

CONSULTATION DES PPA SUR LE PROJET DE PLUi BOUCLE NORD DE SEINE

AVIS DE L'ASSOCIATION ENVIRONNEMENT 92

CONTEXTE

Le projet de PLUi de l'EPT Boucle Nord de Seine (BNS) a été arrêté par le conseil de territoire le 27 juin 2024.

Le projet de PLUi répond aux exigences du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de la Métropole du Grand Paris. Il est également compatible avec les « objectifs » du SDRIF (et du futur SDRIF-E en cours d'approbation qui devra être validé par le conseil d'état avant d'être opposable)..

La consultation de la Missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) est en cours.

La consultation des PPA a été ouverte le 19 juillet avec un délai de 3 mois.

L'avis d'ENVIRONNEMENT 92 est à envoyer à avant le 19 octobre à :

**Monsieur le Président,
Etablissement Public Territorial Boucle Nord de Seine,
1 Bis rue de la Paix
92230 Gennevilliers,**

L'enquête publique est envisagée en novembre 2024 et l'approbation au printemps 2025.

DOCUMENTS REFERENCE

- Code de l'Urbanisme
- Code de l'Environnement
- Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de la Métropole du Grand Paris
- Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF)
- Schéma régional Climat Air Energie (SRCAE)
- Plan Climat Air Energie de la Métropole (PCAEM)
- Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET)
- Plan Métropolitain de l'Habitat et de l'Hébergement (PMHH)
- Plan de Prévention des Risques Naturels Prévisibles (PPRNP)
- Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT)
- Dossier PLUi (PADD, OAP, Règlements, etc.)

1 - Introduction

Des représentants de l'association Environnement 92 participent à plus de 30 commissions départementales et régionales en lien avec les problématiques d'environnement. L'association émet tout au long de l'année des avis sur les enquêtes publiques liées à l'aménagement du territoire afin de préserver l'environnement et défendre les intérêts des citoyens.

C'est en tant qu'association Agréée Protection de l'Environnement Habilitée au Dialogue Environnemental, qu'Environnement 92 émet son présent avis sur le projet de PLUi du territoire de la Boucle Nord de Seine (T5 de la MGP).

Son axe d'analyse du projet porte prioritairement sur la santé, la sécurité, le bien-être et la qualité de vie des habitants et de la biodiversité du territoire et s'appuie sur les thèmes suivants :

- 1 - Renouveau urbain orienté vers la cohésion sociale
- 2 - Optimiser les flux de transport et réduire le bruit et la pollution
- 3 - Surveiller les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE)
- 4 - Renaturer la ville en développant les réseaux écologiques
- 5 - Renaturer les berges de la Seine

2 - Renouveau urbain orienté vers la cohésion sociale

2.1 - Schéma de Cohésion Territoriale (SCoT)

L'un des choix fondateurs du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du Schéma de Cohésion Territoriale (SCoT) 2023 de la Métropole du Grand Paris (MGP) repose sur le fait de « *Garantir une plus grande égalité des chances en luttant contre les effets ségrégatifs* ».

« *Au travers de ses compétences, la Métropole du Grand Paris entend porter des actions volontaristes de solidarité sur son territoire. **Cet objectif est le cœur des priorités du projet métropolitain.*** » Le PADD insiste sur la promotion d'une Métropole inclusive et expose son programme en ces termes : « *Il s'agit de prendre en compte la diversité des besoins des ménages et de permettre la construction de parcours résidentiels fluides en développant une offre de logements mixte et accessible. Il s'agit également de favoriser la mobilité et la mixité au sein du parc social et optimiser l'occupation des parcs de logements existants (privé et social). **Pour répondre au besoin des publics les plus en difficultés, le développement de l'offre d'hébergements et de logements adaptés est un enjeu central.** La Métropole entend tenir compte des besoins des nouveaux publics en réduisant progressivement le recours à l'hôtel et en assurant un meilleur équilibre géographique.* »

Et de développer : « *Le SCoT entend :*

- réunir les conditions pour répondre à l'objectif de la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris **pour construire au moins 38 000 logements neufs par an dans la Métropole ;**
- accompagner les communes par une aide métropolitaine aux Maires bâtisseurs ;
- favoriser la mobilisation du foncier métropolitain en portant une attention particulière au foncier complexe ;

Environnement 92

- favoriser le renouvellement du bâti existant dont la transformation des immeubles de bureaux obsolètes en logements tout en veillant à maintenir la mixité d'usage dans les quartiers ;
- promouvoir l'innovation dans le champ du logement, à l'instar des appels à projets « Inventons la Métropole du Grand Paris ». »

2.2 - Plan Métropolitain de l'Habitat et d'Hébergement (PMHH)

Le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) du SCoT confirme en effet que la loi MAPTAM a confié au comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), présidé conjointement par le préfet de région et la présidente du Conseil régional d'Île-de-France, l'élaboration du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH). Adopté le 20 décembre 2017, ce schéma décline l'objectif légal de construction de **70 000 logements** à produire par an en Île-de-France prévu par la loi sur le Grand Paris du 3 juin 2010, mais « **sans urbaniser et artificialiser des espaces naturels et de pleine-terre** ». Parallèlement à l'élaboration du SCoT, la Métropole du Grand Paris élabore son Plan Métropolitain de l'Habitat et d'Hébergement (PMHH). En cohérence avec le projet de PMHH en cours d'élaboration, et pour tenir compte du SRHH, la Métropole est soumise à un objectif de construction de **38 000 logements en moyenne par an, et 22 700 logements sociaux** pour la période 2024-2030.

Il faut donc réactualiser le tableau de répartition par EPCI ou par EPT au sein de la MGP, publié dans le SRHH du 20 décembre 2017, aux nouveaux objectifs de construction de 38 000 logements du SRHH adopté le 30 avril 2024 :

Dépt	Intercommunalités	Objectifs
Total Métropole du Grand Paris		37 743
75	T1 - Paris	3 988
92	T2 - Vallée sud Grand Paris	2 791
92	T3 - Grand paris Seine Ouest	2 000
92	T4 - Paris Ouest la Défense	4 459
92	T5 - Boucle Nord de seine	2 815
Total des Hauts-de-Seine		12 065

Cette correction à 3800 logements amène le nombre de logements pour le territoire de Boucle Nord de Seine, pour la période 2024-2030, à :

- 2834 logements en moyenne par an ;
- 1693 logements sociaux en moyenne par an ;

En revanche, la répartition du nombre de logements par commune n'a toujours pas été publiée. La procédure d'élaboration du PMHH par la MGP, qui devait être adopté au plus tard le 31 décembre 2018, n'est restée qu'au stade de projet alors que le diagnostic préliminaire confirmait la forte demande de logements sociaux dans le territoire de la

métropole. Interpeler par la Cour des Comptes, la MGP annonçait une relance de la procédure en 2023.

2.3 - Plan Local d'Habitat (PLH)

Si le territoire de la MGP est le plus riche de France, il est aussi inégalitaire. C'est dans ce contexte que la métropole a été constituée (article L.5219-1 du CGCT) afin « **de réduire les inégalités entre les territoires qui la composent** ». Dotée, avec les établissements publics territoriaux (EPT) qui la constituent, de la compétence aménagement en lieu et place des communes, elle doit permettre de renforcer l'efficacité des programmes d'aménagement, définis à une échelle pertinente.

Dans son rapport public de janvier 2023 intitulé « Organisation territoriale de la Métropole du Grand Paris - Bilan et perspectives » la Cour des Comptes rappelait que : « *Sans PMHH, la MGP est empêchée de devenir l'acteur stratégique de l'habitat et de l'hébergement sur son territoire, ce qui était pourtant l'une des raisons fondamentales de sa création par le législateur.* »

Les compétences majeures en termes d'orientation d'aménagement restent alors exercées principalement par les communes. C'est pourquoi, jusqu'à ce jour, chacune des 7 villes du territoire applique le Plan Local d'Urbanisme communal pour lancer les grands projets de rénovation des quartiers et ce **sans concertation ni cohésion**.

Le PMHH pour une bonne prise en compte des orientations au niveau local est décliné en Plan Local d'Habitat (PLH). Les PLH définissent les « *objectifs de construction à l'échelle communale et à celle des quartiers, sur la base d'une évaluation fine des besoins locaux et des capacités à faire* ». Le retard du PMHH est dû selon la MGP à la difficulté de faire remonter les données des PLH des 131 communes de la Métropole pour élaborer le document final.

Effectivement, au niveau du territoire de Boucle Nord de Seine seules les communes d'Asnières et de Gennevilliers ont adoptées un PLH. Gennevilliers adopte en 2010 son PLH 2011-2016 qui prévoit 4 556 nouveaux logements en six ans dont 2 074 logements sociaux et environ la moitié en accession à la propriété, sur 66 opérations. La Ville d'Asnières s'est fixé, dans son PLH de 2011, des objectifs ambitieux en matière d'aménagements et de projets de 250 000 m² de logements (environ 3 400 logements) à l'horizon 2030 et 300 000 m² de bureaux, activités et commerces (environ 18 000 emplois) à l'horizon 2020.

D'ailleurs, la Cour des Comptes soulignait également qu'« *au regard des limites et de la lenteur des processus d'élaboration des documents stratégiques, la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (DRIHL) considère que l'organisation actuelle de la métropole constitue un frein évident pour la politique du logement social.* » et s'inquiétait que « **la MGP paraît avoir défini sa compétence en matière d'habitat de manière restrictive, principalement sur le parc privé (résorption de l'habitat indigne, rénovation énergétique) et non sur le parc social** ». D'où aujourd'hui un parc social saturé avec 500 000 demandes pour 50 000 attributions, soit 10 demandes pour 1 attribution (A Gennevilliers, 75% des habitants sont éligibles au logement social).

Le territoire Boucle Nord de Seine concentre 19 quartiers en politique de la ville (QPV). En effet, à BNS, « *cette concentration de logements à loyer accessible a attiré une population modeste et très modeste, en lien avec la déqualification de ce parc, dont l'attractivité a fortement diminué au fil des années* ». **96 000 habitants (soit 22% de la population du territoire) sont dans des situations de pauvreté.**

2.4 - Répartition du nombre de logements par commune EPT BNS

Il serait souhaitable que le PLUi BNS délivre les données de répartitions du nombre de logements par communes. Par exemple, dans le Règlement du PLUi – Tome 1, page 54, il est indiqué les secteurs de mixité sociale et le nombre de logements sociaux associés :

Secteur de mixité sociale	Surface de plancher (m2)	Nombre de logements	Pourcentage %	Nombre logements sociaux
SMS1	3000	40	35	14
SMS2	3000	40	25	10
SMS3	1000	15	30	5
SMS4	800	12	30	4
SMS5			35	

Il faut alors se reporter aux cartes pour faire des estimations aléatoires alors que, par exemple, dans le règlement du PLUi du territoire de Grand Paris Seine Ouest, en SMS4, il est indiqué par ville le pourcentage de logements attendus :

« *SMS4 - Pour les nouvelles constructions ou opérations de reconstruction à destination de logement de plus de 800 m² de surface de plancher ou d'au moins 12 logements, il est exigé :*

- *30% de logements sociaux de type PLAI et/ou PLUS à Boulogne-Billancourt,*
- *25% de logements sociaux à Meudon,*
- *25% de logements sociaux à Sèvres. »*

C'est ce que nous attendons du PLUi BNS et que nous ne retrouvons ni dans la Réglementation, ni dans le PADD, ni dans les OAP.

Pourtant, le premier défi de l'axe 3 « *Un territoire du « vivre ensemble* » du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) du PLUi BNS concerne le fait d'« *Aménager un territoire pour tous et à tout âge* » et une des premières orientations consiste à « *Produire une offre de logements sociaux diversifiée et intégrée dans les projets de développement urbain pour répondre aux besoins.* » et les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) - Thématiques socle pour la santé environnementale du PLUi BNS répondent à l'objectif d'une meilleure santé environnementale pour tous au sein du territoire et concourent à : « *Permettre l'évolution de la ville dans un cadre équitable, viable et vivable* ».

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) - Thématiques socle pour la santé environnementale du PLUi BNS répondent à l'objectif de favoriser la durabilité des constructions en préconisant de « *Proposer des logements adaptés aux besoins de toutes et tous* » et rappellent en lien avec les **Chartes des villes**, les tailles minimales par type de logement :

T1	T2	T3	T4	T5
28 m ²	45 m ²	62 m ²	80 m ²	96 m ²

Mais à quelle surface de plancher correspondent en général les logements sociaux construits sur le territoire sachant que 30% des logements sociaux sont des T1 et des T2 ? Sont-ils tous affectés à des personnes seules, à des familles monoparentales, à des familles avec enfants ? Comment sont-ils répartis en chambres, en studios, en T1, en T2 ou T3 ?

En analysant tous les projets listés dans les OAP sectorielles, il est indiqué des équivalences entre nombre de logements et surface de plancher (SDP). Par exemple, 80 logements ou 5 200 m², 40 logements ou 2600 m², 12 logements ou 800 m²,

Ces équivalences considère qu'un logement de référence est égal à 65 m² de SDP, ce qui correspond à un appartement T3.

L'article R. 156-1 du Code de la construction et de l'habitation précise une surface et un volume habitables (surface totale habitable multiplié par les hauteurs sous plafond) minimum, à prendre en compte lors de l'établissement du programme de construction :

- si le logement est destiné à abriter quatre habitants (une famille avec deux enfants) : 14 mètres carrés et 33 mètres cubes par habitant, soit un T3 ;
- Au-delà de quatre habitants : 10 mètres carrés et 23 mètres cubes par habitant supplémentaire. C'est-à-dire que, pour les quatre premiers habitants, l'on comptera 14 mètres carrés et de 33 mètres cubes par habitant, et que pour chacun des suivants, on ajoutera 10 mètres carrés et 23 mètres cubes.

Et donc un studio est équivalent à une chambre de 9 m² pour une personne, un T1 peut recevoir deux personnes et un T2 trois personnes.

2.5 - Conclusion

Combien de logements en moyenne prévus par an par communes dans les années à venir ? Quelle répartition en SMS ? Quelle typologie de logement et quelle répartition ? Pour pouvoir donner un avis éclairé sur l'application des grands objectifs du PLUi de Boucle Nord de Seine, soit « **de réduire les inégalités entre les territoires qui la composent** », les informations de prévision d'aménagement immobilier sur le territoire et par commune ne sont pas assez renseignées.

D'un côté les dernières données démographiques et sociologiques démontrent la nécessité de construire davantage de petites typologies de logements telles que des T1, T2 et T3 mais de l'autre côté, les familles nombreuses franciliennes ont moins accès à de très grands

environnement 92

logements et se trouvent, plus fréquemment en situation de surpeuplement qu'ailleurs en France et sont ainsi parfois contraints de s'éloigner encore plus de leur lieu de travail. C'est un manifestement contre ce déséquilibre qu'il nous faut porter un avis **mais à ce jour nous manquons de données fiables**.

3 – Reconversion des bureaux en logements

La demande de bureaux en région parisienne a chuté de 17 % en 2023 par rapport à 2022. La migration des entreprises amorcée après la crise liée au Covid-19 vers le centre de Paris a vidé les parcs d'activités en périphérie de la capitale. Fin 2023, on évaluait la réduction en Ile-de-France à 15 millions de m², sur les 50 millions de m² dans la région. Ces chiffres sont estimés car les sociétés ont des bureaux vides mais ne communiquent pas dessus.

Vieillesse des immeubles, croissance du télétravail, impacts du changement climatique (sol argileux, sécheresse, inondation), déménagement à proximité des réseaux de transport et bientôt révolution des méthodes de travail par l'intelligence artificielle, tous ces phénomènes ne cessent d'accélérer la vacance des bureaux. Fin 2022, 7,9 % des bureaux étaient ainsi vacants en Île-de-France, avec un taux qui atteignait 15,6% dans le quartier de La Défense.

La loi "Climat et résilience" du 22 août 2021 a posé un objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) à l'horizon de 2050 qui va de plus entraîner une obsolescence programmée du parc ancien en imposant de nouveaux critères techniques et environnementaux (ERP, accès PMR, réglementation amiante, normes énergétiques et thermiques du Grenelle de l'Environnement, etc.).

Tous les bâtiments ne sont pas mutables. La transformation de bureaux en logements se complique quand on regarde la question de rentabilité du projet. Le prix d'un loyer moyen pour un bureau est supérieur à celui d'un loyer moyen pour un logement et cet écart continue d'augmenter. Les entreprises possédant des bureaux payent la CET (une taxe) qui représente 19 % des recettes des communes (Observatoire des finances et de la gestion publique locales, 2020). Cet aspect de l'analyse est un frein certain de la politique du territoire.

Qu'en est-il sur le territoire de Boucle Nord de Seine ? Le sujet n'est que très peu abordé dans le PLUi :

- dans le PADD : « *La Métropole encourage également la création de logements au cœur des quartiers monofonctionnels que sont les pôles de bureaux et les quartiers d'affaires, et accompagne la transformation des immeubles de bureaux obsolètes en logements.* »

- dans les OAP - Thématiques socle pour la santé environnementale sur l'objectif de favoriser la durabilité des constructions en préconisant de « *S'appuyer sur les constructions existantes en priorité* ».

Il serait souhaitable de connaître finement le taux de vacance des bureaux sur le territoire de la Boucle Nord de Seine pour évaluer la stratégie de gestion de l'obsolescence du PLUi .

4 – Elévation des pavillons

Colombes, la ville au « 9 000 pavillons », possède effectivement un parc pavillonnaire couvrant 55,3 % de la surface de la commune. Quant à Colombes, ce parc couvre 26,2 %. Ces exemples montrent que le territoire BNS possède un potentiel riche en maison individuelles ce qui jure avec l'aménagement rationnel des espaces urbains français contemporains qui s'accommode mal de la construction pavillonnaire.

Commentaire [U1]: Contradiction avec la phrase précédente ? Ce sont les chiffres de BNS qui manquent

De plus, en France, la part de logements individuels au sein de l'ensemble des résidences principales diminue depuis 2015 et s'élève à 55,9 % en 2022. Le nombre de nouveaux logements individuels construits, qui dépassait 250 000 par an au milieu des années 2000, est tombé autour de 150 000 depuis le milieu des années 2010.

Il y a plusieurs explications à cela : le coût du foncier qui ne cesse de progresser, l'évolution de la réglementation thermique en 2012, le vieillissement de la population, la stagnation des revenus des classes populaires et moyennes qui a rendu plus difficile l'accès à la propriété d'un grand nombre de ménages, les prix de l'énergie alors que le pavillon exprime toujours, pour les ménages modestes, des rêves d'évasion et de nature et de tranquillité.

Le premier défi de l'axe 3 « *Un territoire du « vivre ensemble » du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) du PLUi BNS concerne le fait d'« Aménager un territoire pour tous et à tout âge » et une des principales orientations consiste à : « Accompagner l'évolution du parc de logements existant en encadrant les capacités d'évolution (extension, surélévation, ...). » Et de préciser : « L'occupation du parc de logement existant, privé et public, social et libre, doit être optimisée pour augmenter l'offre en logements pour les familles et les populations occupantes en permanence. »*

Comme rappeler dans l'OAP Thématiques, et conformément à l'article L.126-53-1 du code de la construction et de l'habitat, « *le maître d'ouvrage est tenu de réaliser une étude évaluant le potentiel de changement de destination et d'évolution du bâtiment, y compris par sa surélévation* ».

Sur cet aspect d'extension, surélévation des maisons individuelles, le PLUi ne fournit guère d'informations à part les restrictions et les contraintes des règles de hauteur par indice indiquées dans le Règlement.

Pourtant la surélévation est une solution originale pour développer des projets immobiliers tout en rénovant l'ancien sans consommation de foncier. Elle peut aujourd'hui répondre aux besoins de rénovation du patrimoine et de création de logements dans les centres urbains.

Contribuant à une densification soucieuse de l'environnement, la surélévation mérite d'être développée.

La surélévation, c'est la densification verticale, rationnelle et mesurée du bâti existant. Elle agit par touches, sans excès, en concertation avec la préservation patrimoniale et les formes urbaines. Les avantages de la surélévation sont nombreux : création de nouveaux mètres carrés, réduction de l'étalement urbain, développement de la végétalisation et protection de la biodiversité. En outre, la surélévation favorise la (re)naturalisation des villes grâce à l'usage des toitures et participe ainsi au projet « zéro artificialisation nette » promu par le gouvernement.

5 – Réhabilitation des habitats insalubres

Depuis 2019, l'EPT de Boucle Nord de Seine exerce de façon partagée avec la Métropole du Grand Paris la compétence en matière d'amélioration du parc immobilier bâti et la réhabilitation ou la résorption de l'habitat insalubre.

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du Schéma de Cohésion Territoriale (SCoT) 2023 de la Métropole du Grand Paris (MGP) rappelle les orientations suivantes :

- faciliter la lisibilité des dispositifs d'aide en matière d'amélioration du parc privé existant ;
- développer la rénovation thermique du parc et lutter contre la précarité énergétique des ménages modestes, conformément aux objectifs de réhabilitation du parc existant et de lutte contre la précarité énergétique figurant dans le Plan Climat Air Energie de la Métropole (PCAEM) ;
- intensifier et coordonner la lutte contre l'habitat dégradé et indigne ;
- traiter les copropriétés dégradées et agir en prévention. »

Le premier défi de l'axe 3 « *Un territoire du « vivre ensemble »* du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) du PLUi BNS concerne le fait d'« *Aménager un territoire pour tous et à tout âge* » et les principales orientations consistent à :

- « *Poursuivre le renouvellement, notamment la réhabilitation, des ensembles d'habitat social pour améliorer les conditions de vie des habitants et l'attractivité du parc locatif social.* »
- « *Permettre et accompagner la rénovation des immeubles dégradés afin de résorber l'habitat indigne dans les quartiers anciens.* »

Ces compétences permettent à l'EPT, aux côtés des villes, d'agir en faveur de la requalification du parc de logements, (habitat indigne, copropriétés dégradées,...) et de lutter contre les situations de mal logement, l'habitat indigne et la précarité énergétique.

Le rapport d'activité 2021 de l'EPT BNS décrit bien les actions réalisées et le suivi de la mise en œuvre des opérations programmées existantes (concernant 68 copropriétés) sur Argenteuil, Clichy, Gennevilliers et Villeneuve, **mais il serait souhaitable d'actualiser ce bilan pour 2024 afin de disposer des dernières statistiques et de connaître le pourcentage d'immeubles concernés par ces opérations de réhabilitation par rapport aux projets de construction en neuf.**