

Bilan de 10 ans de mise en œuvre de la DTA des Alpes-Maritimes

La DTA des Alpes Maritimes, dont la procédure a été lancée en 1997, a été approuvée par décret en Conseil d'État en 2003. Première DTA de France, elle est le fruit d'un travail partagé entre l'État et ses partenaires.

Les 6 DTA approuvées au niveau national ont pour objet de fixer, préciser :

- les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre développement et protection des territoires.
- les objectifs pour la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements
- les objectifs en matière de préservation des espaces naturels des sites et des paysages.
- le cas échéant, les modalités d'application des dispositions d'urbanisme particulières aux zones de montagne et au littoral, adaptées aux particularités géographiques locales.

Les DTA comportent un rapport écrit et des documents graphiques.

Les SCOT et, en leur absence, les PLU et cartes communales, doivent être compatibles avec les DTA.

La DTA des Alpes-Maritimes est construite à partir d'un diagnostic assurant une connaissance commune des composantes physiques, environnementales et paysagères du département, ainsi que de son fonctionnement ; elle représente le fruit d'un exercice de prospective à horizon 2020/2025, permettant la fixation d'orientations et objectifs dans le cadre d'une gouvernance territoriale.

Ainsi, la DTA est-elle basée sur **le rejet d'un scénario dit « tendanciel » et qualifié « d'inacceptable »** selon lequel, notamment (cf rapport page 33):

* l'espace continuerait à être consommé de façon anarchique et extensive au prix de la banalisation des espaces naturels et urbains, avec comme conséquence une réduction de l'attrait exercé par la Côte d'Azur.

* les difficultés à se loger, à se déplacer, les atteintes apportées à l'environnement s'aggravaient.

* les activités de production traditionnelles continueraient à stagner faute de trouver des espaces équipés à un prix abordable.

Aussi, elle tend à faire prévaloir (à horizon 2020/2025) un scénario strictement inverse, **une autre logique, volontariste, d'aménagement des Alpes-Maritimes, en vue d'un développement maîtrisé et durable du département.**

Ainsi, **3 objectifs généraux** ont été définis par la DTA :
conforter le positionnement des Alpes-Maritimes,
préserver et valoriser l'environnement,
maîtriser le développement.

En outre, les **orientations et modalités d'application des lois littoral et montagne** ont été précisées par la DTA, ce qui correspondait à une attente locale forte, compte tenu des contentieux qui émergeaient à la fin des années 1990.

Un bilan des 10 ans de mise en œuvre de la DTA a été réalisé par la DDTM ; partagé avec les autres services de l'État, il est désormais soumis à l'avis des partenaires.

Il s'appuie sur des études ainsi que sur la production et l'analyse, par la DDTM, d'indicateurs permettant de renseigner 20 questions évaluatives retenues pour ce bilan. Les 20 fiches correspondantes sont jointes en annexe ; 2 d'entre elles ont été co-produites avec l'ADAAM (fiches I- 2 c, enseignement supérieur et recherche- et III-c – Sophia, besoins en logements-) .

La synthèse qui en est présentée est organisée autour des 3 objectifs généraux de la DTA, et conclut par des propositions.

I – Conforter le positionnement des Alpes Maritimes

Certaines **orientations de 2003 relatives au confortement des Alpes-Maritimes ont été mises en œuvre concrètement ; d'autres sont en cours de réflexion ; d'autres, enfin, connaissent des développements différents de ceux envisagés, dans un contexte en forte évolution : crise**

économique mondialisée, concurrence exacerbée des territoires, montée en puissance des attentes de la société en matière de prise en compte de l'environnement, évolution du cadre législatif.

- Le confortement des pôles d'excellence, visé par la DTA, a connu des traductions concrètes en ce qui concerne le tourisme (maintien de cette activité comme domaine d'activité majeur dans le département, diversification de l'offre touristique et élargissement de l'espace touristique) et l'enseignement supérieur (avec un cadre législatif et des stratégies nationales qui ont fortement évolué : autonomie des universités, politiques nationales plus favorables aux regroupements de sites qu'au déploiement d'antennes).

- Sophia Antipolis a su maintenir son attractivité malgré la crise et la concurrence internationale.

La réflexion en cours « Sophia 2030 » autour d'un projet ambitieux et fédérateur (qui ne prévoit pas d'ouvrir les extensions Nord identifiées par la DTA, ni de s'appuyer sur le concept développé en 2003 de « site associé à Sophia »), est tout à fait déterminante pour son avenir et donne de nouvelles perspectives à une technopole qui, dans un univers aujourd'hui plus concurrentiel à l'échelle mondiale, doit jouer sur des critères d'attractivité renouvelés.

Dans ce cadre, une recherche de dynamique commune entre Sophia-Antipolis et la Plaine du Var devra être poursuivie.

En 2003, en effet, les partenaires n'avaient pas envisagé que le secteur stratégique de la Plaine du Var soit porteur pour un positionnement des Alpes-Maritimes aux niveaux national et international (tourisme d'affaire, R et D ville intelligente, développement durable).

- Les projets prévus pour améliorer la qualité des relations soit ne paraissent plus réalistes (nouvel aéroport dans l'Est de PACA) soit ont été abandonnés (contournement de Nice, extension du port de Nice), soit sont décalés dans le temps (projet de ligne nouvelle PCA).

II - Préserver et valoriser l'environnement

- **Depuis 2003, on note un effet fort de la DTA en faveur de la préservation des paysages, des espaces et milieux naturels, du maintien des activités agricoles – via la prise en compte de la DTA par les SCOT, cartes communales et nouveaux PLU ; via également un important processus de mise en compatibilité des anciens POS** avec la cartographie des espaces agricoles, naturels et forestiers (bande côtière), avec les espaces protégés du littoral et de la montagne. Ainsi en 2003, seuls 37 documents communaux sur 107 étaient compatibles avec la DTA ; en 2013 ce sont 99 documents sur 132 qui sont compatibles.

Il reste toutefois un nombre non négligeable de documents qui ne sont pas encore mis en compatibilité avec la DTA (communes qui n'ont pas engagé de procédure de révision de leur document ou dont la procédure de révision peine à aboutir). La loi ALUR publiée fin mars 2014, prévoit des mesures incitatives pour la mise en révision des anciens POS et l'approbation de nouveaux PLU dans les 3 ans suivant sa publication.

En outre, **en l'absence de POS compatible, la DTA est appliquée directement aux permis de construire, dans les communes soumises à la loi littoral ou à la loi montagne.**

- En matière de prise en compte des risques naturels dans l'aménagement du territoire maralpin, la DTA a fixé de grandes orientations en renvoyant en particulier à la politique de prévention et de gestion des risques d'inondation et de feux de forêts – et dans une moindre mesure, de mouvements de terrain et avalanches. Sur ces thèmes, la connaissance et la prévention des risques s'est accrue depuis 2003 grâce aux actions menées localement par l'État et ses partenaires (PPR, PAPI). On peut ajouter que la prévention des risques naturels s'appuie aussi sur l'information préventive des populations et sur la planification de l'organisation des secours.

On note qu'à l'époque de l'élaboration de la DTA, l'impact des risques géotechniques sur le territoire a été peut-être sous estimé.

A cette date n'était pas non plus évoqué le risque de submersion marine ; au niveau national, le littoral maralpin n'est pas le plus exposé, mais il faudra évaluer les risques et intégrer, le cas échéant, les conclusions issues de la Stratégie Nationale de Gestion Intégrée du Trait de Côte en matière de

recomposition spatiale du territoire.

- L'augmentation des besoins en eau au sein de la Bande Côtière a été plus modeste que prévu lors de l'élaboration de la DTA ; par ailleurs, à l'ouest, la mise en service de l'usine de l'Apié a permis d'améliorer la gestion de la ressource de Saint-Cassien. Toutefois, la disponibilité de la ressource en eau n'est toujours pas intégrée de manière satisfaisante dans les problématiques d'aménagement ; Par ailleurs, il n'y a pas dans le département de politique de maîtrise de la demande.

Ceci impose de relancer une réflexion sur ce thème par grands secteurs (systèmes de production intercommunaux interconnectés). L'échelle des SCOT paraît être le niveau minimal de réflexion.

Dans le Haut -Pays, des évolutions favorables ont été enregistrées mais elles ne garantissent toujours pas partout à l'usager une qualité d'eau parfaitement conforme aux normes sanitaires. Les rendements des réseaux restent souvent insuffisants dans les secteurs où la ressource en eau est en général abondante. La prise de compétence de la Métropole devrait néanmoins accélérer cette évolution en Tinée et en Vésubie.

La mise aux normes des stations d'épuration a été un chantier prioritaire. Aujourd'hui les stations d'épurations littorales identifiées ont été mises aux normes (Roquebrune, Villefranche, Cannes...). Un certain nombre de stations moyennes restent à réaliser (Vence) ; un travail complémentaire reste également à conduire pour Cagnes.

La question d'un débouché local pour les boues reste d'actualité avec des filières encore fragiles (séchage et valorisation énergétique, compostage...).

- En matière de gestion des déchets, les objectifs fixés par la DTA ont été partiellement atteints en ce qui concerne le développement du réseau de déchetteries (en 2011, 44 dont 40 déchetteries gérées par le service public et 4 professionnelles, contre 33 en 2001), ainsi que la mise en place d'unités de tri ou de valorisation (13 stations de transit de déchets ménagers et assimilés en 2007 ; 2 centres de tri et 11 plate-formes de valorisation, recyclage, concassage des déchets du BTP représentant un total de 900 000 t/an en 2011) permettant de mieux mailler le territoire - l'implantation de plates-formes de regroupement des déchets du BTP dans les zones éloignées des installations de traitement, c'est-à-dire sur le Haut-Pays, restant cependant un objectif à poursuivre -. Toutefois, les capacités de traitement restent, à ce jour et au égard aux projections disponibles à moyen terme, insuffisantes.

Des efforts importants restent donc à réaliser en vue de la mise en place de nouvelles installations de stockage des déchets ultimes (au moins les projets de CVE/CVO pour la partie ouest du département, un centre d'envergure départementale pour les déchets ménagers et assimilés, et au moins une ISDI par territoire cohérent).

Les documents d'urbanisme, notamment les ScoT, PLUi..., devront prendre en compte la nécessité de trouver rapidement des solutions, et permettre par la localisation d'emplacements pour de tels équipements, la déclinaison territoriale des orientations fixées par le PDEDMA et le PGPDBTP.

On peut penser que ces politiques sectorielles de prévention et gestion des risques, de la gestion de l'eau, des déchets contribuant à l'aménagement du territoire, et présentes dans le diagnostic et les orientations de la DTA, auraient probablement connu les mêmes développements dans le département, en l'absence de DTA.

III - Maîtriser le développement

A la lecture des fiches évaluatives il semble possible de conclure, certes avec prudence, et en précisant que les efforts doivent être poursuivis voire amplifiés dans certains domaines (logements sociaux, TCSP, foncier, équipements nécessaires au traitement des déchets, à l'assainissement...), qu'**une RUPTURE dans le mode d'aménagement du département semble s'opérer, en cohérence avec le scénario volontariste retenu par la DTA.**

- Globalement, on observe d'une part un net ralentissement de la consommation de l'espace au sein de la bande côtière (qui passe de 400 hectares/an entre 1970 et 2000, à 200 hectares/an entre 2000 et 2009) - ce qui est d'autant plus notable que la population a plus augmenté au cours de la période 2000/2009, qu'au cours de la période précédente.

- Les espaces naturels et forestiers délimités par la DTA ont été globalement préservés et ont ainsi bien

joué leur rôle de limite à l'étalement urbain.

- Les surfaces agricoles en situation périurbaine sont globalement maintenues dans les documents de planification. En complément, des démarches et politiques volontaristes, absolument indispensables, commencent à voir le jour pour permettre une réelle activité agricole.

- Les dispositions des lois littoral et montagne précisées par la DTA, favorables au développement durable de ces espaces fragiles, ont été intégrées dans les documents d'urbanisme élaborés ou révisés depuis 10 ans ; un gros travail de mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec la DTA a été réalisé depuis 2003.

La loi ALUR de mars 2014 permettra d'accélérer la révision des anciens POS, non compatibles avec les enjeux de développement durable, et ceux des lois littoral et montagne.

- L'enquête ménage déplacements réalisée en 2009 montre par rapport à 1998, de grands changements - dont la baisse de la mobilité individuelle (plus importante que celle constatée dans les autres agglomérations françaises) due essentiellement à la baisse des déplacements en voiture; la très forte progression des déplacements en transports collectifs. Cependant l'EMD montre aussi de grandes stabilités : au niveau des temps de déplacement et un lien fort entre mode d'urbanisation ou densité d'habitation et mode de déplacement.

On peut donc penser que la reconstruction de la ville sur la ville au sein de la Bande Côtière s'amorce et les projets structurants en cours, devraient confirmer cette tendance dans les 10 ans à venir, notamment grâce à la mobilisation des 2 secteurs stratégiques identifiés par la DTA (la Plaine du Var et Sophia Antipolis), et des espaces enjeux, grâce aussi au développement des TCSP, de la voie ferrée.

Toutefois certaines orientations visées par la DTA en matière de maîtrise du développement et notamment de réponse à certains déséquilibres sociaux et spatiaux, ne semblent pas atteintes, ou paraissent basées sur une sous estimation de l'existant ou des besoins.

- En effet, l'objectif de rééquilibrage de l'emploi entre l'Est et l'Ouest du département, notamment par la création de « sites associés à Sophia Antipolis », n'est pas à l'œuvre - même si la comparaison des situations 1999 et 2010 montre qu'il n'y a pas eu de dégradation de la situation. A l'horizon 2025/2030, on peut penser que les développements économiques importants se localiseront au sein de Sophia Antipolis et de la Plaine du Var, compte tenu des réflexions ou projets en cours, avec un accompagnement ferroviaire lié au traitement du « nœud niçois » par la ligne nouvelle Provence côte d'Azur.

Par ailleurs il faut noter le poids important de Monaco pour l'emploi des salariés des Alpes-Maritimes, en particulier ceux résidant dans l'Est du département. Or la DTA a été muette sur cette réalité et sur l'influence du fonctionnement transfrontalier sur le territoire maralpin (déplacements et logements induits, foncier...)

- D'un autre côté, la DTA préconisait le confortement des bourgs centres du Haut Pays ; l'analyse des données INSEE sur la population et l'emploi des 7 communes visées ne semblent pas indiquer une évolution en ce sens. D'ailleurs, pour le Haut Pays des Alpes-Maritimes, la commune de Puget-Théniers s'est portée candidate pour le programme national en faveur de la revitalisation des centres-bourgs, lancé en juin 2014, qui vise à dynamiser l'économie des bassins de vie ruraux et périurbains, en développant des activités productives et résidentielles ; améliorer le cadre de vie des populations, en offrant notamment des logements de qualité et un meilleur accès aux services de proximité ; accompagner la transition écologique des territoires et limiter l'artificialisation des sols liée à l'étalement urbain.

- Enfin, la DTA a sous-estimé les objectifs de production de logements par rapport aux besoins réels, et encore plus si on les compare aux obligations réglementaires réactualisées par la loi.

Il semble que ces objectifs de production correspondaient davantage à une « capacité du territoire à faire » qu'au besoin tel qu'on l'estime désormais.

L'injonction de mise en place d'une stratégie territoriale (largement relayée au-delà de la DTA dans le cadre de l'animation de la politique publique du logement) a pour sa part été suivie d'effets : on peut lui attribuer la mobilisation des outils appropriés (PLH, ANRU, OPAH...), ainsi que l'augmentation progressive de la production, notable mais encore insuffisante.

CONCLUSION et PROPOSITIONS

→ **Depuis dix ans, la DTA contribue au développement durable de notre territoire**, notamment par :

- le diagnostic de territoire qu'elle a permis aux acteurs locaux de partager, et la définition commune d'un scénario de développement durable, s'écartant des tendances qui ont conduit aux dysfonctionnements mis en exergue par le diagnostic (**gouvernance**) ;

- le **cadre de long terme** (vingtaine d'années), **cohérent à l'échelle du département** que la DTA donne notamment à l'élaboration des documents de planification.

Ce cadre repose :

* sur un développement économique et urbain maîtrisé qui s'inscrit dans un territoire où les objectifs de protection des espaces naturels forestiers et agricoles ont un rôle à la fois environnemental et économique. La nécessité de cet équilibre entre développement et protection est accentuée, sur la Côte d'Azur, en raison de l'importance du tourisme.

* Sur des objectifs de mixité spatiale et sociale.

* Sur la gestion économe d'un espace devenu rare.

→ **Ainsi, la DTA des Alpes-Maritimes a été précurseur sur des enjeux majeurs** de développement durable pour lesquels **elle présente un traitement toujours pérenne** ; ce sont les enjeux de lutte contre l'étalement urbain, de préservation du foncier agricole, de développement des transports collectifs, de développement multimodal des grandes infrastructures de transports et déplacements.

Le bilan ci-dessus montre que la DTA a contribué à l'évolution positive du territoire depuis 10 ans sur ces thèmes dont la prise en compte, via les textes et appels à projets depuis 2003, s'est renforcée (loi SRU, loi ENE, loi modernisation de l'agriculture, loi ALUR ; appels à projets ville durable...).

→ **Depuis 2003 certains enjeux environnementaux ont émergé ou évolué**, notamment via le Grenelle de l'environnement. Ils nécessitent la construction ou l'affinement d'un socle de connaissances scientifiques, des orientations stratégiques ou des évolutions technologiques puis leur traduction dans des documents de planification : ce sont les enjeux liés à la prise en compte des conséquences du changement climatique sur les risques naturels, sur la gestion du trait de côte ; à la préservation et restauration de la trame verte et bleue et de la biodiversité ; au développement des énergies renouvelables.

Le dire de l'État sur ces thèmes évolue (ex SRCE) ou évoluera en même temps que la connaissance scientifique et vient (ou viendra) compléter celui porté par la DTA. En effet il est bon de rappeler que « la DTA constitue un outil pour les actions de l'État dont l'utilisation implique un pilotage, une actualisation et une évaluation permanentes afin de tenir compte des évolutions politiques, juridiques et économiques, des études techniques et des réflexions complémentaires indispensables pour préciser comment atteindre les objectifs retenus. » (DTA, rapport page 143)

C'est ce à quoi s'emploient les agents concernés de l'État, et à quoi contribue ce bilan.

→ **Les SCOT** prescrits dans le département, garants de la cohérence des politiques sectorielles sur leur territoire, **devront dans les meilleurs délais traduire et préciser la DTA et ces nouveaux enjeux, pour devenir les documents intégrateurs de référence** vis-à-vis des PLU(I) ou des cartes communales.

→ **La gouvernance à l'échelle du département** pourrait être réactivée, via l'animation, à un **niveau politique, d'une démarche InterSCOT** - en tenant compte des phénomènes de métropolisation connus dans le département et qui dépassent largement ses frontières administratives depuis Monaco, vers l'Est varois.