

Saint-Ouen, le : 14/01/2010

Éléments de réflexion relatifs au PLU

Réunion du 16/01/10 : préparation de la majorité municipale du 18/01/10

Afin de préparer la réunion de la majorité municipale du 18/01/10 consacrée au plan local d'urbanisme, la présente note propose un ensemble d'éléments de réflexion qui pourraient être travaillés lors de la réunion préparatoire du 16/01/10.

Le contenu du projet d'éco-quartier des Docks suscite en effets des interrogations concernant les 7 points suivants :

- les hauteurs de bât
- la densité
- les ombres portées
- les commerces
- les transports et la desserte du quartier
- les centres de traitement des déchets

Le PLU en tant que projet de ville constitue un ensemble de possibles. Il est donc déterminant dans notre démarche d'identifier les marges d'ajustement dont nous disposons une fois les documents réglementaires approuvés, ainsi que le processus de validation et de contrôle que nous pourrions mettre en place dans le cadre de la réalisation de ce projet. La présente note aborde dans cette perspective les 7 points présentés ci-dessus afin d'appréhender les positionnements que nous pourrions porter de façon collective. Ce support a ainsi pour vocation d'ouvrir la discussion entre les composantes de la majorité municipale.

➤ **Les hauteurs de bâti :**

De façon schématique, le plan local d'urbanisme dessine un projet de ville et définit un cadre réglementaire permettant sa réalisation. Du point de vue des hauteurs, l'approbation du cadre réglementaire n'implique pas d'obligation de mettre en œuvre le projet selon les limites supérieures.

D'ores et déjà, les services de la ville en collaboration avec l'aménageur et les équipes d'architectes ont engagé un travail, sous-secteur par sous-secteur afin d'identifier les souplesses dont nous disposons.

Il en ressort 3 scénarii confortant le caractère ouvert du PLU :

- la possibilité d'abaisser si nécessaire les hauteurs des émergences avec un report de SHON au sein des îlots concernés : harmonisation des hauteurs à l'îlot (ce qui ne correspond toutefois pas aux caractéristiques urbaines actuelles de Saint-Ouen et pose le problème de l'articulation avec l'existant), ou augmentation des emprises au sol (soit réduction des espaces non-bâties et végétalisés) ;
- la possibilité d'abaisser si nécessaire les hauteurs des émergences avec un report de SHON par ailleurs dans la ZAC ;
- abaissement ponctuel des hauteurs sans report de SHON ce qui pose néanmoins la question de l'équilibre financier de la ZAC dans un contexte où la réduction des ressources des collectivités est une contrainte majeure.

Ces ajustements pourraient concerner les îlots porteurs des hauteurs les plus importantes. Il s'agit principalement des parcelles aujourd'hui propriété de la Ville de Paris au sujet desquels les maires de nos communes respectives ont signé une convention en vue de la construction d'une opération constituée de 50 % de logements sociaux. Ces parcelles sont cependant particulières puisque nous en aurons la maîtrise foncière et que, par conséquent, nous maîtriserons également les caractéristiques architecturales des projets voués à y être réalisés.

Le règlement du PLU étant défini « sur mesure » au vu des orientations d'aménagement de chacun des 12 sous-secteurs, les 2 premiers scénarii impliquent nécessairement d'engager, dès l'adoption du PLU (afin entre autres de ne pas bloquer le projet de la seconde école), d'engager une procédure de révision simplifiée pouvant, dans de bonnes conditions, être menée à terme en 6 à 8 mois (concertation et enquête publique comprises). Dans ces deux cas de figure, il serait donc possible, lors de la même séance du conseil municipal de voter le PLU révisé et de décider dans la foulée d'engager une procédure de révision simplifiée, comme cela arrive dans d'autres communes, afin de définir et de procéder aux ajustements qui se révéleraient pouvant se révéler pertinents.

Ce travail d'ajustement pourrait par conséquent avoir pour corolaire la mise en œuvre d'une réflexion collective concernant les formes urbaines et l'urbanité dans toutes ses dimensions (esthétique, qualité de vie, répartition et appropriation des espaces publics et privés, lien social, mixité des fonctions et mixité sociale, personnes handicapées, sécurité,...). Nous pourrions faire appel dans le cadre de ces travaux à des personnalités compétentes dans ces différents domaines (sociologue, économiste,... etc.). Cette démarche a d'ores et déjà été menée dans le cadre de la conception du projet de « nouveau quartier urbain ». Elle est déterminante pour que hauteur de bâti ne soient pas associées dans les représentations à problèmes sociaux et insécurité. Le fait rien ne puisse garantir *a priori* cette appropriation positive des espaces doit nous conduire à une appréhension fine des enjeux et à être porteurs d'innovations urbaines et architecturales. L'équilibre entre une densité raisonnée et un environnement de qualité est ici crucial.

Quelle que soit l'option que nous retiendrons en définitive, l'élément décisif pour la viabilité de ce projet repose sur notre capacité à porter collectivement et à faire valider le projet par la population au regard de l'expression de ses aspirations. Sur le plan politique, nous ne souhaitons pas que les réalisations successives de ce projet de ville et de vie, de ce projet social au sens large, puissent se réaliser sans un large assentiment. Dans le cas où le principe d'une révision simplifiée serait retenu, il pourrait permettre d'ouvrir une nouvelle phase de travail collectif entre élus et avec la population.

➤ La densité :

Le travail à entreprendre sur les hauteurs et les formes urbaines ne nous permet néanmoins pas de déroger à deux principes forts de cet éco-quartier :

- ┆ la création du grand parc dont notre ville a besoin, tout en renforçant la présence de jardins ouvriers et en développant les différents partenariats possibles en lien avec ces activités ;
- le respect des contraintes en termes de densité propres aux conventions en cours avec l'Etat (Eco-quartier) et à signer avec la Région (Nouveau quartier urbain).

Partant du principe que la création d'un grand parc est une nécessité pour notre ville, deux hypothèses s'offrent à nous sur la question de la densité :

- Remettre en question la convention signée avec l'Etat et ne pas signer celle avec la Région ;
- Engager, dans le respect des contraintes de densité, un travail sur les hauteurs et les formes urbaines qui garantisse une urbanité de qualité, une véritable plus value pour la qualité de vie des Audoniens, le tout en luttant contre la crise du logement et l'étalement urbain dont souffre entre autres notre Région, objectif politique que nous partageons. L'étalement urbain, outre la consommation des espaces, l'imperméabilisation des sols, les coûts de différentes natures en termes de déplacements, et les « déséconomies » d'échelle, favorise entre autres les stratégies de sociabilité sélective et ne permet pas de construire des mixités générationnelles ou sociales.

Dans ce cadre, il convient de noter que la densité réelle est souvent distincte de la densité perçue. La densité est d'autant mieux vécue que la diversité typologique et la variété des matériaux sont grandes. La topographie, mais aussi la végétation des jardins, les terrasses plantées, les murs couverts de clématite, lierre, glycine ou les balcons fleuris, jouent un rôle important dans ces perceptions. L'image de certaines cités-jardins compactes perçues comme peu denses est l'exemple même de la complexité du rapport entre densité et morphologie urbaine.

Quelques éléments de comparaison :

- *Saint-Ouen hier, aujourd'hui, et demain :*

En 1962, Saint-Ouen comptait 51 956 habitants sur environ $\frac{3}{4}$ du territoire communal. Le dernier recensement en compte 44 309 en 2007. A terme, 4 000 logements auront été réalisés au sein des Docks, et environ 3 000 dans le diffus, soit une densité sensiblement équivalente à celle de 1962 puisque cette fois la quasi-totalité du territoire sera habité. Cet effort de construction (~7 000 logements) nous permet de répondre aux besoins régionaux et aux impératifs du SDRIF. La Région nous a d'ailleurs officiellement indiqué par courrier son souhait de voir la densité du quartier des Docks être encore augmentée.

- *Les villes voisines :*

Saint-Ouen	44 309 hab.	superficie: 4,31 km ²	10 280 hab/km ²
Saint-Denis	101 880	12,36 km ²	8 343
Epinay	52 318	4,57 km ²	11 448
Aubervilliers	74 221	5,76 km ²	12 885
Clichy	58 957	3,08 km ²	19 142

- *Le quartier des Docks et d'autres nouveaux quartiers urbains créés ex-nihilo :*

Brétigny-sur-Orge (« clause bois badeau ») : 2 400 log. sur 42 ha.	57 log/ha
Ile-Saint-Denis (Quartier fluvial de l'Ile-Saint-Denis) : 1 074 log., 22 ha	48 log/ha
Pantin (Quartier de la gare) : 1 200 logements sur 35 ha	34 log/ha
Ris-Orangis (Projet urbain « Docks de Ris ») : 835 log sur 18 ha	46 log/ha
Saint-Denis (Gare confluence) : 1 055 logements sur 65 ha	16 log/ha
Saint-Ouen (Quartier des Docks) : 4 000 log sur 100 ha.	40 log/ha

➤ **Les ombres portées :**

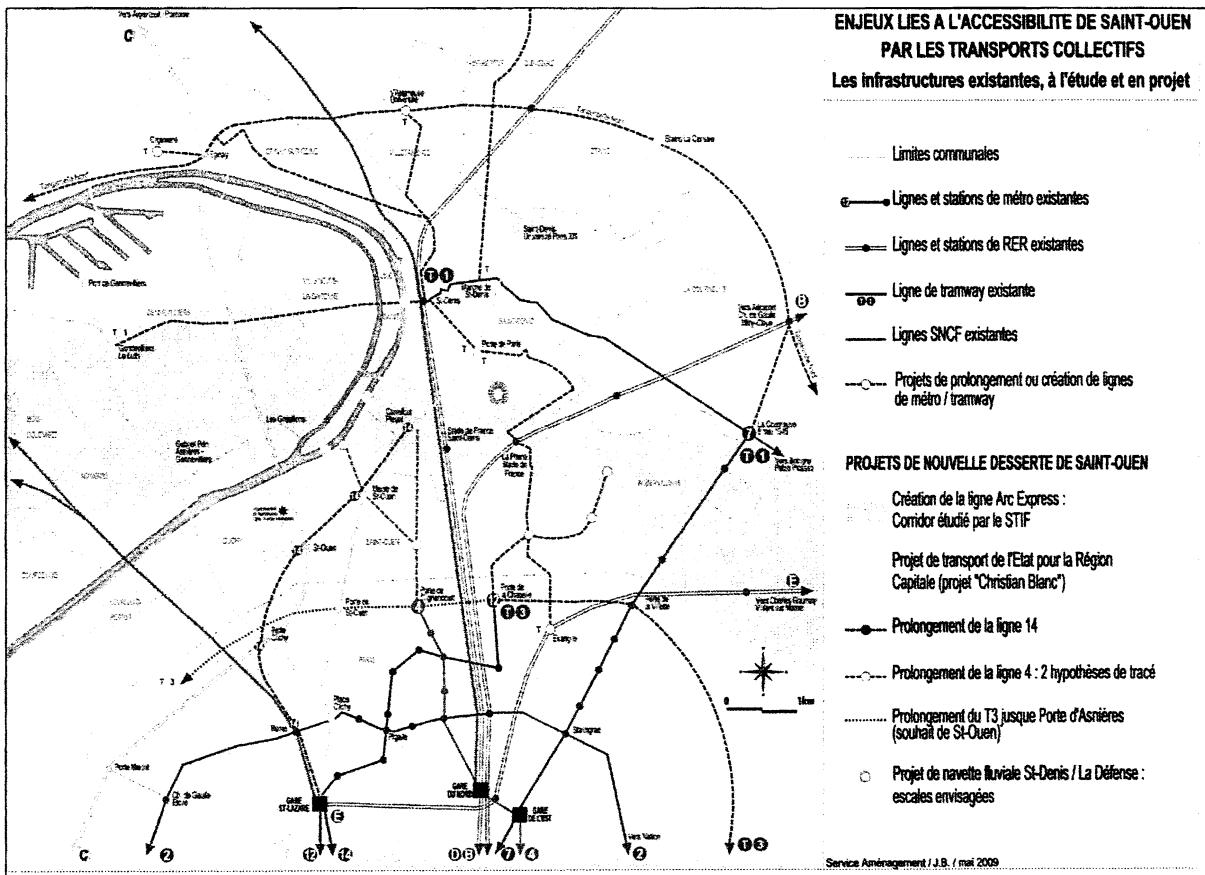
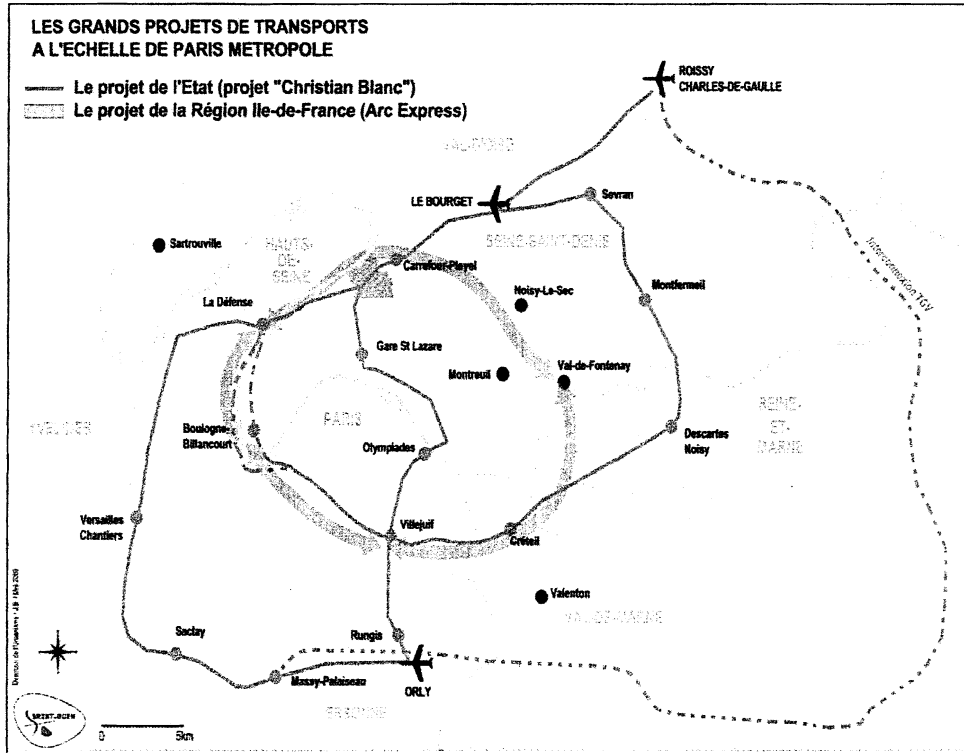
Les ombres portées dépendent des différents scénarii qui émergeront du travail présenté ci-dessus si ces deux principes font consensus. A mesure de nos réflexions, nous pourrions nous appuyer sur un bureau d'études spécialisé pour évaluer l'incidence en terme d'ombres portées selon les différentes saisons et à différentes heures de la journée. La seconde école du quartier des Docks est un exemple du travail engagé par les équipes d'architectes en la matière.

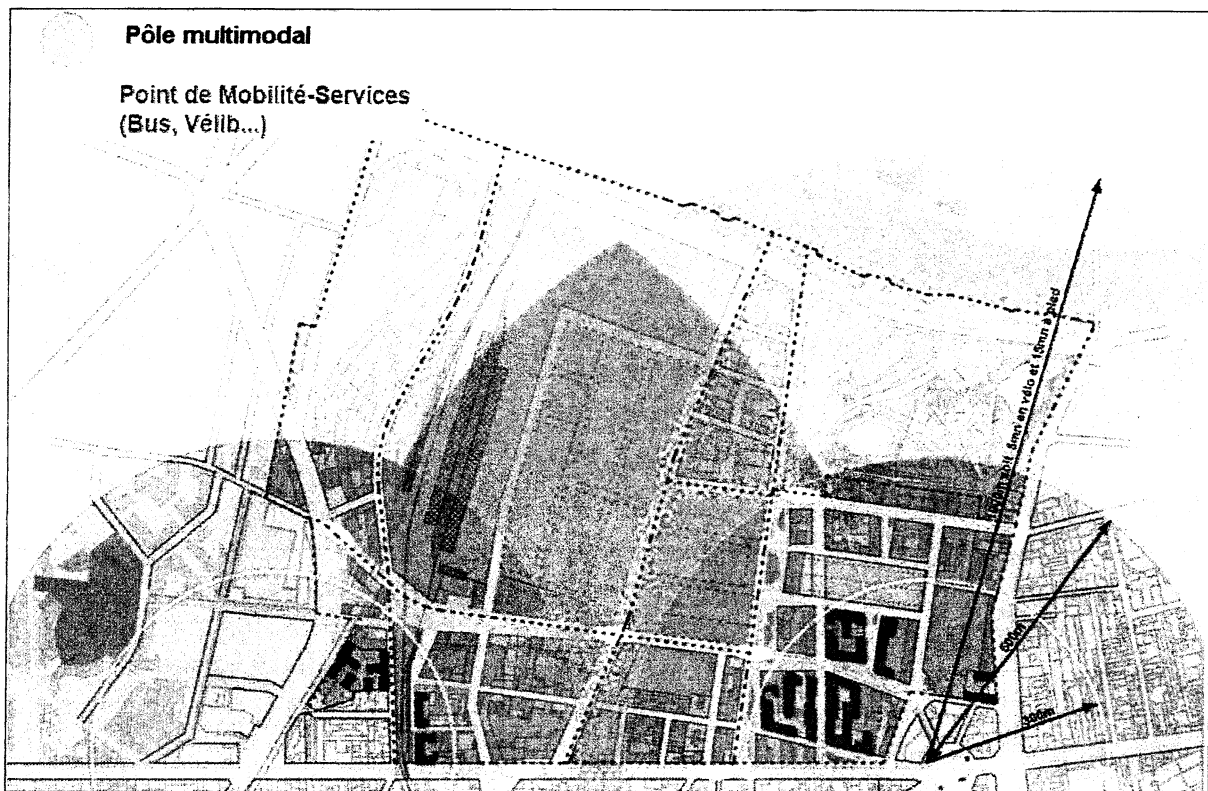
➤ **Les commerces :**

La nature des commerces aura une incidence sur le mode de vie des habitants et peut contribuer au développement durable. Bien que les marges de manœuvre des communes demeurent insuffisantes en la matière et au regard des outils et interventions que nous pourrions souhaiter mettre en œuvre, la ville est à même d'employer l'ensemble de ses compétences propres et de développer tous les partenariats pertinents (CCIP, Chambre des métiers, agence de développement du Département,...) pour que les commerces présents et leurs incidences soient cohérents avec le projet de ville et de vie porté par la majorité municipale. Parmi les préoccupations afférentes, nous partageons à l'évidence le sentiment selon lequel l'implantation d'un hypermarché serait une contradiction aux conséquences lourdes pour le projet des Docks, la qualité de vie des habitants ainsi que pour la pérennité et le développement des activités de commerce. La configuration des surfaces commerciales créées dans le cadre du projet des Docks ne permet pas ce type d'activité. Sur ce point, comme dans les autres domaines, nous mettrons en œuvre les moyens dont nous disposons (y compris dans le cadre de la CDEC) pour garantir la cohérence du projet, et porterons toute action collective ou partenariale rendue nécessaire.

➤ **Les transports et la desserte du quartier :**

Les réseaux de transports collectifs sont à penser à différentes échelles de territoire (notamment régionale, interdépartementale, interurbaine, et locale) et selon différentes temporalités. Ils impliquent de multiples acteurs et compétences. Parvenir à nos objectifs en la matière, y compris concernant le quartier des Docks, nécessite donc que nous recourrions collectivement à l'ensemble des relais dont nous disposons.





Pour mémoire, un travail a été réalisé avec la RATP permettant une première phase de livraison des Docks et l'arrivée en décalé de la ligne 14 au moyen d'une desserte transitoire du quartier par des transports de surface.

Entre autres leviers possibles, il convient également de noter que la convention d'objectifs entre le Conseil général et la RATP, signée le 2 février 2009, souligne que l'intervention publique doit intervenir là où le marché ne suffit pas à assurer le développement, en s'appuyant sur les dynamiques existantes, notamment par une action forte sur des pôles structurants. Les Docks de Saint Ouen sont identifiés parmi les pôles structurants. Il est par ailleurs mis en avant trois priorités :

- l'axe majeur et charnière que représente la Route nationale 3,
- le Bourget-RN2,
- Saint-Ouen et la plaine Saint-Denis.

En outre, le Conseil Général, dans le cadre du contrat particulier avec la Région, a évoqué la nécessité d'organiser une offre de transports en commun en site propre cohérente par rapport aux enjeux territoriaux du département. Dans ce cadre, une série d'études devront être menées pour déterminer les territoires traversés et le mode de transport le plus adapté aux besoins des populations de ces territoires.

Par ailleurs, comme l'indique notre fiche paroles d'acteurs dans le cadre de la concertation sur le prolongement de la ligne 14, cette dernière ne saurait à elle seule constituer une réponse à la saturation de la ligne 13. Il ne doit s'agir que d'une première étape par la création de deux stations en interconnexion avec le RER C et la ligne 13 à la Mairie de Saint-Ouen.

D'autres projets à l'étude doivent en effet être engagés pour améliorer la desserte du territoire et le confort des usagers :

- l'amélioration des conditions de fonctionnement de la ligne 13 pour garantir la sécurité, la fiabilité, la régularité et le confort des trains ;
- le dédoublement de la ligne 13 du métro ;
- le prolongement de la ligne 4 au Nord de la Porte de Clignancourt ;
- la desserte de Saint-Ouen par la ligne « Arc express » ;
- la création d'une navette fluviale entre la Défense et Saint-Denis ;
- le prolongement du tramway des Maréchaux jusqu'à la porte d'Asnières ;
- le renforcement du réseau de bus pour développer les liaisons inter-quartiers, desservir les stations de métro, et favoriser les échanges intercommunaux.

Comme précédemment, et sur l'ensemble de ces points, notre capacité collective à activer pleinement nos différents relais saura rendre d'autant plus efficaces les mobilisations existantes.

La stratégie de mobilité durable définie dans le projet des Docks est au cœur de la démarche d'éco quartier. Elle est directement issue des objectifs du PDUIF et du Plan de Déplacements de la communauté d'agglomération de « Plaine Commune », auquel la ville de Saint-Ouen a été associée.

Elle repose sur trois principes :

- Agir sur l'agencement urbain afin de limiter à la source les déplacements motorisés ;
- Favoriser le report modal vers les modes doux et les transports en commun ;
- Appliquer une démarche consensuelle afin de permettre une circulation aisée et fluide de l'ensemble des modes de déplacement (grâce notamment au principe des « quatre couleurs »).

A noter que le quartier des Docks a en outre vocation à être desservi par Velib et Autolib.

Constituer un quartier économe en stationnement est également un de nos objectifs :

- En abaissant les « normes plancher » inscrites au PLU (0,7 place exigée par logement au lieu de 1 auparavant) ;
- en mutualisant et en foisonnant les parkings actuels et futurs : une même place peut ainsi accueillir différents usagers en fonction des heures de la journée (bureaux le jour, résidents le soir).

➤ Les centres de traitement des déchets :

Il est légitime qu'une partie des Audoniens soient sensibles à la présence de ces centres au sein de notre commune et du futur quartier. Cependant, au vu du potentiel de ce secteur identifié au sein du contrat de plan Etat-Région, Saint-Ouen ne saurait être pénalisée parce qu'elle accueille depuis plus de 40 ans sur son territoire les unités de la TIRU et de la CPCU.

Ces entreprises doivent donc aujourd'hui s'inscrire dans les problématiques contemporaines et contribuer de façon significative à un environnement urbain de qualité. Il est nécessaire que des évolutions rapides et concrètes en témoignent.

Notre Ville compte de ce point de vue parmi les garants de la santé publique. Cela compte parmi nos responsabilités et nos préoccupations majeures. Bien que les contrôles actuels ne fassent état d'aucun risque (1), si l'incinérateur se révèle incompatible avec le site de cet éco-quartier, nous pourrions travailler collectivement à définir une solution alternative.

Le comité d'information et de suivi citoyen mis en place en juin 2009, conformément aux engagements pris lors du débat public organisé en avril 2009, est une avancée majeure et constituera un atout dans le cadre de cette démarche.

Nous pourrions également être ensemble à l'initiative de la saisine de la commission particulière du débat public (CPDP) dans le cadre de la (re)constitution du pôle énergétique au sein du quartier des Docks (cf. le cas de la ville d'Ivry-sur-Seine).

Ainsi, dans le cadre de la réalisation de la ZAC, et dès le vote du PLU, nous pourrions affirmer d'emblée la volonté d'une démarche indépendante et transparente.

A Ivry, les associations souhaitent prolonger les enseignements issus du débat public par la création d'un Comité permanent de concertation avec garant permettant de retravailler en concertation le projet de reconstruction du centre de traitement des déchets d'Ivry. Il aurait vocation à se transformer à l'issue de la construction de l'usine en un comité de suivi du fonctionnement du nouvel établissement, de ses impacts sur l'environnement et le voisinage. A Saint-Ouen, le comité d'information et de suivi citoyen pourrait éventuellement offrir une première structure locale dont les compétences pourraient être renforcées dans cette perspective.

A noter : les différentes campagnes en cours d'Airparif et notre demande de pérennisation de deux types de capteurs (dioxyde d'azote et métaux) pour une approche globale de la qualité de l'air et des enjeux de santé.

Outre les moyens actuellement mis en œuvre pour prévenir les risques éventuels, réduire la quantité de déchets à la source (enjeu de société tant financier qu'environnemental) demeure une nécessité : définir la façon dont la Ville pourrait conforter son action dans ce domaine en partenariat avec les différents acteurs compétents et/ou intéressés.

L'échec dans les actes des différents sommets mondiaux nous invite tous individuellement à ces changements de mentalités et de comportements. Les différentes collectivités doivent donc poursuivre leur effort d'information et de sensibilisation à destinations des habitants afin de les encourager à produire moins de déchets et à trier de façon plus efficace (L'ADEME, la Région Ile-de-France et Syctom accompagnent les collectivités dans la définition de plans ambitieux de prévention des déchets).

Selon les associations de défense de l'environnement, cet effort du Syctom demeure insuffisant puisqu'il ne consacrerait que 0,01 % de son budget annuel à la réduction des déchets.

En 2008, en Ile-de-France, les usines du Syctom incinéraient 10 fois plus qu'elles ne triaient. Malgré les constructions à venir de nouveaux centres, l'incinération risque de rester le mode dominant des déchets Franciliens.

(1) Il est utile de rappeler que le fonctionnement d'une telle usine est soumis à une réglementation très stricte et fait l'objet de nombreux contrôles. Les données transmises par la TIRU, par la DDASS et le STIIIC sont toutes conformes à la réglementation européenne en vigueur, à l'arrêté préfectoral régissant le fonctionnement de cette usine et sont toutes sensiblement inférieures aux normes requises (parfois jusqu'à dix fois inférieures, comme par exemple, pour la dioxine).