



Autorité environnementale

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
pour le cadrage préalable de la révision du
schéma directeur de la région d’Île-de-France**

n°Ae : 2022-102

Avis délibéré n° 2022-102 adopté lors de la séance du 23 février 2023

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 23 février 2023 en visioconférence. L'ordre du jour comportait une demande de cadrage préalable en vue de la révision du schéma directeur de la région d'Île-de-France.

Ont délibéré collégalement : Hugues Ayphassorho, Sylvie Banoun, Barbara Bour-Desprez, Karine Brulé, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Bertrand Galtier, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenic, François Letourneux, Serge Muller, Jean-Michel Nataf, Alby Schmitt, Éric Vindimian, Véronique Wormser

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Était absent(e) : Nathalie Bertrand.

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le Conseil régional d'Île-de-France d'une demande de cadrage préalable en vue de la révision du schéma directeur de la région d'Île-de-France, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 2 novembre 2022.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis a vocation à être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 14 novembre 2022 :

- le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) d'Île-de-France, qui a transmis une contribution en date du 30 janvier 2023,
- les préfets des départements de Paris, de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, de Seine-et-Marne, du Val-de-Marne, du Val d'Oise et des Yvelines, le préfet de l'Essonne ayant transmis une contribution en date du 14 décembre 2022.

En outre, sur proposition des rapporteurs, l'Ae a consulté par courrier en date du 14 novembre 2022 la direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports d'Île-de-France.

Sur le rapport de Sylvie Banoun et Virginie Dumoulin, qui se sont entretenues avec le maître d'ouvrage le 13 février 2023, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent.

Si la personne publique chargée de l'élaboration ou de la modification d'un plan, schéma, programme ou document de planification le requiert, l'autorité environnementale rend un avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans le rapport environnemental (cf. articles L. 122-7 et R. 122-19 du code de l'environnement). Le présent document expose l'avis de l'autorité environnementale sur les réponses à apporter à cette demande. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

¹ Formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)

Avis détaillé

Le cadrage préalable à la réalisation du rapport environnemental d'un plan, schéma, programme ou document de planification est rendu possible par l'article R. 122-19 du code de l'environnement. La révision du schéma directeur de la région d'Île-de-France (Sdrif) a été décidée par le Conseil régional d'Île-de-France, maître d'ouvrage au titre de sa compétence² en matière d'aménagement du territoire, dans sa délibération du 17 novembre 2021. Comme pour le Sdrif de 2013³, le Conseil régional a décidé de saisir l'Ae d'une demande de cadrage préalable conformément à l'article R. 104-19 du code de l'urbanisme). Le dossier transmis à l'Ae est très succinct : il ne comprend pas le projet de révision du schéma directeur environnemental d'Île-de-France (Sdrif-E) mais seulement ses orientations générales. Les réponses apportées aux questions posées par le maître d'ouvrage ne pourront dès lors être que génériques.

L'Ae a estimé utile, pour la bonne information du public, de faire précéder ses réponses par une présentation du territoire et du contexte général d'élaboration de ce schéma directeur. Cette présentation est issue de l'ensemble des documents transmis à l'Ae par les services de l'État sollicités⁴ et d'éléments figurant sur le site d'accompagnement de la démarche d'élaboration, sous le timbre de l'institut Paris Région. Un rappel du cadre procédural dans lequel s'inscrit ce schéma directeur est également fourni.

1 Contexte de la révision du Schéma directeur environnemental de la région Île-de-France et enjeux environnementaux

1.1 Territoire et contexte du Sdrif

L'Île-de-France est une « région-capitale » de plus de 12 millions d'habitants⁵, moteur économique de la France (30 % du PIB national), dont la croissance démographique et économique a été continue depuis la fin de la Seconde guerre mondiale. Elle occupe de ce fait une place particulière en France et en Europe. Elle représente environ 18,9 % de la population de la France métropolitaine sur seulement 2,2 % de sa superficie (12 011 km²) avec une densité très élevée (1 017 hab./km²).

Le développement national, et celui de la région, se sont historiquement très fortement centrés sur Paris et le cœur de la métropole – développement mono-centré – comme le montre l'organisation radiale actuelle des différentes infrastructures de transport. Ce mode de développement est questionné, comme en témoignent la création de la Métropole du Grand Paris, le projet de métro Grand Paris Express et le développement de projets d'aménagement nouveaux, visant à mieux répartir les emplois et les lieux de résidence dans l'ensemble de la métropole. L'attractivité

² Le code de l'urbanisme prévoit que : « La région d'Île-de-France élabore le schéma directeur d'Île-de-France en association avec l'État » (art. L 123-5).

³ [Avis n° 2012-06](#) concernant le cadrage préalable de l'évaluation du Schéma directeur de la région Île-de-France

⁴ Porter à connaissance daté de février 2022, Rapport CR 2021-067 « *Mise en révision du Sdrif en vue de l'élaboration d'un Sdrif environnemental ou Sdrif-E* » pour le Conseil régional daté de novembre 2021, Note d'enjeux de l'État, Schéma directeur de la région d'Île-de-France datée de juin 2022

⁵ Le chiffre exact du nombre d'habitants dans la région ne figure pas dans le dossier transmis à l'Ae. Il est estimé par l'Insee à 12,4 millions d'habitants au 1^{er} janvier 2022. La plupart des autres chiffres de cet avis sont issus des documents de l'État.

résidentielle de la région-capitale est en effet mise à l'épreuve par de nouvelles attentes en termes de cadre de vie et la demande de proximité des services. Or la région, et surtout l'agglomération métropole qui est en son centre, sont confrontées à de nombreux défis, certains anciens et qu'elles ne parviennent pas à résoudre (déficit de logements abordables et fractures sociales et territoriales notamment), et d'autres plus récents, qui découlent des détériorations environnementales et climatiques et de leur prise de conscience actuelle (notamment en termes de pollutions et de nuisances).

Comme indiqué dans le dossier, « l'Île-de-France est l'archétype de la crise du logement en France » : urbanisme ancien et inadapté dans certains quartiers, doublé souvent d'une paupérisation importante, tensions pour l'accès au logement sur l'ensemble de la métropole, augmentation très forte des prix des logements à l'achat comme à la location.

L'enjeu de l'emploi et de l'approvisionnement de la région est compliqué par le modèle monocentrique actuel qui concentre géographiquement pouvoir économique et emploi alors même que population et habitat se dispersent.

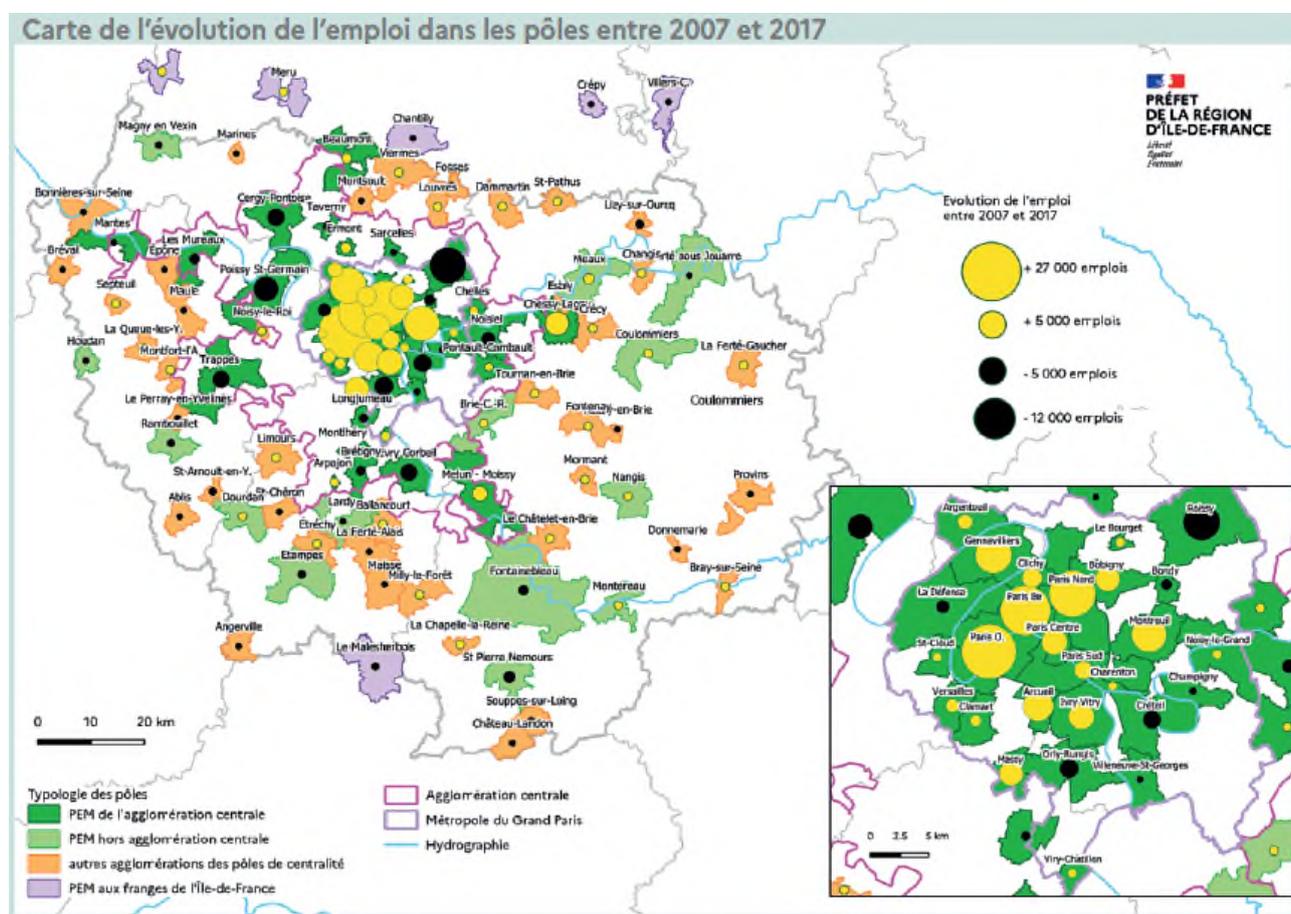


Figure 1 – Carte de l'évolution des emplois (PEM : pôle d'emploi multicommunal⁶) – Source : note d'enjeux de l'État

En parallèle, la congestion routière, la pollution de l'air et le bruit⁷ ont un impact négatif sur la santé des Franciliens. La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) se poursuit (47 % pour le logement et 44 % pour l'activité) ainsi que l'artificialisation (820 ha bruts soit 617 ha nets

⁶ Définition établie en 2004 par le laboratoire Géographie-cités pour le compte du Plan urbanisme construction architecture

⁷ L'Île-de-France est d'ailleurs une des rares régions qui disposent d'un observatoire du bruit dédié.

ont été consommés par an en moyenne entre 2008 et 2017). « Cette consommation affecte proportionnellement davantage les espaces naturels ; elle touche cependant principalement des surfaces agricoles, en contradiction avec la demande d'une production locale de produits alimentaires.

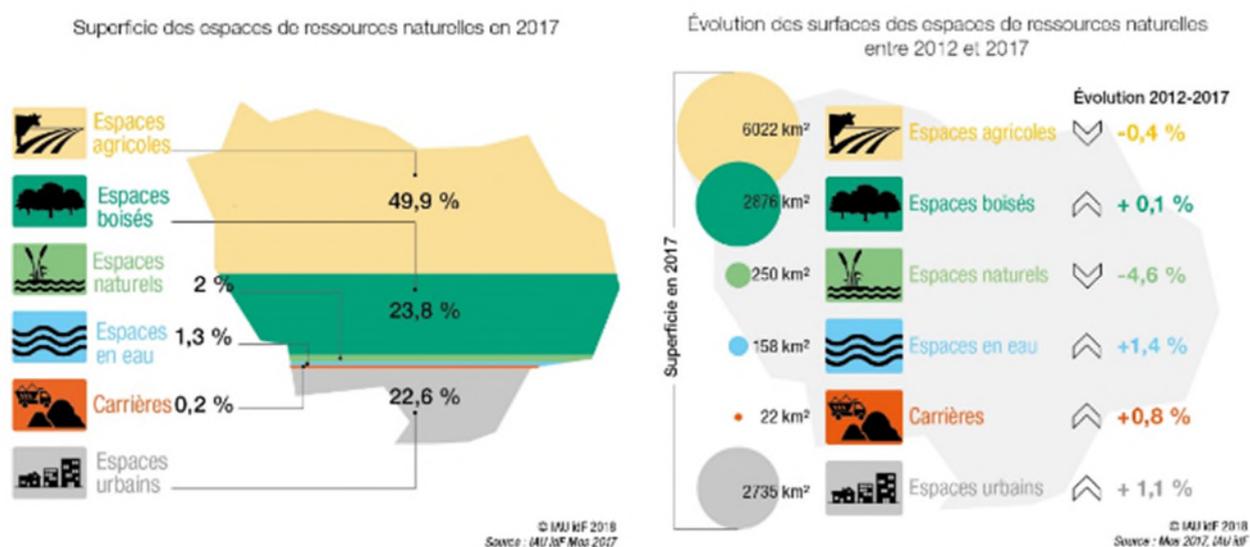


Figure 2 – Mode d'occupation des sols en Île-de-France – Source : Bilan du Sdrif

L'évaluation du Sdrif de 2013 faite par l'Institut Paris Région (IPR) (voir 1.2) indique que la progression des émissions de gaz à effet de serre liées au trafic routier s'inscrivait dans un contexte général de baisse des émissions régionales, mais le niveau actuel des émissions et pollutions de la région n'est pas mentionné dans le dossier.

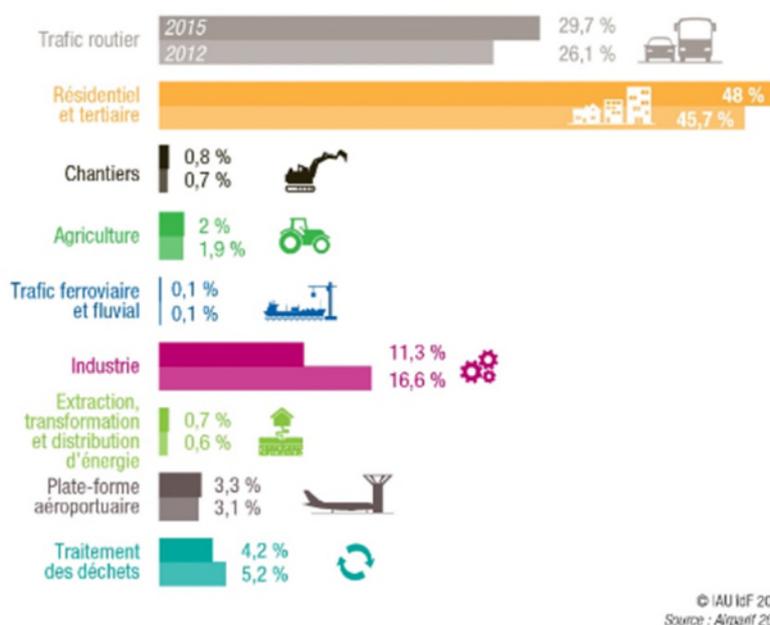


Figure 3 – Émissions de gaz à effet de serre par activité en 2012 et 2015 – Source : bilan du Sdrif

Le risque d'inondation est le risque majeur en Île-de-France et l'année 2017 en a rappelé la réalité. Près de 850 000 personnes vivent en zones inondables, soit 7,1 % de la population francilienne. Près de 450 000 logements (dont 82,6 % en habitat collectif) sont potentiellement exposés aux inondations ; ce parc de logements est en constante augmentation ; plus de 60 000 logements ont

été construits en zones inondables entre 2000 et 2015 en Île-de-France, essentiellement dans le cadre du processus de renouvellement urbain.

Le schéma directeur de la région d'Île-de-France (Sdrif) définit la stratégie de développement de la région pour les vingt prochaines années et est mis en œuvre par la Région. L'actuel Sdrif, adopté en 2013, succédait à celui de 1994 et visait l'horizon 2030, mais la planification régionale qu'il prévoit est déjà remise en cause par les crises sanitaire, écologique, économique et sociale, les évolutions législatives⁸ et les différents schémas sectoriels intervenus depuis (schéma d'orientation de l'intercommunalité de 2015, Grand Paris Express dont la mise en service s'effectuera par étapes à compter de 2024-2025).

Interviennent dans ce contexte l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques en 2024 qui constituent également l'occasion d'accélérer des opérations d'urbanisme et la réalisation d'équipements d'envergure, envisagés dès leur conception sous l'angle de leur réutilisation (héritage).

1.2 Bilan du Sdrif de 2013

Le dossier transmis à l'Ae ne comprend pas de bilan de la mise en œuvre du Sdrif. Une [évaluation](#) a cependant été effectuée en 2019 et mise en ligne sur le site de l'IPR. L'Ae en reprend quelques éléments et soulève quelques questions. L'évaluation a porté sur la pertinence du Sdrif en tant que projet d'aménagement à l'horizon 2030, sa fonction de document cadre transversal de politiques régionales et sa traduction réglementaire de document d'urbanisme dans les planifications locales. L'IPR a fait le choix de ne pas questionner les hypothèses démographiques sous-jacentes.

Pour évaluer la capacité d'encadrement des documents d'urbanisme par le Sdrif actuel (ils doivent être compatibles avec lui), l'IPR en a examiné un échantillon très restreint⁹. La plupart des communes n'étant pas incluses dans un schéma de cohérence territoriale (Scot), l'appréciation que porte l'IPR sur la cohérence des Scot avec le Sdrif est à relativiser au regard du faible échantillon pris en compte. Elle l'est également par le fait qu'un tiers des plans locaux d'urbanisme sont antérieurs à l'approbation du Sdrif et non révisés depuis.

⁸ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) ; loi portant nouvelle organisation territoriale de la république (Notre) du 7 août 2015 qui a donné pleinement compétence à la Région pour élaborer ou réviser le Sdrif ; loi du 20 juillet 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ; loi Climat et résilience du 22 août 2021 (révision du Sdrif dans le délai d'1 an suite à sa promulgation et approbation dans un délai de 2 ans) ; loi Stratégie nationale bas carbone adoptée en 2015 et révisée en 2020 ; loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 ; Plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) arrêté le 3 mars 2022 et le Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) du bassin Seine-Normandie adopté le 23 mars 2022, Stratégie locale de gestion du risque d'inondation de la métropole francilienne (SLGRI) approuvée en décembre 2016 ; Plan régional de prévention et de gestion des déchets approuvé le 21 décembre 2019.

⁹ L'échantillon comprend 20 PLU, 2 PLUi, 3 Scot – sachant que l'Île-de-France compte 1 276 communes au 1^{er} janvier 2018, dont 916 possèdent un PLU, parmi lesquelles 132 s'inscrivent dans un Scot.



Figure 4 – État d'avancement des schémas de cohérence territoriale en Île-de-France – Source : note d'enjeux de l'État

Sur cette base, l'IPR estime que les 52 orientations réglementaires ont été très bien traduites mais pas toujours bien mises en œuvre.

Pour l'essentiel, l'évaluation par l'IPR ne remet pas en cause les objectifs du Sdrif au vu des évolutions constatées ni la pertinence des cibles choisies, alors que certains des éléments de réflexion qu'elle apporte engageaient à une telle réflexion.

Le Sdrif de 2013 affichait dix objectifs : résoudre la crise du logement, refonder le dynamisme économique francilien, rééquilibrer l'Île-de-France, encourager l'intensification urbaine, préserver les espaces ouverts et les paysages, garantir un système de transports porteur d'attractivité, gérer durablement les ressources naturelles, optimiser le fonctionnement logistique métropolitain, limiter les risques et nuisances, réduire les émissions de gaz à effet de serre.

L'analyse effectuée par l'IPR n'a pas regroupé ces objectifs par grandes thématiques qui recouperaient les trois orientations fixées au futur Sdrif-E (voir ci-dessous en 1.3), ce qui témoigne d'une constance des orientations générales. Parmi eux, les deux premiers objectifs du précédent Sdrif, chiffrés, retiennent l'attention.

La cible associée à l'objectif « Résoudre la crise du logement » (reprise de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris) était de construire 70 000 nouveaux logements par an et un taux de 30 % de logements sociaux dans l'ensemble du parc locatif. Si la dynamique annuelle de construction constatée, portée par la petite couronne, est proche de l'objectif (environ 66 000 logements), celle de la part de logements sociaux est restée modeste, puisqu'elle est passée de 23 à 24 %. En outre, cette progression ne résulte que des seules communes du cœur de la métropole¹⁰. Le taux de logements sociaux est resté inchangé dans le reste de l'agglomération. Il est notamment très faible

¹⁰ En 2016, 5 communes concentrent le cinquième des logements sociaux de la région et 11 des 16 villes qui possédaient un taux de logements sociaux supérieur à 50% en 2012 ont vu ce taux continuer à augmenter jusqu'en 2016, dernière année de référence.

(2 %) dans les bourgs et hameaux¹¹. L'évaluation le note sans l'analyser et ne propose pas d'outils correctifs.

« Refonder le dynamisme économique » était traduit par un objectif de création de 28 000 emplois par an, associé à une perspective de réindustrialisation, au développement de nouveaux champs d'activité ainsi qu'au renouvellement d'espaces d'activités et à l'organisation de polarités économiques. Si la progression annuelle moyenne entre 2014 et 2018 (d'environ 50 000 emplois) dépasse nettement la cible, il s'agit cependant de plus en plus d'emplois tertiaires, la part d'emplois industriels chutant à moins de 10 % du total des emplois malgré l'augmentation continue des surfaces dédiées à l'activité économique, et la concentration des emplois s'accroît, loin de l'objectif d'organisation de polarités économiques.

Une analyse analogue pourrait porter sur l'objectif non chiffré de réduction de la dépendance régionale à la fourniture de matériaux, notamment de granulats (la région en consomme annuellement environ 30 millions de tonnes). L'évaluation ne questionne pas le taux faible de recyclage (5,3 millions de tonnes par an).

C'est ainsi non l'évaluation du bilan du Sdrif de 2013 mais le rapport au Conseil régional en vue de l'élaboration du Sdrif-E qui a conduit la Région à considérer que le Sdrif de 2013 n'était plus adapté au regard des évolutions intervenues et des « *bouleversements profonds que la pandémie a accélérés dans le rapport des Franciliens au temps et à l'espace avec l'irruption à grande échelle du télétravail, la nécessité de trajectoires « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN)¹², « Zéro Émission Nette » (ZEN) et « Zéro déchet » qui se sont imposées dans le débat public* ». Elle a souhaité élaborer une « *stratégie spatiale revisitée* » pour adapter les outils à ces attentes et à « *la croissance démographique et économique régionale* ». Elle y reprend l'impératif de résorption des fractures territoriales et se fixe des cibles plus ambitieuses de sobriété foncière et d'usage des ressources, d'adaptation au changement climatique et en général d'exigences environnementales.

1.3 Présentation du Sdrif-E

Le contenu du Sdrif est défini par la loi (articles L. 123-1 du code de l'urbanisme) : il a pour objectif de « *maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de cette région* » ce qui sous-entend de mettre en œuvre des moyens pour « *corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, coordonner l'offre de déplacement et préserver les zones rurales et naturelles afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région* ». Il détermine également la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi que « *la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques* ». Enfin, il « *fixe une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation* ».

La révision du Sdrif s'inscrit donc dans ce contexte législatif, adapté suite à l'adoption de la loi Climat et résilience, postérieure à l'évaluation menée en 2019. Il est prévu qu'il soit, conformément

¹¹ Alors que selon l'Insee, le nombre total de logements a plus fortement augmenté en grande couronne depuis 50 ans (1968-2018).

¹² La première COP Île-de-France (conférence régionale sur le climat) s'était engagée à inscrire la région dans une trajectoire d'absence d'artificialisation nette à l'horizon 2040, avec une cible intermédiaire de réduction de moitié à l'horizon 2025.

à la délibération du 17 novembre 2021, un Sdrif-environnemental (Sdrif-E) qui porte trois ambitions :

- « Préparer l'avenir, renforcer l'attractivité de la région et impulser une relance durable ;
- Être à la hauteur des enjeux environnementaux contemporains pour une région ZAN, ZEN et circulaire¹³ ;
- Bâtir une Île-de-France résiliente et protéger les Franciliens. »

1.4 Procédures relatives au Sdrif-E

La révision du Sdrif-E est pilotée par la Région d'Île-de-France qui préside le comité de pilotage. État-Région. Une comitologie assez précise a été définie avec en sus un comité technique qui associe le Conseil économique, social et environnemental régional. Un comité des partenaires¹⁴ et une conférence territoriale permanente¹⁵ permettent la concertation avec l'ensemble des acteurs locaux. De plus, il est indiqué dans le dossier que la Région se concertera avec l'État et les collectivités franciliennes afin de mobiliser la conférence des Scot prévue par la loi Climat et résilience et que la Présidente de la Région convoquera également la Conférence territoriale de l'action publique pour l'associer à la procédure de révision.

Le calendrier de révision du Sdrif prévoit, suite à son lancement en novembre 2021, une procédure de consultation du public (décembre 2021-mars 2023), pour l'adoption du projet en juillet 2023, puis des consultations de l'État et des collectivités et de l'Ae entre juillet et octobre 2023. L'enquête publique est programmée entre octobre 2023 et mi-avril 2024 pour une adoption prévue du nouveau Sdrif-E en juillet 2024.

Une procédure de consultation du public est donc en cours au moment de la rédaction de ce cadrage préalable. On soulignera les nombreux outils déployés dans ce cadre : kit de concertation¹⁶, plateforme de consultation en ligne¹⁷, réunions publiques départementales (novembre et décembre 2022), le panel citoyen Sdrif-E (100 personnes représentatives de la diversité de la population francilienne) composé par un institut de sondage et enfin les rencontres de proximité (environ 50 animations organisées par la Région). La consultation du public a également entraîné la saisine de la Commission nationale du débat public et la nomination d'un garant dont les conclusions ont été rendues publiques en janvier 2023.

Le Sdrif doit être compatible avec d'autres plans et programmes (art L. 123-2 du code de l'urbanisme) (cf. *infra* 2.1 et figure 5).

1.5 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Pour l'Ae, outre le cadre de vie et les inégalités environnementales et de santé, dont la résorption est corrélée à celle des fractures sociales et territoriales au sein de la région et entre la métropole

¹³ Zan : zéro artificialisation nette, Zen : zéro émission nette

¹⁴ Membres : AEV, IPR, EPFIF, IDFM, BruitParif, AirParif, IDF terres de saveur, Insee, Chambres consulaires, Choose Paris Region, CRT, Safer, Ademe, AESN, VNF

¹⁵ Présidents des Conseils départementaux, Président de la Métropole du Grand Paris, Maire de Paris, Présidents des Établissements publics territoriaux et EPCI, Présidents des Parcs naturels régionaux, Association des maires de l'Île-de-France. Elle se réunit sur convocation de la présidente de la Région.

¹⁶ <https://www.iledefrance.fr/objectif2040>

¹⁷ <https://jeparticipe.smartidf.services/themes/ile-de-france-objectif-2040>

et les autres territoires, les principaux enjeux environnementaux du projet de Sdrif-E et du territoire sont, à ce stade de connaissance du projet :

- la sobriété foncière ;
- les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologiques ;
- la lutte contre les pollutions et les nuisances (air, bruit...) et les risques (inondations, pollutions des sols, etc.) ;
- la réduction de la consommation des ressources et la mise en place d'une économie circulaire ;
- l'optimisation des systèmes de déplacement des personnes et des marchandises ;
- la santé humaine.

2 Questions posées à l'Ae par la Région

L'Ae rappelle que le cadrage porte sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans le rapport environnemental, en vue de permettre au pétitionnaire d'adapter le contenu de l'étude d'impact à la sensibilité des milieux et aux incidences potentielles du projet de schéma directeur sur l'environnement et la santé humaine. La demande faite à l'Ae précise que « *de nombreux sujets environnementaux ne seront pas abordés ici (biodiversité, consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers...) mais feront bien l'objet de développements dans le rapport environnemental* » et renvoie au tableau des enjeux environnementaux en annexe de la note ; les points de vigilance abordés en 3^e partie du cadrage préalable en tiennent compte.

Le Sdrif traduit un projet politique portant sur les modalités et les objectifs de développement et d'aménagement régional, qui doit être décidé en toute connaissance de ses conséquences environnementales. L'évaluation environnementale est une démarche itérative accompagnant l'élaboration du plan dès le début de son élaboration jusqu'à son approbation. Il conviendra en particulier, outre les compléments à apporter sur les principes d'aménagement et la destination des sols, de préciser et quantifier les objectifs et les cibles à atteindre, ainsi que les modalités de suivi et de pilotage du schéma.

Beaucoup de données et de méthodes sont déjà disponibles, y compris dans d'autres documents de planification régionale. La maîtrise d'ouvrage du Sdrif-E y trouvera de nombreux éléments de réponse aux questions qui suivent.

2.1 Questions relatives à la cohérence externe du Sdrif

Question posée : « *Dans ce contexte, quel niveau de précision est attendu de la description de l'articulation du Sdrif avec les plans (en cours de révision ou sur le point de l'être) avec lesquels il a des liens juridiques explicites ?* »

Ce que dit le dossier fourni :

Le maître d'ouvrage s'interroge sur l'articulation des nombreux plans et programmes avec le Sdrif, en raison notamment de liens juridiques explicites assez peu nombreux (compatibilité avec le Plan de gestion des risques d'inondation – PGRI, prise en compte du Schéma régional de cohérence écologique – SRCE et des schémas de services collectifs), mais est conscient de la nécessaire

cohérence de l'action publique à travers les nombreux plans ((schéma régional climat air énergie – SRCAE, schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux – Sdage, plan régional de prévention et de gestion des déchets – PRPGD, plan régional de la forêt et du bois – PRFB, chartes des Parcs naturels régionaux – PNR...). L'articulation est rendue difficile par les calendriers de révision de certains des plans et programmes (SRCAE, SRCE, Schéma régional des carrières – SRC, PRPGD, charte du PNR du Vexin français) qui aboutiront après l'adoption du Sdrif. Il est donc envisagé, « *plutôt que de s'attacher à l'analyse de l'articulation avec les plans en vigueur, parfois obsolètes, d'analyser le SDRIF au travers de sa cohérence avec les grands objectifs que portent ces plans : la lutte contre l'érosion de la biodiversité, la neutralité carbone, la réduction de l'empreinte matière du métabolisme francilien et le développement de l'économie circulaire...* ».

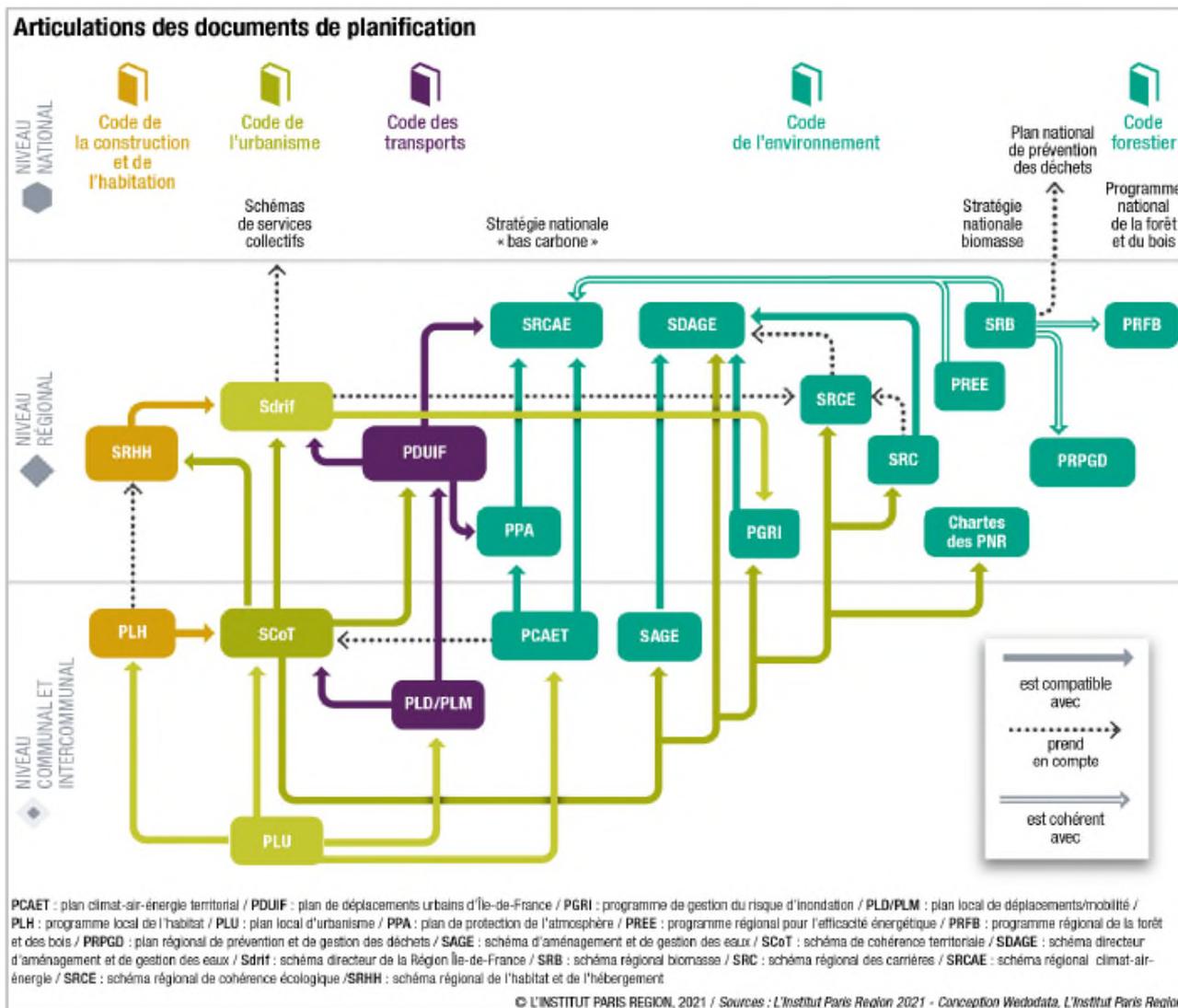


Figure 5 – Le Sdrif de 2013 et l'articulation avec les documents de planification¹⁸ – Source : Dossier

Réponse de l'Ae :

Même s'il s'agit d'un document un peu particulier, le Sdrif s'articule avec les autres documents d'urbanisme et les autres plans et programmes. Conformément aux articles L. 123-2 et R. 123-1

¹⁸ Le terme de cohérence, utilisé dans ce schéma, ne renvoie pas à une notion juridique univoque, les relations prévues par les textes en la matière étant la conformité, la compatibilité et la prise en compte. C'est pourquoi la réponse de l'Ae commence par redéfinir ces termes.

du code de l'urbanisme, il existe trois niveaux d'articulation à considérer entre les plans et programmes et le Sdrif :

- la conformité qui impose la retranscription à l'identique de la règle et le respect précis de l'ensemble des dispositions. Le Sdrif doit ainsi être conforme aux règles générales d'aménagement et d'urbanisme¹⁹, servitudes d'utilité publique affectant l'usage des sols²⁰ et dispositions nécessaires à la mise en œuvre de projets d'intérêt général relevant de l'État et d'opérations d'intérêt national (OIN) (il existe plusieurs OIN dans la région) ;
- la compatibilité d'un plan/programme avec un autre implique de respecter l'esprit de la règle ; elle est l'obligation de non contrariété des orientations présentes. La compatibilité du Sdrif-E est requise avec certains documents récents et préexistants au Sdrif-E : le Sdage et le PGRI adoptés en 2022, les chartes des PNR. L'Ae invite la Région d'une part, à s'assurer de la compatibilité du projet de Sdrif avec ces documents et, en cas d'écart, à entre eux, indiquer les mesures prises pour y remédier, et d'autre part, à montrer en quoi les actions de chacun d'entre eux concourent à l'atteinte des objectifs des autres. À l'inverse, des documents devront être rendus compatibles avec le nouveau Sdrif-E, notamment les Scot, y compris ceux qui ne sont pas encore adoptés et les plans locaux d'urbanisme, le cas échéant intercommunaux, en l'absence de Scot. Le Sdrif constituera à cet effet le plan régional de référence ;
- enfin, la prise en compte consiste à ne pas être en contradiction avec la règle. L'analyse devra vérifier que le Sdrif-E ne remet pas en cause les objectifs du SRCE²¹ ou des schémas de services collectifs. L'Ae invite à articuler au mieux la révision du SRCE avec celle du Sdrif. L'état des lieux du SRCE permettra d'alimenter celui du Sdrif pour les espaces naturels, notamment la cartographie des zones humides – seulement 10 % d'entre elles font l'objet d'une étude de délimitation – alors qu'elles sont une priorité en termes de préservation²², et celle des espaces naturels de petites dimensions, dont le mitage n'est pas mesuré par l'évaluation du Sdrif de 2013.

¹⁹ Articles L. 111-1 et R. 111-1 à R. 111-24 du code de l'urbanisme qui concernent la localisation et la desserte des constructions (prise en compte de la sécurité, de la salubrité, des mesures du bruit et de la voirie et des réseaux divers), les conditions d'implantation et le volume des constructions, les règles relatives à l'aspect des constructions (notamment pour préserver les sites et les paysages naturels, agricoles ou urbains).

Article L. 111-2 sur la constructibilité limitée en cas d'absence de PLU

²⁰ Les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols (SUP) constituent des limitations administratives, des charges qui existent de plein droit sur tous les immeubles concernés et découlent de textes normatifs (servitudes relatives à la conservation du patrimoine, à l'utilisation de certaines ressources et équipements (énergie, mines et carrières, canalisations, communications, télécommunications, à la défense nationale, à la salubrité et la sécurité publique).

²¹ La révision du Schéma régional de cohérence écologique en octobre 2013 est en cours (son évaluation est achevée) ; c'est le document de planification régional dédié à la préservation de la trame verte et bleue, en Île-de-France. Dans les autres régions il a été intégré aux schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet).

²² En attendant la cartographie du SRCE, on pourra utilement prendre en compte l'enveloppe d'alerte des zones humides en Île-de-France <https://www.drieat.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/enveloppes-d-alerte-zones-humides-en-ile-de-france-a2159.html>

Concernant les autres plans et programmes dont le lien juridique n'est pas explicitement mentionné dans l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme (SRCAE²³ et PPA²⁴, SRHH²⁵, PRS et PRSE 3²⁶, SRDEII²⁷, PDUIF²⁸, plan de prévention du bruit dans l'environnement et plans d'exposition au bruit, PRPGD²⁹), il revient néanmoins au Sdrif-E en tant que document de planification transversal d'assurer la cohérence d'ensemble avec les principaux schémas et plans sectoriels régionaux. Il conviendra de veiller à l'articulation des documents en cours de révision avec le Sdrif-E en anticipation de leur adoption, notamment pour ceux qui vont contribuer à l'atteinte des objectifs fixés dans le Sdrif-E tels que le Zen pour le SRCAE et le PPA, ou le Zan pour la SRHH. Le plan de déplacements urbains prévoit l'articulation de sa révision avec celle du Sdrif-E³⁰. Il serait utile également de la vérifier avec le plan régional santé-environnement pour affirmer l'orientation d'un urbanisme favorable à la santé.

Le Sdrif-E étant un élément essentiel dans la planification territoriale de la Région, il est un outil majeur permettant d'atteindre les objectifs fixés par les autres plans et programmes. Ainsi, plus largement, pour tous les plans et schémas précités, quel que soit leur rapport juridique avec le Sdrif-E, il convient d'analyser comment ils contribuent à l'atteinte des objectifs du Sdrif-E ou comment le Sdrif-E contribue à l'atteinte de leurs objectifs.

L'Ae invite la Région à illustrer cette articulation à partir de quelques exemples concrets et à prévoir précisément les modalités de déclinaison de ces dispositions dans les documents d'urbanisme. L'Ae recommande de joindre un tableau synoptique, en sus du schéma déjà élaboré dans le dossier, faisant apparaître, outre la nature des liens juridiques, les calendriers prévisionnels d'élaboration de ces divers documents par rapport à celui du Sdrif-E et les mesures de mise en compatibilité à prévoir en fonction de ces calendriers. Il y aura lieu également de présenter les outils et méthodes de travail mis en place dans l'élaboration du Sdrif-E et de chacun de ces documents pour assurer les relations de compatibilité ou de prise en compte prescrites. À cet effet, et pour tous les documents dont l'élaboration se poursuit en parallèle à celle du Sdrif-E ou après elle, une

²³ Le Schéma régional climat air énergie, adopté en décembre 2012 et en cours d'évaluation, définit les grands objectifs et les grandes orientations de la région en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, maîtrise de la demande d'énergie, développement des énergies renouvelables, qualité de l'air et adaptation au changement climatique. Comme le SRCE, il n'est pas intégré dans le Sdrif comme les SRCAE le sont désormais dans les Sdrif. Néanmoins, il existe un lien étroit avec ces documents et il est nécessaire d'apporter une attention particulière à l'articulation entre ces deux schémas et le Sdrif-E.

²⁴ Plan de protection de l'atmosphère (PPA) approuvé en janvier 2018

²⁵ Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH), adopté en décembre 2017, il fixe pour 6 ans les objectifs globaux en matière de construction et de rénovation de logements, de construction et d'amélioration des structures d'hébergement, de développement équilibré du parc de logements sociaux, de rénovation thermique des logements, d'actions en faveur des populations défavorisées, de rénovation urbaine, de requalification des quartiers anciens dégradés et de lutte contre l'habitat indigne.

²⁶ Projet régional de santé (PRS) 2018-2022 et 3^e plan régional santé-environnement (PRSE 3) pour 2017-2021 qui définissent les actions régionales en matière de santé.

²⁷ Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) adopté en décembre 2016 et en cours de révision. Il fixe les orientations en matière économique. Dans la région, il vise la mise en place de « territoires de projet », qui s'inspire des contrats de développement territorial (CDT), associant collectivités et État, mis en place entre 2010 et 2016, pour donner une identité économique à certains territoires à l'échelle intercommunale, tels le CDT Campus Sciences et Santé pour un *bio-cluster santé francilien*, le CDT Grand Paris Seine Ouest (GPSO) pour *l'innovation numérique* ou le CDT Grand Paris Est Noisy-Champs comme *cluster de la ville durable*. Le dossier ne comprend pas d'évaluation de cette démarche.

²⁸ Plan des mobilités en Île-de-France achevé en 2020 et en cours de révision qui conduira à l'élaboration d'un plan de mobilité régional (« Mob IDF »), nouvelle dénomination des PDU depuis la loi d'orientation des mobilités.

²⁹ Plan de prévention et de gestion des déchets : document de planification stratégique animé par la Région d'Île-de-France, qui coordonne à l'échelle régionale l'ensemble des actions de prévention et de gestion des déchets menées par tous les acteurs du territoire (collectivités, entreprises, éco-organismes, habitants...). Il a été adopté le 21 novembre 2019.

³⁰ https://www.iledefrance-mobilites.fr/medias/portail-idfm/ba238fbc-1e44-4d45-ab5a-ba9de5a26d94_01_Declaration_intention_Plan_mobidf.pdf

identification dans le Sdrif-E et son évaluation environnementale des possibilités de contradiction avec les analyses conduites et les orientations ou dispositions envisagées dans ces documents permettra d'éclairer les positions à prendre, en fonction du champ de compétence de chaque document et de leur hiérarchisation.

Cependant l'Ae souligne que la nature même du Sdrif-E et la multiplicité des plans et programmes concernés exige une démarche volontaire en la matière qui analyse en détail les liens entre ces divers documents (voir également la réponse aux questions suivantes) en association avec leurs gouvernances respectives.

Question posée : « *L'Autorité environnementale aurait-elle de bons exemples à nous communiquer sur la réalisation de cette partie de la démarche ?* »

Ce que dit le dossier fourni : néant

Réponse de l'Ae :

L'Ae invite le maître d'ouvrage à consulter les évaluations environnementales, ainsi que les avis de l'Ae s'y rapportant, des Sraddet élaborés dans les autres régions, qui donnent des exemples de méthodes de qualité diverse.

Question posée : « *Au-delà des plans avec des liens juridiques explicites, quels seraient les plans prioritaires à traiter ?* »

Ce que dit le dossier fourni : néant

Réponse de l'Ae :

En sus des éléments figurant dans la réponse aux questions précédentes, l'Ae invite à traiter en priorité les schémas avec lesquels le Sdrif doit être compatible, et particulièrement le PGRI. Le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) 2016-2021 du bassin Seine Normandie a été arrêté le 7 décembre 2015 et la stratégie locale de gestion du risque inondation à l'échelle du Territoire à risque important d'inondation (TRI) de la Métropole francilienne (sous pilotage Préfecture de région/Préfecture de Police) approuvée le 2 décembre 2016. Le Sdrif aurait dû être rendu compatible dans un délai de trois ans avec tout PGRI approuvé postérieurement à son approbation. Un nouveau PGRI vient d'être adopté le 3 mars 2022 et le Sdrif-E doit impérativement être élaboré en compatibilité avec ce PGRI. La même démarche s'impose pour le Sdage, d'autant que le bon état des eaux doit impérativement être atteint en 2027, pour assurer la conformité à la Directive cadre sur l'eau, une non-conformité étant de nature à générer contentieux et pénalités d'astreinte.

Enfin, l'Ae attire l'attention de la Région sur la prise en compte des SRCE et SRCAE qui sont également en cours de révision et répondent directement aux objectifs Zan et Zen que se fixe le Sdrif-E. Ils constituent des documents clés. Le SRCE doit pouvoir trouver sa traduction effective dans les Scot et les PLU, ce qui suppose sa prise en compte par le Sdrif-E et, comme cela a été souligné plus haut, une transcription précise des dispositions du Sdrif-E dans les Scot et les PLU. La cartographie des espaces naturels et de leurs continuités dans le SRCE, en particulier celle des espaces naturels les plus sensibles (zones humides, forêts, haies), est essentielle pour guider les objectifs d'absence d'artificialisation mis en avant par les orientations du projet de Sdrif-E et maîtriser en priorité toute urbanisation des secteurs correspondants. De même, le SRCAE et le PPA

définissent le cadre qui permettra l'atteinte de l'objectif d'absence d'émissions nettes et entrent en résonance avec l'objectif d'une région attractive par son cadre de vie. En outre, pour l'atteinte de l'objectif relatif à l'économie circulaire, la cohérence entre le Sdrif et le PRGD sera essentielle.

2.2 Questions relatives à l'état initial de l'environnement et aux enjeux environnementaux

Question posée : « L'Autorité environnementale dispose-t-elle d'une méthodologie d'estimation des besoins et/ou des carences en installations, ou a-t-elle des recommandations quant à l'estimation des besoins fonciers liés à l'économie circulaire ? »

Ce que dit le dossier fourni :

La Région indique que les besoins fonciers sont encore « *peu étudiés et mal évalués, et les modalités d'évolution du maillage territorial des installations, en particulier celles de la gestion des déchets du BTP, n'est pas encore totalement stabilisé (mise en place d'une filière à responsabilité élargie du producteur (REP))* »

Réponse de l'Ae :

L'Ae rappelle que les carences en installations relèvent du diagnostic qui doit être conduit dans le cadre de l'évaluation environnementale, et des besoins identifiés dans l'évaluation prospective. Il peut être utile à la fois de faire figurer ces éléments dans l'état initial et de les utiliser pour la justification des choix.

Le PRPGD fournit d'ores et déjà un grand nombre de données et d'analyses, qui devraient servir de base pour celles du Sdrif. L'Ae invite cependant la Région à se rapprocher des services chargés de l'élaboration du plan de prévention et de gestion des déchets (PRPGD).

Concernant les besoins fonciers, des points de vigilance ont toutefois été indiqués en 3^e partie.

2.3 Questions de méthodes relatives à l'analyse des incidences

Émissions de gaz à effet de serre

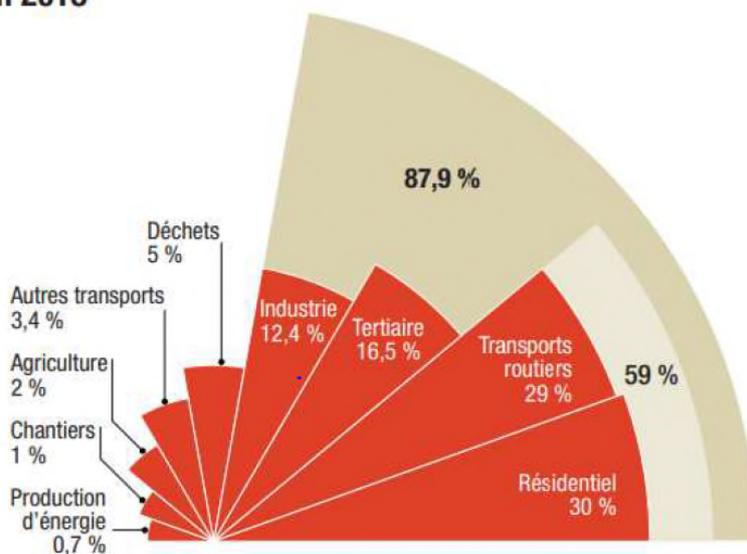
Question posée : « L'Autorité environnementale a-t-elle connaissance d'outils d'évaluation des émissions de GES pertinents et susceptibles d'être utilisés pour un document d'urbanisme d'échelle régionale comme le Sdrif ? Des retours d'expériences intéressants pour conduire un tel exercice pourraient-ils nous être indiqués ? »

Ce que dit le dossier fourni :

Le dossier indique que la Région compte s'appuyer « *notamment sur le Réseau d'observation et de statistique de l'énergie (Rose) et l'outil Energif pour renseigner les émissions de GES (directes) moyennes par habitant et emploi, selon les secteurs d'activité et les différents territoires franciliens* ». Il est par ailleurs précisé que « *dans une logique de proportionnalité et compte-tenu de l'objet du SDRIF et de son champ d'action, l'accent serait mis sur les secteurs résidentiel, tertiaire et sur les transports routiers, en faisant le constat que le SDRIF dispose de leviers plus importants pour agir sur ces trois secteurs, et moins sur les autres (industrie, agriculture, déchets...) [...]* » ces

derniers pesant par ailleurs « *le plus dans les émissions territoriales de l'Île-de-France* ». Enfin, la Région propose d'étudier l'évolution des émissions de GES par sous-territoires géographiques. La dimension séquestration carbone serait également estimée.

Quatre secteurs émettent près de 88 % des GES en 2018



© L'INSTITUT PARIS REGION, 2021 / Source : Airparif ROSE déc. 2020

Figure 6 – Émissions régionales de gaz à effet de serre par secteur – Source dossier

Réponse de l'Ae :

L'Ae invite la Région à se rapprocher des services chargés de l'élaboration du schéma régional climat air énergie, des plans climat-air-énergie territoriaux et du schéma régional biomasse.

Tout en tenant compte de l'importance de leurs émissions respectives, l'Ae rappelle également que toutes les émissions doivent être quantifiées, ce que la Région, disposant d'un opérateur (AirParif) dédié à cette surveillance, comme les autres régions, peut faire aisément. Au stade de l'analyse des incidences, il n'y a pas lieu d'en éliminer certaines. Il convient de prendre en compte les émissions directes et indirectes et de tenir compte des émissions énergétiques mais également non énergétiques. À titre d'exemple, l'évaluation environnementale devra prendre en compte l'ensemble du cycle de vie des matériaux utilisés. De plus, la contribution positive des projets de transports alternatifs à la route n'est pas démontrée en soi : les travaux de construction des infrastructures et le fonctionnement des installations sont à l'origine d'émissions conséquentes et les émissions évitées diminuent rapidement avec le temps compte tenu de la décarbonation attendue des transports routiers.

Il convient par ailleurs d'analyser la compatibilité de l'ensemble des projets d'aménagement, à l'échelle du Sdrif-E, avec les objectifs d'atténuation fixés à l'échelle nationale, notamment les écarts par rapport à la trajectoire prévue par la stratégie nationale bas carbone, d'ailleurs actuellement en cours de révision. De même, il serait pertinent d'analyser le Sdrif-E par rapport aux objectifs d'atténuation régionaux précédents (du Sdrif) et de veiller, au travers d'un suivi régulier associant les collectivités concernées, à ce que les nouveaux objectifs soient déclinés à l'échelle locale (Scot, PLU), en articulation avec les PCAET. Enfin, l'Ae rappelle qu'au-delà des ambitions qu'il affiche, le

Sdrif-E peut également prévoir des mesures de mise en œuvre d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, en vue de leur prise en compte par les PCAET en cours de révision.

La démarche éviter-réduire-compenser, prescrite par le code de l'environnement, doit être mise en œuvre dans le cas des émissions de gaz à effet de serre, y compris celles du transport aérien de et vers la région, comme pour toutes les incidences notables sur l'environnement. Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des émissions de gaz à effet de serre sont à définir en référence à la stratégie nationale bas carbone.

Eau

Question posée : « *L'Autorité environnementale a-t-elle des recommandations quant à la méthode à suivre, ainsi que des références (besoins en eau liés à la végétalisation et au rafraîchissement des villes, impacts de la densification sur l'assainissement, prospective et évolution des besoins en eau...) à suggérer pour la réalisation de ce travail ?* »

Ce que dit le dossier fourni :

Le maître d'ouvrage s'interroge sur l'impact du futur Sdrif-E sur la ressource en eau.

Réponse de l'Ae :

Bien que le périmètre du Sdrif-E soit plus réduit que celui du bassin versant, qui excède celui de la région, l'Ae invite le maître d'ouvrage à s'appuyer sur le Sdage nouvellement adopté par le bassin Seine Normandie pour définir ses objectifs, et à puiser dans les travaux préparatoires qui ont pu mettre l'accent sur les bonnes pratiques du bassin (infiltration à la parcelle, etc.). Les Sage peuvent également, en tant que documents de planification à une échelle géographique plus réduite, définir des objectifs susceptibles d'être repris dans le Sdrif, et fournir, via leur programme d'actions, des exemples utiles de mobilisation en faveur de l'atteinte du bon état des masses d'eau sur les plans quantitatif et qualitatif. L'Ae invite donc la Région à se rapprocher des services chargés de l'élaboration et du suivi du Sdage pour apprécier avec eux les points les plus importants qu'il convient d'intégrer à sa réflexion.

Consommation de matériaux et production de déchets, en lien avec la construction

Question posée : « *L'Autorité environnementale a-t-elle connaissance d'outils d'évaluation des consommations de matériaux et de productions de déchets pour un document d'échelle régionale comme le Sdrif ? Dispose t'elle de retours d'expériences intéressants utilisés pour conduire un tel exercice dans d'autres régions ?* »

Ce que dit le dossier fourni :

Le maître d'ouvrage indique avoir utilisé comme ressources les exercices prospectifs qui ont permis d'élaborer la stratégie nationale bas carbone, l'étude « Prospective de consommation de matériaux pour la construction des bâtiments neufs aux horizons 2035-2050 » co-publiée par l'Ademe et le CSTB, ainsi que les différents scénarios de l'Ademe « Transition(s) 2050 ».

Réponse de l'Ae :

L'Ae invite la Région à se rapprocher des services chargés de l'élaboration du plan régional de prévention et de gestion des déchets, du schéma régional des carrières et du plan régional de la forêt et du bois et à s'inspirer des méthodologies des Schémas régionaux des carrières en prenant en compte toutefois la question spécifique des matériaux et déchets du Grand Paris. Des points de vigilance sont indiqués en 3^e partie du présent cadrage.

3 Points de vigilance selon l'Ae

Plus encore que pour d'autres plans et programmes et d'autres territoires, il est important que l'élaboration du Sdrif-E puisse s'appuyer sur un état des lieux qui fera notamment le bilan des précédents Sdrif et analysera les raisons de la non atteinte des objectifs environnementaux, une analyse fine des enjeux environnementaux et de leur hiérarchisation, voire leur sélection, ainsi que sur des choix clairs et argumentés : l'évaluation environnementale doit être une aide à la décision dans les choix d'implantation et de conception des aménagements et infrastructures et elle ne pourra être utile que si le Sdrif-E est précis dans ses choix, et en particulier territorialisé. Les enjeux environnementaux doivent guider et imprégner dès l'amont la démarche d'aménagement. Sauf exception, les nouveaux aménagements, équipements et infrastructures doivent être conçus et implantés en fonction d'un état initial suffisamment précis dont découlera la cartographie des enjeux environnementaux, y compris les risques naturels, et non pas être localisés *a priori* sur le territoire. L'analyse de leur environnement, pour chercher à limiter leur impact environnemental et les risques, y compris sanitaires, auxquels sont exposées les populations, ne peut pas être reportée après la décision d'implantation. La définition préalable des implantations en fonction des enjeux environnementaux est capitale pour la préservation de l'environnement régional. À défaut, les évaluations environnementales des projets font le constat des atteintes à l'environnement, quand l'évitement voire même la réduction ne sont souvent plus possibles.

3.1 Solutions de substitution raisonnables et scénario de référence

Les hypothèses démographiques qui ont sous-tendu le Sdrif de 2013 sont très éloignées des évolutions constatées. Bien loin de la progression qu'elles annonçaient (entre 800 000 et 1,8 million de nouveaux habitants) en 2030, la population francilienne (Source Insee), estimée au 1^{er} janvier 2022 à 12,4 millions d'habitants (18,9 % de la population métropolitaine), à comparer à 12,1 millions en 2012, n'a progressé en dix ans que de 300 000 habitants. La progression annuelle moyenne des cinq dernières années est de 0,4 %³¹ soit environ 46 500 habitants par an, le solde naturel (+84 400 en moyenne) étant le seul moteur de cette croissance, puisque le solde migratoire est déficitaire.

L'hypothèse de croissance démographique sur laquelle se fondait le Sdrif de 2013 est donc très supérieure à l'évolution constatée. Or, les ouvertures à l'urbanisation et les objectifs de construction étaient calés sur les projections maximales. Une évaluation sincère des incidences du Sdrif-E nécessitera dès lors de prendre un scénario de référence fondé sur les évolutions démographiques constatées et non sur une projection infirmée par les dix dernières années. En conséquence, l'estimation des besoins devra s'appuyer sur un scénario de référence étayé, notamment en tenant compte des conséquences des récents confinements et du développement du télétravail, compte

³¹ 0,5 % en moyenne annuelle de 2012 à 2017

tenu de l'importante population de cadres dans la région et sans négliger les populations potentiellement moins favorisées n'ayant pas accès au télétravail.

Pour analyser des scénarios alternatifs à celui retenu, il conviendra en particulier de caractériser finement dans l'état initial les différents flux de population : nouveaux habitants et départs, localisation des flux entrants et sortants, en précisant le type d'emploi occupé et la catégorie socio-professionnelle des uns et des autres. Une analyse des motivations des départs permettrait également d'apprécier la pertinence des orientations retenues au regard de l'objectif affiché d'attractivité et des préoccupations de qualité du cadre de vie qui se sont exprimées lors de la concertation préalable.

3.2 Effets notables probables de la mise en œuvre du Sdrif-E

3.2.1 Urbanisation, consommation d'espaces et densification

Le Sdrif de 2013 utilisait un double critère de densité : densité de population et d'emplois d'une part, densité de logements d'autre part. Il autorisait la consommation annuelle de 1 300 hectares d'espaces naturels, agricoles ou forestiers, soit une augmentation des espaces urbanisés de 4,8 % par an³². De fait, l'artificialisation³³ moyenne annuelle nette entre 2012 et 2017 a été de 588 ha, à peine inférieure à celle constatée dans la période 2008-2012 (655 ha/an). En parallèle, les surfaces occupées par des espaces ouverts urbains³⁴ n'ont progressé annuellement en 2008-2012 que de 29 ha. L'urbanisation est intervenue à 80 % sur des terres agricoles, pour moitié en dehors de l'agglomération centrale, alors que n'y sont accueillis que 14 % des nouveaux habitants et que les nouveaux logements qu'on y construit ne contribuent pas à accroître la proportion de logements sociaux, et sans qu'ait été appréciée la valeur agronomique des sols concernés. L'évaluation environnementale devra apprécier l'efficacité des outils mis en place par le Sdrif-E pour préserver les milieux naturels et leurs fonctionnalités, ainsi que les sols agricoles souvent les plus fertiles de France.

L'objectif de densification de l'urbanisation dans les communes pourvues d'une gare, existante ou en projet, a été effectivement pris en compte en petite couronne, sur les terrains en friche ou libérés par le départ d'anciennes grandes entreprises, mais pas dans les espaces peu denses, notamment d'habitat pavillonnaire. En outre, si les espaces d'habitat ont été majoritairement construits en renouvellement urbain en 2018, du fait de la prévalence du cœur de métropole, les nouveaux espaces à vocation économique sont principalement implantés en extension urbaine et non par recyclage d'anciennes zones d'activités³⁵. En outre, leur adéquation aux besoins est faible : en 2018 on constatait déjà qu'un million de m² de bureaux (soit 31 % des surfaces vacantes) étaient vides depuis plus de quatre ans. L'évaluation environnementale du Sdrif-E devra mettre en évidence les

³² Selon l'article 194 de la loi Climat et résilience, « la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné ».

³³ Selon l'article 192 de la loi Climat et résilience, « L'artificialisation est définie comme 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. ».

³⁴ Partie de l'espace non occupée par des constructions : ils comprennent tous les espaces creux tels que les places, les rues, les zones de recul devant les bâtiments exceptionnels, les espaces verts, les berges de fleuves etc. (Source : Wikipédia)

³⁵ Des logiques de mutualisation de certaines fonctions (stationnement, stockage, déchargement, restauration, voire même vestiaires) pourraient être favorisées par des orientations du Sdrif.

orientations d'aménagement susceptibles de se traduire par la consommation de nouvelles surfaces durablement inadaptées aux besoins et proposer des infléchissements.

Au surplus, la densification s'est faite également dans des communes avec des carences fortes en espaces verts alors que le Sdrif de 2013 visait à développer dans toutes les communes une offre de 10 m² d'espaces verts par habitant³⁶. L'offre nouvelle en espaces verts dans le cœur de métropole s'est développée à l'occasion d'opérations d'aménagement concerté sur de larges emprises (Quartier du Trapèze à Boulogne, Éco-quartier du Fort d'Issy-les-Moulineaux, etc.) et elle a essaimé sur toute la zone dense, ce qui témoigne d'une attention plus forte à la production d'espaces verts dans le cadre de projets d'aménagement d'un projet ayant une composante d'habitat ou d'activité. Mais en dehors de la zone dense, il semble que l'attention ait porté sur la préservation des seuls espaces agricoles, boisés et naturels supérieurs à 2 500 hectares, qui sont préservés entre 2012 et 2017. L'IPR n'a pas évalué le morcellement des espaces ouverts d'une superficie inférieure à 2 500 hectares, pourtant bien plus nombreux. Il conviendra, pour établir l'état initial, de bien présenter la situation actuelle des espaces naturels, agricoles ou forestiers, y compris quand ils représentent des surfaces unitaires faibles, pour que leur préservation soit effectivement prise en compte.

En se fondant sur la définition de l'artificialisation figurant dans la loi Climat et résilience, l'évaluation environnementale devra prendre en compte l'altération des fonctions écologiques des sols dans l'appréciation des effets de la consommation d'espace en vue, en tout premier lieu et comme cela a été souligné plus haut, d'éviter les implantations dans des secteurs d'intérêt écologique ou agronomique, sauf en cas d'intérêt public majeur, de proposer une méthode de compensation de cette consommation et une estimation de son coût. Elle pourrait ainsi prendre en considération la dégradation du cadre de vie et de la santé humaine qui s'attacherait à la réalisation de nouveaux aménagements en densification dans des secteurs déjà très denses et très pauvres en espaces verts et favoriser davantage la densification d'espaces peu denses d'habitat pavillonnaire bien desservis en transports publics (cf. 3.2.1). En outre, l'intégration de la nature en ville et la réduction des îlots de chaleur urbains devraient être intégrées à l'appréciation des aménagements prévus.

En termes d'évaluation environnementale, le thème de la densification est typiquement celui pour lesquels devraient être présentés différents scénarios permettant de comparer les incidences environnementales potentiellement contradictoires : artificialisation, consommation énergétique, qualité de l'air, adaptation au changement climatique.

3.2.2 Logement

La loi relative au Grand Paris a fixé dans son article premier un objectif de construction de 70 000 logements « géographiquement et socialement adaptés » en Île-de-France. Cet objectif de 2010 doit être mis en regard avec l'évolution démographique régionale constatée, la hausse de la vacance, le taux de logements indignes et le nombre élevé de personnes mal logées³⁷ (selon l'Insee 1,1 million en 2013, soit 9,3 % de la population). Mais si on note une augmentation du nombre de logements (5,8 millions en tout en 2018, soit 280 000 de plus qu'en 2013 – Source Insee), celle des logements

³⁶ L'organisation mondiale de la santé vise au moins 10 m² d'espaces verts par habitant en centre urbain dense, au moins 25 m² par habitant dans le péri-urbain.

³⁷ Selon l'Insee, ce terme recouvre deux grandes catégories de situations : les personnes disposant d'un logement, mais ayant des conditions de logement difficiles, voire très difficiles 978 000, et celles privées de domicile personnel (160 000), notamment celles en hébergement contraint. Parmi ces personnes, près de 30 000 cumulent les deux difficultés.

inoccupés ou partiellement occupés (vacants, secondaires et occasionnels) progresse rapidement (en moyenne de 2,7 % par an), plus vite que le parc de logements (1 % par an) et bien davantage qu'au plan national (2,1 %). Leur nombre atteint 395 600 en 2018 : il augmente légèrement à Paris (où il est, avec 8,5 %, déjà élevé) et de façon plus importante en grande couronne (+ 42 %) qu'en petite couronne (+ 18 %).

Alors que le Sdrif-E s'assigne un objectif d'attractivité, le taux francilien de vacance (6,5 %) paraît singulièrement élevé par rapport au taux berlinois (0,9 % en 2019, 2,1 % en 2018) et à celui d'autres capitales européennes. Dessiner des perspectives de réduction du taux de vacance suppose d'abord d'établir une cartographie précise de cette vacance et de sa typologie, permettant d'engager une action d'adaptation et de mobilisation de ces logements, dans un objectif d'économie des ressources.

En outre, l'objectif fixé par la loi n'était pas seulement de construire mais de proposer des logements géographiquement et socialement adaptés, et donc des logements de qualité abordables, accessibles notamment aux personnes mal logées et en situation précaire. L'évaluation environnementale pourrait donner la priorité à cet aspect de réemploi et de réutilisation plutôt qu'à la construction de logements neufs pour apprécier le degré de satisfaction de l'objectif.

3.2.3 Croissance des inégalités territoriales

La population exposée en 2017 à au moins trois nuisances et pollutions (points noirs environnementaux)³⁸ est concentrée sur une part faible du territoire régional (2 %) mais représente 13 % de la population comme en 2012 selon l'IPR. De plus, près de 10 % des Franciliens résident dans des environnements dépourvus d'aménités vertes. Ces inégalités environnementales se conjuguent à des inégalités sociales, les ménages les plus modestes étant globalement davantage représentés dans les environnements multi-exposés et carencés en aménités, et confrontés à une offre de soins de proximité (médecins généralistes, infirmiers, santé mentale, etc.) très inégalement répartie sur le territoire. Elles se combinent en outre avec une hausse continue de la pauvreté : l'Insee constate qu'elle s'accroît encore alors que l'Île-de-France est la région la plus inégalitaire avec près d'un Francilien sur cinq exposé à la pauvreté en 2018 bien que le niveau de vie médian régional soit le plus élevé avec 23 860 euros annuels³⁹.

Or ces inégalités environnementales ont des effets documentés sur la santé : ainsi, il est estimé qu'un habitant de l'agglomération parisienne perd au cours de son existence en moyenne huit mois de vie en bonne santé. Selon BruitParif, 15 % de la population de la métropole francilienne vivent dans une zone où le bruit excède les valeurs limites réglementaires, plus de 1,3 million de Franciliens sont toujours surexposés au dioxyde d'azote en moyenne annuelle, et 100 000 aux particules (principalement du fait du trafic routier). De nombreux secteurs de l'agglomération sont confrontés à un déficit d'urbanité⁴⁰, et en général de qualité du cadre de vie, et fragilisés par des processus de paupérisation. La faible qualité des espaces publics, la congestion routière, la pollution de l'air et le bruit contribuent à cette perte d'attractivité.

³⁸ L'observatoire régional de santé d'Île-de-France a publié avec l'IAU (devenu IPR) un rapport sur les inégalités environnementales dans la région dans lequel sont identifiés les secteurs qui cumulent deux ou plusieurs nuisances environnementales parmi la pollution de l'air, le bruit, la pollution des sols, la pollution de l'eau distribuée et la présence d'installations d'élimination des déchets.

³⁹ Le potentiel fiscal est un indicateur de richesse qui permet d'apprécier les ressources fiscales libres d'emploi que peut mobiliser une commune de manière objective.

⁴⁰ Au sens du géographe Jacques Lévy : combinaison multidimensionnelle de densité et de diversité

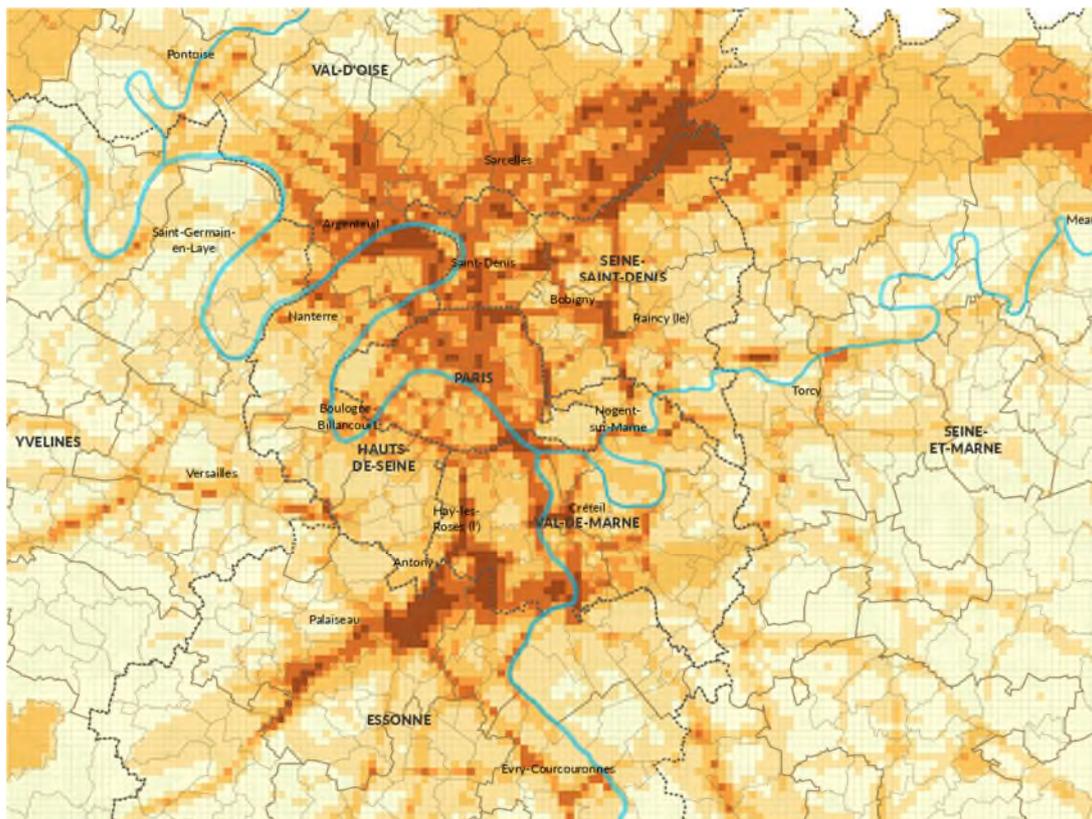


Figure 7 – Multiexpositions aux nuisances environnementales : qualité de l'air, bruit, sites industriels et cadre de vie défavorable – Source : Observatoire régional de santé⁴¹

Ces contextes de multi-exposition aux nuisances sont peu favorables aux modes actifs de déplacement et à l'activité physique, dont les effets protecteurs contre les maladies chroniques et les affections cardio-vasculaires sont attestés ; les [lignes directrices](#) de l'Organisation mondiale de la santé (2021) fournissent à cet égard un repère utile⁴². L'Agence régionale de santé d'Île-de-France estime que la cartographie des multi expositions environnementales pourrait constituer une des couches de la future carte de destination générale du Sdrif-E.

Il convient dès lors que l'évaluation environnementale analyse les conséquences des choix d'aménagement retenus dans le Sdrif-E en termes de réduction des inégalités environnementales et de santé qui sont fortement corrélées aux fractures sociales et territoriales.

3.2.4 Déplacements

Le caractère performant et maillé des transports franciliens, ancien en cœur de métropole, va être amélioré par le Grand Paris express. Le nombre de passagers transportés est en progression régulière et atteint en 2017 3,3 milliards de voyageurs sur le réseau RATP, 4,7 milliards sur le réseau régional ; cette croissance est surtout le fait des réseaux ferrés du fait de la dynamique urbaine le

⁴¹ Légende : Le score est présenté en six catégories fondées sur les proportions de mailles habitées correspondantes. Plus la couleur est sombre, plus le score est élevé. Il s'échelonne de 0 à 100. Plus il est élevé, plus le nombre et l'intensité des expositions environnementales sont importants. 1 % des mailles (en brun) ont un score supérieur à 50 %.

La composante environnementale résulte du croisement de six facteurs environnementaux de poids relatif différent : 32.5 % qualité de l'air, 27, 9 % bruit des transports, 22.3 % sites industriels (+1,6 % pollution des sols d'origine industrielle), 15.6 % cadre de vie défavorable, 0 % qualité des eaux de consommation.

⁴² L'Agence régionale de santé invite également à ce propos à utiliser les travaux de l'École des hautes études de santé publique et de l'Institut national du cancer.

long des lignes de gare. La continuité des modes actifs de déplacement – trottoirs et pistes cyclables – est cependant souvent moins soignée que celle des modes motorisés alors que la plupart des trajets sont des déplacements de proximité. Les favoriser contribuerait aussi à atteindre les objectifs de qualité de l'air, de diminution des pollutions et des émissions, etc. L'utilisation de l'outil développé par l'Organisation mondiale de la santé ([Health Economic Assessment Tool](#)) pourrait permettre une meilleure prise en compte de ces aspects. La réaffectation de l'espace public pour élargir les trottoirs, implanter des places et des espaces verts, dessiner des parcours dédiés aux modes actifs, au jeu et au séjour, etc. permettrait de réduire la place dédiée aux véhicules individuels, de modifier positivement l'image de l'agglomération et de contribuer à la lutte contre le changement climatique. L'évaluation environnementale pourrait intégrer systématiquement cette dimension sanitaire dans l'appréciation des aménagements retenus dans le Sdrif-E.

La baisse du trafic fluvial de conteneurs au profit du trafic routier dans la région, alors même que le trafic portuaire des matériaux du bâtiment et des travaux publics progresse, témoigne d'une insuffisante priorité à des modes alternatifs au transport routier. L'évaluation environnementale pourrait prendre en considération les modes de transports dans l'approvisionnement en ressources.

3.2.5 « Métabolisme » régional

L'évaluation environnementale devrait intégrer l'ensemble des flux de matériaux dans son appréciation en termes de cycle de vie (intégrant l'énergie grise) : la région étant à la fois très consommatrice de ressources minérales importées d'autres régions et fortement exportatrice de déchets (3 millions de tonnes pour les seuls matériaux de construction selon le plan régional de prévention et de gestion des déchets), l'enjeu porte d'abord sur les matériaux utilisés dans les voiries et réseaux divers comme dans le bâtiment. Préférer la reconversion à la démolition, encourager l'éco-conception en vue d'une réversibilité et d'un réemploi ultérieur, densifier les espaces pavillonnaires déjà pourvus de voiries viabilisées, utiliser des matériaux moins émetteurs... autant de pistes évoquées implicitement dans la note d'enjeux de l'État et qui pourraient intervenir dans une réflexion, non plus à l'échelle d'un bâtiment (comme les réglementations du type de la RE 2020) ou d'un îlot bâti mais de l'ensemble de la région. L'évaluation environnementale devra apprécier ces possibilités de réemploi ou de reconversion

Dans la même optique, l'évaluation environnementale devrait apprécier en quoi les orientations du Sdrif-E pour porter l'économie circulaire concourent à l'autosuffisance alimentaire d'une région dans une perspective de circuits courts et de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement, par exemple par des projets alimentaires territoriaux, appuyant une dynamique déjà engagée⁴³, ce qui contribuerait de surcroît à réduire les émissions régionales de gaz à effet de serre non énergétiques.

⁴³ Augmentation annuelle de 15 % de l'agriculture biologique entre 2015 à 2018 et 37 000 hectares fin 2021 (soit 6,5 % de la surface agricole utile).