Le nouveau SDRIF-E devra décliner les objectifs fixés par la loi pour les horizons 2050, tels ceux de neutralité carbone ou Zéro émission nette (ZEN), Zéro artificialisation nette³ (ZAN), préservation de la biodiversité, transition énergétique, circularité, etc.

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

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

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

Comment mettre en œuvre ces objectifs souvent ressentis comme des contraintes et les transformer en opportunités, notamment du point de vue de la qualité de la vie et de la réduction des inégalités territoriales et sociales ?

D'importants aménagements structurants, en premier lieu le Grand Paris Express, seront achevés et opérationnels en 2030/2035. Leur impact doit être maîtrisé et intégré à la réflexion pour être mis au service d'un rééquilibrage territorial.

Comment faire évoluer ou transformer le modèle de développement francilien et l'aménagement du territoire régional au bénéfice des Franciliennes et Franciliens ? Quelles doivent être les orientations stratégiques en termes d'attractivité, d'urbanisme, de transports et d'équipements, de qualité de vie, de protection et de mise en valeur de l'environnement ?

Au moment où se réunit la COP 26, il apparaît clairement que l'objectif fixé par les accords de Paris en 2015 ne peut, en l'état, être tenu. L'exigence est donc forte pour s'approcher le plus possible de ces objectifs, tout en intégrant l'adaptation au changement climatique, celle-ci devant mieux anticiper la prévention des risques dans les politiques publiques et les choix

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

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

économiques et sociaux.

Ces questionnements et les objectifs à remplir en matière de préservation des ressources et des sols invitent à faire de la résilience et de la sobriété des éléments-clés dans les principes d'aménagement.

II. Enjeux en termes d'aménagement à mettre en débat

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

De nombreux plans ou stratégies ont d'ores et déjà été adoptés par le Conseil régional, tels la stratégie régionale énergie-climat, la stratégie régionale en faveur de l'économie circulaire ou le Plan régional pour une alimentation locale, durable et solidaire. En outre, le SRDEII, Schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation, comme le SRDTL, Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs, sont en cours de renouvellement.

Le SDRIF-E pourra donc s'appuyer sur les pistes déjà tracées, mais il s'agira de transformer vraiment le modèle de développement et d'aménagement francilien pour atteindre les objectifs ambitieux de ZEN, ZAN, biodiversité et zéro déchet, et pour répondre aux besoins des Franciliennes et Franciliens.

C'est le rôle du SDRIF-E de conjuguer et mettre en cohérence objectifs et principes d'aménagement, de mieux penser et articuler les échelles territoriales et de décliner un type adapté de planification.

En matière d'aménagement, le Ceser souhaite donc orienter ses réflexions autour des axes suivants :

- Concevoir de nouveaux principes d'aménagement**

Si le SDRIF doit en effet indiquer des choix en matière de développement économique et d'emploi, de mobilités, d'équipements, de logement et d'environnement, son impact réel se fonde sur les principes d'aménagement du territoire traduits par des règles qui s'imposent aux documents d'urbanisme. Il s'agit donc de pouvoir **traduire en orientations réglementaires ces grands objectifs et fixer des principes d'aménagement**.

Ces principes doivent garantir l'efficacité des politiques publiques que le SDRIF-E doit encadrer.

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

- Lien urbanisme-transports collectifs (avec un volet important d'amélioration des réseaux de transports en commun) ;
- Développement des modes actifs (marche/vélo) ;
- Mixité habitat/emploi ;

- Polycentrisme hiérarchisé ;
- Densification et compacité avec le développement de la nature en ville ;
- Préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- Préservation et restauration des continuités écologiques.

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

Au regard de la situation francilienne, ces principes d'aménagement demeurent pertinents mais doivent être revisités et complétés compte tenu des objectifs ZEN, ZAN, zéro déchet et des évolutions récentes mises en lumière lors de la crise sanitaire.

Le bilan de mise en œuvre du SDRIF de 2013 effectué par l'IPR comme celui effectué par le Ceser en 2019 doivent servir de point de départ à la réflexion.

La situation de l'Île-de-France est marquée par d'importants besoins sociaux qui se reflètent dans les inégalités territoriales et sociales qui en font la région la plus inégalitaire de France. La qualité de vie sera sans doute un prisme décisif par lequel l'attractivité des régions métropolitaines se mesurera à l'avenir⁵.

De nouveaux questionnements transversaux devraient être mis en débat pour arrêter les principes d'aménagement que fixeront le SDRIF-E. Les questions de la qualité de vie, de la proximité, de la circularité et de la sobriété, comme celles de la prévention des risques, devraient structurer le projet spatial régional et être déclinées dans les orientations réglementaires par lesquelles s'incarnent le schéma directeur et sa portée.

- **Mieux penser et articuler les échelles territoriales**

L'aménagement du territoire est trop souvent marqué par des oppositions binaires, notamment entre les zones rurales et la zone dense. Il ne tient pas vraiment compte de la diversité des territoires, de la zone dense comme celle des territoires ruraux. Il devrait **reposer sur une analyse fine des dépendances, des complémentarités et de la place de chaque territoire dans le fonctionnement métropolitain**. Travailler les complémentarités à l'échelle francilienne en intégrant les évolutions récentes pour rééquilibrer vraiment le territoire francilien, **faire des coopérations interrégionales une dimension clé** pour favoriser, par exemple, la transition énergétique, le développement de l'économie circulaire et le tourisme de proximité⁶ devraient être des axes structurants du projet spatial régional. La question de la territorialisation est en effet renforcée par la complexité de certains des objectifs à atteindre, plus particulièrement ZEN et ZAN.

Le SDRIF-E devrait favoriser l'introduction de l'inter-territorialité ⁷à toutes les échelles dans les politiques régionales et dans les plans locaux d'urbanisme.

⁵ Se reporter aux travaux du Ceser « Panser la crise autrement pour refaire société » et notamment « Comment la Région peut-elle mieux s'organiser et se préparer en cas de crise touchant son territoire ? », septembre 2020

⁶ Contribution du Ceser Centre-Val de Loire et du Ceser Ile-de-France « Pour un aménagement concerté et équilibré des franges franciliennes : quelles nouvelles coopérations interrégionales ? », mars 2021

⁷ Rapport et avis du Ceser sur « L'avenir des territoires péri-métropolitains en Île-de-France », juillet 2017

- **Réfléchir au type de planification à choisir**

Le SDRIF de 2013 a fait le choix d'une planification par grands objectifs à atteindre à l'horizon 2030. Ce type de planification demeure indispensable. Cependant, il est sans doute nécessaire de réfléchir aux trajectoires à emprunter pour remplir les objectifs, en fixant des étapes intermédiaires et ce, dans tous les domaines (activités, logement, mobilités...) qui doivent se transformer. Cette planification des trajectoires pourrait reposer sur des étapes conditionnelles, chaque étape devant faire l'objet d'une évaluation en continu pour ajuster les moyens à mettre en œuvre pour sa réalisation, et d'une évaluation finale.

III. La méthode d'élaboration du SDRIF-E : la place des acteurs

Le SDRIF est élaboré par le Conseil régional en association étroite avec l'Etat. Y sont associés, de par la loi, d'autres acteurs.

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

Plusieurs des objectifs structurants du SDRIF-E sont complexes et difficiles à mettre en œuvre (neutralité carbone, zéro artificialisation nette...). Leur mise en œuvre nécessite en effet l'adhésion des acteurs économiques et sociaux et celle des citoyens. D'où l'importance **d'une élaboration partagée du projet de SDRIF-E et de ne pas se contenter seulement de recueillir leur avis sur le projet.**

En matière de méthodologie, le Ceser organisera sa réflexion autour de quatre éléments :

- **Affirmer la place du Ceser**

Le Ceser représente la société civile organisée avec la présence des grands acteurs économiques et sociaux, ceux du monde associatif, etc. La diversité de ses composantes, leur représentativité constituent des atouts pour tenir compte des aspirations des Franciliennes et Franciliens. Ses modes de travail et d'expression privilégient la recherche de points de vue partagés à partir de la confrontation de points de vue très divers, voire souvent divergents. Le Ceser est ainsi un partenaire-clé de la Région et de l'Etat lorsqu'il s'agit de construire des orientations structurantes qui engagent l'avenir à moyen terme de la population francilienne. De 2008 à 2013, le Ceser a d'ailleurs montré son utilité dans un moment où la confrontation entre la Région et l'Etat sur la révision du SDRIF était aigüe.

- **Associer pleinement les acteurs économiques et sociaux, ainsi que toutes les collectivités territoriales franciliennes et les exécutifs des régions voisines pour articuler le SDRIF-E avec les SRADDET⁸**
- **Associer les citoyens à toutes les étapes d'élaboration du SDRIF-E**
- **Renforcer et confronter les expertises pour un débat approfondi**

⁸ Contribution du Ceser Centre-Val de Loire et du Ceser Ile-de-France « Pour un aménagement concerté et équilibré des franges franciliennes : quelles nouvelles coopérations interrégionales ? », mars 2021

Conclusion

En conclusion, tels sont les enjeux et la méthode sur lesquels le Ceser va travailler et qu'il devrait concrétiser par un avis en janvier prochain pour accompagner le Conseil régional dans sa démarche de révision.

Ce premier avis intégrera l'analyse des axes retenus par le Conseil régional dans sa délibération du 17 novembre et permettra de répondre à la saisine de la Présidente de Région.

Il s'agit pour le Ceser d'une première étape de travail sur la mise en révision du SDRIF. Pour accompagner la phase active d'élaboration du SDRIF-E, la commission Aménagement du territoire avec l'appui de toutes les commissions thématiques⁹ et sous l'autorité du Bureau, effectuera des travaux de fond qui seront soumis au vote de l'Assemblée plénière à chaque étape décisive de l'élaboration.

⁹ Les travaux récents et en cours des commissions thématiques apporteront une contribution sur laquelle s'appuiera la commission Aménagement du territoire, notamment les travaux de la commission Environnement et transition énergétique (« L'économie circulaire : comment embarquer durablement tous les acteurs de la chaîne de valeur ? »), de la commission Agriculture, ruralité et espaces naturels (« Produits alimentaires locaux : une notion et des attentes à préciser ») et de la commission Habitat, cadre de vie et politique de la ville (« Comment concilier l'objectif du zéro artificialisation nette (ZAN) avec les objectifs de production de logements du SDRIF ? – Phase 2 : Préconisations »)