

JANVIER 2003

L'environnement dans le SDRIF

Le SDRIF de 1994 accorde une large place à l'environnement, avec des avancées indéniables par rapport aux schémas précédents. Cependant, l'évolution du contexte francilien, l'émergence du concept de développement durable et le renforcement de la législation environnementale intervenu dans les années 1990, en particulier sous l'impulsion de l'Europe, ont révélé des faiblesses et des lacunes importantes. Le SDRIF reste un document essentiel pour un aménagement harmonieux du territoire francilien. Mais il est nécessaire de le rendre plus durable tant dans ses orientations que dans sa conception.



C. Abron, Médiathèque, Iaurif

L'environnement est une des trois entrées principales du Schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), avec l'urbanisation et les transports. Il apparaît même en tête de chapitre : «La qualité de la vie et l'attractivité de la région passent par la valorisation de son patrimoine naturel et la réduction des nuisances».

Une forte volonté de sauvegarder l'environnement

Les perspectives de croissance modérée (développement raisonnable de la population francilienne⁽¹⁾, évolution équilibrée des emplois) apportent déjà des conditions favorables à la préservation de l'environnement. L'espace rural est reconnu comme une ressource rare et doit être consommé avec davantage de modération, en limitant à 1 750 ha⁽²⁾ environ par an la surface à prélever (hors infrastructures), ce qui représente une économie de 30 % par rapport à la période précédente. Sur ce point, le SDRIF préconise la mise en place d'un outil spécifique d'observation et de suivi de la consommation des espaces agricoles. C'est à ce titre que les outils des services de l'État

(Direction régionale de l'équipement, Direction régionale et interdépartementale de l'agriculture et de la forêt) et de l'aurif sont mis en commun au sein d'un groupe «OCEAN» (Observation de la consommation d'espace agricole et naturel) constitué depuis 1997, sous le pilotage de la Préfecture de Région.

Les orientations détaillées du SDRIF se scindent en règles d'utilisation du sol et en guide thématique pour l'aménagement.

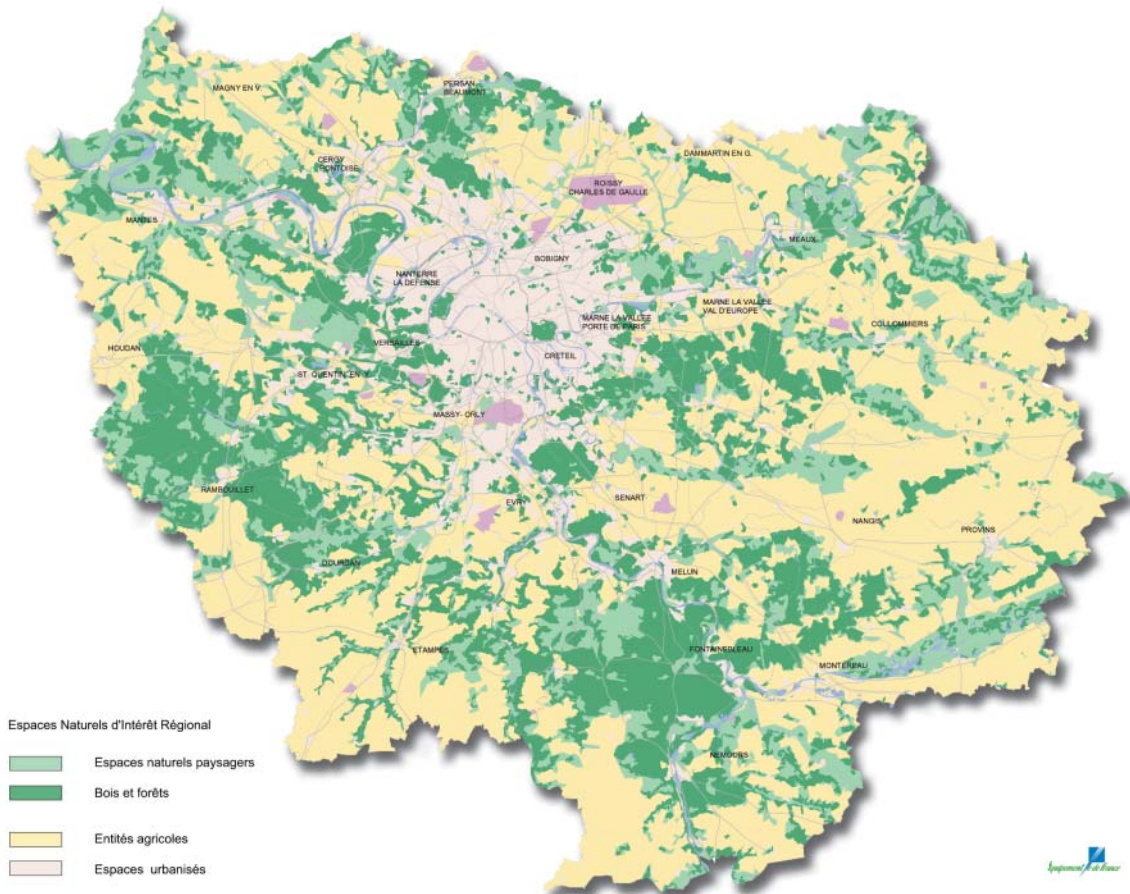
En ce qui concerne les «règles d'utilisation du sol», les espaces naturels sont catégorisés en espaces vert foncé (boisés), vert clair (paysagers) et jaunes (agricoles) :

- Le document entérine la forte protection des forêts. Les tracés des grands ouvrages doivent, dans la mesure du possible, éviter les espaces boisés. Sinon, les compensations de superficie devraient être au moins égales à la part consommée et attenantes au massif concerné. La grande nouveauté est la protection des lisières par le respect d'une marge de recul : «en dehors des sites urbains constitués, toute nouvelle

(1) La perspective retenue est de 11,8 millions, alors que le scénario haut était de 13 millions.

(2) Une prochaine note rapide fera le point sur la consommation d'espace rural.

Les espaces naturels d'intérêt régional dans le SDRIF de 1994



urbanisation à moins de 50 mètres des lisières des bois et forêts de plus de 100 hectares sera proscrite».

- Les espaces verts clairs enrichissent la typologie des espaces ouverts, entre espaces boisés et espaces agricoles. Ils recouvrent des espaces aussi variés que les vallées, les coteaux, les franges forestières, les espaces agricoles de continuité, les zones humides, les espaces verts urbains... Ils sont inconstructibles sauf, sous réserve, golfs sans accompagnement immobilier, stations électriques, installations de traitement des déchets, bases récréatives et équipements sportifs.
- Le SDRIF est le premier schéma directeur régional à affirmer la vocation économique et patrimoniale de l'agriculture. Il donne la priorité à l'activité agricole dans

l'espace rural, y compris par rapport à certaines exigences environnementales. Il considère des masses critiques : 50 ha en agriculture de serres ou horticulture, 300 ha en agriculture spécialisée ou maraîchage, 2 000 ha en agriculture de plaine ou grandes cultures. En conséquence, il prononce le caractère intangible des espaces jaunes «à l'intérieur de leurs limites historiques et naturelles».

La priorité est donnée à la préservation de la couronne rurale avec un développement modéré des bourgs et villages, et la création de parcs naturels régionaux (dont la demande locale avait d'ailleurs été provoquée par le projet initial de SDRIF, s'annonçant nettement plus consommateur d'espace). La partie «guide pour l'aménagement» offre un enrichisse-

ment thématique par rapport aux schémas directeurs régionaux précédents. Elle aborde l'eau sous ses différents aspects (cours d'eau, îles, milieux humides, ressource, eaux usées, eaux pluviales, inondations), les matériaux du sous-sol, les déchets et le bruit. Mais l'application de ces orientations sectorielles pâtit d'un positionnement faible.

Une périurbanisation insuffisamment maîtrisée, des orientations trop sectorielles

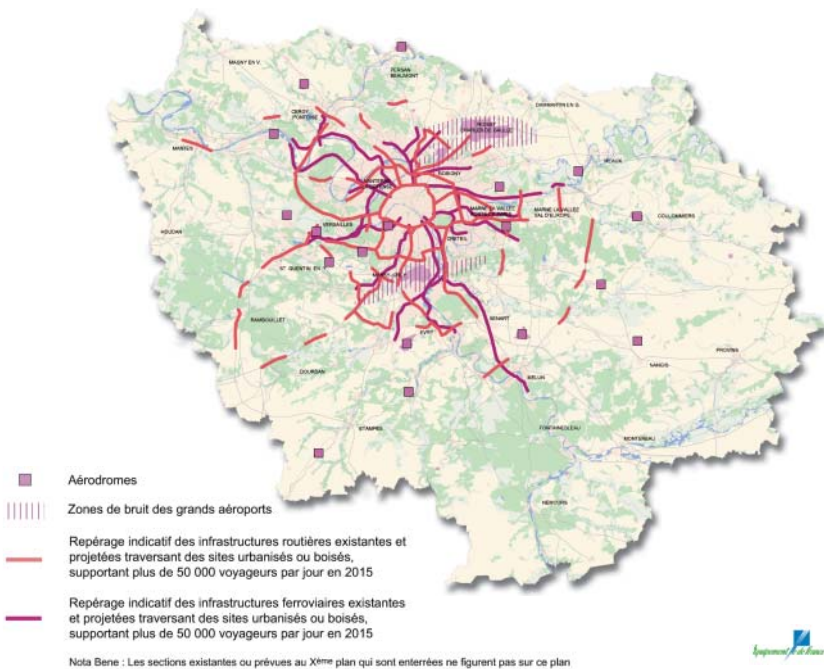
Le SDRIF exprime indéniablement une ambition environnementale dans le texte, mais il n'est pas exempt de contradictions cartogra-

phiques, et s'est assez vite trouvé dépassé sur un certain nombre de thèmes, voire dans sa conception générale. Les règles d'utilisation du sol sont censées éviter l'extension de l'agglomération en tache d'huile et contribuer à la maîtrise de la périurbanisation. Le SDRIF a délaissé l'approche territorialisée du périurbain dans la trame verte du précédent schéma, le SDAURIF de 1976, (zones naturelles d'équilibre, idée de ceinture verte constituant autant d'espaces tampon entre l'agglomération centrale, les villes nouvelles et la couronne rurale) au profit d'une approche par types d'espaces (vert foncé, vert clair, jaune). Cela a été un des motifs de l'avis défavorable donné au projet de SDRIF par le Conseil régional. La ceinture verte a été réinstallée sous la forme d'une carte schématique, à la demande du Conseil régional qui élaborait son Plan vert régional concomitamment au schéma directeur.

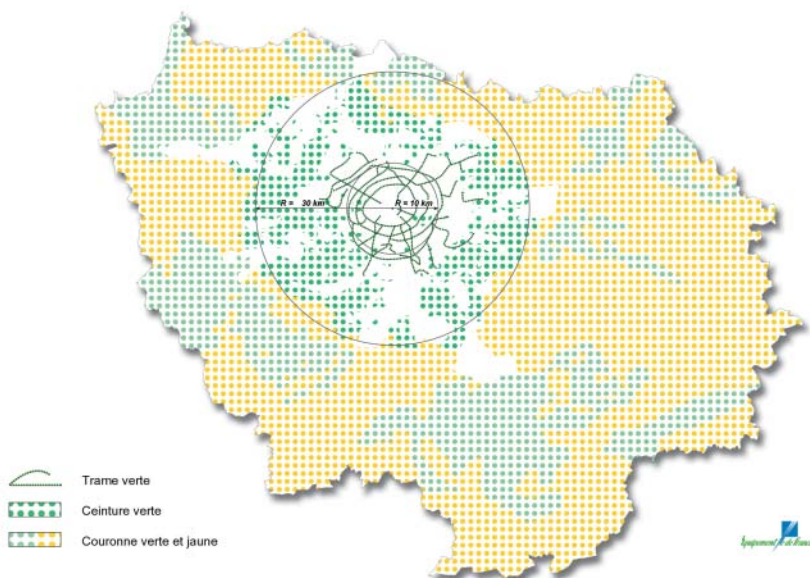
Mais la cartographie de destination des sols du schéma directeur, seule à valeur prescriptive, n'a pas été revue en conséquence. Le résultat, conscient ou non, puisque le périmètre de la ceinture verte avait disparu, a été d'y concentrer 80 % des zones urbanisables. Les zones partiellement urbanisables (destinées à être urbanisées à 60 % en grande couronne et à 80 % en petite couronne), dites «pyjamas», s'avèrent très déstabilisantes dans le périurbain et risquent d'être complètement urbanisées à terme. De plus, les espaces agricoles de la ceinture verte sont cartographiés en espaces verts clairs, ce qui amoindrit leur vocation productive.

La marge de recul par rapport aux lisières rencontre des difficultés d'application. La notion de «site urbain constitué» laisse trop de place à l'interprétation. La marge de 50 mètres est trop étroite pour avoir une gestion spécifique. Elle est par ailleurs

Se protéger du bruit des transports (SDRIF 1994)



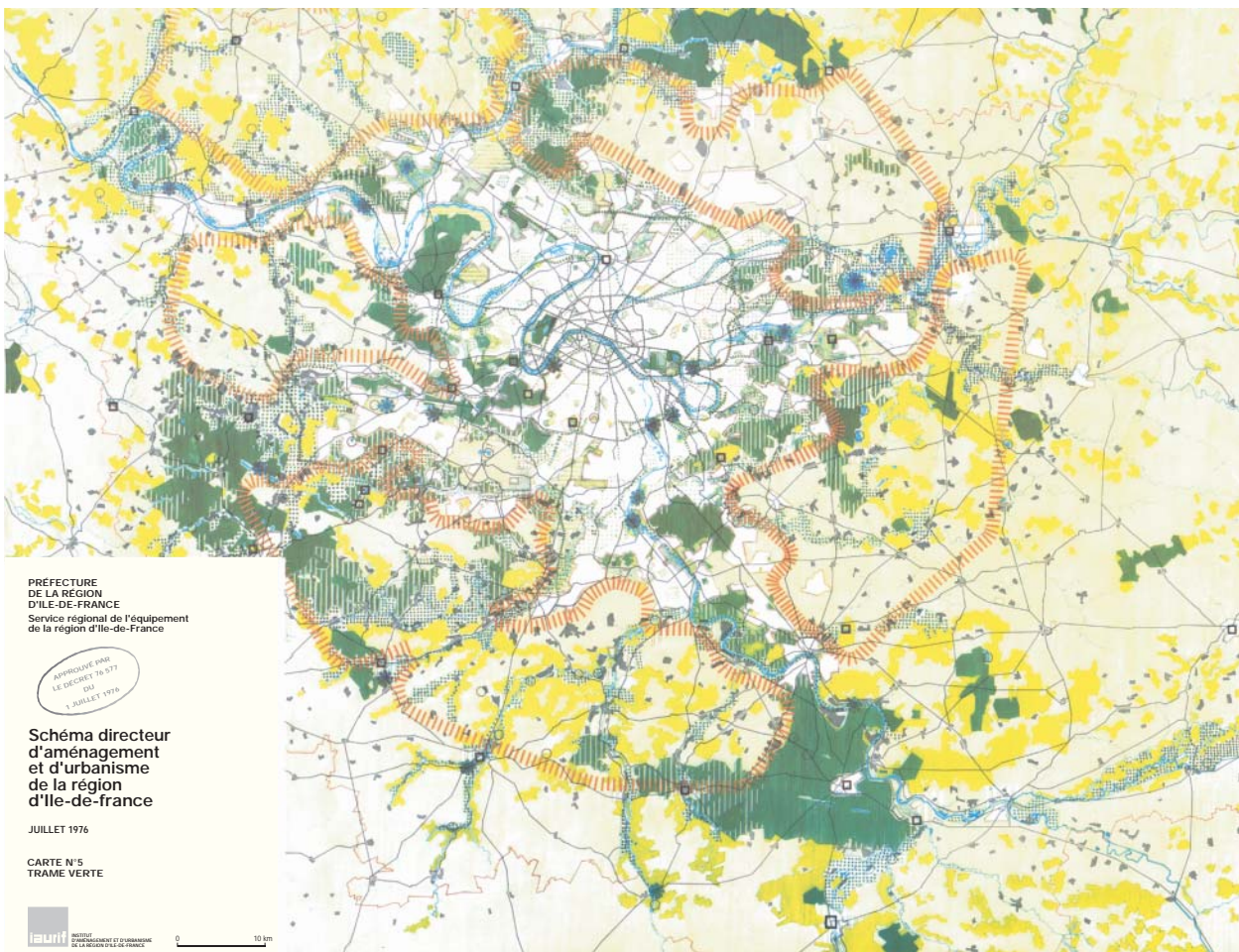
Organisation schématique des espaces naturels (SDRIF 1994)



trop systématique. Elle devrait pouvoir être adaptée à la taille et à la situation des massifs. Par exemple, un massif déjà encerclé par l'urbanisation comme Sénart devrait pouvoir bénéficier de marges nettement supérieures. Les espaces verts clairs recou-

vrent des espaces trop disparates pour être régis par une règle commune. D'autre part, leur règle ne semble pas assez différenciée de celle des espaces jaunes. La norme de 10 m² d'espaces verts par habitant est reprise pour la trame verte d'agglomération.

La trame verte (SDAURIF 1976)



Bois et forêt: - ouvert au public.....		Espace vert urbain: - ouvert au public.....		Richesse écologique principale.....	
- à ouvert.....		- à ouvert.....		Ensemble historique et culturel principal.....	
- autre.....		- autre.....		Aménagement récréatif.....	
Zone d'intérêt récréatif et/ou paysager et/ou écologique.....		Zone pavillonnaire boisée ou plantée.....		Limite de la région d'Île-de-France.....	
Zone agricole: - de polyculture et de grande culture.....		Paysagement des pénétrations autoroutières.....			
- de cultures spéciales.....		Alignement planté.....			
Frange des zones naturelles d'équilibre.....		Limite de l'urbanisation agglomérée.....			
		Zone d'urbanisation discontinue.....			

mération, mais en totalisant les espaces publics et les espaces privés, ce qui abaisse l'objectif des précédents schémas directeurs.

Dans la partie guide pour l'aménagement, le SDRIF est trop calé sur les lois et réglementations en vigueur (lois sur l'eau, les déchets et le bruit de 1992, loi sur les carrières de 1993...), courant ainsi le risque d'être rapidement périmé. Le cas le plus flagrant est le volet du bruit (en liaison avec les transports) : le cons-

tat est dépassé et la législation a considérablement évolué dans le cadre européen. Le SDRIF s'efface trop au profit des renvois à la législation existante, ou à l'action des collectivités locales, tant et si bien qu'on ne voit plus très bien le niveau de planification régionale. «Le schéma directeur exprime, pour l'essentiel, les objectifs de l'État et ses priorités pour la région». On peut relever d'autres insuffisances. Si l'eau est abordée sous ses divers aspects

(ressource, alimentation, assainissement, milieux naturels, risques...), son approche n'est pas territorialisée suivant les bassins versants (à part celui de la Seine qui s'étend bien au-delà de l'Île-de-France).

Un autre écueil est que le SDRIF a surtout été utilisé de manière quantitative. De ce fait, la cartographie a primé sur le texte, c'est à dire que les règles d'utilisation du sol ont primé nettement sur le guide pour l'aménagement. Or, la cartographie de l'utili-

sation du sol ne suffit pas à spatialiser tous les enjeux. C'est dommage car le rapport contient nombre de propositions intéressantes. Finalement, les principales critiques que l'on peut apporter au SDRIF dans le domaine de l'environnement (comme dans d'autres) sont :

- le manque de positionnement stratégique et d'affirmation de priorités régionales ;
- un «catalogue» (incomplet) de politiques sectorielles et le manque d'approche transversale ;
- une distinction peu évidente entre prescriptions et recommandations, à part ce qui concerne l'utilisation des sols ;
- des constats et des objectifs souvent dépassés (en relation avec la première critique).

Sans oublier le manque de porter à connaissance du document auprès des maîtres d'œuvre.

Assurer les conditions d'un développement durable de la région

«Le schéma directeur de la région d'Ile-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» (article L141-1 du code de l'urbanisme, s'appliquant au futur SDRIF).

La conception du schéma de 1994 remonte en fait au tout début des

années 1990. C'est un document conçu avant l'émergence du concept de développement durable consacré par le sommet de Rio 1992. Le développement durable veut «répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs» (rapport Brundtland commandé par les Nations Unies «Notre avenir à tous», 1987). L'expression n'apparaît pas dans le SDRIF, mais peut-être ce dernier assure-t-il quand même un développement durable⁽³⁾, à l'instar de monsieur Jourdain ? On a vu précédemment que la réponse est plutôt négative. Quelles corrections apporter pour ce faire ?

D'abord, toute une série de thèmes pourtant fondamentaux ne sont pas pris en compte : les aménités⁽⁴⁾ et la multifonctionnalité des espaces ouverts, la biodiversité, les corridors biologiques (autrement qu'au travers des espaces vert clair), les circulations douces, le patrimoine naturel et culturel, les ressources sol et air, le changement climatique, les risques naturels et technologiques (à part l'inondation), les relations entre environnement et santé, les énergies

renouvelables... Par exemple, en ce qui concerne l'air, il n'est pas fait mention de la pollution atmosphérique et de l'effet de serre. Les déplacements non motorisés ne sont vus que sous l'angle de la desserte des équipements de sports et de loisirs, et pas en tant qu'alternative à l'automobile. La relation entre les infrastructures et l'eau, dans les effets à prévenir comme dans les énergies à saisir, est insuffisamment évoquée.

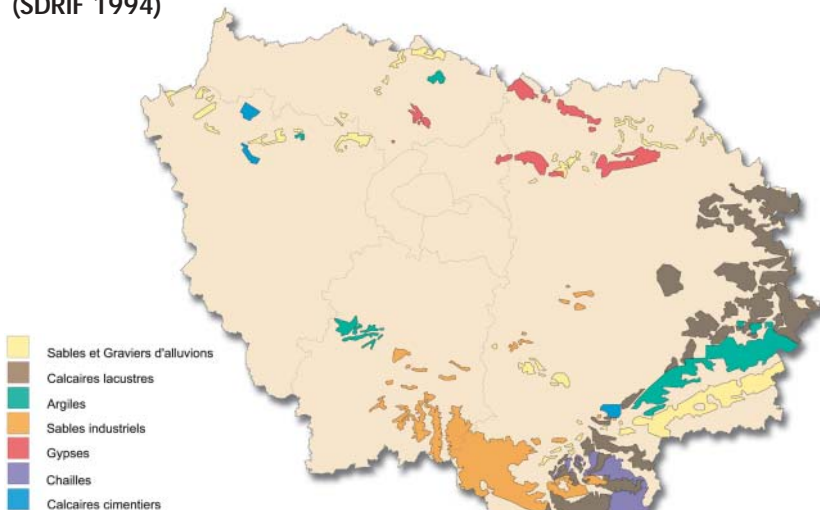
Un déficit d'approche transversale à corriger

Au-delà des thèmes non traités, le SDRIF souffre d'un déficit d'approche intersectorielle. Ce manque est avéré entre les politiques environnementales elles-mêmes, entre l'environnement et les autres domaines, et également au niveau géographique entre

(3) Cette question fera ultérieurement l'objet d'une note spécifique.

(4) Les espaces ouverts en tant que fournisseurs de services et supports de loisirs à la population urbaine.

Les matériaux de carrières d'Ile-de-France, Gisements potentiels (SDRIF 1994)



Source : Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement



Ile-de-France et le Bassin parisien. Par exemple, il n'est pas fait de lien entre environnement et économie, ou entre environnement et loisirs. En matière d'urbanisation, on trouve quelques indications relatives au cadre de vie et à la qualité urbaine ; en matière de transports, quelques recommandations d'insertion des infrastructures ou de desserte des équipements de loisirs, mais rien sur la qualité de l'air ou sur les risques. La loi sur l'air de 1996 a rendu le document obsolète sur le plan de l'approche de la mobilité⁽⁵⁾ et plus généralement de l'intégration de l'air en tant que ressource naturelle.

La prise en compte des relations avec les régions voisines du Bassin parisien est restée insuffisante, si l'on considère l'empreinte écologique de l'Ile-de-France qui ne cesse de s'étendre (exemples : approvisionnement en granulats, pollution de l'eau, effet de serre...). La charte du Bassin parisien et le Contrat de plan interrégional 1994-1998 ont permis d'engager une coopération exemplaire entre l'Ile-de-France et les régions voisines. Cette recherche d'un développement équilibré du Bassin parisien serait à poursuivre par une coordination entre l'élaboration du SDRIF et des futurs Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) de ces régions.

L'intérêt de l'approche de développement durable réside sans doute autant dans la méthode, qui se veut transversale entre l'environnement, l'économie et le social, que dans le concept. Une telle approche est susceptible de faire évoluer aussi les politiques environnementales. Les ressources naturelles (eau, air, sol, espace, biodiversité) sont limitées ;

certaines ne sont pas renouvelables. L'urbanisation implique des arbitrages, en particulier au niveau spatial, que le schéma directeur se doit d'explicitier. Il importe de peser le pour et le contre, de comparer ce qui disparaît et ce qui apparaît, ce qui n'était pas fait dans les documents précédents (cf. directive européenne n° 2001/42/CE sur l'évaluation environnementale des incidences sur l'environnement de certains plans et programmes).

Articuler le futur SDRIF et les autres plans sectoriels ?

Une autre question fondamentale pour l'efficacité du SDRIF est son positionnement et son articulation par rapport aux multiples plans sectoriels, nés à la suite des innovations législatives des années 1990 en matière d'environnement. La conception du schéma de 1994 renvoie systématiquement aux plans prévus à l'époque (Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), schémas départementaux des carrières, plans départementaux d'élimination des déchets...). D'autres plans ont été élaborés depuis ou ne manqueront pas de sortir. Citons le Plan de déplacements urbains d'Ile-de-France (PDUIF) et le Plan régional pour la qualité de l'air (PRQA), la charte pour une politique de gestion durable et d'utilisation rationnelle des ressources en

granulats, la charte régionale de la biodiversité en cours... Sans oublier le plan vert régional de 1994 : il avait été en son temps une contre-proposition au SDRIF et continue à avoir valeur de référence.

Ces plans présentent l'avantage de compléter sensiblement l'état des lieux, mais ils sont élaborés dans des sphères différentes et ont des portées différentes, ce qui peut être vecteur d'incohérences.

Le SDRIF n'a pas vocation à se substituer à tous ces plans d'environnement sectoriels. Mais en tant que document d'urbanisme régional, il est le mieux placé pour apporter une vision transversale et intégratrice des diverses préoccupations conduisant au développement durable. Il importe avant tout que le SDRIF et les différents plans sectoriels partagent les mêmes enjeux et tendent vers les mêmes objectifs porteurs d'une stratégie régionale.

Or la région est le niveau pertinent pour la planification environnementale, au-delà du morcellement administratif. C'est encore plus vrai pour l'Ile-de-France, région métropolitaine et carrefour biogéographique. Le développement durable doit se décliner aux différentes échelles territoriales, et la région est le meilleur territoire de synthèse des initiatives allant dans ce sens, d'où le fort enjeu environnemental du SDRIF.

⁽⁵⁾ Voir la note rapide « Transports », série sur le bilan du SDRIF (301-n°8, Juin 2002).

Cette note est axée sur la conception environnementale du SDRIF 1994-2015. Elle sera complétée par d'autres, donnant des éléments de bilan à mi-parcours (ceinture verte, ressources eau, sol et air, déchets...).