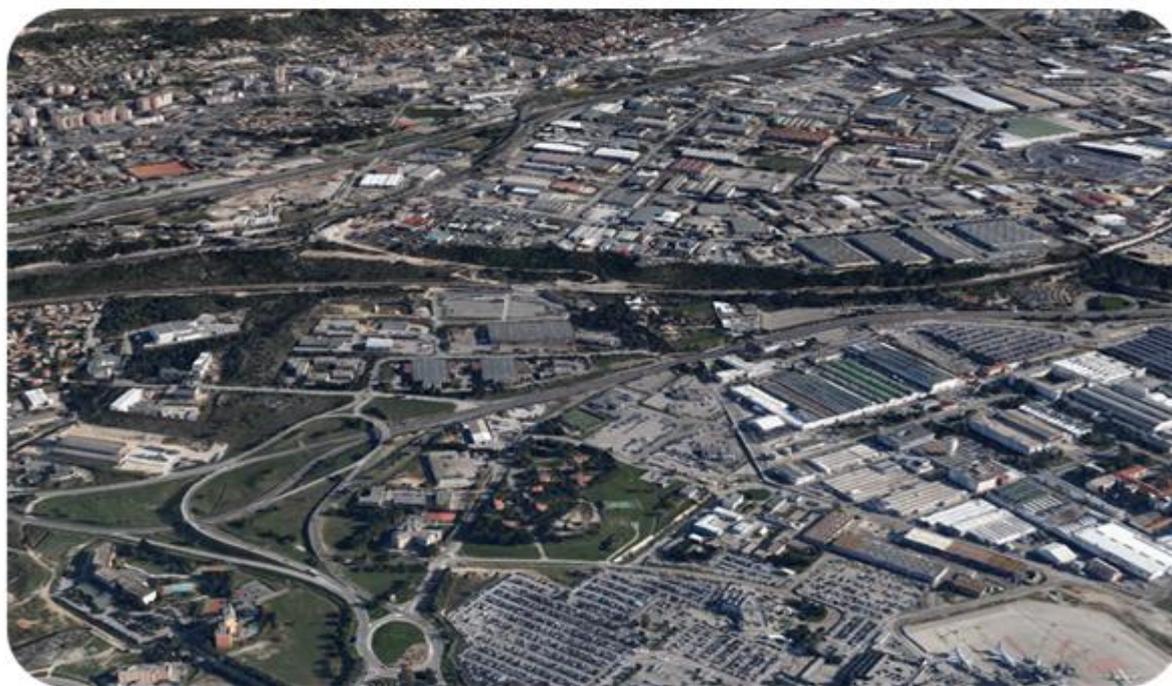


ENQUÊTE PUBLIQUE

*Enquête publique unique portant
Sur l'utilité publique et le parcellaire*

du 12 juin au 13 juillet 2018



OPERATION D'AMENAGEMENT

CAP
HORIZON

**CONCLUSIONS ET AVIS
AU TITRE DE L'UTILITE PUBLIQUE**

PREAMBULE

La première partie de cette enquête unique porte sur l'utilité publique du projet de réalisation de l'opération d'aménagement de la ZAC Cap Horizon sur la commune de Vitrolles

L'enquête préalable à la Déclaration d'Utilité Publique, s'est donc déroulée durant 32 jours consécutifs, du 12 juin au 13 juillet 2018, conformément à l'arrêté préfectoral 2018 -17 du 30 avril 2018.

Les 15 pièces qui composent le dossier sont conformes aux dispositions du Code de l'environnement, du code d'expropriation ainsi qu'aux lois et décrets connexes.

Cette procédure a été mise en œuvre à la demande de l'Etablissement Public Foncier PACA, agissant au nom et pour le compte de la Métropole Aix-Marseille-Provence.

Comme précisé en conclusion du rapport sur le déroulement de l'enquête, ce document conclusif qui motive et sous-tend l'avis final, découle naturellement du terme de ma mission.

CADRE JURIDIQUE

L'enquête portant sur l'Utilité Publique du projet est réalisé concomitamment à l'enquête parcellaire dans le cadre de la procédure d'enquête unique.

Cette enquête est régie principalement par :

Le code de l'environnement et notamment les articles :

L 123-1 à L 123-3 : Champ d'application et objet de l'enquête publique

L.123-4 à L 123-19 : Procédure spécifique aux enquêtes publiques relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement

R 123-1 et suivant et notamment l'article R 123-8 relatif à la composition du projet.

Le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et notamment les articles :

L 121-1 à L 121-5 et R 121-1: Déclaration d'utilité publique – Dispositions générales

R 112-4 relatif à la composition du projet.

Le code de l'urbanisme et notamment les articles :

R 121-14 et 16 : Procédure d'évaluation environnemental.

LA PARTICIPATION A L'ENQUETE

Des permanences peu fréquentées mais un intérêt et des préoccupations présentes

Durant cette enquête, cinq permanences ont été assurées par demi-journée. Elles ont permis au public de s'informer correctement, aux élus et aux associations de consulter les documents pour parfaire leurs avis et faire leurs observations.

Le registre d'enquête unique a été clôturé par le commissaire enquêteur le 13 juillet 2018 à 17h55 à l'issue de la dernière permanence.

Les observations, remarques et avis ont été portées par le commissaire enquêteur à la connaissance du porteur de projet (EPF PACA), de la Métropole, de l'aménageur (la SPLA) et de la commune de Vitrolles, lors d'une réunion qui s'est tenue le 20 juillet 2018.

Un document de synthèse rassemblant les observations et les thèmes évoqués par le public durant la période d'enquête, leur a été remis le 18 juillet.

L'EPF PACA disposait de 15 jours pour produire ses observations éventuelles.

Celui-ci remet le 2 août un mémoire en réponse au commissaire enquêteur.

Le contenu de ses réponses et les commentaires du commissaire enquêteur figurent au rapport « déroulement de l'enquête » chapitres X et XI.

Au-delà de ce constat le commissaire enquêteur estime que :

⇒ Si aucun intervenant n'a manifesté d'opposition réelle au projet, les observations recueillies et les discours tenus lors de l'enquête ont montré néanmoins que des préoccupations étaient bien présentes et qu'il fallait en tenir compte particulièrement dans leurs dimensions humaines.

Les conséquences concrètes d'une utilité publique reconnue, qui va remettre en cause le respect de la propriété privée ou la pérennité d'une entreprise, créent des inquiétudes certainement légitimes.

Ces craintes, se sont révélées avec ces interrogations entendues lors de l'enquête.

Peut-on modifier le périmètre proposé pour éviter ma parcelle ?

A quelle hauteur la puissance publique fixera-t-elle mon préjudice ?

Quel montant d'indemnité pour relocaliser mon entreprise et poursuivre mon activité ?

Ces quelques propriétaires de parcelles occupées ou utilisées comme immeuble de rapport, s'interrogent également sur le bien fondé de l'utilité publique. Parfois, ils utilisent aussi la posture d'opposant au projet comme arme de défense, pour éviter l'expulsion.

⇒ Au-delà du facteur humain qui, on peut le penser est pris en compte dans la majeure partie de ces cas, Il convient de rappeler que le périmètre de la ZAC, s'appuie essentiellement sur des parcelles de terrains nus majoritairement déjà acquis à l'amiable.

La superficie à acquérir sur la ZAC, est de 46 ha.

32 ha sont déjà détenus par l'EPF PACA soit 74% des terrains acquis. Il ne reste qu'une faible partie à acquérir soit 13,5 ha.

L'INTERET DU PROJET

Au cours de l'enquête le projet n'a jamais suscité d'opposition systématique

Les collectivités locales et territoriales, le monde économique et politique, des entrepreneurs, des particuliers, beaucoup ont montré de l'intérêt pour ce projet d'aménagement « d'un nouveau standing ».

Certes, on peut estimer que ce projet bouscule un peu l'ordre établi, mais il poursuit aussi des objectifs importants pour l'avenir :

- Celui de mettre en marche tout un territoire qui a besoin de se rénover.
- D'apporter des réponses aux enjeux économiques, et sociaux.
- De coller aux attentes des entreprises.
- De développer un espace d'activités à l'échelle métropolitaine attractif et nécessaire à l'accueil d'activités à haute valeur ajoutée en lien notamment avec l'écosystème du projet Henri Fabre.

Considérant ces objectifs le commissaire enquêteur estime que :

L'effet levier que peut produire Cap Horizon est une formidable opportunité pour tout le monde.

Notamment pour les deux acteurs majeurs que sont AIRBUS et VITROPOLE.

Au cours de l'enquête ces deux moteurs d'opinions ont affiché dans le contenu de leurs courriers d'observations, des positions ou des orientations qui peuvent apparaître comme contraires aux objectifs du projet en particulier sur la partie « développements des mobilités » pour AIRBUS et sur la partie économique et opportunité du projet pour VITROPOLE.

Aujourd'hui, ces deux acteurs, largement associés dans les processus de pilotage pour AIRBUS et d'informations pour VITROPOLE, et qui n'ont jamais manifesté d'opposition au projet, ont reçu des explications et des engagements à la hauteur de ce qu'ils pouvaient en attendre de la Métropole, de la commune de Vitrolles, de l'aménageur (la SPLA) et du porteur de projet (l'EPF PACA).

UN PROJET A ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

Le projet de ZAC « Cap Horizon » compte tenu de sa nature, de son importance, de sa localisation et de ses incidences potentielles sur l'environnement a été soumis à une étude d'impact.

Il a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale qui a été porté à la connaissance du public.

Bien que l'étude produite, ait été jugée sur le fond conforme aux exigences du code de l'environnement et sur la forme, d'une qualité satisfaisante, des recommandations ont été émises par cette autorité.

Pour compléter le fond du dossier, il a été souhaité, que le maître d'ouvrage y intègre des éléments complémentaires.

Cela concernait spécifiquement quatre études :

- Le risque d'inondation par remontée de nappe et des interactions entre les eaux souterraines et les milieux naturels ;
- Les effets potentiels du trafic automobile sur la dégradation de l'ambiance sonore et de la qualité de l'air ;
- L'intégration paysagère du projet ;
- La prise en compte des zones humides.

Estimant que :

⇒ Ce point particulièrement important, n'a fait l'objet d'aucune observation en particulier du monde associatif environnemental pourtant très présent et actif sur le territoire.

⇒ La qualité de l'étude d'impact mise à la disposition du public accompagnée par une étude du potentiel de développement des énergies renouvelables, et les mesures prises par le maître d'ouvrage aient été jugées suffisantes.

Le commissaire enquêteur considère que la qualité du travail fourni, des études produites et des réponses apportées sur la question environnementale du projet, est de nature à satisfaire toutes les exigences dans un domaine hautement sensible dans cette région.

L'UTILITE PUBLIQUE

La grille d'analyse

On constate d'abord qu'il n'existe pas de définition légale de l'utilité publique. La motivation du commissaire enquêteur est affaire d'appréciation personnelle.

Sur quels critères peut-on alors apprécier si oui ou non ce dossier présente une utilité publique ?

Le commissaire enquêteur peut s'appuyer sur la manière de procéder du Juge Administratif, lorsqu'il est appelé à contrôler l'utilité publique d'une opération, autrement dit sur sa grille d'analyse et les critères qu'il met en avant dans ses arrêts.

En ce sens, l'analyse faite par le commissaire enquêteur n'est pas différente de celle du juge, à la réserve près que le commissaire enquêteur peut prendre parti sur l'opportunité d'un projet, ce que le juge s'interdit en théorie du moins.

Aujourd'hui, l'utilité publique résulte d'un arbitrage entre divers intérêts publics et privés.

Depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 25 mai 1971, l'utilité publique ne s'apprécie pas seulement en fonction du but poursuivi et de l'intérêt de l'opération envisagée, mais aussi en tenant compte des inconvénients de l'opération.

Ce que l'on peut considérer comme un bilan peut se traduire par :

Une opération ne peut être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs, eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

Comme le Juge Administratif, le commissaire enquêteur peut se poser successivement 3 questions :

- Le projet présente-t-il par lui-même un intérêt public ?
- L'atteinte à la propriété privée est-elle nécessaire pour atteindre les objectifs du projet ?
- Le bilan coûts avantages penche-t-il en faveur de l'utilité publique ?

□ LE PROJET PRESENTE-T-IL PAR LUI MÊME UN INTERET PUBLIC ?

Cela revient à apprécier le bien-fondé du projet : C'est-à-dire à s'assurer que ses objectifs sont en adéquation avec des objectifs d'utilité publique. L'appréciation se limite à examiner le but poursuivi sans se pencher sur les conséquences.

Le projet s'inscrit dans une opération de requalification et de renouvellement urbain des espaces d'activités de Vitrolles mais également une opération qui répond à deux problématiques :

⇒ L'amélioration des mobilités sur le secteur avec un projet d'aménagement doté d'un budget de 20M€.

Ce secteur a été identifié dans le SCOT du Pays d'Aix et dans le PLU comme un espace stratégique pour le développement des transports à l'échelle métropolitaine.

⇒ La dynamisation de l'activité économique avec un budget global de 50M€.

20M€ consacrés aux équipements et 30M€ à l'acquisition foncière.

Le projet Henri FABRE, véritable locomotive économique sur la filière aéronautique et énergétique impulsé par l'Etat.

La valorisation du cadre urbain qu'implique le développement de l'activité économique permet de dépasser le cadre purement rentabilité économique.

Elle permettra aussi d'élargir l'utilisation au sein du secteur, par le plus grand nombre, compte tenu du contexte et de la situation géographique du projet.

Les avantages que procure ce projet vont dans les 2 sens. Ils satisfont à la fois l'utilisateur qui a besoin de mieux se déplacer et les exigences du développement d'un ensemble industriel qui joue un rôle important dans l'économie locale et régionale.

Les avantages directs du projet

L'utilité publique est reconnue dès lors que les avantages procurés à des intérêts privés ne constituent pas le but déterminant du projet.

Rappel des objectifs affichés pour justifier de l'utilité publique de l'opération :

- ⇒ Apporter des réponses aux problématiques de mobilités sur l'aire métropolitaine et améliorer la desserte et l'accessibilité des espaces d'activités ;
- ⇒ Développer la gare VAMP et créer un véritable pôle d'échanges ;
- ⇒ Créer un cadre urbain de qualité ;
- ⇒ Mettre à disposition du foncier équipé et développer une offre de services ;

Chacun peut avoir une approche plus ou moins optimiste des impacts du projet Cap Horizon sur l'économie de sa zone d'influence.

Il n'en demeure pas moins que la perspective d'un développement de ce territoire et la création d'emplois (5 000 emplois à horizon 2026 selon l'étude du cabinet ELAN) que cela pourrait engendrer, peuvent être retenues comme scénarios réalisables sans baigner dans un optimisme exagéré.

□ L'ATTEINTE A LA PROPRIETE PRIVEE EST-ELLE NECESSAIRE POUR ATTEINDRE LES OBJECTIF DU PROJET ?

Cela revient à apprécier l'existence de solutions alternatives permettant la réalisation du projet dans des conditions équivalentes.

L'opération consiste à faire de la requalification et du renouvellement urbain. De procéder à des acquisitions foncières de préférence à l'amiable par l'intermédiaire de l'EPF PACA et de pouvoir proposer une offre foncière nouvelle qui correspond aux besoins des entreprises de la nouvelle économie productive.

L'EPF PACA a acquis à l'amiable, à ce jour, 74% des terrains nécessaires à l'opération.

L'objectif du projet n'est pas de construire une zone à part ou ailleurs. Dans le secteur de Couperigne/Estoublans sur la commune de Vitrolles aucune alternative d'implantation dans les conditions équivalentes n'est possible.

□ LE BILAN COÛTS / AVANTAGES PENCHE-T-IL EN FAVEUR DE L'UTILITE PUBLIQUE ?

Depuis l'arrêté 25 mai 1971, il convient d'apprécier le coût financier et les atteintes à d'autres intérêts publics.

Le coût financier

L'enveloppe globale prévisionnelle des dépenses réactualisée se situe autour de 73M€ HT :

- ⇒ 28M€ consacrés à l'acquisition foncière
- ⇒ 19M€ consacrés à l'amélioration de la mobilité
- ⇒ 19M€ consacrés aux équipements pour le développement économique
- ⇒ 7M€ consacrés aux frais et imprévus.

Le coût élevé de cette ZAC, porté essentiellement par la puissance publique, est à la hauteur des objectifs affichés.

Il ne s'agit pas d'un projet classique de ZAC à vocation économique.

Le développement urbain et l'amélioration de son cadre devraient permettre une attractivité de la zone, source de recettes supplémentaires donc de retombées économiques non quantifiables aujourd'hui.

La puissance publique (la Métropole, la Région, le Département et l'Etat) finance 46% des dépenses soit un peu plus de 33 M€.

C'est fort, important et risqué mais cette décision permet de garantir la réalisation de l'opération.

Le reste sera assuré par la cession des charges foncières soit 39 M€ (54% des recettes).

La perspicacité de l'étude de marché a toute son importance pour atteindre cet objectif de recettes.

Ces recettes ont pu être évaluées à travers une première expérience de cessions foncières de 3 lots situés au Nord sur le secteur de Couperigne. Cette première consultation d'opérateur a permis de conforter la programmation économique de la zone et le niveau de prix foncier à attendre.

Le financement de l'opération sera échelonné dans le temps au regard de l'avancement des acquisitions foncières et des travaux et de cessions de charges foncières et au versement des participations de la Métropole et de l'Etat.

La réussite financière de l'opération repose aussi sur le triple partenariat mis en place :

- Les partenaires institutionnels : La commune de Vitrolles, la Métropole, l'Etat, la région et le Département
- Les établissements publics : L'EPF PACA, RFF, la SNCF, le SMITEEB et la CCI
- Les partenaires privés.

La réussite du projet repose sur sa pertinence, sur la qualité de services qui sera offerte mais aussi sur la maîtrise de ses coûts et un suivi budgétaire fin et draconien qui préviendrait tout dérapage.

Les inconvénients ou les atteintes d'ordre économique et social

L'appréciation des inconvénients d'ordre économique et social du projet par rapport aux avantages qu'il procure, recouvre les domaines de l'emploi, les secteurs d'activités économiques tels que l'industrie productive, l'amélioration du cadre de vie de la population locale.

Le commissaire enquêteur estime que :

Les inconvénients et atteintes à leur pérennité que le projet Cap Horizon fait subir notamment à trois entreprises exploitant des terrains situés dans le périmètre de la ZAC, totalisant environ 55 emplois, ne sont pas négligeables. Pour autant ces impacts ne peuvent être de nature à retirer à l'opération son caractère d'utilité publique.

En effet, les processus de recherches de solutions et de négociations amiables ne sont pas terminés. La commune de Vitrolles et l'EPF PACA accompagnent les entreprises concernées avec la volonté d'offrir à chacune une issue acceptable

Ce qui viendrait se rajouter aux retombées positives qu'apporterait le projet Henri FABRE qui avec un partenariat de type « public-privé » représente une ambition de création de 7 000 emplois à l'horizon 2020 avec deux pôles d'expertise ; Mécanique et procédés du futur et les services innovants aux entreprises.

Les inconvénients ou atteintes d'ordre environnemental

Pour la prise en compte des inconvénients ou atteintes d'ordre environnemental découlant du projet,, le commissaire enquêteur s'est appuyé sur l'étude d'impact et les mesures envisager pour éviter, atténuer ou compenser les effets des impacts. Il en déduit que ces inconvénients d'ordre environnemental ne sont pas suffisants pour retirer au projet son caractère d'utilité publique.

CONCLUSION ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

- Les éléments analysés et exposés dans mon premier rapport sur le déroulement de l'enquête publique, notamment les réponses qui ont été apportées par l'EPF PACA sur les observations et documents présentés à l'enquête ;
- Les documents qui m'ont permis d'évaluer le caractère d'utilité publique de l'opération d'aménagement de la ZAC Cap Horizon ;
- Les critères que j'ai pu examiner ;

Me permettent d'établir des conclusions motivées et un avis sur l'utilité publique de ce projet.

ESTIMANT QUE :

► Le dossier présenté au public, composé de 15 pièces, proposait une information complète et de qualité. Cependant l'effet volumineux qu'il présentait (environ 2500 pages) a rendu son approche difficile pour les non-initiés.

► Les réponses aux demandes du commissaires enquêteur et aux observations du public apportées par la Métropole, la Mairie, le porteur de projet et l'aménageur ont permis de mieux appréhender les enjeux de ce projet d'aménagement « d'un nouveau standing ».

► La grille d'analyse qui prévaut pour donner un avis sur l'utilité publique du projet m'a permis d'arbitrer sur une série d'appréciations :

- **Le projet présente par lui-même un intérêt public**

⇒ Il s'inscrit dans une opération de requalification et de renouvellement urbain ;

⇒ Il participe à l'amélioration des mobilités sur le secteur et à la dynamisation de l'économie sur l'ensemble des zones d'activités et la commune de Vitrolles ;

Le secteur de la ZAC Cap Horizon a été identifié dans le SCOT et dans le PLU comme un espace stratégique pour le développement des transports à l'échelle métropolitaine.

- **Le projet peut satisfaire d'autres intérêts sans nuire à l'utilité publique**

La valorisation du cadre urbain procure des avantages qui vont satisfaire à la fois l'utilisateur qui a besoin de mieux se déplacer et les exigences du développement d'un ensemble industriel dont les besoins ont évolué.

- **Le projet bénéficie d'avantages directs**

Les avantages que procurent l'opération à l'économie productive ne constituent pas le but déterminant du projet. Ces avantages auront par contre un impact direct sur l'économie locale en terme :

⇒ D'accessibilité du secteur et de mobilités au sein du bassin d'emploi, d'attractivité de la commune et de qualité de vie pour ses habitants,

⇒ De croissance économique par l'augmentation du volume d'activité grâce à un territoire mis à la disposition des entreprises de la nouvelle économie qui voudront s'y installer,

⇒ D'emplois directs et indirects.

- **L'atteinte à la propriété privée est nécessaire pour atteindre les objectifs du projet**

Le projet n'est pas de construire une nouvelle zone d'activités. Sur le secteur Couperigne, Estoublans, Vitrolles aucune alternative d'implantation dans les conditions équivalentes n'est possible.

- **Le bilan coûts / avantages**

Pour justifier l'absence d'utilité publique, il faudrait que le coût de l'opération présente un caractère excessif. Ce n'est pas le cas. :

Certes le coût est élevé.

S'agissant d'une ZAC à dimension métropolitaine, des garanties financières et partenariales de la Métropole ont été prises dans ses domaines de compétence : mobilité, aménagement et économique.

- **Des inconvénients d'ordre économique et social**

Il en existe. Ils sont évoqués dans le rapport de synthèse des observations reçues par le commissaire enquêteur. La commune de Vitrolles et l'EPF PACA disposent d'éléments permettant de proposer aux propriétaires et aux exploitants concernés une issue acceptable dans le respect des prérogatives de chacun.

- **Des inconvénients d'ordre environnemental**

Si les mesures de réduction ou de compensation des impacts annoncées par le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre sont appliquées, il peut être considéré que les inconvénients d'ordre environnemental soient du domaine du tolérable.

Il appartient à la Mairie, aux associations et à tout citoyen épris de défense de l'environnement d'en assurer la surveillance.

Résultant des conclusions et avis exposés ci-dessus,

Je considère que la réalisation de l'opération d'aménagement de la Zone Concerté « Cap Horizon » sur la commune de Vitrolles présente bien une utilité publique.

Je donne UN AVIS FAVORABLE à la Déclaration d'Utilité Publique du projet.

A Marseille, le 13 août 2018



Georges JAÏS