

Opération d'intérêt national Plaine du Var
PSO - Diagnostic
Fiche méthodologique
État au 04.10.2014



Présentation

La présente fiche, intitulée " *Fiche méthodologique*", a été établie par un groupe de travail du GIR Maralpin qui a considéré nécessaire, sinon indispensable, de clarifier l'ensemble des définitions et concepts devant présider à la formulation d'une stratégie d'aménagement du territoire, et cela en préalable à l'examen du document "*Diagnostic*" soumis à consultation publique par l'EPA Plaine du Var.

En sa première partie, cette "*Fiche méthodologique*" énonce les principes devant prévaloir dans l'établissement d'un projet de territoire, principes à la lumière desquels, en seconde partie, sont révélées et identifiées les lacunes et erreurs conceptuelles du document de l'EPA.

L'ensemble a donc été conçu pour faciliter l'analyse du projet d'aménagement de la Plaine du Var, en susciter l'examen critique et fournir des "éléments de langage" dans la consultation ouverte par l'EPA à la demande de l'État.



Table des matières

Rappels chronologiques

1. Rappels sur le contexte institutionnel

Documents de référence

Les premières instructions de l'État

2. Réflexions sur la terminologie - Rappel de quelques définitions

Diagnostic

État initial - État Zéro - Point zéro - État de référence

État d'objectifs & État final

3. Comment concevoir un diagnostic portant sur un projet de territoire ?

4. Premiers commentaires sur le document "Diagnostic"

Note complémentaire : études naturalistes à prendre en compte dans l'état zéro des sites



¹ Groupe de Travail Inter-Collèges du Comité Permanent de Concertation [UD CFDT 06 • UD CGT 06 • FNE 06 • GADSECA • GIR Maralpin • Région Verte]

Rappels chronologiques

[en noir : Quelques dates clé EPA [cf. Diagnostic pp. 3-4] - **en rouge** : principales actions GIR]

21 février 2007 - Validation en réunion interministérielle du principe de la création d'une opération d'intérêt national dans la plaine du Var

21 mai 2007 - Installation d'une mission de préfiguration pour préparer la création de l'EPA

12 février 2008 - GIR Conférence-débat P.-P. Danna - L'Opération d'intérêt national (OIN) Vallée du Var et la DTA des Alpes-Maritimes - Aspects juridiques et géopolitiques

7 mars 2008 - Décret de création de l'opération d'intérêt national

26 mars 2008 - Consultation GIR par Eco-Med ["Repères de territoires" Diagnostic environnemental sur le territoire de la Plaine du Var réalisé par le bureau d'études ECO-Med pour la Diren-Paca]

30 juillet 2008 - Décret portant création de l'EPA plaine du Var

3 novembre 2008 - Note GIR P.P. Danna - Sur la portée normative d'une disposition juridique en matière d'urbanisme - Note relative à la hiérarchie des normes et aux rapports OIN / DTA

23 janvier 2009 - Premier conseil d'administration de l'EPA plaine du Var

29 février 2009 - UNSA - Valrose - 2ème journée de l'AGI sur le thème L'aménagement de la Vallée du Var- Intervention de Thierry Bahougne et JM

4 novembre 2009 - Le dossier Nice Cote d'Azur qui concerne la partie sud du périmètre de l'OIN est sélectionné au titre du programme EcoCité

10 novembre 2009 - Atelier-Table Ronde du GIR Maralpin Regards croisés sur la Plaine du Var Fleuves, territoires et infrastructures - Unsa

Rencontre *sur invitation* animée par des enseignants-chercheurs du CNRS, de l'ENS Paris, de l'IIC de Gênes (It), de Mines Paritec, de l'UPE-Polytec, et des Universités de Nice-Sophia Antipolis, Gênes (It), et Grenoble, avec la participation de Thierry Bahougne, Directeur de l'EPA Plaine du Var

21 octobre 2010 - Demande Collective [Région Verte et all.] de débat public à Jean-Louis Borloo

9 janvier 2011 - Renouvellement de la demande auprès de Nathalie Kosciusko-Morizet

3 février 2011 - Audience de Monsieur Marc Pons de Vincent DirGe Epa - Verbatim des entretiens avec une délégation du GIR Maralpin et de la Société française des urbanistes (SFU) -

19 décembre 2011 - Le conseil d'administration de l'EPA adopte le projet de territoire pour l'Eco-Vallée qui pose les enjeux et objectifs de l'OIN que le PSO doit conforter ou éventuellement amender.

12 mars 2012 - Le protocole de partenariat financier 2011-2026 est signé par le préfet des Alpes-Maritimes, le président du conseil régional PACA, le président du conseil général des Alpes Maritimes, le président de la métropole NCA maire de Nice et le directeur général de l'EPA. Il est la déclinaison financière des opérations prioritaires inscrites dans le projet de territoire.

Août 2013 - Début des travaux du pôle d'échanges multimodal (PEM)

5 mars 2013 - Directive de la ministre Cécile Duflot en matière "*d'Objectifs de développement durable et de concertation*"

6 août 2013 - Date de création des ZAC Nice Méridia et Grand Arénas

6 novembre 2013 - Première réunion du Comité permanent de concertation (CPC)

10 septembre 2014 - Audition du GTIC par la mission du CGEDD

1. Rappels sur le contexte institutionnel

Documents de référence

En décembre 2011, l'EPA adopte le *projet de territoire* de l'Éco-Vallée "qui pose les enjeux et objectifs de l'OIN".

Si les objectifs apparaissent clairement dans le document, les enjeux ne sont qu'esquissés ou insuffisamment évalués.

En 2013, le PSO, demandé par l'État à l'EPA [lettre de la ministre Duflot à l'EPA du 5 mars 2013], prévoit l'élaboration d'un document en deux parties

1. les orientations stratégiques et opérationnelles
2. le programme prévisionnel d'aménagement (PPA)

En 2014, le document soumis à concertation, désigné *Projet stratégique opérationnel : Partie 1 : Diagnostic*, comporte deux parties :

- I. Préambule
- II. Diagnostic et enjeux partagés

Ce document doit être suivi par deux autres parties devant être ultérieurement soumises à concertation et désignées :

- III. Orientations stratégiques
- IV. Programme prévisionnel d'aménagement

Les premières instructions de l'État

Sous la référence 13002813, la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, Cécile Duflot, adressait le 5 mars 2013 au Directeur général de l'EPA Plaine du Var, alors M. Xavier Hemeury, ses consignes en matière "*d'Objectifs de développement durable et de concertation*" relativement à l'aménagement de la Plaine du Var.

"Par sa gouvernance, l'EPA doit tout d'abord s'affirmer comme un outil porteur d'une stratégie d'aménagement durable pour l'ensemble de son territoire. Sans supposer qu'il soit amené à intervenir en tout point de son périmètre de compétence, il est nécessaire qu'il construise une vision cohérente de son action adaptée aux enjeux et aux potentialités des différents secteurs qui le composent.

Cette vision doit être construite avec les autres acteurs de l'aménagement et du développement durable agissant sur son territoire dont l'EPA devra rechercher l'adhésion et pour lesquels elle doit également constituer un cadre cohérent, porteur d'une vision d'ensemble, vertueuse et partagée.

....

Sur le territoire de la plaine du Var, les interventions en matière d'aménagement ne peuvent se concevoir qu'en complémentarité d'une stratégie et d'actions emblématiques en matière

- de prévention des risques, notamment liés aux crues du Var
- de biodiversité suivant la logique ERC (éviter, réduire, compenser)
- de performance énergétique...

...

enfin, pour conforter la vision stratégique dont il est le garant, *je souhaite que l'EPA associe étroitement l'ensemble des acteurs et en particulier le grand public, dans une démarche de concertation qui dépasse les simples prescriptions légales en la matière.*"

Une autre série d'instructions, portant cette fois sur le *Projet stratégique opérationnel (PSO)*, devrait parvenir à l'EPA dans de brefs délais.

2. Réflexions sur la terminologie - Rappel de quelques définitions

Diagnostic

Comme on peut le lire dans les instructions de l'État, il n'y est aucunement fait mention de "*diagnostic*", terme que l'on ne trouve d'ailleurs mentionné dans aucun texte législatif ou administratif. En revanche, la notion de "*diagnostic*" a été évoquée dans le cadre de la démarche "Repères de territoires" entreprise sur la plaine du Var à l'initiative de la DIREN Paca².

On constate également que certains EPA³ n'hésitent pas à faire appel au concept de "*Diagnostic*" dans partie de leurs études.

² *Repères de territoires - La Plaine du Var*

Direction régionale de l'environnement PACA ; Septembre 2008 ; 81 pages

Quoi qu'il en soit, se référant à son acception médicale, le terme de "*diagnostic*" semble pouvoir s'appliquer à la démarche attendue de l'EPA, à savoir "porteuse d'une stratégie d'aménagement durable".

En la matière, il est alors possible de se référer à la terminologie utilisée dans le domaine de la santé environnementale et notamment dans celui des études d'impact.

État initial - État Zéro - Point zéro - État de référence

Par analogie avec le contexte des études épidémiologiques, aux fins d'analyser l'évolution de l'état de l'environnement – avant et après – la survenue du phénomène étudié, et dans une telle comparaison temporelle « avant/après », s'impose la notion "*d'état initial*" et la définition de celui-ci⁴.

Cette expression "*d'état initial*" est d'ailleurs celle utilisée couramment dans le cadre réglementaire relatif à la prévention des pollutions et des risques autour des installations industrielles réglementées.

L'établissement d'un "*état initial*" est requis par la réglementation, avant la mise en service de toute installation industrielle soumise à l'obligation de dépôt d'une demande d'autorisation d'exploiter (décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976) [28].

Cet "*état initial*" est parfois appelé "*état zéro*" ou "*point zéro*", pour insister sur le préalable indispensable de la caractérisation de l'état de référence, afin de pouvoir étudier l'influence d'un événement. Ces termes sont notamment utilisés couramment pour la surveillance de l'impact d'événements accidentels.

États d'objectifs & État final⁵

La conception de tout projet vise à l'obtention d'un nouvel état ou d'une succession d'états succédant à l'état initial, certains d'entre eux, comme on le verra dans le cas de l'OIN, ne sont définis qu'au niveau d'objectifs dont l'atteinte n'est pas certaine.

3. Comment concevoir un diagnostic portant sur un projet de territoire ?

(1) Sur quelles démarches pourrait se fonder un tel "diagnostic" ?

- Sur l'affirmation d'un écart entre "l'état zéro" et un "état d'objectif" plus souhaitable ("l'état final", représentant la situation correspondant à l'achèvement de l'aménagement du territoire de l'OIN, selon le scénario choisi, vers lequel il faudrait se diriger).
- Sur une prise d'initiatives et de responsabilité, pour enclencher les actions permettant de réaliser cet état jugé souhaitable

(2) À partir de quoi pourrait-il s'établir ?

- Le "diagnostic" devrait définir, dans une première partie, "l'état zéro" correspondant à celui existant à la date de la création de l'OIN et non à celui existant présentement.

Cet "état zéro" recense et identifie notamment l'ensemble des contraintes réglementaires de toute nature (plans de protection des risques, zones Natura 2000, arrêtés de biotopes, zones naturelles protégées, , etc.) grevant, non seulement l'aire géographique concernée par l'OIN, mais également ses abords qui participent aux fonctions de l'écosystème de la vallée du Var (zones de nourrissage, de nichage, d'envol, etc.).

On peut considérer que cet "état zéro environnemental" a été dressé, à certaines réserves près [cf. Note complémentaire page 5], par la DIREN dans l'étude précitée.

Cet "état zéro" considère également l'ensemble des données territoriales (occupation de l'espace) et infrastructurelles terrestres, maritimes et aériennes, internes et périphériques.

En revanche, cet "état zéro territorial" fait défaut et le seul état auquel on puisse formellement se référer est celui dressé par la DTA 06 entrée en vigueur en décembre 2003

³ c'est notamment le cas de l'EPAMSA (Établissement Public d'Aménagement de Mantes-Seine Aval)

⁴ *Problèmes posés par la définition de l'état de référence des sols en santé environnementale*
Côme DANIAU, Frédéric DOR, Sébastien DENYS, Adeline FLOCH-BARNEAUD et William DAB
Responsabilité & Environnement N° 54 - Avril 2009

⁵ Cl. Brulé signale l'emploi courant dans le domaine de l'ingénierie de l'expression "état de référence" pour définir la situation correspondant à l'achèvement du projet

- Une fois cet "état zéro" établi, le "diagnostic" identifiera, dans une deuxième partie, les items qui ne permettraient pas, selon les carences relevées et/ou les niveaux excessifs de charges engendrés par l'aménagement retenu par l'EPA, de satisfaire, dans un délai raisonnable et dans des conditions économiques réalistes, et dans des conditions environnementales recevables, le niveau d'exigence requis pour réaliser le scénario d'aménagement retenu par l'EPA.

4. Premiers commentaires sur le document "Diagnostic"

Le premier document établi en 2011 par l'EPA "*Projet de territoire pour l'Éco-Vallée*" - en fait une incantation et une justification des opérations projetées et même engagées - a fait l'économie de la prise en compte de l'ensemble des considérations exposées en Section 2 de la présente "*fiche méthodologique*", et, *a fortiori*, d'un vrai diagnostic au sens commun où on doit l'entendre.

Le second document, à savoir "*PSO- Partie I*", qui est censé proposer un "*Diagnostic*", soulève - comme on va le voir - un certain nombre d'interrogations.

Outre les considérations de principe qui précèdent, le contenu du document intitulé "*Diagnostic*" portant sur l'aménagement du territoire de la Plaine du Var devrait au moins comporter :

- une analyse de l'existant (état des lieux),
- une mise en exergue les points faibles et les points forts du territoire,
- l'inscription du projet dans la durée (analyse rétrospective et prospective),

et en dégager les grands enjeux.

Le document "*Diagnostic*" soumis à examen mêle, dans une certaine confusion, au gré de ses différentes sections,

- des éléments de diagnostic,
- une évaluation des enjeux,
- des objectifs et des propositions

Les *diagnostics*, ou à défaut les *états zéro*, qui s'imposaient préalablement au lancement de l'OIN, et qui auraient pu s'établir à partir de la DTA 06, et, plus récemment pour les aspects environnementaux, à partir de l'étude réalisée pour la DIREN⁶, sont faussés du fait de l'engagement hâtif d'opérations nombreuses, tant par l'OPA que par d'autres opérateurs privés et publics (Stade Allianz Riviera, IKEA, etc.), lesquelles sont, pour la plupart, conduites en contradiction avec les directives de la DTA et sans tirer parti des enseignements des études de prospective territoriale et de suivi-évaluation de cette DTA⁷. Ces opérations réalisées, engagées, et/ou en projet, masquent l'évaluation des enjeux et compromettent la mise en place d'une "stratégie d'aménagement durable pour l'ensemble de son territoire" [Cf. *Fiche méthodologique* p. 2 : Directive de la ministre Cécile Duflot en matière "*d'Objectifs de développement durable et de concertation*" en date du 5 mars 2013].

Les *enjeux*, qui devraient figurer en fin de diagnostic pour prendre en compte tant les antagonismes que les effets cumulatifs, sont traités de manière fragmentaire empêchant toute évaluation synthétique qu'il appartient de dresser avant de formuler des orientations stratégiques.

Les *objectifs et propositions* n'ont pas leur place dans ce diagnostic qui ne fait nullement apparaître de hiérarchies dans les priorités, aux échelles d'espace et de temps, le projet impactant son environnement proche et lointain et devant se dérouler sur les 30 prochaines années.

Ces objectifs et propositions doivent être abordés dans les deux autres documents annoncés :

- III. Orientations stratégiques
- IV. Actions, opérations et projets

sous réserve, qu'auparavant, un diagnostic de qualité soit dressé et partagé.

^{6 6} *Repères de territoires - La Plaine du Var*

Direction régionale de l'environnement PACA ; Septembre 2008 ; 81 pages

⁷ conduites par la DDE 06 de juin 2007 à mai 2008

Quant au contenu du document lui même, il est

- notoirement incomplet (notamment en matière d'environnement et d'infrastructures),
- hétérogène (le logement semble paradoxalement mieux traité que d'autres sujets).

Ces propos liminaires n'exonèrent pas d'un examen critique et approfondi du document sous sa forme actuelle dont les lacunes appellent des compléments de données et une poursuite des analyses.

Il ne devrait en outre échapper à aucun lecteur certaines incohérences et assertions qui pourraient laisser entendre que le projet stratégique opérationnel serait quasiment élaboré à travers un tel fatras et cela "dans le cadre d'une large concertation" (sic) ! [cf. C. Méthodologie d'élaboration concertée, pages 4 & 5 du "Diagnostic"].

Bernard Bourgade, Claude Brulé, Christian Collet, Pierre Desriaux, Jacques Molinari, Candice Sottas
23.09.2014
révisé 04.10



Note complémentaire

Études naturalistes à prendre en compte dans l'état zéro des sites

Les investigations conduites par le GTIC attestent que *l'état zéro* et, à défaut, *l'état des lieux* est loin d'avoir été dressé par les institutions en charge du projet ou associées à ce projet.

Ainsi en est-il des travaux

- de Joss Deffarges, consacrés à certaines espèces menacées en Basse Vallée du Var, portés à connaissance par le GTIC sous forme d'Annexe 1 à sa fiche 6 "Environnement"
- de Robert Salanon et Jean-Félix Gandioli : Cartographie floristique du réseau hydrographique des conglomérats de la rive droite de la basse vallée du Var
Bull. Soc. linn. Provence, t.56, 2005 ; 134 pages

Ces données seront avantageusement complétées et précisées par la recherche et l'identification d'études universitaires, d'experts, de sociétés savantes, antérieurement produites ou même en cours.

