

LES SCOT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE LA CONURBATION AZURÉENNE
Conférence-débat du GIR Maralpin
Faculté de Droit et de Sciences économiques de l'Université de Nice – Sophia Antipolis, le 16 décembre 2003
Exposé de Gabriel Jourdan

INTRODUCTION

1. Qu'est-ce qu'un SCOT ?

Le SCOT (schéma de cohérence territoriale) est un document de planification urbaine supra-communal introduit par la Loi SRU (solidarité et renouvellement urbain).

Le SCOT remplace les schémas directeurs. Il doit définir un projet global et stratégique pour le développement durable de l'agglomération concernée. Ce projet servira de cadre, dans une logique de compatibilité, pour l'élaboration des PLU (plans d'urbanisme locaux) communaux.

En d'autres termes, *le SCOT a une dimension intercommunale affirmée, et doit se concentrer sur les enjeux de niveau agglomération ou aire urbaine.*

A l'échelon intercommunal, le SCOT est complété par trois documents thématiques qui doivent être compatibles avec ce dernier :

- le **plan de déplacements urbains** (PDU), pour l'organisation des déplacements et la réduction du trafic automobile ;
- le **plan local de l'habitat** (PLH) pour définir la politique de logement et la mise en œuvre des objectifs exprimés par la Loi SRU en terme de logement social ;
- le **schéma directeur d'équipement commercial** (SDEC) pour définir les principes de localisation des grandes surfaces.

2. Les SCOT dans les Alpes-Maritimes

Dans l'esprit du législateur, les SCOT doivent couvrir un territoire élargi, l'idéal étant qu'un seul SCOT concerne toute une aire urbaine. Par ailleurs, le SCOT doit être le document pivot, qui sert de base pour l'élaboration des PDU, PLH, SDEC et des PLU.

Dans les Alpes-Maritimes, on est loin de ce cas de figure idéal. Alors que la conurbation azuréenne – qui fonctionne de plus en plus comme un « tout » - était couverte par 3 aires de schémas directeurs, on comptera 5 aires de SCOT :

- Cannes Grasse,
- la CASA (Communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis) ;
- la CANCA (Communauté d'agglomération Nice-Côte d'Azur) et la Communauté de communes des Coteaux d'Azur (Carros, Gattières, Le Broc),
- le Pays des Paillons,
- la CARF (Communauté d'agglomération de la Riviera française) à laquelle sont incitées à s'associer les communes de la Vallée de la Roya..



Carte 1
Les périmètres de SCOT
sur la Bande Côtière
des Alpes-Maritimes

Par ailleurs, de nombreux PLU sont en révision, 3 PLH sont déjà approuvés ou en cours de l'être (CANCA, CAPAP¹, CARF), un PDU est en cours d'élaboration (CANCA) et un autre est en phase d'approbation (bassin cannois) ... alors que seuls les SCOT de Cannes-Grasse et de la CASA sont en phase de démarrage.

L'enjeu est alors de coordonner les procédures à l'échelle de la Bande Côtière. La DTA (directive territoriale d'aménagement), qui vient d'être approuvée par décret interministériel (Journal Officiel du 9 décembre 2003) [cf. présent Bulletin, page 3], est à ce titre un document fondamental.

¹ Communauté d'agglomération Pôle Azur Provence (Grasse)

PREMIÈRE PARTIE

LES SCOT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE - RÉFLEXIONS GÉNÉRALES

La cohérence territoriale que recherche le SCOT est à relier avec la notion de développement durable comme le suggèrent les articles L 121-1 et L 122-1 du Code de l'Urbanisme.

Ces articles définissent respectivement les grands principes que doivent respecter les documents d'urbanisme, et les thèmes que doivent aborder les SCOT.

La notion de développement durable a été déclinée sous forme de nombreux principes – parfois contradictoires (cf. conférence sur ce thème organisée en juin 2003 par le GIR Maralpin).

Ces principes sont rappelés dans un ouvrage du CERTU (centre d'études et de recherches sur les transports urbains)². 3 exigences fondamentales peuvent en être dégagées :

- *l'exigence de solidarité envers les générations futures*, qui porte notamment sur les ressources non-renouvelables et l'état général de l'environnement ;
- *l'exigence de prévention à la source des dysfonctionnements* (notamment environnementaux et sociaux) induits par les activités humaines ;
- *l'exigence de penser conjointement les dimensions sociales, économiques et environnementales* des activités humaines, dans une perspective de long terme.

La prise en compte du développement durable dans la planification urbaine suppose de traduire ces exigences fondamentales sur un territoire local, en interaction avec un « tout » plus vaste (le « système Terre ») mais aussi avec d'autres territoires voisins ou plus éloignés.

La prise en compte conjointe des exigences fondamentales du développement durable et des principes des articles L 121-1 et L 122-1 du Code de l'Urbanisme permettent de définir quatre dimensions fondamentales pour l'élaboration d'un SCOT :

- la quantification et l'arbitrage sur les besoins de développement du territoire ;
- la gestion de l'espace et les arbitrages sur son usage ;
- la définition de principes d'organisation de l'espace ;
- la négociation des solidarités et des équilibres entre territoires ;

1.1. La quantification et l'arbitrage sur les besoins de développement du territoire

Les *besoins de desserrement et de rattrapage* sont internes au territoire, indépendamment de toute croissance.

On peut notamment penser aux besoins de logements liés à la diminution de la taille des ménages, mais aussi au respect du principe de mixité sociale dans sa dimension quantitative (objectif des 20% logements sociaux fixé par la Loi SRU³).

Les *besoins découlent également de la croissance économique et démographique du territoire*.

Cette croissance doit être analysée et évaluée, au regard de ses mécanismes fondateurs et de ses impacts, notamment environnementaux : un territoire fini ne peut pas absorber une croissance infinie.

A la fois, le débat sur la croissance ne doit pas forcément conduire au repli sur soi ou à la tentation d'une croissance zéro.

- Des objectifs socio-économiques peuvent militer pour une croissance maîtrisée : créer des emplois pour faire baisser le chômage, favoriser la structuration de filières d'excellence économique, etc.
- Des forces puissances poussent à la poursuite d'une concentration des hommes et des richesses dans les principales villes (dynamique de métropolisation).
- Enfin, la croissance doit s'apprécier au regard du positionnement géographique du territoire concerné. Dans une aire urbaine, il pourra être intéressant de concentrer la croissance dans les secteurs bien desservis par les transports collectifs et de la limiter ailleurs⁴.

1.2. La gestion de l'espace et l'arbitrage entre ses différents usages

Le premier alinéa de l'article L 121-1 du Code de l'Urbanisme appelle à définir un *équilibre entre le développement urbain nécessaire à la satisfaction des besoins et la préservation des espaces naturels et agricoles*.

Cet équilibre doit tenir compte du *principe de gestion économe de l'espace*, qui est une déclinaison du principe de gestion économe des ressources non-renouvelable contenu dans la notion de développement durable.

Ce principe de gestion économe de l'espace se combine avec le principe de protection de l'environnement décliné dans le troisième alinéa de l'article L 121-1.

La gestion économe de l'espace incite à privilégier l'accueil du développement dans une logique de *renouvellement urbain*.

Le renouvellement urbain est une modalité d'accueil du développement qui n'induit pas une consommation significative d'espaces non-urbanisés. En d'autres termes, il s'agit d'optimiser l'usage des zones déjà bâties :

- en *réhabilitant les constructions existantes*, notamment pour remettre sur le marché des logements ou locaux vacants ;
- en *intensifiant l'usage de l'espace*, par la réutilisation de friches urbaines⁵ et de "dents creuses"⁶, mais aussi par la hausse progressive et contrôlée de la densité du bâti dans un quartier.

1.3. La définition des principes d'organisation de l'espace

L'organisation de l'espace fait référence à la structure géographique du territoire, c'est à dire notamment :

- aux morphologies urbaines (organisation du bâti, des rues) ;
- à la localisation des fonctions urbaines (emploi, habitat, commerces, etc.) et des éléments structurants de l'armature urbaine (polarités et centralités) ;
- à l'organisation des déplacements.

² Rouxel F., Rist D., *Le développement durable, approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux*, FNAU / CERTU, 2000, téléchargeable sur <http://www.fnau.org> rubrique publications.

³ Le respect de cet objectif impose la production de 2 500 logements sociaux par an sur 20 ans dans les Alpes-Maritimes.

⁴ L'application locale de ce principe pourrait justifier des mesures pour favoriser un recentrage de la croissance dans les espaces bien desservis par la voie ferrée et les transports collectifs, en contrepartie d'un freinage de l'étalement urbain qui tend de plus en plus à déborder vers l'est varois et le Haut Pays. Pour plus de détails, cf. Jourdan G., *Ville automobile et planification urbaine : le cas de la Côte d'Azur*, article à paraître dans *Montagnes Méditerranéennes* (premier numéro de 2004) et dans le *Bulletin* du GIR Maralpin (janvier 2004).

⁵ Une friche urbaine est un espace construit dont les bâtiments sont abandonnés : anciennes usines (Grasse), ancienne caserne (St Jean d'Angely à Nice), etc. L'enjeu est de réutiliser cet espace en démolissant les constructions existantes pour rebâtir du neuf tout en améliorant le cadre de vie urbain.

⁶ Une "dent creuse" est un espace constructible non bâti ou peu bâti au regard de l'urbanisation environnante. L'enjeu est d'utiliser cette opportunité de densification.

Marc Wiel⁷ souligne les liens qui existent entre l'organisation des déplacements et la localisation des fonctions urbaines. L'accélération des déplacements due notamment à la généralisation de l'automobile rend possible un élargissement des choix potentiels de localisation. On passe alors d'une ville compacte et dense, à l'échelle du piéton, à une ville plus étalée et moins dense.

L'intensité de cette transformation dépend notamment des politiques publiques en matière de planification urbaine et d'organisation de l'espace⁸. Dans l'Europe rhénane, la croissance urbaine reste structurée par les axes ferroviaires grâce à une politique active de réserves foncières, de maîtrise de la localisation du développement et d'offre de transports collectifs. La maîtrise de la consommation d'espace et la recherche d'une cohérence entre transports et urbanisme sont des objectifs forts des politiques d'aménagement.

En France, la situation est comparable par certains points avec le modèle américain. La croissance urbaine est très dispersée, fortement consommatrice d'espace, et se structure autour des principaux axes routiers. Les politiques de maîtrise publique de la localisation du développement sont peu présentes. La planification résulte principalement de l'addition des volontés communales, et parvient difficilement à faire valoir des enjeux supra-communaux.

Ce modèle français a de multiples effets pervers, notamment en termes de sur-consommation d'espace et de croissance du trafic automobile, ce dernier pesant de plus en plus sur la consommation d'énergies non-renouvelables et les émissions de gaz à effet de serre.

C'est pourquoi le Code de l'Urbanisme souligne que les SCOT ont notamment comme objectif de définir un équilibre entre urbanisation et desserte par les transports collectifs (article L 122-1), afin de maîtriser le trafic automobile (article L 121-1).

1.4. La négociation des solidarités et des équilibres entre territoires

Ce quatrième thème va au-delà du contenu "légal" du SCOT, tout en étant l'une des bases fondamentales de son élaboration et la mise en œuvre effective de ses orientations.

On est ici dans une dimension profondément politique, au sens noble du terme (celle du choix qui engage l'avenir et les modalités du vivre ensemble).

La logique actuelle est généralement celle d'une planification qui découle de la somme des volontés communales, sans qu'il y ait d'arbitrage ou d'expression des enjeux supra-communaux⁹.

Mais la régulation de l'étalement urbain et la recherche de cohérences entre urbanisme et déplacements supposent des arbitrages entre les volontés communales et l'émergence d'une vision globale à l'échelle de l'agglomération. On pourrait par exemple imaginer de polariser le développement dans les secteurs bien desservis par les transports collectifs, en contrepartie d'une limitation de la croissance des communes à l'écart des dessertes. Un tel accord supposerait la mise en place de solidarités financières à l'échelle de l'agglomération ainsi que de politiques d'accompagnement (notamment en termes d'organisation des déplacements et de maîtrise foncière)¹⁰.

La solidarité entre les territoires concerne également l'habitat (PLH). L'accélération des déplacements a un impact indirect sur la mixité sociale : l'élargissement des choix de localisation favorise le renforcement des inégalités entre territoires et, notamment, l'émergence d'espaces de relégation sociale comme les grands ensembles HLM ou certains quartiers dégradés de centre-ville.

DEUXIÈME PARTIE

LES FACTEURS DE NON-DURABILITÉ DU DÉVELOPPEMENT DE LA BANDE CÔTIÈRE DES ALPES-MARITIMES

La Bande Côtière des Alpes-Maritimes a bâti sa croissance sur l'économie d'accueil, c'est à dire sur la valorisation de son attractivité au travers du tourisme, de l'essor démographique et du développement des entreprises de hautes technologies.

Mais l'accompagnement de cette croissance n'a pas été mis en œuvre de manière globale. Ainsi, la puissance publique a su créer Sophia-Antipolis, mais n'a pas réussi à développer une politique cohérente de logement ou de déplacements à destination des actifs et des étudiants du site.

Cette situation induit une montée des dysfonctionnements, dont certains peuvent être qualifiés de facteurs de non-durabilité.

Les facteurs de non-durabilité sont des tendances d'évolution qui risquent d'induire, à plus ou moins brève échéance, des blocages majeurs sur le plan environnemental, social ou économique.

Les facteurs de non-durabilité du développement de la Bande Côtière des Alpes-Maritimes peuvent être regroupés en 4 grandes catégories :

- la consommation d'espace et la non-maîtrise des pressions externes ;
- les dynamiques urbanistiques et socio-économiques qui alimentent l'étalement urbain et la croissance du trafic automobile ;
- l'intensité des pressions sur l'environnement et les ressources naturelles ;
- la difficulté des acteurs locaux à organiser des solidarités et des arbitrages.

2.1. La consommation d'espace et la non-maîtrise des pressions externes

La forte croissance démographique observée au cours des 40 dernières années s'est accompagnée d'une véritable explosion de la consommation d'espace. Les surfaces urbanisées ont été multipliées par 2,4 alors que la population n'a été multipliée que par 1,4 entre 1970 et 2000¹¹.

Actuellement, le développement se heurte aux limites physiques du territoire. On estime que 470 km² sont urbanisables, compte tenu des contraintes de relief, et que 400 km² (soit 85% de cette surface) sont déjà urbanisés¹².

Alors que l'espace est de plus en plus rare et cher, les pressions externes restent soutenues. Si la croissance démographique s'est ralentie depuis le début des années 90, la Côte d'Azur est toujours très attractive pour les acquéreurs de résidences secondaires.

Les résidences secondaires représentent environ 20% du nombre total de logements en 1999. Mais leur répartition est très inégale : elles sont principalement concentrées sur le littoral, entre Villefranche sur Mer et Menton, et entre Théoules et Antibes.

⁷ Wiel M., *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, mardaga, coll. architecture + recherche, Sprimont (Belgique), 1999

⁸ Bieber A., Massot M.H., Orfeuil J.P. (1993), *Questions vives pour une prospective de la mobilité quotidienne*, Synthèse INRETS N°19, 1993, repris par Orfeuil J.P., *L'automobile en France : comportements, perceptions, problèmes, perspectives*, note de synthèse consultable en ligne sur <http://perso.wanadoo.fr/ville-en-mouvement>

⁹ Jourdan G., *Transports, planification et gouvernance urbaine : étude comparée de l'aire toulousaine et de la conurbation Nice Côte d'Azur*, L'Harmattan, coll. Villes et Entreprises, 2003, SBN 2-7475-4278-5.

¹⁰ Wiel M., *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, op. cit., dernière partie.

¹¹ Préfecture des Alpes-Maritimes, *Directive Territoriale d'Aménagement des Alpes-Maritimes*, version définitive, décembre 2003, p. 28

¹² Préfecture des Alpes-Maritimes, *Directive Territoriale d'Aménagement des Alpes-Maritimes*, version définitive, décembre 2003, p. 136

Dans ces secteurs, le taux de résidences secondaires augmente, au détriment des résidences principales dont le nombre stagne ou baisse, y compris dans des communes importantes comme Cannes ou Menton.

Le taux de résidences secondaires semble repartir à la hausse depuis la fin des années 90. Le niveau croissant des prix immobiliers évince les acquéreurs locaux. La faiblesse de la construction neuve, le prestige de la Côte d'Azur et l'afflux de la demande internationale continuent d'alimenter la pression immobilière.

Parallèlement, *la pénurie de logement en résidences principales est de plus en plus criante*, d'autant plus que la Bande Côtière des Alpes-Maritimes n'offre que 8,7 % de logements sociaux parmi ses résidences principales¹³ (ce qui est le taux le plus bas parmi les aires urbaines françaises de plus de 100 000 habitants).

2.2. Les dynamiques urbanistiques et socio-économiques qui alimentent l'étalement urbain et la croissance du trafic automobile

A partir des années 60, on observe une véritable explosion de *l'étalement urbain*, notamment sur les collines littorales et dans le Moyen Pays. Ce mode d'urbanisation a été soutenu par la demande sociale pour l'habitat individuel, par les logiques de valorisation de la rente foncière, et par l'intensité de la pression foncière sur le littoral qui repousse les actifs vers les secteurs du Moyen-Pays où les terrains sont moins chers.

Actuellement, *la flambée des prix immobiliers repousse les ménages vers le bassin grassois, vers le Haut Pays des Alpes-Maritimes et vers l'est varois.*

Outre ses impacts sur la consommation d'espace, cette situation entretient la hausse du trafic automobile : l'habitat s'éloigne toujours plus des grands pôles d'emplois.

Les dynamiques économiques renforcent cette tendance. Entre 1990 et 1999, la totalité des emplois créés dans la conurbation se sont localisés à Monaco et Sophia-Antipolis, alors que les autres pôles stagnaient ou perdaient des emplois (comme Nice). La reprise des années 1998 à 2002 confirme cette tendance : entre le 31.12.98 et le 31.12.2001, Monaco et Sophia-Antipolis ont polarisé 40 % des emplois créés dans le secteur privé, alors qu'ils en accueillent moins de 30%.

Le niveau très élevé des prix fonciers et immobiliers autour de ces deux pôles rend très difficile un rapprochement entre habitat et lieu de travail pour les actifs concernés.

La croissance du trafic automobile est enfin entretenue par la localisation et les formes du développement urbain. Des pôles économiques et commerciaux se sont constitués autour des principaux nœuds routiers, dans une logique d'accessibilité automobile. Il en est de même pour les secteurs d'étalement urbain dans le Moyen Pays et les collines littorales dont la desserte repose presque exclusivement sur la voiture.

2.3. L'intensité des pressions sur l'environnement et les ressources naturelles

La forte croissance et la surconsommation d'espace observée induisent *d'importantes pressions sur un environnement fragile, tout en renforçant l'exposition aux risques naturels* car l'urbanisation a gagné des secteurs exposés ou contribue elle-même au renforcement de l'aléa¹⁴.

L'exemple du cycle de l'eau est à ce titre édifiant. La croissance de l'aire Cannes Grasse Antibes et de l'est varois induit des tensions sur l'approvisionnement dans ce secteur.

Le traitement des eaux usées est également perfectible : stations d'épurations absentes ou non-conformes aux normes européennes. Les réseaux de collecte des eaux usées sont insuffisants, car le développement de l'habitat diffus s'est généralement appuyé sur l'assainissement individuel.

L'imperméabilisation des sols, les constructions sur les pentes et l'abandon de la gestion des systèmes traditionnels de restanques et de canaux renforcent les risques de glissement de terrain et d'écoulement torrentiel des eaux pluviales¹⁵.

2.4. La difficulté des acteurs locaux à organiser des solidarités et des arbitrages

Les évolutions en cours ont un double effet paradoxal.

D'une part, *elles renforcent les interdépendances entre les territoires* : les acteurs économiques et les ménages développent de plus en plus leurs stratégies à l'échelle de toute la conurbation et des territoires voisins. Ce phénomène est accru par la tension foncière, la polarisation des créations d'emplois et les dysfonctionnements du marché du logement.

D'autre part, *on assiste à une montée des inégalités sociales et économiques entre territoires*, tant sur le plan de la localisation des créations d'emplois que sur celui du profil social des ménages résidents. Cette montée des inégalités sociales s'observe à toutes les échelles, de l'agglomération au quartier.

Cette double évolution appelle au renforcement des solidarités entre les territoires. Mais l'histoire des quarante dernières années du développement de la Bande Côtière montre que *les acteurs locaux ne parviennent pas à s'organiser pour gérer la croissance*, en dehors de quelques "coups" comme Sophia-Antipolis.

Faute d'organisation, ce sont les logiques du marché et de la somme des volontés communales qui priment, d'où l'accroissement des facteurs de non-durabilité.

Cette difficulté des acteurs à s'organiser renvoie notamment à l'histoire économique, sociale, culturelle et politique de la conurbation. L'espace azuréen ne s'est unifié que récemment, sous l'influence de l'économie touristique, de l'annexion du Comté de Nice à la France, puis de la périurbanisation du Moyen-Pays.

Ces dynamiques d'unification sont en même temps des facteurs de différenciation politique entre territoires. On peut citer les facteurs de différenciation suivants :

- le conflit entre secteurs urbains et périurbains ("littoral" contre "Moyen Pays") ;
- le conflit – à l'ouest du fleuve Var – entre centralités traditionnelles provençales (Grasse, Vence) et centralités issues de l'essor touristique (Cannes, Antibes, Cagnes) ;
- les coupures est / ouest (ex territoire provençal, ex territoire du Comté de Nice et ex territoire élargi de la Principauté de Monaco qui englobait Menton) ;
- la crainte de l'hégémonie des grandes villes, notamment Nice et Cannes ;
- la volonté de valoriser les retombées économiques des nouveaux pôles de développement (structures intercommunales autour de Sophia et de Carros).
- le mode de peuplement de la Côte d'Azur : de nombreux groupes sociaux se sont juxtaposés sans forcément se mélanger et s'intégrer dans un "vivre ensemble" commun¹⁶.

La création des communautés d'agglomération n'est pas forcément gage d'une meilleure organisation territoriale, notamment dans la mesure où leurs périmètres étant calqués sur des logiques politiques, elles semblent peu disposées à coopérer entre elles.

¹³ DDE des Alpes-Maritimes, *Dispositions relatives à la solidarité entre les communes en matière d'habitat, application de la Loi solidarité et renouvellement urbain aux Alpes-Maritimes*, mars 2002.

¹⁴ L'urbanisation a gagné des plaines et vallées inondables (Var, Siagne, etc.), des secteurs collinaires exposés au risque d'incendie, des pentes, ce qui renforce le risque de glissement de terrain. L'imperméabilisation des sols renforce le risque de crue, etc.

¹⁵ Ville de Menton / DDE 06 / URBATER, *Menton, comment aménager un territoire contraint ?*, Etude sur la gestion des risques naturels, présentation faite en DDE 06 en octobre 2003.

¹⁶ Il serait très intéressant d'écrire une histoire du peuplement de la conurbation azuréenne, du XIX^{ème} siècle à nos jours.

TROISIÈME PARTIE

LES ENJEUX RELATIFS À LA GESTION ET À LA STRUCTURATION DE L'ESPACE

Si on relie les facteurs de non-durabilité identifiés et les principes des articles L 121-1 et L 122-1 du Code de l'Urbanisme, on peut notamment identifier deux enjeux :

- la gestion économe de l'espace et le renouvellement urbain pour répondre en priorité aux besoins de desserrement et de rattrapage
- l'articulation entre urbanisme et déplacements et la maîtrise du trafic automobile

Ces deux enjeux sont fortement liés, au regard de l'évolution urbanistique de la conurbation.

Dans les centralités urbaines, la croissance a été traditionnellement structurée de manière volontariste par une trame de rues qui préexiste aux constructions. C'est notamment le cas à Nice (plan en damier issu du "Consiglio d'Ornato"), mais aussi à Cannes / Le Cannet (Bd Carnot, Croisette) ou Antibes. On est ici dans la "ville constituée"¹⁷, qui correspond à l'image traditionnelle que l'on a d'un centre ville et de ses extensions denses.

La forte croissance postérieure aux années 50/60 s'est au contraire faite au gré des opportunités foncière, en se greffant sur le réseau de voies et chemins ruraux préexistant. Elle n'a pas été préparée par le traçage d'une trame de rues. De plus, on observe une rupture du lien entre le bâti et la rue.

Ce mode d'urbanisation, très consommateur d'espace, pénalise de ce fait les déplacements piétons ou en transports collectifs, au profit de l'automobile.

Alors que le développement est accueilli dans une logique de croissance extensive, de nombreux espaces de la ville dense souffrent d'une perte d'attractivité, qui se manifeste par la paupérisation de certains quartiers ou l'émergence de friches urbaines. En effet, tant qu'il y a de l'espace disponible en périphérie, il est généralement plus facile et moins coûteux de croître en consommant des espaces vierges plutôt que de faire du renouvellement urbain.

Au regard de ce constat, on peut suggérer quatre types d'actions :

- Valoriser les opportunités de renouvellement urbain autour des axes desservis par les transports collectifs ;
- Conforter l'armature urbaine et en relier les pôles par un réseau métropolitain de transports collectifs ;
- Structurer l'espace par des axes multimodaux ;
- Maîtriser l'étalement urbain.

3.1. Valoriser les opportunités de renouvellement urbain autour des axes desservis par les transports collectifs

Le constat précédent souligne que *la pénurie foncière n'est que relative*. Certes, les espaces vierges et urbanisables sont peu nombreux, ce qui remet en cause le modèle de croissance extensive. Mais *il existe de nombreuses opportunités de renouvellement urbain par réhabilitation de secteurs de déprise* (ex. du centre-ville de Grasse), *par reconquête de friches urbaines* (ex. de Nice-Est), ou par *restructuration urbaine*.

La restructuration urbaine consiste à piloter l'évolution d'un quartier qui présente des opportunités de densification.

- Ce pilotage passe notamment par une recomposition de la trame viaire, pour désenclaver des parcelles, améliorer les liaisons et redonner une qualité d'espace public génératrice d'attractivité.
- Ce pilotage passe aussi par une réflexion sur l'image architecturale future du quartier, notamment par une planification en « trois dimensions » de type plan masse.
- Ce pilotage passe enfin par une forte implication publique, notamment en terme de portage foncier.

Des opportunités majeures de restructuration urbaine ont été identifiées par la DTA et dans des études menées par les collectivités locales. Ces opportunités se localisent principalement dans les espaces de la "ville à consolider"¹⁸, c'est à dire dans des secteurs où le bâti, relativement dense, est cependant disparate et peu structuré.

Ces espaces de la ville à consolider sont essentiellement localisés dans les corridors desservis par les voies ferrées, sur le littoral, dans la vallée des Paillons ou sur l'axe Cannes-Grasse. Il y a ici une *synergie évidente entre la réponse aux besoins* (notamment de desserrement et de rattrapage) *et la cohérence entre localisation du développement et desserte par les transports collectifs*.

3.2. Conforter l'armature urbaine et en relier les pôles par un réseau métropolitain de transports collectifs

L'armature urbaine désigne les principaux pôles d'emplois, de commerces et d'équipements publics. *2/3 des emplois et 3/4 des surfaces commerciales de plus de 300 m² sont localisés dans 14 pôles correspondant aux principaux centres-villes et aux espaces d'activité qui ont émergé à partir des années 60*¹⁹. (cf. carte 2, p. suivante)

Afin de maîtriser le trafic automobile, il faudrait relier ces pôles par un *réseau métropolitain de transports collectifs* qui prendrait appui sur les axes ferroviaires, des TCSP urbains et des lignes express d'autobus.

Toujours pour maîtriser le trafic automobile et répondre aux besoins de développement économique dans une logique de renouvellement urbain, et corrélativement avec l'amélioration de leur desserte par les transports, il faudrait *restructurer et densifier les pôles d'activité postérieurs aux années 60* en restructurant leur trame viaire, en facilitant les déplacements piétons et l'accès aux points d'arrêts de transports collectifs.

Un tel schéma de restructuration / densification a été étudié pour le Delta du Var²⁰ (qui pourrait devenir l'une des centralités majeures de la CANCA) et pour la zone industrielle et commerciale d'Antibes²¹, en lien avec le projet de TCSP vers Sophia-Antipolis.

3.3. Structurer l'espace par des axes multimodaux

Dans le Moyen Pays et sur les collines littorales, la croissance extensive donne naissance à une urbanisation en "patchwork", manquant fortement de caractéristiques urbaines.

Il faudrait alors *tisser des liens entre ces espaces en prenant appui sur la requalification des axes traditionnels reliant les villes et villages de la conurbation* et traversant les espaces maqués par l'étalement urbain.

Cette requalification pourrait se faire sur le modèle des projets en cours sur le littoral, comme à Cagnes sur Mer. Elle devrait privilégier une optique multimodale pour faciliter les déplacements doux ou en transports collectifs.

¹⁷ Ville de Nice, *Schéma directeur d'urbanisme de la ville de Nice*, 1996, p. 44

¹⁸ Ville de Nice, *schéma directeur d'urbanisme de la ville de Nice*, 1996, p. 44

¹⁹ D'après l'analyse des estimations de localisation des emplois et des populations en 1998 produites par l'ADAM, le CG 06, la DDE 06, et Labro Consultant. *Nice-Centre* : 85 000 emplois (1999) ; *Monaco* : 41 000 emplois (2002) ; *Basse Vallée du Var* : 40 000 emplois (dont 32 000 dans le "Delta du Var") ; *Sophia + Zone industrielle et commerciale d'Antibes* : 30 000 emplois ; *Cannes-Centre* : 19 000 emplois ; *La Bocca / Mandelieu* : 11 000 emplois. *Bande Côtière* (Monaco inclus) : environ 375 000 emplois en 1999 ; au moins 40 000 de plus à l'heure actuelle.

²⁰ Ville de Nice, Charlet G., Farnier J., *Basse vallée du Var, définition d'une stratégie de développement*, rapport définitif, décembre 2000.

²¹ D'après le POS de la Ville d'Antibes, approuvé en 2001 et annulé par le Tribunal Administratif en 2002.

Les axes Cannes Grasse (par la Vallée de la Siagne et Mouans-Sartoux), Antibes – Sophia, Cagnes – Vence, de la Vallée du Var et de la Vallée des Paillons pourraient faire l’objet de telles requalifications, d’autant plus qu’ils sont dédoublés par des voies à forte capacité d’écoulement du trafic routier existantes ou en projet.

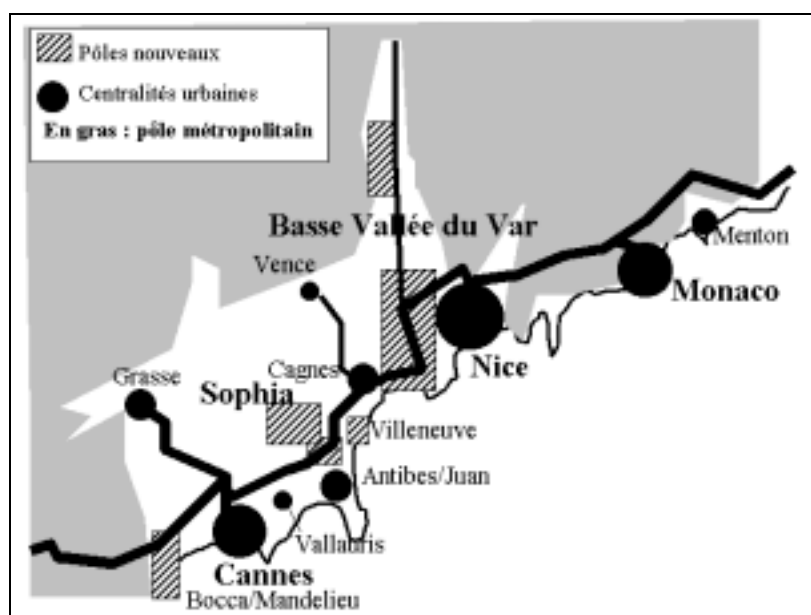
En lien avec cette requalification, il serait intéressant de valoriser les opportunités de micro-opérations de renouvellement urbain et d’extensions maîtrisées le long des axes multimodaux, en contrepartie d’une limitation du développement dans les secteurs à l’écart des axes. L’exemple de Mouans-Sartoux est à ce titre intéressant.

3.4. La maîtrise de l’étalement urbain

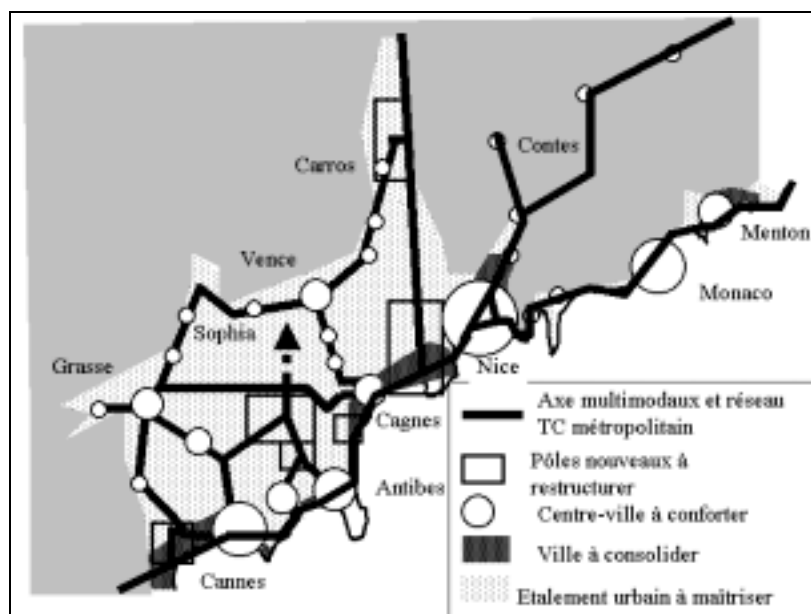
L’étalement urbain se manifeste par un *éparpillement géographique de l’urbanisation nouvelle* : celle-ci ne se fait plus dans la continuité des principales agglomérations existantes. Il en résulte un *allongement des distances parcourues quotidiennement* et une « *dépendance* » par rapport à l’automobile car les formes urbaines pénalisent l’usage des autres modes (faible densité, mauvaise articulation entre le bâti et la rue, localisation à l’écart des axes de transports collectifs, absence de trottoirs, nombreuses voies en cul de sac, etc.).

L’une des caractéristiques de l’étalement urbain azuréen est la **prédominance du mitage**, c’est à dire de l’urbanisation individuelle sur grandes parcelles. Selon la DDE, les secteurs de mitage présentent encore d’importantes capacités résiduelles de développement par remplissage des parcelles non-construites et par une augmentation progressive du nombre de maisons par ha²². **L’arrêt du développement urbain dans ces secteurs de mitage est un enjeu majeur** notamment pour favoriser une articulation entre urbanisme et déplacements plus favorables aux modes alternatifs à l’automobile.

L’arrêt du mitage ne signifie pas forcément l’arrêt du développement des communes du Moyen Pays. Par contre, ce développement doit être mieux pensé. Il serait notamment intéressant de prendre appui sur le renforcement des noyaux villageois et la requalification des axes multimodaux (cf. point précédent) pour favoriser une localisation du développement à proximité des pôles de service et des lignes de transports collectifs, et des formes d’urbanisation moins dispersées.



Carte 2
L’armature urbaine



Carte 3
Les enjeux de gestion
et de structuration de
l’espace

²² DDE des Alpes-Maritimes, *Étude sur l’aménagement et le développement du Moyen Pays de la bande côtière*, novembre 1998.

EN CONCLUSION DE NÉCESSAIRES RUPTURES PAR RAPPORT AUX PRATIQUES PASSÉES

Les défis auxquels est confrontée la conurbation azurélienne appellent à de profonds changements dans la manière de penser le développement urbain, l'aménagement du territoire et le rôle de la puissance publique.

- Il faudrait **maîtriser les pressions externes**, notamment au regard de leur effet déstructurant sur la situation interne de la conurbation (exemple du conflit entre résidences secondaires et principales) ;
- Il faudrait **passer d'une croissance extensive à une logique de renouvellement urbain en articulation sur les axes de transports collectifs** ;
- Il faudrait **conforter les pôles de l'armature urbaine**, et les relier par un **réseau de transports collectifs métropolitain** ;
- Il faudrait **structurer une urbanisation en patchwork** par la requalification urbaine, paysagère et multimodale des axes traditionnels de liaisons entre les villes et villages de la Bande Côtière.

Ces changements supposent une **forte implication publique dans l'aménagement du territoire et son financement** pour :

- **Impulser les opérations de renouvellement urbain** (qui peuvent difficilement naître du seul jeu du marché) : restructuration de la trame viaire, requalification des espaces publics, portage foncier, aide à la réhabilitation des secteurs dégradés, etc.
- **Mettre en place des outils de maîtrise de la pression externe**, notamment sur le marché foncier et immobilier (constitution de réserves foncières publiques, recours au droit de préemption urbain, implication des collectivités dans la construction de logements ou la réservation de logements dans les programmes neufs lorsque la concurrence des résidences secondaires est trop forte).
- **Coordonner et impulser les décisions sur les grands enjeux métropolitains** : développement économique, grandes infrastructures d'accès (TGV), réseau métropolitain de transports collectifs, protection de l'environnement, logement, etc.

Pour justifier la nécessité de cette rupture forte par rapport aux pratiques passées, on peut évoquer l'exemple monégasque, qui montre que dans un cadre géographique contraint, l'intervention publique en terme de gestion et d'aménagement de l'espace est indispensable au bon fonctionnement de l'économie libérale.

Il faut aussi signaler que Monaco s'investit de plus en plus dans les instances de coopération à l'échelle de la Bande Côtière et souhaite adhérer à la future Agence d'Urbanisme.

Les changements évoqués supposent également de dépasser certaines réticences politiques, culturelles et sociales.

On assiste actuellement à un retour de balancier au regard des excès passés du bétonnage et de la forte croissance, notamment sur le littoral. Les communes souhaitent limiter leur croissance et tendent à refuser tout projet important d'urbanisation²³. Mais ce faisant, elles alimentent la pression foncière et risquent de "gaspiller" certaines opportunités de renouvellement urbain ou d'extension maîtrisée, faute d'un pilotage public suffisant.

Plus largement, l'idée de renouvellement urbain est trop souvent associée à une sur-densification et au bétonnage. Elle suscite alors des rejets de la part des riverains, des associations de défense de l'environnement et des élus concernés qui craignent (souvent à juste titre) des oppositions contentieuses²⁴.

Il est crucial de partir du postulat que le renouvellement urbain DOIT être conçu dans une optique QUALITATIVE avant d'aborder les aspects quantitatifs : il s'agit d'améliorer le cadre de vie et la qualité urbaine des espaces, tout en valorisant des opportunités d'intensification urbaine.

Cette dimension qualitative doit s'exprimer notamment par une **concertation élargie**, mais aussi par une **réflexion forte sur la qualité urbaine** : espaces publics, paysages, compositions urbaines, accessibilité, présence d'équipements et de commerces, etc.

²³ CANCA / Habitat et Société / Fondation des Villes / Athès, *Programme local de l'habitat, diagnostic et orientations* – document provisoire – version du 20 mai 2003, pp. 110 et 123.

²⁴ Les années 90 ont été marquées par de nombreuses victoires des associations contre les communes et les promoteurs, conduisant à l'abandon de nombreux grands projets d'urbanisme. Cette mobilisation a probablement permis d'éviter de nombreuses « ho/erreurs ». Mais, d'un autre côté, elle a induit une grande frilosité politique en termes de projet d'urbanisme, ainsi qu'une certaine culture du « rejet » à priori de toute grande opération, au nom de considérations souvent locales et ne prenant pas forcément en compte les enjeux / les besoins existants à l'échelle de toute la bande Côtière.

INVITATION (ANNONCE UNIQUE)

FÉVRIER 2004

MOBILITÉS URBAINES COMPARÉES (Conférence-débat) & ASSEMBLÉE GÉNÉRALE STATUTAIRE

Mardi 10 février 2004

à la Faculté de Droit et de Sciences économiques de l'Université de Nice - Sophia Antipolis
7 avenue Robert Schuman, NICE - Bâtiment principal
de 18 heures à 20 heures

Salle du Conseil, au 5ème et dernier étage (Ascenseur)

En première partie de la réunion (de 18 heures à 19 heures), dans le cadre de sa rencontre mensuelle du mois de février et en préambule à son Assemblée générale, le GIR Maralpin organise un débat animé par Monsieur Giovanni FUSCO, Docteur en Géographie de l'UNSA, sur le thème

Les liens entre Villes, Transports et Environnement

La Conurbation azurélienne et celle de Gênes dans une comparaison internationale

La seconde partie de la réunion (de 19 heures à 20 heures) sera consacrée à l'Assemblée générale statutaire du GIR Maralpin