

**Regards croisés du conseil scientifique sur les enjeux d'avenir
de Provence-Alpes-Côte d'Azur : remettre des politiques publiques territoriales au cœur du
processus de métropolisation**

Conseil Scientifique du SRADDT PACA 2030

(R. Arnaud-Kantor, R. Belle, J. Boulesteix, L.

Casanova, A. Chanzy, J.P. De Piazzaola, J.

Garnier, M. Lambert, P. Langevin, H. Reigner,

T. Taton, C. Voiron, J.B. Zimmermann)

Métropolisation : stratégie ou fatalité ?

La métropolisation est un processus multidimensionnel générateur d'une recomposition spatiale, sociale, économique et temporelle des territoires dont elle affecte le développement dans ses dimensions fonctionnelles, institutionnelles et environnementales. Elle se manifeste notamment comme une dynamique contradictoire de concentration / dispersion. La concentration pousse à la croissance des grandes agglomérations urbaines ainsi qu'à la densification de leurs ressources économiques et de leurs équipements culturels. La dispersion se déploie dans les diverses aires et régions urbaines. Elle modifie les rapports entre les pôles et les périphéries lesquelles sont repoussées toujours plus loin des agglomérations. Les phénomènes de dépendance se renforcent sans garantie sur la maîtrise de l'ensemble des territoires polarisés. La périurbanisation « pauvre » et « incontrôlée » qui en résulte contribue à la fragmentation des territoires.

Stratégie ou fatalité ? L'action publique se trouve alors devant une alternative. Soit elle adopte une stratégie statique consistant à agir sur les nœuds et les hubs par lesquels la concentration et la dispersion s'arriment désormais l'une à l'autre dans l'espace régional. Soit elle adopte une stratégie dynamique consistant à penser conjointement concentration et dispersion en jouant sur les rapports de domination et de coopération entre les territoires et leurs acteurs.

Généralement, cependant, l'orientation de l'action publique est ambiguë. La concentration y apparaît souvent comme un impératif qu'il faut encourager tandis que la dispersion y apparaît comme un côté obscur et un mal nécessaire sur lequel on s'efforce d'avoir prise autant que c'est possible. Cette ambiguïté devrait être dépassée. Le Conseil scientifique du SRADDT souhaite qu'à l'avenir, on fasse bouger les lignes du débat et de la démarche prospective en prenant en compte, notamment, les spécificités de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Il s'agit, en particulier, d'interroger le processus de métropolisation au regard de trois types d'enjeux : les continuités, les mobilités, les temporalités.

1. Maîtriser et enrichir la métropolisation : centralités, axialités, continuités

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'espace métropolitain s'organise autour de plusieurs centres urbains distribués au sein de trois axes régionaux structurants (littoral, vallée du Rhône, vallée de la Durance) qui enregistrent les plus fortes densités de population, de flux et d'activités. Pourtant, les fonctions de centralité y apparaissent diluées. Les grandes agglomérations présentent toutes, en effet, un

déficit de fonctions métropolitaines (par exemple Toulon), alors que ces fonctions sont caractéristiques des métropoles innovantes et intégrées à la dynamique économique nationale et internationale. Pour certaines, ces fonctions supérieures stratégiques sont reléguées dans leur proche environnement, au sein de satellites urbano-économiques (les zones d'activités de Rousset et des Milles à Aix-Marseille, le technopole de Sophia-Antipolis à Nice, etc.). Les villes moyennes se distinguent également par un déficit d'attractivité au profit de leur périphérie. Elles s'intègrent dans de très vastes aires urbaines sans toutefois rayonner dans ces bassins de vie et d'emploi (cas des villes comme Arles, Avignon, Tarascon etc. qui concentrent les difficultés économiques et sociales).

Le phénomène de périurbanisation qui transforme les espaces de Provence-Alpes-Côte d'Azur de manière continue et incontrôlée depuis 40 ans est le résultat d'une très forte pression foncière et immobilière conjuguée à une large permisivité en matière de constructibilité de nouveaux espaces (notamment ceux d'arrière-pays pour lesquels les droits de mutation ainsi que l'arrivée de nouveaux résidents représentent des opportunités de développement de type « rentier »). Les effets se lisent aussi sur les espaces ruraux, en particulier à travers le mitage des espaces naturels (marqué dans le Var) et agricoles (marqué dans le Vaucluse, les Alpes-Maritimes). Dans les premiers, le phénomène participe à l'érosion de la biodiversité et au déséquilibre du rapport homme-nature. Dans les seconds, la rétraction de l'espace agricole hypothèque les capacités de résilience du système agricole provençal qui devra pourtant faire face dans un proche avenir aux exigences de développement d'une production locale (voire autosuffisante) et d'adaptation aux changements climatiques (mutation dans certains secteurs vers une agriculture sèche consommatrice en espace, préservation et valorisation agricole des surfaces facilement irrigables).

La recomposition des territoires de Provence-Alpes-Côte d'Azur sous l'effet de la métropolisation nécessite une maîtrise de l'extension spatiale et un renforcement de la structuration urbaine. Pour y parvenir, il faut sortir de la solution unique de la (re)densification des espaces pour pallier aux dysfonctionnements territoriaux en cours (laquelle implique un retour en arrière et ne résout pas les problèmes de saturation spatiale). Le conseil scientifique du SRADDT considère en effet que la densification est moins essentielle que la recherche d'interactions et de continuités territoriales.

Les acteurs publics doivent prendre la mesure des déficits de centralité des pôles urbains régionaux. De nouvelles centralités /villes intermédiaires et leurs périphéries doivent désormais fonctionner et évoluer en interaction afin de contrecarrer le développement des banlieues résidentielles périurbaines dépourvues d'équipements publics et autres services urbains. Le cadre institutionnel du « pôle métropolitain » représente une opportunité pour le développement de solidarités entre ces villes de rang intermédiaire et leur périphérie. L'interaction entre les métropoles régionales et les satellites économiques dynamiques doit aussi être suscitée pour remettre l'innovation au cœur de leur stratégie de développement. Ces espaces fonctionnent à l'échelle de configurations territoriales en forme d'axe dont la particularité est d'offrir peu de possibilités de connexions internes (effet corridor qui se traduit par exemple par le développement de chapelets urbains linéaires freinant les coopérations directes entre toutes les villes) et qui ont tendance à saturer plus vite (la conurbation azurienne en est une illustration). A l'échelle régionale (axes littoral, rhodanien et durancien) et interregionale (arc rhodano-méditerranéen), de nouvelles connexions, coopérations, territorialités doivent être inventées. L'objectif est de créer de la cohésion territoriale au sein de ces axes structurants qui répondent de mêmes enjeux de développement.

A côté des interventions urbaines, des actions territoriales de maîtrise du foncier doivent être engagées pour contrôler l'emprise spatiale de la métropolisation et garantir l'équilibre entre les différents usages des sols (résidentiel, agricole etc.). La gestion locale de la compétence d'urbanisme ayant montré ses limites depuis quatre décennies au moins, des contre-pouvoirs doivent être mis en place (SRADDT et SCOT prescriptifs et opposables au PLU par exemple). Ces actions doivent en même temps intégrer l'impératif de continuités écologiques en limitant la fragmentation et l'artificialisation de l'habitat des espèces naturelles « sauvages » – au moyen de trames vertes et bleues notamment – pour préserver la biodiversité. Le niveau régional et les espaces périurbains constituent pour cela les cadres géographiques appropriés. Une action au niveau des cœurs de villes concerne en effet prioritairement l'amélioration de la qualité de vie des urbains.

2. Calmer le jeu des mobilités : connexions transversales et nouvelles proximités

La recomposition urbaine se manifeste aussi par la sortie des entreprises de la ville et par la multiplication des zones d'activités avec pour conséquence une disjonction généralisée du rapport entre l'emploi et l'habitat. A cette multiplication se conjugue celle des lotissements d'habitations, des zones commerciales et de loisir ainsi que des campus universitaires. De cette « zonification » résulte d'abord une incessante et grandissante mobilité physique des personnes ou, plus précisément, une multiplication et un entrecroisement permanents des pérégrinations des membres d'une même famille ou des habitants d'un même territoire, avec pour conséquence une désynchronisation des rythmes et des temps de leurs vies quotidiennes. Il en résulte aussi une accentuation de la fragmentation sociale intra et inter-urbaine, avec pour conséquence un délitement du lien social qui prévalait jusque-là dans les territoires de la région.

Dans le même temps qu'il se désarticule, le rapport entre l'emploi, l'habitat et les lieux de consommation a commencé, cependant, à se réarticuler à l'occasion de diverses opérations de renouvellement urbain de grande envergure (Euroméditerranée), de réintégration des fonctions urbaines en lisière des zones d'activités, de réintégration des activités économiques en lisière des villes ou d'urbanisation des nœuds de communication et autres hubs. Mais cette réarticulation ne s'est effectuée jusque-là que de manière discontinue, sporadique et très localisée, d'autant plus difficile à planifier qu'elle est contrainte par les règles et les pratiques en matière foncière.

La mobilité physique des personnes est ainsi restée, quasiment, le seul lien entre les lieux et les moments de la vie économique, de la vie sociale, de la vie familiale et de la vie des individus dans cette région. Cette mobilité demeure par conséquent la principale « variable d'ajustement » dans l'équation d'une organisation territoriale qui dysfonctionne. Il n'est pas possible d'en rester là. Il est nécessaire de déplacer le regard et le questionnement. Pas plus que la densification urbaine, la maîtrise des flux de mobilité et la promotion d'une mobilité durable ne sauraient être privilégiées comme seuls objectifs. C'est l'organisation socio-spatiale qui doit être au centre des préoccupations. Parmi les enjeux pour le futur, l'innovation devra porter au moins autant sur cette organisation que sur les moyens de la mobilité.

Un regard renouvelé doit aiguiller les acteurs régionaux vers des objectifs nouveaux visant, à la fois, à enrichir le processus de métropolisation sur l'ensemble du territoire régional, à inventer de nouvelles proximités, à limiter certaines mobilités et à promouvoir d'autres types de mobilité.

Renonçant à des spécialisations spatiales excessives, on peut envisager de réhabiliter la mixité des fonctions urbaines du point de vue de leur distribution spatiale. On peut également organiser l'archipel régional moins en termes de zonages qu'en termes d'articulations, d'espaces de transit, de passerelles et de réticulations multiformes et évolutives.

Acceptant l'idée que la mobilité exacerbée n'est pas une fatalité, il est possible de limiter ou de diminuer certaines formes de mobilité entre l'emploi et l'habitat. Un premier moyen est de faire en sorte que l'un et l'autre s'ancrent ensemble de manière efficiente et attractive sur un même territoire. Pour cela il est indispensable de re-territorialiser les tissus productifs par les divers moyens de l'«écologie territoriale » et d'accroître les compétences et les moyens de mobilité professionnelle des individus, c'est-à-dire leur capacité à évoluer aisément dans des tissus économiques et des structures d'emploi changeants : la mobilité professionnelle peut alors devenir un moyen d'ancrage local et de modération de la mobilité physique. Un deuxième moyen est de faire en sorte que la mixité des fonctions urbaines dans les grandes villes ne profite pas seulement aux nouveaux cadres métropolitains gentrifiés mais aussi et surtout aux populations pauvres dont les moyens et la propension à la mobilité physique sont généralement limités.

3. Ralentir les horloges sans cesser d'être réactif : nouvelles temporalités et nouvelles territorialités

Comment gagner du temps ? Comment améliorer la vitesse ? Les éloignements, les disjonctions et la crise des proximités par lesquels se manifeste le processus de métropolisation expliquent pour une bonne part la récurrence de la thématique mobilité / transport / vitesse, tout particulièrement en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le temps et la vitesse, cependant, se trouvent au cœur du processus pour une autre raison plus essentielle encore parce qu'ils touchent au rapport entre la métropolisation et la mondialisation. Dans l'économie néo-libérale mondialisée d'aujourd'hui, les grandes concentrations urbaines permettent à la fois une proximité, une flexibilité et une mobilité immédiates de nombreuses ressources, une réversibilité permanente des combinaisons économiques sur des marchés largement dérégulés, un branchement immédiat sur les voies de communication et de transport mondiaux et, au total, un ensemble de moyens permettant l'accélération des flux indispensable pour rester dans les réseaux stratégiques de la société mondialisée. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur, encore peu métropolisée, est d'ores et déjà sommée de satisfaire à ces impératifs de la modernité.

Du point de vue territorial, les objectifs de gain de temps, d'accélération des flux et, d'une certaine manière, d'annulation du temps lui-même débouchent pourtant, quasiment, sur une négation de la matérialité des territoires (effets de « creux », de « tunnel », etc.) et sur l'ignorance de l'épaisseur de la vie sociale régionale. Avec les progrès techniques qui ont permis la réduction du temps de parcours du territoire, la contraction/compression de l'espace-temps a progressé sans que les effets, du point de vue de l'étalement urbain et de la désynchronisation des rythmes de vie notamment, n'aient été anticipés. L'idéal d'ubiquité et d'interchangeabilité des fonctions urbaines promu par la logique de métropolisation présuppose que l'individu est en capacité d'adapter son espace de vie à ses propres fonctionnements (exemple du télétravail). La démarche inverse est davantage explorée aujourd'hui. Elle consiste à « aménager les temps du territoire » en élargissant, par exemple, les heures d'ouverture des établissements administratifs, de ceux destinés aux services aux personnes

ou en liant les heures de transport en commun aux heures d'ouverture des services publics, voire même en les décalant par rapport à celles des établissements privés pour limiter les effets « heures de pointe ». Le mouvement « slow » va plus loin encore à travers son injonction au ralentissement des temps de vie des territoires. Il est par exemple appliqué aux villes et donne lieu au mouvement « slow city ».

Du point de vue économique, la soumission à l'exigence d'accélération des flux débouche sur un aveuglement général face aux impératifs temporels de la construction des ressources territoriales, de la formation des compétences humaines et de l'innovation. Car ces impératifs-là procèdent tous trois de temporalités autres et requièrent, à des degrés plus ou moins poussés, une certaine lenteur.

Dans un passé récent, les ressources territoriales nouvelles (en micro-électronique, agro-alimentaire, métiers portuaires, aéronautique, logiciel, environnement, etc.) ont été construites sur un temps long ou très long, selon une élaboration et un ancrage territorial progressifs de savoirs, de savoir-faire collectifs, de capacités entrepreneuriales ou d'aptitudes à coopérer. Il en ira de même à l'avenir.

Les compétences des individus, elles aussi, sont généralement construites dans la durée par des apprentissages formels ou informels, comme cela a été le cas dans la pétrochimie de l'étang de Berre, dans le logiciel à Sophia Antipolis, dans le médical à Marseille, dans les services aux entreprises, dans le tourisme d'affaires, etc. Pour autant qu'une sécurisation de leurs parcours d'emploi le leur permettront à l'avenir, l'acquisition de ces compétences et leur valorisation durable dans les territoires de notre région ne pourront s'effectuer que selon une temporalité relativement longue et lente.

L'innovation technologique, organisationnelle ou sociale procède également d'une temporalité peu commensurable avec la temporalité accélérée imposée à la métropole mondialisée. Elle se construit selon des processus de concurrence-coopération-mutualisation et de cumulativité-mobilité des savoirs qui se développent dans la fébrilité mais aussi dans la lenteur.

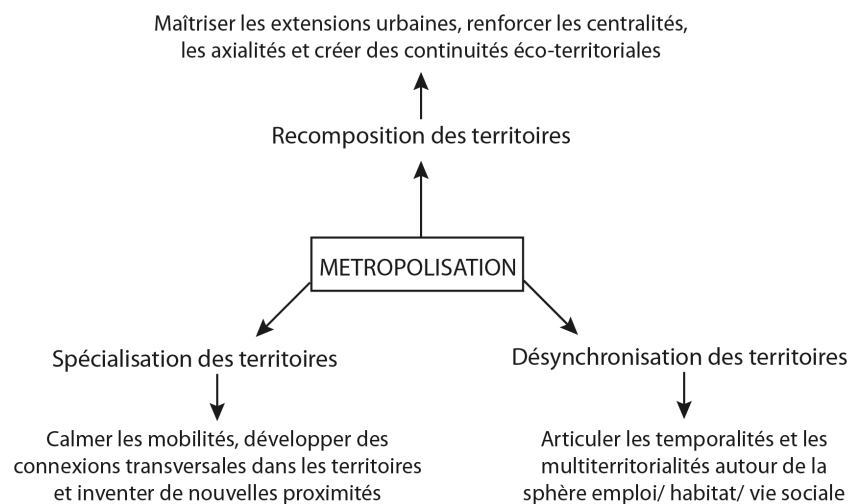
Dès lors, les articulations entre l'instantané, le temps court et le temps long vont devenir nécessaires et il faudra pour cela développer encore davantage qu'aujourd'hui des modalités territoriales flexibles et évolutives du transport, de la formation et du déploiement des tissus productifs. Ces articulations sont difficiles et elles relèvent du défi. Elles impliquent que les stratégies d'aménagement du territoire fassent leur place, conjointement, à l'anticipation, la planification et l'évaluation continues. Elles nécessitent concertation, dialogue social et négociation dans les multiples territoires d'appartenance des individus : lieux de résidence, lieux d'emploi, lieux de loisir et de consommation, espaces de transit, etc. Elles impliquent en somme un déploiement territorial renouvelé de la démocratie citoyenne.

Continuités, mobilités, temporalités : se distancier du modèle unique

Multidimensionnel comme partout ailleurs, le processus de métropolisation actuellement en cours en Provence-Alpes-Côte d'Azur possède cependant des traits spécifiques qui justifient au yeux du conseil scientifique une certaine distanciation par rapport à un modèle quelque peu idéalisé, quasiment prescrit ou considéré comme fatal / irréversible, de la redensification urbaine.

Dans les décennies à venir, le mouvement de concentration urbaine ne devrait jamais être disjoint d'une double préoccupation : d'une part celle de la régénération des centralités intermédiaires sur l'ensemble du territoire régional et, d'autre part, celle de la préservation des continuités écologiques qui ont constitué jusqu'ici une richesse essentielle de cette région. Le développement des mobilités qu'il importe de maîtriser ne devrait jamais être dissocié d'une restructuration – connexion des trames économiques, urbaines et écologiques. Le mouvement d'accélération des flux lié à la mondialisation qui sera assumé par des métropoles ne sera profitable au développement régional que s'il se conjugue avec une organisation sociale articulant plusieurs temporalités et revalorisant en particulier celle, trop délaissée, du temps long.

Assumer les tendances lourdes du présent tout en imprimant une vision stratégique pour l'avenir : ne pas aller contre la métropolisation mais en canaliser les effets. Rien ne pourra se faire sans une démocratie participative et un dialogue social continués.



Éléments de bibliographie

ANDRE S., 2011, « Télétravail : les métropoles peuvent-elles favoriser son essor ? », <http://mediacenter.webcastor.fr/mediacastor/channels/interconnectes/>

AUGE M., 2002 (1992), « Non lieux ; introduction à une anthropologie de la surmodernité », Paris, Seuil, 149 p.

BUCLET N., 2011, « Ecologie industrielle et territoriale - Stratégies locales pour un développement durable », Villeneuve d'Ascq, Presses du Septentrion, 309 p.

CATTAN N., 2010, « Des sociétés et des territoires mobiles » in Aménager le changement, *Territoires2040 n°1*, Datar, La documentation française

CHARMES E. (coord.), 2010, « La densification en débat » in Etudes Foncières, dossier, n°145, pp. 19-38

CLUSTER GREEN AND CONNECTED CITIES, 2011, Conférence débat « Créer et déployer les télécentres et tiers lieux de travail en France », <http://www.greenandconnectedcities.eu/fr/contexte-rencontres-et-%C3%A9v%C3%A9nements/conf%C3%A9rence-d%C3%A9bat-d%C3%A9ployer-les-t%C3%A9l%C3%A9centres/>

CLUSTER GREEN AND CONNECTED CITIES, 2011, « Guide méthodologique, écocentres, télécentres et lieux pour les e-Activités », <http://www.slideshare.net/jeanpouly/guide-ecocentres>

CONNINCK (de) F., 1998, « Nouveaux espaces de la production et trajectoires biographiques. Des figures plurielles de l'éclatement », in N. May et al. (eds), *La ville éclatée*, L'aube, La Tour d'Aigues, pp. 229-238

DREAL PACA, 2012, « Atlas régional de l'habitat en Provence-Alpes-Côte d'Azur », Marseille, DREAL, 32 p.

MORICONI-EBRARD F., 2001, « Métropolisation et dynamiques de peuplement », Les cahiers de la métropolisation n° 2, Association villes et territoires méditerranéens, Marseille, U.M.R. ESPACE, C.N.R.S., Université d'Avignon, 49 p.

PICON B. et VERRE P. (coord.), 2005, « Les dynamiques de métropolisation dans l'espace méditerranéen français », Cahier spécial n°5, OTM, Marseille, 82 p.

PUMAIN D., 1993, « L'espace, le temps et la matérialité des villes » in B. Lepetit, D. Pumain (eds), *Temporalités urbaines*, coll. Villes, Anthropos, pp. 135-157

THEYS J., 2002, « L'approche territoriale du développement durable, condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable et territoires*, septembre, www.developpementdurable.revues.org

VELTZ P., 1996, « Territoires et relations non marchandes : la face cachée de l'économie », *Annales des Ponts et chaussées*, pp. 77-83

VOIRON-CANICIO C., DUTOZIA J., BASSE R-M., DUBUS N., MAIGNANT G., SAINT-AMAND P., SEVENET M., 2010, « L'imbrication spatiale dans l'analyse des territoires : formalisation, modélisation et simulation », *RERU* 4/2010, p.707-728