

LES RENCONTRES DE L'ARPE

URBANISME DURABLE : LE DEFI DES SCOT ET DES PLU

Introduction : les enjeux de l'urbanisation en Provence Alpes Côte d'azur

Alix ROCHE

Je voudrais tout d'abord remercier les organisateurs de me donner l'occasion d'introduire cette journée de travail sur les enjeux de l'urbanisation en Provence Alpes Côte d'azur et poser par là même les défis que les SCOT et les PLU se doivent de relever en cohérence et en articulation avec une vision régionale en construction et à laquelle tous les acteurs sont conviés.

Ces enjeux, ces défis sont en effet également ceux du Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, en cours de révision.

Je vais tenter de vous les présenter en quelques mots, en vous invitant d'ores et déjà à participer à la journée de lancement de la définition des orientations du SRADDT qui se tiendra dans quelques jours, le 20 septembre à l'hôtel de région, pour en savoir plus.

J'organiserai mon propos autour de

- 3 constats
- 3 lignes directrices
- 3 défis à relever

3 constats

Pour la Révision du SRADDT nous avons posé un nouveau diagnostic sur la situation régionale autour de 3 grands constats :

1-Une nouvelle géographie régionale « métropolisée », multipolaire

La région Provence-Alpes-Côte d'azur compte aujourd'hui 5 Millions d'habitants alors qu'on les attendait pour 2020. Il est difficile de dire combien nous serons en 2030 en raison d'incertitudes sur le modèle de calcul et l'estimation du poids des migrations à venir.

Pour autant, nous savons que les choix en termes de logements, d'offre de transports, de services, d'éducation et de formation, d'équipements culturels, sportifs, détermineront largement notre attractivité.

Nous savons dès aujourd'hui que la Région souffre cruellement d'un manque de logements accessibles physiquement et socialement

94,3% de la population de la région est aujourd'hui urbaine et Marseille-Aix représente derrière Paris la deuxième unité urbaine de France. La concentration des habitants sur le Littoral et le long de la Vallée du Rhône voire de la Durance, les poches de croissance démographique observées ces dernières années sur le Moyen pays, l'intensité des déplacements domicile-travail qui ont explosé le long de ces axes, dessinent **une carte régionale métropolisée en ancre de bateau.**

Cette forme urbaine concentre en effet les principales caractéristiques de la métropole ou plus justement du ou des système(s) métropolitain(s) dont les nombreux travaux sur le sujet nous ont défini les contours :

- *Concentration des habitants et des ressources économiques (Pôles de compétitivité et PRIDES...) sur le Littoral et le long de la Vallée du Rhône ;*

- Gommage des « frontières » entre ville et campagne, en raison du *processus d'étalement urbain* ;
- *Accroissement et intensification des déplacements des individus « navetteurs »* (c'est-à-dire des habitants qui ne travaillent pas dans la commune où ils résident) et des marchandises ;
- Principe de connectivité des réseaux numériques, de transports... ;
- *Fragmentation et spécialisation des territoires en zones* (ex : multiplication des Zones d'Activités Economiques, Zones commerciales, lotissements...) ;
- *Concentration/fragmentation des inégalités sociales et territoriales* selon des caractéristiques hétérogènes (diminution des inégalités entre régions, accroissement des inégalités à l'intérieur des villes et des quartiers, précarisation croissante d'une part importante de la population, problèmes d'accès aux services publics dans les territoires ruraux...).

2- une région riche de son patrimoine et de sa biodiversité mais soumise au changement climatique et à la fragmentation de l'espace

Une grande partie du territoire régional obéit à d'autres phénomènes et présente des enjeux de natures différentes :

- *Des espaces naturels emblématiques*, symboles d'une identité/attractivité régionale, trame verte, jardins de la biodiversité au cœur des systèmes métropolitains dont certains sont organisés en Parcs naturels régionaux (Alpilles, Luberon...) mais également Massifs des Calanques, Sainte Victoire... ; Nous avons la plus forte concentration de Parcs naturels régionaux de France
- *Des territoires ruraux en voie de périurbanisation*, sous pression métropolitaine ;
- *Des espaces très ruraux/montagnards présentant le risque d'une désertification*, par abandon des services publics et rupture du modèle re distributif (tourisme, retraites...) ;
- *Des territoires toutefois plus homogènes* d'un point de vue économique et social que la métropole littorale.

Ils apparaissent comme des « territoires ressources » porteurs des ressources, en eau, forêt, énergie, agriculture, biodiversité...aux portes du système métropolitain, dont il faut prendre grand soin. D'une certaine façon, ils participent du « modèle de solidarité régionale » (eau, aménités...).

Or, on s'attend, à ce que *les changements climatiques modifient les spécificités régionales en matière de ressources naturelles et d'activités économiques*, impactant ainsi les formes de solidarités existant sur notre territoire.

Au nombre des incidences prévisibles figurent *un risque croissant d'inondations* à l'intérieur des terres, une plus grande fréquence des submersions côtières et une érosion accrue. Dans le sud de la région, directement tributaire des ressources des espaces naturels, ruraux et montagnards, les changements climatiques posent la question de l'approvisionnement en eau, du potentiel hydroélectrique, du tourisme estival et en général, des rendements agricoles.

3-Une économie régionale attractive mais dépendante

Si l'économie est aujourd'hui mondialisée et appelle à des concentrations des moyens pour garantir la compétitivité régionale, l'économie régionale est largement résidentielle.

Si elle traduit la forte attractivité de ce territoire, elle reste fortement dépendante de ses habitants et des transferts de ressources :

- d'une part liés à la redistribution nationale et à l'économie publique,
- d'autre part liés à la consommation des ménages (touristes et navetteurs).

Cette économie offre une large part des emplois régionaux, mais ces emplois sont parfois faiblement qualifiés et peu rémunérés. Ces emplois sont évidemment à distinguer des emplois dans le secteur des services aux entreprises qui sont eux très porteurs.

Elle dispose néanmoins d'une activité productive et logistique de qualité qui est essentielle et doit être absolument confortée et développée, car les emplois qualifiés et la création de richesse en dépendent.

Les emplois tertiaires supérieurs qui caractérisent le modèle métropolitain compétitif se situent dans notre région en dehors des grandes villes (Sophia Antipolis/ Nice Côte d'Azur, Cadarache, Vallée de l'arc/Marseille Aix ...) et alimentent le diagnostic d'un système économique métropolisé. Le Port de Marseille-Fos est une porte économique d'entrée régionale absolument stratégique et doit conforter son hinterland.

Notre économie organisée notamment autour des PRIDES et des Pôles de compétitivité a su affirmer une certaine identité régionale qui reflète ses savoirs faire, ses atouts et son potentiel (numérique, énergie, saveurs senteurs, arts de vivre, logistique, risques, mer...).

Cette géographie économique dessine une carte régionale de systèmes territoriaux de cohérence, de dépendance et de solidarité à différentes échelles locale, régionale, nationale, mondiale. Elle met en évidence ses fragilités et ses ressources.

L'objectif de cohésion territoriale reste donc une préoccupation majeure tant en région que dans nos relations avec les territoires qui nous entourent particulièrement autour du bassin méditerranéen.

Au final le diagnostic critique posé sur la forme urbaine de notre région nous interpelle car elle traduit une forte dualité du territoire régional et de notre modèle de développement qui doit être maîtrisé et organisé pour remédier aux:

- *Difficultés de déplacements, risque de thrombose, forte dépendance énergétique ;*
- *Banalisation et fragmentation des espaces;*
- *Conflits d'usage des sols, manque de logements accessibles et spéculation foncière, réduction des espaces agricoles, paupérisation /gentrification des centres urbains et des villages ;*
- *Mise en danger et fragilisation des espaces « naturels », épuisement des ressources, érosion du trait de côte et accroissement de la vulnérabilité ;*
- *Concentration de l'activité économique et des emplois, mais également des risques industriels et technologiques, enjeux de l'évolution des activités économiques et des besoins en qualification qui y sont liés ;*
- *Forte dépendance de l'économie résidentielle ou de service*
- *Concentration d'une grande partie de la pauvreté notamment dans les grandes villes (Marseille concentre ¼ des 100 quartiers les plus pauvres de France, on y trouve des écarts de richesse allant de 1 à 15) et des inégalités sociales et territoriales ;*
- *Rejet croissant du modèle urbain ou périurbain actuel, incertitudes sur les conséquences de la métropolisation par les populations, perte de repère de la gouvernance publique (éloignement des citoyens et de leurs élus...), et des enjeux démocratiques (dissociation du citoyen et du citoyen, vote extrême, abstention).*

Cette forme urbaine étroitement liée à celle de la mondialisation interroge nos organisations territoriales (Agglomérations, Communautés de communes, Pays...) et les outils de planification locale (SCOT et PLU...) dans leur pertinence et leur aptitude à gérer à eux seuls les enjeux des territoires en prenant en compte leur interdépendance régionale, interrégionale et parfois mondiale.

Pour autant, en tant que bassin de vie, ils sont indispensables pour garantir une proximité de dialogue démocratique, pour recréer les limites et les références territoriales dont les hommes ont besoin.

3 Lignes directrices

Pour faire face à ce diagnostic la Région a posé le principe de 3 lignes directrices pour l'ensemble des démarches et schémas stratégiques et prospectifs (SRADDT, SRIT, SRCAE, SRCE, Schéma interrégional de Massif, ...)

- l'intégration des exigences posées par le changement climatique
- la prise en compte des inégalités économiques sociales et territoriales
- la place du développement local notamment au regard des recompositions territoriales en cours

Quelques principes préalables et 3 défis à relever

Quelques principes préalables

1. la région Provence Alpes Côte d'Azur est atypique, spécifique, très contrastée
2. dont les différenciations doivent être assumées
3. avec un impératif de re-territorialisation des activités
4. la prise en compte d'une pluralité de temporalités

Le modèle de développement régional est donc à construire, il n'y a pas de modèle unique transposable

3 Défis à relever seront proposés le 20 septembre dans le cadre d'ateliers à partir desquels nous serons invités à construire des orientations pour 2030

1. Face au changement climatique, le défi de la transition écologique et énergétique

Forces : l'abondance et la variété des ressources environnementales (énergie, eau, paysage, agriculture) ; une tradition de la ville méditerranéenne compacte adaptable au changement climatique ; une forte proximité homme/nature.

Risques : pression et raréfaction des ressources ; dilution de la ville compacte (faibles densités, explosion des mobilités, consommation d'espace) ; croissance des risques anthropiques/environnementaux (crues, incendies, risques industriels...)

Enjeux : la réinvention des modes d'exploitation des ressources, la massification et la rationalisation des réseaux (mobilités, énergie, eau), le rééquilibrage énergétique (Est/Ouest, production/distribution/consommation), la cohabitation des modes d'occupation de l'espace : résidentiel, activité, nature, agriculture), la gestion des excès de « zonification » du territoire, la maîtrise du foncier, l'inflexion de l'injonction à la mobilité.

2. Face aux évolutions démographiques et sociales : Le défi de la cohésion sociale et territoriale

Forces : La variété de l'offre d'accueil (urbain dense, périurbain, petites et moyennes villes, qualité des espaces ruraux) ; des métropoles polycentriques qui offrent une diversité de ressources (emploi, éducation, loisirs...) ; une très grande attractivité.

Risques : croissance des inégalités sociales et territoriales à toutes les échelles, accueil et qualité de vie défaillants (déficit en logement, systèmes de transports peu performants, éloignement domicile-travail, difficulté d'accès à l'emploi, à la formation, à la culture...), multiplication des conflits d'usage entre les besoins d'infrastructures et d'équipements et les résidents.

Enjeux : réinventer des équilibres de proximité pour assurer à la fois l'accueil quantitatif et la qualité de vie quotidienne, assurer l'accessibilité pour tous des opportunités métropolitaines, inventer les nouveaux modes de régulation des conflits d'usage, mieux prendre en compte les villes moyennes dans les politiques urbaines, construire le partenariat entre acteurs des territoires métropolitains, recréer une chaîne des solidarités territoriales et interterritoriales, articuler résidentiel et productif, productif et urbain, activités et ressources territoriales.

3. Face aux mutations économiques : Le défi d'un modèle de développement plus juste plus durable faisant place à l'innovation

Forces : une industrie encore présente et une agriculture exportatrice, une économie résidentielle dynamique, des spécialisations territoriales qui permettent des complémentarités (espaces productifs/espaces résidentiels).

Risques : l'obsolescence d'une partie de l'appareil industriel, la submersion résidentielle, l'hyperspécialisation des espaces, la désorganisation des systèmes de mobilité.

Enjeux : la mutation des grands sites industriels, l'intégration des territoires résidentiels « offshore », les échelles de la mixité fonctionnelle (emploi/habitat/services) Maitriser l'emprise spatiale des activités résidentielles et productives, réactiver une nouvelle économie productive, l'économie de la connaissance et l'économie de la créativité.

En guise de conclusion

Puisque nous sommes dans un temps de débat sur le nouvel acte de la décentralisation, je voudrais ajouter un point supplémentaire sur la gouvernance et la cohérence du système territorial qui sont des éléments incontournables si nous voulons ensemble relever ces défis.

Dans les réflexions en cours, il est question de donner à nos schémas stratégiques et notamment au SRADDT un caractère prescriptif. Cette proposition fait écho à la nécessaire cohérence et à l'outillage indispensable de l'aménagement et de l'urbanisme aux différentes échelles territoriales.

Du point de vue de notre Région Provence Alpes Côte d'Azur, cette proposition est intéressante car elle renforcerait la légitimité du SRADDT pour une meilleure prise en compte dans les SCOT et les PLU.

Mais cette proposition doit selon nous être cadrée :

- Elle doit reposer sur une vision partagée des enjeux du territoire et sur une co-construction des orientations
- Elle doit également reposer sur une hiérarchisation des documents stratégiques face à l'inflation des schémas notamment issus du Grenelle, à cet égard il serait bon que le SRADDT soit véritablement reconnu comme schéma des schémas.
- le caractère prescriptif devra également être limité à certaines dispositions et ne pas concerner l'ensemble du SRADDT
- le caractère prescriptif devra enfin s'accompagner d'un outillage opérationnel à l'instar de ce que nous avons décidé d'expérimenter sur le Val de Durance avec une directive régionale d'aménagement territorialisée que nous souhaitons proposer aux acteurs du territoire et une opération d'intérêt régional permettant de labelliser un certain nombre de projets pour concrétiser les orientations.

J'espère que cette trop rapide présentation vous donnera l'envie de venir débattre avec nous le 20 septembre.

Je vous remercie de votre attention.