



Conseil économique, social
et environnemental régional

AVIS N° 2011 -17

du 10 novembre 2011

**RELATIF A LA REVISION DU SCHEMA DIRECTEUR DE LA REGION
ILE-DE-FRANCE : PREMIERES ORIENTATIONS DU CESER**

**Présenté au nom de la commission de l'Aménagement du territoire élargie
Par Monsieur Pierre MOULIE**

**CERTIFIE CONFORME
LE PRESIDENT**

JEAN-CLAUDE BOUCHERAT

LE CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL

VISAS

- Vu l'article L 4141-1 du Code général des collectivités territoriales,
- Vu l'article L 141-1 du Code de l'urbanisme,
- Vu la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, dite loi Pasqua,
- Vu la loi n° 2011-665 du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Ile-de-France,
- Vu le décret n° 2011-1011 du 24 août 2011 portant approbation du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris,
- Vu l'Avis du CESER du 20 décembre 2004 portant réflexion préalable à la future révision du schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF) : première proposition,
- Vu l'Avis du CESER du 8 juin 2006, une vision régionale pour l'Ile-de-France : les orientations de la région pour la révision du schéma directeur,
- Vu l'Avis du CESER du 12 octobre 2006 portant contribution complémentaire du CESER à la révision du SDRIF,
- Vu l'Avis du CESER du 8 février 2007 sur l'avant-projet de SDRIF,
- Vu l'Avis du CESER du 5 juillet 2007 relatif au projet de SDRIF,
- Vu l'Avis du CESER du 18 septembre 2008 sur le projet de SDRIF amendé suite à l'enquête publique,
- Vu la délibération du conseil régional d'Ile-de-France en date du 25 septembre 2008 portant approbation du schéma directeur,
- Vu l'Avis du CESER du 2 juillet 2009 sur la contribution des opérations d'intérêt national à l'action régionale – SDRIF et territoires de projets,
- Vu l'Avis du CESER du 7 octobre 2009 demandant l'approbation du SDRIF et prenant position sur l'avant-projet de loi Grand Paris,
- Vu l'Avis et le rapport du CESER du 21 octobre 2010 « démographie, économie et lien social à l'horizon 2050 : quelles perspectives, quels leviers pour agir ? »
- Vu l'Avis du CESER du 13 janvier 2011 sur les territoires interrégionaux et ruraux franciliens,
- Vu le protocole d'accord intervenu le 26 janvier 2011 entre l'Etat et la Région,
- Vu la communication du conseil régional n°CR 71-11 du 29 septembre 2011, intitulée : « Ile-de-France : quel projet d'aménagement pour demain ? principes pour la révision du schéma directeur ».

ENTENDU

L'exposé de Monsieur Pierre MOULIE, Rapporteur général pour le SDRIF, au nom de la commission de l'Aménagement du territoire du CESER.

CONSIDERANT

- Que le **CESER**, seule représentation organisée de toutes les composantes de la société civile francilienne, a toujours défendu le schéma directeur régional comme facteur essentiel du développement économique, social et environnemental et, à ce titre, **s'est fortement impliqué dans les processus de sa révision** en émettant, entre 2004 et 2008, six Avis et en s'exprimant à nouveau le 07 octobre 2009 sur le « *rapport du Conseil régional d'octobre 2009, portant demande d'approbation du schéma directeur et avis sur l'avant projet de loi Grand Paris* » ;
- Qu'au travers de ces nombreux Avis votés par son assemblée plénière, **il s'est forgé de nouveaux éléments de doctrine en matière d'aménagement du territoire régional** approfondis, solides, qui restent d'actualité ;
- Que le **CESER**, tant au travers de son action au sein du Comité de pilotage du SDRIF que de sa participation aux travaux du Comité technique, **a démontré son souci permanent d'être le « facilitateur »** en vue de la recherche d'accords les plus larges, **entre l'Etat et la Région** sur les objectifs à assigner au projet de SDRIF révisé ;
- Qu'il importe aujourd'hui de **tout faire pour élaborer rapidement un schéma directeur régional approuvable par le Conseil d'Etat par le biais d'une association plus féconde entre l'Etat et la Région**, permettant de prendre en compte les éléments nouveaux nés en particulier du Grenelle de l'Environnement, du projet du Grand Paris et de la crise économique actuelle ;
- Qu'il a **identifié**, au travers du processus de révision, engagé en 2004, **un certain nombre de dysfonctionnements** ayant conduit à la non approbation du SDRIF et **qu'il en a tiré des enseignements qu'il souhaite faire partager** à l'Etat et à la Région, en vue d'éviter leur renouvellement,
- Qu'il veut, dès l'ouverture de la procédure de révision par le décret du 24 août 2011 exprimer, tant sur la forme que sur le fond, **les principes et orientations qu'il souhaite voir retenir** dans le futur document ;
- Qu'il aura l'occasion, au travers des saisines qui s'imposeront à **différentes étapes du processus de révision en 2012 et 2013**, de s'exprimer sur le projet élaboré par la Région, en association avec l'Etat ;
- Qu'en l'espèce, **il souhaite, dès maintenant, par le présent avis, confirmer sa place et son rôle dans le processus de révision**, comme l'y engagent les textes susvisés qui en définissent son objet et ses compétences.

EMET L'AVIS SUIVANT

ARTICLE 1 - Passer de l'association formelle à l'ambition partagée entre l'Etat et la Région sur l'avenir de la région capitale

Le CESER exprime le vœu que, dès l'ouverture du processus de révision, soient tirés les enseignements de la non approbation du projet de SDRIF adopté le 25 septembre 2008 par le Conseil régional et rejeté suite à l'avis défavorable du Conseil d'Etat du 2 novembre 2010.

Aussi propose-t-il :

- **que soit clairement défini le contenu de l'expression « association » entre l'Etat et la Région**, au sens de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, dite loi Pasqua, qui dispose que « *la Région d'Ile-de-France élabore en association avec l'Etat un schéma directeur portant sur l'ensemble de cette région* » (article L.141-1 du Code de l'Urbanisme ».

Sur ces bases, le CESER prône une véritable coproduction du SDRIF entre l'Etat et la Région, celle-ci pilotant le processus de révision.

- **que le SDRIF soit précédé d'un préambule**, à l'instar du document signé entre l'Etat et la Région le 26 janvier 2011 sur le projet de Grand Paris Express, **affichant l'accord des deux partenaires sur les grands enjeux auxquels la région capitale est confrontée pour les années à venir et sur les objectifs thématiques majeurs du schéma directeur**, tels qu'ils ont été arrêtés dans le document de septembre 2008, cette actualisation prenant en compte les changements intervenus depuis trois ans.

Ainsi le SDRIF, à côté de son rôle historique de document d'urbanisme opposable, serait le « **cadre de cohérence des politiques publiques** » au niveau régional.

ARTICLE 2 - Prôner l'établissement d'un SDRIF plus lisible et plus compact dans sa forme, juridiquement robuste et répondant strictement à sa vocation initiale de « document d'urbanisme opposable aux plans locaux d'urbanisme et schémas de cohérence territoriale »

2.1 – Le CESER incite à la construction d'un SDRIF court et concis, juridiquement solide en faisant clairement ressortir les dispositions prescriptives. Pour satisfaire au mieux à ces finalités le document devrait intégrer les éléments suivants :

- **le préambule** actant l'accord de l'Etat et de la Région autour d'une ambition partagée pour l'Ile de France ;
- **le rapport de présentation** qui décrit et explique de manière détaillée et documentée les éléments répertoriés sur la carte ;
- **la carte de destination générale des différentes parties du territoire**, à une échelle de 1/150 000^{ème} permettant d'identifier notamment les zones ouvertes à l'urbanisation.

Compte tenu des nouveaux schémas (schéma régional de cohérence écologique, schéma régional du climat de l'air et de l'énergie, plan de gestion des risques d'inondation) issus des lois de Grenelle 1 et 2 mais également des autres schémas à caractère sectoriel existants (par exemple le schéma régional des infrastructures et des transports, le schéma régional des espaces verts...), le SDRIF devra permettre, notamment par les orientations générales qu'il tracera, la cohérence et la complémentarité de ces divers documents.

2.2 – Le CESER approuve la proposition du Président du conseil régional d'associer, tout au long de la procédure, un pré-rapporteur du Conseil d'Etat, s'assurant de « pointer » les éventuels défauts et de proposer les amendements juridiques correspondants.

ARTICLE 3 - Revisiter les objectifs sectoriels du SDRIF, en conciliant ambition et réalisme, dans un contexte de crise économique et sociale où s'exacerbe la concurrence entre les grandes « villes-monde »

3.1 – Développement économique et emploi

Le CESER demande que le volet économique du SDRIF dépasse le cadre de la SRDEI, nécessairement limitée dans le temps et dans son contenu.

Le SDRIF doit prendre en compte les évolutions démographiques, y compris celles envisagées à l'horizon 2050 pour définir les perspectives en matière d'emploi, en cherchant à les faire coïncider avec une ambition commune de croissance partagée par l'Etat et la Région.

Sur ces deux thèmes de la démographie et de l'emploi, il engage les parties à proposer plusieurs scénarii qui permettraient au SDRIF de mieux prendre en compte les évolutions du contexte économique et financier aux plans national et international.

3.2 – Mobilité et transports

Le CESER exprime à nouveau sa satisfaction sur l'accord intervenu entre l'Etat et la Région sur le projet de Grand Paris Express. C'est sur les bases de cet accord que doit être examiné le volet « transports et mobilité » du SDRIF, en recherchant les cohérences et complémentarités entre les réseaux de transports nationaux (réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux) et les réseaux régionaux et locaux, dans le respect des compétences respectives des acteurs concernés.

Le CESER souhaite le réexamen du schéma d'infrastructures routières et rappelle sa position favorable à la réalisation rapide du bouclage de l'A104 et du prolongement de l'A12.

Au-delà des sites logistiques multimodaux à créer ou développer, il demande que soient préservés les sites logistiques existants situés dans la zone dense, qu'ils soient ferroviaires, fluviaux ou routiers.

Enfin, il rappelle l'importance qu'il accorde aux projets concernant la Seine et ses affluents, ainsi qu'au projet de Canal Seine Nord Europe et souhaite que le réseau fluvial et de canaux franciliens constitue un élément structurant fondamental du SDRIF.

3.3 – Logements et aménagement urbain

Le CESER estime que **la question du logement est l'une des plus préoccupantes en Ile-de-France** : par ses différentes dimensions (rareté du foncier constructible, volume actuel de logements neufs très insuffisant...), elle est source d'inégalités sociales et territoriales, voire d'exclusion.

Le CESER rappelle son attachement, d'une part au principe de mixité sociale, d'autre part au principe de densification en vue de réduire l'étalement urbain et de préserver les espaces naturels.

Enfin, notamment en vue d'atteindre l'objectif des 70.000 logements par an, **il réaffirme son souhait de voir créée une structure régionale, du type STIF, dévolue à la coordination et à l'animation d'une politique du logement en Ile-de-France.**

3.4 - Equipements structurants et services

En anticipant ses prochaines propositions, **le CESER veut attirer l'attention sur quelques domaines particuliers :**

- **le CESER, prenant en compte les grandes mutations intervenues au cours des dernières années, dans les secteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais aussi dans celui de la santé, invite l'Etat et la Région, au travers du SDRIF, à établir conjointement, dans leurs responsabilités respectives, un déploiement territorialisé des équipements structurants correspondants avec le souci d'assurer un maillage équilibré du territoire, permettant l'accès de tous aux services publics ;**
- **il prône parallèlement le développement des équipements culturels et la valorisation du patrimoine qui participent à l'attractivité de l'Ile-de-France, avec le souci de la prise en compte de la diversité des territoires ; à cet égard, il sera aussi attentif à la réalisation des projets conçus dans le cadre de l'agglomération centrale et du Grand Paris, qu'à celle de projets qui doivent s'implanter de façon équilibrée dans les territoires interrégionaux et ruraux ;**
- **il rappelle l'importance qu'il accorde au développement généralisé du haut et du très haut débit, tant dans la zone dense que dans les territoires excentrés pour des raisons de solidarité territoriale et de développement rural, mais aussi dans le cadre de la compétition que se livrent les grandes métropoles mondiales via le développement du numérique,**
- **enfin, il souhaite que soit poursuivie la réflexion engagée à son initiative sur la prise en compte par le SDRIF des équipements souterrains.**

3.5 - Environnement

Le CESER, prenant en compte les évolutions importantes introduites par la loi du 12 juillet 2008 portant engagement national pour l'environnement, avec la création de schémas sectoriels (schéma régional de cohérence écologique, schéma régional climat, air, énergie, Plan de gestion des risques inondation) venant s'ajouter aux démarches existantes (schéma régional des espaces verts, PNR ...), considère que le SDRIF doit avoir pour ambition d'assurer le cadrage stratégique et la cohérence de ces différentes démarches.

Il confirme son intérêt pour une Ile-de-France « éco-région exemplaire » sous réserve que la « promesse » soit validée par la mise en place d'indicateurs permettant des inter-comparaisons avec les grandes métropoles comparables.

Le CESER considère que **dans la logique du développement durable, les outils et actions mis en œuvre pour le favoriser** (lutte contre le changement climatique, contre l'étalement urbain, priorité aux transports en commun, développement du fret ferroviaire et fluvial, préservation de la biodiversité, des espaces naturels, agricoles et forestiers ...) **seront de plus en plus des éléments décisifs pour, d'une part, améliorer durablement le niveau de vie et, d'autre part, procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale dans la compétition internationale entre « villes-mondes ».**

ARTICLE 4 - Dépasser le cadre strictement régional

4.1 – Le CESER rappelle l'importance qu'il accorde à l'inscription du SDRIF dans le cadre plus large du Bassin parisien mais aussi de l'Europe du Nord-Ouest, en fonction des thématiques concernées.

Sur ce plan, il souhaite que le SDRIF soit attentif, le moment venu, aux propositions du Commissaire général Antoine RUFENACHT, chargé du développement de l'Axe Seine, dont la mission est de transformer le territoire normand en façade maritime de la région capitale, et à celles de M. Daniel JANICOT, Conseiller d'Etat, sur la dimension culturelle du Grand Paris, ainsi qu'aux réflexions issues de l'Atelier International du Grand Paris.

4.2 – Le CESER souhaite que le principe de subsidiarité soit strictement appliqué, permettant que se développent des projets relevant des seules autorités départementales et locales qui doivent conserver de larges marges de manœuvre.

Dans ce cadre, il attire l'attention sur **l'imbrication des projets de niveau national, régional et local justifiant un peignage précis des opérations**, tout en prenant en compte les contraintes légales des projets de niveau supérieur (notamment au travers du « porter à connaissance » de l'Etat) et en servant de référence aux projets de niveau local.

Le CESER attire également l'attention sur la complexité nouvelle introduite par la création et la mise en place des « **contrats de développement territorial** ». Il considère que **ceux-ci doivent pouvoir s'inscrire dans les enjeux et objectifs généraux du SDRIF**, afin de donner à celui-ci toute sa dimension stratégique. De ce fait, leurs objectifs doivent être compatibles et complémentaires avec ceux du SDRIF.

Enfin, rappelant son avis du 13 janvier 2011 concernant les territoires interrégionaux et ruraux franciliens, le CESER souhaite que le SDRIF leur porte une attention toute particulière, alors que les projets majeurs se focalisent sur l'agglomération centrale, notamment dans le cadre du Grand Paris Express.

ARTICLE 5 - Redéfinir la méthode de révision et mettre en place un processus compatible avec les délais de révision

Le CESER constatant l'étroitesse des délais de la révision avec l'approbation d'un SDRIF avant le 31 décembre 2013, souhaite un pilotage strict du processus de révision reposant sur les principes suivants :

- **un cadencement actif imposé par le Comité de Pilotage**, actant au fur et à mesure les points d'accord et les écarts entre Etat et Région, en vue d'intégrer les premiers dans le schéma et de réduire voire supprimer les autres par le débat et le compromis ;
- **une consultation resserrée dans le temps de toutes les parties prenantes** en s'appuyant sur le « socle » que constitue le texte de 2008 et dans le respect des obligations légales. Le CESER approuve à ce titre l'élargissement de la consultation aux nouveaux acteurs que sont Paris Métropole et l'Atelier international du Grand Paris ;
- **la recherche permanente d'une conciliation entre ambition et réalisme des objectifs** sectoriels bâtis sur la base d'hypothèses cohérentes en matière de démographie, de croissance économique, d'emploi et de logement.

A cet égard, le CESER rappelle son souhait d'une réflexion future sur les conditions d'élaboration du SDRIF prenant en compte, des approches de type scenarii en raison de l'évolution de plus en plus rapide du contexte international.
