

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur au défi de l'étalement urbain

• **Gabriel Jourdan** *
Maître de conférences en Urbanisme

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur est fortement marquée par l'étalement urbain. Ce dernier, rendu possible par l'accélération des vitesses de déplacement quotidien liée à la généralisation de l'automobile, a également été alimenté par un contexte local particulièrement favorable, ce qui explique ses spécificités.

Alors que plusieurs facteurs tendent à limiter les capacités d'accueil dans les communes périphériques, l'aire géographique concernée par l'étalement urbain continue de s'étendre en lien avec la crise du logement. Cela traduit la difficulté à passer d'un mode de développement extensif, fortement consommateur d'espace, à un mode de développement plus intensif et basé sur le renouvellement urbain.

Introduction

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) est caractérisée par sa très forte urbanisation : en 2006, 91% de la population vivait dans un espace urbain au sens de l'INSEE (cf. encadré), ce taux atteignant 98% dans les Alpes-Maritimes et les Bouches-du-Rhône (INSEE, 2009).

L'urbanisation régionale s'organise autour d'un chapelet d'aires urbaines (cf. encadré et carte) localisées principalement sur le littoral et dans la vallée du Rhône, qui peuvent être regroupées

en cinq grandes zones :

- L'aire avignonnaise¹ (590.000 habitants en 2006, dont 485.000 en PACA et 105.000 dans le Gard)
- La région urbaine de Marseille – Aix-en-Provence², (1.871.000 habitants en 2006) à laquelle on peut associer l'aire urbaine de Manosque (35.000 habitants) localisée dans l'aire d'influence d'ITER / Cadarache
- L'aire toulonnaise³ (580.000 habitants en 2006)

* Institut d'Urbanisme de Grenoble, Cité des Territoires, 14 av. Marie Reynoard, 38100 Grenoble
gabriel.jourdan@upmf-grenoble.fr
Administrateur du GIR-MARALPIN (Groupe interdisciplinaire de réflexion sur l'aménagement du territoire maralpin et les traversées sud-alpines – <http://www.gir-maralpin.org>)

Les outils développés par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) pour mesurer l'urbanisation [INSEE, 2009-2] :

Une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constituée par un *pôle urbain*, et par une *couronne périurbaine* constituée des communes rurales ou des unités urbaines dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain ou dans des communes attirées par celui-ci.

- Le *pôle urbain* est une unité urbaine offrant au moins 5.000 emplois et qui n'est pas située dans la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain.
- La notion d'*unité urbaine* repose sur la continuité de l'habitat : est considéré comme tel un ensemble d'une ou plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) et comptant au moins 2.000 habitants. La condition est que chaque commune de l'unité urbaine possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie.

Une commune multipolarisée est une commune située en dehors d'une aire urbaine, dont au moins 40% de la population résidente, ayant un emploi, travaille dans plusieurs aires urbaines limitrophes, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forme avec elles un ensemble d'un seul tenant.

L'espace urbain inclut l'ensemble des communes incluses dans une aire urbaine ou considérées comme multipolarisées.

- L'ensemble urbain émergent de l'est varois⁴ (220.000 habitants) auquel on peut associer le Golfe de Saint-Tropez (55.000 habitants) et le secteur de Brignoles (32.000 habitants).
- La conurbation azurée⁵ (1.100.000 habitants en 2006)
- Les aires urbaines d'Arles (52.000 habitants), Apt (18.000 habitants), Dignes (26.000 habitants), Gap (47.000 habitants) et Briançon (18.000 habitants) complètent la liste des espaces urbains de la région.

Les villes françaises sont marquées par deux grands processus de développement :

- *La métropolisation*, qui traduit la concentration des fonctions supérieures dans quelques grandes zones urbaines, ce qui alimente leur croissance et leur rayonnement. Ces fonctions peuvent être liées au commandement économique et à l'innovation (sièges sociaux, entreprises de haute technologies, recherche et développement, finance, commerce international), aux grandes infrastructures d'échanges (aéroports, ports), au tourisme d'affaires, à la culture, à certaines fonctions spécifiques relevant de la sphère publique (institutions internationales, commandement de Défense, etc.).

En PACA, ce processus touche principalement les zones urbaines de Marseille – Aix-en-Provence et de la conurbation azurée ; dans une moindre mesure, il influence le développement de l'aire toulonnaise et de l'aire avignonnaise

- *L'étalement urbain*, qui touche toutes les villes (même petites), et peut être qualifié de passage de la ville constituée (bâti continu et dense sur une superficie limitée) à la ville diffuse (bâti dispersé qui s'étend sur une aire géographique vaste) et multipolaire (intégration de villes historiquement autonomes dans un même bassin de vie et émergence de pôles nouveaux à dominante économique et commerciale). Nous préférons le terme d'étalement urbain, qui fait référence à l'évolution morphologique des villes en insistant sur les formes et la localisation du développement périphérique, à celui de périurbanisation faisant plus spécifiquement référence aux ménages qui sont allés vivre en dehors de ville constituée, tout en continuant d'y travailler.

Cet article traitera spécifiquement de l'étalement urbain et de ses liens avec la mobilité, en insistant sur les spécificités de ce processus dans la région PACA.

Les causes de l'étalement urbain

A l'échelle nationale, comme en PACA, l'étalement urbain résulte de la congruence⁶ (Offner, 1993) entre cinq grands phénomènes :

- La facilitation et l'accélération de la vitesse des déplacements quotidiens, liées, à partir du milieu des années 1960, à la généralisation de l'automobile et au développement des voies rapides, ont permis d'élargir l'espace accessible dans un temps donné (Wiel, 1999)
 - Cet élargissement a permis à certains ménages de satisfaire leurs attentes en termes de cadre de vie (désir d'habitat individuel et de proximité avec la nature, recherche d'un environnement adapté à la vie familiale avec enfants, désir d'un voisinage relativement protégé de la différence sociale), en allant chercher plus loin en distance – mais pas en temps – des lieux d'habitat qui restent adaptés à leurs capacités financières
 - La généralisation du transport routier a également permis aux entreprises, à certains équipements publics, et au commerce de grande distribution (hypermarchés et grandes surfaces spécialisées) de se développer ou de se relocaliser, en dehors de la ville dense, sur des terrains moins chers ou plus accessibles en voiture
 - Les politiques d'habitat (soutien à l'accession à la propriété en habitat individuel, dès le début des années 1970), de déplacements (priorité accordée aux investissements routiers et autoroutiers par l'Etat et les Conseils Généraux des années 1960 aux années 2000) et d'accueil de l'activité économique (développement des zones d'activité à partir de la fin des années 1960) ont accompagné, voire facilité, les mutations décrites précédemment
 - La fragmentation du tissu communal français a également favorisé la diffusion de l'étalement urbain, chaque commune étant maître de sa propre stratégie d'urbanisation dans un contexte où la planification intercommunale (élaborée par l'Etat en association avec les communes jusqu'à la décentralisation, puis par les communes elles-mêmes) n'a pas réussi à réguler l'agrégation des stratégies communales de développement, jusqu'à la fin des années 2000.
- Ainsi, jusqu'au début des années 2000, l'urbanisation s'est développée sans document de planification intercommunal approuvé dans la région urbaine de Marseille – Aix-en-Provence ou autour d'Avignon. Sur la bande

littorale des Alpes-Maritimes, les documents approuvés, à la fin des années 1970 (très "généreux" en matière de possibilité d'urbanisation), n'ont pas été révisés jusqu'au début des années 2000 (Jourdan, 2003-1 et 2003-2).

En PACA, le processus d'étalement urbain a également été stimulé par :

- L'intensité de la croissance démographique : la région, qui comptait 4.815.000 habitants au premier janvier 2006, en a gagné 1.996.000 depuis 1962 (dont 309.000 entre 1999 et 2006). Toujours entre 1962 et 2006, l'aire avignonnaise a gagné 254.000 habitants, la région urbaine de Marseille – Aix-en-Provence 700.000, l'aire toulonnaise 255.000, l'est varois 144.000 et la conurbation azuréenne 475.000
 - L'intensité du développement touristique : la région, qui comptait 475.000 résidences secondaires ou occasionnelles au premier juillet 2005 (17,5% du parc total de logements contre 9,9% en moyenne nationale), en a gagné 335.000, depuis 1968 (dont 41.000 entre 1999 et 2005)
 - Les mutations de l'agriculture et les logiques de valorisation de la rente foncière : à partir de la fin des années 1950, l'agriculture délaisse les reliefs pour se réfugier dans les plaines. De ce fait, les anciennes pentes cultivées ont été conquises par la forêt et, à proximité du littoral et des agglomérations, par l'urbanisation diffuse. En effet, pour bénéficier de la rente foncière, les agriculteurs se sont mobilisés pour que les terres qu'ils délaissent deviennent constructibles, ce qui explique l'ampleur des espaces d'urbanisation diffuse (Guichard & Deguret, 1981 ; Wadkermann, 1983 ; Daligaux, 1999).
- Par ailleurs, dans les plaines ou les vallées situées à proximité des agglomérations, l'agriculture a également reculé au développement de l'urbanisation. Ainsi, dans l'aire toulonnaise, l'agriculture a perdu environ un tiers de ses surfaces entre 1972 et 2003, dont 72% au profit de l'urbanisation et 28% au profit des espaces naturels (SCOT PM, 2008).

Les manifestations géographiques de l'étalement urbain

L'éparpillement de l'urbanisation résidentielle (processus de périurbanisation)

A l'échelle nationale, comme en PACA, de nombreux ménages s'installent en dehors de la ville dense, tout en allant y travailler, y consommer ou y étudier quotidiennement.

Ces ménages sont pour l'essentiel des familles avec enfants, dont les deux parents travaillent, et sont propriétaires d'une maison individuelle (Roux & Vanier, 2008). Ils résidaient auparavant dans la ville dense qu'ils ont quittée, mais peuvent aussi être de nouveaux arrivants sur le territoire.

Cette urbanisation résidentielle se diffuse vers l'ensemble des communes situées à un rayon de trente à soixante minutes de trajet des principaux pôles d'emplois. Au sein de ces communes, elle ne se localise pas toujours en continuité de l'urbanisation existante.

De ce fait, la ville comme espace fonctionnel (bassin d'emploi et d'habitat) ne se limite plus à la ville comme espace morphologique (où le bâti dense prédomine), car elle intègre un vaste territoire où l'occupation du sol reste à très forte dominante naturelle ou agricole, tout en accueillant de plus en plus d'habitat. Des images telles que « *l'archipel (péri)-urbain* » (Allard, Beaucire & Emangard, 1997) où la « *péri-ruralité* » (Roux et Vanier, 2008) illustrent cette évolution.

En PACA, la faible distance entre les agglomérations, le développement des autoroutes, l'émergence de pôles d'emploi périphériques aisément accessibles en voiture, mais aussi la pression touristique sur le littoral et le niveau élevé des prix fonciers et immobiliers dans les grandes agglomérations expliquent que l'éparpillement de l'urbanisation résidentielle concerne un vaste espace compris entre Avignon, Marseille – Aix-en-Provence, Toulon et la Côte d'Azur, qui intègre notamment le Val de Durance (corridor de l'A51), le corridor de l'autoroute A8 (Moyen Var et Est Var) et le corridor de l'A57 et de la RD43 entre Toulon, Brignoles et l'Est Var (INSEE, 2009).

L'émergence de nouvelles polarités économiques et commerciales : vers une organisation urbaine multipolaire

A l'échelle nationale, comme en PACA, la localisation des emplois, des commerces et des grands équipements a évolué, tout en restant relativement concentrée dans un nombre limité de grands pôles que sont :

- Les principaux centres-villes et leurs quartiers limitrophes qui correspondent à l'image traditionnelle d'une centralité fonctionnelle associée à une forte urbanité
- Les pôles nouveaux (FNAU, 2008) que sont les grandes zones d'activité économiques, commerciales et de grands équipements qui ont émergées, dès la fin des années 1960, aux marges de la ville dense, souvent autour des nœuds autoroutiers.

Dans l'aire toulonnaise et la conurbation azuréenne, les pôles nouveaux concentrent entre 20 et 30% des emplois, entre 30% et 50% des surfaces de grande distribution commerciale, de nombreux équipements (universités par exemple) et de plus en plus de services à la personne et d'activités de loisirs. A l'exemple de Plan de Campagne entre Marseille et Aix-en-Provence, ils structurent largement les déplacements et les pratiques de loisir marchand ou de consommation des habitants qui vivent en dehors de la ville dense – image de la « *ville émergente* » (Chalas & Dubois-Taine, 1997).

De ce fait, les principales aires urbaines françaises évoluent vers un schéma multipolaire pour ce qui concerne la localisation des activités, de l'emploi et du commerce. Cette dynamique est particulièrement présente en PACA pour plusieurs raisons :

- Dans les grandes zones urbaines, les villes-centres "historiques" sont suffisamment proches les unes des autres pour être englobées au sein d'un même bassin de vie, du fait de l'accélération des vitesses de déplacement quotidien et de l'étalement de l'urbanisation résidentielle.
- Dans les conurbations littorales, le tourisme a très tôt renforcé le caractère attractif de nombreuses stations balnéaires qui constituent

désormais des centralités importantes pour les loisirs et le commerce.

- L'émergence des nouveaux pôles d'emploi a été stimulée par des grandes opérations d'aménagement économique (zone industria-lo-portuaire de Fos-sur-Mer, technopôle de Sophia-Antipolis) et par l'implantation d'entreprises de haute technologie et de centres de recherche en périphérie des grandes régions urbaines : Rousset avec STMicroelectronics à l'Est d'Aix-en-Provence, La Gaude dans l'arrière-pays niçois avec IBM, CEA et projet ITER à Saint-Paul-lès-Durances (Cadarache), centre atomique de Marcoule dans la périphérie gardoise de l'aire avignonnaise, etc.

Le développement de l'urbanisation touristique

En 1999, 60% du parc régional de résidences secondaires (soit 258.000 unités) se localisent dans 69 communes situées sur le littoral ou à proximité de ce dernier, entre Marseille et Menton.

Dans ces communes, l'étalement urbain a été largement alimenté par des opérations à dominante touristique, souvent localisées à l'écart des noyaux existants (ports et marinas, grands lotissements où l'habitat est diffus mais organisé⁷) et, plus largement, au travers du développement souvent anarchique de villas individuelles ou d'immeubles collectifs dans les espaces proches du rivage, durant les années 1970 - 1980⁸.

Les résidences secondaires sont également très présentes dans le Haut pays alpin et dans certains secteurs de l'arrière-pays provençal (Verdon, partie nord du Moyen Var, Lubéron, Sainte-Victoire, Sainte-Baume, etc.). Ces espaces accueillent 161.000 résidences secondaires (37% du total régional).

La consommation d'espace et la transformation des paysages

A l'échelle régionale, les espaces artificialisés⁹ représentaient 257.902 ha en 2006 et ont connu une très forte progression depuis la fin des années 1960.

Ainsi, en trente ans (1972 - 2002), la superficie des espaces artificialisés dans l'aire toulonnaise –hors emprises militaires – a été multipliée par

2,5, alors que la population n'a été multipliée "que" par 1,3 (SCoT PM, 2008). Sur la bande littorale des Alpes-Maritimes, l'espace artificialisé a été multiplié par 2,4 et la population par 1,4 entre 1970 et 2000 (Préfecture des Alpes-Maritimes, 2003).

Cette consommation d'espace est d'autant plus visible – et sensible – qu'elle se concentre sur une portion limitée du territoire. En effet, les nombreux reliefs et massif compartimentent la géographie régionale (y compris sur la frange littorale) et constituent des « *grands espaces de nature* » presque vides d'hommes (SCoT PM, 2008), qui pénètrent jusqu'au cœur des zones urbaines et en canalisent l'extension.

De ce fait, l'urbanisation, les grandes infrastructures et l'agriculture intensive se concentrent dans un nombre limité « *d'espaces à forte intensité d'occupation humaine* » (SCoT PM, 2008) : plaines littorales et espaces proches du rivage, principales vallées et plaines intérieures, certains secteurs de collines ou de plateaux.

Dans l'aire toulonnaise et dans la conurbation azurée, ces espaces représentent moins de 40% de la superficie totale. Fortement soumis à la pression urbaine, ils évoluent à proximité des agglomérations vers une logique de « *paysage d'entre deux (...)* où s'entremêlent habitat diffus, activités éparses, friches agricoles et reliquats d'espaces naturels » (SCoT PM, 2008, p.134).

A l'échelle nationale, comme en PACA, la consommation d'espace liée à l'étalement urbain traduit principalement :

- Le développement de l'habitat individuel. Si ce dernier est moins présent en PACA (42% des résidences principales et 41% des résidences secondaires en 1999) par rapport à la moyenne nationale (56% des résidences principales et 59% des résidences secondaires), son développement a été très consommateur d'espace en raison du "mitage" – construction de maisons sur des lots de grande taille, localisés sur d'anciennes terrasses agricoles, et sans aménagement préalable des réseaux de voirie ou d'assainissement.

De ce fait, avec 107.000 ha, le bâti diffus représentait 41% de la superficie des espaces artificialisés de la région en 2006.

- L'émergence de vastes espaces dédiés à l'acti-

tivité économique et aux grands équipements publics, qui peuvent mobiliser des superficies très importantes (1.200 ha pour l'aéroport de Marseille - Provence et les zones d'activité attenantes sur les communes de Marignane et Vitrolles, 500 ha pour la zone industrielle de Toulon Est et la zone commerciale limitrophe de Grand Var, etc.), et représentaient 13,9% des surfaces artificialisées de la région en 2006.

La croissance des trafics routiers et la dépendance automobile

L'étalement urbain s'est largement fait dans une logique d'agrégation de stratégies individuelles qu'elles soient privées (ménages, entreprises) ou publiques (plans d'urbanisme communaux, localisation des équipements). Celles-ci s'appuient sur l'accessibilité automobile qui autorise une large diffusion du développement et donnent naissance à :

- Une urbanisation résidentielle éparpillée sur un vaste territoire (rayon de trente à soixante minutes de voiture – soit plusieurs dizaines de kilomètres – autour des pôles d'emploi), souvent à l'écart des noyaux urbains ou villageois existants et des lieux bien desservis par les transports collectifs
- Une urbanisation économique principalement localisée autour des nœuds autoroutiers et difficilement accessible à pied ou par les transports en commun
- Une urbanisation touristique souvent éloignée des noyaux urbains
- Des formes urbaines qui tendent à exclure le piéton et à rendre difficile le passage des bus (exemple des trames viaires en cul-de-sac à partir d'une seule entrée).

De ce fait, en dehors des espaces de la ville dense, l'usage de l'automobile devient indispensable, car les distances à parcourir quotidiennement sont trop grandes pour être couvertes à pied ou en vélo et que les transports collectifs n'ont pas suivi l'évolution de l'urbanisation. On parle alors de dépendance automobile (Dupuy, 1999).

La progression du trafic automobile reflète également l'allongement de la longueur des déplacements quotidiens liée à une déconnexion croissante entre lieux d'habitat, de travail et de

consommation ou de loisirs. Il en résulte une aggravation constante des difficultés de circulation au sein des grandes agglomérations et sur les autoroutes qui convergent vers ces dernières (CETE Méditerranée, 2004).

Les tendances récentes de l'étalement urbain dans la région

La poursuite de l'étalement urbain malgré la forte reprise démographique des communes-centres

Entre 1999 et 2006, la région a gagné 309.000 habitants. 42% de cette croissance (131.000 habitants) s'est localisée dans les 42 communes-centres de la région¹⁰, parmi lesquelles Marseille gagne plus de 40.000 habitants, Toulon plus de 7.000 et Avignon plus de 6.500. Sur la période précédente (1990 - 1999), elles n'avaient accueilli que 19% de la croissance démographique régionale (+ 46.000 habitants sur un total régional de + 248.000 habitants) et 11 d'entre-elles avaient perdu des habitants, dont Toulon, Marseille et Avignon. Mais la croissance démographique s'accélère également en dehors des communes centres (+25.400 habitants / an entre 1999 et 2006, contre + 22.500 habitants / an entre 1990 et 1999) et se diffuse de plus en plus loin des cœurs d'agglomération, notamment le long des principaux axes de communication (INSEE, 2009 ; INSEE, 2007-2).

Ainsi, les zones d'emplois INSEE de Brignoles et de Draguignan sont les plus dynamiques de PACA sur le plan démographique, notamment en raison de l'arrivée de familles et d'actifs en provenance des agglomérations de Toulon, de Marseille – Aix-en-Provence et de la Côte d'Azur (INSEE, 2008).

Une très forte réduction du rythme de progression des espaces artificialisés sur la période récente

A l'échelle régionale, les espaces artificialisés représentaient 257.902 ha en 2006 contre 253.597 ha en 1999 (+ 4.305 ha, soit + 1,7% sur la période, contre + 6,8% pour la population).

On assiste donc à une forte réduction du rythme de consommation d'espace qui passerait de + 1.140 ha / an sur la période 1990 - 2000 (sans prise en compte de l'habitat diffus dans les calculs¹¹) à + 615 ha/an sur la période 2000 - 2006 (avec prise en compte de l'habitat diffus dans les calculs), alors même que la croissance démographique régionale s'est accélérée (+ 44.100 habitants / an entre 1999 et 2006, contre + 27.600 entre 1990 et 1999).

La progression de l'habitat diffus reste la première source de consommation d'espace et explique 84% de la progression des espaces artificialisés sur la période 1999 - 2006.

La raréfaction du foncier dans les communes périurbaines et l'insuffisance du renouvellement urbain alimentent les dysfonctionnements des marchés du logement et l'extension du territoire touché par l'étalement urbain

Dans un contexte d'accélération de la croissance démographique régionale, l'extension de l'aire géographique concernée par l'étalement urbain est alimentée par les phénomènes suivants :

1 - A l'échelle de chaque commune située en dehors de la ville dense, l'espace disponible pour le développement de l'urbanisation tend à se restreindre (notamment pour celles qui sont proches des cœurs d'agglomération)¹²

Cette situation s'explique par :

- Des dispositions légales plus restrictives vis-à-vis de l'urbanisation diffuse, en lien avec la Loi SRU et la limitation des possibilités de recourir à l'assainissement individuel
- Une application plus stricte des dispositions relatives à la prévention des risques (inondations, feux de forêt) et à la protection des espaces naturels mais aussi agricoles, ces derniers étant de plus en plus perçus comme un capital économique à préserver¹³
- La volonté "protectionniste" de nombreuses communes périphériques qui, après un développement rapide durant les années 1980 et 1990, souhaitent freiner leur croissance, notamment sous la pression des nouvelles populations qui veulent préserver le cadre de vie qu'elles sont venues y chercher.

2 - Cette restriction n'est pas compensée par le développement d'une offre de logements adaptée et financièrement accessible aux familles dans les cœurs d'agglomération et les espaces littoraux soumis à une forte pression touristique.

Ainsi, sur la commune de Marseille, 15.800 logements ont été produits entre 1999 et 2005. Mais, à cette date, 80% des ménages marseillais n'avaient pas les moyens de louer ou d'acheter un bien neuf en raison de son prix trop élevé (2.718 Euros/m² en moyenne) et 60% des ménages avait des revenus trop faibles pour accéder à un bien immobilier ancien de qualité normale (Euroméditerranée, 2007, pp. 32-33).

Dans ce contexte, le nombre de logements vacants à fortement baissé dans les cœurs d'agglomération, sans pour autant que la construction neuve prenne toujours la relève. Ainsi, à Toulon, entre 1999 et 2005, on comptabilise 5.700 résidences principales supplémentaires alors que seulement 2.700 logements supplémentaires ont été produits dans la commune. Par ailleurs, dans l'aire toulonnaise, la production annuelle de logements neufs au début des années 2000 est inférieure d'environ 25% aux besoins annuels qui découlent de la croissance démographique et de la diminution de la taille moyenne des ménages (SCoT-PM, 2008).

Enfin, à l'échelle régionale, le nombre de résidences secondaires progresse de 41.000 unités entre 1999 et 2005, ce qui alimente la pression sur les prix.

3 - De ce fait, la demande d'habitat ne peut plus aussi facilement qu'avant se localiser dans ou à proximité des agglomérations. Elle se reporte alors vers des communes toujours plus éloignées des grands pôles d'emplois et du littoral¹⁴.

En d'autres termes, ce n'est plus la croissance des vitesses de déplacement qui accroît l'aire géographique de diffusion de la périurbanisation, mais la pénurie de logement abordables dans ou à proximité des cœurs d'agglomération et du littoral.

De ce fait, si à l'échelle de chaque commune, les espaces disponibles pour l'accueil de la périurbanisation tendent à se restreindre, le nombre

de communes concernées par cette dernière tend à augmenter.

Les défis d'une planification de l'étalement urbain

En tant qu'urbaniste, il est nécessaire d'avoir une posture pragmatique. Il est illusoire de lutter contre l'étalement urbain qui est là depuis la fin des années 1960, répond à des attentes sociales et est alimenté par une forte croissance démographique appelée à se poursuivre (la région pourrait gagner entre 687.000 et 972.000 habitants de 2006 à 2030) (INSEE, 2007-1).

Par contre, il est nécessaire de réguler l'étalement urbain afin de maîtriser certaines évolutions peu durables car elles risquent à terme de se heurter à des blocages et/ou de contribuer à l'aggravation des déséquilibres dont souffrent la planète et les territoires de PACA. On peut notamment citer :

- La croissance du trafic automobile et des émissions de gaz à effet de serre, de la pollution atmosphérique, et de la congestion qui en découlent
- La consommation d'espaces naturels et agricoles, notamment à l'intérieur des espaces à forte intensité d'occupation humaine déjà fortement sollicités par l'urbanisation, les infrastructures et l'agriculture intensive
- Les dysfonctionnements des marchés du logement privé qui obligent une part croissante des ménages à se loger très loin des villes, faute d'une offre adaptée et financièrement accessible dans ou à proximité ces dernières (Rouge, 2007 ; Dodier, 2007).

Ces problèmes sont aggravés par le « *lent délitement de la construction sociale en PACA* » (Lacoste, 2008).

Pour cela, trois grands objectifs pourraient guider l'élaboration des SCoT. Reste à savoir si les acteurs locaux seront capables de suffisamment coordonner leurs actions pour parvenir à les mettre en œuvre dans un contexte institutionnel français peu favorable au dialogue entre les institutions.

Réorganiser les transports pour faire diminuer le trafic automobile

Plusieurs mesures sont envisageables :

Repenser l'organisation des transports collectifs à l'échelle des régions urbaines, pour les rendre compétitifs face à l'automobile (temps de parcours, fréquence) sur les principales liaisons, et adapter les réseaux à l'évolution effective de l'urbanisation (desserte des espaces périurbains et des pôles nouveaux). Pour cela, il faudrait notamment développer des lignes express (train, car par autoroute) entre et vers les pôles majeurs des régions urbaines.

Limiter la construction de nouveaux axes autoroutiers et "domestiquer" la congestion par des mesures d'exploitation (modération de vitesses, gestion dynamique du trafic). L'objectif est que la qualité de service sur autoroute urbaine ne se mesure plus par la vitesse, mais par la fiabilité du temps de parcours (mieux vaut rouler doucement sans bouchons que rouler rapidement puis se retrouver coincé dans un embouteillage).

Optimiser l'usage des emprises autoroutières disponibles (réduction de la largeur des voies existantes et transformation de la bande d'arrêt d'urgence en voie réservée pour les lignes de car express) en lien avec la modération permanente des vitesses à 90 km/h, voire 70 km/h (DRE PACA, 2008).

Renforcer l'autonomie et le niveau d'équipement des espaces périurbains en les mettant à une plus grande distance-temps du cœur d'agglomération et de la concurrence de ses commerces et services grâce à la modération permanente des vitesses sur autoroute (notion de chrono-aménagement du territoire) (Rug, 2005).

Organiser le stationnement pour limiter les flux automobiles vers les grands pôles, grâce au développement des parkings relais autour des axes de transports collectifs et à la limitation des capacités de stationnement de longue durée (pour le motif domicile / travail) dans les pôles d'emploi.

Éviter les formes d'urbanisation cloisonnées (organisées autour de voies en impasse), grâce au développement du maillage des voiries secondaires et des cheminements piétonniers et cyclables (notion de formes urbaines « *passantes* ») (Mangin, 2004).

Canaliser et réguler l'étalement urbain pour limiter la consommation d'espace et assurer une meilleure cohérence entre urbanisme et déplacements

Les régions urbaines s'étendent sur de vastes territoires qui incluent des espaces naturels et agricoles structurants (de par leur valeur écologique, paysagère, agronomique, etc.) qui doivent être protégés en tant que tels. Ce réseau vert et bleu pourra ainsi fixer les limites de l'urbanisation.

Actuellement, l'urbanisation résidentielle se disperse sur de nombreuses communes. Il faudrait favoriser sa concentration sur un nombre limité de pôles, choisis notamment en fonction de leur niveau d'équipement (commerces et services) et de desserte par les transports collectifs, afin de limiter l'usage de l'automobile pour les déplacements quotidiens.

L'étalement urbain résidentiel s'est largement fait sous une forme diffuse (moins de dix logements par hectare). Il conviendrait de promouvoir des formes d'habitat individuel plus compactes (lotissements denses, habitat individuel groupé ou semi-groupé avec un agencement intelligent du bâti par rapport aux rues et aux parcelles) permettant d'atteindre des densités supérieures à vingt, voire quarante logements à l'hectare, tout en répondant aux souhaits des ménages en termes de qualité de vie (FNAU, 2006).

Le développement de l'activité économique, du commerce et des équipements publics devrait se faire en priorité dans les pôles et espaces bien desservis par les transports collectifs.

Offrir des alternatives à l'habitat péri-urbain financièrement accessibles et adaptées à la demande des familles

Pour redonner la possibilité aux ménages qui le souhaitent de rester en ville ou dans ses environs immédiats, il faudrait renforcer les capacités d'accueil du développement futur :

- au sein des tissus existants (intensification urbaine) grâce à une stratégie de renouvellement urbain pragmatique, permettant d'améliorer le cadre de vie et le fonctionnement des espaces où les tissus sont peu structurés et le bâti de faible qualité

- dans le prolongement immédiat de l'urbanisation du cœur d'agglomération, grâce à des formes d'extension urbaine organisée.

Il faudrait également agir sur le fonctionnement des marchés de l'habitat en développant fortement le logement social et l'accession aidée à la propriété.

Le système de planification territoriale est-il capable de réguler l'étalement urbain ?

Les leviers d'action à mobiliser pour réguler l'étalement urbain sont répartis entre différents acteurs publics : communes et structures intercommunales¹⁵ pour les transports collectifs urbains et l'urbanisme, Département pour les transports collectifs interurbains et les routes départementales, Région pour le transport ferroviaire et l'aménagement du territoire, Etat pour les autoroutes, les infrastructures ferroviaires et certaines grandes opérations d'aménagement¹⁶.

Malgré un renouveau de la planification territoriale depuis l'entrée en vigueur de la Loi SRU¹⁷ (décembre 2000), cette dernière permet difficilement l'émergence d'un dialogue entre ces acteurs, dialogue qui permettrait de co-définir un projet de territoire à l'échelle de chaque grande zone urbaine régionale (aire avignonnaise, région urbaine de Marseille – Aix-en-Provence, aire toulonnaise, espace urbain émergent de l'est varois et conurbation azuréeenne). Ainsi, le principal document de planification intercommunal est le SCoT (schéma de cohérence territoriale), qui définit les principes de localisation du développement urbain futur et de protection des espaces naturels et agricoles, ainsi que les principes de mise en cohérence des politiques publiques ayant un impact sur l'organisation spatiale du territoire (transports, logements, zones d'activité, etc.).

Son contenu est voté par les communes qui font partie du périmètre. Les autres collectivités territoriales (Région, Département) sont seulement associées à l'élaboration du SCoT, sans que leur avis doive être obligatoirement pris en compte en application du principe d'absence de tutelle entre les niveaux de collectivité territoriale. Il en est de même pour l'Etat, même si ce dernier a plus d'influence, car il est en charge de véri-

fier si ses orientations respectent bien la loi. Cette situation ne favorise pas la co-définition d'un projet de territoire entre les communes et les autres collectivités ou l'Etat. Par ailleurs, elle place les communes dans une position où elles sont presque entièrement libres de définir collectivement les règles qui viendront encadrer l'élaboration de leurs plans locaux d'urbanisme (PLU¹⁸) respectifs, ce qui ne favorise pas l'émergence de compromis ambitieux sur la maîtrise du développement.

Enfin, la définition du périmètre des SCoT dépend presque exclusivement des stratégies d'alliance "politiques" entre communes, ce qui explique leur décalage par rapport à l'extension géographique de l'étalement urbain. La Région PACA compte actuellement vingt-huit périmètres de SCoT, dont vingt-six concernant les cinq grandes zones urbaines régionales, sans pour autant toujours couvrir intégralement leur territoire.

Les départements des Alpes-Maritimes et des Bouches-du-Rhône sont également concernés par des DTA (directives territoriales d'aménagement) approuvées respectivement en 2003 et 2007.

La DTA est un document de planification élaboré par les services de l'Etat avec lequel les SCoT (et, en l'absence de SCoT, les PLU) doivent être compatibles. Les principales collectivités sont associées à son élaboration sans pouvoir décisionnel sur son contenu, dont la portée est par ailleurs limitée par la nécessité pour l'Etat de respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales (Jourdan, 2003-2).

Par ailleurs, ces DTA restent centrées sur leurs territoires respectifs. Elles n'intègrent pas le département du Var, pourtant largement touché par l'étalement urbain. L'aire avignonnaise, qui souffre particulièrement de la fragmentation institutionnelle (sept aires de SCoT pour une zone urbaine située à cheval sur trois départements et deux régions) ne bénéficie pas non plus d'une DTA.

Enfin, si la Région doit élaborer un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) (Région PACA, 2006), ce dernier n'a aucune incidence réglementaire sur le contenu des documents de

planification urbaine (SCoT, PLU) qui ne sont pas tenus d'être compatibles avec lui.

Conclusion

On observe une congruence entre le processus d'étalement urbain et l'accélération des déplacements quotidiens permise par la généralisation de l'automobile. En d'autres termes, si l'augmentation des vitesses de déplacement est une condition nécessaire, elle ne suffit pas à expliquer l'ampleur et les spécificités de l'étalement urbain dans les métropoles de PACA, qui relèvent aussi de facteurs extérieurs au champ de la mobilité : croissance démographique, déclin agricole, stratégies de valorisations foncières, déficit et fragmentation du système de gouvernance local...

Plus largement, l'étalement urbain, alimenté par le développement des infrastructures autoroutières, a implicitement permis, pendant quarante ans, de réguler les marchés du logement et d'accueillir un fort développement, sans avoir à densifier les cœurs urbains ou à mettre en place une politique volontariste d'habitat (Jourdan, 2002).

Mais ce mode de développement extensif induit de nombreux dysfonctionnements – surconsommation d'espace, dépendance automobile, congestion routière – et tend à se bloquer : raréfaction des capacités d'accueil dans les espaces d'urbanisation diffuse, volonté protectionniste de certaines communes, mobilisation des agriculteurs pour la sauvegarde de leurs terres, attention accrue portée à la protection des espaces naturels.

Le problème est qu'un mode de développement plus intensif, moins consommateur d'espace, basé sur des extensions plus denses et le renouvellement urbain, peine à prendre le relais.

Cette situation alimente la crise du logement : la diminution ou la stabilisation des capacités d'accueil dans le périurbain n'est pas compensée par une hausse de la production de logements dans les cœurs d'agglomération, alors que la demande augmente.

Il en résulte une poursuite de l'étalement urbain car de nombreux ménages n'ont d'autres choix

que de se loger toujours plus loin des pôles d'emplois, probablement au prix d'une augmentation de leurs temps de trajet quotidien.

Pour répondre aux défis du développement futur – accueil d'une forte croissance, rattrapage des retards en termes de logement canalisation de l'étalement urbain, maîtrise de la consommation d'espace et de la dépendance automobile –, il sera nécessaire de "négocier en douceur" un changement majeur du mode de développement urbain des métropoles de PACA.

Passer d'une croissance extensive et non régulée à une croissance intensive et mieux planifiée nécessitera du temps pour faire évoluer les mentalités mais aussi pour inventer avec pragmatisme des solutions adaptées aux spécificités de chaque territoire.

Notes

- ¹ Périmètre inspiré de celui retenu en 1994 pour la définition du Grand Avignon par la Chambre de Commerce et d'Industrie d'Avignon et du Vaucluse (De Los Santos, 1994), qui inclut notamment les aires urbaines d'Avignon, Cavaillon, l'Isle-sur-la-Sorgue, Orange, Tarascon-Beaucaire, Bagnols-sur-Cèze, ainsi que les communes situées entre l'aire urbaine d'Avignon et celle de l'Isle-sur-la-Sorgue (qui intègrent notamment les 5.000 emplois du centre atomique de Marcoule).
- ² Périmètre défini par l'INSEE (INSEE, 2002) qui agrège notamment les aires urbaines de Marseille – Aix-en-Provence, Fos-sur-Mer, Istres, Miramas, Pertuis et Salon-de-Provence.
- ³ Périmètre de la zone d'emploi de Toulon.
- ⁴ Aires urbaines de Fréjus / Saint-Raphaël et de Draguignan, communes multipolarisées associées à ces aires urbaines, secteur de Fayence et secteur du Luc / Le Cannet.
- ⁵ Aires urbaines de Nice et Menton, communes multipolarisées associées à ces aires urbaines et Principauté de Monaco.
- ⁶ Il y a congruence si plusieurs phénomènes se combinent pour expliquer l'évolution d'un territoire sans que l'on puisse attribuer précisément un lien de cause à effet direct entre l'évolution considérée et chacun des phénomènes qui participent à son explication.

⁷ Exemple du lotissement du Domaine de Valcros à La Londe-Les-Maures (plus de 200 ha).

⁸ A partir de 1986, la mise en œuvre « *Loi Littoral* » a progressivement permis de mieux contrôler le développement de l'urbanisation dans ces espaces.

⁹ Zones urbanisées, zones industrielles et commerciales, réseaux de communications, mines, décharges et chantiers, espaces verts urbains et équipements sportifs ou de loisirs. Ces espaces ont été cartographiés sur la base d'une analyse d'images satellitaires par le CRIGE (Comité Régional de l'Information Géographique) (CRIGE PACA, 2009). Les calculs de surface sont issus d'une exploitation de cette base de données par l'auteur de l'article.

¹⁰ Communes qui avaient plus de 10 000 habitants en 1962 et communes-centres d'une aire urbaine identifiée par l'INSEE en 1999 (à l'exception des aires urbaines incluses dans la « région urbaine de Marseille – Aix-en-Provence » qui ne respectent pas la caractéristique précédente).

¹¹ L'évolution 1990 - 1999 a été calculée d'après la base de données CORINE LAND COVER « niveau 2 », qui intègre peu ou pas l'habitat diffus. Issue de l'exploitation d'images satellitaires à l'échelle nationale et européenne, elle est consultable sur le site Internet de l'IFEN (Institut français de l'Environnement) à l'adresse suivante : <http://www.ifen.fr> (consulté le 27 février 2009).

¹² La croissance démographique des communes appartenant aux « *couronnes périurbaines* » (cf. encadré) définies par l'INSEE a nettement ralenti sur la période 1990 - 2006 (+1,6% / an) par rapport à la période 1982 - 1999 (+ 2,5% / an) (INSEE, 2009).

¹³ La Chambre d'Agriculture du Var est à l'origine d'une *Charte pour une reconnaissance et une gestion durable des territoires départementaux à vocation agricole*, signée par la Préfecture, le Conseil Général, les associations de Maires du département, la Chambre de Commerce et d'Industrie et la Chambre des Métiers (Chambre d'agriculture du Var, 2005).

¹⁴ La croissance démographique des communes de PACA hors aire urbaine est en nette augmentation (+ 1,5% / an sur la période 1999 - 2006, contre + 1,1% / an sur la période 1982 - 1990) (INSEE, 1999).

¹⁵ Les structures intercommunales sont administrées par des élus communaux désignés au sein du Conseil Municipal de chacune des communes membres.

- ¹⁶ ITER, le Port de Fos-sur-Mer, Euroméditerranée, l'aménagement de la Plaine du Var.
- ¹⁷ La Loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) a refondé le système de planification territoriale français, tout en incitant fortement les communes, situées à moins de 15 km d'une agglomération ou d'un littoral, à mettre en œuvre des démarches de planification intercommunales.
- ¹⁸ Le PLU définit l'usage du sol à la parcelle et doit être compatible avec le SCoT.

Références

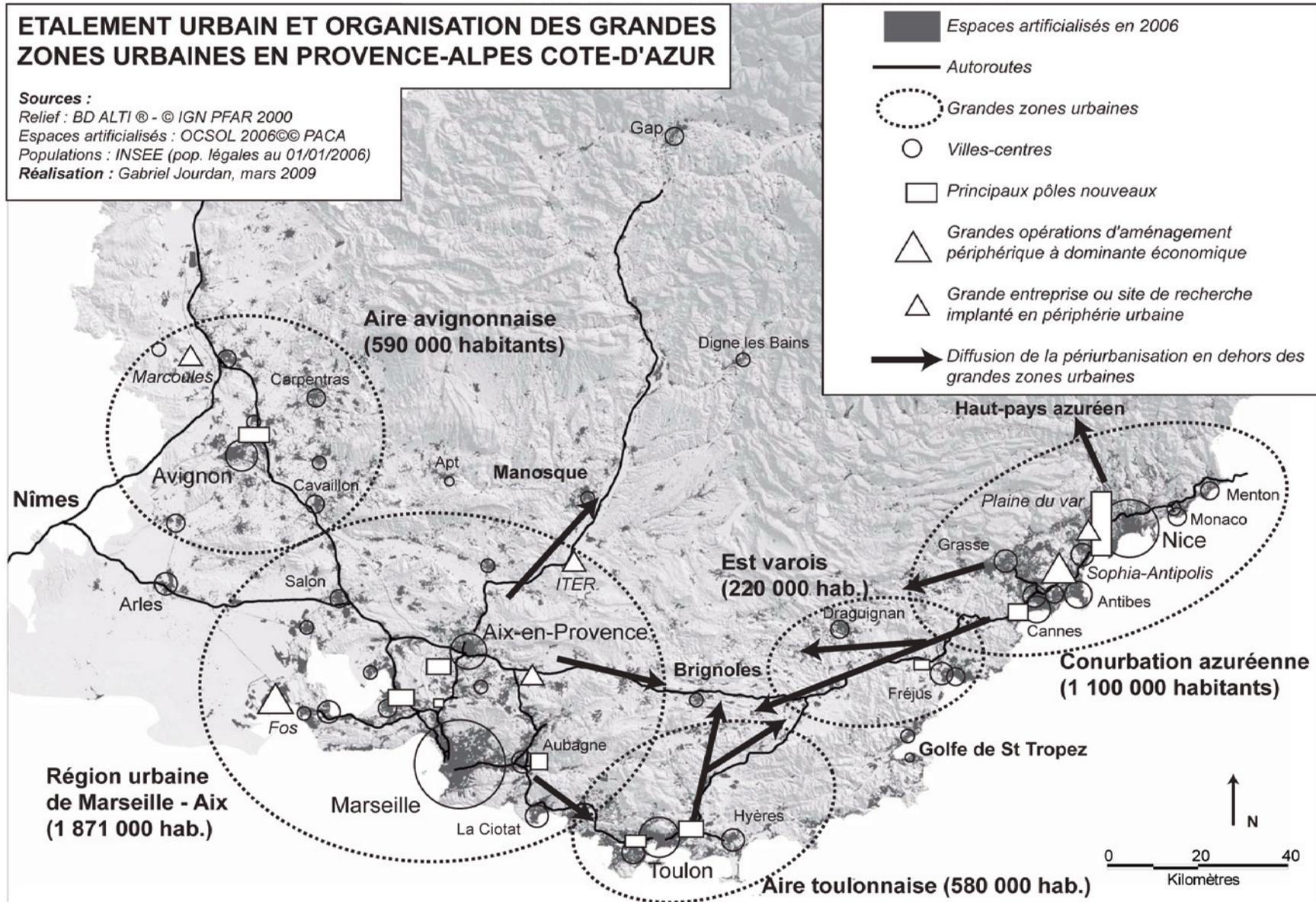
- Beaucire, F., Emangard, J.M. & Allard, M. (1997). Les déplacements domicile-travail dans l'archipel urbain nantais. *Transports urbains*, n° 96, juillet - septembre.
- CETE Méditerranée, (2004). *Etude de la saturation routière en PACA*. Etude réalisée pour le compte de RFF, présentée dans le cadre du débat public sur le projet de LGV PACA.
- Chalas, Y. & Dubois-Taine, G. (1997). *La ville émergente*. La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube.
- Chambre d'Agriculture du Var (2005). *Charte pour une reconnaissance et une gestion durable des territoires départementaux à vocation agricole*.
- CRIGE-PACA (2009). Fichiers MapInfo de l'occupation du sol 2006 et 1999 en PACA et base de donnée associées sous l'appellation OCSOL 2006©© PACA et OCSOL 1999©© PACA.
- Daligaux, J. (1999). *Urbanisation et société locale en Provence*. Paris : l'Harmattan.
- De Los Santos, A. (1994). *Le grand Avignon*. La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube.
- Dodier, R. (2007). Les périurbains et la ville, entre individualisme et logiques collectives. *Les Annales de la recherche urbaine*, n°102, 31-39.
- DRE PACA (2008). *Elargissement de l'A57, dossier de concertation*.
- Dupuy, G. (1999). *La dépendance automobile : symptômes, analyse, diagnostic, traitement*. Paris : Anthropos.
- Euroméditerranée (2007). *Euroméditerranée, extension de l'opération d'intérêt national*. Ateliers internationaux de maîtrise d'œuvre urbaine, rapport n°1, cahier des charges de la session.
- Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) (2006). *Habitat, formes urbaines, densités comparées et tendances d'évolution en France*.
- Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) (2008). Les grandes zones d'activité économiques et commerciales : des espaces stratégiques pour le renouvellement urbain. *Les dossiers de la FNAU*, n°22.
- Guichard, J.-P. & Deguret, C. (1981). Urbanisation, structures foncières et mutations sociales dans le pays niçois. *Annales de la recherche urbaine*, n° 10/11, 109-123.
- INSEE (2002). *Atlas des métropolitains de la région urbaine de Marseille – Aix-en-Provence*.
- INSEE (2007-1). Entre 5,5 et 5,8 millions d'habitants en Provence-Alpes-Côte d'Azur à l'horizon 2030. *SUD INSEE l'essentiel*, n°104.
- INSEE (2007-2). Accélération de la croissance des aires urbaines de PACA. *SUD INSEE l'essentiel*, n°110.
- INSEE (2008). Démographie des territoires : croissance du nombre d'actifs nourrie par les migrations. *SUD INSEE l'essentiel*, n°121.
- INSEE (2009-1). Recensement de la population de 2006 : Provence-Alpes-Côte d'Azur, une région très urbaine, une croissance démographique équilibrée. *SUD INSEE l'essentiel*, n°128.
- INSEE (2009-2). Définitions des concepts les plus utilisés dans le système statistique public disponible sur le site Internet de l'INSEE à l'adresse suivante : <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/liste-definitions.htm> (consulté le 09 mars 2009).

- Jourdan, G. (2002). Politique routière et transition urbaine, le cas de l'aire toulousaine. *Géocarrefour*, 77-1, 85-94.
- Jourdan, G. (2003-1). Transports, planification et gouvernance urbaine, étude comparée de l'aire toulousaine et de la conurbation Nice Côte d'Azur. Paris : l'Harmattan.
- Jourdan, G. (2003-2). Ville automobile et planification urbaine : le cas de la Côte d'Azur. *Montagnes Méditerranéennes*, n°18, 149-166.
- Lacoste, P. (2008). La construction sociale en PACA, un long délitement. *Etudes foncières*, n°134, 8-13.
- Mangin, D. (2004). La ville franchisée, formes et structures de la ville contemporaine. Paris : Editions de La Villette.
- Offner, J.-M. (1993). Les effets structurants du transport : mythe politique, mystification scientifique. *L'espace géographique*, n°3, 233-242.
- Préfecture des Alpes-Maritimes (2003). Directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes.
- Région PACA (2006). Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, Charte d'aménagement.
- Rougier, L. (2007). Inégale mobilité et urbanité par défaut des périurbains modestes toulousains. *EspacesTemps.net*, Textuel. <http://espacestems.net/document2237.html>
- Roux, E. & Vanier M. (2008). *La périurbanisation, problématiques et perspectives*. Paris : DIACT / La Documentation Française.
- RUG (2005). (Syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du schéma directeur de la région urbaine de Grenoble). La proximité au secours du territoire ? Vers des autoroutes apaisées. Les dossiers déplacements, Actes du colloque du 4 novembre.
- ScoT-Provence Méditerranée (2008). (Syndicat mixte du SCoT Provence Méditerranée / Agence d'Urbanisme de l'Aire Toulonnaise). SCoT Provence Méditerranée, rapport de présentation.
- Wadkermann, G. (1983). Le périurbain dans la région de Nice. *Cahiers du CREPIF*, n°3, 125-133.

ETALEMENT URBAIN ET ORGANISATION DES GRANDES ZONES URBAINES EN PROVENCE-ALPES COTE-D'AZUR

Sources :

Relief : BD ALTI © - © IGN PFAR 2000
 Espaces artificialisés : OCSOL 2006©© PACA
 Populations : INSEE (pop. légales au 01/01/2006)
 Réalisation : Gabriel Jourdan, mars 2009



Faire Savoirs

n° 8 - décembre 2009

Sciences humaines et sociales en région PACA



Mobilité et métropolisation en Région PACA

Quels transports pour demain ?

Coordination :
Xavier Godard & Michel Quercy

thèses

Lauren Andres

*La ville mutable
Le cas de la friche de la Belle de Mai*

Magali Ballatore

*L'expérience de mobilité des étudiants Erasmus :
les usages inégaux d'un programme d'échange
Une comparaison France/Angleterre/Italie*

Virginie Avezou-Boutry

*Acculturation, niche de développement et d'apprentissage
et adaptation scolaire des pré-adolescents marseillais d'origine
comorienne*

lecture

Les Gitans par Marc Bordigoni

Jacques Guilhaumou