



PREFECTURE DE LA REGION D'ILE-DE-FRANCE



Avis de l'Etat
sur le projet de Schéma Directeur
de la Région d'Ile-de-France
arrêté le 15 février 2007
par le Conseil régional d'Ile-de-France

Septembre 2007

Avis de l'Etat
sur le projet de Schéma Directeur
de la Région d'Ile-de-France
arrêté le 15 février 2007
par le Conseil régional d'Ile-de-France

Septembre 2007

Introduction

Le projet de SDRIF arrêté par le conseil régional le 15 février 2007 est le résultat de plus de deux ans de travaux, d'échanges et de débats conduits par la collectivité régionale, après ouverture de la procédure de révision par décret en Conseil d'État du 31 août 2005, à la demande de l'assemblée régionale.

Une relative convergence sur les défis que doit relever l'Ile-de-France

Conformément à la loi, l'État a été associé à l'élaboration du projet de révision du SDRIF et à la conduite de la procédure au sein, d'une part, d'un comité de pilotage composé du président et du vice-président compétent du conseil régional, du président du conseil économique et social régional et du représentant de l'État en région et, d'autre part, d'un comité technique de pilotage réunissant les services techniques du conseil régional, de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France (IAURIF), du conseil économique et social régional (CESR) et de l'État (direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France). Le comité de pilotage a été régulièrement élargi aux conseils généraux, aux chambres consulaires et à l'Association des maires d'Ile-de-France (AMIF).

L'élaboration du projet s'est appuyée, par ailleurs, sur un dispositif très large de concertation institutionnelle, conçu et mené par le conseil régional : lancé par un colloque en octobre 2004, il s'est poursuivi en trois étapes, de juin 2005 à juillet 2006, jusqu'à l'adoption d'une « Vision régionale » par l'assemblée régionale en juin 2006, avant la présentation publique d'une première version du projet de révision du SDRIF, le 29 novembre 2006. Cette élaboration s'est nourrie des réflexions de nombreux partenaires ainsi que des apports techniques de groupes de travail mis en place par le conseil régional à l'été 2005, auxquels ont participé, notamment, les services de l'État.

C'est dans ce cadre qu'ont été produits deux documents, communs au CESR, au conseil régional et à la préfecture de région : en octobre 2004, un bilan du SDRIF de 1994 et, en septembre 2005, une analyse des enjeux de l'actuelle révision du SDRIF.

Fondés sur un diagnostic assez largement partagé par l'État et par la Région, les grands enjeux et objectifs retenus dans le projet présenté aujourd'hui n'entrent pas, dans leurs grandes lignes, en contradiction avec ceux portés par l'État et détaillés par le Gouvernement dans le mandat confié au préfet de région pour cette révision du SDRIF.

Ainsi, les trois défis retenus par la Région dans la première partie du schéma et, dans leur énoncé du moins, les cinq objectifs figurant dans sa troisième partie sont cohérents avec ceux portés par l'État.

Ces différents éléments reprennent avec une relative continuité les objectifs du SDRIF de 1994 élaboré par l'État avant le transfert de la compétence à la Région avec, toutefois, deux inflexions notables :

- l'objectif de maintien et même de renforcement de l'attractivité de l'Ile-de-France, moteur de la compétitivité nationale, doit permettre à la France de mieux faire face à la compétition mondiale, alors que le SDRIF de 1994 visait à limiter le développement de la capitale pour favoriser celui des autres régions et des métropoles de province ;
- l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de protection de la biodiversité et l'anticipation de l'enchérissement des énergies fossiles motive l'orientation vers « une ville plus compacte et plus dense, économe en espace et en énergie » alors que la densification urbaine recherchée par le SDRIF de 1994 visait à lutter contre l'étalement urbain en soi, objectif largement repris depuis au niveau national et inscrit dans le code de l'urbanisme (loi « Solidarité et renouvellement urbains » dite « loi SRU »).

Des divergences sur le projet arrêté, conséquence d'une association insuffisante de l'État sur les orientations

Si la première phase des réflexions préparatoires a donné lieu à l'expression d'une convergence, entre l'État et la Région, sur les défis à relever par l'Ile-de-France, marquée par des productions partagées, le calendrier serré adopté par le conseil régional au cours de l'année 2006 n'a pas permis l'ouverture de réels débats sur les choix stratégiques du futur SDRIF, même si certaines questions ponctuelles ont fait l'objet de discussions plus approfondies.

En dehors de l'accent mis sur la densification et de la volonté de renforcement du cœur de l'agglomération (Paris et petite couronne), la déduction des orientations stratégiques à partir des grands défis que doit relever l'Ile-de-France et la traduction de ces orientations en dispositions et prescriptions permettant leur mise en œuvre, n'ont donc pas donné lieu à une véritable discussion de fond. À fortiori, ni les partis d'aménagement devant traduire ces orientations, ni l'adéquation entre les objectifs sectoriels et leur déclinaison territoriale (répartition départementale des objectifs de construction de logement, équilibre entre habitat et emploi, etc.), n'ont été discutés.

Le préfet de la région Ile-de-France a, à plusieurs reprises, notamment par un courrier du 31 octobre 2006, alerté le président du conseil régional sur les risques de divergence auxquels pourrait conduire une insuffisante association de l'État aux réflexions et choix de la collectivité.

Cette traduction des grands objectifs du projet de schéma en dispositions concrètes n'a pas non plus, au demeurant, été soumise à des débats construits avec les différents niveaux de collectivités.

Sur certains points, pourtant majeurs, du schéma (parti d'aménagement, répartition départementale des objectifs de construction de logements, équilibre entre l'habitat et l'emploi...), le conseil régional n'a fait connaître ses intentions que très tardivement.

Il résulte de ce processus que le document présenté aujourd'hui comporte un certain nombre d'orientations, dispositions, descriptions, appréciations soit, auxquelles l'État ne souscrit pas, partiellement ou globalement, soit, qu'il ne peut accepter.

Les observations formulées ci-après détaillent les importantes difficultés, de trois types, que posent sur le fond, du point de vue de l'État, le projet de SDRIF arrêté le 15 février 2007 :

- il comporte de nombreuses illégalités et des ambiguïtés affectant sa force juridique ;
- il ne distingue pas les deux fonctions du document, aux effets juridiques différents, celle de SDRIF et celle de SRADT, même si, aux termes de la loi¹, le SDRIF tient lieu de schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) ;
- il ne répond pas, ou répond très imparfaitement, à certains des enjeux majeurs identifiés par l'État dans le mandat au préfet de région.

I - Le projet de SDRIF comporte de nombreuses illégalités internes et des ambiguïtés affectant sa force juridique

Le projet comporte des dispositions inappropriées sur le plan juridique, en ce qu'elles méconnaissent les compétences d'autres autorités, en particulier de l'État ; sa rédaction est aussi confuse sur plusieurs points, ne permettant pas de discerner les dispositions à valeur prescriptives, parfois beaucoup trop détaillées, des orientations générales, des constats ou des simples vœux et la cartographie ne vient pas clairement appuyer le texte.

A - Deux types de dispositions inappropriées

1 - La méconnaissance de dispositions législatives et réglementaires de portée générale

À titre d'exemples, le projet de SDRIF :

- ne prend que partiellement en compte les "*Prescriptions relatives aux servitudes d'utilité publique, aux projets d'intérêt général et aux opérations d'intérêt national et éléments relatifs aux projets d'infrastructures relevant de la compétence de l'État*", communiqués par l'État à la Région en mai 2006, mis à jour et complétés en octobre 2006 ;

¹ Article L. 141-1 du code de l'urbanisme

- subordonne l'autorisation d'ouvrir des centres commerciaux à des conditions d'accessibilité non prévues par le législateur (accessibilité par les transports en commun à une majorité de salariés et de clients : 50 % en agglomération, 30 % hors agglomération) ;
- localise des secteurs de densification dans des zones de danger dites zones SEVESO.

Le projet de SDRIF prévoit par ailleurs, dans ses chapitres 4 et 5 relatifs à la mise en œuvre et au suivi du schéma, une participation du conseil régional à l'exercice des compétences régaliennes de l'État, telles que le contrôle de légalité, le « porté à connaissance » de l'État pour l'élaboration des documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux, ou encore la procédure d'agrément.

Les déclarations selon lesquelles tous schémas - existants ou à venir, prévus ou non par les textes - devront être mis en cohérence avec le SDRIF, qui sont du domaine de la loi, n'ont pas leur place dans le document de planification spatiale qu'est le SDRIF, non plus que les propositions d'évolutions législatives évoquées dans ce même chapitre dans un document de nature réglementaire.

Un document de planification spatiale stratégique, à valeur réglementaire, ne peut enfin contenir de « réserves d'adhésion » du conseil régional sur certains projets de la compétence de l'État, comme c'est le cas pour certains projets routiers nationaux (bouclage de la Francilienne à l'ouest, prolongement de l'A12, etc.), Charles de Gaulle-Express (CDG-E) ou l'opération d'intérêt national de La Défense, ni a fortiori d'appréciations divergentes relatives à des lois (plan de renouveau de La Défense, CDG Express).

2 - Des dépassements de compétences de la part du conseil régional

À titre d'exemples, le projet de SDRIF :

- prétend limiter l'activité de l'aérodrome Paris-Charles de Gaulle et réduire progressivement les vols de nuits dans la perspective d'un couvre-feu entre 22 h 00 et 6 h 00, compétence qui relève du ministre chargé des transports aériens ;
- impose une réserve foncière pour l'implantation d'un lycée en cas d'opérations d'urbanisation nouvelle ou de densification d'une certaine ampleur (plus de 3 000 ou de 5 000 logements, selon les cas) ;
- traite de la protection des captages d'alimentation en eau potable, compétence des maires ;
- empiète nettement sur les prescriptions qui relèvent exclusivement du SDAGE.

De manière plus générale, la région ne peut remettre en cause, contester, ni même discuter en dehors des modalités prévues par les lois et règlements (enquête publique notamment) la mise en œuvre par l'État des compétences qui lui ont été attribuées par la loi, a fortiori sur son domaine propre.

Tel est le cas des opérations d'intérêt national (OIN), dont les dispositions s'imposent aux documents d'urbanisme, y compris au SDRIF, qu'il s'agisse :

- de La Défense, où l'équilibre entre activités économiques et logements ne peut être

recherché sur un périmètre aussi restreint que celui du quartier d'affaires, en raison de l'enjeu majeur qu'il représente pour l'attractivité internationale de la région ;

- de Sénart, dont le potentiel urbanisable doit être maintenu et dont la desserte doit être assurée en cohérence avec le nouveau franchissement de la Seine prévu par le projet de SDRIF ;
- de Marne-La Vallée, dont la capacité d'urbanisation doit également être maintenue ou ajustée.

C'est aussi le cas du réseau routier national, en l'occurrence :

- des trois projets approuvés, après débats publics, par décisions ministérielles, respectivement des 24 et 9 octobre 2006, soit le bouclage de la Francilienne à l'ouest, le prolongement de l'A12 et l'aménagement de la RN13 ;
- du raccordement de l'A16 à la Francilienne dont le débat public est prévu en septembre 2007 ;
- de la liaison Saint Quentin en Yvelines-Saclay ;
- du contournement nord de Melun et de l'amélioration de la liaison Meaux-Senlis.

S'agissant toujours des liaisons routières, le projet de SDRIF intègre l'aménagement de la RN 36 entre l'A 4 et l'A 5, mais exclut l'aménagement d'échangeurs et exige la réalisation concomitante d'un transport en commun en site propre (TCSP), conditions qui ne peuvent être imposées par le conseil régional et qui ne sont pas réalistes. Enfin, pour les liaisons qui n'ont pas fait l'objet de débat et dont le tracé ne peut pas être encore précisément connu, seul leur principe et non un tracé précis, peut être affiché. C'est le cas du prolongement de l'A16, des déviations des RN 19 et RN 6, du contournement nord de Melun, des liaisons Meaux-Senlis et Saint Quentin en Yvelines-Saclay-Palaiseau.

C'est également le cas du réseau ferré pour la grande vitesse :

- la réalisation de la liaison CDG Express, déjà citée, ne peut pas être soumise à conditions ;
- l'interconnexion sud des LGV en Ile-de-France, projet essentiel pour le développement des services de TGV et pour la plate-forme aéroportuaire d'Orly, doit être représentée par une flèche non discontinuée ;
- les autres projets de LGV (Paris-Calais via Amiens, doublement de la LGV sud-est, interconnexion au nord, raccordement au POLT) doivent être représentés par des principes généraux de liaison, en attendant les conclusions des études ou débats prévus.

S'agissant du réseau ferré, le projet de SDRIF ne peut pas préjuger de l'affectation des voies à tel ou tel trafic ou des solutions techniques à mettre en oeuvre car la construction et le réaménagement de voies destinés à lutter contre la saturation des gares parisiennes se feront au bénéfice de l'ensemble des circulations ferroviaires afin de les rationaliser.

B - Des ambiguïtés dans la rédaction du document

La rédaction juridiquement imprécise du document qui ne permet pas de distinguer facilement les dispositions à appliquer de leurs considérants ou des orientations auxquelles elles correspondent, ainsi que le choix cartographique, rendent ce schéma difficilement lisible et donc peu applicable, tant pour les collectivités chargées d'y conformer leurs documents d'urbanisme locaux que pour les services de l'État chargés de le faire respecter. Ces défauts comportent en conséquence d'importants risques de contentieux.

1 - Une rédaction imprécise

Document réglementaire, opposable aux documents d'urbanisme, le schéma directeur de la région Ile-de-France doit être clair et précis, tout particulièrement dans l'énoncé des dispositions qui ont vocation à s'imposer aux autres collectivités publiques.

Or, l'extension des considérations du SDRIF très au-delà des domaines qu'il est à même d'organiser, se traduit par un affaiblissement de ses prescriptions dans les domaines où celles-ci sont fondées, du fait qu'elles sont mélangées avec des développements de nature non juridique ou dépassant le domaine de compétence de ce document.

Ni le guide de lecture, ni la structure du document et la façon dont il est rédigé ne permettent au lecteur de se faire aisément une idée de l'ensemble des contraintes qui pèseront sur un territoire donné. Du guide de lecture (p. 19), dont l'objet est « *d'expliquer le contenu du SDRIF et de préciser la valeur juridique de chacune des parties qui le compose* », il ressort qu'il appartient au lecteur d'identifier parmi les 154 pages que comportent les parties 2 et 3 du rapport, les éléments normatifs et le degré de force contraignante des orientations, souvent noyées dans des exposés de motifs.

Certaines dispositions sont obscures. Il en va ainsi, à titre d'exemple, des orientations relatives aux bourgs, villages et hameaux². Par ailleurs, trop de notions utilisées ne sont pas définies et ne permettent pas la compréhension des développements qui les concernent. Il en est ainsi, pages 148 et 149, de la notion « d'espace d'habitat » sur laquelle repose l'application d'une orientation fondamentale, relative à la densité.

Lorsque la définition d'une notion est donnée, elle n'est pas toujours cohérente avec les différents éléments qui composent le schéma. Il en est ainsi de la notion « d'espaces urbanisés » dont la définition est donnée en page 183³. Des observations de même nature peuvent être formulées au sujet des espaces à protéger⁴.

² Il est indiqué, page 188, que les bourgs, villages et hameaux qui ne sont pas situés dans les agglomérations identifiées sur la carte de la page 18 du rapport et dont la liste n'est pas donnée, peuvent connaître une extension maximale de 15 % de leur zone urbanisée à l'échéance de trente ans, à laquelle s'ajoute, le cas échéant, le potentiel offert par les pastilles mais il convient de déduire de ces possibilités les espaces ouverts dans les documents d'urbanisme qui ne seraient pas équipés ; cela semble signifier qu'une commune dont la superficie des zones d'extension future non équipées serait égale ou supérieure au potentiel autorisé n'aurait droit, en application du SDRIF, à aucune extension, la soustraction des zones ouvertes non équipées annulant le potentiel offert par la règle des 15 %.

³ Il est indiqué que ces espaces sont figurés sur la carte de destination générale des différentes parties du territoire par un aplat bistre avec, éventuellement, des pastilles rouges en superposition pour indiquer les secteurs de densification préférentielle ; or, d'une part, la grande carte comporte des pastilles rouges de densification préférentielle sur des espaces à fond jaune et, d'autre part, les rubriques des tableaux de la page 149 ne correspondent pas aux éléments portés à la page 183.

⁴ L'articulation entre la partie 2 et la partie 3 du rapport, laquelle renvoie à la partie 2, est particulièrement complexe, compte tenu de la longueur des développements, de la multiplicité des cartes dont le contenu, de surcroît, diffère sur certains points de celui de la carte de destination générale des différentes parties du territoire.

Enfin, en dépit d'une certaine amélioration, l'échelle retenue pour la cartographie (cartes de destination générale des sols), point déjà relevé, pose encore des difficultés sérieuses d'appréciation quant à l'application des règles définies dans le texte.

2 - Un niveau de détail inapproprié

Imprécis dans sa structure comme dans ses énoncés, le projet de SDRIF descend souvent, à l'inverse, à un niveau de détails qui ne correspond pas à sa nature de document de planification stratégique, a fortiori à l'échelle régionale.

Par son niveau excessif d'orientations détaillées, le projet de SDRIF s'adresse, de fait, trop directement aux plans locaux d'urbanisme (PLU), laissant peu de marges de manœuvre aux schémas de cohérence territoriale (SCOT). La Région méconnaît le principe fondamental de subsidiarité et prive les collectivités infrarégionales de la possibilité de concevoir et de mettre en œuvre leurs propres projets et stratégies, à l'échelle de territoires cohérents mais plus restreints, et de faire émerger des territoires de projets infrarégionaux dans le cadre des orientations et des objectifs fixés par le schéma.

Ainsi, s'agissant des secteurs « d'urbanisation conditionnelle », le projet présente comme prescriptives des considérations qui ne relèvent pas, à l'évidence, du SDRIF, ce qui constitue des éléments de fragilité juridique⁵.

En ce qui concerne les secteurs « d'urbanisation préférentielle », si la représentation apparemment symbolique de la superficie de ces espaces par des pastilles peut être admise dans son principe, l'indication portée page 21 et page 182 « *qu'un SCOT ou un PLU ne peut ouvrir un espace à urbaniser (dans le cas des secteurs d'urbanisation préférentielle ou conditionnelle) dans une localisation qui serait trop différente de celle indiquée sur la carte...* », sans que soit distingués, en outre, SCOT et PLU, ne laisse aux autorités locales qu'une faible marge de manœuvre pour l'exercice de leurs propres compétences.

Cette localisation est d'autant plus regrettable que la carte comporte des discordances majeures avec ce qu'elle est sensée représenter, s'agissant des espaces urbanisés auxquels ces pastilles sont accolées⁶.

⁵ À titre d'exemple, page 186, s'agissant du secteur de « Villeneuve-le-Comte, Bailly-Romainvilliers et Coutevroult – projet de « villages-nature » (Seine-et-Marne) », l'indication que « le porteur du projet devra participer financièrement à l'effort d'entretien des espaces régionaux du secteur (forêt de Ferrières) dont bénéficiera le projet » n'a pas sa place dans le schéma directeur régional.

⁶ Contrairement à ce qui est indiqué page 183, la carte ne représente pas, en bistré, « les espaces bâtis des communes ainsi que les espaces naturels équipés ou en cours d'équipement déjà destinés à être ouverts à l'urbanisation dans les documents d'urbanisme locaux en vigueur à la date d'approbation du SDRIF » mais, uniquement, les espaces effectivement urbanisés en 2003, et encore, pas dans leur totalité ; environ 50 000 ha aujourd'hui effectivement urbanisés ne sont pas représentés ; dans ces conditions, rien ne garantit que les pastilles soient positionnées sur des « espaces ouverts » et non sur des espaces déjà construits ou en cours de construction, d'où la nécessité, d'autant plus grande, de supprimer la règle qui interdit une localisation par trop différente de celle portée sur la carte, celle-ci étant trop inexacte

II - Les deux fonctions du document, d'orientation relevant d'un SRADT et de prescription constituant un document d'urbanisme, ne sont pas distinguées

Les dispositions législatives prévoient que le SDRIF, document d'urbanisme à caractère prescriptif, particulier à la région Ile-de-France « tient lieu de SRADT » (schéma régional d'aménagement et de développement du territoire). Le SRADT est un document sans effet juridique, décrivant les évolutions probables et/ou souhaitables qu'une collectivité régionale perçoit ou souhaite orienter sur son territoire. N'ayant pas la faculté d'élaborer un SRADT, la région ne peut, en toute rigueur, qu'élaborer un SDRIF constitué de constats rigoureux, d'objectifs précis et de dispositions impératives destinées à atteindre ces objectifs.

Cependant, il est admissible que la région Ile-de-France souhaite, à l'instar des autres régions françaises qui se dotent d'un SRADT, tracer les grandes perspectives de sa vision territoriales, de manière plus générale et moins technique, et exprimer les principes qui guident son action. Cela peut, sans inconvénient majeur, constituer une partie additionnelle, introductive, au SDRIF. Ces orientations ou vœux ne doivent toutefois pas créer de doute quant à leur valeur juridique par rapport au corps du SDRIF lui-même.

Le SDRIF n'a, en effet, pas vocation à réglementer tous les champs de l'action publique que la Région souhaiterait appliquer ou voir appliquer sur le territoire de l'Ile-de-France. Il peut toutefois, et parfois même doit, contribuer par des localisations et implantations de toute nature qu'il prévoit, à ces orientations, mais sans y suffire.

Or, le projet de SDRIF arrêté par le conseil régional le 15 février 2007 est empreint de l'ambiguïté résultant, à l'évidence, de la volonté d'élaborer aussi un projet global de territoire relevant d'un SRADT, sans que la structuration du document permette de distinguer clairement les développements qui relèvent de cette intention de ceux qui doivent composer le SDRIF stricto sensu. La traduction spatiale du document souffre inévitablement, elle-aussi, de l'incertitude juridique ainsi provoquée, mêlant valeur prescriptive ou, au contraire, simplement déclarative, de plusieurs de ses dispositions.

À titre d'exemples, relèvent ainsi d'un SRADT et non d'un SDRIF :

- l'organisation de services de transports, l'organisation en filières de certaines activités économiques et des entreprises qui y concourent ;
- une politique globale de préservation et d'amélioration de la ressource en eau, alors que le projet de SDRIF empiète sur le contenu de différents schémas sectoriels tels que SDAGE et SAGE, plan de réduction des déchets, etc. ;
- le développement des énergies renouvelables pour lutter contre les gaz à effet de serre alors que le texte présenté prévoit des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation de l'impact négatif des émissions de ces gaz ;
- l'objectif de production de 30 % de logements sociaux en zone dense, en lien avec l'obligation pour les communes concernées par l'article 55 de la loi SRU de compter au moins 20 % de logements sociaux dans son parc ;

- la définition des types d'agriculture souhaitables (agriculture biologique, agro-carburant, etc.) dans les espaces agricoles et, s'agissant des espaces boisés, des modalités précises de restructuration de la filière du bois (bois d'œuvre pour les constructions à ossature en bois de haute qualité environnementale et du bois-énergie).

L'État ne peut accepter qu'en l'absence de distinction claire dans le document entre ce qui relève d'un SRADT⁷ et ce qui relève du SDRIF, des considérations à l'élaboration desquelles il n'a pas été associé soient présentées comme juridiquement opposables, au-delà des nécessités de la planification spatiale d'une part, en contradiction éventuelle avec les priorités ou les orientations dont l'État est le garant, d'autre part.

Il appartient donc à la région d'Ile-de-France de dégager un véritable projet de SDRIF du projet de territoire arrêté par le conseil régional en février dernier, en distinguant en outre nettement les orientations fondamentales de ce projet spatial des dispositions à caractère prescriptif et en s'attachant à un énoncé aussi précis que possible dans le respect du principe de subsidiarité des dispositions opposables.

III - Certains enjeux majeurs intéressant la région et le pays, exprimés par l'État, ne sont pas appréhendés de manière satisfaisante

La place prééminente de l'Ile-de-France dans le territoire et l'économie nationaux donne à ses atouts et à ses faiblesses un résonance nationale. Il convient que les facteurs de dynamisme ou les correctifs soient traités avec l'ampleur et l'ambition correspondantes, sur les plans temporel, spatial, économique, social.

Or, au-delà des difficultés juridiques et techniques que pose le document tel qu'arrêté à ce jour, différents aspects de fond ne recueillent pas l'assentiment de l'État, dans le domaine environnemental et de la prévention des risques, dans le domaine du logement et, plus généralement, dans l'attention portée aux facteurs d'attractivité de l'Ile-de-France.

A - Le logement

La relance rapide de la construction neuve est un enjeu majeur face au risque de blocage d'un marché déjà très tendu.

Pour atteindre l'objectif partagé par l'État et par la Région d'ouverture de 60 000 logements par an, dans le cadre du parti de compacité de l'aménagement qu'il retient, le projet de SDRIF fixe des objectifs très ambitieux en termes de densité des tissus urbains existants et limite corrélativement les extensions urbaines :

- il identifie des secteurs de densification préférentielle forte, sur les secteurs bien situés, notamment par leur desserte en transports en commun ou par leur potentiel de mutation (friches industrielles) ;

- il prévoit une densification soutenue de l'ensemble des autres tissus déjà urbanisés ;
- il prévoit une densification des extensions urbaines et limite sévèrement leurs extensions, dans un souci d'économie d'espace ;
- il vise, enfin, un développement limité des secteurs périphériques de la région (pôles secondaires, villages et hameaux).

Ces principes d'aménagement, en relative continuité avec le SDRIF de 1994, sont cohérents avec les positions de l'État : économie d'espace, polarisation et densification des tissus urbains, existants et à créer autour des réseaux de transports en commun...

Cependant, au travers de différentes analyses techniques et en raison de l'autonomie des collectivités territoriales, la carte de destination générale des différentes parties du territoire découlant de ces principes d'aménagement ne donne pas, en l'état du projet de la Région, une assurance suffisante de pouvoir réaliser 60 000 logements par an.

Ainsi, selon des travaux préalables au projet de SDRIF, l'objectif de construire 30 000 logements en cœur d'agglomération, soit un doublement du rythme de ces dernières années, ne pourrait s'envisager que par la reconquête des zones pavillonnaires au profit de l'habitat collectif. Cela n'est pas envisagé, actuellement, dans la plupart des PLU approuvés ou en projet. Cette perspective volontariste prendra donc trop de temps et est, pour partie, trop incertaine, pour que ne soit pas recherché avec la Région, en dépit des disponibilités foncières existantes en zone dense (dans les OIN notamment mais non exclusivement), un élargissement spatial de la répartition des 60 000 logements.

De même, en ne retenant que les espaces à urbaniser déjà inclus dans les PLU et en créant un concept de « zones d'urbanisation conditionnelle », le projet réduit de manière très sensible les réserves foncières potentiellement constructibles, conduisant à des hypothèses de densification en grande couronne. Cette option, en pleine cohérence avec l'objectif d'une organisation polycentrique du développement urbain de l'Ile-de-France qui figurait déjà dans le SDRIF de 1994, doit être soutenue.

Il convient toutefois de vérifier si elle ne doit pas être ponctuellement assouplie dans l'hypothèse, notamment, où une trop grande rigueur pourrait entraîner un déficit foncier et, par voie de conséquence, des reports d'urbanisation hors des limites de l'Ile-de-France.

Au regard de la crise et de ses enjeux, il est essentiel de faire converger les principes d'aménagement du schéma directeur avec l'objectif de production de logements pour répondre concrètement aux besoins de la population francilienne, tout en tenant compte du fait qu'ils ne suffiront pas, à eux seuls, à atteindre les objectifs visés de densification et de production. Une sollicitation active de l'ensemble des acteurs de la chaîne de production de logements paraît donc indispensable (élus, services de l'État, opérateurs fonciers et aménageurs, etc.), à ce stade de l'élaboration du SDRIF, pour que soient examinés avec eux les points suivants :

- la part de l'objectif de 60 000 logements que les diverses collectivités sont prêtes à prendre à leur compte ou, le cas échéant, les modifications qui devraient être apportées au projet pour y parvenir (prescriptions plus fortes en matière de densification, élargissement des espaces d'urbanisation nouvelle, etc.) ;

- les mesures à prendre pour compléter le dispositif : articulation plus rigoureuse des programmes locaux de l'habitat (PLH) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) pour lutter contre les réticences de certaines communes à l'évolution de leur tissu urbain, cadre réglementaire plus contraignant en cas de desserte en transports en commun lourds (nouvelle ou renforcée).

Toutefois, les objectifs de protection contre les risques doivent être pris en compte (naturels comme les inondations ou industriels), ce que ne fait pas toujours le SDRIF qui préconise l'urbanisation de zones identifiées comme étant à risque (technologiques notamment).

L'État a demandé au préfet de la région Ile-de-France d'engager une réflexion d'ensemble pour identifier et lever les freins à la construction de logement.

B - L'attractivité de l'Ile-de-France

Le projet de SDRIF identifie bien, dans sa première partie, la nécessité de « *Développer une Ile-de-France dynamique maintenant son rayonnement international* » comme un des trois défis majeurs à relever. Cependant, en ce qui concerne les objectifs dans la deuxième partie, l'ambition apparaît déjà moins affirmée et les diverses composantes de l'attractivité d'un territoire (accessibilité externe et interne, parc d'immobilier d'entreprise, facilités de logement, qualité de la formation...) ne sont pas mobilisées à la poursuite du but annoncé au sein d'une stratégie claire.

Les moyens de satisfaire aux enjeux de l'accessibilité externe et interne, de la qualité de l'offre dans le domaine de l'immobilier d'entreprise et du cadre de vie des actifs doivent être revus dans un sens beaucoup plus volontariste.

1 - L'accessibilité externe et interne

Outre les projets de transport portés par l'État et ci-dessus exposés (§ I, A, 2), les transports en commun retiennent l'attention.

Le phasage prévisionnel d'opérations, principe intéressant du projet de SDRIF, pose des difficultés dans son application et les objectifs rationnels d'organisation à moyen terme des services ferroviaires franciliens (concentration du service RER sur la petite et la moyenne couronne, en articulation avec des TER desservant la grande couronne et les franges de l'Ile-de-France) ne sont pas appliqués dans toute leur logique. Ce constat vaut pour les liaisons nouvelles et pour les liaisons existantes.

En ce qui concerne les nouvelles liaisons, le scénario de compacité et de densification de la structure urbaine retenu par le projet de SDRIF s'appuie sur un parti ambitieux de développement des réseaux de transports, lourds ou légers. Le coût des projets (35 Milliards € au total) suppose des investissements plus de deux fois supérieurs à l'engagement de 4 Milliards € des collectivités publiques dans le contrat État-région 2000-2006 en phase I (9 Milliards € entre 2007 et 2013) et plus de trois fois supérieurs en phase II (14 Milliards € entre 2014 et 2020).

Les projets doivent donc être hiérarchisés et des degrés de priorité définis en fonction de leur caractère plus ou moins structurant pour l'aménagement. Un phasage plus réaliste doit en outre être retenu pour tenir compte, d'une part, de l'avancement réel des projets (la grande majorité de ceux-ci n'a, à ce jour, pas fait l'objet d'études), d'autre part, des capacités de financement des collectivités publiques concernées.

Une primauté indiscutable devrait être donnée à la rocade de métro dite « Arc Express » alors que celle-ci est simplement figurée dans le projet de SDRIF, sans que la logique, ni les fonctions, de cette infrastructure en soient énoncées et sans qu'apparaisse sur la carte de destination générale des sols une logique préférentielle de développement et de densification liée à son tracé. Or, celle-ci induit nécessairement le choix de la distance avec Paris, certains prolongements de lignes radiales, la situation relative du tracé par rapport au territoire et, surtout, par rapport aux projets stratégiques.

Cette opération est capitale pour l'État, à un double titre :

- comme support de développement intégré et de densification du « cœur d'agglomération » pour l'aménagement du territoire francilien ;
- pour son intérêt fonctionnel au sein du réseau de transport en commun (déplacements intra et inter-banlieues, désaturation de lignes radiales, notamment lignes 13 et 7 du métro).

S'agissant des liaisons existantes, le projet de SDRIF manque de cohérence et d'efficacité :

- le doublement du tunnel "Châtelet - gare du Nord", opération de planification stratégique à moyen ou long terme, ne pourra pas être lancé avant la réorganisation des RER B et D, inscrite au CPER 2007-2013 avec celle des RER A et C (la réorganisation des réseaux ferroviaires desservant Paris - RER, Transilien et TER du bassin parisien, doit être en effet prioritaire par rapport aux opérations à plus long terme ;
- la hiérarchisation des réseaux devra tenir compte de la place nécessaire à réserver au maintien et au développement des circulations de fret, en particulier pour la future liaison tangentielle ouest ;
- les prolongements du RER B à Dammartin, du RER C à Coignières et du RER E à Meaux ne correspondent pas à l'orientation précitée visant à concentrer le service RER sur les petite et moyenne couronnes ; ces exceptions sont d'autant plus regrettables qu'elles nécessitent d'importants investissements (déplacement de terminus et construction de voies nouvelles) et qu'elles conduiront nécessairement à de douloureux arbitrages.

L'objectif fortement affirmé de coordonner au mieux le développement urbain et le développement des réseaux de transport en commun est conforme aux principes du développement durable. Il ne peut toutefois être fait abstraction des différentes contraintes auxquelles sa réalisation est soumise. La contrainte financière, commune à l'ensemble des acteurs public, n'est pas la plus négligeable.

C'est donc un exercice réaliste de conciliation des contraintes et de gestion optimale dans la mobilisation des moyens de toute nature, intégrant l'ensemble des paramètres et, notamment, la diversité des modes de transport, que le projet de SDRIF doit présenter afin que

puisse être atteint l'objectif de compacité. Il s'agit en effet d'éviter que sous la pression de la réalité dans la durée de la mise en œuvre du SDRIF, l'impossibilité de tenir les objectifs ambitieux de transport en commun fasse purement et simplement obstacle au développement urbain ou, à l'inverse, produise une aggravation de la congestion du système de transport, pénalisante pour l'attractivité de la région, ou bien encore induise un retour à une conception ancienne de l'aménagement de l'espace, dissociant urbanisation et transports, donnant de fait la priorité au transport individuel et à la route pour desservir les urbanisations nouvelles.

2 - Les orientations territoriales du SDRIF ne s'appuient pas sur une vision dynamique des pôles de développement

Alors que la première et la deuxième partie du SDRIF identifient clairement les "territoires moteurs de développement et de rayonnement économique international" (cartes p. 40 et 102), ces territoires sont très inégalement pris en compte au niveau des objectifs et des orientations territoriales. L'attractivité économique et les différents domaines qui y contribuent ne sont pas articulés de manière logique ou, même, se contrarient.

Le projet de SDRIF ne s'appuie pas assez sur les pôles dynamiques pour développer ou conforter une organisation polycentrique de la région, à partir de territoires bassins de vie et d'emploi, complémentaires des grands pôles parisiens, comme La Défense ou Boulogne. L'articulation avec les grands équipements de transport, soutiens indispensables de ces pôles n'est pas toujours claire. Comme cela a déjà été souligné, le projet « Arc express » n'est pas lié à un objectif de renforcement des pôles économiques de petite couronne.

Le projet de schéma bride par ailleurs nettement trois territoires majeurs pour l'attractivité de l'Ile-de-France, La Défense, Roissy et le plateau de Saclay (carte 108, en contradiction avec les orientations sur le plateau), au lieu d'en faire les clés de voûte d'un système territorial puissant à l'échelle de l'Europe et du monde.

3 - Le SDRIF ne crée pas les conditions d'une optimisation du marché de l'immobilier d'entreprise

Au contraire du logement, qui fait l'objet d'un examen très détaillé, l'immobilier d'entreprise ne fait l'objet d'aucune analyse en termes de besoins en offre foncière. Ainsi, les propriétés physiques et la localisation des différents actifs composant l'immobilier d'entreprise n'ont pas été pris en compte, pas plus que les emplois qu'ils hébergent (le chiffre de 40 000 emplois a été avancé) alors que l'élaboration du projet de révision du SDRIF a été menée parallèlement à celle du schéma régional de développement économique (SRDE).

Or, on sait que les pôles tertiaires sont par nature densificateurs d'emplois, que leur développement est plus lié à la réorganisation des entreprises qu'à un développement de la tertiarisation, sans doute arrivée à maturité en Ile-de-France (plus de 80 % des emplois). Cette réorganisation est elle-même due à une gestion plus performante de l'immobilier par les entreprises, prenant en compte le coût du poste de travail par rapport à la valeur ajoutée (d'où la dissociation des « front » et « back office »), ainsi qu'à une optimisation du fonctionnement des immeubles.

Cette évolution oblige à réfléchir sur l'obsolescence du parc, souvent ancien et maintenant soumis aux règles prégnantes des économies d'énergie (RT 2005 et suivantes conduisant à une économie d'énergie de facteur 4 en 20 ans). De manière plus sectorielle, si La Défense concentre le centre des affaires avec plus de 7 Millions/m² et si Paris reste centre de services avec plus de 8 Millions/m², les autres pôles, de moindre envergure et au nombre d'une dizaine, cumulant plus de 23 Millions/m², se renforcent selon le dynamisme du secteur d'activité dominant qu'ils accueillent.

De ce fait, comparée à la concurrence internationale proche, la valorisation du parc immobilier d'entreprise apparaît plus diversifiée en Ile-de-France qu'à Londres. Elle est aussi moins spéculative (valeurs vénales et locatives plus de moitié inférieures et taux de vacance double) bien que les investissements aient rattrapé ceux de Londres en 2006.

Une meilleure prise en compte des besoins dans le SDRIF, conjuguée avec une appréciation plus fine du renforcement de l'attractivité lié aux différentes catégories d'immobilier, permettrait à l'Ile-de-France de tirer le meilleur parti de ces investissements qui tendent logiquement à s'engager vers les produits les plus performants du moment, commerce et logistique, au détriment du secteur résidentiel, par exemple.

En conclusion, la prise en compte insuffisante des dynamiques économiques, la faible lisibilité des orientations d'aménagement (organisation et consolidation des pôles tertiaires, logistiques...) et l'absence de quantification des besoins ne permettent pas au projet de SDRIF de donner un cadre suffisant à l'optimisation des marchés de l'immobilier d'entreprise.

Un approfondissement du dialogue avec la région, afin de faire progresser la réflexion et de rapprocher les points de vue, avec pour objectif que le projet de SDRIF final soit le reflet d'une véritable association de l'État et de la région, est indispensable pour parvenir à un document juridiquement solide, au contenu clarifié, conforme à la hiérarchie des normes en matière d'aménagement et d'urbanisme et traduisant les larges perspectives stratégiques qu'exigent l'importance de la région capitale, pour elle-même et pour la France dans son ensemble.