
PROJET DE CONSTRUCTION DU SECOND GRAND SITE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DES MINISTÈRES SOCIAUX À MALAKOFF

Enquête publique environnementale unique préalable :

- à la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Malakoff
- et à la délivrance d'une autorisation de construire afin d'implanter un équipement public dénommé le « Second grand site de l'administration centrale » pour les ministères sociaux sur le territoire de la commune de Malakoff

Enquête publique du 6 novembre au 6 décembre 2023

TOME 2/2

CONCLUSIONS MOTIVEES

Commission d'enquête :

Présidente : Madame Estelle DLOUHY-MOREL

Membres titulaires : Monsieur François HUET, Madame Françoise PATRIGEON

COMPOSITION DU RAPPORT D'ENQUÊTE PUBLIQUE UNIQUE

TOME 1/2

RAPPORT D'ENQUETE PUBLIQUE UNIQUE ET SES 4 ANNEXES

TOME 2/2

**CONCLUSIONS MOTIVEES DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR
CHACUNE DES ENQUÊTES REQUISES**

Avis sur l'intérêt général du projet

Avis sur la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU de Malakoff

Avis sur la délivrance de l'autorisation de construire

Table des matières

1	Le contexte, l'objet et les enjeux de l'enquête publique	2
1.1.	L'objet de l'enquête publique	2
1.2.	Le projet et ses enjeux	2
1.2.1.	Le maitre d'ouvrage	2
1.2.2.	Nature et caractéristiques du projet soumis à enquête publique	3
1.3.	Le périmètre du projet et de l'enquête publique	4
1.4.	Les avis et consultations préalables à l'enquête publique	4
2	Le déroulement de l'enquête publique et ses enseignements	7
2.1.	La préparation de l'enquête	7
2.2.	Le dossier d'enquête	7
2.3.	Les modalités d'information et de participation du public	8
2.4.	La participation du public	9
2.5.	Le procès-verbal de synthèse des observations	10
2.6.	Le mémoire en réponse	11
3	Les conclusions motivées de la commission d'enquête	12
4	Avis de la commission d'enquête sur l'intérêt général	18
5	Avis sur la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU de Malakoff	19
6	Avis sur la délivrance d'une autorisation de construire afin d'implanter un équipement public dénommé le « Second grand site de l'administration centrale » pour les ministères sociaux sur le territoire de la commune de Malakoff	20

1 Le contexte, l'objet et les enjeux de l'enquête publique

1.1. L'objet de l'enquête publique

L'enquête publique environnementale unique porte sur la demande présentée les ministères sociaux, concernant :

- la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Malakoff,
- et la délivrance d'une autorisation de construire afin d'implanter un équipement public dénommé « Second grand site de l'administration centrale » pour les ministères sociaux, sur le territoire de la commune de Malakoff, département des Hauts-de-Seine.

Les autorités organisatrices de l'enquête sont la préfecture des Hauts-de-Seine et la préfecture de Paris, préfecture de la région Ile-de-France.

À l'issue de l'enquête publique, le dossier de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de Malakoff sera soumis pour avis par le préfet des Hauts-de-Seine au Conseil de territoire de Vallée Sud Grand Paris qui disposera d'un délai de deux mois pour approuver la mise en compatibilité du plan. Cet avis sera réputé favorable s'il n'est pas émis dans le délai de deux mois.

Ensuite, l'État se prononcera par arrêté préfectoral :

- dans une déclaration de projet sur l'intérêt général du projet emportant mise en compatibilité du Plan local d'urbanisme (PLU) de Malakoff ou d'une décision de refus,
- dans une décision sur l'autorisation de construction de l'équipement public dénommé « Second grand site de l'administration centrale » pour les ministères sociaux, éventuellement avec des prescriptions ou d'une décision de refus.

1.2. Le projet et ses enjeux

1.2.1. Le maître d'ouvrage

Dans le cadre de ce projet, la Direction Immobilière de l'État, représentant unique de l'État propriétaire, a confié la maîtrise d'ouvrage aux ministères chargés des affaires sociales, dit « Ministères Sociaux ». Ces derniers regroupent le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, et le ministère des solidarités et des familles ainsi que le ministère de la santé et de la prévention. Ils préparent et mettent en œuvre la politique du Gouvernement dans les domaines du travail, des relations sociales, de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, de l'emploi, de la formation professionnelle, de la santé publique, de l'organisation du système de soins, des solidarités, et de la cohésion sociale.

1.2.2. Nature et caractéristiques du projet soumis à enquête publique

Conformément aux instructions transmises aux ministres sociaux, le 30 octobre 2016 par le secrétaire d'État au budget, le projet vise le regroupement des services (hors cabinets ministériels) dans des sites domaniaux avec la création d'un second site, en complément du site historique Duquesne et en remplacement des sites locatifs occupés à cette date et dont les charges locatives s'établissent à plus de 28 M€/an.

Le projet s'implante sur une parcelle appartenant à l'État, précédemment occupée par un immeuble dit « tour INSEE », pour lequel un permis de démolir a été délivré le 23 décembre 2021.

En ce qui concerne le permis de construire, le projet consiste en la construction, sur 60% de la parcelle, d'un immeuble de bureaux de 35 000 m² qui permettra d'accueillir jusqu'à 2000 postes de travail.

Il est constitué de 2 bâtiments contigus et communicants : un bâtiment de grande hauteur dit IGH (126.69 NVP - 64.69 mètres) de 13 étages (dont une terrasse technique), et un bâtiment, dit bâtiment Est, de 7 étages (plus une terrasse d'agrément). Le rez-de-chaussée (accueil, salle de conférences, salles de formation) et le premier niveau (restaurant d'entreprise) sont considérés pouvant être accessibles au public.

Le coût du projet s'élève à 137 M€ pour la construction neuve et 18 M€ pour la déconstruction de la Tour INSEE.

En ce qui concerne la mise en compatibilité des documents d'urbanisme, la parcelle de l'État classée en zone UX du PLU de Malakoff ne peut pas accueillir le bâtiment projeté. Aussi, les ministères sociaux ont-ils décidé de passer par la procédure de déclaration de projet pour modifier le plan de zonage du PLU et adapter le règlement.

Pour restreindre les modifications du PLU à la seule unité foncière du projet de bâtiment des ministères sociaux, un sous-secteur de plan de masse UEa « projet SGSAC » sera inséré et des règles dérogatoires ajoutées pour cette seule unité foncière du projet :

- article UE6 : implantation par rapport aux voies et emprises publiques
- article UE7 : implantation des constructions par rapport aux limites séparatives
- article UE10 : hauteur des constructions

Le projet s'implante sur un emplacement où le conseil de territoire de l'EPT Vallée Sud Grand Paris avait décidé en octobre 2020, la création de la « ZAC de la Porte de Malakoff ». Ce projet (d'une superficie d'environ 23 000 m², composé de deux îlots : l'îlot A (tour INSEE) à l'Ouest et l'îlot B (groupe scolaire Fernand Léger, gymnase Jacques Duclos) à l'Est) avait pour ambition de redonner vie à ce quartier en y développant diverses fonctions urbaines (activités, équipements) et en requalifiant les espaces publics à la faveur des mobilités douces et des continuités paysagères.

En ce qui concerne l'intérêt général du projet, le porteur de projet le présente en 4 points :

- amélioration de l'exécution des missions de service public des Ministères Sociaux en regroupant ses agents, en créant davantage de transversalité, d'ouverture et de qualité de vie au travail à travers des espaces plus confortables, plus lumineux, plus durables, plus évolutifs et en favorisant toujours davantage l'intelligence collective.
- en complète droite ligne avec les objectifs stratégiques fixés au titre de la politique immobilière de l'État : une diminution du nombre d'implantations de l'administration centrale des ministères sociaux, un regroupement des équipes sur un site domanial et au sein d'un bâtiment offrant toute l'agilité et le confort moderne, et répondant aux exigences environnementales de la RE2020 pour une facture immobilière réduite à terme et ainsi une meilleure gestion par l'État de bâtiment public.
- participation au développement du Grand Paris avec la déconcentration territoriale des services de l'État.
- bénéfique pour le plus grand nombre grâce aux retombées sur l'activité commerciale de la zone, aux synergies créées avec l'Université Paris Cité, à l'ouverture du projet vers l'extérieur et les collectivités publiques et à l'amélioration de son environnement direct.

1.3. Le périmètre du projet et de l'enquête publique

L'évaluation environnementale a été réalisée par le maître d'ouvrage sur un projet global dit « scénario urbain de référence » occupant la totalité de la parcelle « INSEE » et prévoyant :

- la déconstruction complète du bâtiment existant. La tour INSEE, désaffectée, de type IGH W1 sur 13 niveaux, d'une hauteur de 48 mètres, construite en 1974 et assortie de 2 bâtiments latéraux en R+2 est désamiantée, déplombée et déconstruite. La parcelle est curée.
- la reconstruction d'un bâtiment de bureaux pour les ministères sociaux,
- la réservation de 40% de l'emprise foncière pour un bâtiment R+2 avec des espaces extérieurs de 900 m². La parcelle a été proposée à la ville de Malakoff pour la construction d'une école.
- la création d'une coulée verte plantée d'arbres.

L'enquête publique porte sur la construction du bâtiment et la mise en compatibilité du PLU associé.

La commission d'enquête est légitime à se prononcer sur l'ensemble des impacts du projet soumis à évaluation environnementale ainsi que les mesures prises pour éviter, réduire et compenser les effets notables du projet sur l'environnement et la santé humaine.

1.4. Les avis et consultations préalables à l'enquête publique

L'avis du Secrétariat Général à l'Investissement (SGPI) d'octobre 2022 :

Le **SGPI est favorable** à la réalisation du projet **avec les recommandations importantes** suivantes :

- Obtenir aussi vite que possible l'avis de l'autorité environnementale, Intégrer dans l'ESE une analyse carbone plus précise et si possible en chiffrant également le scénario de réhabilitation,
- Proposer une analyse de risque plus précise,
- Compléter l'analyse socioéconomique par une analyse d'impact sur le périmètre de la commune de Malakoff en essayant si possible de renouer un dialogue constructif avec la mairie, notamment dans la perspective de conduite du projet de groupe scolaire.

L'avis de l'Autorité Environnementale du 28 juin 2023

Sur le projet global, l'Autorité environnementale a émis 26 recommandations sur la qualité de l'air, les émissions de gaz à effet de serre, les nuisances sonores, le cycle de vie des matériaux dans le cadre du chantier (déblais et remblais) et demande entre autres, de mettre à disposition et justifier les calculs de l'étude multicritère de comparaison entre les scénarios de rénovation de la tour Insee et le projet retenu et de l'impact carbone

L'examen conjoint des personnes publiques associées du 5 juillet 2023

La mairie de Malakoff précise que si la ville n'est pas opposée à la venue des salariés des ministères sociaux, la mairie souhaite faire part de son désaccord sur l'intérêt général de l'opération et la mise en compatibilité du PLU. Elle engage les Ministères Sociaux à abandonner leur projet de démolition reconstruction de l'immeuble INSEE, à travailler une solution de restructuration du bâti actuel et à co-construire ce projet avec les collectivités et les habitants.

La maire du 14ème arrondissement précise qu'elle partage le message de la maire de Malakoff. Le projet va par ailleurs à l'encontre de l'objectif du PLU de Paris de limiter la hauteur des immeubles à 38 m. Le projet est également en contradiction avec la politique du gouvernement en termes d'aménagement urbain qui incite à privilégier la réhabilitation à la démolition-reconstruction.

Les avis des services instructeurs sur le permis de construire n° PC 092 046 23 01793

Nom du service consulté	Nature de l'avis
Sous-commission départementale de sécurité	Favorable avec prescriptions
Sous-commission départementale de sécurité publique	Favorable avec prescriptions
Sous-commission départementale d'accessibilité	Favorable
Inspection générale des Carrières	Prescriptions proposées sur les confortations souterraines et fondations profondes du bâtiment
Architecte des Bâtiments de France	Donne son accord
Conseil départemental du 92 - Direction de l'eau	Prescriptions et montant de la participation financière au raccordement sur le réseau départemental d'assainissement
Conseil départemental du 92 - Direction de la voirie	Pas d'impact sur une route départementale – Pas d'avis à émettre
Ville de Paris	Service voirie : Avis favorable avec réserves Service assainissement : favorable Avis du Maire du 14e arrondissement de Paris : Défavorable
EPT Vallée Sud Grand Paris	Avis favorable (volet environnement et volet eau-assainissement voirie)
ENEDIS	Tacite favorable
Maire de Malakoff	Défavorable

2 Le déroulement de l'enquête publique et ses enseignements

Par décision n°E23000045/95 en date du 27 juillet 2023, le président du tribunal administratif de Cergy-Pontoise a constitué une commission d'enquête composée de Estelle Dlouhy-Morel, présidente, de deux membres Françoise Patrigeon et François Huet et d'une suppléante Anais Sokil.

2.1. La préparation de l'enquête

L'enquête publique initialement prévue du 22 septembre au 25 octobre 2023 a été décalée en novembre, le dernier avis des PPA étant attendu pour fin octobre.

Le 24 août 2023, la commune de Malakoff demande au juge des référés d'enjoindre l'arrêt immédiat des travaux de déconstruction de la tour INSEE. Le 22 septembre 2023, la requête est rejetée par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise : le permis de démolir, avec un avis favorable de la commune de Malakoff a été délivré par le préfet des Hauts-de-Seine le 23 décembre 2021 et n'a pas fait l'objet de recours, le permis de démolir est donc définitif.

L'enquête publique a été organisée selon l'arrêté inter-préfectoral, préfecture des Hauts-de-Seine et préfecture de la région Île-de-France, PREF-DCL/BEICEP n°2023-235 du 11 octobre 2023.

2.2. Le dossier d'enquête

Le dossier d'enquête préparatoire dématérialisé et incomplet a été remis à la commission d'enquête le 10 septembre 2023, un dossier papier provisoire a été remis le 25 septembre, soit 2 mois après la nomination de la commission d'enquête. La commission d'enquête a proposé le 27 septembre 2023, au porteur de projet, un nombre important de modifications pour que le dossier d'enquête soit davantage facile d'accès par le public.

Le dossier d'enquête complet, définitif et dématérialisé a été transmis à la commission d'enquête lors d'une réunion avec le porteur de projet le 20 octobre 2023. A cette occasion, la commission d'enquête a constaté que l'organisation du dossier papier avait été considérablement améliorée et qu'il semblait contenir les pièces requises.

Le dossier d'enquête publique comporte 6 parties (présentées en classeur avec spirales de couleur différentes pour le dossier papier).

- Partie 1 : Introduction - sommaire du dossier, guide de lecture, résumé non technique du projet et résumé non technique de l'étude d'impact ;
- Partie 2 : mise en compatibilité du PLU de Malakoff par déclaration de projet – note de cadrage juridique, note présentant l'intérêt général du projet, présentation de la mise en compatibilité du PLU, procès-verbal de la réunion d'examen conjoint ;
- Partie 3 : Demande de permis de construire- toutes les pièces et plans obligatoires du permis de construire, les documents spécifiques IGH, les documents spécifiques ERP, les avis des services instructeurs sur le dossier de PC ;

- Partie 4 : Études environnementales et socioéconomiques – étude d'impact environnementale, avis de l'Autorité environnementale et mémoire en réponse du maître d'ouvrage, étude socioéconomique, avis du Secrétariat Général pour l'Investissement (SGPI) et mémoire en réponse du maître d'ouvrage ;
- Partie 5 : avis rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire – avis de l'autorité environnementale, avis des collectivités territoriales ;
- Partie 6 : Concertation – concertation préalable, concertation de mise en compatibilité des documents d'urbanisme, concertation continue.

Le dossier d'enquête a été mis en ligne en version numérique, avant le début de l'enquête, le 27 octobre 2023 sur le site <https://www.ep-SGSAC.fr> et mis à disposition pendant toute la durée de l'enquête. Les pièces du dossier étaient mises à disposition du public en version numérique :

- Sur le site internet de la préfecture des Hauts-de-Seine : <https://www.hauts-de-seine.gouv.fr/Publications/Annonces-avis/Enquetes-publiques/Enquetes-publiques-2023-projets/MALAKOFF>
- Sur le site internet de la préfecture de la Région d'Île-de-France, préfecture de Paris : <http://prefectures-regions.gouv.fr/ile-de-france/documents-publications> (thème : Enquêtes publiques)

Pendant toute la durée de l'enquête, le dossier était également consultable à partir d'un support informatique mis à disposition du public au siège de l'enquête, et dans les mairies de Vanves, Paris 14^e et Paris 15^e.

Un dossier sur support papier était consultable au siège de l'enquête.

2.3. Les modalités d'information et de participation du public

Les modalités d'information et de participation du public ont été conformes aux prescriptions de l'arrêté inter-préfectoral.

Les avis d'enquête publique réglementaires, faisant connaître l'ouverture de l'enquête ont été publiés, par voie d'affiches, en mairie de Malakoff, mairie de Vanves, mairie de Paris 14^e, mairie de Paris 15^e et autour du site, avant l'ouverture de l'enquête et pendant toute la durée de celle-ci. La présence des affiches a pu être constatée lors des différentes permanences et des certificats d'affichage ont été dressés par huissier.

L'avis d'enquête publique faisant connaître l'ouverture de l'enquête a bien été publié, quinze jours avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci dans deux journaux, Le Parisien et Les Échos.

Les avis ont également été publiés sur les sites internet de la préfecture des Hauts-de-Seine et la préfecture d'Île-de-France.

La mairie de Malakoff a relayé l'information concernant l'enquête sur son propre site internet.

La commission d'enquête a constaté que l'information a également été publiée par divers médias (ex : le site internet du « Journal du Grand Paris »).

Les courriers destinés à la commission d'enquête pouvaient être adressés au siège de l'enquête.

Les sept permanences, dont quatre en mairie de Malakoff, ont été tenues par la commission d'enquête aux dates et horaires prévus. Seulement 7 personnes se sont présentées aux commissaires enquêteurs.

Les observations ont été déposées en ligne de façon électronique sur un registre dématérialisé (<https://www.ep-SGSAC.fr>) et une adresse courriel (ep-SGSAC@registre-dematerialise.fr).

2.4. La participation du public

La réunion d'information et d'échanges du 20 novembre 2023, prévue dans l'arrêté préfectoral, a réuni environ 45 personnes qui ont posé 23 questions. L'autorité organisatrice et le porteur de projet ayant indiqué que les précédentes réunions de concertation avaient recueilli un large public, la commission d'enquête n'a pas demandé de publicité spécifique ciblant cet événement. Compte tenu de la faible participation du public à la réunion, la commission d'enquête reconnaît qu'une publicité complémentaire aurait été nécessaire. Les participants ont également indiqué que la démolition en cours de la tour INSEE, pendant l'enquête publique, laissait penser que tout était joué d'avance et qu'ainsi la réunion ne servait à rien.

Cependant, la participation du public concernant le dépôt des observations et la consultation du dossier est jugée satisfaisante.

Les cinq registres d'enquête papier contiennent 10 observations :

- 9 observations ont été déposées sur le registre de Malakoff,
- 1 observation a été déposée sur le registre de Vanves,
- Aucune observation déposée sur les registres de Paris 14^e et Paris 15^e.

330 observations ont été déposées par voie dématérialisée : 328 observations sur le registre dématérialisé et 2 observations par courriel.

39 observations contiennent au moins une pièce jointe.

Plus de 30% des observations déposées sur le registre dématérialisé sont anonymes. La majorité des observations ont été déposées par des particuliers, cependant plusieurs observations ont été déposées par l'association IN'C Malakoff. Le dernier jour de l'enquête, il a été constaté le dépôt d'une observation de la part de l'EPT Vallée Sud Grand Paris, la mairie de Malakoff et la mairie de Paris 14^e.

En complément, le site internet dédié à l'enquête publique, a été très fréquenté avec près de 7 000 visiteurs. 2 563 visiteurs ont téléchargé au moins un des documents de présentation soit 36.7% des visiteurs.

En nombre, la participation du public peut être qualifiée de très satisfaisante.

Les documents d'information du public nécessitent un investissement important pour leur lecture et l'analyse des données techniques mais proportionnelles aux enjeux du projet. Ainsi, un nombre significatif d'observations a montré une bonne connaissance des aspects du dossier concernant le bilan carbone, la sobriété opposée au gaspillage des ressources, le bilan financier de l'opération,

l'artificialisation des sols, les nuisances du chantier, l'insuffisance de végétalisation et le manque d'écoute/de dialogue de la part des Ministères Sociaux. Ces observations très circonstanciées, notamment celles des associations, ont montré une bonne connaissance du projet et de ses impacts.

Plus des deux tiers des observations expriment un avis défavorable au projet. Les participants ne sont pas opposés à l'accueil de l'administration centrale des ministères sociaux qui aurait des effets économiques positifs pour la ville de Malakoff mais ils se sont prononcés globalement contre la construction d'un immeuble neuf de bureau notamment pour les considérations suivantes :

- le déconstruction/reconstruction induit un gaspillage de ressources et un bilan carbone élevé ;
- l'exemplarité nécessaire de l'État dans la Stratégie Nationale Bas Carbone ;
- l'architecture retenue pour le bâtiment forme un haut mur entre Paris et Malakoff et non le trait d'union souhaité par les 2 communes ;
- l'anachronisme du projet ;
- la procédure de déclaration de projet pour la mise en compatibilité du PLU est perçue comme un acte brutal ;
- la modification du PLU n'est pas établie conformément au tissu de la ville et de de son identité ;
- l'artificialisation des sols, l'insuffisance de végétation ;
- des interrogations sur le devenir de 40% de la parcelle ;
- les nuisances pendant les travaux ;
- la circulation dans le quartier et les mobilités douces.

2.5. Le procès-verbal de synthèse des observations

La commission d'enquête a analysé les 340 observations déposées par le public en classant chaque partie thématique d'une observation – appelée item d'observation- dans chacun des thèmes suivants :

- A – Enquête publique – Participation du public - concertation ;
- B – Intérêt général ;
- C – Architecture du projet et insertion dans le territoire ;
- D – Mise en compatibilité du PLU ;
- E – Impact des travaux préparatoires : patrimoine, bilan carbone et gaspillage de ressources ;
- F – Aspects environnementaux ;
- G – Bilan économique et financier.

Numéro	Thèmes	Citation
A	Enquête publique – Participation du public - concertation	7%
B	Intérêt général	4%
C	Architecture du projet et insertion dans le territoire	19%
D	Mise en compatibilité du PLU ;	5%
E	Impact des travaux préparatoires : patrimoine, bilan carbone et gaspillage de ressources	42%
F	Aspects environnementaux	14%
G	Bilan économique et financier	10%

Le classement montre une réelle préoccupation des contributeurs pour l'impact des travaux préparatoires (démolition de la Tour INSEE).

69% des contributions sont plutôt opposées au projet.

Les observations ont été classées par thèmes et ont été reportées dans le cadre d'un procès-verbal de synthèse adressé au porteur de projet le 14 décembre 2023. Elles ont été complétées par des questions issues directement des observations ou formulées par la commission d'enquête.

2.6. Le mémoire en réponse

Le 28 décembre 2023, les ministères sociaux ont transmis à la commission d'enquête leur mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse.

3 Les conclusions motivées de la commission d'enquête

L'analyse du dossier d'enquête publique, des observations déposées par le public, des commentaires du porteur de projet permet à la commission d'enquête de conclure sur l'enquête environnementale unique :

➤ **Sur le déroulement de l'enquête publique**

L'enquête publique s'est déroulée de façon conforme aux prescriptions de l'arrêté inter-préfectoral. 340 observations ont été déposées sur les registres d'enquête, 23 questions ont été posées lors de la réunion d'information et d'échanges.

Le porteur de projet a répondu aux observations du public via un mémoire en réponse. Sur la plupart des questions de la commission d'enquête et en préambule des thèmes, le porteur de projet a choisi de répondre en reprenant des informations déjà apportées dans le dossier d'enquête, ou éludant les questions qu'il estime ne pas relever du champ de l'enquête. Aucun éclairage complémentaire, ni aucune proposition d'amendement du projet, n'est apporté sur les sujets d'inquiétude et interrogations du public.

Ainsi, pour la commission d'enquête, la procédure d'enquête publique apparaît-elle pour le porteur de projet comme une étape obligée pour obtenir les autorisations préfectorales requises. La commission d'enquête n'a pas perçu chez le maître d'ouvrage une volonté de s'ouvrir aux préoccupations des citoyens et des collectivités et ce, depuis mi-novembre 2022, date de la notification du marché au groupement en charge de la déconstruction, de la construction et de la maintenance du futur bâtiment.

➤ **Sur le projet de ZAC « Porte de Malakoff », sur le périmètre du projet soumis à évaluation environnementale « projet urbain de référence » et le projet soumis à enquête publique**

Le périmètre du présent projet ne nous apparaît pas clairement :

- Dans le dossier d'enquête et dans son mémoire en réponse, le porteur de projet cite, à de nombreuses reprises, le projet ZAC « Porte de Malakoff » dans lequel il indique s'insérer ;
- L'évaluation environnementale du projet soumis à enquête a été réalisée sur « un scénario urbain de référence », ensemble contenu dans le périmètre du projet de ZAC « Porte de Malakoff », sur la totalité de la parcelle de l'État et non sur le seul bâtiment ;
- Dès la préparation de l'enquête, le porteur de projet a tenu à rappeler à plusieurs reprises à la commission d'enquête sa position sur le périmètre de l'enquête publique : ainsi, la démolition de la tour INSEE existante, dont le permis de démolir a été délivré le 21 décembre 2021 et purgé de tout recours n'est pas incluse dans le périmètre de l'enquête publique. Mais la commission d'enquête constate qu'elle est dans le périmètre de l'évaluation environnementale ;

Le projet de ZAC « Porte de Malakoff »

Le dossier d'enquête présente l'avis de la MRAe Ile-de-France, en date du 2 juillet 2019 sur le projet de ZAC « La porte de Malakoff ». La commission d'enquête constate, dans ce document, que 3 tours de grande hauteur sont prévues avec un espace public majeur à leurs pieds.

Après une Participation Par Voie Électronique (PPVE) organisée en juin/juillet 2020, l'EPT a validé la création de la ZAC « Porte de Malakoff » en octobre 2020,

Or, sans en attendre le bilan de la PPVE, les ministères sociaux font valider leur déclaration d'intention en juin 2020 et ne retiennent pas la proposition d'un immeuble de très grande hauteur pour le bâtiment de bureau. Leur proposition architecturale illustrative n'a pas grand-chose à voir avec les propositions de l'étude d'impact de la ZAC de Malakoff.

A la lumière de cette décision, L'EPT et la mairie de Malakoff ont réalisé, ultérieurement à la PPVE, une notice architecturale (non datée) à destination de chaque acteur potentiel de la ZAC. Il n'est plus questions d'immeubles de grande hauteur comme décrit dans le projet soumis à évaluation environnementale en 2019. Cette note a été annexée au dossier de consultation du marché en 2022 mais n'est pas fournie dans son intégralité dans le dossier d'enquête.

Enfin, le projet ZAC « Porte de Malakoff » n'a donné lieu à aucune notification depuis 2020.

La garante de la concertation préalable précise, dans son bilan de février 2022, les thématiques à traiter dont « *Les changements apportés par le projet de l'État vis-à-vis des intentions affichées pour la ZAC de la porte de Malakoff et ses motivations : les principales modifications concernent la hauteur du bâtiment, le respect de la continuité entre Malakoff et la ville de Paris, ... Il apparaît nécessaire que l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales puisse expliquer les choix faits et leurs motivations, les alternatives possibles, et plus généralement puisse permettre aux habitants d'évaluer et débattre de l'opportunité du projet* ».

Dans ce contexte, la commission d'enquête s'interroge sur ce qu'est finalement le projet de ZAC « Porte de Malakoff ». Le porteur de projet peut-il prendre des « morceaux » du projet présenté à l'avis de l'Autorité Environnementale en 2019 et objet de la PPVE sans en respecter l'équilibre global ? Le projet décrit dans la notice architecturale et non soumis à l'avis du public est-il celui de la ZAC « Porte de Malakoff » ?

Le projet urbain de référence soumis à évaluation environnementale

En revanche, l'évaluation environnementale a été réalisée sur l'ensemble des projets prévus sur la parcelle de l'État conformément à la réglementation.

Ce scénario urbain de référence prévoit :

- la déconstruction complète du bâtiment INSEE existant,
- la reconstruction d'un bâtiment de bureaux pour les ministères sociaux ;
- la réservation de 40% de l'emprise foncière pour un bâtiment R+2 avec des espaces extérieurs de 900 m². La parcelle a été proposée à la ville de Malakoff pour la construction d'une école ;
- la création d'une coulée verte plantée d'arbres

Dans ces conditions, le public et la commission d'enquête ont la possibilité de se prononcer sur la totalité des incidences notables que le projet global est susceptible d'avoir sur l'environnement.

Dans le « scénario urbain de référence », deux sujets questionnent particulièrement la commission d'enquête :

L'incidence des projets de la parcelle Sud

En effet, le projet soumis à enquête, qui s'inscrit sur le nord de la parcelle État, ne crée pas suffisamment d'espaces naturels pour compenser les zones ouvertes et semi-ouvertes détruites par la construction du projet. Il est donc prévu dans l'évaluation environnementale que « ... *Le projet de la nouvelle école avec une cour présentant un espace de pleine terre et de mail planté pourra aussi, selon sa composition et le lieu d'implantation des nichoirs contribuer à la compensation des habitats favorables pour l'alimentation des moineaux dits espaces ouverts* »

Or, à ce jour, le projet d'école avec sa cour n'étant plus d'actualité, les impacts financiers et environnementaux ne sont donc pas connus pour 40% de la parcelle. Aucun accord n'a été conclu avec la ville de Malakoff, Paris 14^e et l'Établissement Public Territorial Vallée Sud Grand Paris pour l'aménagement de la parcelle sud, des parvis du bâtiment projeté, de la coulée verte et des voies de circulation nécessaires afin que le projet trouve toute sa place dans le tissu et le paysage local. Le porteur de projet a rappelé dans ses réponses qu'il s'engageait à remplacer la cour d'école « oasis » par un espace équivalent en pleine terre de 909 m² minimums prévus initialement sur cette parcelle. Dans le cas d'une vente du terrain à un tiers, la commission d'enquête s'interroge sur cette possibilité.

Si le porteur de projet indique également se tenir à la disposition des services municipaux pour les accompagner dans la mise en œuvre des aménagements, la commission d'enquête comprend qu'il ne prendra pas l'initiative.

La démolition du bâtiment INSEE

Les mesures pour compenser les effets négatifs notables de la démolition sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits ne sont pas prévues par le maître d'ouvrage. A cet égard, une partie importante du public s'est prononcée sur l'inopportunité du projet : l'État a privilégié une solution de bâtiment neuf, sans contrainte sur le plan fonctionnel et technique, mais au détriment de solutions de rénovation plus respectueuses de la lutte contre le changement climatique.

Quoiqu'il en soit, le projet impacte fortement l'environnement urbain du quartier et la ville de Malakoff.

Nous relevons que le SGPI souligne que « *Dès lors, l'évaluation socioéconomique aurait dû embrasser l'ensemble des problématiques de la collectivité, du quartier, des habitants, des usagers et pas seulement celles de l'État ... Toutes les ambitions du projet sur les effets en termes de développement durable n'ont pas été valorisées dans leur impact socio-économique* »

Elle retient également que la Tour INSEE est démolie dans tous les cas, sans que les impacts environnementaux de cette opération aient été évalués dans toutes leurs composantes. Et ce, tandis que, depuis 2019, la succession de crises climatiques, sanitaires, énergétiques, ou géopolitiques, a exercé une influence importante sur la perception par le public, et vraisemblablement, par les autorités environnementales, des enjeux dans lesquels s'inscrit le projet, notamment sur le plan de la lutte contre le changement climatique.

En conséquence de qui précède, la commission d'enquête estime que l'analyse des effets du projet, sur les trois piliers du développement durable (environnement, économique et social), avec les opérations structurantes à proximité immédiate est insuffisante.

➤ **Sur l'étude multicritère**

Dans le bilan de la concertation préalable en février 2022, face aux fortes inquiétudes exprimées concernant l'impact de la démolition, le porteur de projet s'est engagé à approfondir ses études pour argumenter de façon détaillée son choix. Cette étude a été réalisée au deuxième semestre 2022. L'étude, très technique et non vulgarisée, mais très attendue par le public a été mise en ligne sur le site du porteur de projet en décembre 2022.

La commission d'enquête constate que cette étude avait été également demandée, à la fois par la garante de la concertation (février 2022), le Secrétariat Général à l'Investissement (octobre 2022) et par l'Autorité environnementale (en juillet 2023) dans les recommandations accompagnant leurs bilan/avis. Cette étude leur a été transmise très tardivement, en septembre 2023, dans des mémoires en réponse.

Dans ces conditions, la commission d'enquête estime que le SGPI et l'Ae n'ont pas pu intégrer dans leur avis l'une ou l'autre des alternatives au projet, leurs impacts financiers ou environnementaux et les éventuelles recommandations associées.

➤ **Sur le projet de bâtiment**

Dans l'étude multi critères, le porteur de projet présente une vue des 3 projets candidats. La commission d'enquête constate que, vraisemblablement en conformité avec le programme de l'appel d'offres, les trois projets étaient de grande hauteur et construits parallèlement à la chaussée, à un des seuls endroits où le périphérique parisien est couvert et permettrait une porosité entre Paris et Malakoff. De plus, l'exploitation d'un bâtiment ministériel impose des contraintes de sécurité : des clôtures opaques anti-intrusion seront installées côté parcelle sud accentuant vraisemblablement l'effet forteresse à l'opposé des questions de transparence demandées par les collectivités.

Ainsi, la commission d'enquête partage le constat du Président de l'EPT Vallée Sud Grand Paris « *Il ressortira donc de cet immeuble projeté un effet de façade continue et de barrière, sur 30 à 50 mètres de hauteur et plus de 100 mètres de développé sur le boulevard Pinard, face au jardin Anna Marly contrairement au souhait des collectivités de ménager cette transparence Nord-Sud* ».

Sur l'aspect environnemental, le projet sera construit selon les critères de la dernière norme RE2020 dont l'objectif est de poursuivre l'amélioration de la performance énergétique et du confort des constructions. La commission d'enquête reconnaît l'exigence de la norme et note positivement les effets du bâtiment neuf sur la sobriété énergétique, le climat (même si l'indice mesurant l'impact carbone de la construction aurait pu être amélioré par l'emploi de matériaux moins énergivores) et la qualité de vie des occupants. Le gain environnemental par rapport à la situation actuelle est indéniable. Cependant, la commission d'enquête constate que le porteur de projet surjoue la haute qualité environnementale de son projet qui respectera la norme en vigueur, aussi ambitieuse soit-elle. La commission d'enquête considère que l'amélioration des performances énergétiques et environnementales du projet n'est pas à présenter comme une option : c'est dorénavant une obligation.

➤ **Sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme**

Dans le PLU de Malakoff :

- La zone UX interdit l'utilisation des sols pour les services publics : c'est une zone dédiée à l'activité économique et l'accueil de bureaux.
- La zone UE interdit les destinations de bureaux : c'est une zone dédiée aux grands équipements publics (équipements scolaires, sportifs, ...).

Pour faire accepter le passage de la zone UX à la zone UE, les ministères sociaux s'attachent à démontrer que leur bâtiment est un Ministère, CINASPIC, et non un immeuble de bureaux.

La commission d'enquête n'est pas convaincue par l'argumentation et considère que le passage de la zone UX, zone d'activité, à la zone UE, grand équipement, n'est pas cohérent avec les principes d'aménagement définis par les collectivités.

De plus, la commission d'enquête considère que le passage de la zone UX à la zone UE dégrade la qualité de la nature urbaine et ne respecte pas les orientations du PADD « Développer la présence et la qualité de la nature urbaine et ses sous-décompositions ». En effet, le projet, tout en reprenant des équivalents biotope, se situe, à 30 % d'espaces végétalisés, ce qui est inférieur aux exigences du rapport de présentation du PLU.

➤ **Sur l'analyse bilancielle de l'intérêt général**

La commission d'enquête doit se prononcer sur l'intérêt général du projet, fondement de la déclaration de projet pour la mise en compatibilité du PLU et la réalisation du bâtiment. Elle doit répondre à la question : le projet de construction du second grand site de l'administration des ministères sociaux est-il d'intérêt général au regard des objectifs économiques, environnementaux, sociaux, urbanistiques du territoire ?

Nous allons donc nous attacher à développer une analyse bilancielle du projet.

- Les ministères sociaux exercent des missions d'intérêt général ;
- Le coût du projet s'élève à 264 M€ TDC. Le bilan financier de l'opération est favorable par rapport à la situation actuelle où les ministères sociaux sont locataires de plusieurs bâtiments énergivores et propriétaire de la parcelle ex-INSEE inoccupée.
 - La procédure de Marché Global de Performance (MGP) permet une rémunération des prestations d'exploitation et de maintenance liés à l'atteinte d'objectifs de performance environnementaux et énergétiques mesurables et définis dans le marché. Cependant le principe de remise en concurrence périodique ne permet pas une approche en coût complet sur le cycle de vie du bâtiment.
 - La moindre imprécision dans la conception ou la description de la prestation, les imprévus posent des problèmes de prise en charge financière ;
- La performance énergétique du bâtiment sera conforme à la réglementation RE2020, ce qui est positif ;
- La qualité de vie au travail et la performance des fonctionnaires des ministères sociaux seront améliorées avec un cadre de travail moderne, confortable et une distance réduite entre les différents sites ;

- En cas d'arrêt du projet à ce stade sa conception/réalisation, les coûts directs échoués s'élèvent à près de 50 M€ ;
- La commission d'enquête constate que d'autres solutions moins coûteuses existent mais le dossier d'enquête ne comprend pas de réflexions sur le périmètre des besoins, le seul besoin exprimé étant une surface de plancher utile. Les ministères sociaux seront les utilisateurs principaux du bâtiment, mais ce dernier a été rendu sécable pour intégrer d'éventuels autres utilisateurs de la sphère sanitaire et sociale. Le besoin n'est pas précis et ne semble pas permanent ;
- La prise en compte de la participation du public n'est pas satisfaisante. La commission d'enquête constate que, dans un calendrier contraint, les contributions du public, exprimées pendant l'enquête publique n'ayant pas été incluses dans le MGP notifié en novembre 2022, n'ont aucune chance d'être prises en considération par le porteur de projet compte tenu du risque de dérapage financier. Le projet semble gelé tel qu'il a été défini et interroge sur la volonté, à priori, d'associer partenaires locaux et citoyens ;
- Le projet ne respecte pas l'économie du PADD dans sa dimension « Développer la présence et la qualité de la nature urbaine et ses sous-décompositions » ;
- Le projet proposé est contradictoire avec la politique de zéro artificialisation nette en ne proposant aucune véritable surface de pleine terre, aucun arbre digne de ce nom, que des plantes en pots, vulnérables à la moindre sécheresse, à la moindre faillite d'entretien ;
- Le projet présente des inconvénients dans la lutte contre le changement climatique et le porteur de projet ne prévoit pas de compensation. Le public a mis en cause l'exemplarité de l'État.

Les ressources gaspillées, selon l'expression utilisée dans les contributions, sont les matériaux, les transports, le bilan carbone induit, etc., mais aussi la structure même du bâtiment voué à la démolition. Cette structure représente, dans l'esprit du public d'aujourd'hui, une ressource à partir de laquelle quelque chose de nouveau peut être créé. L'heure n'est plus à l'abondance comme le déclarait le Président de la République en août 2022, et donc au jetable. L'heure est au réparable. La structure de la tour INSEE est considérée par beaucoup de contributeurs comme réparable et réutilisable. Détruire est nier ce que l'on a fait avant, d'où l'on vient, c'est ressenti comme très négatif aujourd'hui où beaucoup de repères se sont déplacés. L'économie n'est plus l'urgence, l'urgence est la préservation du climat, de l'acquis. Ce n'est pas creuser des carrières, déplacer des camions entre autres.

- Le projet présente des inconvénients d'ordre social majeurs : les élus les plus proches des citoyens et représentants de l'État, la maire de Malakoff et la maire de Paris 14^e ont émis des avis défavorables sur le projet. Le Président de l'EPT a quant à lui estimé que le projet devait être amélioré.

4 Avis de la commission d'enquête sur l'intérêt général

La commission d'enquête est pleinement consciente des enjeux économiques et financiers du projet pour l'État, à ce stade du projet. Cependant, au terme de l'analyse bilancielle des différents critères qui sous-tendent le caractère d'intérêt général, les inconvénients l'emportent sur les avantages.

Dans un paysage où s'imposent de nouveaux défis environnementaux et climatiques, l'intérêt général a aussi été défini par le Conseil d'Etat comme « la capacité des individus à transcender leur appartenance et leurs intérêts pour exercer la suprême liberté de former ensemble une société politique ». Dans ce projet, la commission d'enquête ne peut que constater les différents clivages.

En conclusion, la commission d'enquête émet un

AVIS DEFAVORABLE

à la demande formulée par les ministères sociaux de déclarer d'intérêt général, le projet de second grand site de l'administration centrale sur la commune de Malakoff.

A Courbevoie, le 8 janvier 2024

La commission d'enquête

Estelle Dlouhy-Morel

Présidente



Françoise Patrigeon

Membre



François Huet

Membre



5 Avis sur la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU de Malakoff

Au regard de ses conclusions motivées et de l'avis défavorable à la demande formulée par les ministères sociaux de déclarer le projet d'intérêt général, La commission d'enquête émet un

AVIS DEFAVORABLE

à la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Malakoff

A Courbevoie, le 8 janvier 2024

La commission d'enquête

Estelle Dlouhy-Morel

Présidente



Françoise Patrigeon

Membre



François Huet

Membre



6 Avis sur la délivrance d'une autorisation de construire afin d'implanter un équipement public dénommé le « Second grand site de l'administration centrale » pour les ministères sociaux sur le territoire de la commune de Malakoff

Au regard des conclusions motivées, la commission d'enquête émet un

AVIS DEFAVORABLE

sur la délivrance d'une autorisation de construire afin d'implanter un équipement public dénommé le « Second grand site de l'administration centrale » pour les ministères sociaux sur le territoire de la commune de Malakoff.

A Courbevoie, le 8 janvier 2024

La commission d'enquête

Estelle Dlouhy-Morel

Présidente



Françoise Patrigeon

Membre



François Huet

Membre

