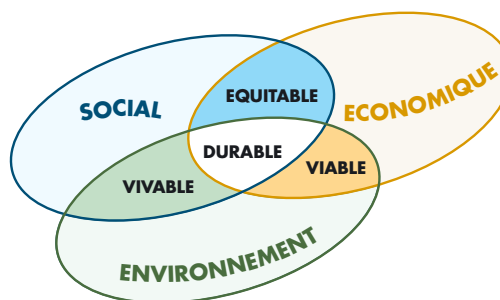


Le SDRIF, schéma de développement durable ?

Être doté d'un schéma directeur régional constitue un pas important vers le développement durable. Si la première mission du SDRIF est de cadrer les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et plans locaux d'urbanisme (PLU), c'est dans l'expression d'un projet régional et d'un véritable guide pour l'aménagement que réside son rôle majeur. L'intégration des principes du développement durable est une opportunité pour réexplorer et renforcer ce rôle. L'article L. 141-1 du code de l'urbanisme précise que le SDRIF doit dorénavant «assurer les conditions d'un développement durable de la région». Son caractère stratégique devrait en être consolidé : en tant que document de planification «transversal», il lui revient de définir un cadre qui garantisse à l'Île-de-France un équilibre durable. Cela donne le sens de la compatibilité recherchée avec les documents d'urbanisme locaux.

Croiser les approches pour faire émerger un nouveau mode de développement



Source : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (1998)

Le rôle essentiel de la planification dans le développement durable

Peut-on parler d'un modèle d'aménagement ou d'urbanisme durable? L'idée la plus répandue est celle d'une ville à la fois polycentrique et compacte censée maximiser les bénéfices de la densité urbaine (économie d'espace, d'énergie et de ressources en général, moindre impact sur le milieu naturel) et minimiser ses contraintes (risques et nuisances au sens large).

En effet, la dispersion croissante de l'habitat et des activités génère des gaspillages en matière d'espace, de ressources et de vie sociale. L'habitat individuel périurbain, pourtant plébiscité en tant que mode de vie «au vert», est considéré comme non durable car vecteur d'étalement urbain. L'étalement incontrôlé renchérit les coûts de fonctionnement (réseaux, équipements), va à l'encontre de l'économie générale de l'agglomération (énergie et transports) et de la lutte contre l'effet de serre et le changement climatique, priorité internationale à laquelle la France souscrit. Il peut se traduire aussi par de la ségrégation spatiale (logements sans valeur, coût et temps des transports, friches urbaines, violence...).

Ces présupposés peuvent être complétés par un ensemble d'objectifs ou d'items à satisfaire pour aboutir à une véritable «planification urbaine intégrée» (cf. tableau).

L'article L. 141-1 du code de l'urbanisme indique pour le SDRIF : «Le schéma directeur de la région d'Île-de-France 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. Il précise les moyens à mettre en œuvre 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». Une innovation est la consultation du public : «Avant son adoption par le conseil régional, le projet de schéma directeur (...) est mis à la disposition du public pendant deux mois».

Le SDRIF actuel paraît satisfaire ces objectifs, déjà siens pour la plupart, mais dans une conception faible du développement durable. On peut d'ailleurs dire que les différents schémas directeurs régionaux qui se sont succédé depuis 1960 ont recherché le développement durable de l'agglomération, avant que ce terme ne soit consacré.

**Le SDRIF,
schéma de développement durable ?**

L'article L.121-1 du code de l'urbanisme (issu de la loi SRU) . «Les SCOT, les PLU et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :

- 1- L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part (...);
- 2- La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;
- 3- Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.»

**Le concept
de développement durable**

Il apparaît en 1987 dans le rapport de Gro Harlem Brundtland «Notre avenir à tous», sous la définition : «Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre

la capacité des générations futures à répondre aux leurs». Pour ce faire, il faut intégrer quatre dimensions : économique, sociale, environnementale, et la gouvernance.

C'est le Sommet de la Terre de Rio 1992 qui en a fait un enjeu politique planétaire, avec plus de 170 États participants. Les pays signataires de l'accord de Rio 1992 se sont engagés à mettre en œuvre des Agendas 21, programmes d'action destinés à être déclinés aux niveaux des territoires nationaux, régionaux et locaux. Les autorités locales se sont vu reconnaître un rôle essentiel en matière d'aménagement du territoire et d'environnement. L'Agenda 21 de Rio y consacre deux principaux points : «Promotion d'un modèle viable d'établissements humains» et «Conception intégrée de la planification et de la gestion des terres». Il encourage notamment le développement des villes moyennes pour alléger la pression qui s'exerce sur les grandes agglomérations.

**Le développement durable
dans la législation européenne**

L'Europe a imposé le principe d'intégration des préoccupations environnementales en amont des réflexions dans les autres politiques (cf. article 6 du traité de Maastricht de 1992). La directive européenne du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences des plans et programmes sur l'environnement, élargit le champ de l'étude d'impact aux documents de planification. La convention d'Aarhus, adoptée en juin 1998 et entrée en vigueur le 6 octobre 2002 en France, est un accord multilatéral paneuropéen visant «l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel, et l'accès à la justice en matière d'environnement». Cette convention allie démocratie, gouvernance et environnement, en application du principe n°10 de la Déclaration de Rio de 1992. Le Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001 a adopté une stratégie européenne de développement durable et ajouté une dimension environnementale au processus de Lisbonne pour l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale.

Il a invité les États membres à élaborer leur propre stratégie nationale de développement durable. Quatre grands domaines d'action : la lutte contre le changement climatique, l'utilisation de modes de transport respectueux de l'environnement, la réduction des menaces pour la santé publique, une gestion plus responsable des ressources naturelles.

**Le développement durable dans
le droit français de l'urbanisme
et de l'aménagement**

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999, la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 et la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 constituent le cadre législatif actuel de l'intégration du développement durable dans les projets et programmes de développement local. Selon la LOADDT, les chartes de pays et les projets d'agglomération doivent être l'expression d'un développement durable des territoires concernés, suivant les recommandations inscrites dans l'Agenda 21 de Rio 1992. L'évaluation environnementale doit être prise en compte dans la révision des contrats de plan État-Région (CPER), des documents uniques de programmation et des schémas de services collectifs. Les circulaires du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement du 11 mai 1999 et du 5 juillet 2001 incitent respectivement à l'intégration du développement durable dans les CPER et de l'environnement dans leur volet territorial. La loi SRU rappelle l'importance de se servir des documents d'urbanisme pour «respecter les objectifs de développement durable» (titre I) et soutient la mise en œuvre «d'une politique de déplacement au service du développement durable» (titre III). Le rapport de présentation des documents d'urbanisme (expressément les SCOT et les PLU) doit comporter un état initial de l'environnement ainsi qu'une évaluation de l'impact du projet sur l'environnement.

**Le SDRIF,
schéma de développement durable ?**

Le SDRIF actuel assure-t-il les conditions du développement durable de l'Île-de-France ?

Si le SDRIF actuel n'utilise pas le terme «développement durable», il s'en rapproche cependant ; en effet il parle, en avant-propos, de «la préoccupation globale des problèmes d'environnement», de «la nécessaire solidarité des territoires en Île-de-France mais aussi entre l'Île-de-France, le Bassin parisien et le territoire national tout entier», de «définir les axes d'une croissance maîtrisée de l'Île-de-France, meilleure pour les Franciliens et bénéfique au pays entier», de «l'organisation d'une urbanisation maîtrisée», de la «protection rigoureuse de l'environnement», du «développement harmonieux d'une grande agglomération de taille mondiale». Il rappelle aussi l'avis défavorable du conseil régional et des conseils généraux sur le projet initial, qui a conduit à le faire évoluer vers une croissance encore plus maîtrisée (réduction de 12% des espaces urbanisables, accroissement des coupures vertes).

L'introduction du parti général d'aménagement poursuit sur le même ton : «Participer à une véritable politique d'aménagement du territoire avec, comme horizon, sa place au sein de l'Europe en solidarité avec le Bassin parisien, et dans le cadre d'une croissance raisonnable, durable et soutenable», «Promouvoir un équilibre harmonieux au sein de ses propres frontières en sauvegardant l'environnement régional, en renforçant les solidarités urbaines...», «Il lui faudra assurer harmonie et équilibre entre les magnifiques espaces naturels qu'elle (l'Île-de-France) recèle, la grande variété des pôles urbains

qui la composent et la force des réseaux de transport et d'échange qui l'irriguent» ou encore «Promouvoir un développement harmonieux, partagé entre tous ses enfants».

Examinons la situation du SDRIF actuel par rapport à quatre points essentiels du développement durable (consommation d'espace, polycentrisme, mobilité durable et dépollution de l'environnement urbain), tant du point de vue de sa conception que de son application :

a- Le SDRIF est-il vraiment économe d'espace ?

Le SDRIF 1994 prévoit de placer les logements, activités et équipements qu'il considère nécessaire de construire aux deux tiers dans le tissu urbain existant et au tiers dans des espaces d'urbanisation nouvelle.

Le SDRIF pose un «objectif de limitation de consommation d'espaces naturels» de 1 750 ha/an. Cette barre est cependant minorée car elle ne totalise pas toute l'urbanisation nouvelle, notamment les grandes infrastructures linéaires. Or les infrastructures sont aussi consommatrices (près de 18% des nouveaux espaces urbains sur la période 1990-1999, source MOS) des espaces naturels et agricoles. La tache «saumon», censée représenter l'urbanisation existante, a été taillée large par rapport à l'occupation du sol effective, ce qui conduit à occulter certaines extensions urbaines aux franges de l'agglomération. De fait, 40% des nouvelles urbanisations y trouvent place. De plus, une tolérance de 300 m est accordée par rapport aux limites de la carte de destination générale des sols, antinomique avec le maintien de certains fronts urbains et avec la marge de recul de 50 m par rapport aux lisières des massifs forestiers.

Les espaces partiellement urbanisables ou «zones pyjamas» s'avèrent déstabilisants pour l'agriculture périurbaine et risquent de devenir totalement urbanisables.

Finalement, la conception du SDRIF est faillible dans la maîtrise de la périurbanisation, et tendrait à favoriser le développement en tache d'huile de l'agglomération, que le document veut pourtant combattre. La consommation d'espace constatée entre 1990 et 1999 est de l'ordre de grandeur de l'objectif, soit 1 900 ha/an (en adoptant les règles de calcul du SDRIF), mais dans un contexte économique défavorable et avec une mise en chantier de logements au plus bas. On a donc construit moins dense que prévu.

b- Le polycentrisme du SDRIF permet-il d'éviter l'étalement urbain et de créer des réseaux de pôles de développement durable ?

Au sens du développement durable, le polycentrisme doit aller de pair avec la maîtrise de la périurbanisation et avec un développement réparti et équilibré.

Le polycentrisme est resté le principe général de l'organisation urbaine dans tous les schémas directeurs régionaux qui se sont succédé en Île-de-France. Le SDRIF 1994 prône une densité minimale du bâti sans donner de normes et une focalisation autour des «pôles de centralité» pour :

- contrecarrer la concentration des fonctions stratégiques sur le cœur de l'agglomération (centres d'envergure européenne : Paris, La Défense, Roissy, Marne-la-Vallée, Massy-Saclay-Orly) ;
- susciter le renouvellement et la revalorisation des anciens territoires industriels (secteurs de redéveloppement économique et urbain de la proche couronne : Plaine Saint-

Denis, boucle nord des Hauts-de-Seine, le Bourget, Seine-Amont, Billancourt, Seine-Aval) ;
 - structurer les espaces urbains de la périphérie (les cinq villes nouvelles et nouveaux sites d'urbanisation, villes de la couronne rurale : villes pôles – Meaux, Mantes, Melun et villes traits d'union).

Cette conception polycentrique va dans le sens du développement durable, mais se réalise inégalement. En réalité, le desserrement périphérique de l'emploi ne se traduit pas vraiment par un renforcement du polycentrisme. Les fonctions stratégiques continuent à se polariser sur le centre de l'agglomération. Le développement des pôles tertiaires périphériques reste très lent. Les «nouvelles centralités» se dispersent sans contribuer à renforcer les pôles historiques ou récents. Les villes de la couronne rurale ne jouent pas le rôle structurant attendu. Le développement, restant très inférieur aux prévisions, ne se focalise pas sur les pôles pressentis, aux exceptions notables de La Défense, du Val de Seine et Billancourt, de la Plaine Saint-Denis, de Roissy, du Val d'Europe et des villes nouvelles. Qu'en serait-il si les prévisions de développement économique étaient atteintes ?

c- Les transports permettent-ils d'assurer une mobilité durable ?

Le SDRIF 1994 est ambitieux et novateur en matière d'investissements de transports en commun. Il fait aussi des recommandations pour se protéger du bruit et des effets de coupure des infrastructures. Mais il s'appuie sur l'idée que l'accroissement de la mobilité et la possibilité de parcourir des distances toujours plus grandes sont des critères d'efficacité de la ville. Ainsi, il exprime

les besoins de manière tendancielle (prévision d'une augmentation de 55% des km parcourus par voyageur, cinq fois supérieure aux perspectives démographiques) sans chercher à les infléchir. La longueur des déplacements domicile / travail est un facteur de développement non durable. Faciliter les échanges routiers tous azimuts, notamment sous forme de rocade en grande couronne, peut à terme favoriser l'étalement urbain. Mais la contradiction entre la satisfaction des usagers périurbains et la maîtrise de la pression urbaine sur les franges est difficile à éviter. Le SDRIF prône aussi «l'irrigation» des espaces naturels par le réseau routier et leur desserte maximale pour les pratiques de loisirs. Toutes ces idées ne vont évidemment pas dans le sens du développement durable qui au contraire recommande la réduction du trafic automobile et le développement des modes alternatifs, tout en faisant de la qualité de l'air un fondement des politiques de déplacement... Le Plan de déplacements urbains (PDU) d'Île-de-France, issu de la loi sur l'air, a proposé depuis une approche des transports beaucoup plus modulée et complète (intermodalité, prise en compte de l'environnement, transports en commun, circulations douces, transports de marchandises).

d- Le SDRIF favorise-t-il la dépollution de l'environnement urbain ?

Le SDRIF 1994 est assez exhaustif en matière d'assainissement des eaux usées et pluviales, et de déchets. Son approche du bruit reste limitée aux transports et sectorisée. Tout en ne cherchant pas à minimiser la circulation automobile, il évoque à peine la pollution de l'air et pas du tout l'effet de serre. Il passe aussi sous silence le problème des sols pollués.

Il n'incite pas suffisamment à la prévention. Par exemple, si ses recommandations en matière d'assainissement sont pertinentes, il s'agit surtout de mesures curatives. Il ne se préoccupe pas de modes d'urbanisation qui rompent avec la poursuite de l'imperméabilisation non compensée, entraînant des dysfonctionnements croissants. Il est le premier document de planification régionale à considérer autant l'activité agricole, ce qui est une bonne chose sur le plan de la préservation des espaces, mais sans s'inquiéter des pollutions induites, telles que la contamination des nappes par les produits phytosanitaires. Il manque une approche territorialisée selon les bassins versants et les aquifères.

Les progrès réalisés dans la résorption des déchets ne sont pas imputables directement au SDRIF, mais au développement des traitements multifilières et à une rationalisation de l'organisation territoriale, essentiellement grâce aux contrats «Terres vives». Le SDRIF s'appuie sur la loi de 1992, qui avait pour objectif la fermeture des décharges en 2002 au profit de centres d'enfouissement de déchets ultimes, mais ne parle pas de la dépollution des anciennes décharges.

Sur ces derniers aspects, un peu à la limite du champ d'intervention d'un schéma directeur régional «classique», il est difficile d'estimer le poids du document et les résultats qui lui sont attribuables en direct, par rapport aux plans et politiques sectorielles relevant des compétences des différentes collectivités. Cependant, on peut remarquer que le SDRIF ne prend pas même position dans son domaine direct, «l'urbanisme spatial» (exemples de l'assainissement pluvial et de l'imperméabilisation, de la territorialisation de la gestion des déchets, d'une

Le SDRIF, schéma de développement durable ?

approche plus complète du bruit...). On voit donc que le SDRIF actuel n'assure pas vraiment, sur des points essentiels, les conditions du développement durable de l'Île-de-France. Il ne permet pas, en tant que tel, de satisfaire certains engagements internationaux de la France, dont les dernières directives européennes, et s'avère de plus en plus décalé par rapport aux évolutions législatives. De plus, son mode d'élaboration a fait qu'il donne surtout la vision de l'État, ce qui le fait pâtir d'un manque de positionnement régional (enjeux, gouvernance...) et qui avait conduit logiquement à un avis défavorable de la Région et des départements.

Le Contrat de plan État-Région (CPER) 2000-2006 est venu pallier, dans une certaine mesure, l'absence du concept de développement durable dans le SDRIF. Élaboré dans le cadre de la LOADDT de 1999, le CPER fait référence explicitement au développement durable, visant à «assurer un développement harmonieux, équilibré et durable de l'Île-de-France». Il insiste sur la nécessité de lutter contre la «dualisation sociale et territoriale» de l'Île-de-France. Il évoque aussi l'impact environnemental trop souvent négligé d'un aménagement urbain mal maîtrisé, s'intéressant à la réhabilitation de l'environnement urbain et naturel.

La biodiversité, ignorée par le SDRIF, apparaît. Autre modulation, la consolidation économique de l'agriculture doit aller de pair avec des démarches en faveur de l'environnement, et aussi de qualité, de traçabilité et de diversification. En matière de gestion des risques, le CPER se focalise comme le SDRIF sur les inondations, avec un complément sur les sols pollués et anciennes décharges. La référence

au PDU et au Plan régional de la qualité de l'air (PRQA) introduit un objectif tout à fait nouveau par rapport au SDRIF : la réduction de 3% de la circulation automobile dans la région. Le volet interrégional, pro-

longeant le Contrat de plan interrégional du Bassin parisien 1994-98, vise à créer, par la coopération, les conditions d'un développement partagé et équilibré entre la Région Île-de-France et les régions voisines.

SDRIF 1994-2015 et objectifs de développement durable en aménagement et urbanisme

| Principaux objectifs d'un document d'urbanisme «durable» | Conception du document | Application du document |
|--|------------------------|-------------------------|
| Polycentrisme compact | | |
| Interdépendance régionale équitabile (équilibre ville/campagne) | | |
| Solidarités géographiques internes | | |
| Solidarités géographiques externes | | |
| Diversité des territoires et multifonctionnalité des espaces (services écologiques et humains) | | |
| Économie des terres | | |
| Économie des ressources naturelles (dont énergie) | | |
| Gestion des milieux fragiles (sols, eau, air, biodiversité) | | |
| Maintien de l'agriculture périurbaine | | |
| Maintien des forêts périurbaines | | |
| Mobilité urbaine durable | | |
| Mobilité respectueuse de l'environnement | | |
| Réduction de la circulation automobile & répartition modale des transports | | |
| Dépollution de l'environnement urbain & préservation de la santé publique | | |
| Prévention des risques majeurs, naturels et technologiques | | |
| Réhabilitation urbaine et industrielle | | |
| Combat contre l'exclusion | | |
| Emploi durable | | |
| Mixité habitat, emploi, services, social | | |
| Renouvellement urbain & correction des erreurs passées | | |
| Sauvegarde du patrimoine au sens large (naturel, urbain et culturel) | | |
| Priorité à la gestion et au patrimoine (autant qu'aux équipements) | | |
| Articulation du document avec les autres plans et dispositifs sectoriels | | |
| Concertation | | |
| Participation | | |
| Évaluation | | |
| Politiques & instruments d'accompagnement et d'application du document | | |
| Développement durable | - | / + |

Prise en compte :

insuffisante



moyenne



satisfaisante



**Le SDRIF,
schéma de développement durable ?**

Un prochain schéma régional de développement durable ?

Le développement durable implique une vision plus large du champ de préoccupation du SDRIF, tout en étant plus stratégique, et une intégration plus étroite tant descendante (contexte international et européen) qu'ascendante (association des collectivités territoriales). Il revient au SDRIF de « penser globalement » pour permettre aux documents d'urbanisme inférieurs « d'agir localement ».

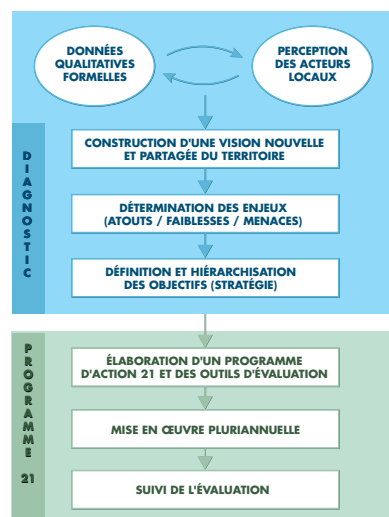
La traduction du développement durable en politiques et en actions en est à ses débuts, notamment dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement. La France transcrit progressivement dans sa législation ses engagements internationaux et européens en la matière. Par exemple, la directive européenne de juin 2001 relative à l'évaluation environnementale des plans et programmes, qui doit être transposée en droit français d'ici à juillet 2004, est porteuse de grandes évolutions : étude d'impact pendant l'élaboration et avant l'adoption, motivation des choix, évaluation coordonnée entre différents plans pour éviter les doublons, mesures de suivi, information et consultation...

L'application des principes du développement durable devrait avoir des implications à la fois sur le contenu et sur la méthode d'élaboration du SDRIF : approches transversales, développement plus qualitatif, participation des Franciliens replacés au

cœur du système, concertation avec les collectivités et acteurs locaux, intégration et réhabilitation de l'environnement, principe de précaution et réversibilité, préservation et gestion rationnelle des ressources naturelles, impacts sur les autres territoires, responsabilité interrégionale de dépollution, nouvelles combinaisons d'échelles et de temps, suivi de l'application...

Un moyen d'intégrer le développement durable dans les documents d'urbanisme est l'élaboration conjointe et complémentaire d'Agendas 21. Cet outil spécifique a été créé pour la mise en œuvre du développement durable. C'est à la fois un document stratégique et un plan d'actions locales en faveur de la durabilité ; il répond aux recommandations de la Déclaration de Rio 1992, relayée par le Sommet de Johannesburg 2002 et par les stratégies européenne et française du développement durable, qui invitent toutes les collectivités à s'en doter. Un tel programme résulte d'une démarche transversale, partenariale et participative, censée exprimer concrètement le développement durable au niveau d'un territoire. C'est un moyen de trouver des réponses aux nécessités de l'intégration environnementale, de la cohérence avec et entre les politiques et les plans sectoriels, de dépasser un document d'urbanisme pour en faire un outil au service d'un projet de territoire.

On assiste en Île-de-France à l'émergence d'initiatives locales en matière d'Agenda 21. Ainsi, plusieurs communes se sont lancées dans l'élaboration



Source : site du réseau des villes et agglomérations durables de Midi-Pyrénées, 2002

conjointe de leur PLU et d'un Agenda 21 local. De même, plusieurs intercommunalités ou départements franciliens ont entrepris leurs Agendas 21 locaux. La Région d'Île-de-France a commencé à préfigurer un Agenda 21 régional. Une plate-forme commune (diagnostic, enjeux, objectifs stratégiques...) au SDRIF et à l'Agenda 21 régional, articulée avec les démarches d'Agendas 21 locaux, offrirait une meilleure conjugaison des échelles et des temps, sur la voie d'un SDRIF plus « durable », faisant figure de véritable plan synthétique, expression d'un projet régional partagé.