

## DOSSIER THEMATIQUE

sur

### « La modification du Plan Local d'Urbanisme de Paris et les appels à projets de Paris et du Grand Paris »

Ce dossier restitue les débats de la formation- action organisée le 5 décembre 2018 au siège de FNE Ile de France avec la participation de Bernard Landau, architecte voyer honoraire et expert urbaniste, de Louis Cofflard, avocat, de plusieurs urbanistes et de juristes environnementalistes.

#### *Références:*

modification du PLU de Paris : approbation par le Conseil de Paris le 4 , 5, 6 juillet 2016 ;

loi ALUR sur le logement n° 2014-366 du 24 mars 2014

reinventer.paris.fr : 22 projets lauréats en 2016 pour le 1er appel à projets; 34 sites retenus pour la phase 2 de l'appel à projets « les dessous de Paris »( 2017)

inventonslametropoledugrandparis.fr: deux appels à projets ( sur le modèle de Paris): 51 projets lauréats pour le 1er appel à projets 2016 , 30 sites concernés par le 2ème appel à projets 2018 , résultats en mai 2019.

parisculteurs.paris : appels à projets 1 et 2 ( 2016/2017) : végétaliser 100 ha bâti dont 1/3 consacré à l'agriculture urbaine

reinventerlaseine.fr :appel à projets ( 2016/2017) 41 sites concernant la vallée de la Seine dont projets parisiens ( Place Mazas, Javel, Gros Caillou, passerelles habitées...)

**Christine Nedelec, Présidente de FNE Paris**, indique qu'après une première réunion organisée le 18 juin dernier sur l'urbanisme parisien, la réflexion se poursuit à partir d'exemples concrets évoqués par les associations locales. Cette séance de formation-action est animée par Bernard Landau urbaniste et Louis Cofflard avocat.Elle se nourrit des travaux du

groupe MGP de FNE IDF, de la contribution de Maxime Colin juriste à FNE IDF et des apports des différentes associations dont FNE Paris appuie les revendications.

**Louis Cofflard Avocat** présente deux actions juridiques en cours dont FNE Paris est partie prenante (aux côtés des Amis de la terre-Paris pour la seconde):

- le recours contre le nouveau zonage d'assainissement autorisant les rejets d'eau dans le réseau; il résulte de la nouvelle réglementation une aggravation de l'imperméabilisation des sols. Ce zonage n'est pas régi par le code de l'urbanisme.
- le recours pour l'abrogation de la modification du PLU de 2016. ( DU des 4,5,6 juillet 2016) .Il faut rappeler que les objectifs annoncés de cette modification étaient: développer l'offre de logements notamment sociaux, prendre en compte la suppression par la loi ALUR du COS comme moyen de limiter et de contrôler la constructibilité des parcelles et enfin renforcer la biodiversité en ville. Il résulte de cette modification une densification très forte dans de nombreux secteurs et des constructions sur de nombreuses parcelles en coeur d'ilots. Cette modification motive de nombreux recours par les associations locales et de riverains.

Les chances de succès de ces recours devant le Tribunal administratif sont certes aléatoires car on ne peut dire que la suppression du COS est inconstitutionnelle par exemple mais ces recours mettent l'accent sur les injonctions contradictoires des élus de la ville de Paris: plus de logements n'est pas compatible (cf article 13) avec la garantie du maintien des espaces verts libres en pleine terre, l'hyperdensification urbaine accentue les ilots de chaleur, menace la biodiversité et pénalise la qualité de vie des habitants.

Un exemple: le PC autorisant les constructions sur le terrain de sport de Ménilmontant Paris 11ème.

Un autre recours concernant la tour Triangle ( Paris 15 ème) a porté sur la manière dont le droit au bail à construction a été monté, il met l'accent sur l'illégalité et la remise en cause du contrat avec Unibail. En effet le Tribunal administratif a considéré que la modification du PLU était légale.

---

**Bernard Landau architecte voyer honoraire présente, en appuyant sa réflexion sur des cartes et photos, les grandes lignes des évolutions réglementaires de ces 30 dernières années et le tournant récent (2010-2016) vers une densification excessive de la ville au détriment d'une vision environnementale équilibrée et métropolitaine.**

La modification du PLU de 2016 marque une rupture avec l'économie générale du PADD voté en 2007 et avec les grands principes urbains qui ont prévalu depuis l'adoption du POS de Paris en 1974.

Assiste-t-on, à un retour des années 60 sous une autre forme, la question mérite d'être posée.

Paris est une des villes les plus denses au monde, très attractive et bien desservie par les transports en commun, en comparaison avec d'autres villes européennes notamment Londres, Berlin, Barcelone ou Madrid. Paris et sa petite couronne comptent 6,2 M d'habitants soit 56% de la population régionale sur 6% de la surface de la Région, la densité d'emplois y est importante: 234 emplois/ha, plus de 1,8 millions de personnes travaillent tous les jours dans Paris qui compte 2,24 M d'habitants, sans parler des millions de touristes. (Petite Couronne : 59 emplois/ha)

**Le POS de Paris adopté en 1974** a marqué une rupture essentielle avec les conceptions fonctionnalistes de la ville des années 60, (vulgairement : des tours, des barres et des bagnoles), il a encadré le plan programme de l'Est parisien en remodelant en profondeur l'Est populaire et a bénéficié pour le rayonnement de la capitale des grands travaux Mitterrandiens. La période Tibéri- avec la formule « l'urbanisme à visage humain »- esquisse un début d'inflexion qui tombe en période de ralentissement économique, le grand projet emblématique, Paris Rive Gauche, est un moment en panne.

Modifié à plusieurs reprises entre 1974 et 1990, le POS devient une mosaïque de POS de quartiers dont la règle était adaptée à la diversité des situations mais dont la cohérence globale n'était plus lisible et l'application devenue trop complexe. **La Loi Solidarité Renouvellement Urbain de 1999** rebat les cartes et **donne l'occasion à la municipalité « rose-vert-rouge »** nouvellement élue de lancer une révision générale dès 2002.

**Adopté en 2007 à l'issue de 3 ans de concertation le nouveau PLU exprime les grandes orientations d'une nouvelle politique urbaine:** introduction transversale d'une approche environnementale durable, rééquilibrage avec davantage de bureaux à l'Est, plus de logements à l'Ouest, priorité au logement social, plus d'équipements de quartier, 30h d'espaces verts dans une mandature, préservation du commerce de quartier, densification mesurée (cf. PADD), aide au rayonnement et dynamisme économique

de Paris. Il annonce les grandes opérations d'aménagement et de renouvellement urbain, les associe sur plusieurs sites en difficulté sociale et économique avec la politique de la ville, lance les procédures des futures ZAC : Clichy Batignolles, les Halles, Boucicaut/Beaugrenelle, Paris Nord Est, PRG, Rungis.

Près de 10% de la superficie de Paris est mis en chantier, un nouveau souffle en ce début de 21<sup>ème</sup> siècle et une bénéfique relance du renouvellement urbain parisien. Fait nouveau également il ouvre Paris sur la banlieue voisine et les portes de Paris avec des couvertures partielles du périphérique. Le COS (coefficient d'occupation des sols) traduit ces priorités, échelonné entre 2,7 et 3 alors que le COS de fait de la ville constituée frise les 4 ou 5 à l'unité foncière. Des densifications avec « bonus de Cos » sont négociables pour une augmentation de logements sociaux dans les projets et pour des efforts énergétiques. **Le nouveau PLU casse la mosaïque des POS locaux et ne comporte plus que 4 grandes zones: la zone urbaine générale, la zone des grands services urbains (RATP, Hôpitaux, SNCF etc..), la zone urbaine verte étendue, et la zone naturelle et forestière (pour l'essentiel les Bois).**

Il faut, pour compléter le tableau, rappeler que 85% du territoire de Paris est protégé à un titre ou un autre par les services de protection du patrimoine de l'Etat, bâtiments, site et paysage et que la Commission du Vieux Paris siège régulièrement pour examen et avis sur les démolitions, permis de construire et tous projets sensibles patrimoniallement. La ville a également renforcé ce dispositif par un recensement de protections patrimoniales municipales intégrées au PLU. **Le PLU de 2007, est un document novateur en avance sur les Grenelles I et II et fait école, dans plusieurs villes en France et auprès des gardiens du temple du code des services de l'Etat.**

Tout n'est pas pour autant rose. L'annonce d'ouverture aux voisins excepté Porte des Lilas grâce à une couverture du périphérique accompagnant un projet urbain et le tramway des maréchaux décidé sous Tibéri (qui entame cette année les études de son ultime phase de bouclage), aucun projet urbain intercommunal n'a émergé de part et d'autre du périphérique. Chacun reste chez soi et, ironie de l'histoire, le récent projet de « Réinventer la Métropole » à Charenton vient raccrocher les wagons d'IGH de la future ZAC Bercy Charenton par une arrogante tour de 200m, dessinant une vision intercommunale à la quelle personne n'avait pensé dans les années 2000-2010 excepté sans doute les fonds d'investissement. C'est sans doute la raison de sa déclaration de projet d'intérêt National confié à Grand Paris Aménagement. Espérons que la réalisation d'une gare RER nécessaire à sa

desserte ne retardera pas la mise en service de lignes du GPE desservant des banlieues moins attractives. Il symbolise une « petite révolution urbaine » qui nous promet de beaux débats avant les élections municipales.

**Première ombre au tableau enthousiaste du jeune PLU de 2007, importante pour le sujet qui nous préoccupe aujourd'hui, celui de la valorisation du foncier. La modification du règlement d'urbanisme de 2007 revoit les règles de constructibilité des parcelles au-delà de la bande constructible sur rue (bande Z); un dispositif « complexe » diminue de fait le % de pleine terre des cœurs de parcelles au bénéfice d'un calcul intégrant toutes les végétalisations c'est-à-dire les plantations sur dalle et celles des murs et toitures. La végétalisation a de fait une face cachée : la diminution de pleine terre dans les nouvelles parcelles construites (moins de grands arbres) ou reconstruites et la densification mesurée à l'époque des terrains (2007-2016).**

Deuxième modification importante prise à l'issue d'un débat sur la hauteur, **une modification adoptée en 2009 autorise des immeubles allant jusqu'à 50 mètres** (déplafonnement des 37 mètres - plafond jusqu'alors couvrant tout Paris depuis 1974, des immeubles d'habitation de 50 mètres seront construits dans les nouveaux quartiers, la même modification admet de façon exceptionnelle (acupuncture urbaine) des tours de bureaux ou autres allant jusqu'à 180m ou plus pour des sites bien précis situés en périphérie de la capitale. **L'argument justifiant le nouveau plafond de 50 m porte sur le besoin de logements,** il n'y a pas suffisamment de foncier pour bâtir à Paris et la ville s'est engagée à juste titre à porter à 20% le nombre de logements sociaux en 2 mandatures conformément à la Loi SRU, et ce en rééquilibrant est et ouest ; elle a porté cet objectif en 2016 à 25%. **La lutte contre l'étalement urbain est un des autres arguments employé pour justifier ce mouvement de densification « horizontale et verticale de Paris »** qui ne prend malheureusement pas en compte une réflexion, indispensable pour ce sujet, à l'échelle du territoire métropolitain. Il y a en effet densification et densification !

La surdensification peut dans le contexte parisien « tuer les équilibres fragiles sédimentés qui font la richesse des anciens tissus parisiens », la règle devrait réfléchir à l'avenir à des adaptations tenant compte de la diversité des tissus et mieux préserver leurs possibilités d'évolution car densifier comme le permet l'actuel règlement bloquera à terme la mutabilité dans le temps de certains quartiers.

**La préservation des espaces verts et de la nature peut , en plus de ce qui est protégé au PLU (zone urbaine verte et espaces verts intérieurs aux îlots protégés) s'appuyer sur deux documents approuvés en 2013: le SDRIF**

(schéma directeur régional IDF) et le SRCE (schéma régional de cohérence écologique) qui indique les couloirs de biodiversité et définit la trame verte et bleue. Ce dernier s'impose au SCOT et au PLU. Cette dimension environnementale se doit d'être de plus en plus présente pour tout projet.

**La modification du PLU de 2016 conjuguée avec les effets de la Loi ALUR qui consacre l'abandon du COS et de la taille minimale des parcelles font entrer l'urbanisme parisien dans un nouveau cycle dont on n'a pas encore mesuré pleinement les conséquences sur l'hyper densification désormais règlementairement permise des tissus constitués de Paris et l'urbanisme des nouveaux quartiers.**

L'impact peut être à terme, comme on le constate sur plusieurs permis délivrés (faisant d'ailleurs l'objet de mobilisations locales des riverains et associations), des effets considérables sur les cœurs d'ilots, et avec la surélévation de bâtiments existants, la lumière l'ensoleillement, la vue, l'aération et le droit à un peu de « verdure » de milliers de logements sont menacés et ceci « règlementairement ».

**Plusieurs recours récents témoignent de cette difficulté à faire entendre la voix des associations devant les tribunaux.** Les promoteurs ont bien compris le bénéfice de ces dispositions et les jeunes diplômés des écoles immobilières passent la ville au peigne fin pour dénicher toutes les opérations possibles de « valorisation foncière ». Au prix du m<sup>2</sup> parisien en hausse ininterrompue depuis 12 ans il y a des affaires en perspective ! Il y a désormais plus d'agences immobilières que de boulangeries voire de pharmacies dans les rues de Paris ! Comment s'étonner que depuis 3 ans Paris perde des habitants, que la gentrification gagne les quartiers populaires de l'Est (le 11<sup>ème</sup> est plus prisé par les jeunes classes créatives que le 17<sup>ème</sup> ) et que AIR BN'B ait envahi les quartiers centraux ! La rente foncière tourne à plein régime malgré les efforts certains de la ville.

**La ville de Paris tient depuis quelques années un double discours sur la nature en ville et est amenée à gérer des injonctions contradictoires.** La priorité donnée au logement appliquée parfois avec stakhanovisme dans le programme de la mandature de Mme Hidalgo produit ainsi des effets non maîtrisés au risque d'accélérer la densification, de renforcer parfois les ilots de chaleur dans un contexte de réchauffement climatique.

Côté face: végétalisation à tous les étages, verdissement de l'espace public, agriculture urbaine, plan biodiversité, piétonisation des voies sur berges, bravo !

Côté pile: dès 2016 de nombreuses modifications des réserves pour les espaces verts (Netter Debergue-Rendez-vous dans le 12<sup>ème</sup> est un très bon exemple), abattages d'arbres sur nombre important de permis de construire, imperméabilisation augmentée des sols, constructions sur les

talus plantés du Bd Périphérique ou sur le fond du parc de la Cité Universitaire en bordure du périph et adaptation de plusieurs secteurs de projets urbains vers une « intensification urbaine » agrémenté de pocket-gardens et de proximité de bâtiments où on va bientôt se passer les plats par le balcon font le contraire.

En témoignent par exemple le parti urbain très dense retenu pour l'Hôpital St Vincent de Paul, ou le projet très contesté du TEP Ménilmontant, celui de Debergue Rendez-vous dans le 12<sup>ème</sup> ou la reconstruction de l'EPCI de Paris dans le 5<sup>ème</sup>, ce permis de construire « emblématique » accordé dans l'Ilot Navarre près des Arènes de Lutèce, plusieurs projets d'empiétement des grands parcs des congrégations religieuses au sud de Paris, la liste ne fait que s'allonger.

L'urbanisme de projet mis en œuvre dans les procédures « Réinventer Paris » (deux appels à projets « Réinventer Paris » ont été lancés dès 2016) met en évidence des injonctions contradictoires; innover, réinvestir des dents creuses mais aussi faire disparaître des espaces de respiration tels que les réservoirs d'eau non potable (Grenelle, Charonne, Paris 16<sup>ème</sup>)

**Enfin l'opération Bercy Charenton votée à une faible majorité illustre cette nouvelle politique de façon presque caricaturale : 2,5 hectares de jardin sur un périmètre de plus de 60 hectares ! On en vient à regretter les années 80 où prévalait pour tout projet urbain nouveau 30% de surfaces de jardins ou parcs. Equation impossible, la « bétonisation » gagne dans la majorité des situations la bataille du verdissement !**

**C'est aujourd'hui une politique urbaine trop centrée sur Paris sans mise en perspective à l'échelle de la zone dense de l'agglomération.**

Depuis 10 ans le modèle urbain hérité des siècles passés, XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup>, éclate, l'ouvrage de Jacques LUCAN de 2012 « Où va la ville aujourd'hui? Formes urbaines et mixités » l'annonce de façon prémonitoire. C'est un mouvement profond, huit groupes du BTP dont Nexity, Eiffage, Bouygues, sans oublier les grands groupes de l'immobilier comme Unibail ou Icade se partagent le territoire; avec la main discrète de la financiarisation la ville devient un objet d'investissement très lucratif pour les fonds de pension. Pour les finances municipales cantonnées à l'entre soi parisien (le Bercy parisien), c'est tout bénéf !! Il est temps là encore de ne plus raisonner à la seule échelle parisienne et de porter une vision du Grand Paris.

**Comment agir?**

**En l'absence de toute instance de concertation, de toute réunion d'un observatoire du PLU annoncé mais jamais réuni, il faut expliquer, avec le recul nécessaire et avec la rédaction d'un document didactique, ces**

évolutions et illustrer, à la lumière des projets les plus démonstratifs, les changements négatifs qui s'opèrent à Paris, sans pour autant rester sur un « conservatisme » hostile à toute évolution de la ville.

Au-delà des mobilisations en cours, actions juridiques, relations avec les élus et groupes politiques siégeant au Conseil de Paris, il faut :

- s'adresser à la presse,
- chercher avec toutes les associations mobilisées des modalités de travail et d'action unitaires,
- réfléchir à concentrer les actions sur quelques projets emblématiques,
- alerter l'opinion publique.

La municipalité sera inévitablement amenée à réviser le PLU, les mobilisations et le travail mené aujourd'hui par les associations doivent permettre de remettre les habitants et des millions de personnes venant à Paris au cœur du débat; Et ce, à un moment où les promoteurs et investisseurs tirent les ficelles de l'urbanisme à Paris.

Christian Collin (Val de Marne Environnement) évoque le SCOT métropolitain qui devra être respecté par les PLU et PLUI ; le diagnostic a été mis en concertation il regrette la faible mobilisation de la société civile seules 5 associations dans une zone de 8 millions d'habitants ont déposé des cahiers d'acteurs; il pointe le manque de coordination entre les différents projets du grand Paris et s'interroge sur la légalité de ces procédures dérogatoires que l'appel à projets « inventons la métropole du grand Paris » permet. (PLU non applicable dans le cas d'une OIN-opération d'intérêt national, déclassement de parcelles agricoles..) Les opérateurs ne sont plus des opérateurs publics, il y a transfert aux opérateurs privés de la responsabilité de conduire des opérations d'envergure, les maires proposent les terrains » pour renflouer les caisses ».

Un exemple aberrant celui du projet d'une tour de 18 étages à Nogent à la place des guinguettes du bord de Marne.

Le collectif de l'abbaye de Corbeil( Essonne) alerte sur des opérations hors du périmètre de la MGP en particulier la disparition dramatique des parcelles agricoles déclassées au profit des grands projets d'aménagement des zones commerciales comme celle de Carré Sénart située sur l'agglomération Grand Paris Sud mais aussi sur le site de l'ancien hôpital Gilles de Corbeil à Corbeil-Essonnes qui fait partie des parcelles proposées pour la



seconde session du concours d'architecture Inventons la Métropole du Grand Paris et sur la révision très opaque du PLU de la ville

**Maxime Colin juriste à FNE IDF précise** que la logique économique a pris le pas sur l'urbanisme, entendu comme science de l'organisation spatiale des établissements humains.

Les appels à projet comme « *Inventons la Métropole du Grand Paris* » en est une manifestation criante, puisque les considérations sociales et environnementales (évaluation environnementale, concertation etc.) apparaissent en aval d'une mise en concurrence de projets déjà ficelés.

Le principe de l'appel à projet est le suivant : les communes se contentent de proposer des terrains, et il revient aux groupements privés (architecte, promoteur, investisseur, exploitants...) dont le projet est sélectionné de définir la programmation fine (quelques indications seront indiquées dans les cahiers des charges), de concevoir les bâtiments et les équipements, de les financer, voire de les exploiter. A eux de lancer aussi les études de marché, les études des sols, qui devront nourrir la faisabilité économique et urbanistique de leurs propositions.

Ce mode de fonctionnement pose problème à plusieurs égards pour des projets aussi conséquents que ceux proposés pour Inventons la Métropole du Grand Paris 2.

**Quelles modalités d'action pour les associations ?**

**Etudier les possibilités d'attaquer directement la procédure d'appel d'offre.**

Plusieurs biais sont envisageables :

**Le droit de l'environnement** (espèces protégées, séquence ERC, participation du public, SRCE, SDRIF, PLU) et **celui de la commande publique** car de fait, il s'agit de promettre au lauréat de l'appel d'offres un terrain sur lequel il est possible que le droit de droit de l'environnement prescrive l'aménagement proposé (puisque aucune étude préalable n'est réalisée au moment de l'appel d'offre).

**Est-il possible de respecter la séquence « Eviter, Réduire, Compenser ? »** et en particulier le premier élément de cette doctrine. l

Lorsque le projet a déjà été sélectionné, et ne risque donc pas d'évoluer ? Il ne s'agit pas pour la commune de conférer un permis « clé en main » puisqu'elle n'aura réalisé aucune consultation préalable du public, aucune étude d'impact, aucun diagnostic faunistique ou floristique, et elle s'engage pourtant à confier le terrain à un opérateur privé pour un projet précis.

**Il peut être intéressant d'associer des juristes spécialisés dans les marchés publics à cette réflexion pour s'assurer que cet angle d'attaque a des**

chances de succès (Attention : les possibilités de contestation d'un marché public par des tiers vis-à-vis de la procédure sont limitées et les délais relativement courts).

**Une autre alerte émane des associations parisiennes concernant les terrains des congrégations religieuses dans le 5<sup>e</sup>, 6<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> arrondissements ( 110 rue Vaugirard, Denfert Arago...)**

Ces jardins des congrégations constituent une réserve foncière et un poumon vert pour la ville et sont menacés par des opérations immobilières et projets de construction. Des permis de construire seraient en cours d'instruction à la ville de Paris. Il est préconisé de conduire une démarche d'information auprès de l'évêché et d'alerter la presse .

### **Relevé de Conclusions**

A l'issue de cette réunion et afin de poursuivre ensemble la réflexion et les actions, il est préconisé:

- 1. un appel aux associations de Paris et de la première couronne pour alimenter FNE Paris en cas concrets dans la perspective d'une présentation coordonnée des recours juridiques vis à vis des media par exemple; « Plus forts ensemble pour défendre les espaces verts menacés Paris » ou bien une réaction coordonnée sur les appels à projet « Réinventer Paris »**
- 2. un appel aux volontaires pour participer à un groupe de travail régulier sur les questions d'urbanisme et renforcer la réflexion conduite par FNE Paris et FNE IDF et articuler également la réflexion avec les associations de 2<sup>e</sup> couronne (91, 77, 78, 95...) sur la thématique des zones agricoles menacées.**
- 3. l'élaboration en partenariat d'un texte commun pour les prochaines élections municipales précisant notre vision de la ville, de la place des espaces verts, de la lutte contre la pollution de l'air, des impacts de la densification urbaine....**

Ce texte s'appuiera sur les remontées des associations de terrain et pourrait être élaboré en lien avec d'autres fédérations et collectifs ( Amis de la Terre Paris , Greenpeace ...)