

VILLE AUTOMOBILE ET PLANIFICATION URBAINE

LE CAS DE LA CÔTE D'AZUR

Le passage de la ville pédestre à la ville automobile dans une conurbation de montagne du littoral méditerranéen

La première version de ce texte a été présentée lors d'une conférence-débat du GIR Maralpin. L'auteur, notre collègue Gabriel Jourdan, est docteur en géographie de l'Université de Cergy-Pontoise et chargé d'études en urbanisme. Sa thèse, portant sur une approche comparative des problématiques d'aménagement entre Toulouse et la Côte d'Azur est publiée sous le titre *Transports, planification et gouvernance urbaine : étude comparée de l'aire toulousaine et de la conurbation Nice Côte d'Azur*, L'Harmattan, coll. Ville et Entreprise, avril 2003, ISBN 2-7475-4278-5.

Contact : gabrieljourdan@voilà.fr

Le présent article sera prochainement publié dans la *Revue Montagnes Méditerranéennes*

En concentrant des hommes et des activités en un lieu donné, la ville permet d'économiser du temps de déplacements. En effet, on ne peut consacrer qu'une part limitée de son temps aux trajets induits par les besoins quotidiens - généralement entre une heure et une heure trente par jour selon la taille de la ville (Wiel, 1999).

Si on connaît la vitesse moyenne de déplacements, cette durée permet d'estimer l'emprise géographique de la zone directement sous influence urbaine. Lorsque tout le monde se déplaçait à pied (5 km/h), la ville ne pouvait guère s'étendre au-delà d'un cercle de 5 km de rayon. La superficie disponible pour le développement urbain étant limitée, la ville grandissait surtout en hauteur, dans une logique de densification.

Avec la généralisation de la voiture, la ville peut se dé-densifier dans un cercle de 35 km de rayon¹. On assiste alors à une déconcentration des fonctions urbaines : c'est le passage de la ville pédestre à la ville motorisée (Wiel, 1999) qui se manifeste notamment par la périurbanisation et l'émergence de polarités commerciales périphériques. La norme de l'accessibilité automobile guide de plus en plus les logiques d'implantation et d'aménagement, au détriment de l'usage des autres modes (Dupuy, 1995). Il en résulte une situation de « dépendance automobile » (Dupuy, 1999) : les transformations urbaines générées par l'usage de la voiture auto-entretiennent son utilisation [cf. Figure 1 ci-dessous].

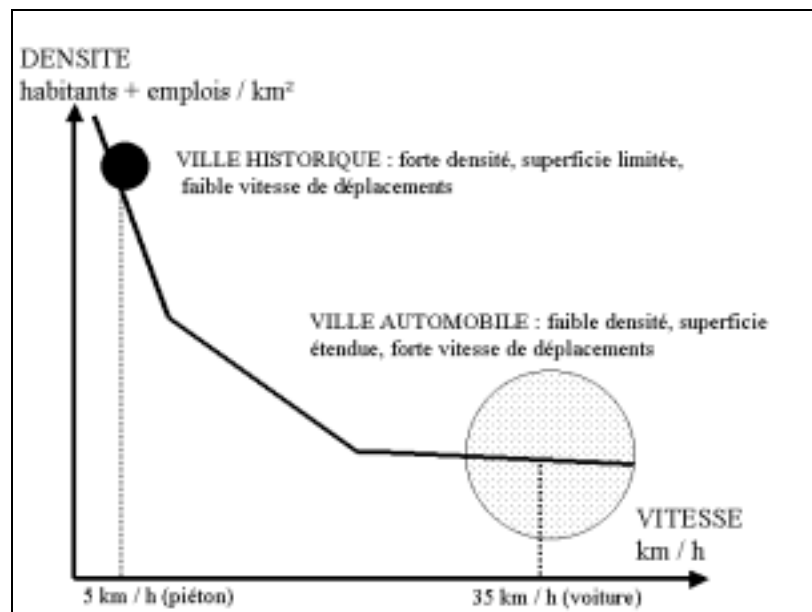


Figure 1
**Le passage de la ville pédestre
à la ville automobile**

Le passage de la ville pédestre à la ville motorisée prend des formes spécifiques dans les villes du littoral méditerranéen français. Ces agglomérations connaissent une très forte croissance démographique à partir des années 60, date à laquelle la voiture se généralise et est intégrée dans les logiques d'aménagement. Par ailleurs, elles sont soumises à de fortes contraintes géographiques : alors que le besoin d'espace y est particulièrement fort, la contrainte foncière y est exacerbée par rapport aux agglomérations françaises de taille comparables.

La conurbation azurélienne ou bande littorale des Alpes-Maritimes (agglomérations de Menton/Monaco, Nice et Cannes/Grasse/Antibes) est particulièrement représentative de cette situation. Les pressions touristiques (20 % de résidences secondaires en 1999) et démographiques (la population a augmenté de +64 % entre 1962 et 1999) se heurtent à une superficie utile particulièrement restreinte, entre littoral et contreforts alpins. Les dispositions légales (lois Littoral et Montagne notamment) s'ajoutent aux contraintes liées à la topographie et aux risques naturels.

La superficie totale de la conurbation est de 1 100 km² pour 1 015 000 habitants (Monaco inclus), soit une densité de presque 930 habitants/km², comparable à l'Île de France. Mais presque 60 % de cette superficie est considérée comme inconstructible du fait des contraintes naturelles et légales : l'espace utilisable est compris entre 450 et 470 km² soit une densité réelle de 2 200 habitants/km² [cf. Carte 1 et Tableau 1 page suivante].

¹ D'après l'enquête sur la mobilité quotidienne des ménages en 1994, la vitesse moyenne d'un déplacement automobile est de 35 km/h. Sauvez A. (dir.), *La ville et l'enjeu du développement durable* rapport au Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, La Documentation Française, Paris, 2001, annexe B4, pp. 189 et suiv.

² La DTA (Directive Territoriale d'Aménagement) des Alpes-Maritimes fixe l'extension potentielle maximale des zones urbanisables à très long terme (2020/25) à 470 km². Les documents de planification supra-communaux (schémas directeurs) en projet ou arrêtés au printemps 2003 comptent 450 km² de zones urbanisables.

Carte 1
La conurbation azurélienne :
un espace restreint

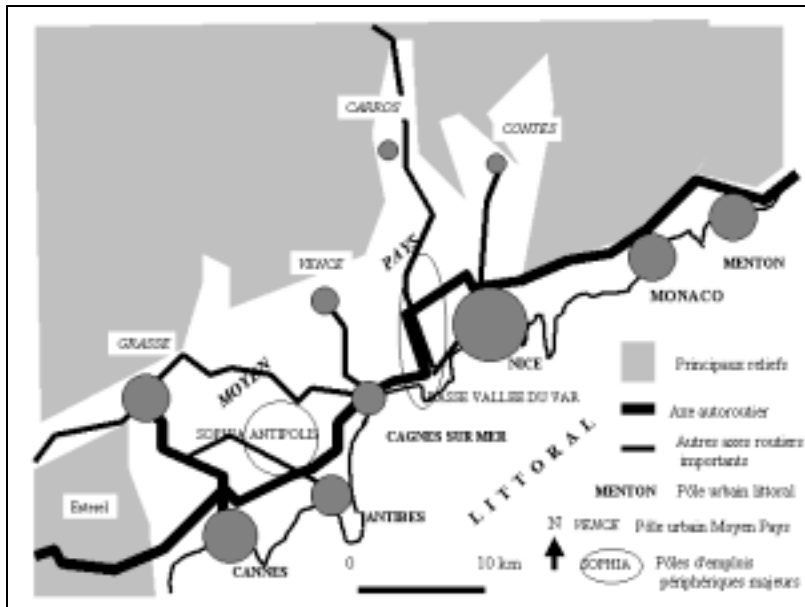


Tableau 1 - Usage de l'espace sur la bande littorale des Alpes-Maritimes

	CGA (1999)	Nice (2001)	Menton (1997)	Total
Espace de loisir à dominante naturelle	974	300	120	1 394
Espace agricole	1 652	2 200	2 760	6 612
Espace naturel protégé	17 634	26 100	12 880	56 623
Total espace naturel	20 269	28 600	15 760	64 629
Espace urbanisable dense	7 148	7 500	1 590	16 238
Espace urbanisable diffus	11 951	10 500	1 020	23 471
Espace urbanisable à dominante loisirs	598	200	0	798
Zones d'activités	2 218	1 800	230	4248
Espace urbanisable	21 915	20 000	2 840	44 755
Total (hors Monaco)	42 184	48 600	18 600	109 384

(Source - projets de schémas directeurs des agglomérations de Cannes/Grasse/Antibes (CGA), Nice et Menton)

Le passage de la ville pédestre à la ville motorisée a profondément transformé la bande littorale des Alpes-Maritimes. Dans un contexte de rareté foncière, il contribue à une surconsommation d'espace mettant en péril la durabilité d'un développement basé sur l'économie d'accueil. Face à la crise qui émerge dans les années 90, l'enjeu de la relance de la planification urbaine - au travers notamment de la directive territoriale d'aménagement (DTA³) des Alpes-Maritimes - pourrait être de proposer une alternative au modèle de la ville automobile.

A - DU RAIL À L' AUTOMOBILE - LA STRUCTURATION DE L'ESPACE AZURÉEN

Schématiquement, l'espace azuréen a connu trois stades d'évolution en lien avec l'évolution des modes de transport et des événements socio-politiques.

A.1 - La Côte d'Azur cloisonnée

Jusqu'à la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, l'espace azuréen n'existe pas en tant que tel (Boyer, 2002 ; Dauphiné, 1990). Les communications est/ouest sont très difficiles en raison d'obstacles naturels (Estérel, Fleuve Var, Corniches d'Eze) et politiques (le fleuve Var sépare la France des Etats Sardes jusqu'en 1860, et la Principauté de Monaco s'étendait alors jusqu'à Menton). La Côte d'Azur est alors constituée de bassins de vie autonomes qui communiquent peu les uns avec les autres [cf. Carte 2 p. suivante].

A.2 - La Côte d'Azur ferroviaire

A partir de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, trois événements se produisent : l'essor du tourisme hivernal de Cannes et Menton et au-delà ; le rattachement du Comté de Nice à la France (1860) ; l'amélioration des liaisons est/ouest : route littorale et chemin de fer (entre 1860 et 1870).

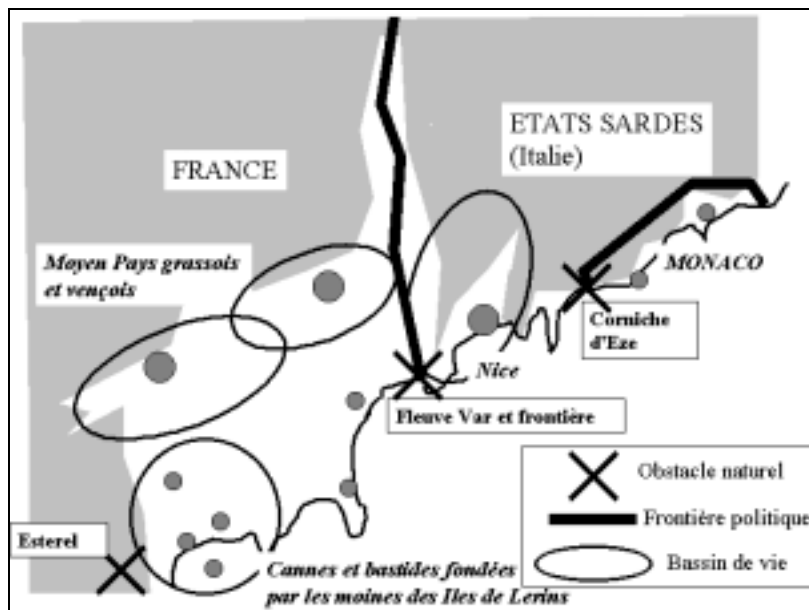
Les villes littorales deviennent alors le centre de gravité de l'économie azuréenne et se structurent autour du chemin de fer. Il en résulte un modèle d'urbanisation en chapelet : autour de chaque gare se constitue un noyau de ville pédestre.

Le Moyen-Pays reste à l'écart de la vague touristique, et conserve ses caractéristiques agricoles et industrielles (parfumerie grasse). Il sert également de réservoir de main d'œuvre au profit d'un littoral en plein essor. Cet espace est progressivement intégré par la construction des lignes de tramways départementales (qui ont disparu) et de chemins de fer à voie normale (Cannes-Grasse et Nice-Breil-Cuneo) et métrique (Nice-Digne - toujours en service - et Nice-Vence-Grasse-Draguignan-Meyrargues, fermée après la seconde guerre mondiale)⁴. L'agriculture se spécialise vers l'horticulture et la floriculture. Jusqu'aux années soixante, ce secteur est un pôle économique majeur de la Côte d'Azur avec le tourisme, le bâtiment et les travaux publics⁵ [cf. Carte 3 p. suivante].

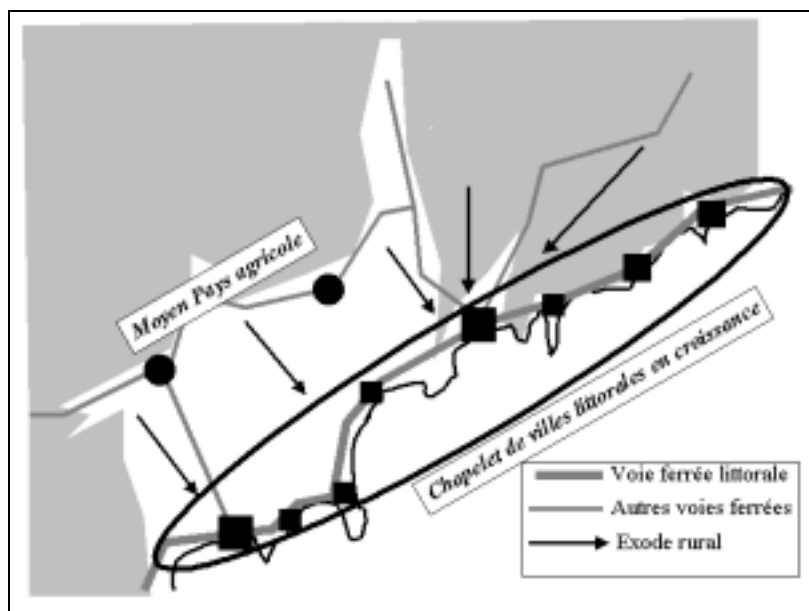
³ La Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) est un document de planification créé par la Loi d'Orientation sur l'Aménagement du Territoire - dite Loi Pasqua - en 1995 et modifiée en 1999 par la Loi dite Voynet sur l'aménagement et le développement durable du territoire. La DTA est élaborée à l'initiative de l'Etat et doit être approuvée par décret interministériel. Les documents de planification élaborés par les collectivités locales (SCOT, PLU) doivent être compatibles avec la DTA.

⁴ Banaudo J., *Le chemin de fer de Cannes à Grasse, de l'omnibus au TER*, Les Editions du Cabri, Breil sur Roya, 2002.

⁵ Castela P., CCI de Nice et des Alpes-Maritimes, *Atlas économique des Alpes-Maritimes* Nice, 1972.



Carte 2
Avant le chemin de fer :
L'espace cloisonné



Carte 3
La Côte d'Azur ferroviaire
et l'émergence de
l'agglomération littorale

A.3 - De l'échec des propositions de l'ODEAM au développement spontané de la Côte d'Azur automobile

Dans la conurbation, le passage de la ville pédestre à la ville automobile est symbolisé par la construction de l'autoroute A8, mise en service en 1961 entre Saint-Raphaël et Villeneuve Loubet. En 1968 est créé l'ODEAM (Organisme départemental d'étude et d'aménagement des Alpes-Maritimes*). Son rôle est d'élaborer un *schéma d'aménagement de la bande côtière des Alpes-Maritimes*, publié en 1971, qui sera traduit dans les *schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme* (SDAU**) adoptés à la fin des années 70.

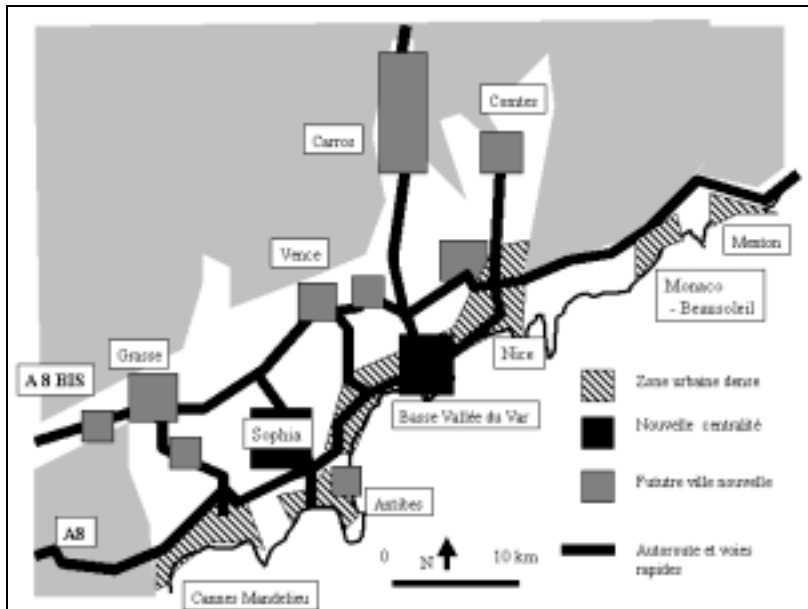
L'ODEAM dresse un bilan pessimiste de la situation azuréenne. Dans un contexte de forte croissance démographique et de pression touristique, le développement se concentre essentiellement sur le littoral, où les différentes agglomérations commencent à fusionner. La concurrence pour l'usage de l'espace y est très importante. Il en résulte un niveau très élevé des prix fonciers et une pénurie de logements. Cette pression se reporte progressivement sur le Moyen Pays, au détriment des activités horticoles et floricoles.

L'ODEAM suggère de profiter des facilités de déplacements offertes par l'automobile pour mettre en valeur la totalité de l'espace azuréen. Il faudrait notamment organiser l'urbanisation du Moyen Pays, progressivement rattrapé par une croissance anarchique. Des villes nouvelles denses y seraient implantées, reliées entre elles par une nouvelle autoroute est/ouest parallèle à l'A8 et au littoral par des barreaux nord/sud. Entre le littoral - qui continuera de se densifier - et les villes nouvelles du Moyen Pays, les zones agricoles et naturelles seraient largement préservées, notamment dans les vallées du Var et de la Siagne.

L'ODEAM souhaite enfin diversifier l'économie azuréenne, trop dépendante du tourisme. Pour cela, il mise sur les hautes technologies avec Sophia-Antipolis, le tertiaire supérieure avec l'aménagement du Delta du Var et le développement universitaire (l'Université de Nice est créée en 1965) [Cf. Carte 4 page suivante].

Le schéma d'aménagement très volontariste proposé par les techniciens de l'ODEAM bute sur l'opposition des élus et de la société locale. Les principales oppositions viennent du Moyen Pays (Guichard, Séguret, 1981 ; Wadkermann, 1983).

Avec l'émergence de la ville automobile, le Moyen Pays passe rapidement d'une économie agricole à une économie centrée sur la valorisation de la rente foncière. Encore rural, rapidement accessible, cet espace est convoité par les amateurs de maisons individuelles, d'où une flambée des prix fonciers. Il est alors



Carte 4
Le schéma d'aménagement proposé par l'ODEAM* en 1971

* L'ODEAM, organisme d'études co-financé par le Conseil Général des Alpes-Maritimes, dépendait de la Direction départementale du ministère de l'Équipement. Il sera dissous dans les années 1970.

** Les SDAU sont les ancêtres des actuels SCOT (Schémas de Cohérences Territoriaux). Ils définissent les orientations d'aménagement urbain à une échelle supra-communale : zones constructibles, localisation des grands équipements et infrastructures.

plus rentable pour les agriculteurs de vendre leurs terres plutôt que de continuer à les exploiter. Une partie du capital est réinvesti dans la création de commerces ou d'entreprises du bâtiment. Il en résulte un « mitage » généralisé des zones agricoles, c'est à dire le développement d'un l'habitat individuel diffus sur grandes parcelles. Les élus locaux ne parviennent pas à réguler, voire encouragent ce phénomène qui concerne aussi les parties collinaires des communes littorales (Nice, St Laurent du Var, Cagnes sur Mer ou Antibes notamment).

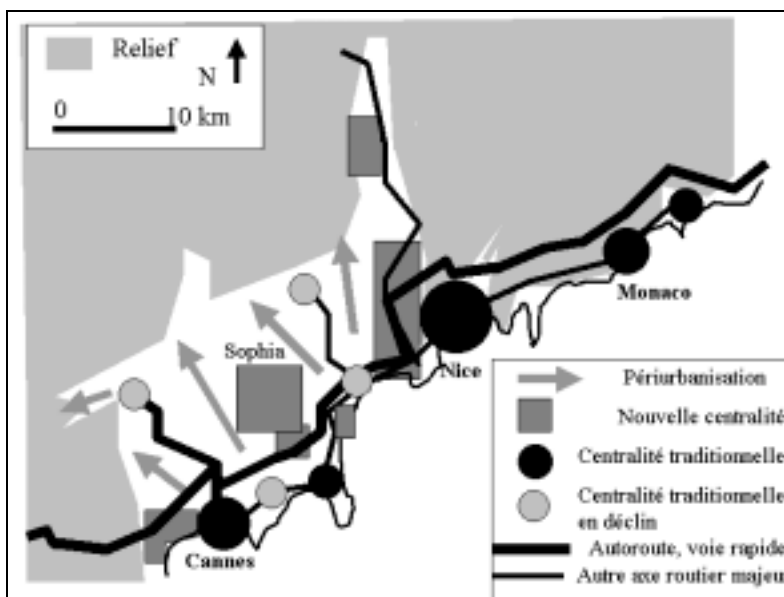
La société du Moyen Pays contrôle localement la rente foncière générée par la périurbanisation. Il refuse alors les projets de l'ODEAM qui risquent de l'en déposséder en limitant l'urbanisation diffuse et en constituant des réserves foncières publiques pour des villes nouvelles. De plus, ces grands projets imposés de l'extérieur sont perçus comme déstabilisants pour l'équilibre social des communes du Moyen Pays qui souhaitent maîtriser leur développement⁶.

Le Moyen Pays obtiendra largement gain de cause : les projets de villes nouvelles sont abandonnés⁷, le mitage ne sera pas réellement contrôlé dans les SDAU, l'A8 bis est ajournée. Cependant, Sophia-Antipolis et l'aménagement de la Basse Vallée du Var verront le jour. Une partie des vallées du Var et de la Siagne seront tant bien que mal protégées de l'urbanisation.

Avec l'échec des propositions de l'ODEAM le passage de la ville pédestre à la ville automobile a seulement été accompagné par le développement des réseaux routiers nationaux et départementaux. Par contre, ses conséquences en matière d'utilisation des sols n'ont pas été encadrées par la puissance publique. Il en résulte une périurbanisation anarchique qui se fait dans une logique de mitage généralisé [cf. carte 5 ci-dessous].

Les centralités se redistribuent avec l'émergence de pôles économiques et commerciaux autour des principaux échangeurs de l'autoroute A8. Ils peuvent concurrencer certains centres-villes comme Grasse ou Cagnes sur Mer. Le projet d'urbanisation de la Basse Vallée du Var sera mal maîtrisé (juxtaposition d'opérations mal reliées les unes aux autres). Si Sophia-Antipolis bénéficie d'une maîtrise foncière, le développement du technopôle génère sur ses marges la prolifération d'activités commerciales et industrielles autour de l'échangeur d'Antibes.

Cette déconcentration généralisée des fonctions urbaines favorise la croissance du trafic routier. En traversée du Fleuve Var, celui-ci a été multiplié par 7 entre 1962 et 1999, passant de 31 000 à plus de 220 000 véhicules/jour. Sur la même période, la population n'a été multipliée « que » par 1,65. Il en résulte une congestion croissante des réseaux et des centres-villes alors que le service rendu par les transports en communs se dégrade faute d'investissements.



Carte 5- Le développement spontané de la Côte d'Azur automobile

⁶ L'exemple de Mouans-Sartoux (ville du Moyen Pays située entre Cannes et Grasse) illustre la situation des communes du Moyen Pays. L'actuel maire (fils d'agriculteur) a été élu suite au refus de la construction d'un grand ensemble de logements sociaux pilotée par l'office HLM de Cannes à la fin des années 60. Il a obtenu l'abandon de ce projet et a voulu maîtriser le développement de sa commune grâce à un plan d'occupation des sols élaboré avec l'appui de la jeune Université de Nice. 30 ans plus tard, il juge comme un échec de n'avoir pu maîtriser le mitage du fait de pression foncière et des demandes des propriétaires-agriculteurs. Source : intervention de M. Aschieri, maire de Mouans-Sartoux à un colloque-débat sur la DTA organisé par sa commune le 30 avril 2003.

⁷ Seule la zone industrielle de Carros et la ville nouvelle associée (Carros le Neuf) verront le jour parmi les nombreux projets proposés par l'ODEAM.

Encadré 1 - Les espaces de la ville automobile et leurs enjeux d'aménagement

Le passage de la ville pédestre à la ville automobile induit une modification de la géographie et des morphologies urbaines. En s'inspirant d'un travail mené par la Ville de Nice (Ville de Nice, 1996), il est possible de caractériser schématiquement les enjeux d'aménagement pour les quatre grandes catégories d'espaces urbains de la Côte d'Azur automobile [cf. carte 6 ci-dessous].

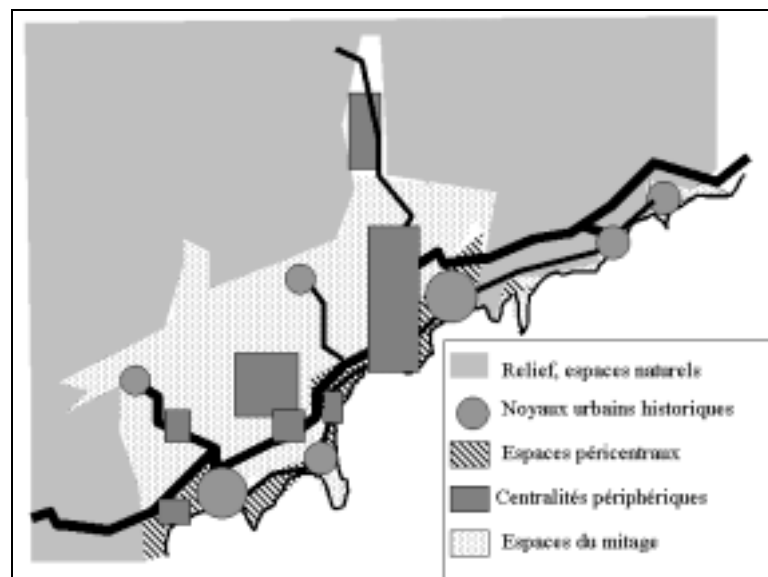
1 - Les noyaux urbains historiques sont hérités de l'ère de la ville pédestre et connaissent une stagnation ou un déclin démographique. Leur situation est souvent contrastée entre paupérisation (Grasse, certains quartiers de Nice) et sur-valorisation touristique et commerciale (Cannes, Menton, Monaco). Leur envahissement par l'automobile peine à être régulé, d'où des répercussions importantes sur le cadre de vie et l'attractivité résidentielle. L'enjeu est d'y maintenir une bonne mixité socio-économique, en luttant contre la dégradation du bâti et la paupérisation mais aussi en maintenant leur rôle d'accueil de populations modestes et souvent non-motorisées.

2 - Les espaces d'habitat péricentraux sont marqués par la prédominance d'un habitat collectif postérieur aux années 50. Ils résultent d'une certaine anarchie dans le développement, d'où une faible qualité architecturale, l'hétérogénéité des constructions, la présence de « dents creuses » non-bâties ou mal bâties. Ces espaces souffrent de la concentration des grandes infrastructures de déplacements.

Ils présentent néanmoins d'importantes opportunités de densification et restructuration urbaine. Ils sont très bien desservis par le rail et les projets de transports collectifs en site propre. Sous réserve d'une action publique volontariste en matière de recomposition de la trame urbaine, de traitement des espaces publics et de maîtrise foncière, ils peuvent jouer un rôle majeur dans l'accueil du développement futur.

3 - Les « centralités périphériques » correspondent aux zones d'activité technologiques, industrielles et commerciales postérieures aux années 60/70. Organisées autour d'un schéma d'aménagement et d'accessibilité essentiellement automobile, elles concentrent une part importante du développement économique et commercial actuel. L'enjeu serait d'améliorer leur desserte par les transports collectifs et les modes de déplacements doux, mais aussi de les faire évoluer vers des formes plus denses et porteuses d'urbanité notamment si elles se situent à proximité des axes de transports collectifs (Delta du Var, Villeneuve Loubet, etc.).

4 - Les espaces du mitage correspondent aux zones d'extensions diffuses. Ils couvrent les collines des communes littorales (Nice, St Laurent, Cagnes, Antibes, Vallauris, etc.) et l'essentiel du Moyen Pays. Ces espaces sont issus du passage rapide et non régulé d'une économie horticole à une économie de la rente foncière. Il en résulte un modèle d'habitat totalement dépendant de l'automobile (dispersion des constructions, absence de centralités, faible desserte par les transports collectifs, absence de trottoirs et de cheminements piétons, etc.). Selon la DDE, ces espaces offrent potentiellement d'importantes capacités résiduelles d'urbanisation (selon les hypothèses de remplissages - entre 4 et 6 maisons par ha - elles pourraient accueillir entre 36 000 et 70 400 logements, soit jusqu'à 168 000 habitants supplémentaires à très long terme⁸). L'enjeu est alors de limiter le remplissage des zones diffuses au profit d'un recentrage de l'urbanisation autour des noyaux urbains et villageois desservis par les transports collectifs et offrant des services de proximité.



Carte 6
Les espaces de la
Côte d'Azur automobile

B - VILLE AUTOMOBILE ET CRISE DU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT AZURÉEN

Depuis l'essor touristique du XIX^{ème} siècle, le développement azuréen repose essentiellement sur la valorisation des rentes de l'accueil. Mais ce modèle de croissance entre en crise à partir de la fin des années 80, sous l'effet d'une pénurie foncière largement aggravée par le passage de la ville pédestre à la ville automobile

B.1 - L'économie d'accueil azurénne

L'économie d'accueil azurénne est structurée autour de trois grands secteurs.

1 - Le tourisme et les résidences secondaires. La fréquentation touristique de la Côte d'Azur (Monaco inclus) est estimée à 9,3 millions de séjours de plus de 24 h en 2001 et 69 millions de nuitées, soit presque 190 000 touristes par jour en moyenne annuelle. Le tourisme d'affaire est un secteur à forte valeur ajoutée et en croissance, grâce aux salons, congrès et festival⁹.

En 1999, il y avait environ 125 000 résidences secondaires dans la conurbation, soit 20 % des logements disponibles. La proportion de résidences secondaires dans le parc total de logements est restée stable entre 1990 et 1999, mais leur nombre a progressé en valeur absolue (+ 10 800 unités).

⁸ DDE des Alpes-Maritimes, *étude sur l'aménagement et le développement du Moyen Pays de la bande côtière*, novembre 1998.

⁹ Source : site Internet de l'Observatoire du Tourisme du Comité Régional du Tourisme Côte d'Azur <http://www.touriscope.com>

2 - L'accueil de nouveaux résidents. Entre 1962 et 1999, la Côte d'Azur a gagné environ 400 000 habitants. Initialement, cette croissance est un prolongement de l'économie touristique avec l'image du retraité venant finir ses jours au soleil. La conurbation a également accueilli de nombreux rapatriés d'Algérie. Actuellement, les nouveaux arrivants sont majoritairement des actifs attirés par les entreprises de haute technologie. Si le solde migratoire s'est nettement ralenti, la conurbation a cependant gagné 40 000 habitants entre 1990 et 1999 (Monaco inclus). Cette croissance se localise notamment dans le Moyen Pays et à l'ouest du fleuve Var.

3 - L'accueil d'entreprises de hautes technologies. A partir de 1959, des grandes firmes de hautes technologies implantent des établissements sur la Côte d'Azur (IBM à La Gaude, Texas Instrument à Villeneuve Loubet). Il faut y ajouter Alcatel Space à Cannes issue de l'implantation avant guerre d'une unité de production aéronautique.

En dehors de la chimie fine grasse (liée à la parfumerie), ces entreprises innovantes sont venues s'installer dans une logique prolongeant celle de l'économie touristique. Il s'agit de créer des centres de recherches dans un cadre agréable, offrant aux employés des conditions de vies optimales. Cette demande a été capitalisée par les pouvoirs publics sur l'initiative de l'actuel Sénateur Pierre Laffitte. Alors Directeur de l'Ecole des Mines de Paris et natif de Saint Paul de Vence, il souhaitait créer une « cité internationale de la sagesse », sur le Plateau de Valbonne. C'est la naissance de Sophia-Antipolis, grâce au soutien actif de la DATAR et des autorités locales (Fouich, 1997).

Le technopole a longtemps fonctionné sur une logique exogène d'implantation de firmes extérieures, avec le soutien d'un marketing territorial efficace. Mais, depuis le milieu des années 90, un développement plus endogène voit le jour au travers d'un processus d'essaimage, de la naissance de start-up, et d'un « effet territorial spécifique » (Sophia-Antipolis devenant par exemple « une place incontournable au niveau européen en matière d'expérimentation dans les secteurs liés aux sciences et technologies de l'information et de la communication » ; Quéré, 2002). Cela ne veut pas dire que la logique exogène ait disparue. D'une part, la création d'emplois dépend encore largement de la croissance ou de l'implantation de filiales des grands groupes. D'autre part, le marché du travail sophiolitain est largement basé sur le recrutement d'actifs non-azuréens ce qui continue d'alimenter le solde migratoire¹⁰.

La Principauté de Monaco a également joué la carte du développement des activités économiques de haut niveau, notamment autour de la banque et de la finance et des entreprises de hautes technologies. Monaco Télécom (filiale de Vivendi) est, par exemple, le premier réseau de téléphonie mobile européen à être équipé de la norme UMTS. La Principauté a créé environ 8 000 emplois entre 1990 et 1999. Au 31 décembre 2001, la Principauté compte 39 000 emplois (pour 32 000 habitants). En septembre 2001, 26 500 Français et 3 300 italiens travaillent quotidiennement à Monaco¹¹.

La valorisation des rentes de l'accueil se fait par l'intermédiaire d'une « économie de la résidentialité¹² », qui cherche à capitaliser sur place l'apport de revenus extérieurs (dépenses des touristes et résidents secondaires, revenus des retraités en villégiature, salaires des cadres de la haute technologie). Cela explique l'importance du commerce et de l'hôtellerie/restauration, des services à la personne et du bâtiment et travaux publics.

Sur un plan plus géographique, l'économie d'accueil repose fortement sur la consommation d'espace. D'une part, il faut faire face à la croissance démographique, économique et touristique. D'autre part, la rente foncière et immobilière est un vecteur de valorisation de l'apport extérieur de richesses, tant pour les acteurs locaux que pour les grands groupes nationaux ou internationaux.

B.2 - Ville automobile, pénurie foncière et crise de l'économie d'accueil

En élargissant l'aire géographique de redistribution de la rente foncière, le passage de la ville pédestre à la ville automobile démultiplie la consommation d'espace au détriment des zones agricoles et naturelles du Moyen Pays.

Entre 1970 et 2000, la surface urbanisée a été multipliée par 2,4, passant de 166 à 400 km². Sur la même période, la population n'a été multipliée que par 1,4 (Préfecture des Alpes-Maritimes, 2001). On a consommé plus d'espace pour loger les 280 000 habitants supplémentaires accueillis en trente ans que pour loger les 700 000 habitants déjà présents en 1970. Sachant que les surfaces potentiellement urbanisables sont estimées au maximum à 470 km² par la DTA, il ne reste plus que 70 km² de réserves foncières, soit 11,5 % des surfaces constructibles. Ces réserves foncières sont de plus souvent dispersées, de petite taille et soumises à des contraintes liées aux risques naturels.

Cette pénurie foncière devient préoccupante à partir de la fin des années 80 et entraîne une flambée du prix des terrains. Elle est l'une des causes majeures de la crise de l'économie d'accueil qui se fait sentir à partir du début des années 90.

La pénurie foncière induit une crise du logement qui pénalise les résidents, limite la venue de retraités et bloque le recrutement de main d'œuvre extérieure¹³. Elle atteint actuellement son paroxysme. Les prix fonciers sont si élevés que les promoteurs ne parviennent pas à produire des logements à des prix adaptés aux moyens financiers des ménages d'actifs¹⁴. Ils limitent leur offre au très haut de gamme et aux résidences secondaires alors qu'une pénurie s'installe sur les autres segments du marché. Le climat de spéculation est accru par l'intervention d'acheteurs extérieurs (notamment Italiens) à la recherche de logements neufs ou anciens comme résidences secondaires ou semi-permanentes. Leur pouvoir d'achat leur permet d'évincer la plupart des acheteurs locaux ce qui aggrave une situation déjà très préoccupante, notamment à l'est de Nice.

La pénurie foncière pénalise également la croissance et l'implantation des entreprises. En dehors de Sophia-Antipolis, les principales zones d'activité sont saturées et les entreprises ne trouvent plus de terrains pour s'étendre et s'implanter. Cela pénalise la création d'emplois qui, au cours des dix dernières années, se polarise essentiellement sur Sophia-Antipolis et Monaco dans un contexte de hausse du chômage (même si ce dernier, 14,6 % en 1999 selon l'INSEE¹⁵, est plus faible que la moyenne des 100 premières aires urbaines françaises (15,2 %) et nettement inférieur à celui des autres aires urbaines de la façade méditerranéenne).

Cette situation aboutit à un net ralentissement du solde migratoire : + 10 800 habitants/an entre 1982 et 1990, + 4 200 entre 1990 et 1999. Tout cela pénalise l'activité du bâtiment : le BTP licencie le quart de ses effectifs entre 1990 et 1994 (Préfecture des Alpes-Maritimes, 1997).

B.3 - Face à la crise : scénario du changement d'échelle ou développement durable ?

Face à la crise structurelle du modèle de développement azuréen, la planification urbaine est relancée dans les années 90. La chute du « système Médecin » favorise une recomposition des jeux d'acteurs locaux. Les services déconcentrés de l'Etat, le Conseil Général et la Chambre de Commerce et d'Industrie souhaitent utiliser ce vide politique pour faire émerger des propositions fortes en matière d'aménagement (CERTU, 2001). Si leurs analyses convergent, ces acteurs ne produiront pas un document commun : la CCI publie début 1991 sa vision de la Côte d'Azur à l'horizon 2010 (CCI Nice-Côte d'Azur, 1991), suivie par l'Etat (Préfecture des Alpes-Maritimes, 1991) et le Conseil Général. Après les élections municipales de 1995, la convergence des points de vue se renforce et la coalition intègre la Ville de Nice. C'est le lancement de la démarche « métropole Côte d'Azur » (mars 1996) dont le but est de faire émerger une vision partagée du devenir de la conurbation¹⁶.

¹⁰ DDE des Alpes-Maritimes, transparents de synthèse de l'étude sur l'impact de Sophia-Antipolis sur les marchés locaux de l'habitat, mars 2001.

¹¹ Chiffres de septembre 2001 donnés dans Principauté de Monaco, *Monaco en chiffres*, édition 2002.

¹² Ce terme est emprunté à l'étude DIREN-PACA/DDE 83/TETRA, *Elaboration du document diagnostic / enjeux environnementaux et plan d'actions de la région urbaine Toulon Hyères*, décembre 2002.

¹³ *Nice Matin* fait régulièrement état de la difficulté des administrations et collectivités locales à recruter des fonctionnaires dès lors qu'ils ne résident pas déjà dans les Alpes-Maritimes, du fait des prix du logement. Les entreprises privées sont de plus en plus confrontées aux mêmes difficultés, y compris dans le secteur de Sophia.

¹⁴ Selon le supplément immobilier de *Nice Matin* du 29/04/03, le prix moyen de vente du m² de logement neuf est de 3 122 euros dans les Alpes-Maritimes. Ce prix élevé s'explique notamment par l'ampleur de la charge foncière. Le prix moyen des logements anciens tend à rejoindre les prix du neuf tant la pénurie est importante.

¹⁵ Le taux de chômage INSEE, issu du recensement de la population, est basé sur la déclaration des personnes recensées. Il diffère du taux de chômage ANPE, qui ne prend en compte que les demandeurs d'emplois inscrits et répondant à des critères spécifiques.

¹⁶ GIR Maralpin, *Bulletin* N°3, novembre 1996.

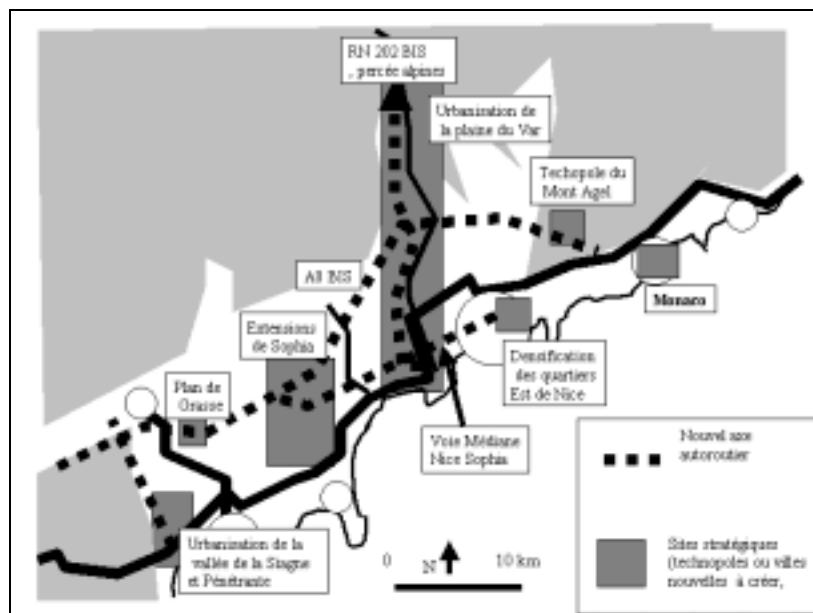
Ces acteurs font le constat d'un scénario de la dégradation et de la saturation de la Côte d'Azur. Cette situation menace à moyen terme la pérennité d'une croissance économique basée sur l'économie d'accueil. Pour résoudre cette crise latente, les acteurs de Métropole Côte d'Azur proposent un scénario du changement d'échelle [cf. carte 7 ci-dessous]. Il s'agit de relancer l'économie d'accueil par un programme d'actions qui repose largement sur le désenclavement routier et la stimulation de la croissance économique :

- Amélioration du positionnement européen de la Côte d'Azur par une série d'infrastructures routières, notamment la percée alpine du Mercantour et l'aménagement de la RN 202 en voie à caractéristique autoroutière.
- Ouverture à l'urbanisation de nouveaux espaces pour faire face à la crise foncière : vallées du Var et de la Siagne, doublement de Sophia-Antipolis, projets de technopoles dans le Moyen Pays.
- Résolution des problèmes de déplacements internes par un ambitieux schéma routier articulé autour du doublement de l'autoroute A8, (A8 bis, rebaptisée A58).
- Limitation du mitage dans le Moyen Pays pour ne pas gaspiller les espaces encore disponibles.

Mais les propositions de Métropole Côte d'Azur réactivent l'opposition du Moyen Pays (Tricot, 1996). Cette dernière se cristallise autour du refus du doublement de l'A8. Face à une contestation de plus en plus organisée, l'Etat met en place une directive territoriale d'aménagement (DTA) afin de préciser les modalités locales d'application des lois montagne et littoral, d'indiquer le tracé des infrastructures nouvelles de transports et de définir les grands objectifs d'aménagement du territoire azuréen.

Les premières propositions pour une DTA des Alpes-Maritimes sont publiées en janvier 1997 (Préfecture des Alpes-Maritimes, 1997). Elles reprennent la logique du « changement d'échelle » avec quelques ajustements comme l'abandon de l'urbanisation de la vallée de la Siagne devant le risque de crues.

Ces orientations renforcent la fronde du Moyen Pays. Si cette dernière part d'un mouvement de NYMBY¹⁷, certains élus et associations cherchent à dépasser la défense des intérêts particuliers pour porter le débat à un niveau plus global. Leur voix se fera notamment entendre lors des élections législatives et cantonales de 1997. Un député Vert est élu dans la circonscription de Grasse : André Aschiéri.



Carte 7
Le scénario du changement d'échelle défendu par le G4

La victoire de la Gauche Plurielle¹⁸ aux législatives de 1997 aboutit alors à la réorientation de la DTA. Le scénario du changement d'échelle est clairement refusé avec l'abandon des projets routiers contestés et la révision à la baisse des hypothèses de développement. A l'horizon 2020/25, la conurbation accueillera moins de 1,2 millions d'habitants contre 1,5 initialement envisagé par le G4.

Les objectifs de la DTA sont également révisés. Pour le G4, cette procédure devait être un outil d'aménagement au service du développement économique et de l'économie d'accueil. Pour le nouveau gouvernement, la DTA doit être un outil au service du développement durable.

Le développement durable est un modèle de croissance qui perdure dans le temps sans nuire à l'équilibre social, environnemental et économique d'un territoire. L'un des enjeux majeur pour le développement durable de la conurbation est de proposer une alternative au modèle de la ville automobile qui atteint ses limites.

La ville automobile induit une intense consommation d'espace qui met en péril l'économie d'accueil et se heurte aux limites physiques d'un cadre géographique contraint. Ce modèle de croissance n'est pas viable à terme, comme le montrent les dysfonctionnements croissant du marché du logement.

Certes, l'économie d'accueil restera une composante importante de l'économie azuréenne. Mais on ne peut plus la considérer comme « le » moteur de la croissance : le relais doit être pris par un développement plus endogène, par exemple autour du renforcement de la dynamique locale d'innovation technologique.

Le développement durable fait également référence à la solidarité planétaire. Chaque territoire doit proposer des solutions pour lutter à son niveau contre les menaces qui pèsent sur notre planète. A ce titre, le modèle de la ville automobile n'est pas pertinent en raison de la croissance du trafic routier et de ses impacts environnementaux.

C - QUELLES ALTERNATIVES AU MODÈLE DE LA VILLE AUTOMOBILE ?

La mise en place d'un modèle alternatif à celui de la ville automobile apparaît comme un enjeu majeur pour la conurbation azuréenne, ce à plusieurs titres.

- Echapper aux conséquences de la pénurie foncière en promouvant un développement moins consommateur d'espace pour faire face aux besoins de rattrapage (pénurie de logements) et à la croissance attendue.

¹⁷ Le NYMBY - « Not In My BackYard » - est un mouvement de défense des intérêts particuliers. Les opposants refusent le tracé de l'A8 bis en raison des nuisances. En revanche, n'étant pas opposés au doublement de l'autoroute, ils ont élaboré des alternatives (souterraines) au tracé proposé par l'Etat. Leur position a ensuite évolué vers une prise en compte plus globale des déplacements, dans une optique multimodale.

¹⁸ Coalition « Parti Socialiste / Vert / Parti Communiste » qui gouverne de 1997 à 2002.

- Créer un système de déplacements moins dépendant du « tout automobile », pour des raisons internes (saturation progressive du réseau et refus du doublement de l'autoroute A8) et externes (lutter localement contre l'effet de serre).

La lettre de mandat de la DTA¹⁹ met d'ailleurs l'accent sur l'articulation entre déplacements et urbanisme. Elle souligne l'importance de maîtriser le mitage et développer les transports collectifs afin de réduire l'usage de la voiture dans l'esprit de la Loi sur l'Air.

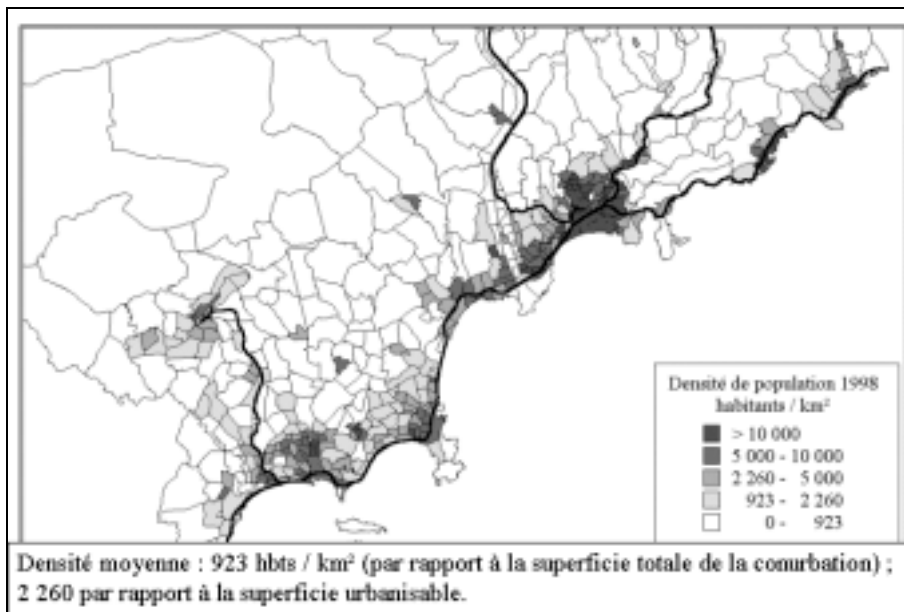
En se basant sur les travaux de prospective de l'INRETS²⁰ (Bieber, Massot, Orfeuill, 1993), on pourrait alors imaginer un modèle d'urbanisation recentré autour de la voie ferrée. Nous évaluerons les grandes orientations de la DTA des Alpes-Maritimes arrêtées en juillet 2001 au regard de ce scénario dit rhénan.

C.1 -Le scénario rhénan

Au début des années 90, trois chercheurs de l'INRETS (Bieber, Massot, et Orfeuill) ont mené un travail de prospective sur l'articulation entre urbanisme et transport. Ils montrent qu'en France, le développement urbain des quarante dernières années s'est fait dans une logique « californienne »²¹ : l'essentiel de la croissance s'est localisée par rapport à la route, avec le mitage périurbain et l'émergence des centralités périphériques articulées autour des échangeurs. Ce modèle, fortement consommateur d'espace, atteint ses limites sur la Côte d'Azur.

Bieber, Massot et Orfeuill soulignent qu'une autre logique de développement urbain existe en Europe : c'est le modèle Rhénan, en référence aux villes de l'Allemagne rhénane ou de la Suisse alémanique. La croissance urbaine y est restée structurée par les transports collectifs, notamment le chemin de fer et les tramways. Ce modèle suppose une forte maîtrise publique de l'occupation des sols, afin de localiser le bâti à proximité des infrastructures de transport en site propre existantes ou à créer.

Si on extrapole les travaux de Bieber, Massot et Orfeuill, la Côte d'Azur pourrait être un site test pour l'application d'un scénario de type « rhénan » [cf. carte 10 p. suivante]. La conurbation dispose en effet d'un atout formidable : sa structure linéaire articulée autour de la voie ferrée. Environ 780 000 habitants vivent dans une commune desservie par le rail. Malgré un desserrement de la population et des emplois, l'essentiel des zones denses se situent à proximité des voies ferrées [cf. carte 8 ci-dessous et carte 9 p. suivante].



Carte 8
Les densités de population dans la conurbation azurélienne

Source : ADAM, CG06, DDE 06, Labro Consultant, estimation de la localisation des emplois et des populations en 1998

La philosophie du scénario rhénan est de re-centrer le développement urbain vers le chemin de fer alors qu'il tend à s'en éloigner depuis les quarante dernières années. Cela impose de combiner des actions en matière de transport et d'urbanisme, à différentes échelles, du quartier à la conurbation.

A l'échelle locale, il s'agit tout d'abord de (re)créer des liaisons commodes entre les gares et leurs « aires de chalandise » et, plus largement, de reconstruire des possibilités de déplacements piétons et cyclables dans les centralités périphériques et les quartiers aménagés en fonction de l'usage (exclusif) de la voiture.

On peut prendre l'exemple du Delta du Var, à cheval sur les communes de Nice et de Saint Laurent du Var. Cet espace est une centralité majeure de la conurbation, avec presque 30 000 emplois, un centre commercial régional (Cap 3000), l'aéroport (plus de 9 millions de passagers en 2000), plusieurs centres d'affaires, une cité administrative (le CADAM²² - 4000 emplois et plusieurs milliers de visiteurs chaque jour), un lycée hôtelier, et plusieurs quartiers d'habitat.

Le Delta du Var est desservi par deux gares (Nice Saint-Agustin et Saint-Laurent du Var). Mais celles-ci sont isolées des pôles générateurs de trafic par de nombreuses voiries difficiles ou dangereuses à franchir pour le piéton. Il faut ainsi plusieurs minutes et deux traversées difficiles pour aller de la gare de Saint-Agustin au centre d'affaire de l'Arénas et au lycée hôtelier (pourtant à 500 m). Les déplacements internes au Delta du Var sont très difficiles et dangereux pour les piétons et les cyclistes. La desserte par autobus du secteur est largement perfectible, notamment pour les liaisons entre les deux rives du fleuve. Cela pose la question de créer un ou plusieurs nouveaux ponts, car le franchissement se fait actuellement sur deux ouvrages peu ou pas aménagés pour les piétons.

Il serait pourtant possible de restructurer le Delta du Var dans une logique plus urbaine. On pourrait en faire - à l'horizon de 20 à 30 ans - un véritable « centre-ville » accessible aux piétons et aux transports collectifs. Ce scénario a été étudié par la Ville de Nice (Ville de Nice, Charlet, Farnier, 2000). Il propose de redessiner totalement le trame des rues autour d'un plan en damier sur le modèle des quartiers centraux de Nice. La future gare multimodale de Saint-Agustin serait au cœur du quartier. Un tel scénario de renouvellement urbain permettrait de densifier sensiblement le Delta du Var sans consommer d'espaces non-déjà bâtis.

¹⁹ Document de cadrage adressé en 1997 par le Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports et le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable au Préfet des Alpes-Maritimes chargé de piloter la DTA.

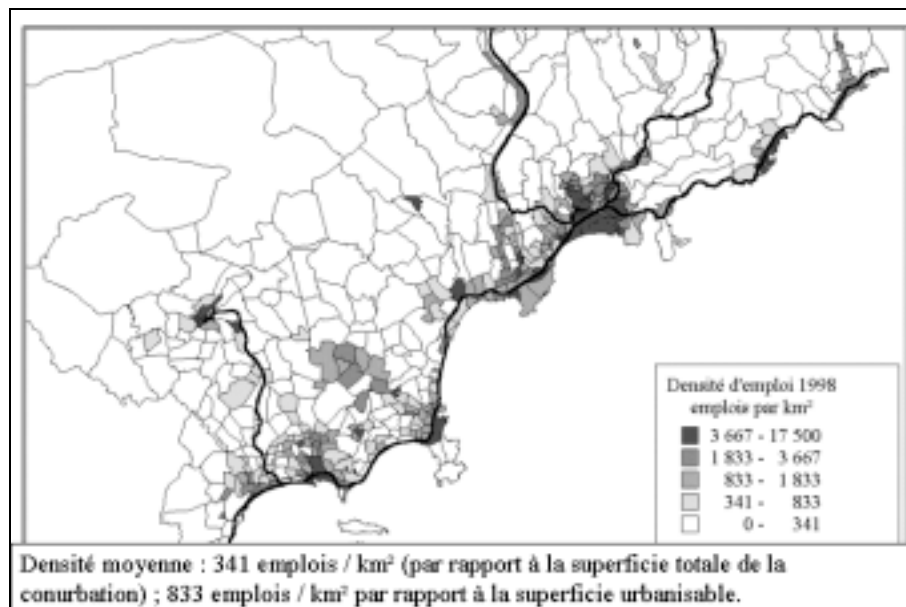
²⁰ Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité, dépendant du Ministère de l'Équipement.

²¹ Cette expression tirée de l'article de Bieber et Massot acquiert une connotation particulière sur une Côte d'Azur que Jacques Médecin voulait transformer en « Californie française » !

²² CADAM : Centre Administratif Départemental des Alpes-Maritimes regroupant l'essentiel des services déconcentrés de l'État et une part importante de ceux du Conseil Général.

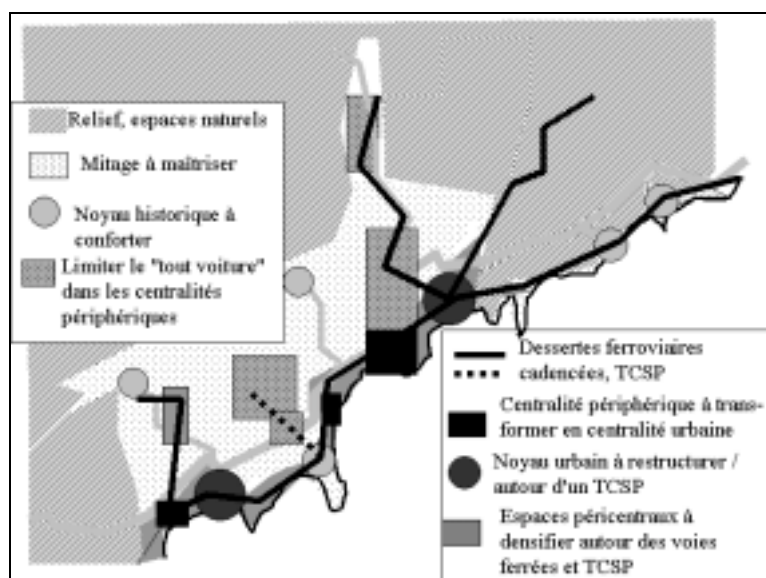
Carte 9
Les densités d'emplois dans
la conurbation azurélienne

Source : ADAM, CG06, DDE 06, Labro Consultant, estimation de la localisation des emplois et des populations en 1998 et 2020 / 25



L'exemple du Delta du Var peut être généralisé à d'autres sites de la conurbation situés notamment dans les espaces péricentraux. Sur Nice, on peut citer la restructuration des quartiers Est, autour des gares de Saint Roch et de Nice Riquier (présence de nombreuses friches industrielles et militaires). En dehors de Nice, des opportunités existent autour des gares de Grasse, Mouans-Sartoux, Cannes-Bocca, Antibes, Biot, Villeneuve Loubet, Cagnes ou Carnolès. Il faudrait également mettre en place des opérations de rénovation urbaine et de lutte contre la vacance des logements dans les principaux quartiers de centres-villes desservis par le rail.

En contrepartie de l'utilisation de ces opportunités de renouvellement urbain, il faudrait limiter strictement l'urbanisation dans les secteurs de mitage situés à l'écart des transports collectifs. La poursuite du développement de Sophia-Antipolis serait conditionnée à la mise en place de transports en site propre.



Carte 10
Le scénario rhénan :
une alternative pour le devenir de la
conurbation azurélienne ?

En termes de transports, le scénario « rhénan » nécessite de ne plus développer le réseau de voiries rapides et de renforcer le maillage de voiries lentes, à caractéristiques urbaines²³. Il s'agit également de renforcer de manière ambitieuse l'offre de transports collectifs : cadencements ferroviaires, TCSP urbains et suburbains (desserte de Sophia-Antipolis), lignes express d'autobus et d'autocars.

Afin d'être pleinement efficace, l'offre de transports collectifs doit s'accompagner de restrictions à l'usage de la voiture dans les zones denses. La limitation des possibilités de stationnement de longue durée est cruciale pour favoriser un report modal, notamment pour les déplacements domicile / travail.

Tableau 2 : Taux d'usage de l'automobile pour se rendre à son lieu de travail selon l'assurance d'avoir ou non une place de stationnement à destination ...

	Besançon	Grenoble	Toulouse	Berne	Genève	Lausanne
Parking assuré à destination	90%	94%	99%	95%	93%	94%
Pas de parking assuré à destination	46%	53%	41%	13%	36%	35%

Source : Guidez J. M., Kaufmann V., *Les citadins face à l'automobilité - les logiques sous-jacentes aux pratiques modales des actifs en situation théorique de choix modal - étude comparée des agglomérations de Besançon, Grenoble, Toulouse, Berne, Genève et Lausanne*, rapport de recherche financé par le Fonds d'intervention pour les études et recherches, Paris, 1996.

²³ Pour Marc Wiel, le maillage de voiries « lentes » permet de limiter les encombrements (plus de capacité) sans augmenter la vitesse moyenne des déplacements et offre un maillage permettant de mieux structurer l'urbanisation des secteurs périurbains. Wiel M., « La ville en état de panique ? », article à paraître, avril 2003.

La « reconquête » des zones denses face à l'hégémonie automobile est également un enjeu majeur en terme de qualité de vie et d'attractivité touristique. Elle permettrait de renforcer l'usage de la marche, déjà très important sur la Côte d'Azur (31 % des déplacements quotidiens des résidents).

L'efficacité du scénario rhénan n'a rien d'utopique, y compris sur la Côte d'Azur. Monaco (39 000 emplois dont plus des ¾ sont occupés par des non-monégasques) a une politique restrictive sur le stationnement de longue durée. Combiné avec une très forte densité urbaine et une bonne desserte ferroviaire, cela explique que les transports collectifs captent 17 % des déplacements domicile/travail à destination de la Principauté en 1998 (ce taux monte à 28 % si on exclut les déplacements issus des communes limitrophes à la Principauté qui, paradoxalement, sont les plus mal desservies). Pour l'ensemble des déplacements domicile / travail des résidents de la conurbation azuréenne, la part de marché des transports collectifs est de 7,7 %²⁴.

C.2 - Entre scénario rhénan et ville automobile : la DTA des Alpes-Maritimes

Les orientations de la DTA des Alpes-Maritimes ont été arrêtées en juillet 2001. Le document définitif a été approuvé par décret paru au journal officiel du 9 décembre 2003.

La DTA présente un certain nombre d'avancées positives qui vont dans le sens du scénario rhénan et de la recherche de solutions à la crise de l'économie d'accueil azuréenne. Cependant, elle souffre aussi d'un certain nombre de failles et laisse ouverte des questions importantes.

Au titre des avancées positives, la DTA prend parti pour une croissance démographique limitée au regard des évolutions observées jusqu'à la fin des années 80²⁵. De plus, elle limite l'extension de la tache urbaine par l'application stricte des lois d'aménagement. En cela, elle acte le principe que l'urbanisation future se fera essentiellement par la densification ou le remplissage de zones déjà urbanisées. Seules les extensions de Sophia-Antipolis et l'urbanisation limitée de la vallée du Var justifient une dérogation à ce principe.

La DTA identifie des espaces de densification et de restructuration urbaine, notamment à proximité des gares de la voie ferrée littorale. Les modalités d'application de la Loi Littoral sont à ce titre très intéressantes. Cette loi impose les principes d'une urbanisation limitée dans les espaces proches du rivage et de la préservation de coupures d'urbanisation et des zones naturelles. La DTA adapte ces principes aux spécificités géographiques du littoral azuréen : forte urbanisation, présence de secteurs à enjeu patrimonial, paysager et touristique, présence également de zones peu ou mal bâties pouvant faire l'objet d'opérations de restructuration/densification. Ces principes sont également adaptés aux enjeux de la conurbation toute entière : il faut limiter l'urbanisation diffuse du Moyen Pays en recentrant la croissance sur le littoral. Pour cela, la DTA « module » l'application de la Loi selon le contexte géographique : des protections renforcées dans les espaces à fort enjeu naturel ou paysager, en contrepartie de possibilités de densifications significatives sur 13 « espaces-enjeu » clairement identifiés, situés à proximité des gares et représentant environ 5 % de la superficie totale de la bande littorale (Préfecture des Alpes-Maritimes, 2001, p.83).

Grâce à cette stratégie, la DTA escompte que 50 % de la croissance démographique future se localisera sur les communes littorales. Ces dernières n'ont capté que 20 % de la croissance démographique observée entre 1990 et 1999.

Si ces dispositions apparaissent intéressantes au regard du scénario rhénan, la DTA laisse ouverte de nombreuses questions, voire comporte certaines orientations qui vont plutôt dans le sens de la ville automobile.

1 – Le Delta du Var n'est pas identifié comme une zone spécifique de renouvellement urbain au titre de l'application de la Loi Littoral alors qu'elle présente des opportunités majeures de densification et de reconquête urbaine²⁶. Cependant, cet espace est classé en « zone neutre » (pas de contraintes de protection renforcée) et se situe pour une grande partie en dehors des « espaces proches du rivage » ce qui laisse une certaine marge de manœuvre en matière de densification et de restructuration urbaine. Seul le lit du Var est un « *espace remarquable à protéger* » (zones de nidations) ce qui peut être une contrainte à la construction du ou des « ponts urbains » manquants.

2 - La DTA peut difficilement lutter contre la poursuite du remplissage des zones de mitage, qui offrent d'importantes capacités résiduelles d'urbanisation dans l'état actuel des plans locaux d'urbanisme (DDE des Alpes-Maritimes, 1998). Ces zones diffuses sont caractérisées par l'obligation d'une taille minimale de parcelle (fixée par les communes) pour pouvoir construire, car elles ne sont généralement pas raccordées aux réseaux d'assainissement collectifs.

Une typologie des espaces de la conurbation et une projection de localisation de la croissance démographique a été réalisée à l'occasion de l'étude intermodale (volet déplacements de la DTA). Les zones périurbaines²⁷ représentent environ 37 % de la population de la conurbation en 1998, et devraient accueillir 64 % des 165 000 habitants supplémentaires attendue à l'horizon 2020/25. Même les communes littorales (sur lesquelles se concentre l'habitat dense) offrent de nombreuses zones périurbaines, notamment dans les secteurs collinaires de Nice, Saint-Laurent du Var, Cagnes sur Mer, Antibes ou Vallauris.

L'ampleur de ce développement périurbain escompté fait regretter que la DTA ne donne pas des pistes de solutions aux communes pour limiter le développement des secteurs de mitage. Elle aurait pu jouer sur le renforcement des réglementations sur l'assainissement (voir encadré), qui limitent l'assainissement individuel, ce qui devrait inciter les communes à rentabiliser les systèmes collectifs par des formes urbaines plus denses.

Encadré 2 - La nouvelle réglementation sur l'assainissement

Le Code Général des Collectivités Territoriales stipule que « *les systèmes d'assainissement non-collectifs [très répandus en zone de mitage] doivent permettre la préservation de la qualité des eaux superficielles et souterraines* » (article R 2224-22). Toujours dans l'optique d'une réduction de la pollution des eaux, le Préfet établit et soumet pour avis aux communes concernées la carte des agglomérations (au sens de l'assainissement), c'est à dire « *des zones où la population et les activités économiques sont suffisamment concentrées pour qu'il soit possible de collecter les eaux [usées] pour les acheminer vers un système d'épuration unique* » (article R2224-10). Pour les « *agglomérations susceptibles une charge brute de pollution organique supérieure à 120 kg / jour* », le Préfet établit « *un document proposant les objectifs de réduction des flux de substance polluante* » qui doit notamment comprendre une analyse des systèmes d'assainissement non-collectifs (article R 2224-17).

3 - La DTA ne cherche pas à maîtriser la poursuite du développement des zones d'emploi périphériques organisées dans une logique de ville automobile. C'est notamment le cas pour Sophia-Antipolis qui comptera à moyen/long terme 35 000 emplois contre environ 23 000 en 2001²⁸. Cette croissance motive la

²⁴ Source : enquête déplacements auprès des ménages de la Côte d'Azur, 1998.

²⁵ Les travaux du G4 tablaient sur la poursuite d'une croissance comparable à celle des années 70/80 (supérieure à 10 000 habitants par an). La DTA envisage une croissance de 6 000 à 7 000 habitants par an soit un gain de 165 000 habitants sur la bande littorale d'ici à 2020/25. Cette hypothèse peut être interprétée comme un seuil maximal dont l'atteinte suppose de régler la crise du logement. Entre 1990 et 1999, la conurbation a gagné environ 4 200 habitants par an (hors Monaco).

²⁶ Par contre, la Basse Vallée du Var est considérée comme un secteur stratégique par la DTA en raison du difficile équilibre à trouver entre protection des captages d'eau potable, préservation des zones naturelles et agricoles, prise en compte du risque de crues, aménagements routiers et besoins d'espaces pour le développement urbain. (Préfecture des Alpes-Maritimes, 2001, pp. 89-93).

²⁷ Les zones périurbaines de la DTA correspondent aux espaces du mitage et à certaines parties des espaces péricentraux et des centralités périphériques identifiés dans la première partie de cet article.

²⁸ Les principes d'aménagement de Sophia-Antipolis favorisent l'usage de la voiture : localisation à l'écart des zones urbaines existantes derrière une couronne verte, bonne accessibilité depuis l'autoroute, desserte notoirement insuffisante par les transports collectifs, absence de pistes cyclables et de cheminements piétons, entreprises dispersées du fait des règles d'aménagement (2/3 d'espace protégé, 1/3 d'espace aménagé).

réalisation d'un nouvel échangeur sur l'A8²⁹ et d'un renforcement du maillage de voirie départementale pour desservir le technopole. Le principe d'un TCSP est également prévu au départ d'Antibes, mais l'échéance de sa réalisation n'est pas précisée dans la DTA.

A long terme, la DTA prévoit le doublement de Sophia sur les communes de Villeneuve Loubet, La Colle sur Loup, Roquefort les Pins, Le Rouret et Opio, (30 000 emplois prévus). Les principes d'aménagement seront comparables à ceux du parc existant : 1/3 d'espace aménagé pour 2/3 d'espace protégé, et une desserte principalement routière.

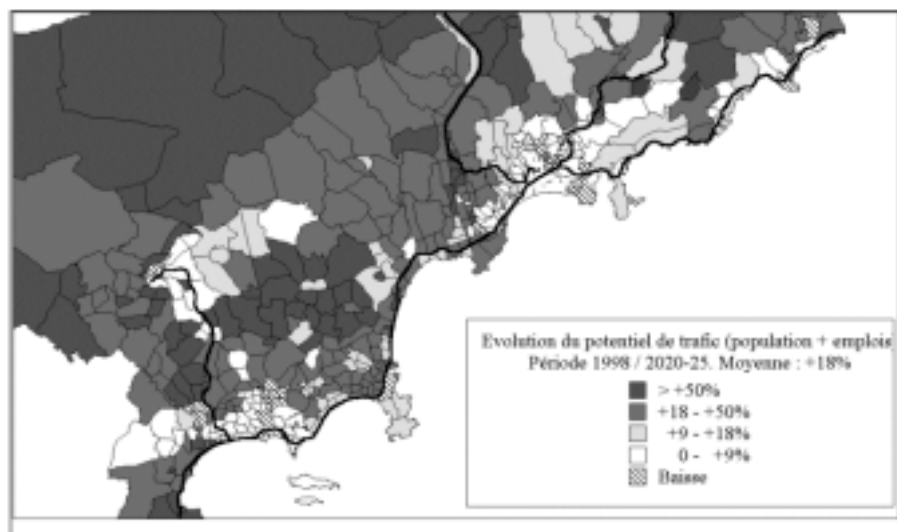
Les projections de localisation de la croissance du nombre d'emplois élaborées pour le volet « déplacements » de la DTA indiquent qu'en 1998, les zones périurbaines concentrent 32% des emplois de la conurbation et devraient accueillir 60% des 187 000 emplois supplémentaires attendus d'ici à 2020 / 25 [cf. carte 11 ci-dessous].



Carte 11
Localisation des emplois attendue entre 1998 et 2020/25

(Source : ADAM, CG06, DDE 06, Labro Consultant, estimation de la localisation des emplois et des populations en 1998 et 2020 / 25)

4 - Les projections démographique et économique tablent sur la poursuite du renforcement des zones périurbaines, qui devraient accueillir plus de 60% de la population et des emplois nouveaux attendus d'ici à 2025. Inversement, les principaux centres-villes stagnent ou baissent, à l'exception de Nice et Monaco. Cette situation va dans le sens d'un usage croissant de l'automobile : les zones peu ou pas desservies par les transports collectifs connaissent une forte croissance de leur potentiel de trafic mesuré par la variable (population + emploi)³⁰, et l'habitat tend à s'éloigner des pôles d'emplois et de service [cf. carte 12 ci-dessous].



Carte 12
Evolution prévisible du potentiel de trafic entre 1998 et 2020/25 dans la conurbation

(Source : ADAM, CG06, DDE 06, Labro Consultant, estimation de la localisation des emplois et des populations en 1998 et 2020 / 25)

5 - Les études sur les déplacements conduites dans le cadre de la DTA tablent alors sur une progression de 43,5 % du nombre de voitures immatriculées dans la conurbation entre 1998 et 2020/25 (alors que le nombre de ménages progressera de 21 % et la population de 15 %) ³¹. Le trafic routier à l'heure de pointe du matin (7h-9h) devrait progresser au minimum de 50 % sur la même période (Conseil Général des Ponts et Chaussées, 2000, pp. 56, 58 et 63).

Pour faire face à cette hausse du trafic, la DTA prévoit d'importantes infrastructures routières : doublement du contournement autoroutier nord de Nice (dont le tracé reste à définir), principe d'une « liaison est-ouest » reliant Antibes à la Vallée du Var afin de délester l'A8 sur son tronçon le plus chargé et desservir les extensions de Sophia, renforcements et création de nouveaux axes structurants dans les secteurs d'Antibes et de Sophia.

Le récent audit sur les infrastructures de transport³² rappelle la « nécessité absolue » d'un « déblocage de l'autoroute A8 à l'est du Var » qui « ne pourra être assurée (...) que par le dédoublement autoroutier du contournement de Nice » dont le coût est estimé entre 800 et 1 200 millions d'euros TTC valeur 2002. A l'ouest du Var, la « liaison est-ouest » dont le principe est arrêté dans la DTA sera « à priori de maîtrise d'ouvrage locale ». L'ampleur du trafic constaté « suppose d'en préserver le plus tôt possible les emprises en vue d'une réalisation dont le terme paraît, à ce jour, malheureusement difficile à fixer ». Il est vrai que l'audit estime sommairement le coût de cette liaison est-ouest entre 670 et 930 millions d'euros.

Le volet transports collectifs est plus limité bien que dans l'esprit du scénario rhénan : renforcement des dessertes ferroviaires sur la voie ferrée littorale et ses antennes, construction des tramways de Nice et de Cannes, TCSP à long terme entre Antibes et Sophia. La réalisation d'une ligne à grande vitesse assurant la

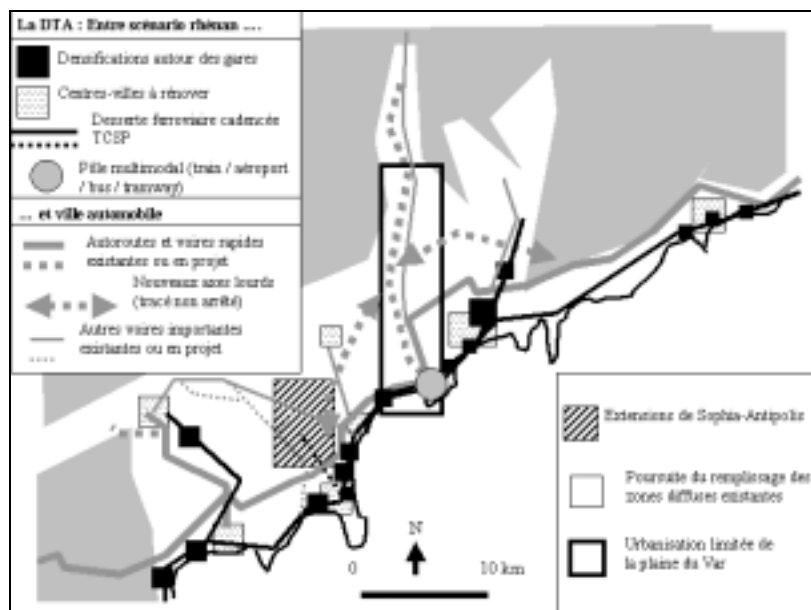
²⁹ Cet échangeur de Biot a déjà obtenu une déclaration d'utilité publique (DUP) - Préfecture des Alpes-Maritimes, 2001, p. 68.

³⁰ Le potentiel de trafic permet d'estimer le nombre de déplacements attirés ou générés par une zone donnée.

³¹ Chiffre présenté par le bureau d'études MVA (en charge de la modélisation de trafic de la DTA) lors de la réunion du 26/04/99 du comité de pilotage de l'étude intermodale (volet transport de la DTA).

³² Inspection Générale des Finances, Conseil Général des Ponts et Chaussées, rapport d'audit sur les grandes infrastructures de transport, annexe R-AC 21, février 2003.

connexion avec le TGV Méditerranée est évoquée. Deux débats publics (sur le TGV et le contournement autoroutier de Nice) sont prévus pour affiner les principes de tracé de ces infrastructures.³³



Carte 13
Entre « scénario rhénan » et « ville automobile » :
la DTA des Alpes-Maritimes

6 - Si elles sont réalisées, les infrastructures routières inscrites dans la DTA risquent de renforcer l'attrait des zones périurbaines pour la localisation de l'habitat et des emplois. L'espace azuréen étant en voie de saturation, une part croissante de la périurbanisation se fait déjà vers l'est varois (Fréjus/St Raphaël, Fayence/Montauroux). Le fort développement de Sophia et des pôles d'activité périphériques localisés le long de l'A8, l'amélioration à terme de la desserte autoroutière du technopole risquent de renforcer ce débordement de l'urbanisation azuréenne vers l'est varois ou les prix fonciers et immobiliers sont plus en rapport avec le budget des ménages.

La conurbation connaît en effet une crise majeure du logement : pénurie de logements sociaux (ces derniers ne représentent que 8,7 % des résidences principales au premier janvier 2001) ; hausse des prix qui se situent à des niveaux comparables à ceux de la région parisienne ; effet d'éviction des acheteurs de résidences secondaires.

Ces dernières se concentrent particulièrement sur le littoral à l'est de Nice et à l'ouest de Cagnes sur Mer. Dans ces secteurs, leur nombre progresse plus vite que le nombre de résidences principales, ce qui est dommageable au regard du scénario rhénan.

Face à cette situation, la DTA n'évoque pas la question des résidences secondaires, mais affiche un objectif minimal de construction de 3 800 résidences principales par an dont 1 100 logements sociaux et 1 300 logements intermédiaires (Préfecture des Alpes-Maritimes, 2001, p. 57). Cet objectif peut sembler faible au regard de la tendance passée et des besoins. Selon l'INSEE, on a construit environ 3 900 résidences principales par an dans la conurbation sur la période 1990/99 (marquée par un taux annuel de croissance démographique inférieur à celui envisagé par la DTA)³⁴. Selon la DDE, le respect des objectifs de la Loi SRU impose la production de 2 500 logements /an³⁵.

EN CONCLUSION ...

On peut regretter que la DTA n'aborde pas réellement la question du passage de la ville pédestre à la ville automobile. Ses orientations d'aménagement hésitent entre un certain recentrage de l'urbanisation autour des axes de transports collectifs et la poursuite d'un étalement urbain accompagné par le développement des réseaux routiers structurants [cf. carte 13 ci-dessus].

Ce caractère plutôt décevant de la directive au regard des objectifs qui lui ont été assignés par le gouvernement dans la lettre de mandat de novembre 1997 a plusieurs explications.

En premier lieu, l'outil DTA a en lui-même des limites sur le plan juridique. La directive territoriale d'aménagement est un document de planification élaboré par l'Etat, mais doit tenir compte de la libre administration des collectivités locales. L'Etat peut difficilement imposer aux communes et communautés d'agglomération des prescriptions fines en matière d'urbanisme (par exemple l'arrêt du mitage). Par contre, il peut fixer un cadre général contraignant l'extension de l'urbanisation en prenant appui sur les lois d'aménagement (ainsi, la DTA fige la tache urbaine en dehors des extensions de Sophia-Antipolis et de l'urbanisation limitée de la Vallée du Var). Il peut également inciter les collectivités locales à produire un habitat plus dense, par exemple en identifiant les « espaces-enjeux » de restructuration urbaine (modalités d'application de la Loi Littoral).

C'est alors aux collectivités locales de s'approprier les orientations et la philosophie de la DTA pour élaborer leurs propres documents d'urbanisme. On bute là sur la seconde limite de la directive, qui est de nature institutionnelle. Celle-ci nécessite un certain consensus sur les orientations d'aménagement entre l'Etat (qui fixe un cadre normatif général) et les collectivités locales (qui agiront dans ce cadre général, mais peuvent par-là même le concrétiser ou en dénaturer la philosophie par leurs actions). Or la réorientation de la DTA dans le sens du développement durable par le Gouvernement en 1997 a été très mal vécue par les acteurs locaux qui ont accusé les ministères parisiens de vouloir geler le développement des Alpes-Maritimes au nom de l'écologie³⁶. L'avant projet de DTA a

³³ Il serait intéressant de coupler ces deux débats. En effet, l'ampleur des besoins de financements suscités par ces projets justifiera des arbitrages. D'autre part, comme le souligne le GIR Maralpin, une ligne nouvelle mixte voyageurs TGV/fret vers la Côte d'Azur et l'Italie permettrait de retarder ou d'éviter le doublement de l'A8 en absorbant une partie du trafic de poids lourds en transit et des échanges routiers liés à la conurbation. Cette ligne permettrait en outre de structurer l'Arc Méditerranéen et offrir une alternative à la croissance du trafic de l'aéroport de Nice (dont la capacité est limitée par sa situation urbaine).

³⁴ Source : recensement général de la population. Entre 1990 et 1999, la population de la conurbation a augmenté de 38 000 habitants hors Monaco (+ 4 200 habitants /an). La DTA table sur 165 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2020/25, soit entre 6 000 et 7 000 habitants supplémentaires par an.

Les 3 800 logements prévus dans la DTA suffisent à faire face à la croissance démographique attendue dans l'hypothèse où la taille des ménages reste constante. Or la tendance passée souligne qu'elle baisse. Sur la base de la population de 1990, la tendance au desserrement des familles a mobilisé environ 17 000 logements dans la conurbation entre 1990 et 1999. La croissance démographique observée sur la même période en a mobilisé 18 000.

³⁵ Pour être considéré comme « social », un logement doit être conventionné afin que le locataire puisse bénéficier de l'APL s'il remplit les conditions de ressources nécessaires. Source des chiffres : 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.

ainsi suscité de nombreuses oppositions ou réserves de la part des collectivités locales (Conseil Régional, Conseil Général, grandes communes, Chambre de Commerce et d'Industrie).

La troisième limite de la DTA tient plus à ses conditions d'élaboration telles quelles peuvent être appréhendées au travers des comptes rendus des réunions de concertation, des études préalables et du témoignage d'associations et d'acteurs impliqués. Le travail de diagnostic n'a pas fait apparaître les interactions fortes entre le système de déplacements, la localisation des fonctions urbaines et les dysfonctionnements socio-économiques et environnementaux qui en découlent. Le volet déplacements de la DTA a été conduit dans une logique relativement autonome par rapport au reste de la directive. La modélisation de trafic s'est appuyée sur *un seul scénario* d'urbanisation à l'horizon 2020/25 qui aurait mérité d'être plus sérieusement débattu (Coordination des associations ... et all., 1999, GIR-Maralpin, 1999). De plus, la variable d'ajustement du modèle est la structure du réseau d'infrastructures et non pas la localisation du développement urbain. En d'autres termes - et pour caricaturer - le réseau routier doit s'adapter au trafic qui découle du fort développement des zones périurbaines et de Sophia-Antipolis. Pourtant, il serait possible de recentrer le développement vers des secteurs plus denses ou mieux desservis par les transports collectifs, ce qui permettrait d'agir à la source sur la demande de déplacements (distances parcourues plus faibles, moindre usage de la voiture au profit des transports collectifs et des modes doux). Même si un tel scénario alternatif - proche du scénario rhénan évoqué dans cet article - bute sur les limites juridiques et institutionnelles de la DTA, il aurait au moins mérité d'être évoqué à titre pédagogique comme un futur souhaitable dans l'optique d'un développement durable.

BIBLIOGRAPHIE

Données statistiques et socio-économiques

ADAM (Agence de Déplacements des Alpes-Maritimes), Enquête ménage sur les déplacements des résidents des Alpes-Maritimes, hiver 1997/98.

ADAM (Agence de Déplacements des Alpes-Maritimes), Conseil Général des Alpes-Maritimes, DDE des Alpes-Maritimes, Labro Consultant, estimation de la localisation des emplois et des populations en 1998 et 2020 / 25
INSEE, résultats du recensement 1999

Etudes et documents de planification

CCI Nice-Côte d'Azur, *Côte d'Azur 2010*, 1991.

Conseil Général des Ponts et Chaussées, *Etude intermodale dans les Alpes-Maritimes*, mars 2000.

Coordination des Alpes Maritimes pour un schéma multimodal de transports, FNAUT 06, GADSECA, GEFIDA, GIR Maralpin, Région Verte, FARE Sud, Association des 7 communes du Pays Vençois, Association des riverains de la vallée du Var, Association des Amis du Rail, DTA, *Etude intermodale, note à propos des études et du fonctionnement du comité de pilotage*, 01/09/99.

GIR Maralpin, *Bulletins* du N°10 (août 1998) au 30 (mai 2003) (observations sur le DTA et les schémas de service collectif transports).

DDE des Alpes-Maritimes, *Etude sur l'aménagement et le développement du Moyen-Pays de la bande Côtière* réalisée dans le cadre de la DTA, novembre 1998.

ODEAM, *Matériaux pour un livre blanc de la bande côtière des Alpes-Maritimes*, juillet 1969.

ODEAM, *Schéma d'aménagement de la bande côtière des Alpes-Maritimes*, 3t., juin 1971.

Préfecture des Alpes-Maritimes, *L'aménagement futur de la Côte d'Azur, contribution de l'Etat - le document de référence*, version provisoire, décembre 1991.

Préfecture des Alpes-Maritimes, *DTA Côte d'Azur : les propositions du Préfet des Alpes-Maritimes*, janvier 1997.

Préfecture des Alpes-Maritimes, *Directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes, projet*, juillet 2001.

SIEP de l'agglomération Cannes/grasse/Antibes, *Schéma directeur : grandes orientations*, juin 1999.

SIEP de l'agglomération de Nice (SIEPAN), *projet de schéma directeur de l'agglomération de Nice*, mars 2001.

SIEP de l'agglomération de Menton, *Schéma directeur : grandes orientations*, 1998.

Ville de Nice, Agence Municipale d'Urbanisme, *schéma directeur de la Ville de Nice*, mai 1996

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

Ouvrages et articles

Bieber A., Massot M.-H., Orfeuill J.-P., « Trois futuribles pour la mobilité quotidienne », in Bonnafous A., Bussière Y., *Transports et étalement urbain*, Programme Rhône-Alpes recherches / LET / CNRS, 1993.

Boyer M., *L'invention de la Côte d'Azur, l'hiver dans le midi*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 2002.

CERTU, *Vers un nouveau positionnement de l'Etat local ? L'exemple des DTA*, compte rendu du séminaire du 8 décembre 2000, Lyon, 2001

Dauphiné A., *Nice, une eurocité méditerranéenne*, Serre, Nice, 1990.

Dupuy G., *Les territoires de l'automobile*, Economica, coll. Anthropos, Paris, 1995

Dupuy G., *La dépendance automobile : symptômes, analyse, diagnostic, traitement*, Anthropos, coll. Villes, Paris, 1999

Fouich R., *Sophia-Antipolis, de l'idée de 1960 aux miracles de l'An 2000*, Editions l'Etoile du Sud, Valbonne, sept. 1997

Guichard J.-P., Séguret C., « Urbanisation, structures foncières et mutations sociales dans le pays niçois », *Les annales de la recherche urbaine*, N°10/11, juillet 1981.

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.

Molinari J., « Les DTA et la concertation, le point de vue d'une association », *Colloque sur les DTA* organisé par l'IDEFI et le CREDECO, Université de Nice-Sophia-Antipolis, 24 et 25 février 2000.

Quéré M., « Territoire et gouvernance locale : le cas de Sophia-Antipolis », *Géographie, économie, société*, N°4, 2002.

Sauvez A. (Dir), *La ville et l'enjeu du développement durable*, rapport au Ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, La Documentation Française, Paris, 2001.

Tricot A., « La mise à l'épreuve d'un projet par son milieu associé, analyse des controverses autour du projet autoroutier A8 bis », *Techniques, territoires, sociétés*, N°31 « Projet d'infrastructures et débat public », mai 1996.

Wadkermann G., « Le périurbain dans la région de Nice », *Cahiers du CREPIF* N°3, novembre 1983.

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

³⁶ Pour paraphraser le titre d'un article de Nice Matin du 16.11.1997 relatant les projets du gouvernement de Gauche Plurielle pour les Alpes-Maritimes : « La glaciation azuréenne selon Dominique Voynet ».