

BILAN DE LA MISSION DE CONSEIL

—
Mission décidée au titre de l'article L 121-1

Mission d'appui méthodologique à la
concertation du public au titre du code de
l'urbanisme sur l'élaboration du SDRIF-E

16 décembre 2022

31 mai 2023

Régis GUYOT

-

Date de remise du rapport, le 11 juillet 2023



**Fiche de synthèse du bilan de la mission de conseil et appui
sur la fin de la concertation publique préalable à
l'établissement du Schéma directeur de la Région Ile-de-
France conduite au titre du code de l'urbanisme
entre le 16 décembre 2022 et le 31 mai 2023**

La concertation publique préalable à la finalisation du SDRIF-E a été organisée au double titre du code de l'environnement et de celui de l'urbanisme.

La Région, maître d'ouvrage, a prévu et organisé la concertation en trois phases successives : au titre de l'urbanisme, du 1er mars 2022 au 31 août 2022 ; au titre de l'environnement, du 15 septembre au 15 décembre 2022; à nouveau au titre de l'urbanisme, du 16 décembre 2022 au 31 mai 2023.

A l'issue de la concertation publique préalable au titre de l'environnement, les garants désignés par la CNDP ont rendu dans le mois un bilan de cette concertation qui comportait des recommandations au maître d'ouvrage. Ce bilan a été rendu public et la Région y a pleinement répondu dans les deux mois, son propre bilan ayant été publié sur son site internet (iledefrance.fr) le 16 mars 2023.

Sur la base des contributions reçues lors des deux premières phases de la concertation, le maître d'ouvrage a alors retenu quelques principes directeurs qu'il a rendus publics sur le site internet de la Région, puis a élaboré sur ces bases un avant-projet de Schéma directeur.

Ces principes directeurs sont : le choix d'une région plus polycentrique en 2040, une protection accrue de l'environnement, de la nature et des espaces agricoles, la transition vers une région à zéro émission nette (ZEN) et circulaire, des logements accessibles dans un cadre de vie urbain plus agréable, une région plus attractive grâce à la transition de son économie.

Par lettre du 22 février 2023, répondant à une suggestion des garants exprimée dans leur bilan, la Présidente de la Région a sollicité de la Présidente de la CNDP la désignation d'un garant pour la dernière étape de la concertation, au titre de l'urbanisme, afin de bénéficier du même accompagnement méthodologique que pour la concertation au titre de l'environnement. L'avant-projet du Schéma directeur issu de la concertation publique préalable sera soumis au Conseil Régional le 12 juillet.

Cette demande, visant à favoriser, jusqu'à sa finalisation, une bonne harmonie générale de la concertation entre ses deux parties, environnementale et urbanistique, a été entérinée par la CNDP, qui a désigné un garant pour cette dernière phase de la concertation publique.

L'enjeu de cette troisième phase était d'assurer entre le 16 décembre 2022 et le 31 mai 2023 la poursuite d'une concertation globale aussi complète que possible dans l'esprit et la continuité des modalités du dispositif mis en place pour la concertation conduite au titre du code de l'environnement. Dans sa lettre de saisine, la Présidente de la Région s'est ainsi spontanément engagée à « reconduire une partie des dispositifs et des modalités mis en place au cours de celle-ci : plateforme numérique de contribution, ateliers participatifs organisés dans les lycées, réunion des collectivités et personnes publiques associées, réunion du comité des partenaires ».

La difficulté de la concertation dans cette phase tenait à ce que, pour tenir les délais légaux au titre de l'urbanisme, le maître d'ouvrage devait rapidement présenter un avant-projet de Schéma et que celui-ci, compte tenu des multiples contraintes juridiques et réglementaires à intégrer et de la complexité inévitable du texte à finaliser, ne se prêtait pas spontanément à une confrontation d'idées à nouveau détaillée avec le grand public.

Pour surmonter cette difficulté, la stratégie adoptée par le maître d'ouvrage a consisté à mener une double démarche simultanément : d'une part poursuivre la concertation avec le grand public dans l'esprit et selon la plupart des modalités retenues pour la concertation au titre de l'environnement, d'autre part mener une concertation technique détaillée avec les partenaires collectifs, collectivités locales, et partenaires économiques, sociaux et associatifs.

I-) La concertation avec le grand public

Durant la dernière phase de la concertation globale, soit entre la fin de la concertation au titre de l'environnement le 15 janvier, et la fin de celle au titre de l'urbanisme le 31 mai, il était important vis-à-vis du public de prolonger son information et de continuer à encourager son expression.

Pour ce faire, la maîtrise d'ouvrage, en concertation avec le garant, a continué à mobiliser la plateforme numérique de la région utilisée dans les phases précédentes pour conduire une série d'actions en direction du public.

A-) Un questionnaire sur les leviers d'action du Schéma.

Avec la volonté d'associer les Franciliens jusqu'au bout à la démarche, la maîtrise d'ouvrage a conçu à leur intention un questionnaire, basé sur le projet d'aménagement de l'avant-projet et ses orientations réglementaires et l'a centré sur les « leviers d'action du SDRIF-E » afin de répondre aux enjeux et défis sélectionnés à l'issue des deux premières phases de concertation.

Il leur a été proposé de choisir un ou plusieurs des défis thématiques retenus et, à partir de quelques questions, d'indiquer par quelles actions prioritaires ils suggéreraient d'y répondre concrètement.

Ces sept défis étaient : réduire l'artificialisation des sols et protéger la diversité, lutter contre les émissions de CO₂, disposer de plus de logements dans un cadre de vie de qualité, renforcer l'attractivité du territoire francilien, développer l'économie circulaire, développer les mobilités et améliorer la desserte des territoires, adapter le territoire francilien au changement climatique et garantir sa résilience.

Une campagne par mail a été lancée le 24 avril et 36528 Franciliens ainsi interrogés, avec un taux d'ouverture du mail de 47%.

5718 réponses avaient été reçues au 31 mai, terme de la troisième phase de concertation, dont l'analyse et la synthèse ont fourni de précieux éléments sur la hiérarchisation des actions par les répondants.

Les défis les plus fréquemment évoqués ont été dans l'ordre : réduire l'artificialisation des sols et protéger la diversité (24%), développer les mobilités et améliorer la desserte du territoire (21%), adapter le territoire au changement climatique et garantir sa résilience (14%), enfin, lutter contre les émissions de CO2 (13%).

A titre d'exemple, sur le premier des défis, les 1284 répondants enregistrés ont priorisé comme leviers d'action, dans l'ordre, la réduction du nombre de nouvelles zones sur lesquelles on aura le droit de construire (81%), la réduction de la taille de ces zones selon les besoins réels des villes (46%), la construction des bâtiments en priorité près des gares (42%) et l'augmentation de la densité des logements et activités dans les villes (30%).

Pour lutter contre les émissions de CO2, ils ont proposé comme principaux leviers d'action le développement des pistes cyclables dans toute la région (74%), de compléter le réseau régional de transport collectif (69%) et de favoriser l'utilisation de plusieurs moyens de transport au cours d'un même voyage (65%).

B-) La poursuite, la diversification et l'exploitation des travaux effectués par les ateliers lycéens « objectif 2040 ».

Cette formule de concertation, qui avait connu un démarrage progressif mais prometteur dans la phase précédente, a été poursuivie jusqu'au terme du 31 mai.

Ceci a permis à la Région d'organiser entre le 10 janvier et le 31 mai, 23 ateliers supplémentaires dans les lycées et centres d'apprentissage de 8 départements. Ils ont réuni 857 participants.

Ces ateliers avaient pour objectifs de faire découvrir aux jeunes Franciliens les composantes du développement de leur région, les nouveaux principes à mettre en œuvre à travers le SDRIF-E (ZAN, ZEN, limitation du CO2...), enfin les défis à relever, mais aussi de les faire s'exprimer sur les leviers prioritaires à mettre en œuvre.

Les résultats de ces ateliers ont été transmis au fur et à mesure à la Région via la plateforme numérique.

Le maître d'ouvrage est allé plus loin. Pour favoriser la multiplication des ateliers et la diversité des citoyens acteurs dans cette ultime phase de la concertation, il a organisé 9 webinaires de formation à l'utilisation du kit d'animation des ateliers. Des élus et des agents des communes, d'un Conseil départemental, des responsables d'entreprise et des membres d'associations de défense de l'environnement, se sont ainsi engagés.

Cette initiative a permis d'élargir les publics intéressés à la préparation du schéma directeur et de favoriser l'organisation d'ateliers en autonomie. 10 ateliers de ce type ont eu lieu, animés par des agents du Conseil départemental du Val d'Oise, des agents de la Région, de l'Institut de performance énergétique du bâtiment, par l'association Casse Miam ou par un lycée de Suresnes.

C-) Le panel citoyen

Deux rendez-vous ont été organisés pour les membres du panel, ce groupe de 100 citoyens représentatifs de la population sélectionnés par un institut de sondages et volontaires, qui avaient consacré trois samedis entiers à des rencontres, ateliers et échanges pendant la concertation au titre de l'environnement : un webinaire de retour d'expériences de ces trois journées le 8 mars et un autre, le 24 mai, de présentation de l'avant-projet de SDRIF-E et de la prise en compte précise dans celui-ci des propositions issues de leurs travaux.

Bien qu'annoncé par mail deux fois, huit jours puis deux jours avant, et malgré son intérêt évident ainsi que sa présentation à la fois pédagogique et précise par l'équipe du maître d'ouvrage, ce deuxième webinaire n'a rassemblé que 4 participants et le garant, ceci sans doute en raison de l'impossibilité juridique d'un rappel téléphonique (dispositions RGPD avec l'institut de sondage qui avait sélectionné les panélistes) et de l'heure du rendez-vous, en pleine semaine et à 18 heures, peu adaptée à des personnes travaillant et ayant des temps de transport non négligeables pour regagner leur domicile le soir.

A défaut, les supports présentés durant ce webinaire leur ont été envoyés le lendemain.

Dans les échanges avec l'équipe du maître d'ouvrage, l'importance d'un tel échange avait été soulignée par le garant afin de permettre aux panélistes, qui s'étaient beaucoup engagés, de connaître le contenu, même inévitablement très technique, de l'avant-projet et de savoir comment leur travail de réflexion et leurs propositions avaient été pris en compte.

D-) Le Conseil régional des jeunes

La Présidente de la Région avait indiqué expressément, lors du lancement de la concertation publique préalable sur le futur SDRIF-E, qu'elle tenait à ce qu'une place particulière soit réservée à l'information et à l'expression des plus jeunes.

C'est pourquoi, et afin de prolonger ce qui avait déjà été organisé pour eux durant la phase précédente de la concertation, le Conseil régional des jeunes a été réuni trois fois durant la dernière phase. Une première réunion (17 avril) a permis de présenter à ses nouveaux membres, désignés en début d'année, les principes, les enjeux et le calendrier du SDRIF-E. Durant la seconde (15 mai), l'avant-projet leur a été présenté et ils ont été invités à se concerter à travers trois sous-groupes sur trois thématiques : la réduction des émissions de CO₂, les mobilités et le logement, l'adaptation et l'artificialisation des sols, enfin l'attractivité du territoire et l'économie circulaire. Au cours de la dernière réunion, trois rapporteurs ont restitué à l'ensemble du Conseil les débats et propositions autour de chacune des trois thématiques.

Le rendu de ces ateliers a permis de hiérarchiser les préoccupations et d'exprimer des idées, par exemple sur le thème « réduction des émissions de CO₂, mobilités et logement ». Les jeunes ont évoqué le besoin d'investir dans de nouvelles lignes de bus en site propre et bus express, d'accorder de l'importance à la culture vélo et à la sécurité des cyclistes, de souligner l'attachement au système pavillonnaire de beaucoup et d'exprimer le souhait de plus d'espaces verts et moins de tours.

Après ces ateliers, un groupe de travail sur le même thème a remis un rapport préconisant un renouvellement du réseau de transport en commun en même temps que le développement du Grand Paris Express, l'adjonction d'un réseau de cars express en grande couronne, la multiplication de places de stationnement dans l'habitat, l'installation de parkings à vélo sécurisés, l'aménagement d'espaces publics accessibles aux personnes en situation de handicap, l'augmentation du nombre des logements bien desservis par les transports tout en préservant de l'habitat individuel, auquel les Français sont attachés et qui fait l'attractivité de certaines communes.

E-) Les stories 2040 sur Instagram

L'équipe du maître d'ouvrage a également poursuivi sa série de « stories 2040 » engagée pendant la concertation au titre de l'environnement en direction des jeunes et les a assorties de questions sur les leviers d'action à mettre en œuvre. A travers des visuels dynamiques et des questionnaires simplifiés, trois ou quatre questions autour d'une thématique ont été posées chaque jour du 23 au 31 mai, par exemple : pour faire diminuer les émissions de CO2 dans les transports, faudrait-il des lignes de transport en commun, des grandes pistes cyclables partout, des pôles pour faciliter les trajets ou des voies rapides pour les bus et le covoiturage ?

Au total, 1277 contributions ont été recueillies, les leviers les plus souvent privilégiés par les répondants étant la renaturation des villes (79), la préservation de la nature (77), l'amélioration des transports collectifs (68), les constructions pouvant être acceptées en dehors des villes (67) et la réduction du rythme de l'urbanisation (66).

F-) Les articles d'information publiés sur le site Web de la Région

Durant cette phase, le maître d'ouvrage a multiplié sur son site web les informations sur la préparation du Schéma et la concertation ainsi que des comptes rendus et analyses. Le nombre total de consultations de ces contenus a atteint le chiffre de 7551. A titre d'exemples, le flash «SDRIF-E : vers un territoire polycentrique, résilient et solidaire» accompagnant la présentation de l'avant-projet de Schéma directeur par la Présidente de la Région a été lu par 2068 personnes, celui du 16 mars, «les premiers bilans de la concertation sont en ligne» portant sur les deux premières phases de la concertation, avait été lu par 999 internautes, celui publié le 17 février rappelant que «la concertation préalable à l'élaboration du SDRIF-E se poursuit» par 831 personnes.

Comme toute l'information diffusée par le site de la Région pendant la concertation, ces articles mêlent information et invitation à participer à la concertation.

G-) Les articles de presse

La poursuite de l'élaboration du SDRIF-E et les actions de concertation ont été accompagnées ou relayées par 31 articles parus dans la presse durant cette troisième phase, émanant de 25 organes de presse différents tant écrits que radio -télévisés.

H-) Les contributions libres

L'ensemble des actions ci-dessus ont également favorisé la poursuite d'expressions individuelles libres sur le site de la Région. Entre le 16 décembre et les 24 mai, 70 contributions libres ont été enregistrées sur le site de la Région, portant particulièrement sur la lutte contre les émissions de CO2, l'étalement urbain, le logement et les espaces publics, le développement économique durable, la desserte des territoires, les zones rurales et naturelles, la lutte contre les disparités spatiales et sociales.

II-) la concertation avec les collectivités et les partenaires

A-) Avec les collectivités

Entre le début de la dernière phase de la concertation, le 16 décembre 2022 et l'envoi de l'avant-projet par la maîtrise d'ouvrage, le 6 avril 2023, les collectivités avaient envoyé un total de 42 contributions faisant principalement état de leurs projets en gestation, portant sur le logement et les infrastructures économiques mais aussi sur l'environnement et les espaces verts, le souci étant principalement d'en informer la Région à ce stade.

Dès le début de la troisième phase de la concertation, et jusqu'à fin mars, pas moins de 17 réunions bilatérales ont été organisées avec les collectivités pour confronter les besoins et projets des communes aux principes et exigences de la nouvelle donne en matière foncière et urbanistiques. 43 contributions écrites ont également été reçues et analysées.

Le 3 avril, la Présidente de la Région présentait, lors d'une conférence de presse, un avant-projet de Schéma directeur comprenant le projet d'aménagement régional, les orientations réglementaires ainsi que trois cartes réglementaires transcrivant les grandes nouveautés du futur schéma régional, l'ensemble s'efforçant de prendre en compte les données de la concertation à cette date et de préciser les règles urbanistiques correspondant aux objectifs retenus. Dès le lendemain, elle réunissait des assises des maires pour présenter à ceux-ci cet avant-projet et leur expliquer les conséquences urbanistiques qu'ils devraient tirer des principes nouveaux posés au titre de la transition climatique, en particulier le principe du «zéro artificialisation nette» à appliquer progressivement par tranche de 10 ans, soit une véritable révolution dans l'usage des sols devant être transcrite dans leurs documents d'urbanisme communaux et intercommunaux, après la rédaction de nouveaux SCOT.

Le 6 avril, l'avant-projet était aussi envoyé par voie électronique aux membres de la Conférence des territoires franciliens (CTF) ainsi qu'à tous les maires. Celle-ci était réunie le 7.

A commencé alors une période d'échanges intenses avec les collectivités sur ces textes, inévitablement techniques et complexes mais à portée juridique obligatoire. La date limite d'envoi des contributions était fixée au 31 mai.

Deux webinaires techniques intitulés « guide de lecture du SDRIF-E » ont été organisés les 21 avril et 3 mai à l'intention des élus chargés de l'urbanisme et des techniciens. Ils ont réuni au total 330 personnes.

Sur la base de l'examen par les collectivités de l'avant-projet et des orientations réglementaires, de multiples entretiens bilatéraux (46) ont eu lieu avec les élus et leurs techniciens pour aider ceux-ci à interpréter les nouvelles règles et à mesurer les conséquences potentielles pour leur commune ou leur intercommunalité des nouvelles règles d'utilisation du sol sur leur développement global, la construction de logements et de zones d'activité.

Beaucoup de craintes ont été exprimées par des maires sur la possibilité de poursuivre un développement réel et suffisant de leur commune, à leurs yeux, compte tenu des multiples contraintes sur l'utilisation des sols qu'ils ont vu apparaître.

Le garant a pu constater durant plusieurs réunions que le dialogue conduit par le maître d'ouvrage a été clair et loyal, que les questions n'ont pas été contournées par celui-ci, ses équipes et les services de la Région, conscients du caractère très nouveau et de la complexité de «la nouvelle donne ».

Entre la réception de l'avant-projet et le 31 mai, terme de la concertation, les collectivités ont déposé 187 contributions, dont 128 émanant de villes, 48 d'EPCI, 8 de Conseils départementaux et 3 de Parcs naturels régionaux. Elles constituaient autant de demandes de modifications ponctuelles de l'avant-projet.

Un petit tiers de ces demandes (149) concernaient l'environnement et portaient sur des emplacements d'espaces verts, des liaisons écologiques, l'armature verte et les fronts verts. 20% (96) portaient sur des projets que les collectivités souhaitaient pouvoir ajouter, parfois des « coups partis ».15% (74) concernaient le logement et le cadre de vie et portaient sur des zones qu'elles souhaitent pouvoir densifier. 15% (71) concernaient les transports et portaient sur des souhaits de prolongation de lignes de métro, de transports supplémentaires en site propre, de réseaux cyclables. Quelques demandes (16) portaient sur la création ou l'extension de zones d'activités économiques.

B-) Avec les partenaires

Le même processus de réunions a été organisé pour les partenaires : de fin décembre à fin mars, 25 réunions bilatérales d'échange et de recueil des besoins, suivies de 57 contributions écrites envoyées au maître d'ouvrage.

Le 12 avril, l'avant-projet de Schéma directeur était présenté au Comité des partenaires et le lendemain, les textes leur étaient envoyés par voie numérique. Ce comité regroupe des représentants des partenaires publics (institutions, grandes entreprises publiques), privés (fédérations professionnelles et entreprises) et des corps intermédiaires (fédérations professionnelles, syndicats et associations).

11 réunions bilatérales d'échanges se sont déroulées en avril et mai pour répondre aux préoccupations et interrogations des différents partenaires. Les 21 avril et 3 mai, des webinaires ont été organisés sous forme d'un « guide de lecture du SDRIF-E » pour faciliter leur compréhension des projets de nouvelle réglementation et les aider à se projeter dans l'avenir pour leurs activités.

Entre le 6 avril et le 31 mai, 52 contributions ont été enregistrées, émettant 151 propositions sur le projet d'aménagement ou les orientations réglementaires, portant en particulier sur les sites industriels (40), l'agriculture (40), les inondations (18), le développement économique (17), les gisements minéraux et les déchets (16).

Conclusion générale

Le constat général qui peut être fait au 31 mai est que l'esprit de la concertation publique préalable menée au titre de l'environnement a imprégné aussi la dernière phase, au titre de l'urbanisme, de cette concertation. Le souci de poursuivre la plupart des actions de concertation précédemment conduites n'a cessé d'animer l'action de l'équipe du maître d'ouvrage.

Celui-ci a eu le souci d'informer l'ensemble de la population et de conduire des actions de concertation en direction des publics les plus diversifiés, avec une attention particulière pour les plus jeunes, notamment à travers le conseil régional des jeunes, les stories 2040 sur Instagram et les ateliers lycéens.

Il a organisé une confrontation franche et complète, sans nier ou sous-estimer la complexité des questions, avec les élus qui s'y prêtaient, tant à travers des réunions collectives que par de nombreux entretiens bilatéraux, conscient que la nouvelle génération de schémas devant concrétiser la transition climatique constitue un changement profond, en particulier en matière d'occupation de l'espace.

Les flash info, les comptes rendus des réunions et des actions de concertation conduites, les analyses des contributions reçues ont été systématiques, détaillés et loyales.

L'équipe qui avait la responsabilité d'organiser la concertation, élus comme responsables administratifs, a été à l'écoute des analyses et suggestions du garant et y a donné régulièrement suite. Toutes les données et documents

nécessaires lui ont été fournis sans difficulté. Le dialogue a toujours été franc et constructif.

A l'issue de cette ultime phase de concertation, le garant de la concertation publique peut certifier que l'esprit du débat public a été respecté, avec un débat clair, ouvert et complet, ceci malgré la complexité du sujet et l'importance numérique de la population qui ne permet pas une consultation universelle de celle-ci.

L'avant-projet de Schéma directeur sera soumis une première fois au Conseil régional le 12 juillet. Il sera ensuite soumis à l'avis des personnes publiques associées, à l'autorité environnementale, à l'Etat, à la conférence territoriale de l'action publique et soumis à enquête publique. Puis la version issue de ces avis sera soumise à nouveau au conseil régional en 2024. Enfin, c'est l'approbation finale du conseil d'Etat qui le rendra opposable.

Le 11 juillet 2023,

Régis Guyot

Garant du débat public

