



Lettre d'information

SCHÉMA DIRECTEUR D'ÎLE-DE-FRANCE La MRAe propose un partage d'expérience

Le Conseil régional d'Île-de-France a engagé la révision du schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif), par la délibération du 17 novembre 2021, avec trois ambitions :

- 1- Préparer l'avenir, renforcer l'attractivité de la région et impulser une relance durable ;
- 2- Être à la hauteur des enjeux environnementaux contemporains pour une région ZAN, ZEN¹ et circulaire ;
- 3- Bâtir une Île-de-France résiliente et protéger les Franciliens.

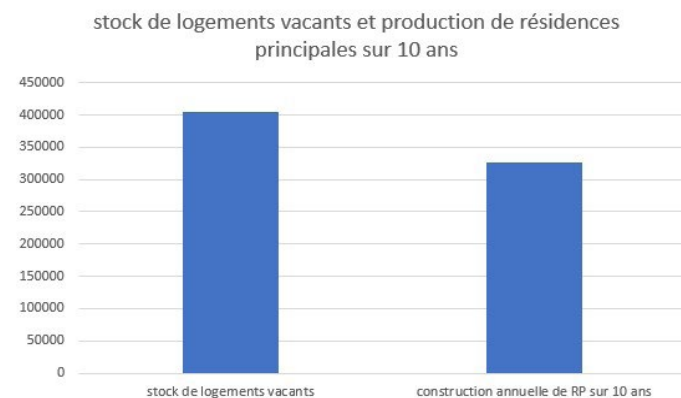
Conformément à la loi Climat et résilience, ce processus de révision doit avoir abouti au plus tard en juillet 2024. Il donnera lieu à un nouveau « Sdrif environnemental » (Sdrif-E).

Dans la mesure où le schéma directeur est approuvé par un décret en Conseil d'État, son évaluation environnementale relève de l'Autorité environnementale nationale de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (Ae de l'IGEDD). La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) d'Île-de-France n'est donc pas formellement consultée sur le document et, à ce jour, la Région ne l'a pas sollicitée.

La MRAe estime toutefois que son point de vue sur les territoires, nourri de sa position d'observation quotidienne de leurs évolutions fonde une expérience instructive pour les concepteurs de ce document stratégique, particulièrement structurant pour l'avenir de l'Île-de-France. La loi dite du Grand Paris, qui date de 2010, déclinée

1 zéro artificialisation nette, zéro émission nette

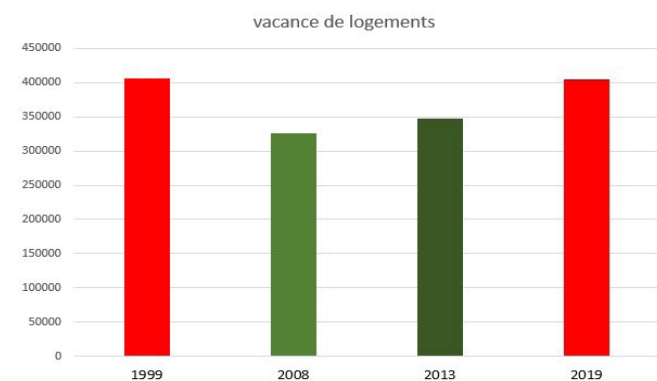
notamment par le schéma régional de l'hébergement et de l'habitat, a fixé pour l'Île-de-France un objectif de réalisation de 70 000 logements par an. La MRAe considère que cet objectif doit être mis en perspective : dans la dernière décennie et sans contrainte de limitation de la consommation d'espace, l'Île-de-France a connu une progression annuelle moyenne d'un peu moins de 47 000 logements. Lors de cette décennie le nombre de logements en Île-de-France a ainsi progressé de plus d'un demi-million (+ 517 000, à 70 % des résidences principales). La vacance s'est accrue dans la même période de 79 061 logements s'établissant aujourd'hui à 6,9 %, trois fois plus qu'à Berlin.



Suite

La MRAe constate qu'entre 2010 et 2020, 616 000 logements ont été construits¹, dont 32 800 unités à Paris, 291 100 en première couronne et 292 100 en deuxième couronne.

Durant la même période, le nombre de logements vacants a fortement augmenté. Il était en 2019 de 404 500 dans la région, progressant en moyenne de 7 200 logements vacants par an. À lui seul, ce parc représente l'équivalent de douze années de la progression actuelle de résidences principales. Si le taux de logements vacants constaté à Berlin était appliqué à l'Île-de-France, leur nombre ne serait plus que de 120 000. Ce seraient ainsi 284 500 logements qui sortiraient de la vacance, soit l'équivalent de plus de huit années de progression du nombre de résidences principales au rythme actuel.



après une baisse significative entre 1999 et 2008, la vacance de logements en Île-de-France progresse très sensiblement depuis 5 ans pour revenir au niveau de 2019

Pour l'Autorité environnementale, la résorption de la vacance des logements et plus généralement des locaux (y compris d'activités, notamment de bureaux) est dès lors l'un des défis à relever pour éviter la consommation de terres en extension urbaine (avec ses conséquences en terme d'imperméabilisation, de coûts des réseaux et des services, de temps perdu pour les usagers et de dépendance à la voiture).

En l'absence de réflexion sur ce sujet, le Sdrif va dès lors prévoir, pour les quinze prochaines années, les espaces susceptibles d'accueillir les quelque 1,05 million de logements destinés à répondre à l'objectif fixé. Selon l'Autorité environnementale, il est essentiel qu'il prenne en compte prioritairement le levier que représente la mobilisation volontariste des locaux déjà disponibles.

Pour autant, la question de la localisation des constructions nouvelles est un vrai enjeu. L'Île-de-France doit répondre à l'objectif de la loi « Climat et résilience » édictant une trajectoire vers l'absence d'artificialisation nette à l'horizon 2050, même si, au contraire des autres régions métropolitaines, elle n'est pas tenue de respecter l'objectif intermédiaire de baisse de moitié du rythme de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) à l'horizon 2030.

Faire évoluer la notion de densité

S'inscrire dans une trajectoire de sobriété de la consommation d'ENAF, nécessitera de densifier une partie des secteurs déjà urbanisés. Cette orientation, déjà largement mise en avant dans le Sdrif de 2013, sera nécessairement renforcée dans le nouveau document régional.

L'Autorité environnementale a rappelé dans son avis sur le SCOT de la Métropole du Grand Paris (MGP) la nécessité de faire évoluer les pratiques en matière de densité. Actuellement, celles-ci s'opèrent certes dans les quartiers autour des gares, mais aussi dans des quartiers déjà très denses, de logements sociaux ou de grands collectifs privés.

Penser demain, agir sur le foncier aujourd'hui

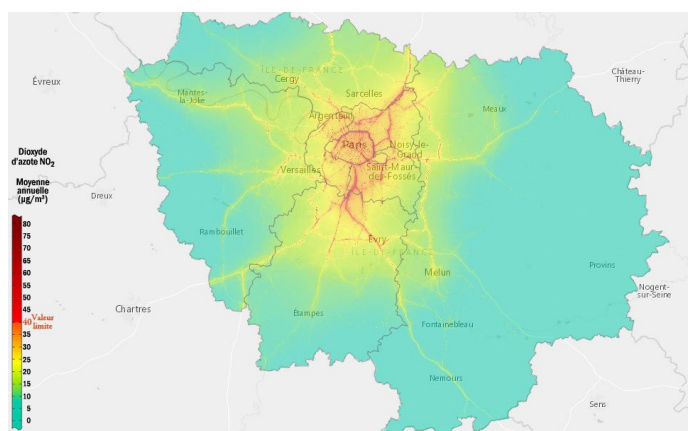
L'Autorité environnementale considère qu'un renforcement de la densité permettant de réduire sensiblement la consomma-

tion d'ENAF, peut être profitable à tous, dès lors qu'il permet de créer des centralités (emplois, commerces, services) notamment dans de vastes quartiers pavillonnaires, parfois assez proches des gares, mais peu raccordés à la ville et à ses quartiers les plus actifs.

D'importants gisements fonciers existent par ailleurs dans le tissu ancien, mais sont difficiles à mobiliser, faute pour les communes ou les intercommunalités d'avoir au préalable défini et engagé une stratégie foncière sur un temps long (au moins dix ans), par exemple, avec l'appui de l'établissement public foncier d'Île-de-France. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pourraient contribuer à renforcer les actions foncières, au moins dans leurs domaines de compétences tel le développement économique. Pourtant cette anticipation stratégique à une échelle élargie est insuffisante en Île-de-France. De nombreuses communes sont de ce fait dépendantes de projets d'opérateurs économiques qui ne répondent pas nécessairement aux besoins des populations.

Le Sdrif de 2013 est très lacunaire sur les enjeux de santé humaine : la qualité de l'air

Le Sdrif environnemental (Sdrif-E) va également devoir relever des défis que le document actuel n'aborde pas suffisamment. Celui de la santé n'est pas le moindre, notamment pour les populations vivant dans la partie centrale de la région. Les jugements intervenus dans les trois dernières années, qu'il s'agisse de la Cour de justice de l'Union européenne sur le dépassement des plafonds réglementaires en matière de pollution de l'air par l'Île-de-France, la position du Conseil d'État sur l'inaction climatique ou de l'annulation par la juridiction administrative de projets comme « Mille arbres » devraient conduire les pouvoirs publics à renforcer les exigences sur les questions de santé humaine. Le Sdrif-E ne peut en faire l'économie.



Pollution de l'Île-de-France au NO2 (dioxyde d'azote) en 2019. Le rouge représente la valeur limite de la réglementation 40 µg/m³. L'OMS considère que l'effet de cette pollution sur la santé se fait sentir au-dessus de 10 µg/m³ (source Airparif).

Les nuisances sonores

Les thèmes du bruit et des pollutions atmosphériques ou des sols sont souvent abordés par l'Autorité environnementale, qui se réfère prioritairement aux valeurs définies par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour apprécier à partir de quel seuil une pollution a des effets néfastes sur la santé.

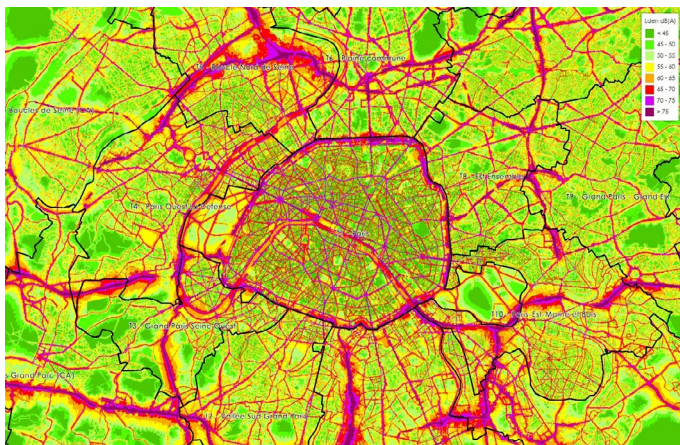
Or, si la pollution de l'air semble globalement s'améliorer dans la région, un nombre important d'habitants et d'usagers sont encore exposés à des seuils nettement plus élevés que les valeurs-cibles de l'OMS.

Il en va de même pour les nuisances sonores. Le bruit est une pollution majeure aux conséquences délétères sur la santé. Le nombre de Franciliens exposés à un bruit excessif est ainsi très élevé (7,15 millions d'habitants selon BruitParif seraient exposés à des niveaux de bruit routier supérieurs à 55 dB(A) Lden, ce qui se traduit par environ 64 000 années de vie perdues) et d'autres sources de bruit devraient être prises en compte. Cette situation

¹ Le chiffre de la page précédente est la progression globale du nombre de logements (construction + destruction)

a des conséquences sanitaires désormais mieux quantifiées et qui ne peuvent être ignorées.

Tout comme il existe des zones inconstructibles à proximité des aéroports ou dans des secteurs concernés par un risque inondation de forte intensité, il conviendrait, selon l'Autorité environnementale, d'exclure d'une urbanisation accrue ou de développer des moyens efficaces de réduction des pollutions à la source dans les secteurs de l'Île-de-France affichant des niveaux sonores supérieurs à 65 dB, l'OMS considérant qu'au-dessus de 53 dB (L_{den}) la santé est affectée. Pour l'Autorité environnementale, le Sdrif devrait prévoir aux abords de ces axes des règles analogues à celles en vigueur autour des aéroports en vue de ne pas accroître la population exposée à des nuisances pour la santé.



Nuisances générées par le bruit en Île-de-France. L'OMS considère que l'effet du bruit sur la santé se fait sentir au-dessus de 53 dB pour les riverains de routes. 53 Db correspond aux zones vertes sur la carte. Les zones orange, rouge, violette et écarlate montrent des dépassements sensibles à très importants de cette valeur guide reconnue par les études épidémiologiques (source Bruitparif).

Les conséquences du confinement : un nouveau besoin social

Les périodes de confinement que nous avons connues ont été riches d'enseignements. Le besoin de disposer d'espaces verts et de détente de proximité est réel. Celui de repenser le modèle d'implantation du secteur tertiaire est aussi urgent. En effet, il se développe encore massivement sans que le besoin en nouvel immobilier de bureaux monofonctionnels soit avéré.

Demain, la transformation sera sans doute la règle et non plus l'exception.

La question de la reconversion de nombreux mètres carrés de bureaux redevient dans ce contexte un sujet majeur. À l'heure où le bilan carbone apprécié dans une analyse du cycle de vie est intégré dans les politiques publiques pour économiser les ressources planétaires, il est nécessaire de prévoir la reconversion de ces ensembles – de même que celle des bâtiments anciens d'autres types – au lieu de leur démolition. Cela doit également faire évoluer les réflexions sur la mutabilité des bâtiments à construire : ils doivent désormais être prévus d'emblée pour l'accueil de plusieurs usages au cours de leur vie.

Penser aujourd'hui les nouvelles conditions de mobilité

Le Sdrif E va également organiser les nouvelles conditions de mobilité en Île-de-France. Elles vont s'articuler avec la révision du plan régional de déplacements (ex plan de déplacements urbains d'Île-de-France). Le futur document MOB ÎDF est en cours d'élaboration, et a d'ores et déjà fait l'objet de la part d'Île-de-France Mobilités d'une demande de cadrage préalable, auprès de la MRAE d'Île-de-France, pour son évaluation environnementale. Il contribuera à l'évolution des services de mobilité et à la planification des nouvelles infrastructures.

Avec la mise en service progressive du Grand Paris express (GPE) et de nombreux projets de transports collectifs en site propre (TCSP, tramways...), mais également le développement des mobilités actives qui répondent à une demande croissante d'une part

importante de la population, la mobilité régionale se redessine pour prendre en charge une aspiration nouvelle à une circulation apaisée et moins motorisée ou électrique. Au-delà de l'amélioration de l'existant, l'un des défis à relever est celui d'une recherche d'une relative proximité entre les axes structurants et les logements, avec comme objectif une baisse de l'usage de la voiture dont les motorisations aux énergies fossiles ne disparaîtront pas totalement avant 2045 ou 2050, et dont l'électrification sera loin de résoudre tous les problèmes.

Mais positionner dans un secteur bien desservi ne signifie pas pour autant implanter sans conditions des logements dans des zones de pollutions sonores et atmosphériques fortes (notamment dans une bande de 50 à 100 mètres à partir de l'axe de la voie). La mobilité en transport collectif en Île-de-France s'améliore particulièrement en première couronne et se renforcera avec la prochaine arrivée du métro du Grand Paris mais une partie de la région reste fortement dépendante de la voiture pour les déplacements quotidiens. Malgré les orientations du Sdrif de 2013 qui privilégiait une urbanisation en densification et limitait les extensions, l'urbanisation s'est poursuivie dans des secteurs non desservis par les transports collectifs. L'Île-de-France a en conséquence enregistré une augmentation de près de 400 000 voitures particulières depuis 2011 (+ 8 %) alors même que le taux de motorisation des ménages baisse (67,9 % en 2008, de 65,6 % en 2019). Cette progression reflète la très forte dépendance de la deuxième couronne à la voiture et une amélioration inégale de l'offre en transport collectif à l'échelle de la région.



Les défis concernant les emplois industriels et la logistique.

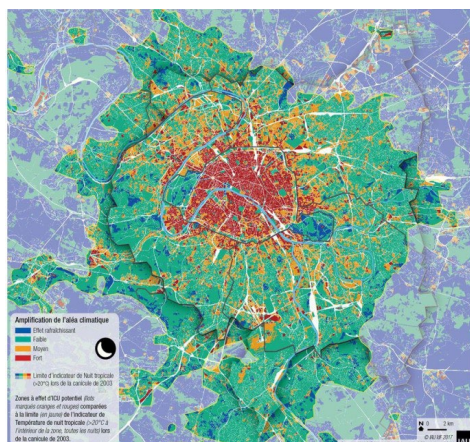
Les effets d'une insuffisante planification dans ce domaine sont manifestes et pernicieux. La logistique s'est massivement renforcée en Île-de-France, notamment dans des secteurs ruraux où le foncier est bon marché. La conséquence en est un accroissement important des flux de camions pour la livraison au consommateur (services de messagerie de plus en plus sollicités avec l'e-commerce) et une consommation considérable de carburants fossiles avec les conséquences évoquées plus haut sur la qualité de l'air. La portée prescriptive du futur Sdrif sur la localisation et la décarbonation de la logistique devra donc être renforcée pour atteindre les objectifs recherchés.

L'industrie aussi devra également trouver son souffle pour se moderniser et tendre vers le zéro émission nette (ZEN) en termes de gaz à effet de serre.

Penser le climat aujourd'hui et demain

Les alertes sur l'augmentation des températures, la récurrence des canicules d'un côté, la multiplication des inondations de l'autre appellent à prendre en compte bien davantage la prévention des perturbations climatiques importantes à venir pour les territoires et les populations. On en perçoit déjà aujourd'hui les premiers signes. L'analyse, réalisée par l'observatoire régional de la santé, des îlots de chaleur urbains et de l'artificialisation des sols souvent excessive au regard du besoin des populations illustre bien le niveau de connaissance de la vulnérabilité des populations face à ces phénomènes : Paris et certaines communes des Hauts-de-Seine et de Seine-Saint-Denis sont particulièrement touchées.

suite et fin



Malgré une intention affirmée d'éviter une trop forte imperméabilisation, les îlots de chaleur urbains ont connu un développement important avec les risques associés (source de la cartographie : observatoire régional de la santé)

Réduire sensiblement les inégalités territoriales

L'Autorité environnementale constate également que les inégalités territoriales ne s'atténuent pas (ou guère) comme cela a été rappelé en sortie de pandémie. Les études récentes, notamment de l'Institut Paris région (IPR), montrent que inégalités environnementales et sociales sont étroitement liées en Île-de-France.

NOTE RAPIDE



INÉGALITÉS ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES SONT ÉTROITEMENT LIÉES EN ÎLE-DE-FRANCE

30 %
des habitants résident dans des zones classées « zones sensibles » ou « zones d'habitat prioritaire ».

13 %
des habitants résident dans des zones classées « zones sensibles » ou « zones d'habitat prioritaire ».

9 %
des habitants résident dans des zones classées « zones sensibles » ou « zones d'habitat prioritaire ».

LES TERRITOIRES FRANÇAIS PRÉSENTENT DES SITUATIONS CONTRASTÉES EN TERMES DE QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT ET DE CAUSE DE VIE. LES COMPARAISONS ENVIRONNEMENTALES, ÉCONOMIQUES, SOCIALES, CULTURELLES, ÉDUCATIVES, SANITAIRES, ÉNERGÉTIQUES, NUTRITIONNELLES, ÉCARTS DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, DE RECONNAISSANCE DES BESOINS SOCIAUX.

Les territoires français présentent des situations contrastées en termes de qualité de l'environnement et de cause de vie. Les comparaisons environnementales, économiques, sociales, culturelles, éducatives, sanitaires, énergétiques, nutritionnelles, écarts de développement territorial, de reconnaissance des besoins sociaux.

Les territoires français présentent des situations contrastées en termes de qualité de l'environnement et de cause de vie. Les comparaisons environnementales, économiques, sociales, culturelles, éducatives, sanitaires, énergétiques, nutritionnelles, écarts de développement territorial, de reconnaissance des besoins sociaux.

Dans les observations de l'Institut Paris région : 13 % des franciliens résident dans un « point noir » environnemental ou sont exposés à au moins trois nuisances (air, bruit, sol, eau, site industriel); 9 % des franciliens résident dans des zones dépourvues d'espaces verts ouverts au public

(Source IPR note rapide juin 2017)

Pour être efficace, le Sdrif doit faire des choix territoriaux clairs

Le Sdrif-E devra être décliné sur les territoires, notamment par l'intermédiaire de schémas de cohérence territoriale (SCoT) lorsqu'ils existent. Ces documents pourront être élaborés quand ils n'existent pas et pour les autres, être révisés. Les plans locaux d'urbanisme (PLU) devront ensuite, à leur tour, intégrer le contenu des SCoT dans un lien de compatibilité.

Or, la marge d'interprétation accordée aux SCoT par le Sdrif et aux PLU(i) par les SCoT est bien trop grande pour que l'encadrement en soit effectif. Pour l'Autorité environnementale, la réalisation d'un cahier de recommandations très opérationnel, mais aussi la rédaction de prescriptions précises et détaillées à intégrer dans les différents documents devant être compatibles avec le Sdrif-E serait un progrès.

Le Sdrif actuel embrasse beaucoup de sujets mais planifie insuffisamment la réponse aux enjeux régionaux, de sorte que la spatialisation ne contribue pas à définir la fonction de chacun des territoires et ne prend que très faiblement en compte l'intercommunalité qui constitue un lieu de mutualisation donc d'économie d'échelle. Ainsi, alors que le développement économique doit désormais être organisé selon une logique de bassin d'emplois à l'échelle intercommunale, l'Autorité environnementale constate encore que de nombreuses communes prévoient d'implanter leur propre zone d'activité.

Faire mieux respecter le Sdrif, en assurer un suivi très régulier par la Région elle-même

La Région est aujourd'hui insuffisamment impliquée dans la déclinaison de son schéma régional. Pourtant, en mettant en place un accompagnement du Sdrif par des dispositifs contractuels, elle peut notamment orienter les politiques territoriales en planifiant et en programmant les crédits de mise en œuvre.

Son effacement actuel (conforme au droit) dans la séquence du contrôle de l'application du Sdrif peut apparaître comme une anomalie alors même qu'elle devrait agir pour en faire appliquer les orientations et objectifs. L'expérience de la mise en œuvre du Sdrif depuis 2013 devrait conduire à faire de la gouvernance du schéma après son adoption un enjeu réel. Mais le suivi suppose aussi de pouvoir s'appuyer sur une rédaction précise et de qualité. Dans son avis sur le SCoT de la MGP, l'Autorité environnementale a par exemple considéré que l'effectivité de bon nombre de dispositions était minime, faute d'objectifs suffisamment précis ou de rédactions univoques.

La Mission régionale d'autorité environnementale d'Île-de-France

Les autorités environnementales sont des collèges d'experts indépendants des maîtres d'ouvrage. La loi répartit les compétences de trois types d'Autorités environnementales. Pour l'Île-de-France, c'est la MRAe qui est l'autorité environnementale rendant le plus d'avis (environ 150 par an). Elle émet également de nombreuses décisions sur les PLU notamment (environ 200 par an).

Les décisions et les avis de l'Autorité environnementale sont pour l'essentiel rendus dans les deux mois après le dépôt du dossier (trois mois pour les avis liés aux PLU). Ils font l'objet d'un débat systématique entre les huit membres et d'un vote en séance hebdomadaire (le jeudi). Ils sont mis en ligne dans les heures qui suivent leur adoption et transmis au demandeur et aux autorités décisionnaires ainsi qu'au maire de la commune lorsqu'il n'est pas le demandeur.

Les huit membres de l'Autorité environnementale en Île-de-France sont quatre membres de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) Noël JOUTEUR, Sylvie BANOUN*, Sabine SAINT-GERMAIN, Philippe SCHMIT et quatre membres extérieurs au ministère, Éric ALONZO (architecte, professeur d'urbanisme, université Gustave Eiffel), Ruth MARQUES (ancienne inspectrice générale et architecte urbaniste de l'État), Brian PADILLA (écologue au Muséum d'Histoire naturelle), Jean SOUVIRON (architecte, ingénieur, professeur à l'école d'architecture de Paris-Belleville). Ils sont épaulés par deux assistantes et par seize agents en poste à la DRIEAT placés sous l'autorité du président de l'autorité environnementale (MRAe).

* Mme BANOUN s'est déportée lors de l'examen de cette note en séance compte tenu de sa qualité de membre de l'Autorité environnementale de l'IGEDD.

Les avis et décisions de la MRAe sont consultables via le lien suivant :

<https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/ile-de-france-r20.html>

Pour écrire à l'Autorité environnementale, l'adresse est :

mrae-idf.migt-paris.igedd@developpement-durable.gouv.fr

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
ÎLE-DE-FRANCE