



Lettre d'information

Le projet de PLU “bioclimatique” de la ville de Paris : un document engagé et innovant mais perfectible

Un plan local d'urbanisme (PLU) est un document stratégique élaboré par une collectivité territoriale, une commune ou une intercommunalité. Son principal objectif est de réglementer le développement urbain et l'utilisation des sols sur un territoire donné. Au-delà de cet aspect réglementaire, il convient de voir le PLU comme le vecteur d'un projet urbain et un outil permettant notamment de promouvoir une politique pour le territoire et une politique environnementale ambitieuse.

Les PLU sont soumis à un processus d'élaboration participatif et font régulièrement l'objet de révisions pour s'adapter aux évolutions et aux besoins de la collectivité. En 2020, le Conseil de Paris a estimé que son PLU, qui datait de 2006, était devenu obsolète. Il a donc décidé de le modifier pour prendre en compte de façon plus complète les questions de logement, d'évolution des espaces publics, de transformation de bâtiments et les enjeux relatifs au changement climatique, à la mobilité, aux différentes pollutions, au patrimoine et à la biodiversité.

Le 6 juin 2023, le Conseil de Paris a arrêté le projet de révision du plan local d'urbanisme, dit « bioclimatique ».

L'Autorité environnementale constate que le projet de PLU dit "bioclimatique" de Paris repose sur une réflexion et un processus d'élaboration approfondis, pouvant constituer à plus d'un titre une référence pour ce type de document. Elle reconnaît également le bien-fondé et l'ambition de certains objectifs affichés et dispositions de ce projet. Cependant, elle estime qu'il aurait pu aller plus loin, être plus précis et plus prescriptif s'agissant d'enjeux majeurs tels que la santé, et que l'évaluation environnementale des impacts potentiels, positifs et négatifs, aurait dû être réalisée de manière plus rigoureuse afin de mieux évaluer et démontrer les effets attendus. L'avis de l'Autorité environnementale est structuré autour de six grands enjeux pour lesquels des améliorations spécifiques au projet de PLU sont préconisées et des recommandations formulées.

L'avis de l'Autorité environnementale vise non seulement à renforcer la précision et l'efficacité des objectifs et orientations de ce PLU, mais également à mettre en avant les points forts et avancées dont pourraient s'inspirer d'autres communes ou intercommunalités franciliennes voulant agir efficacement sur les problématiques liées à l'adaptation au changement climatique, aux pollutions, à la santé, et à la biodiversité.

Le Paris de la bonne santé des habitants

Vers un urbanisme favorable à la santé, facteur de réduction des inégalités environnementales

1) Pollution des sols : un enjeu encore très peu traité

Au cours des siècles passés, la ville a connu une industrialisation rapide, avec de nombreuses usines, ateliers et activités manufacturières s'établissant dans ses quartiers. Malgré la mise en place progressive d'une législation sur les installations les plus dangereuses et insalubres à partir de 1810, ces industries ont souvent utilisé des produits chimiques toxiques, des métaux lourds et d'autres substances polluantes dans leurs processus de production, entraînant ainsi une contamination des sols environnants. De plus, certaines zones ont été utilisées comme décharges industrielles, aggravant la pollution. Bien que Paris ait connu une désindustrialisation progressive au fil du temps, des conséquences environnementales de cette ère industrielle perdurent, et la remédiation des sols contaminés reste un enjeu crucial pour la préservation de la santé publique des populations.

Malgré l'analyse de l'état initial de l'environnement qui conclut que « *la quasi-totalité des sols ont été exposés à des polluants* », aucune disposition relative aux sites et sols pollués n'est prévue dans le projet de PLU. L'Autorité environnementale recommande donc de prendre pleinement en compte cet enjeu de santé publique, qui s'ajoute souvent à d'autres enjeux sanitaires tels que les pollutions atmosphériques et sonores, avec des effets démultiplicateurs dans certains secteurs, particulièrement exposés.

Il est de la responsabilité des collectivités publiques chargées de l'urbanisme de limiter les effets sur la santé humaine des différentes pollutions. Le PLU joue un rôle central en la matière en ce qu'il permet à la fois de réduire ces pollutions à la source et de limiter l'exposition des populations aux pollutions.

2) Des avancées insuffisantes en matière de lutte contre les pollutions atmosphériques

L'inclusion des objectifs concernant la qualité de l'air dans les documents de planification est essentielle et devrait être perçue comme une exigence minimale. Certaines communes ont fait le choix d'adopter une OAP thématique spécifique au sein de leur PLU. Le projet de PLU de Paris a fait le choix pour sa part d'une OAP « Santé » générale. Celle-ci prescrit par exemple que les prises d'air des futures constructions devront être positionnées sur « *le côté le moins pollué du bâtiment* », et la mise en place de systèmes de filtration. Sur ce point, l'Autorité environnementale note que la dépendance à l'égard des systèmes techniques pourrait s'avérer contre-productive, au regard du manque de garantie sur leur performance et de la nécessaire qualité d'entretien. Il lui paraît essentiel de rechercher la réduction à la source des pollutions, d'éviter l'implantation de nouvelles populations dans des secteurs les plus exposés, et de privilégier les solutions constructives de ventilation naturelle.

3) Une prise en compte des pollutions sonores à renforcer

La pollution sonore peut avoir des conséquences graves sur la santé humaine, notamment en entraînant des troubles du sommeil, un risque accru de troubles cardiovasculaires, ainsi que des problèmes de santé mentale tels que le stress et l'anxiété.

Il s'agit d'une préoccupation majeure à Paris, car la ville est traversée par de grands axes de circulation.

L'Autorité environnementale constate la prise en compte de la pollution sonore dans plusieurs OAP thématiques mais souligne toutefois le besoin d'améliorer la précision et la portée prescriptive des mesures envisagées pour assurer leur efficacité. Il est nécessaire qu'elles soient relayées par des dispositions contraignantes dans le règlement du PLU. Il semblerait par exemple judicieux de conditionner la réalisation d'un projet à l'assurance que tous les logements disposent d'au moins une pièce à vivre dont la façade est exposée à des seuils de bruit inférieurs à ceux définis par l'OMS.



Le Paris de la résilience

L'adaptation au dérèglement climatique : rendre la vie des Parisiennes et des Parisiens supportable

La ville de Paris est une des rares à avoir simulé la situation urbaine à l'horizon 2050 en prenant en compte les effets du dérèglement climatique sur la vie quotidienne de ses habitants. Elle a intégré dans son PLU certains éléments de cette réflexion que toute collectivité est invitée à mener pour se préparer au mieux à ses effets.

1) La chaleur en ville

La densité du bâti, ainsi que la minéralisation des sols sont responsables du phénomène des îlots de chaleur urbains. Du fait du réchauffement climatique, ce phénomène est appelé à s'aggraver. Le PLU est un outil efficace pour en limiter les effets, en favorisant la nature en ville, en maintenant les espaces de pleine-terre et en désimperméabilisant les sols, en limitant l'emprise au sol des bâtiments neufs, en privilégiant certains matériaux de construction et une architecture adaptés, et en permettant aux habitants d'avoir accès à des espaces verts, lieux ombragés, fontaines et plans d'eau, etc. près de chez eux.

Le projet de PLU de Paris décline un certain nombre d'orientations et de dispositions allant dans ce sens. L'Autorité environnementale suggère d'aller au-delà en repensant la ville comme une ville "fraîcheur", avec une stratégie d'ensemble incluant la reconfiguration des espaces publics et la transformation du bâti existant, s'inspirant des travaux de la mission interne de la Ville de Paris présentés dans le rapport "Paris 2050".

2) La gestion du risque d'inondation

Le dérèglement climatique est également susceptible d'aggraver les risques de crues. À cet égard, le PLU est un des moyens pour la collectivité publique de traduire la responsabilité qui lui incombe de protéger les habitants contre ces risques et de développer un urbanisme résilient, en évitant la réalisation de projets d'aménagement en zone inondable ou en les encadrant strictement.

12,7% du territoire parisien est en zone inondable. L'Autorité environnementale constate que le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) thématiques privilégient l'adaptation de l'occupation des rez-de-chaussée et des sous-sols ainsi que les mesures favorisant l'infiltration de l'eau de pluie dans les sols. Toutefois, compte tenu de l'importance de certains secteurs de projet en zone inondable, l'implantation des bâtiments et la configuration des futurs quartiers devraient être davantage le fruit d'une conception fondée sur un objectif de réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens ainsi que d'amélioration de la résilience.

Un PLU qui répond aux enjeux de la biodiversité en ville

La construction des villes a mené à la destruction d'habitats abritant des écosystèmes complexes. Cet effet a eu des conséquences sur la qualité de vie des habitants. Les écosystèmes riches en biodiversité fournissent pourtant des services écologiques essentiels tels que la purification de l'air et de l'eau, la pollinisation des cultures, la prévention des maladies et la régulation du climat. Une biodiversité abondante permet de maintenir la stabilité des écosystèmes, réduisant ainsi les risques de propagation de zoonoses, telles que celles qui se sont manifestées récemment.

Aujourd'hui, la planification de l'urbanisme offre une opportunité aux villes de limiter leur impact sur la biodiversité, voire d'accueillir de nouvelles espèces végétales et animales en leur sein. Un PLU peut intégrer des dispositions pour la création de parcs, de trames vertes et de corridors écologiques, favorisant ainsi la biodiversité en préservant les habitats naturels et en permettant la circulation des espèces.

Dans le PLU de Paris, l'Autorité environnementale observe que l'analyse de l'état initial de l'environnement repose sur une solide base d'études et apprécie l'engagement à mieux prendre en compte les réseaux écologiques. Cela inclut la trame brune (qui concerne la biodiversité des sols), la trame noire (en relation avec la pollution lumineuse) et une trame blanche (en lien avec la pollution sonore). Cependant, l'Autorité environnementale exprime des réserves quant à une approche des habitats naturels et de la végétation plus quantitative que qualitative. Elle recommande une meilleure caractérisation des fonctionnalités écologiques existantes, notamment dans les zones de projet, ainsi qu'une description plus détaillée des types d'essences et de strates végétales envisagées.

La réintroduction d'éléments de biodiversité dans le cœur de la ville est conditionnée par la création d'habitats pouvant l'accueillir. Ainsi, par exemple, le PADD, en fixant l'objectif ambitieux d'atteindre le taux de 10 m² d'espaces verts accessibles par habitant d'ici 2040, implique la création de près de 300 ha d'espaces verts supplémentaires dans Paris, qui permettront également d'accueillir de nouveaux écosystèmes. L'Autorité environnementale estime nécessaire de préciser quels seront les moyens affectés à cet objectif. A défaut, il pourrait apparaître comme l'énoncé d'une intention ayant peu de chance d'être réalisée.

La poursuite du développement des mobilités actives : bon pour les poumons, les oreilles, le moral, la productivité et le cœur

La marche et le vélo sont des moyens de déplacement à la fois rapides, bons pour l'environnement et bons pour la santé. Réduire la dépendance à l'automobile et la congestion routière est un moyen de diminuer les pollutions associées (sonores et atmosphériques) et d'améliorer la santé des habitants et, par ricochet (diminution de l'absentéisme au travail, plus grande ponctualité...) la productivité. La promotion des modes actifs de déplacement est en outre une composante essentielle de l'urbanisme et de l'urbanité. Dans un PLU, il est possible, en adaptant les voiries, les carrefours, les stationnements, les trottoirs et l'aménagement des espaces publics en général de favoriser l'utilisation concomitante et apaisée de ces modes de déplacement.

Le PLU de Paris s'inscrit dans la continuité des tendances positives visant à réduire l'utilisation de l'automobile et à promouvoir les modes de déplacement actifs dans Paris intramuros. En effet, la marche a progressé de 50 % de 2001 à 2018, et le nombre de déplacements à vélo à Paris et en petite couronne a été multiplié par quatre dans la même période.

La réduction de la vitesse maximale à 30 km/h, la piétonisation de certaines zones et l'adaptation de la voirie pour sécuriser les cyclistes sont autant de mesures qui ont permis cette évolution. La mise en place de mesures analogues est possible dans la quasi totalité des villes d'Île-de-France, avec la nécessité pour celles-ci de travailler ensemble pour garder une vision cohérente du réseau de transports. Ainsi, la Ville de Paris gagnerait à prévoir des objectifs chiffrés et des dispositions précises en matière d'itinéraires piétons et cyclables, afin de permettre de faciliter et développer leur usage entre Paris et les autres territoires de la Métropole, notamment en petite couronne.



Le Paris du réemploi

En privilégiant la reconversion et la transformation de l'existant plutôt que sa démolition et la reconstruction, la Ville de Paris entend sauvegarder son patrimoine architectural, y compris relativement récent, tout en évitant le gaspillage des ressources inhérent aux opérations de destruction/reconstruction.

L'Autorité environnementale souligne l'intérêt de ce principe affirmé dans le projet de PLU de valoriser et d'adapter le bâti existant, mais estime nécessaire qu'il soit traduit en dispositions suffisamment précises et efficaces pour atteindre les objectifs annoncés.

La Mission régionale d'autorité environnementale d'Île-de-France

Les autorités environnementales sont des collèges d'experts indépendants des maîtres d'ouvrage et des autorités décisionnaires. La loi répartit les compétences de trois types d'autorités environnementales. Pour l'Île-de-France, l'autorité environnementale rendant le plus grand nombre d'avis (environ 150 par an) est la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe). Elle prend également de nombreuses décisions sur des plans et programmes (environ 200 par an), des PLU notamment.

Elle est composée de neuf membres : cinq sont membres de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), placée auprès du ministre chargé de la transition écologique, et quatre sont extérieurs au ministère (un architecte-urbaniste, un architecte-ingénieur, un professeur d'urbanisme et de paysage, un écologue). Ses membres sont épaulés par deux assistantes et par seize agents en poste à la direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DRIEAT) mais placés sous l'autorité du président de la MRAe.

Les décisions et les avis de l'Autorité environnementale sont pour l'essentiel rendus deux mois après le dépôt du dossier (trois mois pour les avis liés aux plans et programmes). Débattus et délibérés entre les membres tous les mercredis, ils sont mis en ligne dans les heures qui suivent leur adoption et transmis au demandeur et aux autorités décisionnaires ainsi qu'au maire de la commune lorsqu'il n'est pas le demandeur.

Les avis et décisions de la MRAe sont consultables via le lien suivant : <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/ile-de-france-r20.html>

Pour écrire à l'Autorité environnementale, l'adresse est : mrae-idf.migt-paris.igedd@developpement-durable.gouv.fr

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
ÎLE-DE-FRANCE