



Autorité environnementale

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Avis délibéré de l'autorité environnementale sur l'opération de rénovation urbaine du centre-ville de Fosses (95) (réalisation d'une ZAC)

n°Ae: 2010-56

Avis établi lors de la séance du 9 février 2011 - n° d'enregistrement : 007516-01

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Autorité environnementale¹ du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 9 février 2011 à Paris. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'opération de rénovation urbaine du centre ville de Fosses (95).

Étaient présents et ont délibéré : Mmes Guerber Le Gall, Guth, MM. Badré, Barthod, Caffet, Clément, Creuchet, Lagauterie, Lebrun, Letourneux, Merrheim, Rouquès, Vernier.

En application du § 2.4.1 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Mmes Jaillet, Rauzy, Vestur, M. Lafitte.

*

* *

L'AE a été saisie pour avis sur l'opération de rénovation urbaine du centre ville de Fosses (95) par le préfet du Val d'Oise par courrier du 5 novembre 2010, parvenu complet à l'Ae le 12 novembre 2010.

L'AE a consulté le préfet du Val d'Oise au titre de ses attributions en matière d'environnement le 29 novembre 2010, et le préfet de la Région Ile-de-France le 16 décembre 2010.

Sur le rapport de Michel BADRE et Christian BARTHOD, l'Ae a formulé l'avis suivant.

1 Désignée ci-après par AE

Résumé de l'avis

L'opération soumise à l'avis de l'Ae, présentée par l'EPA Plaine de France pour le compte de la commune de Fosses, porte sur les travaux de réalisation d'un dossier de création de ZAC, approuvé en 2008. Elle vise à restructurer le centre-ville de Fosses, commune d'environ 10 000 habitants dans la communauté de communes de Roissy - Plaine de France.

Les recommandations de l'Ae portent sur :

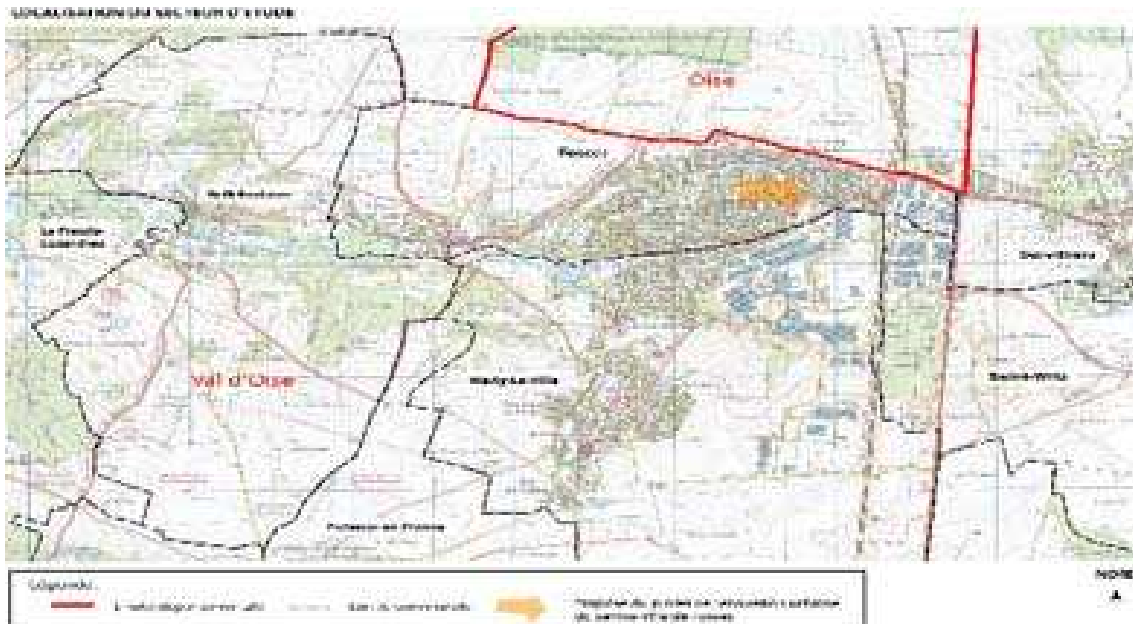
- **une meilleure lisibilité de l'étude d'impact par le public.** Elle pourrait être obtenue en regroupant en un document unique valant étude d'impact du projet actuel ce qui est actuellement réparti entre l'étude d'impact initiale du dossier de création de ZAC et un document d'actualisation de cette étude. Cette mise en forme devrait par ailleurs permettre d'éliminer les incohérences de chiffres, de portée limitée mais assez nombreuses, entre les documents présentés. Elle devrait aussi conduire à clarifier la terminologie utilisée (notamment sur les « mesures de compensation » ou sur la « trame verte »)
- **la justification du projet présenté, qui devrait analyser les besoins d'urbanisation de la commune dans le cadre géographique plus large de la communauté de communes,** voire celui du SCOT. Cette justification devrait aussi intégrer l'explication des réorientations intervenues depuis la création de la ZAC ;
- **l'amélioration de la prise en compte des enjeux environnementaux** sur quelques points particuliers :
 - garantir l'évacuation des eaux pluviales par un réseau de collecte dimensionné en fonction de l'état des surfaces imperméabilisées après réalisation du programme, dûment évaluées,
 - préciser la nature exacte des engagements pris par la commune et l'EPA , notamment en matière de règles de qualité de construction imposées aux futurs bailleurs, et de mesures de réduction des nuisances sonores
 - s'assurer de la compatibilité du programme présenté avec les capacités des services publics d'adduction d'eau, d'assainissement et de collecte des ordures ménagères, assurés à un niveau intercommunal, en prenant en compte les autres programmes nouveaux envisagés dans les communes concernées.

L'Ae rappelle, à toutes fins utiles, que la réalisation du programme ne pourra commencer même là où la maîtrise foncière est acquise avant la fin de l'enquête publique qui sera organisée sur ce projet en application de l'article L.123-1 du code de l'environnement.

Avis détaillé

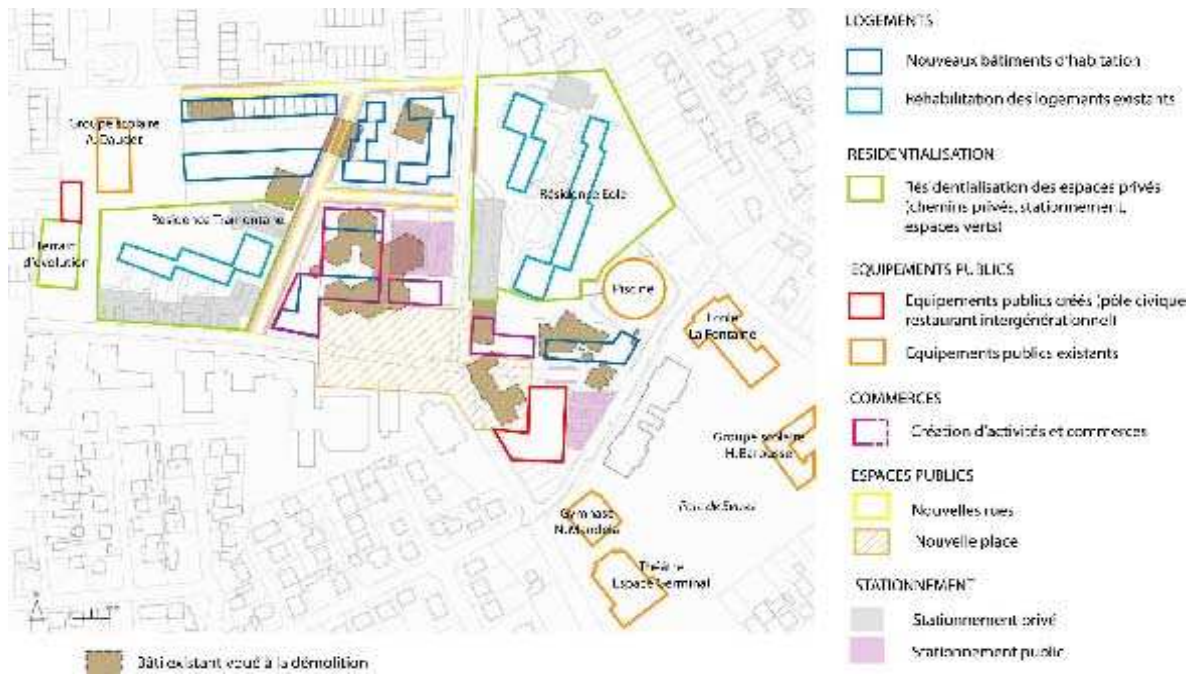
1 Consistance de l'opération

L'opération soumise à l'Ae consiste en un projet de rénovation urbaine du centre-ville de la commune de Fosses. Commune la plus peuplée de la communauté de communes de Roissy-Plaine de France, elle fait cohabiter un ancien village avec une agglomération d'environ 10 000 habitants qui s'est fortement développée depuis les années 1970, selon un modèle pavillonnaire sans véritable centre-ville, malgré la présence d'un ensemble d'environ 300 logements collectifs disposés autour d'un petit centre commercial et d'équipements publics.



Le projet qui a débuté en 2000, vise notamment à créer une véritable « centralité » urbaine, symbolique et fonctionnelle, autour d'un programme de restructuration du parc de logements et la rénovation d'une partie de l'existant, de réorganisation de la voirie publique et de la politique de stationnement, de développement des équipements et services publics, et de recomposition du centre commercial. Le processus participatif des habitants semble avoir été particulièrement développé. Le maître d'ouvrage est l'EPA de la Plaine de France, à la demande de la municipalité.

Le projet formalisé en 2005 a reçu en 2006 un avis favorable du comité d'engagement de l'ANRU. Le dossier de création de la ZAC du centre-ville a été approuvé le 28 mai 2008. Après les études complémentaires, le projet a évolué pour des raisons économiques, afin d'équilibrer le bilan de la ZAC). Il prévoit désormais la destruction-reconstruction de 96 logements sociaux, la construction d'environ 195 logements sociaux supplémentaires (au total 25 500 m² de logements sociaux), la réhabilitation de 71 logements sociaux (îlot Tramontane), la destruction du centre commercial remplacé par l'implantation, différente, de commerces (2 600 m² SHON), un important pôle de services publics, appelé Pôle civique (4 200 m² SHON), un restaurant intergénérationnel, ainsi que la création d'une grande place et de nouvelles rues. La zone concernée couvre également des logements sociaux déjà réhabilités (Résidence Eole), qui feront l'objet d'aménagements des parties communes intérieures et extérieures.



Plan du projet de renouvellement Urbain du centre-ville / Superposition de l'état existant et de l'état projeté.



2 Contexte juridique et réglementaire

L'enquête publique prescrite au titre de l'article L.123-1 du code de l'environnement (enquête Bouchardeau) a pour objet de déclarer d'utilité publique le projet de rénovation urbaine du centre-ville, et de pouvoir procéder à des expropriations. Néanmoins, sans attendre l'enquête publique, les travaux sont annoncés dans l'étude d'impact comme devant prochainement commencer sur les terrains déjà sous maîtrise foncière.

Cette intention ayant été confirmée, oralement et par courrier électronique, aux rapporteurs, l'Ae s'étonne de cette situation. En effet l'enquête publique (dite Bouchardeau) est destinée à associer le public à la prise de décision environnementale. La volonté du maître d'ouvrage de commencer les travaux avant même que le public se soit formellement exprimé, nonobstant le processus participatif sus-mentionné et la légitimité sociale du projet, empêche manifestement la prise en compte des remarques et suggestions que le commissaire-enquêteur pourrait être amené à demander au maître d'ouvrage d'examiner. **L'Ae recommande au maître d'ouvrage de ne pas commencer les travaux avant les résultats de l'enquête publique.**

Le projet est compatible avec le ScoT des communes de l'Est du Val d'Oise(approuvé le 26 juin 2006) et avec le PLU de Fosses approuvé le 23 janvier 2008 .

3 Remarques générales concernant l'information du public

L'option retenue par le maître d'ouvrage a été de faire cohabiter dans le dossier destiné à l'enquête publique :

- une description historique de l'évolution du projet montrant notamment les différences entre le dossier ayant fait l'objet du dossier de création de la ZAC et le dossier de réalisation de la ZAC,
- l'étude d'impact de la création de la ZAC (dite étude d'impact initiale) ;
- des éléments complémentaires (étude d'impact actualisée) portant soit sur des informations nouvelles, soit sur des points pour lesquels il pouvait sembler nécessaire de préciser des sujets eu égard au degré d'élaboration plus détaillé du projet.

Cette option rend difficiles la lecture et la compréhension du document par le public. La difficulté est encore accrue par un nombre significatif d'incohérences, au moins apparentes, entre les chiffres figurant dans les trois parties, ainsi que par la comparaison non systématiquement possible entre les données caractérisant d'une part le projet approuvé en 2008 et d'autre part le présent projet soumis à enquête publique.

Par ailleurs cette option conduit inévitablement à comparer les formulations retenues dans le dossier de création de la ZAC avec le dossier de réalisation de la ZAC. Cette comparaison fait apparaître, au moins optiquement, un affaiblissement des ambitions du maître d'ouvrage relatives à la prise en compte de certains objectifs environnementaux, alors que les échanges des rapporteurs avec le maître d'ouvrage ne semblent a priori pas justifier cette perception.

Enfin certaines cartes ou certaines rédactions ne sont pas toujours clairement compréhensibles, et sont donc de nature à semer un doute dans l'esprit du public. Cela concerne notamment la géologie, une étude pédologique projetée, et la vulnérabilité de la nappe. L'utilisation de la terminologie « trame verte » fait penser à tort à un projet de continuité écologique au sens de l'article L. 371-1 au code de l'environnement alors qu'il s'agit d'un traitement paysager des espaces verts très artificialisés du quartier.

L'Ae recommande d'améliorer la lisibilité du dossier pour le public, et d'envisager la possibilité de reprendre dans un seul document l'ensemble des éléments devant figurer dans l'étude d'impact, selon les formes prescrites par l'article R.122-3 du code de l'environnement.

Le maître d'ouvrage utilise à tort l'expression « mesures compensatoires » pour caractériser des mesures d'atténuation des impacts. **L'Ae recommande de réserver l'expression « mesures compensatoires » à des mesures visant à compenser ou contrebalancer les effets négatifs pour l'environnement ou créateurs de nuisances pour l'homme d'un projet lorsqu'on a échoué à supprimer ou atténuer les impacts négatifs de ce projet.**

4 Analyse de l'étude d'impact

4.1 Analyse de l'état initial du site et de son environnement

Nonobstant les incertitudes provenant de formulations méritant une ré-écriture (cf. supra), cette partie n'appelle pas de commentaires particuliers.

4.2 Analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet

Les effets du projet sont analysés pour ce qui concerne leurs impacts sur le territoire du quartier, parfois sur le territoire communal, mais à peu près jamais dans une dimension territoriale plus vaste.

C'est ainsi que les questions relatives à l'alimentation en eau potable, à l'évacuation et au traitement des eaux usées, à la collecte et au traitement des déchets ne sont traitées que dans leur dimension impliquant directement la commune (notamment les réseaux locaux de canalisation), sans apporter la garantie que les syndicats intercommunaux concernés sont déjà ou seront bien en mesure de répondre aux nouveaux besoins. Au moins dans le cas du SYCTEUB, opérateur pour le traitement des eaux usées, la station actuelle de traitement des eaux usées est déjà en surcapacité et des travaux sont en cours pour agrandir les capacités, sans que l'on sache si le SYCTEUB a d'ores et déjà identifié tous les besoins découlant des projets comme celui de la présente ZAC. **L'Ae recommande d'apporter l'assurance que les intercommunalités concernées seront en état de répondre aux nouveaux besoins, sans dégradation pour l'environnement.**

L'enjeu de traitement des eaux pluviales est bien identifié et fait l'objet de longs développements. Néanmoins, au vu de certaines rédactions non parfaitement cohérentes au long du document, il reste difficile d'en retirer une idée parfaitement claire de l'évolution des surfaces imperméabilisées, sur la volonté d'appliquer strictement l'obligation de rétention totale (au débit de fuite acceptable près de 1l/s/ha), sur la conception même des bassins de rétention sur la base d'une pluie vingtennale. Ceci mériterait d'autant plus clarification qu'il est précisé que le réseau actuel est saturé lors des fortes pluies et que le ruisseau busé qui sert actuellement de réseau pluvial pour Fosses et Marly reçoit aussi des rejets industriels et domestiques. **L'Ae recommande de chiffrer les surfaces nouvelles imperméabilisées, de réexaminer avec soin l'ensemble des options concernant les eaux pluviales, de confirmer le niveau des ambitions de leur traitement, et de préciser l'ensemble des impacts du projet sur ce qui arrive dans le ruisseau, via sa partie busée.**

La priorité annoncée au relogement sur le quartier pour les habitants des logements sociaux qui vont être détruits est garantie par un protocole de relogement signé le 1er février 2005. Néanmoins le cadencement des opérations de démolition et de reconstruction est un élément important pour la mise en oeuvre pratique de ce principe. **L'Ae recommande de compléter l'étude d'impact par la mention de la charte du relogement signée en janvier 2010 par la commune avec différents partenaires, et par la description de la méthode retenue par le maître d'ouvrage et la mairie pour cadencer les opérations et assurer le traitement social des situations les plus délicates.**

En outre, l'AE rappelle, d'une part, qu'en application du 3° de l'article R. 414-19 du code de l'environnement, une évaluation des incidences Natura 2000 doit être fournie dans les conditions prévues aux articles R. 414-21 à R. 414-23 du même code et d'autre part, qu'en application des dispositions du VI de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, l'autorité compétente pour autoriser le projet est tenue de s'opposer à tout projet pour lequel cette évaluation n'aurait pas été réalisée, se révélerait insuffisante ou montrerait une atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000.

4.3 Exposé des raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, le projet présenté a été retenu

Même si l'importance du processus participatif mentionné par le dossier doit être soulignée, il n'en demeure pas moins difficile d'identifier clairement toutes les raisons qui ont conduit au parti retenu. Cette difficulté est double, puisqu'elle porte aussi bien sur la compréhension des raisons qui ont conduit aux grands choix du projet, que sur celle des raisons qui ont conduit à faire évoluer le projet depuis l'approbation de la création de la ZAC. **L'Ae recommande de mieux justifier le parti finalement retenu, qualitativement comme quantitativement.**

S'il est possible de trouver dans le texte, à différents endroits, des explications possibles pour certains aspects du parti retenu, celles-ci demeurent toujours liées à une approche strictement communale. Si cette

dimension strictement communale est incontestablement légitime pour l'objectif de créer une nouvelle « centralité », elle ne peut être considérée comme totalement suffisante pour justifier les besoins en logements sociaux. La justification du projet, par le nombre de logements à construire et les surfaces nécessaires, ne peut s'apprécier que par une analyse à l'échelle globale du bassin d'emploi et de vie situé à proximité de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle. **L'AE recommande de compléter le dossier par une telle analyse, confrontant les besoins estimés d'urbanisation, notamment en matière de logements sociaux, et les projets envisagés à l'échelle globale appropriée: celle du ScoT, de la communauté de communes, voire du périmètre d'intervention de l'EPA Plaine de France.**

L'évaluation, dans l'étude d'impact actualisée, de l'accroissement de population à 300 personnes environ pour 195 logements supplémentaires (soit 1,5 habitants par logement) est différente de celle qui se déduit des chiffres figurant dans la première étude d'impact (environ 600 personnes). Si la nouvelle évaluation, correspondait bien à un choix particulier de la commune et du maître d'ouvrage en terme de population à accueillir, en rupture avec la situation actuelle et avec la moyenne départementale des logements sociaux, ce choix qui conditionne certaines évaluations des impacts du projet mériterait alors d'être explicité. **L'Ae recommande de clarifier l'évaluation de l'accroissement de population, de mieux préciser à quels besoins répond ce choix original, et d'analyser les impacts liés aux nouveaux habitants sur cette base.**

Le nouveau dossier n'étant pas entièrement conforme aux principes mis en avant par l'ANRU en 2005, il conviendrait de faire figurer dans le dossier la manière dont à court puis à moyen terme il est envisagé de prendre en compte la volonté de l'ANRU d'avoir un second pôle de logements sociaux dans la zone de Fosses. **L'Ae recommande de préciser les intentions du maître d'ouvrage et de la municipalité en la matière, en identifiant succinctement les possibles impacts environnementaux de ce qui constituait un sous programme dans le dossier de 2008, mais qui constituera un programme complémentaire au dossier actuel.**

4.4 Les mesures envisagées par le maître d'ouvrage pour supprimer, réduire et ,le cas échéant, compenser les conséquences dommageables du projet

Au-delà des points abordés à la faveur des remarques précédentes, et à l'exception des trois points suivants méritant clarification, l'approche des mesures envisagées n'appelle pas de remarques particulières, notamment pour ce qui concerne les dispositions relatives au chantier.

Il est mentionné que « la possibilité de réaliser des bâtiments HQE est également envisageable sur les constructions neuves dans une optique de développement durable ». Une telle mention ne peut être considérée comme satisfaisante dans une étude d'impact, sans préciser qui prend un engagement et dans quel cadre. **L'Ae recommande au maître d'ouvrage et à la municipalité de clarifier leur position et de préciser ce qui figurera dans leur cahier des charges vis à vis du bailleur retenu.**

Concernant la qualité de l'air, le renvoi justifié à une approche à une échelle géographique plus large ne peut suffire à justifier le silence sur ce que fait concrètement la municipalité et/ou l'intercommunalité pour développer les transports en communs et la circulation piétonne pour les populations concernées par ce quartier réaménagé. **L'Ae recommande au maître d'ouvrage et à la municipalité de clarifier leur projet.**

Concernant le bruit, il est fait état de « mesures qui pourront être prises pour réduire les nuisances sonores sur la population du quartier ». Une telle mention ne peut être considérée comme satisfaisante dans une étude d'impact, sans préciser qui prend un engagement et dans quel cadre. **L'Ae recommande au maître d'ouvrage et à la municipalité de clarifier leur position concernant la réduction des nuisances sonores.**

4.5 Analyse des méthodes utilisées et difficultés rencontrées

Ce chapitre n'appelle pas d'observation particulière.

5 Le résumé non technique

Le résumé non technique souffre des mêmes problèmes de lisibilité et de compréhension que l'ensemble de l'étude d'impact et mérite le même travail de ré-écriture.