

Avis du Conseil de développement de GPS&O

Le projet d'aménagement et de développement durables du territoire dans le cadre du plan local d'urbanisme intercommunal

Avis adopté lors de l'Assemblée plénière du CODEV le 19 novembre 2018

Pierre Cardo, Président du Conseil de développement
Daniel Bazin, rapporteur du groupe de travail

1) Un avis partiel lié au calendrier d'élaboration

La procédure d'élaboration du PLUI par la communauté urbaine suit un calendrier fixé soit par la réglementation en vigueur, soit dicté par les différentes concertations que celle-ci souhaite mener soit avec les communes, soit avec un certain nombre d'institutionnels ou les habitants du territoire.

Soucieuse de faire valider politiquement chacune des étapes avant d'entamer la suivante, ce qui semble parfaitement légitime, la communauté urbaine a d'abord élaboré le diagnostic territorial et le Projet d'aménagement et de développement durables du territoire (PADD) qui fixe les grandes orientations d'aménagement qui devront trouver leur traduction dans les documents à caractère purement réglementaires que sont le plan de zonage, le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation.

En Juin 2018, le CODEV a été saisi des deux premiers documents, seuls disponibles à cette date et à la date de rédaction de cet avis. Le CODEV s'est interrogé sur le timing de son avis. Une première solution eût été d'attendre que la totalité du document, arrêté au moins dans ses principes par la communauté urbaine lui soit soumise. Cela ne pouvait s'envisager avant la fin de l'année 2018, le timing imposé par la CU prévoyant un arrêt du document lors de la séance du 13 Décembre. En tout état de cause, les dits documents ne pouvant être fournis qu'environ 15 jours avant cette date, cela ne laissait en aucun cas le temps nécessaire au CODEV pour les examiner sérieusement.

Après avoir examiné, en premier lieu la portée que pourrait avoir l'avis du CODEV, en second lieu le calendrier imposé, il a été décidé de donner un premier avis partiel sur le PADD pour le début du mois de Novembre, permettant ainsi à la CU de connaître les interrogations du CODEV avant d'arrêter plus avant les autres documents. Par

ailleurs, il a été décidé que l'avis du CODEV devait se focaliser sur le PADD et la traduction de ses orientations dans les OAP, tout en ne s'interdisant pas d'examiner à titre accessoire certaines dispositions du zonage et du règlement.

Cet avis partiel ne s'exprime donc que sur le PADD dans la version qui a été soumise au débat de la CU le 23 Mars 2017, ainsi que sur la version remaniée qui n'a été remise au CODEV à sa demande qu'en Octobre 2018.

2) Des interrogations sur la méthode

La construction d'un tel document stratégique sur un territoire aussi vaste et aussi peuplé, soumis à de tels enjeux sociaux est un exercice particulièrement périlleux dans des délais aussi contraints. Le CODEV tient donc à saluer, en l'état, le travail effectué par les services de la communauté urbaine, travail considérable et globalement de bonne qualité.

Il apparaît clairement que pour ce premier exercice, toutes les conditions n'étaient pas nécessairement réunies pour produire un document ambitieux traduisant une volonté politique affirmée et partagée. Ainsi l'absence d'un véritable projet de territoire élaboré par la communauté urbaine et traduisant les ambitions pour ce territoire ne permet pas, à coup sûr, de voir en quoi des options d'aménagement répondent à une ambition. De même, l'articulation des divers documents dans le temps laisse une impression mitigée sur la prise en compte d'éléments pourtant stratégiques, tels que la transition énergétique par exemple. Il est clair que le manque de clarté sur le PCAET qui est encore à l'état d'embryon ne permet pas de porter un tel jugement. De même l'élaboration en avance du PLHI (sous contrainte forte de délai bien sûr) ne permet pas de vérifier en l'état la concordance des objectifs.

Il est clair dans ces conditions, et encore une fois avec la contrainte d'un calendrier très serré, que le document ne pourra que reprendre en très grande partie la somme des orientations d'aménagement des PLU communaux existants, dont ils assurent en quelque sorte la continuité. En l'état, de grandes orientations d'aménagement, transversales, ont donc quelque mal à transparaître, l'exercice consistant essentiellement à mettre en cohérence un grand nombre de dispositions figurant dans les divers PLU.

Le CODEV s'est néanmoins interrogé – mais cela est vrai dans ce domaine comme dans bien d'autres – sur le rôle des communes petites (rurales notamment) et moyennes à la fois dans l'élaboration mais aussi dans la mise en œuvre du PLUI, notamment avec le sentiment qu' un certain nombre de prérogatives ou de réflexions sur leur avenir leur échapperait désormais et avaient peu de chances d'être repris dans un document dont la portée pourrait ne pas leur sembler adaptée à leur propre territoire. Cela nécessitera vraisemblablement de la part de la CU et de ses services beaucoup de pédagogie, d'écoute et d'accompagnement.

3) La présentation d'ensemble du PADD

Ainsi que cela a déjà été mentionné, l'absence même d'un embryon de projet de territoire partagé par l'ensemble des élus ne semble pas permettre de juger en quoi les orientations d'aménagement pourraient y répondre. Dans ces conditions, le PADD ne pouvait être qu'un document de portée assez générale ne prenant pas d'options par trop tranchées dans tel ou tel domaine. Si rien de ce qui est dit n'est choquant ou ne peut emporter l'adhésion, pour autant on a quelques difficultés, tant les termes employés sont souvent de portée générale et transposables en d'autres lieux, à trouver un fil conducteur ou une ligne maîtresse forte d'aménagement. L'environnement, le paysage, la mobilité, l'aménagement, l'activité économique sont bien évidemment traités mais sans qu'on puisse se dire qu'il s'agit là de choix forts, engageant fortement l'avenir du territoire.

L'exemple d'EOLE

Ainsi, à titre d'exemple, mais celui-ci est tout de même assez significatif, on a beaucoup de mal à comprendre ce que le territoire attend d'Eole outre la satisfaction d'une envie légitime promise depuis 20 ans. Le document s'exprime largement sur la nouvelle offre de mobilité que peut constituer l'arrivée d'un transport aussi structurant et sur l'occasion qu'elle procure pour repenser à la fois les rabattements sur les gares mais aussi un accès facilité à celles-ci pour d'autres usages de déplacement. Pour autant, il n'est pas apparu au CODEV qu'une réflexion stratégique ait été menée pour tenter de définir une stratégie d'aménagement qui puisse en découler.

S'agit-il d'offrir aux résidents actuels une meilleure mobilité et donc un accès facilité à des emplois situés hors du territoire ?

S'agit-il de créer un meilleur lien entre les secteurs d'habitation et les zones d'emploi du territoire, facilitant ainsi l'accès à ces emplois ?

S'agit-il de se situer en zone d'accueil de nouveaux habitants travaillant et habitant actuellement hors de la zone et soudainement attirés par une accessibilité accrue cela entraînant une économie présente, mais uniquement celle-là ? Et à quels autres services doit-on répondre pour réellement attirer ces nouvelles populations ?

Ou s'agit-il de devenir des « arrières cours » (cela n'est pas nécessairement péjoratif) des grands centres d'emploi de la Défense par exemple, et dans ce cas dans quelle complémentarité ?

S'agit-il d'en espérer un développement du tertiaire ? Mais à ce jour aucun pôle d'importance n'existe sur le territoire sur lequel s'appuyer, et cela interroge donc sur les conditions à mettre en œuvre pour attirer ce type d'activités.

Ces questions ressortent bien sûr d'une réflexion plus large, mais leur traduction dans les OAP ne peut pas être neutre, et on ne sent pas, à la lecture du PADD à quoi elles devront répondre. Encore une fois, rien de ce qui est dit n'est contre nature, mais rien non plus n'apparaît stratégique.

Les priorités et leur ordre

Enfin sur ce chapitre, il est apparu au CODEV que l'ordre des priorités fixé dans le PADD était pour le moins discutable. Alors que le diagnostic territorial insiste fortement sur les handicaps du territoire, notamment en ce qui concerne :

- les aspects sociaux (taux de chômage et taux de pauvreté plus élevé que la moyenne régionale),
- sur les problèmes démographiques (un solde migratoire traduisant la volonté des habitants de quitter ce territoire, et globalement une population vieillissante),
- sur les problèmes économiques (une désindustrialisation marquée et non compensée en l'état, un taux d'activité très faible),
- sur les problèmes de mobilité et d'enclavement (des infrastructures insuffisantes et donc saturées),
- sur les problèmes spatiaux (ségrégation spatiale liée aux grands quartiers d'habitat social),

fixer comme première priorité de réaliser la ville paysage peut paraître paradoxal.

Sans nier la prégnance des questions environnementales sur ce territoire, ni sur le fait que son image est avant tout liée au grand paysage de la Seine, à ses coteaux, à ses espaces naturels, ni qu'il faille préserver un équilibre fragile entre espaces naturels et urbains, ni sur le fait que tout cela peut constituer à coup sûr un facteur d'attractivité résidentielle, il paraît tout de même difficile d'expliquer à un demandeur d'emploi résidant dans un quartier en politique de la ville , ne pouvant se rendre aisément par absence de transport fiable et rapide dans une autre partie du territoire pour espérer y trouver un emploi, que le premier objectif de la CU n'est pas de développer l'activité économique, d'améliorer son environnement immédiat, et de faciliter ses déplacements, mais de lui promettre en premier lieu un environnement de qualité , des paysages sauvegardés, et un accès facilité aux berges de Seine. Il a donc semblé au CODEV qu'une autre priorisation était possible.

4) Les priorités à traiter selon le CODEV

Le CODEV pense que le document en cours d'élaboration doit répondre à un certain nombre de priorités bien affirmées, en termes compréhensibles par chacun sans être un spécialiste de l'urbanisme ou de l'aménagement. S'il veut entraîner l'adhésion, le document doit avant tout être compris.

Le CODEV partage le sentiment de la CU de devoir vraisemblablement affirmer par la Seine l'identité de ce territoire. C'est en effet la présence de la Seine qui a modelé les paysages, mais aussi les développements urbains à l'intérieur des boucles, mais aussi l'activité économique en bord de fleuve. Le CODEV ne considère pas qu'il devrait s'agir d'une priorité, mais plutôt d'un préambule fondateur intitulé : **La Seine, identité du territoire** dans lequel nombre des éléments figurant dans le premier chapitre du PADD pourraient être repris. Ce préambule ne devrait comprendre que quelques actions très

concrètes permettant effectivement de montrer la volonté de la CU de valoriser cette identité. Ainsi, le CODEV s'est étonné de ne trouver aucune stratégie sur le développement d'itinéraires permettant de rejoindre un ensemble de points de vue sur le grand paysage de la vallée de la Seine (non définis d'ailleurs, comme si aucune réflexion n'avait été menée sur ce point). Cela pourrait utilement remplacer des phrases certes peu contestables dans leur principe mais dont les effets sont difficilement mesurables (la notion de « valorisation » de la Seine est tout de même assez générale et les projets portuaires par exemple risquent d'être incompatibles avec la valorisation du patrimoine naturel). Il semble enfin important de signaler que la Seine si elle présente une caractéristique fondamentale du paysage peut être vécue par nombre d'habitants du territoire comme une coupure parfois difficilement franchissable et source de beaucoup de problèmes de déplacements. Sa « valorisation » doit donc être subtile.

Le CODEV estime que le PLUI devra ensuite répondre à quatre priorités, mais il ne lui appartient pas, bien entendu de proposer une rédaction précise du document PADD. Pour autant, il lui semble, en l'état actuel, et encore une fois dans un avis ne portant que sur le PADD, que le document devrait traduire les objectifs suivants :

A) Renforcer l'accessibilité et améliorer la mobilité

Outre les éléments déjà développés sur Eole, peu de choses sont dites sur la mobilité autour de cette infrastructure majeure, notamment sur le traitement des rabattements sur les gares qui peuvent avoir des effets en termes de choix d'aménagement, et notamment sur les traversées de Seine pour permettre aux habitants de la rive droite de rejoindre les gares.

Le territoire est particulièrement soumis à des contraintes d'enclavement laissant difficiles les liaisons avec d'autres pôles de développement, que ce soit Cergy Pontoise, Saint Quentin en Yvelines et Versailles ou la proche couronne parisienne. Pour autant, en dehors d'Eole qui devrait améliorer les liaisons vers la proche couronne et Paris, il est apparu au CODEV que l'ensemble des autres liaisons, notamment routières étaient pour le moins hypothétiques et que leur horizon apparaît trop lointain, voire incertain, pour pouvoir espérer une résolution raisonnable des problèmes de déplacements. Sans même parler de l'A104 sur laquelle les oppositions restent vives ainsi que les divergences de vues entre les élus concernés (et dont le coût exorbitant ne laisse pas envisager une réalisation à court ou moyen terme), des difficultés subsistent sur le désenclavement de la boucle de Chanteloup par la liaison RD 30 – RD 190 pourtant vitale pour désengorger aussi le franchissement de Seine à Poissy. La liaison A13 – RD 28 (ex C13-F13) n'est pas inscrite au SDRIF et traverse le PNR du Vexin. Son acceptabilité reste donc tout à fait hypothétique. Il n'est nullement fait mention par ailleurs de son éventuel phasage avec le seul franchissement de Seine à Gargenville et un nouveau raccordement sur A 13.

Il paraît donc peu probable que des améliorations soient apportées rapidement et on peut donc légitimement s'interroger sur la capacité du territoire à accueillir durablement le volume de logements fixé pour chaque année par l'Etat et la Région dans le cadre de la loi Grand Paris. Cela est également vrai pour l'activité économique où l'accessibilité du territoire ne peut rester un vœu pieux

Le CODEV s'est également interrogé sur le fait que le PADD parle peu des nouvelles mobilités, ne traduise pas un schéma des déplacements cyclables, ne fixe pas comme un enjeu majeur l'organisation de la multi modalité sur les pôles gare et ne dise pas un seul mot de la LNPN ni de ses effets éventuels sur le territoire. Il s'agit pourtant d'une infrastructure vitale pour espérer améliorer la fréquence et la rapidité des trains desservant le territoire et notamment Eole qui restera dans un premier horizon confronté aux mêmes difficultés que le Transilien.

B) Assurer la transition économique

Le territoire est confronté depuis des décennies à une désindustrialisation forte qui, à ce jour n'a pas trouvé de compensation si ce n'est, partiellement, dans l'activité présente. Le CODEV ne détient pas, bien évidemment de solution miracle mais il est clair qu'un peu de réalisme sur le chapitre ci-dessus est vraisemblablement un facteur d'attractivité.

Pour autant, il est apparu au CODEV que le PADD était tout de même assez discret sur l'activité liée à la Seine. Ainsi, le développement des activités portuaires (Limay, Achères, Triel) est juste évoqué, comme s'il s'agissait d'une activité accessoire ou « extra-territoriale ». Notamment l'impact de ces activités portuaires sur le territoire, sur l'hinterland, sur la façon dont le territoire accompagne ces activités n'apparaît pas traité alors même qu'il s'agit d'emprises importantes.

Compte tenu de la transformation des modèles économiques, il conviendrait de s'interroger sur les futurs besoins et futurs modèles de fonctionnement des entreprises de demain, afin d'en faire un cahier des charges de l'attractivité économique du territoire.

L'activité tertiaire n'est pas abordée, et cela ne peut donc se traduire dans des orientations d'aménagement, notamment par exemple dans les quartiers de gare liés à Eole. On n'imagine pas, à ce stade comment le PADD va dicter l'aménagement des quartiers qui pourraient être prioritaires en la matière.

Il semblerait important au CODEV que le PADD puisse également parler des nouvelles filières que le territoire accueille ou pourrait accueillir, notamment pour mesurer en quoi des actions en matière de foncier ou d'aménagement pourraient être de nature à faciliter leur développement (libération de foncier sur de petites emprises par exemple). Cela pourrait concerner par exemple l'écoconstruction, l'éco industrie, les transports intelligents et les véhicules du futur, la logistique du dernier kilomètre, le traitement

des déchets.... Plus globalement le CODEV souhaiterait qu'au-delà de l'accueil d'activités, le territoire s'interroge également sur ce qu'il met en œuvre pour accompagner ces activités. Ainsi, le potentiel forestier du territoire est important, et on peut imaginer vraisemblablement un certain développement de l'activité bois de construction. Mais cela impose une intervention sur l'accessibilité aux massifs boisés et aussi interroge sur la façon, par exemple, dont le règlement de construction « imposé » sur le territoire facilite ou non le développement de cette activité.

Le CODEV a partagé les souhaits de la CU sur le développement de l'activité touristique qui ne peut être d'ailleurs qu'à développer, certainement pour favoriser d'une part le tourisme « résidentiel » (faire connaître les atouts touristiques du territoire à ses habitants), mais cela nécessite une véritable volonté de mettre en avant les atouts touristiques du territoire. Il s'est étonné à cet égard que le PADD ne mentionne la base de loisirs de Verneuil que pour parler de la biodiversité et ne cite même pas celle de Moisson pourtant juste limitrophe.

Enfin, le CODEV a constaté la disparition continue des activités dans le tissu urbain constitué et son remplacement quasi systématique par de l'habitat. Il apparaît donc que le développement économique ne pourra se faire quasiment que sur des extensions urbaines, entraînant de fait une concurrence foncière avec les extensions souhaitées en termes d'habitat. Le PADD devrait s'attacher à traiter cette question, de façon plus nuancée que le simple principe de limitation de la consommation des espaces naturels.

C) Concevoir un aménagement durable répondant aux besoins du territoire

Comme sur bien d'autres territoires, le principal enjeu du PLUI est de concilier des intérêts contraires. Le CODEV partage l'ambition affichée par la CU de limiter la consommation d'espaces naturels et ce de manière drastique. Il partage donc la volonté de conforter les pôles urbains et donc de densifier les tissus existants. Pour autant il souhaite attirer l'attention de la CU sur l'acceptabilité par les populations de ce principe et sur la baisse d'attractivité du territoire qui pourrait en découler. Jusqu'alors, de nombreux nouveaux arrivants venaient sur ce territoire pour y trouver une maison individuelle, de préférence en bordure de la campagne. Le changement de modèle urbain impose de mettre en valeur d'autres atouts du territoire (environnement, mobilité, services...) sur lesquels le travail à faire reste important.

Comme cela a déjà été dit, le CODEV souhaiterait que le PADD soit plus explicite sur les enjeux des pôles gare, notamment ceux liés à l'arrivée d'Eole.

Enfin, le CODEV note que le document actuellement soumis reste muet sur plusieurs questions : l'accueil des gens du voyage, le traitement des déchets et notamment la collecte des déchets lourds, les espaces à l'abandon, le traitement des forêts, la mise en valeur du patrimoine et des centres anciens.

D) Assurer l'équilibre entre des espaces naturels valorisés et développement urbain

La question environnementale est traitée transversalement dans le document et se retrouve à de nombreux points. Cela montre l'importance que la CU accorde à cette question. Pour autant, la seule affirmation de principes généraux ne saurait suffire à traduire une volonté politique. En l'absence de précisions, le CODEV a donc relevé un certain nombre de points de vigilance qui devront être examinés dans la mise au point des documents plus précis.

La question des continuités écologiques se pose, notamment en raison de coteaux presque totalement urbanisés désormais par exemple entre Triel et Issou. Le PADD ne donne pas de principes d'action pour les maintenir ni de stratégie pour en reconquérir. La valorisation de la Seine ne saurait se limiter aux aspects paysagers lointains. Le traitement des berges notamment, leur protection, leur accessibilité doivent être préservés. Le CODEV souhaiterait que les agriculteurs, au-delà de leur rôle économique soient également mis en avant dans leur rôle de gestion des paysages. Le PADD est relativement discret sur la façon de prendre en compte la trame verte. Le CODEV souhaite également que la fonction écologique du fleuve soit affirmée.

Enfin, sur la valorisation du patrimoine bâti des grands ensembles d'habitat social, on peut légitimement s'interroger sur la pertinence de cet objectif en regard des grands projets de rénovation urbaine qui, pour la plupart n'ont pas intégré une quelconque volonté en la matière. De même, le PADD ne décrit pas les actions, forcément de type réglementaire qui permettraient de sauvegarder les villas de bord de Seine.

5) Conclusion

Le groupe de travail mis en place au sein du CODEV s'est réuni à de multiples reprises et les échanges y ont été particulièrement riches et fournis. Le présent avis ne peut traduire complètement la nature de ces échanges, mais ceux-ci ont toujours été menés dans un esprit constructif et sans chercher à porter systématiquement un regard critique sur le travail des services de la CU.

Le principal écueil rencontré a été, comme lors de l'examen du PLHI, l'articulation de ce document par rapport à une stratégie territoriale non exprimée à ce jour. Ainsi, même si certaines des questions posées ont un lien direct avec le PLUI, d'autres renvoient à une réflexion sur le territoire, ses atouts, son devenir, en somme à l'expression d'une volonté politique partagée sur ce territoire.

Cela se ressent assez clairement dans la présentation d'ensemble du document, et notamment dans la fixation des axes d'action dont le premier est forcément le plus consensuel. Le CODEV, pourtant très sensible aux questions environnementales considère qu'il ne constitue pas la première priorité, sauf si l'objectif sous-jacent est de ne développer que l'attractivité résidentielle du territoire et elle seule.

Cela se ressent également dans l'absence apparente de stratégie claire sur les effets attendus d'Eole sur le territoire. Au-delà de la mobilité en tant que telle, quels nouveaux atouts Eole offre-t-il au territoire en matière de développement économique ? En l'absence de réflexion sur ce thème, on peut légitimement penser que là aussi, le choix d'un développement uniquement résidentiel est fait qui, à lui seul, ne répondra pas aux défis socio-économiques du territoire et notamment à l'amélioration du taux d'emploi intrinsèque.

Cela se ressent également dans l'approche des activités liées à la Seine. Ainsi, le sentiment est fort que l'activité portuaire n'est jamais considérée dans son rapport au territoire, mais plutôt comme quelque chose d'imposé, d'extra territorial. Ce qui est mentionné à plusieurs reprises comme un atout d'un territoire de transition entre Paris et le Havre, ce qui devrait contribuer à l'ouverture de la Région sur sa façade maritime n'est ensuite pas exploité pour en déduire des stratégies possibles de développement et les traduire en options fortes d'aménagement. Mais il en va de même du développement touristique, par exemple avec la valorisation des berges, avec les points de vue sur le grand paysage qui ne sont même pas identifiés, sur les pôles de loisirs, sur le patrimoine industriel.

Enfin, le CODEV a voulu souligner que le développement de l'accessibilité du territoire, donc de l'accessibilité des grands pôles d'emploi reposait par trop sur des projets incertains, notamment en matière routière, compromettant ainsi le développement économique vital pour ce territoire. Mais il serait illusoire de penser aussi que cette faible accessibilité soit de nature à accueillir durablement un développement urbain d'importance, notamment à hauteur des objectifs fixés en termes de nombre de logements. La stratégie de moindre consommation des espaces naturels – que le CODEV soutient – conduira nécessairement à une densification forte des tissus existants. Cela entraîne une modification importante à terme de l'image du territoire, attirant jusqu'alors par la possibilité d'habiter « à la campagne ». Le fait de penser pouvoir attirer de nouveaux habitants dans des tissus densifiés, avec donc un sentiment de « campagne » certainement plus ténu, ne peut s'envisager que si d'autres atouts se dégagent : des emplois à proximité, un niveau de services exemplaire, une accessibilité optimale. Il n'est pas certain à ce jour que le PLUI – ou en tout cas les objectifs exprimés dans le PADD - permette de répondre à ces enjeux.

6) La suite du travail

Ainsi qu'il a été dit, le CODEV ne s'est prononcé que sur les documents fournis par la CU, c'est à dire, dans un premier temps le seul PADD. L'avis ne peut donc être considéré que comme partiel. Il a exprimé la demande auprès de la CU de bénéficier au plus tôt de tous les documents élaborés par elle, même si ceux-ci ont pour le moment le caractère de documents provisoires. Il en va ainsi des plans de zonage, du règlement et aussi des OAP qui, pour les premiers semblent d'ores et déjà utilisés par les services de la CU pour instruire les actes d'occupation des sols.

Le CODEV ne pourra que régler son rythme sur celui des documents fournis. Mais il est certain qu'une anticipation sur le calendrier d'arrêt fixé par la CU serait de nature à favoriser la prise en compte de ses avis par la CU.