



Autorité environnementale

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le contrat de développement territorial (CDT) « Territoire de la culture et de la création » Plaine Commune (93)

n°Ae: 2013-56

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 24 juillet 2013 à Paris. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'évaluation environnementale du projet de contrat de développement territorial « Territoire de la culture et de la création » - Plaine Commune (93).

Étaient présents et ont délibéré : Mmes Guth, Steinfelder, MM. Badré, Barthod, Boiret, Caffet, Clément, Féménias, Lafitte, Malerba, Schmit, Ullmann.

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 excusés : Mme Rauzy, MM. Chevassus-au-Louis, Decocq, Letourneux.

*

* * *

L'Ae a été saisie pour avis par le préfet de la région Ile-de-France, le dossier ayant été reçu complet le 29 avril 2013.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

L'Ae a consulté par courrier en date du 13 mai 2013:

- le préfet du département de Seine-Saint-Denis,
- le ministère du travail, de l'emploi et de la santé,
- la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie d'Ile-de-France
- la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature.
- la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

Sur le rapport de Thierry Galibert et Michel Badré, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que pour tous les projets, plans et programmes soumis à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité de l'opération mais sur la qualité de l'étude d'impact présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par l'opération. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable au projet, plan ou programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

1 Désignée ci-après par Ae.

Synthèse de l'avis

Le présent avis de l'Ae porte sur la qualité de l'évaluation environnementale du projet de contrat de développement territorial (CDT) « Territoire de la culture et de la création », et la prise en compte des enjeux environnementaux par ce contrat. Ce CDT concerne le territoire de la communauté d'agglomération de Plaine Commune (Seine-Saint-Denis). Les signataires en sont l'Etat, la communauté d'agglomération et les neuf communes qui la constituent.

L'objet d'un CDT, tel qu'il est défini par la réglementation, est de permettre l'atteinte des objectifs de territorialisation de l'offre de logement (TOL, objectifs de création de logements neufs fixés par le préfet de la région Ile-de-France²), parallèlement à la restructuration et à la densification des quartiers-gares autour des gares du Grand Paris Express (GPE), et à la bonne prise en compte des enjeux environnementaux sur son territoire.

La communauté d'agglomération de Plaine Commune, la plus peuplée d'Ile-de-France (plus de 400 000 habitants) est caractérisée à la fois par un fort développement économique, une grande vitalité, des difficultés sociales majeures pour une grande partie de la population, et un retard de développement du nord par rapport au sud du territoire. Son projet stratégique, décrit dans le CDT, vise à donner à ceux qui travaillent sur le territoire la volonté d'y vivre, et à ceux qui y vivent la capacité d'y travailler, dans un environnement plus favorable. Le CDT, très clairement présenté, est construit autour de ce projet.

La réalisation des grandes infrastructures de transport en commun (notamment le réseau GPE, avec sept gares nouvelles sur le territoire, et la « tangentielle nord » avec cinq gares nouvelles), la réalisation des objectifs de la TOL (4200 logements par an, contre environ 2500 actuellement) et surtout la réalisation d'équipements publics adaptés à des besoins en rapide croissance apparaissent comme les principaux enjeux de ce CDT. L'absence de décalage temporel dans le rythme de réalisation de ces différentes opérations en parallèle avec le développement économique paraît essentielle. Les besoins de constructions nouvelles nécessitent de porter une attention particulière, en matière environnementale, à la stratégie foncière et à la préservation des espaces naturels, à la maîtrise des risques naturels (inondations et risques liés aux carrières de gypse), à la dépollution des sols et à la bonne gestion des matériaux de construction, dont le déficit local et régional est important.

Le rapport d'évaluation environnementale ne permet pas toujours d'avoir une vision claire de la situation actuelle, de son évolution tendancielle et des impacts des inflexions dues au CDT, dans les principaux domaines environnementaux identifiés comme sensibles et cités ci-dessus. L'Ae a formulé, dans l'avis détaillé, des recommandations visant à en améliorer la forme ou le fond.

En ce qui concerne les actions prévues par le CDT, la prise en compte des enjeux en matière de transport et de logements n'a appelé de la part de l'Ae que des remarques ponctuelles, portant notamment sur les enseignements des études déjà menées en matière de stratégie de mobilité durable et sur l'écart existant, d'ici à 2016, entre les objectifs de la TOL et ceux du CDT (1000 logements de moins par an).

Pour l'Ae, le point le plus sensible dans ce territoire au regard de la stratégie définie en matière de qualité de vie des habitants et de préservation de l'environnement concerne le développement des services publics (eau, assainissement, collecte et traitement des ordures,...)³ : ce développement doit en effet être en phase avec la croissance rapide de la population et des activités, et permettre les remises à niveau nécessaires. L'Ae recommande donc de préciser les modalités de mise en œuvre (maîtrise d'ouvrage, délais, financement) de l'action du CDT relative à la mise à niveau des équipements publics de proximité : cette action lui paraît en effet essentielle, alors que les difficultés financières des collectivités pourraient en entraver la réalisation.

L'Ae a émis dans l'avis détaillé ci-joint des recommandations plus ponctuelles.

² - Conformément à l'article 23 de la loi relative au Grand Paris.

³ L'Ae ne s'exprime pas sur les équipements sociaux et culturels, largement développés dans le CDT, qui sont en dehors de son champ de compétence.

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du projet de contrat de développement territorial (CDT) « Territoire de la culture et de la création », portant sur la communauté d'agglomération de Plaine Commune (Seine-Saint-Denis). Doivent être analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale⁴ et la prise en compte des enjeux environnementaux par ce projet. Cette dernière résulte directement des effets probables positifs ou négatifs du CDT. L'analyse qu'en fait l'Ae est traitée au §2.5 ci-après relatif aux effets du CDT.

Le dossier est présenté par l'Etat représenté par le préfet de la région Ile-de-France et par la communauté d'agglomération de Plaine Commune

L'Ae a estimé utile, pour la bonne information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, de faire précéder son analyse par une présentation du territoire et du contexte général d'élaboration de ce CDT : cette présentation est issue de l'ensemble des documents transmis à l'Ae, qui seront soumis à l'enquête publique, et des renseignements recueillis par les rapporteurs.

Un rappel du cadre législatif et réglementaire dans lequel s'inscrit le contrat est également fourni, toujours pour la bonne information du public.

1 La préparation du CDT : contexte, situation actuelle du territoire, enjeux du territoire

1.1 L'objet et le cadre d'élaboration des CDT

La loi sur le Grand Paris a créé un nouvel outil de contractualisation entre les collectivités territoriales et l'Etat, dénommé contrat de développement territorial (CDT). Son objet premier, tel qu'il ressort de la seule lecture des textes législatifs et réglementaires, est la maîtrise de l'urbanisation à proximité des gares du futur réseau de transport du Grand Paris, l'atteinte des objectifs quantifiés de la territorialisation de l'offre de logement (TOL), et la formalisation d'engagements relatifs à des objectifs de développement durable.

Selon les informations recueillies par les rapporteurs auprès des services de l'Etat, la conception de la nature d'un CDT semble néanmoins avoir significativement évolué lors des négociations engagées sur leur contenu, territoire par territoire. L'accent semble désormais au moins autant mis sur le « contrat » et sur le partenariat direct et constructif établi entre les différents niveaux de collectivités concernées, et entre ces collectivités et l'Etat, permettant de faire avancer très concrètement des projets.

L'annexe jointe au présent avis rappelle les textes et précise le cadre d'élaboration du présent CDT.

1.2 Localisation et présentation du territoire

La communauté d'agglomération de Plaine Commune regroupe neuf communes de la Seine-Saint-Denis: Aubervilliers, La Courneuve, Epinay-sur-Seine, l'Ile-Saint-Denis, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Saint-Ouen, Stains et Villetaneuse.

Fondée par cinq communes en 2000 sous le statut de communauté de communes, Plaine-Commune a évolué en communauté d'agglomération en 2001. Les communes de Stains et l'Ile-Saint-Denis l'ont rejointe en 2003, La Courneuve en 2005 et Saint-Ouen en 2013.

Avec 407 000 habitants c'est la communauté d'agglomération la plus peuplée d'Ile-de-France (IDF). Elle s'étend sur 4900 hectares.

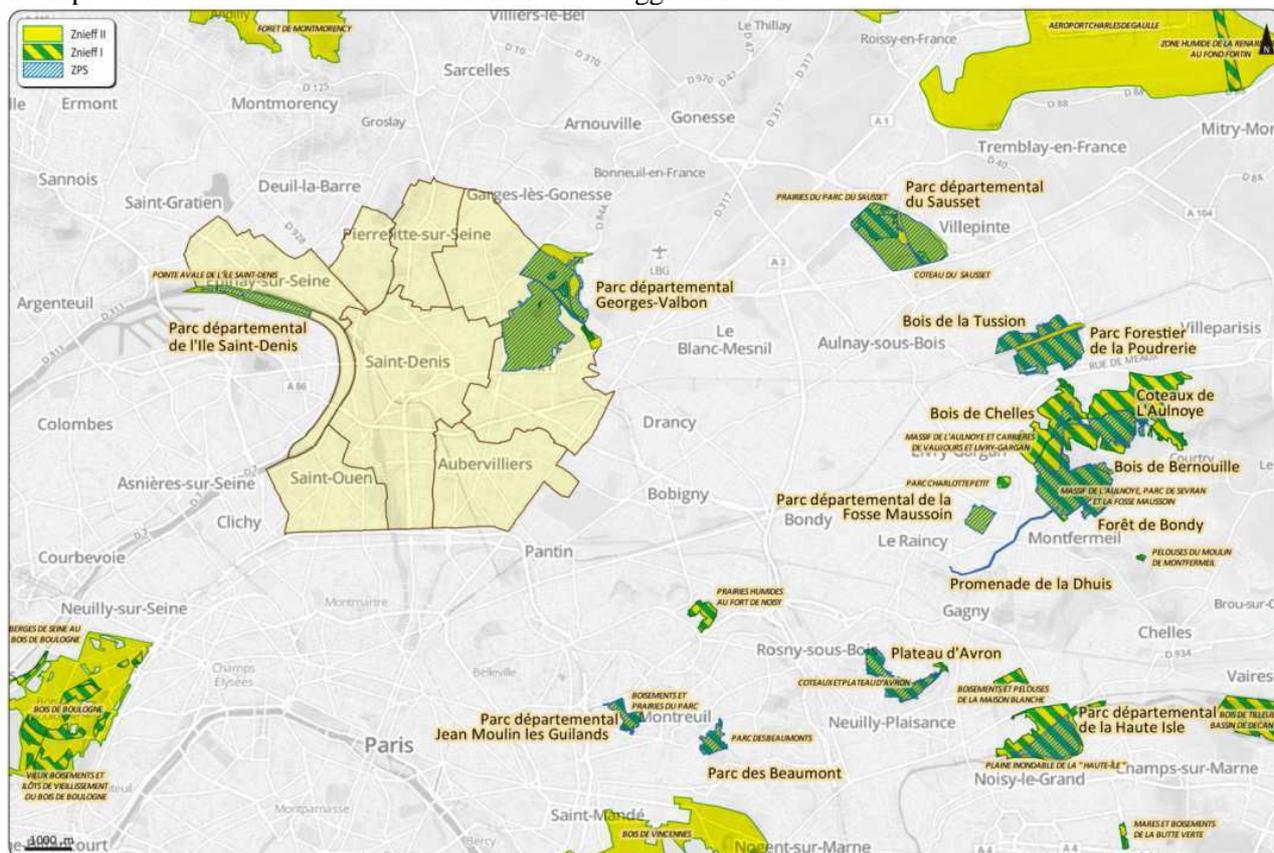
Le taux de croissance démographique est plus du double de celui de l'Ile-de-France (16,4% entre 1999 et 2010 contre 7,8% pour IDF), 44% de la population a moins de 30 ans, Le taux de création d'entreprises est supérieur à celui d'Ile-de-France (19,2% contre 16,3%), mais le taux de chômage y est quasiment le double

⁴ - Etabli en application de l'article R.122-17 I 42° du code de l'environnement, créé par le décret n°2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement, et également de l'article 10 du décret n°2011-724 relatif aux CDT.

(20,3% contre 10,9% en IDF). Le revenu médian annuel est de 15 500 € contre 21 791 € en IDF et un tiers des habitants se situe en dessous du seuil de pauvreté.

Le territoire est caractérisé par un contraste important entre la partie sud, qui a connu depuis quelques années un développement économique rapide, et la partie nord, où les difficultés sociales sont importantes.

Le maillage de transports collectifs le reliant à la métropole (RER B et D, ligne H, T1, ligne 7 12 et 13 du métro, 50 lignes de bus) est important mais proche de la saturation et la desserte interne du territoire incomplète notamment au nord de la communauté d'agglomération.



La communauté de Plaine Commune dans son environnement (source : évaluation environnementale)

1.3 Le CDT de Plaine Commune

Le CDT sera conclu pour une période courant de 2014 à 2030.

1.3.1 Le contenu du CDT :

Sur la forme le CDT suit les prescriptions du décret 2011-724.

Après une présentation de l'esprit du projet, il comporte en son titre I le projet stratégique de développement durable de la communauté d'agglomération, en titre II ses objectifs, en titre III ses actions et en titre IV la présentation de la gouvernance.

Il présente en annexe le diagnostic du PLH⁵ 2010-2015.

Le projet stratégique de développement durable est articulé autour de trois thèmes subdivisés en neuf points :

- « - Conforter un pôle majeur de la métropole multipolaire :
 - le laboratoire de la métropole du futur, polycentrique, solidaire et durable
 - changer d'échelle pour faire métropole ensemble
- Poursuivre et amplifier la mutation du territoire :
 - un développement solidaire et inclusif, au bénéfice des citoyens, habitants et acteurs du territoire, actuels et futurs

⁵ Programme local de l'habitat

- un développement équilibré et polycentrique : le droit à la centralité pour tous
- un cadre de vie de haute qualité, agréable paisible soutenable et sain
- Le territoire de la culture et de la création, fil rouge du projet :
 - Plaine commune, territoire emblématique de la culture et de la création
 - un levier pour renforcer l'attractivité du territoire et sa dimension internationale
 - une contribution au Grand Paris de la culture et de la création
 - un projet fédérateur des énergies. »

Le projet a évolué au cours du montage, du projet initial dit « Cluster de l'économie créative », centré sur le quartier Pleyel, vers le projet de « Territoire de la culture et de la création » concernant toute la communauté d'agglomération. Il porte également une volonté claire du territoire d'articuler son projet avec celui des territoires voisins (entente nord métropolitaine avec la communauté d'agglomération de Val de France qui prend forme autour de la future Tangentielle légère Nord, démarche Seine avec les communes riveraines) et avec les autres CDT de Seine-Saint-Denis, soit le CDT du Bourget et le CDT Est Ensemble.

1.3.2 Les objectifs du CDT :

Le CDT comporte cinq objectifs :

- « - mieux se déplacer sur le territoire, être connecté à la métropole ;
- vivre et travailler dans un pôle majeur du Grand Paris, référence pour la qualité urbaine et le développement soutenable ;
- trouver de meilleures conditions de logement dans une ville en développement, mixte et solidaire ;
- travailler et se former dans un territoire de mutations de l'économie et de l'emploi ;
- Plaine Commune, territoire de la culture et de la création : faire de la culture et de la création le fil rouge du développement du territoire ».

Chacun de ces objectifs est décliné en respectivement 12 (dont une commune avec le deuxième objectif), 19, 9, 8 et 16 actions.

Pour chaque action est établie une fiche-action comportant objet, périmètre, contexte, calendrier, dispositif partenarial et financier, mesures d'accompagnement culturelles sociales et environnementales et engagements éventuels des partenaires.

Pour chaque objectif est présenté une liste de projets structurants avec un phasage temporel selon trois périodes (2013-2017, 2018-2023, 2024-2030).

Une évaluation triennale est prévue, mais des possibilités d'aménagements annuels en fonction de l'avancement du CDT ou des informations apportées par les études en cours seront possibles.

Le CDT présente (en annexe 3) les chiffres clés du territoire concernant notamment des éléments sur le logement et l'occupation des sols qui sont indiqués comme pouvant servir de première liste d'indicateurs de suivi des impacts du projet sur les caractéristiques sociodémographiques et de construction du territoire.

Il est prévu (paragraphe IV.3.2. du CDT) de compléter cette liste par des indicateurs plus spécifiques liés aux objectifs du CDT.

1.4 Enjeux du territoire et du CDT :

Le « projet stratégique de développement durable » présenté dans le CDT (p 11 à 24) décrit la situation du territoire, espace en mutation forte caractérisé par un fort dynamisme démographique et économique (surtout dans le sud du territoire), et simultanément des difficultés sociales importantes pour une grande partie de la population, surtout dans le nord. La poursuite d'un développement fondé sur la réduction des inégalités territoriales et sociales renvoie à des enjeux multiples, notamment dans le champ du CDT :

- la réalisation des grandes infrastructures de transport en commun : réseau Grand Paris Express et tangentielle nord, afin de soutenir le développement de l'activité économique tout en réduisant les situations de congestion routière ou de mauvaise qualité des transports en commun actuels,
- l'atteinte des objectifs de la TOL : 4200 logements par an à comparer à environ 2500 par an entre 2004 et 2011, selon un schéma structuré permettant de réduire les déséquilibres actuels du territoire,

- le développement de services publics de qualité : eau, assainissement, traitement des ordures, mais aussi équipements scolaires et culturels, nécessaires pour inciter ceux qui ont un emploi sur le territoire à vouloir y habiter.

L'absence de décalage temporel dans le rythme de réalisation de ces différentes opérations en parallèle avec le développement économique paraît essentielle. Les capacités budgétaires des collectivités à suivre l'évolution rapide des besoins de financement liés notamment au troisième point ci-dessus constituent un point de blocage possible, clairement identifié par la communauté d'agglomération. La présence des équipements publics dans les quartiers nouveaux et existants est en effet une condition essentielle pour assurer la qualité de vie des habitants du territoire et éviter la poursuite de la situation actuelle, entraînant déplacements et engorgements des réseaux de transports en commun, avec un double objectif: faire vivre sur place ceux qui y travaillent, faire travailler sur place ceux qui y vivent.

Plus ponctuellement, deux enjeux environnementaux méritent une attention particulière :

- la croissance rapide des besoins de constructions (logements et immobilier d'entreprise) implique plusieurs conditions :
 - o une stratégie foncière adaptée à des mutations rapides, notamment en utilisant au mieux le foncier public disponible,
 - o la maîtrise des risques naturels : inondations par débordement de la Seine ou remontée de nappe et risques d'effondrement des sols sur anciennes carrières de gypse,
 - o le traitement des pollutions de sols, fréquentes dans les secteurs d'activité industrielle ancienne,
 - o une bonne gestion des besoins en apport de matériaux de construction et en évacuation de déblais de chantiers : les volumes correspondants sont considérables, de l'ordre de un million de m³ par an à « importer » et « exporter » du territoire ;
- la qualité des espaces naturels, autour des parcs départementaux (parc de l'Île Saint Denis et parc Georges Valbon), dans un secteur caractérisé par ailleurs par une faible disponibilité en espaces verts.

2 Analyse du rapport d'évaluation environnementale

2.1 Méthodologie de l'évaluation environnementale du CDT

L'évaluation environnementale du CDT, comme toute évaluation de plan ou programme, nécessite dans son principe :

- la description d'un état initial avec ses évolutions tendanciennes,
- la définition d'un « scénario de référence hors CDT », intégrant l'évolution tendancielle du territoire et les effets des projets, plans ou programmes dont on estime qu'ils se réaliseront en l'absence de CDT,
- l'identification des mesures du CDT conduisant à infléchir certaines des évolutions tendanciennes identifiées dans le scénario de référence, et donc de leurs effets environnementaux : c'est cette variation qui devra être prise en compte pour définir les impacts environnementaux positifs ou négatifs du CDT, sans préjuger des évaluations environnementales spécifiques à chaque action particulière, à mener ultérieurement : le CDT est en effet construit à partir de projets partenariaux dont certains relèvent d'évaluations environnementales propres. Les dispositions de la directive 2001/42/CE « plans et programmes » prévoient que dans un tel cas « d'ensemble hiérarchisé » d'opérations soumises à évaluation, il n'y a pas lieu de répéter l'évaluation mais d'évaluer chaque aspect au stade du processus le plus pertinent.

Les principaux impacts environnementaux que l'Ae a analysés correspondent aux enjeux identifiés comme prioritaires au § 1.4 ci-dessus.

Néanmoins la comparaison entre un scénario de référence et le scénario retenu par le CDT ne suffit pas à rendre totalement compte de la manière dont le projet de territoire qui sert de base au CDT va modifier le cadre de vie des habitants, et plus largement la perception du territoire par les personnes qui le fréquentent.

En effet, le CDT lui-même comparé à un scénario de référence sans CDT tel que défini au § 2.4.2 n'a que des impacts assez modestes, dès lors que l'on inclut dans le scénario de référence, au motif que leur processus de décision ne dépend pas du CDT, la plupart des grands projets du territoire : GPE, tangentielle nord, développement des constructions dans le cadre de grands projets d'aménagement. L'impact de ces grands projets sera en revanche par lui-même très significatif. Chacun de ces projets fera l'objet le moment venu d'une étude d'impact.

L'Ae ne dispose pas des moyens ni de la légitimité pour dresser elle-même une évaluation globale de leurs impacts positifs et négatifs sur l'environnement, au stade actuel. Elle tient cependant, pour la bonne information du public, à souligner la différence existant entre l'évaluation des impacts du CDT par rapport à la situation de référence sans CDT, ces impacts étant modestes, et l'évaluation des impacts du « projet de territoire » qui sous-tend le CDT, lesquels seront à l'évidence beaucoup plus importants.

2.2 Remarques générales sur l'évaluation environnementale

2.2.1 Forme et organisation du rapport

Le sommaire est présenté en deux parties, avec une pagination revenant à 1 à partir du titre G ce qui ne facilite pas la lecture. Ce choix est lié à l'intégration du résumé non technique au sein même du rapport d'évaluation environnementale. Pour assurer au mieux la lisibilité du document, une présentation plus en adéquation avec l'article R122-20 du code de l'environnement serait préférable⁶, de même qu'une pagination en continu.

Par ailleurs, le rapport d'évaluation environnementale fait état de nombreuses recommandations soit générales soit spécifiques à certains objectifs, présentées comme émanant des auteurs du rapport et adressées au maître d'ouvrage.

L'Ae rappelle que le rapport d'évaluation environnementale présenté avec le CDT constitue l'évaluation par le pétitionnaire lui-même des conséquences des orientations qu'il envisage de retenir. Le document soumis à l'Ae est présenté comme une évaluation externe du CDT faite par un sous-traitant, sans qu'on puisse toujours apprécier si le pétitionnaire reprend à son compte les préconisations faites.

L'Ae observe par ailleurs que les illustrations cartographiques sont souvent (comme celles du CDT lui-même) peu lisibles, du fait d'un format trop réduit.

L'Ae recommande d'apporter au rapport d'évaluation les améliorations de forme qui en faciliteront la lecture, de présenter dans une synthèse les engagements des différentes parties prenantes et leur degré d'implication dans le CDT (pilote, partenaire) et de préciser le périmètre de mise en oeuvre de chacune des actions.

2.2.2 Grille d'évaluation des objectifs

Le rapport indique que l'évaluation des objectifs du CDT a été effectuée selon une grille d'évaluation, support d'analyse et de réflexion. Les éléments de cette grille n'ont pas été reportés dans le rapport, ce qui ne permet pas d'en vérifier la pertinence. Elle vise à définir les impacts environnementaux par thématique. Dans un second temps ces impacts sont mis en relation avec les enjeux environnementaux du territoire, selon une méthode qui n'est pas précisée. La présentation sous forme graphique concerne toutefois uniquement les impacts par thématiques.

Les deux résultats sont présentés sous forme de tableaux par objectifs. Un travail de spatialisation des enjeux est présenté via les schémas de secteurs.

L'Ae recommande de présenter dans le rapport la méthode d'analyse des objectifs et des relations entre impacts et enjeux qui a été utilisée.

2.3 L'articulation du contrat avec d'autres plans ou programmes

La présentation de l'articulation du CDT avec les différents plans programmes est peu lisible. Elle est organisée en deux phases. Dans un premier temps est étudiée la compatibilité du CDT avec les documents de

⁶ Cf. notamment recommandation sur l'emplacement du résumé non technique ci-après (cf. 2.8)

rang juridique supérieur puis dans un second temps sont présentés les principaux enjeux environnementaux définis par les documents de référence au niveau international, communautaire, national, local. Ce choix conduit à de nombreuses redites⁷. Par ailleurs certains documents sont présents dans un chapitre, et non dans l'autre, sans justification⁸.

Parmi les différents documents avec lesquels le CDT doit être articulé ne figurent pas ceux permettant de comprendre à quel niveau territorial, dans le cadre de quelles instances et avec quel niveau de concertation les réflexions et décisions influant directement sur la vie des citoyens sont conduites : à titre d'exemple on peut citer les informations concernant la gestion de l'approvisionnement en eau, la gestion des eaux usées, la gestion des déchets ménagers et autres, etc. Cette absence ne permet pas de vérifier facilement (les données n'étant pas fournies) si les besoins en équipements publics induits par l'augmentation prévisible de population sont pris en compte et organisés et ce au-delà du seul périmètre du CDT. Bien que le CDT n'ait pas vocation à traiter l'ensemble des thématiques du territoire, s'agissant d'un enjeu identifié comme sensible, il est utile pour la bonne information du public que celui-ci soit à même de prendre connaissance, via ce chapitre, des éléments qui peuvent influencer la vie et l'organisation du territoire.

De la même façon, au vu de la volonté affichée de travailler en concertation avec les territoires voisins, une présentation de l'articulation du CDT avec ceux existants dans ces territoires participe de cet éclairage complet du citoyen ;

L'Ae recommande de reprendre la présentation de l'articulation du CDT avec les autres documents de planification territoriale dans l'objectif de faire connaître au public les conditions futures d'organisation des principaux services et équipements publics (adduction d'eau potable, réseau des eaux usées et équipements d'assainissement, collecte et traitement des déchets ménagers, etc..) en les replaçant dans la dimension territoriale adéquate.

2.4 Analyse de l'état initial et de ses perspectives d'évolution

2.4.1 Etat initial de l'environnement

Le titre G du rapport d'évaluation environnementale présente l'état initial de l'environnement selon sept thématiques⁹.

Cette typologie ne correspond ni à celle de la présentation des douze impacts environnementaux des objectifs du CDT¹⁰, ni à celle des quinze objectifs environnementaux du territoire ce qui complexifie la comparaison entre état initial et effets du CDT.

Au vu de l'analyse présentée au § 1.4 ci-dessus, l'Ae a examiné l'état initial, y compris les tendances d'évolution actuelles, sur les thèmes à plus forts enjeux.

A ce titre, la principale tendance à prendre en compte est l'augmentation de la population à hauteur de 80 000 personnes à l'horizon 2030 qui induit des effets sur les besoins en équipements publics, la mobilité, la gestion de l'eau, la prévention des risques naturels (notamment inondation), la gestion des matériaux et des déchets du bâtiment et des travaux publics et l'intégration de la question de la biodiversité :

- en matière d'équipements publics, l'augmentation de population induite directement ou indirectement par le CDT aura nécessairement un impact sur l'ensemble des politiques de l'eau qu'il s'agisse de l'alimentation en eau potable ou de la gestion des eaux usées, mais aussi sur la gestion des déchets ménagers. L'état initial n'aborde pas de façon chiffrée et spatialisée ces questions ce qui ne permet pas de définir clairement les besoins et de vérifier les éventuels déficits présents ou à venir, y compris en tenant compte des capacités et des besoins des territoires voisins¹¹.

⁷ sur paysage (136 et 211), stratégie nationale de développement durable SNDD (133 et 221), stratégie nationale de biodiversité SNB (137 et 222), plan régional pour la qualité de l'air PRQA (131 et 231), plan de déplacement urbain d'Ile-de-France PDUIF (111 et 232), schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux SDAGE (132 et 234), schéma régional de cohérence écologique SRCE (138 et 235)

⁸ Présent dans la compatibilité, pas dans les enjeux : plan national de prévention des déchets, PRPG déchets dangereux IDF, PRGD non dangereux IDF, SDRIF, plan national et plan régional santé-environnement PNSE et PRSE.

Présents dans les enjeux pas dans la compatibilité : convention de Berne, réseau européen Natura 2000

⁹ milieu physique, milieu naturel, paysage et patrimoine, mobilités, nuisances urbaines, gestion urbaine, lien environnement-santé

¹⁰ pollution des sols, risques naturels, eau-assainissement, biodiversité, paysages, patrimoine, qualité de l'air, bruit, déchets, risques technologiques, consommation-optimisation de l'espace, énergie- ges et changement climatique, santé

¹¹ Le périmètre à envisager étant variable suivant la thématique.

- en matière de constructions, le territoire de Plaine Commune est soumis à des risques naturels non négligeables (inondation par remontée des nappes, gonflement d'argile, gypse) mais aussi à la présence de terrains et sols pollués qui doivent être pris en compte lors des constructions. L'état initial identifie globalement ces risques mais n'en présente pas une cartographie précise. Le CDT s'en remet à la seule application des réglementations pour pallier les difficultés qui pourraient survenir lors de la réalisation des travaux alors qu'une anticipation de ces difficultés par une amélioration de la connaissance des terrains potentiellement concernés sur l'ensemble du territoire semble pertinente.

- en matière de besoins en granulats, la réalisation des travaux fait apparaître un besoin estimé d'1million de tonnes de granulats par an à Plaine Commune. Par ailleurs le tonnage des déchets inertes sur la communauté d'agglomération est estimé également à 1Million de tonnes annuelles.

L'Ae recommande de compléter les données de l'état initial, notamment en matière de besoins d'équipements en services publics en liaison avec les territoires voisins, de localisation des terrains à risque et d'évolution des besoins en matériaux de construction et de stockages de déchets de chantiers.

2.4.2 Les perspectives d'évolution du territoire sans contrat : le « scénario de référence » 2030

Le schéma de cohérence territoriale (ScoT) modifié de 2007 a servi de référence à la définition des perspectives d'évolution de l'environnement dégagées en l'absence de CDT (scénario au fil de l'eau). L'évaluation environnementale porte sur les effets du CDT et non sur ceux des actions issues d'autres programmes.

A titre d'exemple, les changements induits par la réalisation des gares et des infrastructures de transports sont considérés comme acquis. Les sources d'impacts négatifs principales sont ainsi la conséquence de projets qui feront eux-mêmes l'objet d'évaluations environnementales séparées et ne sont pas directement liées au CDT.

Sous réserve de ce qui est mentionné au § 2.1 ci-dessus, l'Ae n'a pas d'observation à formuler sur ce point.

2.5 Analyse des effets du CDT sur les enjeux environnementaux du territoire

L'analyse des effets du CDT sur les enjeux environnementaux identifiés au § 1.5 ci-dessus et leur prise en compte par le contrat dépend pour partie de décisions ou de démarches ne relevant pas du cadre du CDT. Il en est ainsi par exemple du financement des infrastructures de transport en commun (réseau de transport du Grand Paris, et tangentielle nord) qui conditionne l'amélioration des conditions de desserte de tout le territoire, ou des mécanismes de dotations budgétaires des collectivités, dont les capacités de financement sont essentielles à la bonne prise en compte des services publics locaux.

Sous cette réserve, l'Ae salue la cohérence et la clarté du projet stratégique de développement durable du territoire : alors que les difficultés objectives y sont nombreuses, ce projet présente une approche réellement intégrée d'un développement économique très dynamique et de la prise en compte d'enjeux sociaux majeurs, en traitant les questions environnementales comme des atouts à développer pour la qualité de vie des populations et non comme des contraintes.

La définition des objectifs et priorités du CDT est à cet égard d'une grande cohérence.

L'Ae a examiné les fiches par action du CDT, en les rapprochant des objectifs et de l'identification des enjeux environnementaux identifiés au § 1.5 ci-dessus. Elle n'a, dans son champ de compétence, pas de remarque à formuler sur les nombreuses actions portant spécifiquement sur l'emploi et la formation (fiches III.4.B.1 à 8) ou sur la culture et la création (fiches III.5.B.1 à 16).

Ses analyses ont conduit l'Ae aux rapprochements suivants entre les enjeux et les effets prévisibles des actions du CDT:

- amélioration des conditions de déplacement, et en particulier du réseau de transport en commun

Le territoire de Plaine Commune, compte tenu de sa situation géographique, est particulièrement concerné par le GPE, mais aussi par la Tangentielle nord.

Sept nouvelles gares sont concernées par le GPE: Saint-Denis Pleyel, La Plaine-Stade de France, La

Courneuve/Six Routes, Mairie d'Aubervilliers, Fort d'Aubervilliers, Saint Ouen RER, Mairie de Saint-Ouen.

Plusieurs gares situées au nord de la communauté d'agglomération sont concernées par la Tangentielle nord : Epinay, Villetaneuse, Stains, Pierrefitte-sur-Seine, La Courneuve.

Le thème des déplacements est couvert par les chapitres 1 et 2 du CDT, qui en font le projet principal de ce document. Le premier chapitre décrit le nouveau maillage du réseau de transport dont les finalités principales sont d'améliorer les liaisons de banlieue à banlieue et la connexion à la métropole. Il met surtout l'accent sur la Tangentielle nord qui doit permettre d'équilibrer le nord et le sud du territoire ; le second chapitre décrit les différents projets d'aménagements prévus sur le territoire au cours du CDT.

Les fiches-action III.1.B.1 à 6 portent sur des améliorations du réseau de transport en commun, et les fiches III.1.B.7 à 11 portent sur d'autres améliorations d'infrastructures. La fiche III.1.B.12 « stratégie globale de mobilité durable » porte sur une étude stratégique regroupant l'ensemble des objectifs en la matière. Cette étude, centrale dans les objectifs du CDT, étant financée et annoncée comme devant conduire à des conclusions dès mars 2013. Il a été indiqué aux rapporteurs en juillet 2013 que cette étude était disponible.

L'Ae recommande de joindre au dossier les conclusions de cette étude relative à la stratégie générale de mobilité durable ;

- atteinte des objectifs de la TOL, en maintenant ou améliorant la qualité urbaine

L'objectif de 70 000 logements annuels de la TOL au niveau régional se traduit pour Plaine Commune par un objectif annuel de 4200 logements. Le rythme de construction 2004-2011 constaté s'élève à 2500 logements¹². Toutefois, il a été indiqué aux rapporteurs que pour les années 2011 et 2012 le rythme de 4200 logements avait été dépassé, certaines circonstances ayant été très favorables.

Le PLH 2010-2015 prévoit 3200 logements annuels et la communauté d'agglomération prévoit d'atteindre le rythme prévu par la TOL à compter de 2016.

Ce rythme est qualifié de particulièrement ambitieux par le CDT qui précise qu'il ne pourra être atteint que sous certaines conditions:

- la réalisation effective des infrastructures de transport,
- la mobilisation des fonciers publics,
- le financement des logements sociaux correspondants,
- la capacité à réaliser des équipements publics adaptés aux besoins des populations.

Les fiches III.2.B.1 à 6 (et leurs déclinaisons en sous – actions) portent sur les opérations d'aménagement des principaux secteurs de développement en distinguant les opérations lancées et à lancer, et en indiquant les études d'accompagnement envisagées (cf. III.2.B.1.3, étude sur l'accompagnement des transports en commun). Les actions III.3.B.1 sur le développement d'une offre de logement en adéquation avec les besoins de la population actuelle et l'arrivée de la population nouvelle, III.3.B.2 à 8 sur le renouvellement urbain et l'amélioration qualitative de l'offre complètent ces actions, sans qu'il soit aisé de voir en quoi elles sont spécifiques au CDT, s'agissant pour l'essentiel d'opérations lourdes relevant de cadres institutionnels préexistants dans la politique du logement;

L'Ae observe que l'objectif de construction de logements cité dans ces documents (cf. III.3.A p 190) n'atteint le niveau de 4 200 prévu par la TOL qu'à partir de 2016, l'objectif mentionné au contrat restant, conformément au PLH en cours, de 3 200 jusqu'en 2015.

- développement d'équipements publics de proximité

La question cruciale des équipements publics est soulevée mais non traitée effectivement. La fiche III.3.B.9 porte sur une étude de l'armature d'équipements scolaires, sportifs sociaux et culturels nécessaires, à la fois pour les besoins liés aux opérations nouvelles et pour ceux des quartiers existants. En revanche, les équipements relatifs à la gestion de l'eau (adduction d'eau potable, collecte et traitement des eaux usées) et des ordures ménagères (collecte et traitement) ne sont pas évoqués, malgré les enjeux de ces questions pour la vie quotidienne des habitants (80 000 habitants supplémentaires résultant des nouveaux programmes, non

¹² Le tableau fourni en annexe 3 indique pour les périodes 1990-1998 et 1999-2009 des chiffres annuels de respectivement 763 et 1829 logements construits.

compris la mise à niveau de l'existant pour les habitants actuels).

L'Ae recommande de préciser les modalités de mise en œuvre (maîtrise d'ouvrage, délais, financement) des actions relatives à la mise à niveau des équipements publics de proximité, dont l'enjeu apparaît très fort.

- croissance rapide des besoins de construction

o *stratégie foncière*

Elle fait l'objet des actions III.2.B.16 (plan stratégique foncier), et 17 (outils fonciers) destinés à faciliter la mobilisation du foncier nécessaire aux programmes à engager. Elle n'intègre par contre pas la prise en compte dans la définition de la stratégie foncière des impossibilités d'utilisation pour la construction liées aux risques naturels ou à la des pollutions des sols.

L'Ae recommande que la stratégie foncière intègre le plus en amont possible la connaissance des impossibilités ou difficultés d'utilisation de certains terrains pour cause de risques naturels ou de sols pollués.

o *maîtrise des risques naturels et traitement des pollutions des sols :*

Sauf erreur de sa part, l'Ae n'a pas identifié les fiches d'actions spécifiques à ces questions, pourtant bien analysées dans les objectifs du CDT.

L'Ae recommande d'indiquer, parmi les opérations d'aménagement citées dans les fiches III.2.B.1 à 6¹³, celles qui justifient en tout ou en partie un traitement particulier de ces questions.

o *gestion des matériaux de construction et des déblais de chantier*

Ce sujet est détaillé dans la fiche III.2 .B.12 (« soutenabilité » des chantiers), dont le plan d'action apparaît complet sous réserve de son financement visant à faire de Plaine Commune un territoire pilote de l'éco-construction. Cette action est indispensable mais prévoit des étapes successives qui ne permettent pas de voir clairement les échéances effectives de mise en œuvre d'une politique efficace sur le territoire¹⁴.

L'Ae recommande d'accélérer les travaux prévus en matière de « soutenabilité » des chantiers pour obtenir des résultats concrets et chiffrables au plus tard au début de la seconde phase du CDT.

- qualité des espaces naturels

Elle est traitée dans les fiches III.2.B.7 à 11, portant sur la « mise en place de la figure du paysage » et les études préalables aux aménagement d'espaces particuliers dont le parc départemental Georges Valbon.

2.6 Exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu, au regard des objectifs fixés, et raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées

La méthodologie d'élaboration du CDT, fondée sur un processus itératif par enrichissements successifs, ne permet pas la référence à des solutions alternatives complètes qui auraient été examinées et écartées.

En revanche les documents fournis décrivent bien les évolutions dans la vie du projet, passant du projet initialement envisagé autour de Pleyel à au CDT actuel, en intégrant notamment les apports de l'évaluation environnementale.

L'Ae n'a pas d'observation sur ce sujet.

2.7 Mesures d'évitement, de réduction ou de compensation des impacts, et suivi du CDT

Pour chacun des objectifs l'évaluation environnementale conclut l'analyse des impacts par thématiques par les mesures proposées. Le dossier n'indique pas clairement quels sont les choix et les engagements que le

¹³ La description de la ZAC Confluence donnée p 138 laisse supposer qu'elle est concernée par les deux sujets, mais sans doute n'est-elle pas la seule.

¹⁴ Etape 1 : études complémentaires (inventaire, opportunités ferroviaires et fluviales 2013-2014

Etape 2 expérimentations 2015-2018

Etape 3 : développement des actions expérimentales

maître d'ouvrage envisage de suivre.

L'Ae recommande aux pétitionnaires d'indiquer dans le dossier quels sont, les engagements pris pour éviter, réduire ou compenser les impacts du CDT notamment en matière de gestion de l'eau, de gestion des matériaux et de mobilités.

Le dossier indique le dispositif de pilotage et de suivi général du CDT, à travers un comité de pilotage assisté d'un groupe projet.

Il prévoit une évaluation triennale de l'atteinte des objectifs et une validation des modifications et révisions nécessaires du CDT.

Les objectifs font l'objet d'un tableau de bord.

Le choix initial de ne pas avoir constitué un objectif dédié à l'environnement, tout en étant pertinent pour une bonne intégration des thématiques environnementales dans les différentes politiques conduites, induit l'absence d'un suivi spécifique de ces thématiques.

L'Ae recommande d'identifier des indicateurs environnementaux dans le tableau de bord de suivi.

2.8 Evaluation des incidences Natura 2000

Le rapport d'évaluation environnementale comporte une notice d'incidence Natura 2000¹⁵ qui conclut à l'absence d'incidences notables sur les sites Natura 2000 du territoire. Dans le texte du CDT (p173) consacré au parc départemental Georges Valbon est indiqué: « si la réglementation nécessite de faire une étude d'incidence des projets en frange du site, elle ne bloque pas de facto le développement urbain à proximité. Seuls les projets envisagés tout ou partiellement à l'intérieur du site sont fortement contraints ».

Un des objectifs majeurs du CDT, y compris à travers la « figure du paysage » est d'assurer une augmentation de la fréquentation du parc Valbon en facilitant les échanges avec les villes environnantes (parc interdépartemental de Sceaux), et en créant de nouvelles entrées. Il vise également à permettre des accès facilités et une meilleure circulation entre espaces naturels et milieu urbain.

Il convient de vérifier plus précisément par une évaluation des incidences de l'ensemble du projet (notamment la logique générale de schéma de principe des espaces publics) que l'objectif de maintenir le bon état de conservation des habitats et espèces ayant justifié la désignation du site Natura 2000 est compatible avec l'aménagement du parc, et la fréquentation qu'il implique. Deux études sont en cours, d'une part pour assurer la déclinaison opérationnelle de la figure du paysage (lancée en avril 2013 pour une durée de neuf mois) d'autre part pour étudier une meilleure insertion du parc dans la ville et les possibilités d'aménagement des abords (lancement dans le courant de l'année 2015). Les éléments déjà connus doivent être intégrés dans l'évaluation des incidences Natura 2000 ce qui permettra de travailler le plus en amont possible pour garantir la double exigence affichée

L'Ae recommande de revoir l'évaluation des incidences Natura 2000 dans une optique élargie de l'influence que peuvent avoir les différents projets et études prévues dans le CDT sur l'état de conservation du site.

2.9 Résumé non technique

La présentation utilisée dans le rapport fait du résumé non technique un élément du sommaire du rapport d'évaluation environnementale et ne le sépare pas suffisamment du rapport lui-même.

L'Ae recommande d'améliorer la présentation du résumé non technique, et son agencement au sein du dossier d'enquête publique de façon à faciliter la prise de connaissance par le public des informations contenues dans le rapport d'évaluation environnementale, en reprenant fidèlement les synthèses proposées dans l'état initial développé.

¹⁵ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS). En France, le réseau Natura 2000 comprend 1 753 sites.

Annexe : objet et cadre d'élaboration du CDT de Plaine Commune

L'objet des CDT

La loi relative au Grand Paris dans son article 1 dispose :

« Le Grand Paris est un projet urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région d'Ile-de-France, au premier rang desquels Paris et le cœur de l'agglomération parisienne, et promeut le développement économique durable, solidaire et créateur d'emplois de la région capitale. Il vise à réduire les déséquilibres sociaux, territoriaux et fiscaux au bénéfice de l'ensemble du territoire national. Les collectivités territoriales et les citoyens sont associés à l'élaboration et à la réalisation de ce projet.

Ce projet s'appuie sur la création d'un réseau de transport public de voyageurs dont le financement des infrastructures est assuré par l'Etat.

Ce réseau s'articule autour de contrats de développement territorial définis et réalisés conjointement par l'Etat, les communes et leurs groupements. Ces contrats participent à l'objectif de construire chaque année 70 000 logements géographiquement et socialement adaptés en Ile-de-France et contribuent à la maîtrise de l'étalement urbain.

Le projet du Grand Paris favorise également la recherche, l'innovation et la valorisation industrielle au moyen de pôles de compétitivité et du pôle scientifique et technologique du plateau de Saclay dont l'espace agricole est préservé.

Ce projet intègre un objectif de croissance économique afin de soutenir la concurrence des autres métropoles mondiales. Le réseau de transport du Grand Paris est étroitement interconnecté avec le réseau préexistant en Ile-de-France.... ».

Dans son article 21, le I-4^{ème} alinéa et le II-1^{er} alinéa précisent que les contrats définissent les objectifs et les priorités en matière d'urbanisme, de logement, de transports, de déplacements et de lutte contre l'étalement urbain, d'équipement commercial, de développement économique, sportif et culturel, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages et des ressources naturelles ainsi que les modalités de mise en œuvre de ces objectifs.

Le 2^{ème} alinéa du II précise que le CDT *« comporte des engagements permettant d'assurer, dans le respect des objectifs de développement durable et notamment la réduction des gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir des ressources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes et des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, la préservation des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. »*

Le décret n°2011-724 du 24 juin 2011 relatif aux contrats de développement territorial prévus par l'article 21 de la loi précédemment citée a été pris pour son application. Il définit les modalités d'élaboration et la structuration d'un CDT, les modalités de consultation du public sur les projets le composant et les modalités de prise en compte de ces projets dans les documents d'urbanisme. Plus particulièrement, ses articles 2 à 6 précisent son contenu quant à la forme et au fond.

En l'absence de CDT, la société du Grand Paris peut conduire des opérations d'aménagement ou de construction dans un rayon de 400 m autour des gares nouvelles du réseau de transport public du Grand Paris¹⁶. Sur les communes signataires d'un CDT, la société du Grand Paris ne peut en conduire que si le contrat le prévoit. Ce n'est pas le cas ici.

¹⁶ - cf. article 7 de la loi relative au Grand Paris

Le cadre d'élaboration du CDT de Plaine commune

1. Le dossier soumis à l'Ae n'indique pas l'initiateur de ce CDT à Plaine Commune¹⁷. Il indique seulement qu'un accord cadre a été signé le 23 mars 2012 entre l'Etat représenté par le préfet de région et la communauté d'agglomération de Plaine Commune.
2. Le périmètre du CDT, recouvre celui de la communauté d'agglomération révisé en 2013 (adhésion de Saint-Ouen)..
3. Les représentants du territoire et de l'Etat ont organisé la réflexion (comités, groupes de travail, réunions du comité de pilotage) en confiant son organisation pratique à l'EPA de Plaine Commune.
4. *Le projet de CDT et son évaluation environnementale ont été produits¹⁸ et validés¹⁹ par le comité de pilotage.*
5. *Ces deux documents ont été adressés simultanément pour avis à l'Ae du CGEDD et autres collectivités et organismes mentionnés à l'article 11 - II du décret susvisé (collectivités régionale, départementale, association des maires de France, syndicat mixte Paris-métropole, Atelier international du Grand Paris).*
6. Une enquête publique sera ensuite organisée sur le territoire des communes représentées dans le comité de pilotage (conformément à l'article 12 du décret) ; le dossier mis à l'enquête comportera les avis émis listés ci-dessus et notamment le présent avis.
7. A l'issue de cette enquête, le projet de CDT, éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis et des observations formulées par le public, sera adopté par le comité de pilotage dans un délai de trois mois suivant la transmission du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur²⁰.
8. La signature du CDT par le préfet, les maires et les EPCI²¹ représentés au comité de pilotage intervient dans les trois mois suivant cette approbation. Avis en est publié.

La loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social a modifié certaines dispositions de la loi relative au Grand Paris, notamment ses articles 1er et 21 ; ainsi :

- possibilité est donnée pour le conseil régional d'Ile-de-France et les conseils généraux concernés de siéger au comité de pilotage et d'être signataire du CDT, à leur demande.
- les règles de compatibilité entre documents d'urbanisme et schéma et plans sont modifiées :
 - le SDRIF²² (ou son dernier projet en vigueur²³) s'impose aux CDT,
 - le CDT s'impose aux SCOT²⁴ et PLU²⁵ ; l'enquête publique du CDT inclut la mise en compatibilité de ceux-ci le cas échéant.

¹⁷ - l'article 7 du décret susvisé sur les CDT précise que les CDT sont conclus à l' « initiative » des communes, du préfet ou des établissements publics de coopération intercommunale (CDT)

¹⁸ - Conformément à l'article 10 du décret susvisé

¹⁹ - Conformément à l'article 8 du décret susvisé

²⁰ - Conformément à l'article 13 du décret susvisé

²¹ - Etablissement public de coopération intercommunale

²² - Schéma directeur de la région Ile-de-France

²³ - Conformément à l'article 21 IV 2^{ème} alinéa de la loi relative au Grand Paris modifiée le 18 janvier 2013.

²⁴ - Schéma de cohérence territoriale

²⁵ - Plan local d'urbanisme