LES SCOT : DE GRANDES TENDANCES PARTAGÉES

Marie Evo, Cécile Beaudesson, Jérôme Dubois, Alain Bourdin

Analyse des stratégies de développement

La prise de conscience qu'il faut « aménager autrement »

La vocation agricole est confirmée

LES SCOT : DE GRANDES TENDANCES PARTAGÉES

Marie Evo, Cécile Beaudesson, Jérôme Dubois, Alain Bourdin

Les 5 EPCI de la métropole et le SAN Ouest Provence ont élaboré 5 Scot. Le Scot de MPM adopté en 2012, le Scot du Pays d'Aubagne et de l'Etoile adopté en 2012 également, le Scot de l'Agglopole adopté en 2013, le Scot du Pays de Martigues et du San Ouest Provence aujourd'hui à l'enquête publique et celui du Pays d'Aix devant faire l'objet d'ultimes arbitrages. Une démarche interscot a été lancée en 2010-2011 à l'initiative du préfet sans toutefois arriver à son terme.

A partir du rapport d'activités de cette démarche[1] et du travail d'analyse effectué en avril 2015 par la Mission de préfiguration et l'Agam[2] l'équipe s'est attachée à approfondir à la fois les représentations politiques et les projets concrets portés par les cinq Scot. Elle a fait un travail de compilation spatialisée à l'échelle de la métropole, des stratégies portées par chacun, qui a fait l'objet de deux cartes A0. Ce travail est détaillé dans les chapitres suivants.

ANALYSE DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DES EPCI

Difficile, à la lecture attentive des 5 Scot, de tirer des conclusions concordantes quant au positionnement des documents dans un contexte métropolitain. Certains Scot prennent le parti de lui tourner le dos, recentrant l'analyse sur leur seul territoire, à l'image des Scot d'Ouest Provence et de l'Agglopole. A l'inverse, le Scot d'Aubagne Pays de l'Etoile s'inscrit délibérément dans une logique de connexion au territoire Marseillais compte tenu de la continuité assurée par la vallée de l'Huveaune, et peut être aussi du regard de l'Agam qui a rédigé le document. Le Scot du Pays d'Aix, document, très politique, prend quant à lui le parti de positionner Aix comme le coeur du territoire et à ordonnancer le fonctionnement métropolitain autour de l'ancienne capitale de Provence. Le Scot de MPM, enfin, semble plutôt en retrait en matière d'ambition, Marseille peinant peut-être à assurer pleinement son rôle.

Plus finement :

Le Scot de l'Agglopole est avant tout un document à usage de cohérence interne sur un territoire en réalité constitué de trois entités distinctes (la vallée de la Durance, le Pays Salonnais et le pourtour de l'étang de Berre) confrontés à des histoires et des choix différents. Le document s'emploie à conforter ces trois entités, et en particulier la place de Salon, destiné à accueillir 45% de la croissance démographique et économique du territoire, dans une volonté très affirmée de maîtriser l'accueil de nouvelles populations. Le document prévoit bien « d'ajuster la croissance de l'Agglopole aux capacités d'équipements du territoire » ou encore de « préserver la valeur identitaire de l'arrière pays ». Dit plus clairement l'agglopole ne « veut pas être le dortoir de la métropole ». En matière d'économie ou de transport, les réflexions sont toutefois plus ouvertes. Territoire industriel confronté aux mutations de la pétrochimie ou au développement de l'aéronautique l'Agglopole inscrit davantage ses projets de développement dans un contexte métropolitain. C'est en particulier le cas pour le développement des grandes infrastructures de transports, fer ou route, qui contribue à positionner l'Agglopole au centre de la métropole. Mais cette ouverture doit être relativisée, leur fierté est que « 70 % de leurs actifs travaillent sur leur commune de résidence : « Ce territoire est à nous » est une phrase qui revient beaucoup. Eléments structurants, les transports prennent une grande place dans le projet de territoire qui met en avant sa volonté d'organiser le territoire autour du fer et des 6 gares du territoire avec 6 PEM : Salon et Rognac pour les plus importants, mais aussi Velaux, St Chamas, Lamanon et Senas.

Le Scot du Pays d'Aubagne et de l'Etoile est un document militant qui attaque frontalement la question de la périurbanisation et de la consommation d'espace et affirme sans détour « le choix de préserver notre identité et de coopérer à l'échelle métropolitaine » dans son PADD. Le projet de territoire s'inscrit directement dans le desserrement de Marseille. Les 500 logements par an sont avant tout prévus dans une logique de renforcement des pôles urbains afin de diminuer la consommation d'espace et de développer les axes lourds de TCSP. La protection des terres agricoles et des espaces naturels est également mise en avant. L'inondabilité et le relief contraignent pourtant fortement, dans de nombreux secteurs, la densification de l'urbanisation.

Le Scot Ouest Provence cherche avant tout à maîtriser le développement d'un territoire à la croissance trop rapide. Le document a pour ambition de ramener la croissance démographique à 0,8% par an entre 2015 et 2030. Il n'opère pas de choix clair en matière d'armature urbaine puisque chacun des trois niveaux est tour à tour privilégié en matière d'accueil de population et de services. Les 22 000 habitants attendus sont ainsi équitablement répartis sur le territoire, ce qui contribue peut-être à expliquer une faible ambition en matière de réduction de consommation d'espace, le document tablant sur une baisse de 30% seulement par rapport à la décennie écoulée.
Comme pour l'Agglopole, le territoire du Scot cherche à se suffire à lui-même. Martigues, Istres et Miramas sont présentés comme des pôles structurants offrant l'éventail des services métropolitains. Dans ces conditions inutile de regarder trop loin, vers Aix ou Marseille notamment. C'est plutôt le territoire immédiat, la Crau, la Camargue et la Côte Bleue qui est mis en avant pour justifier une grande qualité de vie.

1. Démarche interscot des Bouches du Rhône. Rapport d'activités, janvier 2012, 30 pages.

2. Futur engagé. Une vision d'ensemble des projets de transports, logement, d'activités et d'environnement, avril 2015, 26 pages.

Le Scot de Marseille Provence Métropole a permis aux élus d'apprendre à travailler ensemble. Aujourd'hui la plupart ont compris que leur avenir passait par un travail collectif, notamment dans le cadre du PLUI. Mais sur le fond ce territoire reste lui aussi composé de trois entités, Marseille centre, les villes du bord de mer et les « cités lacustres » de l'étang de Berre.

Le Scot de MPM et les cartes de mise en musique des grands enjeux dans le PLUI qui en découlent montrent une certaine frilosité. Sur la période 2012-2030 seulement 80 000 nouveaux habitants sont attendus : le Scot dit 80 000 habitants, 80 000 emplois et 80 000 logements.
Sur ces 80 000 nouveaux habitants 20 000 sont situés sur les 17 communes périphériques de Marseille, dont Marignane et La Ciotat, et un peu sur des « centralités secondaires » comme Allauch, Gignac et Château neuf. Les 60 000 restants sont programmés sur Marseille, dont 20 000 sur le seul territoire d'Euromed.
La déclinaison par commune de ces grands objectifs aujourd'hui ne va pas de soi, le territoire n'ayant plus de foncier disponible, les terres agricoles étant anecdotiques et 60% du territoire étant constitué d'espaces naturels protégés. Ces 80 000 logements ont plutôt été pensés en densification, sans que personne ne soit réellement enthousiaste. Car cette densification passe parfois mal, à Marseille comme ailleurs, à l'image des nouveaux quartiers d'Euromed dans lesquels les gens ne restent pas.

Le Scot du Pays d'Aix, enfin, cherche lui aussi à « ménager le territoire » en limitant ses prétentions à 2000 logements 2000 emplois 2000 habitants par an, et moins 40% de consommation des terres agricoles. L'objectif est pourtant loin d'être atteint, le Scot laissant aux communes une marge d'appréciation confortable il appartient aujourd'hui à l'Agence d'urbanisme de vendre cet objectif aux communes dans le cadre de la mise en conformité de leur PLU. Ce Scot ne cherche pas à renverser la tendance à la périurbanisation, mais au contraire conforte, tant ne matière d'accueil de population que d'activités, le développement de l'ensemble des communes prolongeant par là la tendance à l'élargissement de la couronne aixoise depuis des décennies.

En matière d'économie et de transport, les choix sont plus clairement exprimés. La CPA valide notamment l'idée d'avoir un axe structurant autour des voies de chemin de fer. Aix est réconciliée avec le fer, et c'est nouveau. L'axe Marseille/Gardanne/Aix/Pertuis/Les Alpes est mis en avant très fortement, de même que la réouverture voyageurs de la ligne Rognac puis plus loin Vitrolles. L'idée de la CPA est la même que celle du Conseil régional, à savoir favoriser des trains rapides et ne pas multiplier les arrêts. A terme le territoire se pense desservi par trois grandes gares structurant un vrai réseau de transport urbain performant qui s'enroule autour d'elles : Gardanne, Aix Centre et Plan d'Aillanne. Tous les grands projets de la CPA s'articulent autour de ces lieux.

En matière économique également le Scot s'ouvre timidement à des projets métropolitains à l'image des ambitions du programme French Tec, d'une réflexion sur la logistique portuaire ou du lien avec l'étang de Berre. Mais le modèle aixois de petites opérations de tertiaire chic reste largement prédominant.

L'analyse montre que ces cinq territoires ont tenu des raisonnements similaires tant en terme de grands équilibres que de logiques spatiales. En matière de grands équilibres, tous les documents s'appuient sur un même raisonnement, démontrant des stratégies assez peu éloignées. La ou le Scot d'Aix annonce 2000 logements 2000 emplois et 2000 habitants par an, celui de MPM prévoit 4500 habitants, 4500 emplois et 4500 logements et celui de l'Agglopole table sur 1000 habitants, 1000 logements et 1000 emplois par an.

En matière d'accueil d'habitants, les territoires qui composent la métropole montre une certaine frilosité. Les différents Scot, plus récents que les PLH, semblent avoir revu à la baisse les prévisions. Ils ne prévoient plus que la construction de 10 000 logements par an, alors que les PLH en prévoyaient 12 000. Si l'on tient compte uniquement du phénomène de desserrement des ménages, dont on estime qu'il consomme 5000 logements par an, cela laisse 5000 logements pour accueillir de nouveaux habitants sur un territoire de près de 2 millions d'habitants. Sur 10 ans, cela fera entre 100 000 et 200 000 nouveaux habitants en 2020 , dont la part est portée à plus de la moitié par Marseille et Aubagne, 25% par l'Ouest de l'Etang de Berre, de Martigues à Salon de Provence, et 20% par le pays d'Aix. Soit au maximum 2 millions d'habitants en 2020 dans la Métropole.

Si l'on retient ce scénario « haut », la part portée par la population initiale est de 0.9 à 1% pour l'ensemble des PLH, sauf pour le SAN de l'Ouest Etang de Berre, pour lequel elle est de 2,2%.

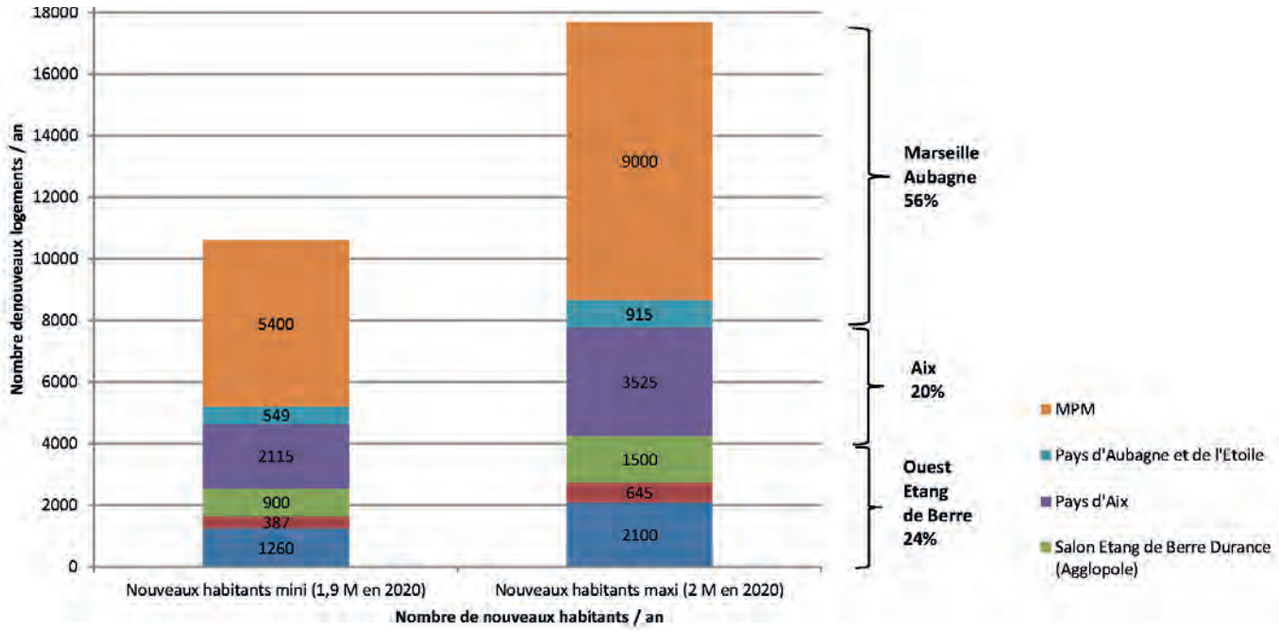
Marseille et Aix, les deux grandes villes du territoire, peinent à assumer cette fonction au profit de communes de leurs couronnes respectives qui connaissent de forts développements, à l'exception de Vitrolles et Marignane. L'armature urbaine continue de se desserrer. Contrairement aux autres intercommunalités, l'Ouest de l'étang de Berre, qui connaît les taux de progression démographique les plus importants, affirme la volonté d'accueillir des populations nouvelles. Dans la métropole, comme ailleurs sur le territoire national, il est à prévoir que la croissance démographique métropolitaine sera, à partir de maintenant, portée par les villes moyennes.

Mais ces ambitions pourraient ne pas suffire. Pour répondre à la demande et respecter l'objectif national de création de 500 000 logements, il faudrait créer sur la métropole 8 logements par an pour 1000 habitants. Sur la base des 10 000 logements annoncés dans les SCOT, on arrive tout juste à 6. L'étude de la réalité après 3 années de tassement de l'économie montre que les livraisons sont plutôt de l'ordre de 5 logements. Ces 5 logements ne correspondent presque qu'au desserrement des ménages et permettent difficilement d'accueillir de nouveaux habitants. Pour cela il faudrait au moins 1/3 de constructions supplémentaires.

Le résultat de cette politique malthusienne est la déconnexion croissante entre le prix des logement et les revenus des ménages, accentuée chaque année par l'arrivée de nouveaux habitants attirés par les emplois créés par le territoire.

CA ou CU	SAN Ouest Provence	Pays de Martigues	Salon Etang de Berre Durance (Agglopole)
Population	97500	70200	137800
Logements existants	39100	29500	54500
Logements prévus au PLH /an	1400	430	1000
Nouveaux habitants mini/an (1,9 M en 2020)	1260	387	900
Part portée /population initiale	1,3%	0,6%	0,7%
Nouveaux habitants maxi/an (2 M en 2020)	2100	645	1500
Part portée /population initiale	2,2%	0,9%	1,1%

CA ou CU	Pays d'Aix	Pays d'Aubagne et de l'Etoile	MPM	TOTAL
Population	355900	104300	1041200	1806900
Logements existants	152300	41200	456000	772600
Logements prévus au PLH /an	2350	610	6000	11790
Nouveaux habitants mini/an (1,9 M en 2020)	2115	549	5400	10611
Part portée /population initiale	0,6%	0,5%	0,5%	0,6%
Nouveaux habitants maxi/an (2 M en 2020)	3525	915	9000	17685
Part portée /population initiale	1,0%	0,9%	0,9%	1,0%



Prévisions de logements dans les PLH (source : futur engagé)

La question du logement social est bien sûr centrale en matière de logement. Compte tenu des dispositions de la loi 2013-61 du 18 janvier 2013 qui relève de 20 à 25% le nombre de logements sociaux pour les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU la part des logements sociaux devrait représenter 50% des logements construits chaque année. Aujourd'hui, la part des logements sociaux dans les PLH est globalement de 30% sur la métropole, avec des disparités fortes selon les intercommunalités et les politiques de rattrapage importantes dans certains cas, alors même que près de 40 communes sur 93 sont aujourd'hui carencées. L'enjeu est d'importance compte tenu des durcissements prévus par la loi Alur et, alors même que la construction de logements sociaux a chuté en 2014. Lors de la réunion du comité régional de l'habitat, les services de l'Etat ont calculé le nombre de logements sociaux à construire par EPCI pour tenir les engagements législatifs. Si MPM, avec 1481 logements construits en 2014, soit 74% de son objectif, apparaît comme un bon élève d'autres EPCI font nettement moins bien, à l'image de l'Agglopole (174 logements neufs, 39,5% de son objectif) ou de l'agglo du Pays d'Aubagne et de l'Etoile (135 logements construits, soit 45% de son objectif).

En matière économique, comme le notait l'étude de l'AGAM[1], on repère la dispersion des projets de développement économique développés en extension d'urbanisation sur un modèle de petit collectif tertiaire, alors que l'offre métropolitaine est aujourd'hui saturée. Seuls MPM et surtout la ville de Marseille échappent à ce modèle du fait de l'absence de foncier qui oblige à penser le développement économique en termes de renouvellement urbain sur certains grands sites tels Euroméditerranée ou Château Gombert. Fondamentalement, la centaine de projets identifiés sur le territoire métropolitain n'arriveront pas à stopper l'hémorragie des emplois issus de l'économie productive, très justement signalé dans l'étude de CMN Partner[2]. Le développement de petites zones d'activités tertiaires autour d'Aix, Aubagne ou Salon ne répond pas à la demande de 200 hectares annuels nécessaires au développement de l'économie productive entendue au sens large, en y incluant la logistique, l'entretien, le marketing et la R&D notamment. Une politique volontariste et équilibrée à l'échelle de la métropole est nécessaire.

En matière de protection de l'environnement et des espaces agricoles, les différents Scot font grand cas de la protection du cadre de vie. Tous s'appuient sur la protection des grands massifs pour renforcer l'attractivité de leur territoire. L'armature verte et bleue de la métropole fait aujourd'hui l'objet d'un relatif consensus. Les terres agricoles ne sont pas oubliées et bénéficient de ce discours sur la valorisation de l'identité locale.. Le Scot d'Aix identifie des territoires de grandes cultures (blé dur, vigne) là où le Scot d'Aubange travaille sur un tissu agricole résiduel dédié au maraichage de proximité, Le Scot du SAN et de l'Agglopole met en avant des territoires dédiés de longue date aux grandes serres alors que le Scot de MPM identifie très précisément les dernières parcelles encore exploitées, qui représentent seulement 3% de son territoire. Les niveaux de protection sont également extrêmement disparates. De tous les Scot seul celui du Pays d'Aubagne cartographie et sanctuarise les espaces agricoles cultivés ou susceptibles de l'être là ou les plupart des autres documents se contentent de fixer des objectifs généraux et renvoient aux communes le soin de protéger ces espaces dans le cadre de leur PLU.

Des positionnements distincts pour chacun des SCOT vis-à-vis de la construction métropolitaine :

- **Agglopole : un document de cohérence interne dans un territoire tripartite ;**
- **Pays de l'Aubagne et de l'Etoile : un document engagé dans la périurbanisation et la consommation de l'espace ;**
- **Ouest Etang de Berre : un document pour la maîtrise de la croissance ;**
-
- **MPM : un document comme outil de discussion commun, des objectifs restreints ;**
-
- **Pays d'Aix : un document pour «ménager le territoire».**

Les prévisions de logements semblent revues à la baisse dans les Scot par rapport aux PLH. Seront-elles suffisantes pour répondre aux enjeux nationaux ?

La future croissance métropolitaine est principalement assurée dans les villes moyennes.

Il existe des disparités dans les objectifs de construction de logements sociaux selon les EPCI.

En matière économique, on repère une dispersion des projets de développement en extension d'urbanisation. Une politique volontariste et équilibrée est nécessaire.

Un relatif consensus existe en matière de protection de l'environnement et des espaces agricole, avec toutefois des niveaux de protection disparates selon les SCOT.

1. « Futur engagé » réalisé par l'AGAM pour la Mission de Préfiguration
2. « Etude sur le foncier » réalisée par CMN Partner pour la Mission de Préfiguration

LA PRISE DE CONSCIENCE QU'IL FAUT « AMÉNAGER AUTREMENT »

L'étude des dynamiques de développement, et en particulier ce qui concerne l'urbanisation, dans chacun des SCOT, met en évidence 3 points de convergence sur lesquels les élus vont pouvoir s'appuyer pour construire la métropole :

- La volonté de stopper l'étalement urbain, avec l'affirmation d'un développement urbain économe de l'espace
- Un développement le long d'axes privilégiés de transport et autour de pôles d'échange
- L'affirmation d'un développement mixte résidentiel et économique sur un certain nombre de territoires de projet

Nous avons produit une compilation spatialisée des dynamiques de développement en cours dans chacun des Scots, en essayant de trouver un vocabulaire graphique commun, ce qui n'était pas évident pour deux raisons. Le degré de précision n'était pas le même pour tous les Scots : Agglopole dessine assez précisément les zones d'urbanisation ou de densification projetées, alors que le pays d'Aix les liste mais ne les dessine pas. A l'inverse, certaines informations, dessinées de la même manière dans plusieurs Scots, comme les coupures d'urbanisation, ne revêtent pas la même signification : Agglopole nomme coupure d'urbanisation une limitation de l'extension urbaine de ses noyaux villageois et centre bourgs tandis que le Pays d'Aix, dessine des coupures d'urbanisation qui s'appuient sur des corridors écologiques pour décréter de grandes zones non urbanisables. Mais encore, la philosophie derrière l'aménagement n'est pas la même d'un territoire à l'autre. Pour MPM, le Pays d'Aix, le Pays d'Aubagne et de l'Etoile, l'aménagement du territoire est fondé sur une mixité des projets (logement, activité économique et commerciale), tandis que Agglopole et Ouest Etang de Berre, pensent séparément les fonctions, avec le développement de grandes zones d'activités industrialo-portuaires ou autres à l'extrémité ouest de la métropole, en frontière du pays d'Arles, et les logements autour de l'étang de Berre, sans zone « tampon ».

Le résultat de ce travail a été consigné dans une grande carte A0, simplifiée dans les deux cartes qui se trouvent en double page. Il est certainement perfectible et n'a d'autre vocation que de mettre en débat les politiques d'aménagement de chacun des territoires intercommunaux existants à l'échelle de la future métropole. Nous l'avons complété par un recensement par l'AGAM de projets en cours ou à l'étude.

Se dessinent pas 1 mais 5 grands territoires d'aménagement qui regroupent 13 territoires de projet dont la moitié est concentrée dans le 1/3 central de la métropole. On voit émerger des zones de développement communes. Mais également des interfaces qui restent à penser.

Un Point commun : l'affirmation d'un développement urbain économe de l'espace

La métropole est étalée mais elle n'est pas vaste ! C'est un territoire étendu percé par de grands espaces protégés de toute urbanisation : le massif de l'étoile, la montagne de la sainte Victoire, le plateau de l'Arbois, etc. Nous l'avons démontré dans le livret 2. Les territoires l'ont bien compris : les 5 scots ont en commun de promouvoir un développement urbain économe de l'espace. Les termes employés différent d'un territoire à l'autre, mais le constat est le même : il faut continuer à construire, tout en préservant les espaces naturels et agricoles. Dans l'encadré ci-contre nous avons relevé les éléments de langage qui se trouvent dans les documents Scot.

La maîtrise de l'étalement urbain vue selon les SCOT :

Agglopole : « limiter la consommation foncière; privilégier des formes urbaines moins consommatrices d'espace »

MPM : « promouvoir des pratiques économes et respectueuses des ressources naturelles ; limiter la consommation d'espace »

Pays d'Aix : « modérer la consommation des espaces agricoles et naturels ; encadrer le développement urbain pour préserver nos espaces agricoles et naturels »

Ouest étang de berre : « concilier développement urbain et utilisation économe de l'espace ; limiter toute dispersion de l'espace bâti »

Pays d'Aubagne et de l'étoile : « lutte contre l'étalement urbain et gestion économe de l'espace »

Un travail de compilation des SCOT pour faire émerger les grandes dynamiques sur le territoire.

Un point commun aux 5 SCOT : l'affirmation d'un développement économe de l'espace.

Zoom sur les franges

Des franges pensées en cohérence :
1 - La frontière intercommunale dans la vallée de l'Huveaune

Des franges qui ne font pas l'objet d'un projet commun :

2 - Vitrolles - Marignane

3 - St Victoret - Pas-des-Lanciers

4 - Le pôle pétrochimique de la Mède

5 - Des quartiers Nord à Plan de Campagne

6 - Rousset - Gréasque

7 - Ventrabren - Coudoux - Velaux - La Fare-les-Oliviers

La Métropole
Les SCOT

Tissu urbain continu
Tissu urbain discontinu
Zones d'Activités et Zones Commerciales

Projets en cours ou à l'étude recensés en 2015 :
économie
habitat

COMPILATION DONNÉES SCOT :

Coupure d'urbanisation :
liée à un corridor écologique
liée à une limite de l'urbanisation

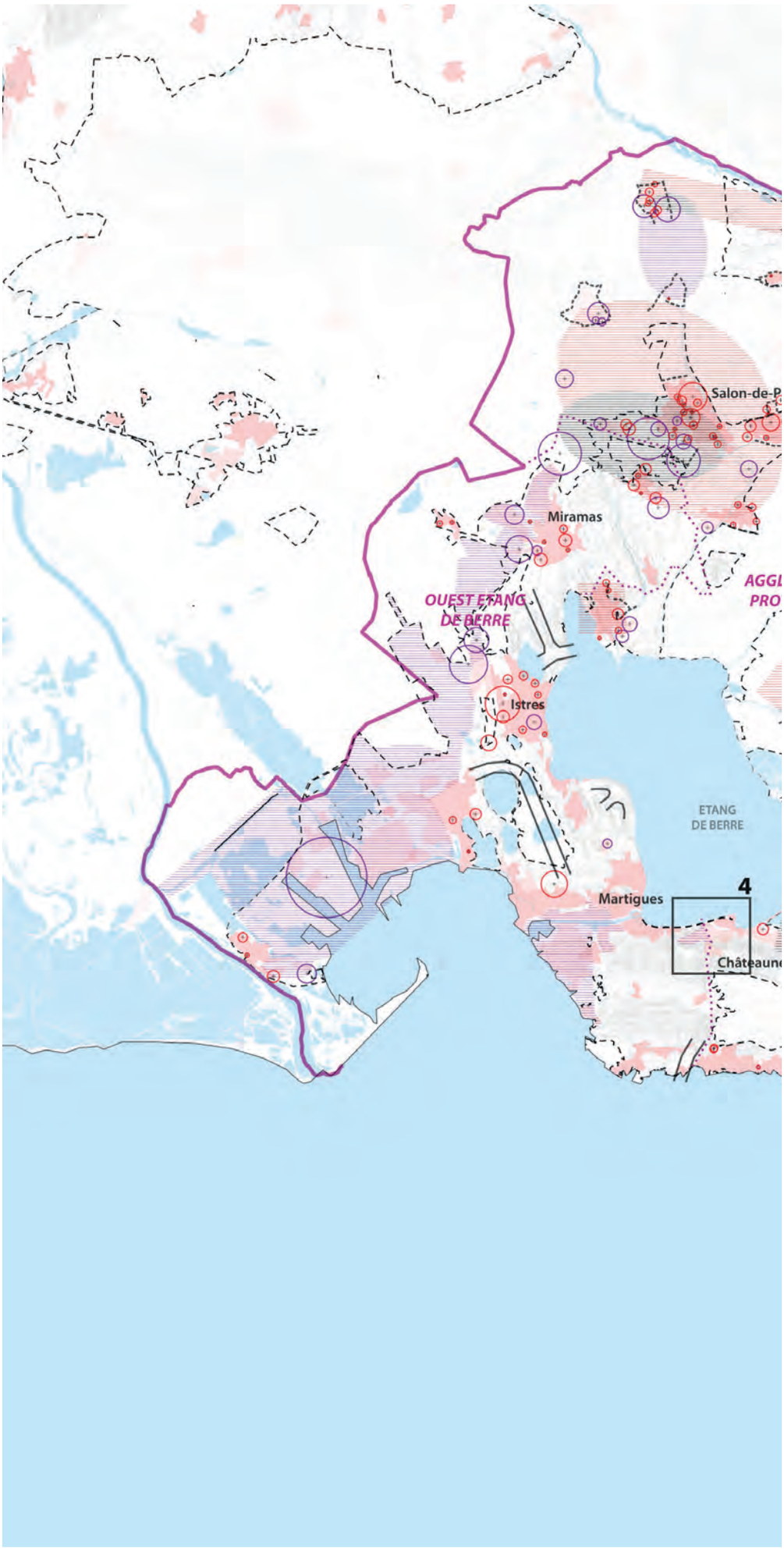
Zones préservées de l'urbanisation
(PN, RNN, NATURA 2000, ZNIEFF de type I, RNR, PNR, PIG)

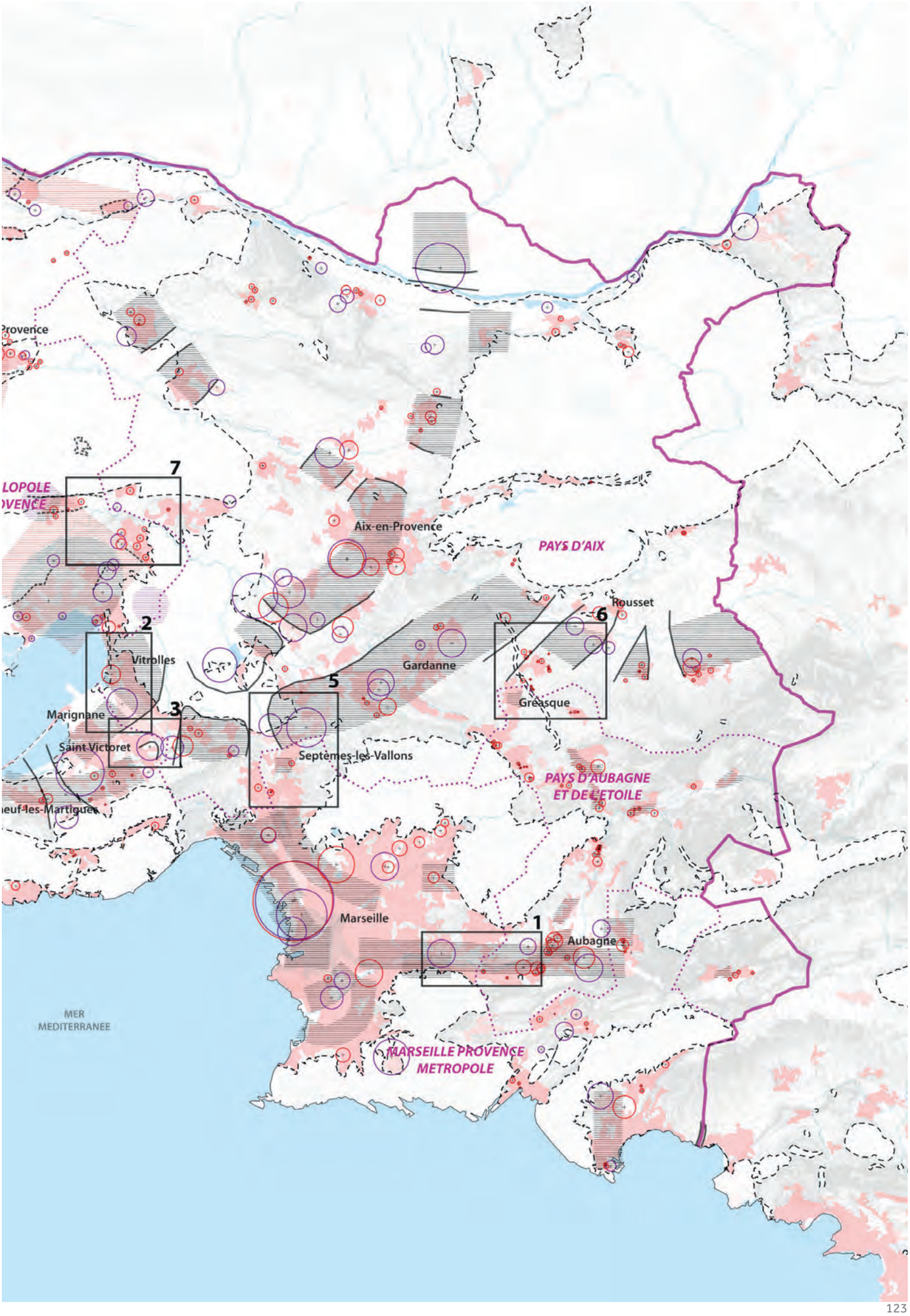
Zones de développement :
mixte
(résidentiel, commercial, économique)
résidentiel
économique

AIX-MARSEILLE-PROVENCE METROPOLE
DATE : 28.06.2015

SOURCES : Institut Géographique National (IGN) - 2006/2014 ; Centre Régional de l'Information Géographique (CRIGE) de la région Provence Alpes Côte d'Azur - 2004/2010 ; Corinne Land Cover RBS RGF - 1990/2006 ; AGAM ; SCOT Agglopole Provence ; SCOT Pays d'Aix ; SCOT Pays d'Aubagne et de l'Etoile ; SCOT Marseille Provence Métropole ; SCOT Ouest Etang de Berre

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 km




Provence
LOPOLE
OVENCE
7
Aix-en-Provence
PAYS D'AIX
Rousset
6
2
Vitrolles
Gardanne
5
Marignane
3
Greasque
Saint Victoret
Septèmes-les-Vallons
PAYS D'AUBAGNE
ET DE L'ETOILE
euf-les-Martigues
Marseille
1
Aubagne
MER
MEDITERRANEE
MARSEILLE PROVENCE
METROPOLE

Des solutions envisagées pas toujours énoncées et très variables selon les territoires

Tous les scots ne proposent pas d'action claire pour tenir l'objectif de maîtrise de l'étalement urbain. Et les actions envisagées, lorsqu'elles existent, sont très variables d'un territoire à l'autre, soit parce que les tissus déjà constitués ne sont pas les mêmes (MPM ne prévoit évidemment que du renouvellement urbain), soit parce que l'ambition d'urbanisation n'est pas la même.

Le Pays d'Aubagne et de l'Etoile prône à la fois le réinvestissement des tissus urbains constitués (« Optimisation de l'espace dans l'enveloppe urbaine » et « revitalisation des tissus urbains et affirmation des centralités »), la maîtrise de l'étalement urbain (« limitation drastique de l'ouverture à l'urbanisation » et « production préférentielle de logements collectifs ») et la maîtrise de l'urbanisation dans les espaces d'habitat diffus (densification des espaces d'habitat diffus proches des espaces urbains et une urbanisation limitée pour les autres). C'est le seul Scot à exprimer une volonté claire de limitation de l'urbanisation dans le diffus.

Ouest étang de Berre, par contre, affirme la volonté d'accueillir des populations nouvelles, « en tenant compte des capacités d'accueil différentes des communes identifiées ». C'est cohérent avec la lecture des PLH, qui indique une politique ambitieuse de développement de logements . Selon cette prévision, le San Ouest Provence accueillerait 2,2% de nouveaux habitants par rapport à sa population existante, contre 0.9 à 1 % dans les autres territoires.

Une réalité autre

La réalité des projets en cours n'est pas tout à fait en phase avec ce qui est annoncé dans les Scots.

D'une part, on constate sur le pays d'Aix que des projets existent à l'intérieur des coupures d'urbanisation indiquée dans le Scot : l'Espougnac (700 emplois), les Trois pigeons (750 logements et 500 emplois liés au commerce) à Luynes, etc.

D'autre part, il y a beaucoup moins de logements qu'annoncé : 50 000 en cours ou à l'étude. Si l'on prend comme ratio 1/3 de logements en construction avec une durée de construction de 2 ans et 2/3 de projets à l'étude, cela revient à 8 000 logements par an, et pas 10 000 comme annoncé dans les Scots et 12 000 dans les PLH.

Ce territoire est pris en tenaille entre le durcissement de la législation qui vient limiter très fortement la consommation d'espace naturel et agricole, les volontés politiques marquées de contenir l'accroissement démographique face à des lendemains incertains et l'incapacité, réelle ou fantasmée, des élus à investir dans de nouvelles infrastructures et enfin les difficultés, sociales, financières et techniques à travailler en renouvellement urbain et en densification. De cette rareté du foncier résulte une compétition entre les usages résidentiels (logement ou économie), les zones commerciales, les grandes infrastructures...et les besoins de l'économie productive.

Cette rareté du foncier est aussi un effet indirect d'un mitage qui concerne une grande partie du territoire métropolitain. Nos enquêtes montrent, quels que soient les Scot, une concentration des projets d'aménagement dans des secteurs à enjeux uniquement définis par la puissance publique, très souvent en extension urbaine, forcément en nombre limité, et l'incapacité à prendre en compte l'évolution d'un tissu diffus qui concerne près des 2/3 du territoire. Tant les collectivités que les investisseurs immobiliers, petits ou grands, nous avouent ne pas avoir de prise sur des pans entiers du territoire métropolitain qui se retrouvent sanctuarisés de fait. Autant d'éléments qui contribuent réduire encore davantage les possibilités de construction.

Un territoire de projet « percé » par de grandes étendues protégées

Après prise en compte des coupures d'urbanisation, cinq territoires de projet disjoints

5 grands territoires d'aménagement

Le récolement des coupures d'urbanisation sur le territoire métropolitain déjà « percé » par de grandes étendues protégées dessine 5 grands territoires de projet bien distincts (cf. schéma ci-contre) :

1. Un vaste territoire autour d'Aix-en-Provence

2. Une conurbation qui fait le tour du massif de l'Étoile et comprend : Marseille, Gardanne et Aubagne

3. Une autre, de Rognac à Gignac, sur la partie est de l'étang de berre, en passsant par Vitrolles et Marignane

4. Un territoire moins bâti, faisant la moitié du tour de l'étang de berre, de Châteauneuf à Miramas, en passant par Istres et Martigues

5. Une troisième conurbation de Salon de Provence à Pelissane

13 territoires de projet, qui pèsent 2/3 des emplois et logements dans le 1/3 central

Il y a, sur l'ensemble de la métropole, 13 principales zones de développement indiquées dans les Scots (voir encadré), qui concentrent les ¾ des emplois et logements à venir dans la métropole. 8 d'entre elles sont concentrées dans le 1/3 central de la métropole (cf. double page) et pèsent pour 2/3 des emplois et logements sur l'ensemble des 13 secteurs.

Des interfaces qui restent à penser

La juxtaposition des projets d'urbanisation des Scot ne montrent pas de vraie contradiction mais un certain nombre d'interfaces non « pensées » (cf. double page). On relève les suivantes :

- L'axe de développement à Plan de Campagne qui ne trouve pas sa suite dans le Scot de MPM. Seule la commune de Septême-les-Vallons est indiquée comme une centralité.

Le littoral d'Euromed à l'Estaque	**1**
Extension sud ouest d'Aix vers les Milles et l'Arbois	**2**
Le port de Fos	3
Vallée de l'Huveaune	**4**
Salon - Pélissanne	5
Vallée Gardanne - Cabriès	**6**
Châteauneuf -Gignac	**7**
Continuité urbaine entre Martigues et Istres	8
"Carrés des villes" (Berre, Rognac, La Fare, Velaux)	**9**
Axe Sénas / Mallemort / Charleval	10
Vitrolles - Marignane	**11**
Les quartiers nords	**12**
Port de Bouc / Laréva	13

Classement des secteurs de projet par rapport au nombre d'emplois et de logements prévus en 2015 - En gras : ceux qui se trouvent dans le 1/3 central de la métropole

Source : recensement 2015 AGAM

- Les quartiers nords font l'objet d'un axe de développement à part. Pourtant il y a une réelle continuité urbaine entre Plan de Campagne et les quartiers nords.

- La zone de développement qui recouvre Gréasque s'arrête à la frontière intercommunale. De l'autre côté, rien n'est prévu à Fuveau. Il repart plus loin au Rousset.

- Ventabren et Coudoux ne sont pas pensés avec Velaux et la Fare des Oliviers, malgré la cohérence de leurs tissus. Velaux et la Fare sont intégrés dans le projet de Carré des Villes.

- Le pôle pétrochimique de la Mède est coupé en deux, pensé dans le Scot de l'Ouest Etang de Berre, mais pas de MPM. Trop loin de Marseille ?

- La coupure d'urbanisation prévue dans le Scot du Pays d'Aix à la sortie de St Victoret n'est pas poursuivie dans le Scot de MPM à Pas des Lanciers.

- A Vitrolles et Marignane les deux Scot indiquent des zones de développement, sur les deux villes, sont-elles pensées en cohérence ?

Les actions pour tenir l'objectif de l'étalement urbain diffèrent selon les SCOT : principes de densification, de revitalisation, limitation de l'ouverture à l'urbanisation,...

La réalité des projets en cours n'est pas tout à fait en phase avec les projets en cours : présences de projets dans des coupures d'urbanisation, projets de logement plus faible que l'objectif annoncé,...

Une rareté du foncier - effet indirect d'un important mitage sur le territoire - qui met en compétition les usages (résidentiels, commerciaux, productifs).

Le récolement des zones protégées et des coupures d'urbanisation prévues dans les SCOT dessine 5 grands territoires de projet distincts.

Les SCOT indiquent 13 zones de développement principales, qui pèsent 2/3 des emplois et logements dans le 1/3 central de la métropole.

La juxtaposition des projets d'urbanisation ne montrent pas de vraies contradictions mais plutôt des zones d'interfaces «non pensées».

De grands secteurs de développement identifiés

1 - La vallée de l'Huveaune

2 - Le littoral d'Euromed à l'Estaque

3 - Les quartiers Nord

4 - La vallée Gardanne - Cabriès

5 - L'extension sud-ouest d'Aix vers les Milles et l'Arbois

6 - Vitrolles - Marignane

7 - Châteauneuf - Gignac

8 - Le « Carré des villes » (Berre, Rognac, La Fare, Velaux)

9 - Salon - Pélissanne

10 - La continuité urbaine entre Martigues et Istres

11 - L'axe Sénas - Mallemort - Charleval

12 - Port-de-Bouc - Laréva

13 - Le port de Fos

La Métropole
Les SCOT

Tissu urbain continu
Tissu urbain discontinu
Zones d'Activités et Zones Commerciales

Projets en cours ou à l'étude recensés en 2015:
économie
habitat

COMPILATION DES DONNÉES SCOT :

Coupure d'urbanisation :
liée à un corridor écologique
liée à une limite de l'urbanisation

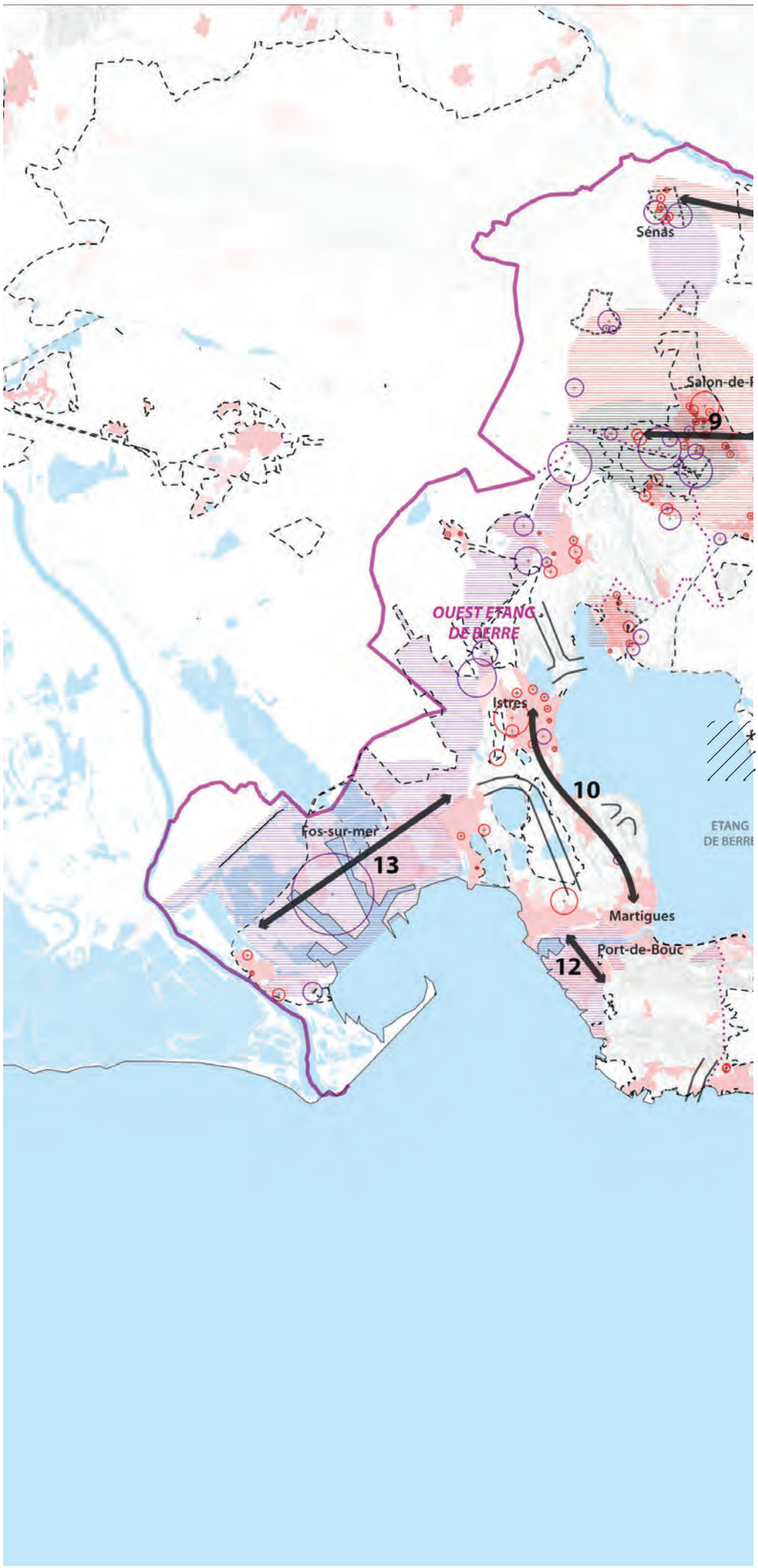
Zones préservées de l'urbanisation
(PN, RNN, NATURA 2000, ZNIEFF de type I, RNR, PNR, PIG)

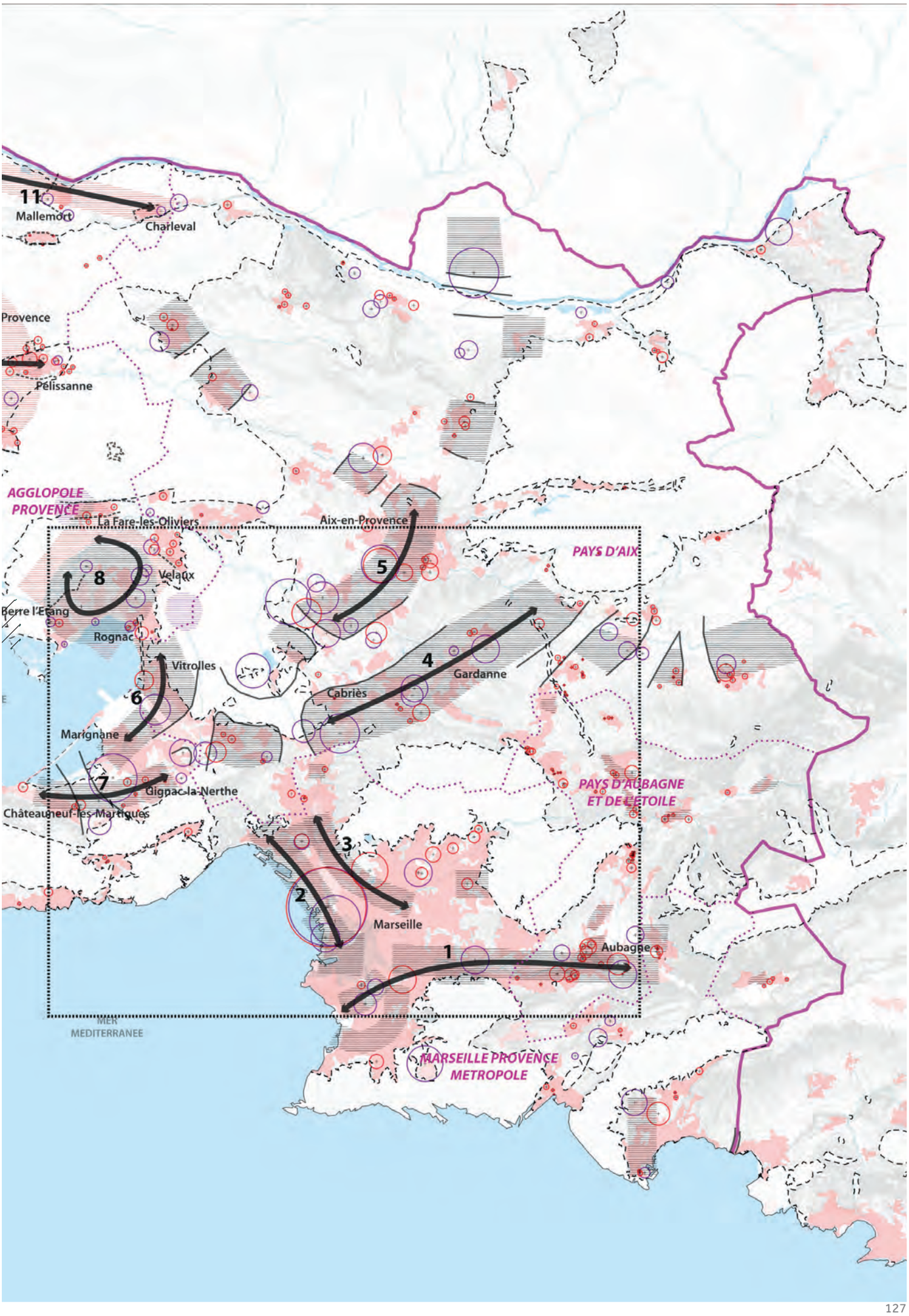
Zones de développement :
mixte
(résidentiel, commercial, économique)
résidentiel
économique

AIX-MARSEILLE-PROVENCE METROPOLE
DATE : 26.06.2015

SOURCES : Institut Géographique National (IGN) - 2006/2014 ; Centre Régional de Information Géographique (CRIGE) de la région Provence Alpes Côte d'Azur - 2004/2010 ; Corinne Land Cover RPG RGP - 1990/2006 ; AGAM ; SCOT Agglopole Provence ; SCOT Pays d'Aix ; SCOT Pays d'Aubagne et de l'Etoile ; SCOT Marseille Provence Métropole ; SCOT Ouest Etang de Berre

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 km




11
Mallemort
Charleval
Provence
Pélissanne
AGGLOPOLE PROVENCE
La Fare-les-Oliviers
Aix-en-Provence
PAYS D'AIX
8
Velaux
5
Berre l'Etang
Rognac
Vitrolles
4
Gardanne
Cabriès
6
Marignane
7
Gignac-la-Nerthe
Châteauneuf-les-Martigues
PAYS D'AUBAGNE ET DE L'ETOILE
3
2
Marseille
1
Aubagne
MER MEDITERRANEE
MARSEILLE PROVENCE METROPOLE

LA VOCATION AGRICOLE DU TERRITOIRE EST CONFIRMÉE

L'agriculture tient une place importante dans l'ensemble des Scot, même si les terres agricoles n'ont pas toutes le même poids dans le territoire. Cf. tableau ci-dessous[1]. Certains, comme le Pays d'Aubagne, démarrent d'ailleurs leur réflexion stratégique sur la question agricole[2], et tout particulièrement le devenir des terres arables. Tous affirment **la nécessité de conserver la vocation agricole du territoire.** Certains mettent en avant l'intérêt pour l'économie locale de conserver une capacité productive des terres arables. D'autres, leur valeur paysagère et touristique. D'autres encore s'appuient sur son rôle environnemental.

Agglopole	54%
Pays d'Aix	46%
Ouest Etang de Berre	38%
Pays d'Aubagne et de l'Etoile	33%
MPM	18%

Proportion de terres agricoles par territoires de Scot d'après le mode d'occupation des sols donné par le Corine Land Cover en 2006

La proportion est calculée par rapport à la surface du territoire restant après soustraction des terres protégées (Parc régional, Natura 2000, ZNIEFF,...)

La place de l'agriculture et de la nature dans chacun des territoires

A la lecture des Scot, on note que dès lors que les territoires sont structurés et que l'agriculture tient une place importante dans l'économie locale, le statut des terres agricoles n'est pas remis en cause. Les territoires dont la capacité productive est visible ont une meilleure capacité à résister à la pression agricole. C'est bien perçu dans les Scot du Pays d'Aix et de l'Ouest de l'Etang de Berre.

Une deuxième dimension rentre en compte : la question environnementale. Elle est particulièrement importante à l'ouest de la métropole, où l'occupation agricole permet de maintenir la nappe de la plaine de la Crau. Ailleurs, c'est l'imbrication forte entre les terres agricoles et de grandes étendues à forte qualité environnementale qui apporte une forme de protection. Ailleurs encore, la préservation des terres agricoles croise les enjeux de la trame verte et bleue. Dans le Scot d'Agglopole, les terres arables participant au maintien des équilibres naturels font l'objet d'une protection renforcée. Le Scot Ouest Etang de Berre reconnait l'agriculture et la nature comme des éléments structurants du territoire. L'objectif affiché est de maintenir une activité agricole à forte valeur ajoutée, mais laisse aux communes le choix d'en déterminer les limites.

Enfin, la valeur paysagère des terres agricoles, a conduit dans certains territoires (Pays d'Aubagne et MPM) à une sacralisation, plébiscitée par la population. Leur préservation est aussi un enjeu touristique. Cette tendance pourrait s'étendre à d'autres terres agricoles de la métropole, par exemple celles au sud de Miramas, qui aujourd'hui ne sont pas pensées comme une entité cohérente car elles sont sur deux communes. Dans le pays d'Aix, il n'y a pas encore urgence à sacraliser, et l'agriculture reste viable malgré une urbanisation diffuse. Dans certains secteurs comme la plaine des Milles ou Puyricard, où la terre est « bonne », les propriétés agricoles jouxtent des endroits très urbanisés. Cette mixité ville-campagne apporte une qualité paysagère indéniable, qui renforce l'attractivité du territoire.

Cette valeur paysagère est parfois utilisée comme élément de marketing du territoire : les Scot d'Ouest étang de Berre et d'Agglopole insistent sur le paysage identitaire spécifique que forme ce territoire irrigué et productif, grâce au réseau d'irrigation gravitaire de Craponne. Les diagnostics posent d'ailleurs clairement la question de l'appartenance de leur territoire à la plaine de la Crau toute entière, qui aujourd'hui n'a pas été intégrée à la métropole...

Le devenir des secteurs productifs

On constate deux stratégies inverses vis à vis des terres agricoles productives : le Pays d'Aix et Agglopole Provence encouragent l'agrégation des terres pour leur donner une visibilité, et par là une forme de reconnaissance, alors que l'Ouest de l'Etang de Berre cherche à maintenir de petits îlots agricoles pour leur qualité environnementale et paysagère.

Le ScoT du Pays d'Aix vise à préserver l'homogénéité et les capacités des cœurs de production agricole avec comme enjeu de maintenir des territoires destinés à la production alimentaire. Les territoires remarquables identifiés se concentrent sur la plaine des Milles, la Vallée de la Durance, le plateau de Puyricard, la haute vallée de l'Arc.

Le ScoT vise notamment à maintenir de grandes superficies cumulées pour conserver une bonne visibilité, envoyant un message fort pour limiter les spéculations foncières.

Pour y répondre, les extensions urbaines se concentreront dans le tissu existant ou au contact des communes avec des enveloppes réparties entre chacune d'elles. Sur les terres agricoles, la constructibilité sera limitée au seul besoin des exploitations agricoles.

Le Scot Agglopole Provence identifie trois grandes unités agricoles : l'ouest de Salon de Provence, la plaine de Berre, et le bassin de Val de Durance Alpilles. Pour les deux premières, les plaines constituent des limites pour le développement urbain, permettant de soutenir un tissu économique et agricole en place. Pour la troisième, l'enjeu est davantage tourné vers la protection des valeurs identitaires, la promotion de l'agrotourisme et des circuits courts.

1. Voir l'analyse correspondante dans la « nécessité de réglementer l'affectation du foncier » / « le foncier est rare » du livret 2 – « Ce qui change »
2. Le titre du PADD est explicite : « sanctuariser nos terres agricoles pour développer l'agriculture »

Pour y répondre, les extensions urbaines se concentreront sur les pôles de développement identifiés dans les SCoT, consommant potentiellement les terres agricoles interstitielles. En dehors de ces sites, la constructibilité sera limitée aux seuls besoins des exploitations agricoles.

Le Scot Ouest Etang de Berre s'appuie sur des secteurs qui recouvrent à la fois des enjeux environnementaux et productifs. Il s'agit des secteurs dont l'activité est dynamique, spécialisée ou non. Ils se concentrent sur la Crau, le Bassin de Saint Pierre, les grandes exploitations camarguaises et Plan Fossan. Le propos nuance les enjeux de certaines terres, laissant supposer que leur urbanisation pourrait s'opérer sur les secteurs moins actifs, et à proximité des centres urbains.

Le maintien de l'agriculture périurbaine ?

Le Scot du pays d'Aix souligne la nécessité de maintenir certains secteurs agricoles plus ordinaires et présentant des enjeux productifs plus modestes, en convoquant la question du maintien de certains paysages de qualité, notamment en entrée de ville, auxquels s'ajoutent certains espaces de «respiration» entre les espaces urbanisés. Si l'objectif est de maintenir une activité agricole, les enjeux portent également sur le maintien de paysages identitaires avec en contrepoint l'intégration d'un schéma environnemental plus complet. Cette politique est clairement identifiée comme un enjeu d'ordre communautaire, voir métropolitain.

Le Scot d'Ouest Etang de Berre s'appuie sur le dynamisme de l'activité agricole et de son environnement comme vecteur écologique pour laisser aux communes le choix de préserver ou non les terres arables. Ce signal laisse aux communes la possibilité de consommer de la surface si l'activité agricole semble faiblir. Ce signal ne peut que soutenir le phénomène naturel de la mise en friche de terres en vue d'une valorisation spéculative.

Des terres agricoles précieuses pour la protection de l'environnement

Dans le SCOT du Pays d'Aix, la question agricole, à la fois dans ses conceptions paysagères et économiques, est présente de façon forte dès l'introduction. Elle apparaît notamment dans le premier axe du PADD, ainsi résumée : « Reconnaitre le capital environnemental et paysager comme support identitaire du Pays d'Aix : développement maitrisé, « qualité du cadre de vie » et dans le second : « Poursuivre notre mode de développement original : excellence économique, performance agricole, «croissance verte».»

Le pays d'Aix identifie des territoires dont l'imbrication agriculture, nature et identité fonde les territoires mêlant enjeu environnemental et enjeu paysager. Cette trame complète les grandes orientations du Schéma Régional de Cohérence Ecologique.

Dans le Scot d'Agglopole, les secteurs participant au maintien des équilibres naturels, le val de Durance, Pélissanne-La Barben et la plaine de l'Arc, font l'objet d'une protection renforcée. La variété des situations géographique, la présence de l'irrigation gravitaire et des secteurs plus escarpés se traduisent pas de forts potentiels de maintien et de développement pour une agriculture diversifiée : cultures maraichères, arboriculture et prairies de fauche pour les secteurs irrigués auquel s'ajoute la viticulture, l'oléiculture et le sylvo-pastoralisme sur les coteaux et les massifs. Cette trame agri-naturelle s'étend au-delà des corridors du Schéma Régional de Cohérence Ecologique.

Des périmètres sanctuarisés pour maintenir le tissu agricole inclus dans un tissu urbain dense.

Le PADD du SCOT du Pays d'Aubagne et de l'Etoile affiche clairement un objectif de « sanctuarisation des terres nourricières en vue de protéger la ressource foncière agricole à long terme ». Il s'agit de « permettre le développement d'une agriculture périurbaine soutenable ». Cette politique est notamment attestée par « une forte demande en produits de qualité » de la part des habitants du territoire du Scot et de l'agglomération marseillaise.

Tous les SCOT affirment la nécessité de conserver la vocation agricole du territoire.

Les territoires dont la capacité productive est visible ont une meilleure capacité à résister à la pression agricole. On constate deux stratégies inverses vis-à-vis de ces territoires productifs : l'agrégation des terres (Pays d'Aix et Agglopole Provence) et le maintien de petits îlots (Ouest Etang de Berre).

La valeur environnementale - bien que traitée différemment - est souvent mis en avant dans les SCOT afin de maintenir une activité agricole à forte valeur ajoutée.

La valeur paysagère des terres agricoles a conduit à une sacralisation dans certains territoires.

Certains SCOT soulignent la nécessité de maintenir des secteurs agricoles périurbains plus ordinaires (Pays d'Aix, Ouest Etang de Berre).

Les principaux enjeux inscrits dans les documents de planification des Scots

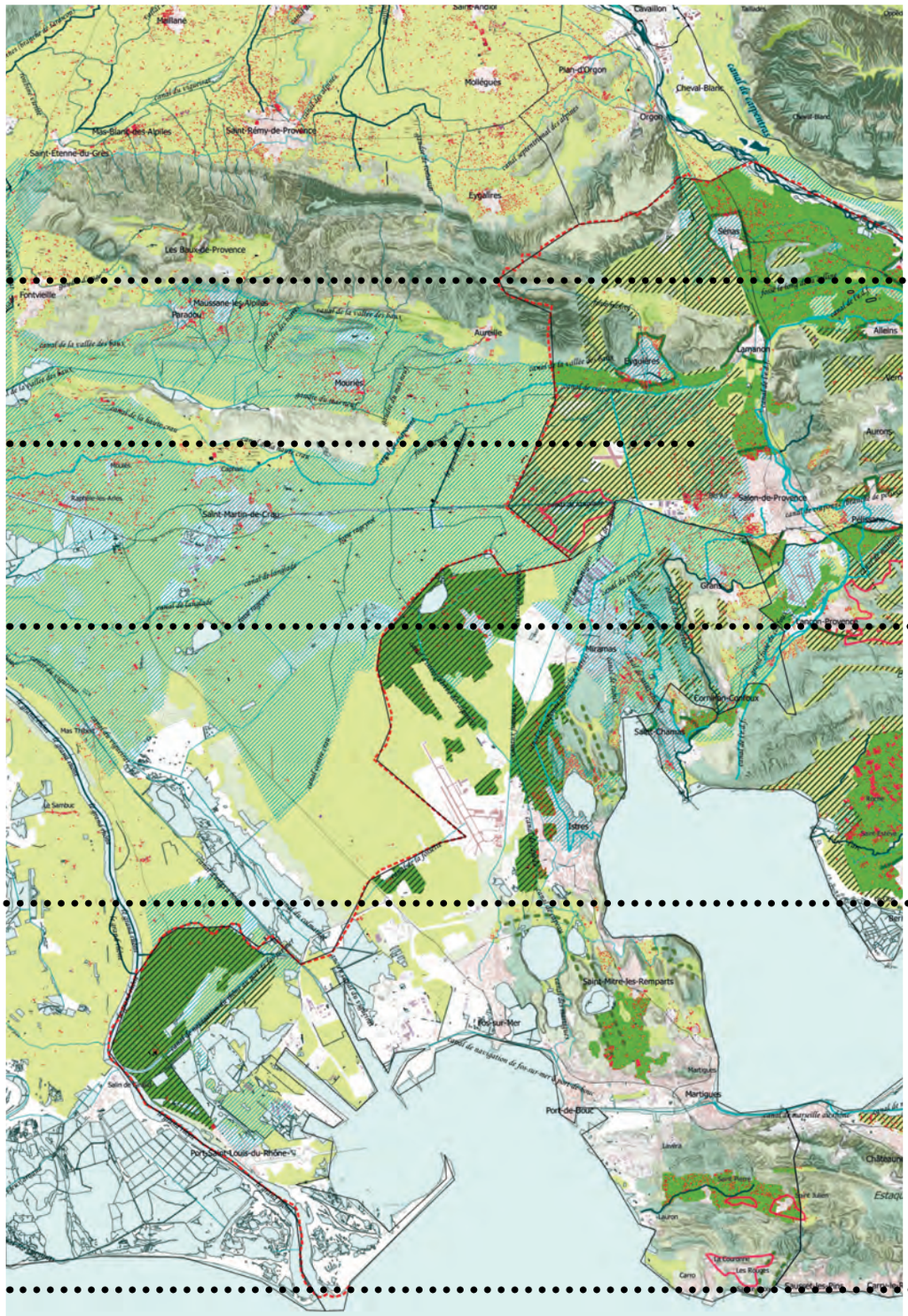
Les grandes plaines agricoles productives:
Enjeux alimentaires

Agriculture et environnement:
Enjeux : développer une diversité des cultures et développer l'agriculture raisonnée

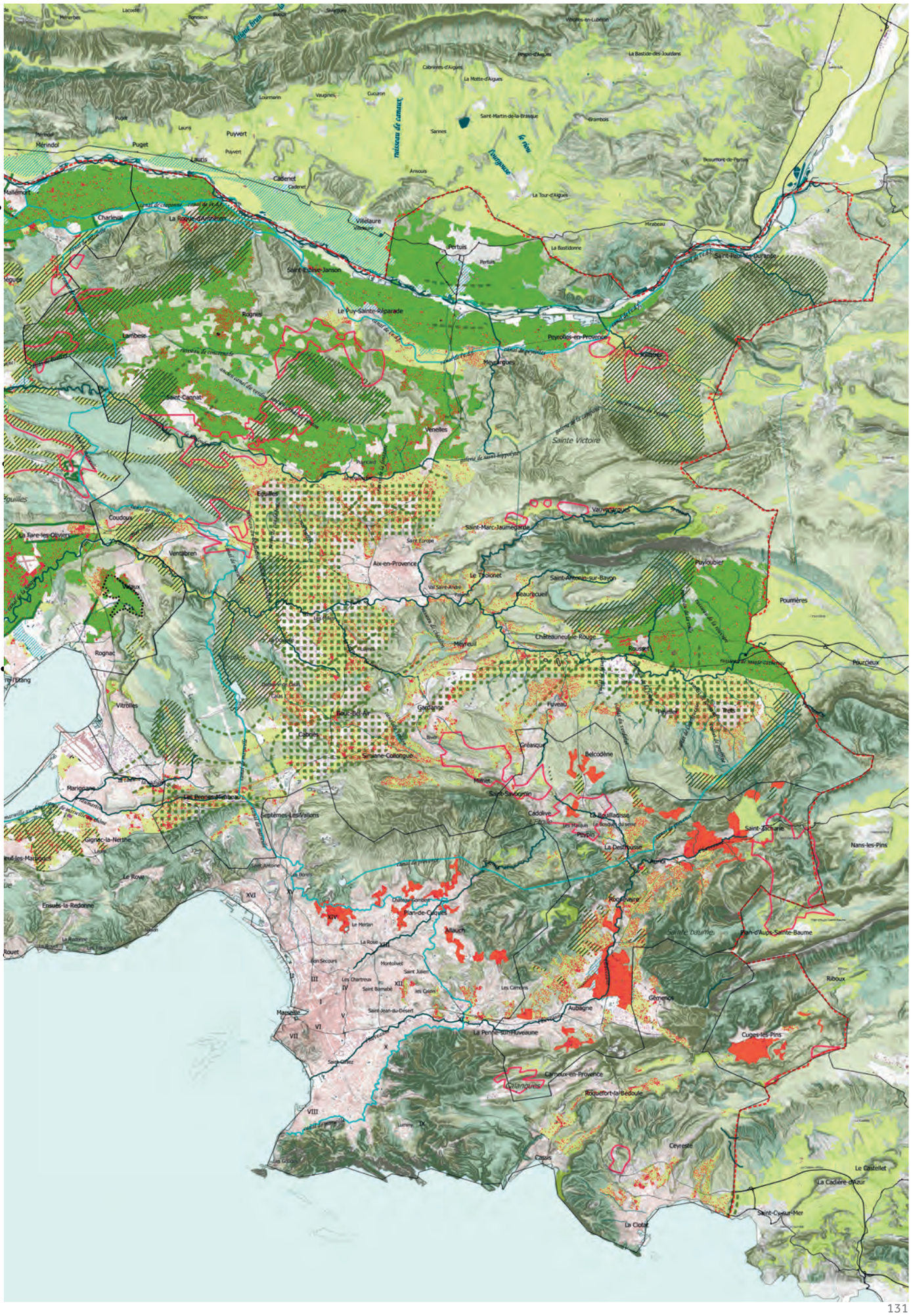
Corridor écologique SRCE:
Enjeux : soutenir une agriculture raisonnée et très diversifiée - protéger des sols

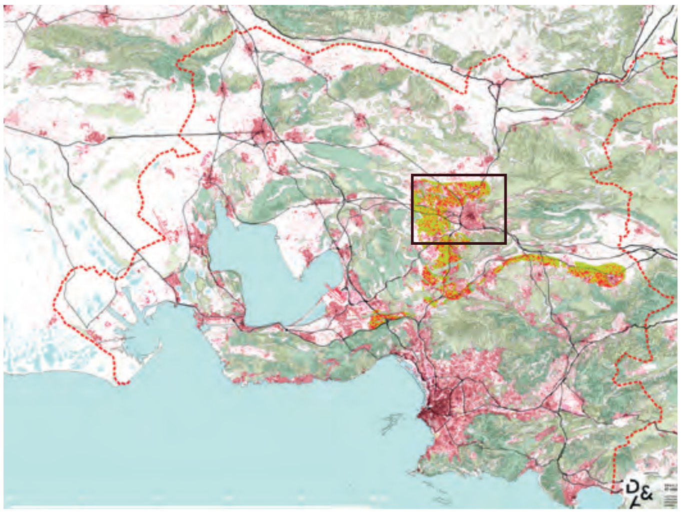
Imbrication ville diffuse et terres agricoles:
Enjeux maintenir un tissu agricole et poursuivre autrement le développement de la ville

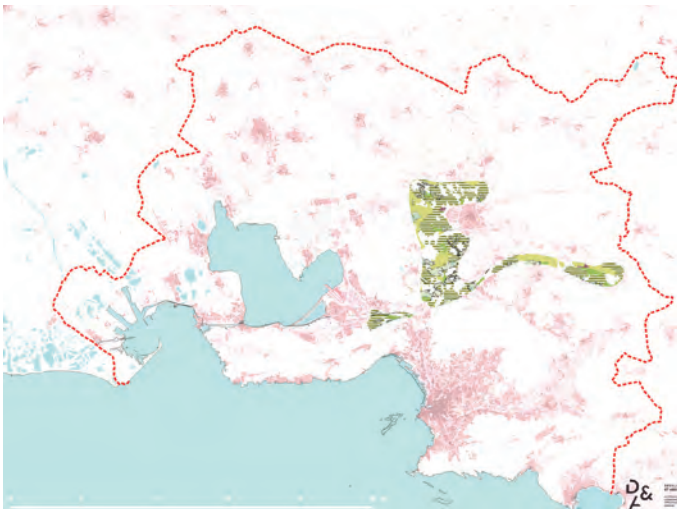
Terres agricoles sacralisées:
Enjeux: maintenir une agriculture urbaine de proximité dans la ville



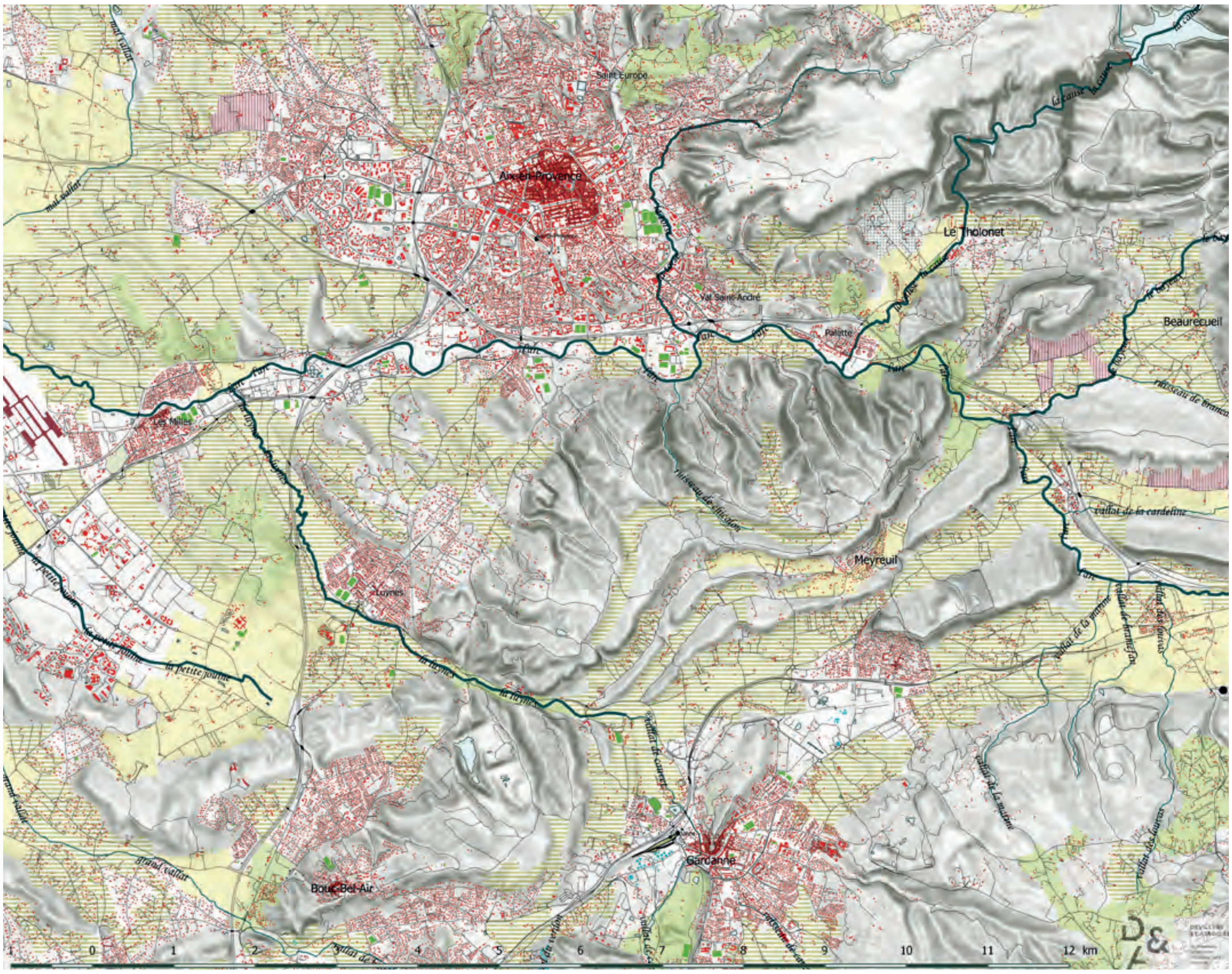
Terres productives
Terres maintenues
Terres avec enjeux environnementaux
Terres et urbanisation diffuse
Terres sacralisées
SRCE: corridors écologiques
Irrigation gravitaire

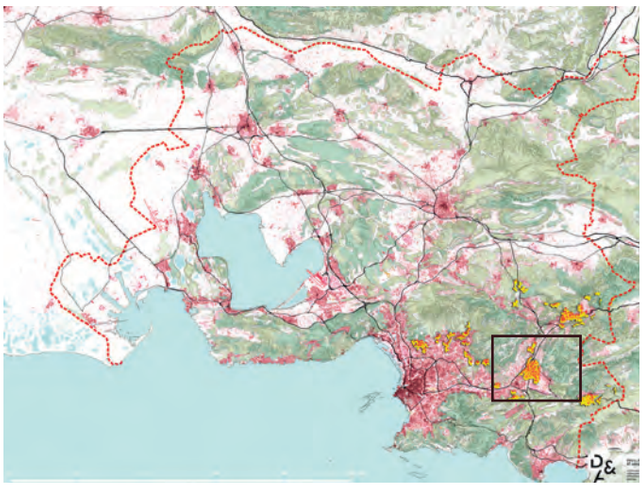

Lacoste
Bonnieux
Sivergues
Vélaux
Pierre-d'Aigues
La Bastide-des-Jourdans
Cabrières-d'Aigues
La Motte-d'Aigues
Lourmarin
Vaugines
Cucuron
Saint-Martin-de-la-Brasque
Grambois
Puget
Lauris
Puyvert
Sannes
Mérindol
Cadenet
Ansouis
Beaumont-de-Pertuis
La Tour-d'Aigues
Mallemort
Charleval
La Roque-d'Antheron
Villelaure
Mirabeau
Pertuis
La Bastidonne
Saint-Paul-lès-Durance
Saint-Estève-Janson
Le Puy-Sainte-Réparade
Rognes
Lambesc
Peyrolles-en-Provence
Meyrargues
Saint-Cannat
Venelles
Sainte Victoire
Equilles
Coudoux
Vauvenargues
Saint-Marc-Jaumegarde
La Fare-les-Oliviers
Ventabren
Aix-en-Provence
Le Tholonet
Saint-Antonin-sur-Bayon
Puyloubier
Beaurecueil
Pourrières
Châteauneuf-le-Rouge
Meyreuil
Rousset
Rognac
Pourcieux
Vitrolles
Gardanne
Fuveau
Peyrolles
Trets
Cabriès
Simiane-Collongue
Gréasque
Belcodène
Marignane
Les Pennes-Mirabeau
Minet
Saint-Savornin
Septèmes-Les-Vallons
Cadolive
La Bouilladisse
Saint-Zacharie
Gignac-la-Nerthe
Peypin
La Destrousse
Nans-les-Pins
Le Rove
Ensuès-la-Redonne
Plan-de-Cuques
Allauch
Roquevaire
Sainte baume
Plan-d'Aups-Sainte-Baume
Ribaux
Gémenos
Aubagne
Marseille
La Penne-sur-Huveaune
Cuges-les-Pins
Carnoux-en-Provence
Calanques
Roquefort-la-Bédoule
Ceyreste
Cassis
Le Castellet
La Cadière-d'Azur
Saint-Cyr-sur-Mer
La Ciotat

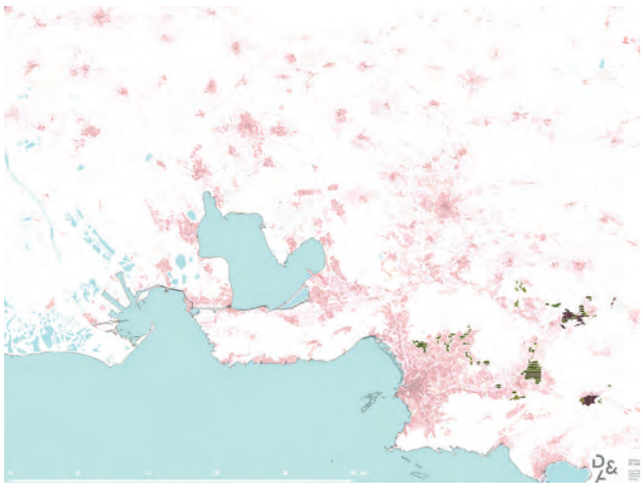




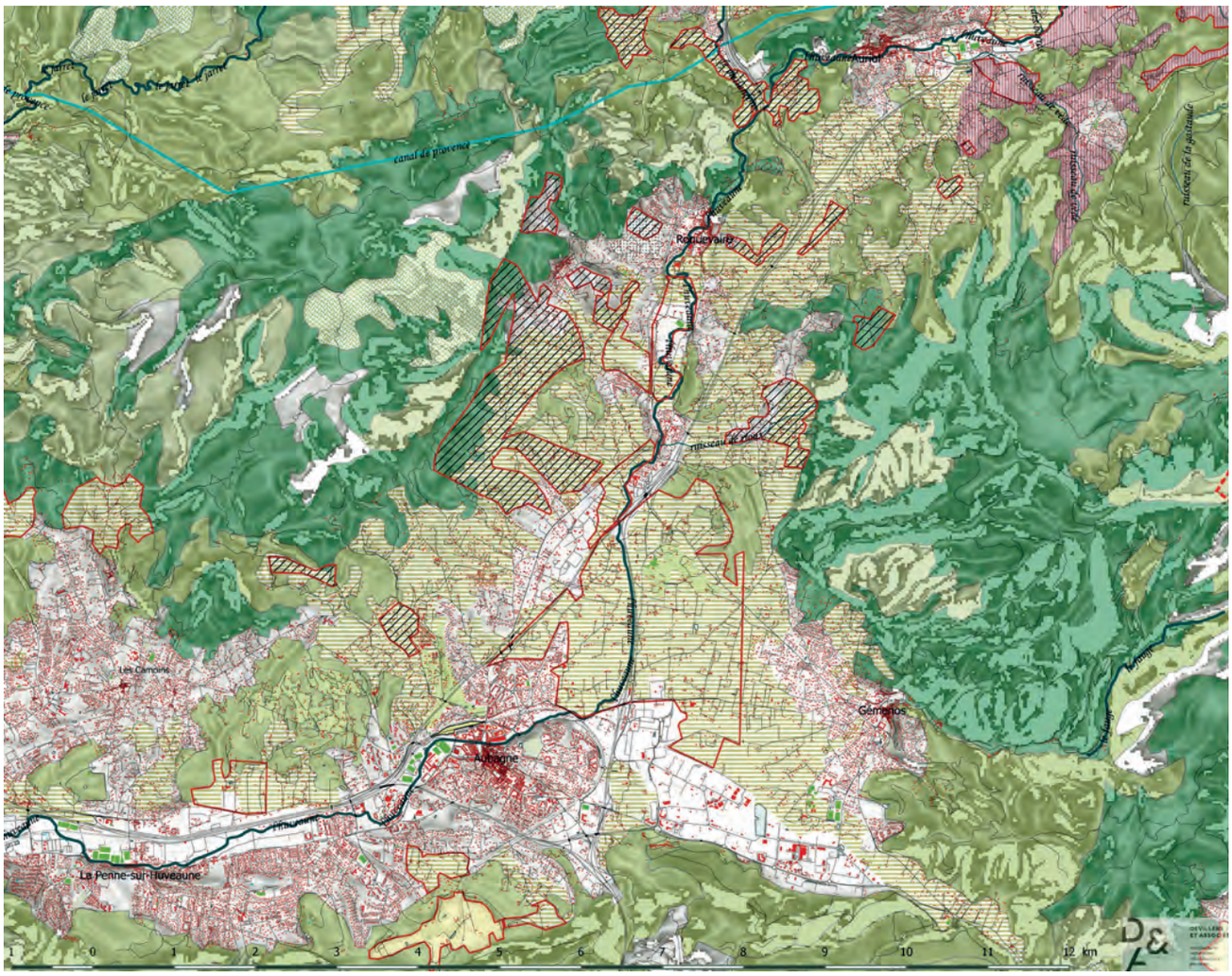
Agriculture périurbaine

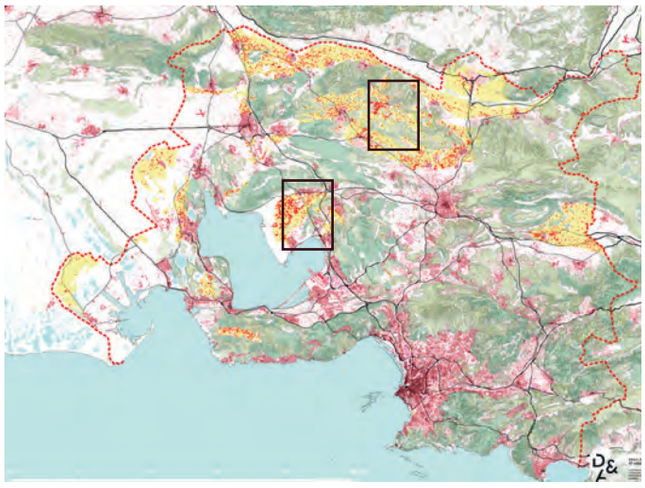


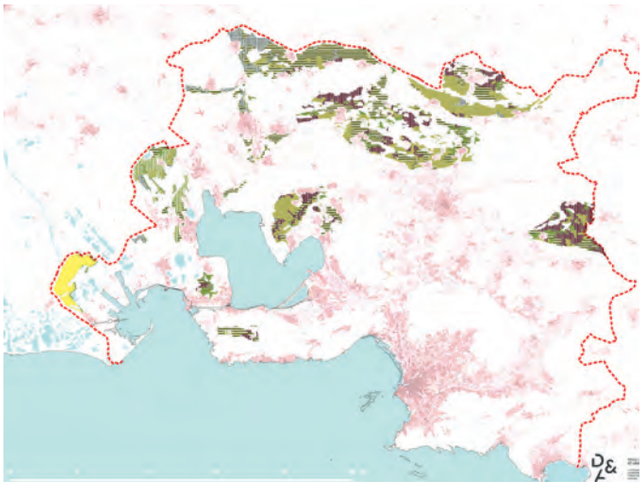




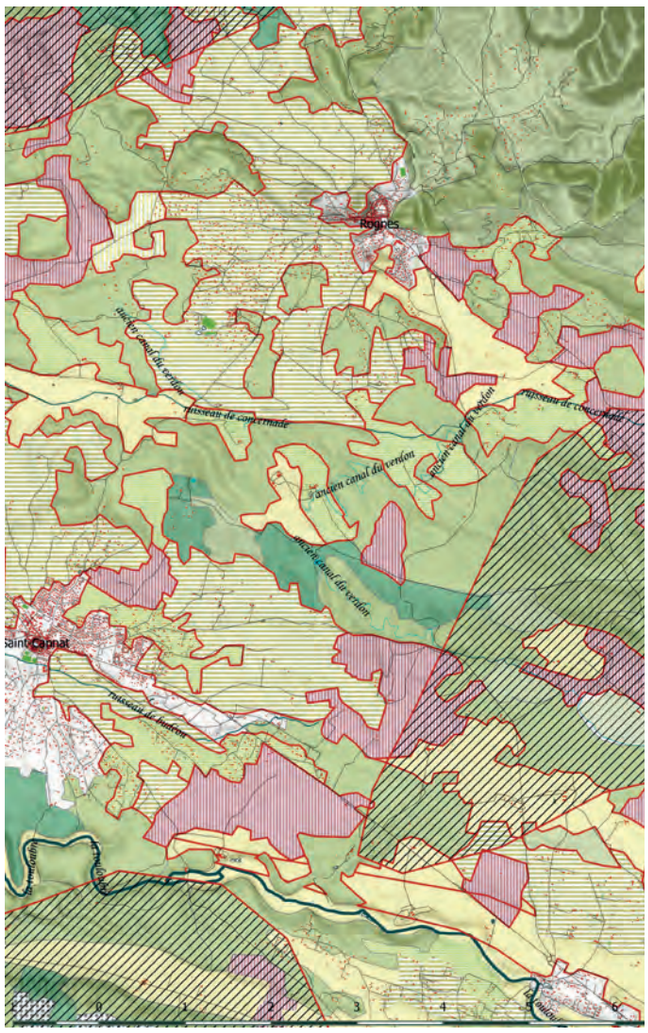
Agriculture protégée par des actions de sanctuarisation des terres

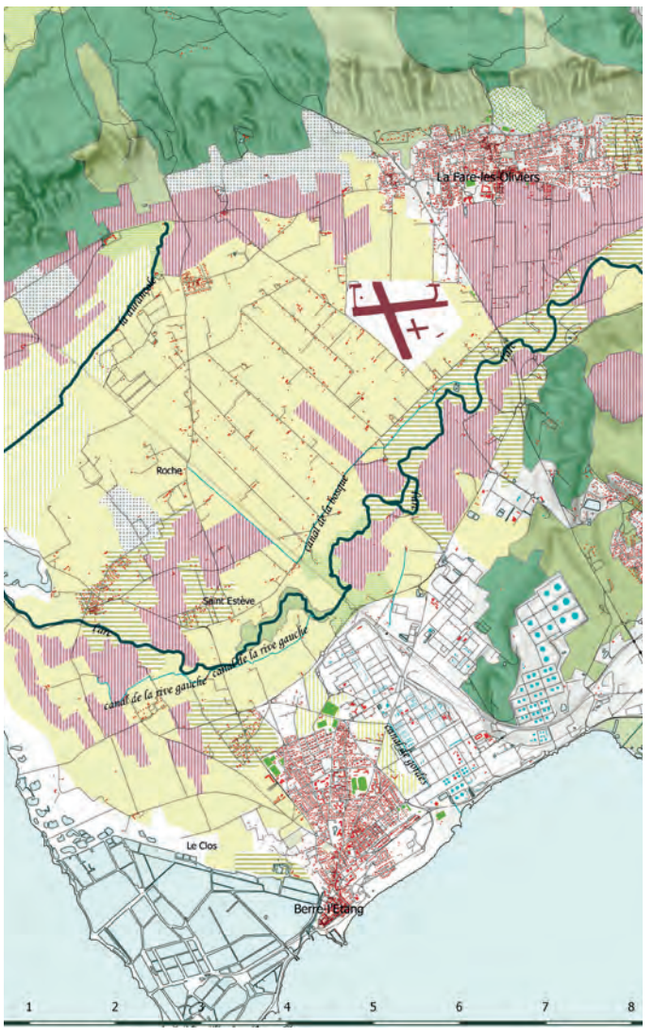


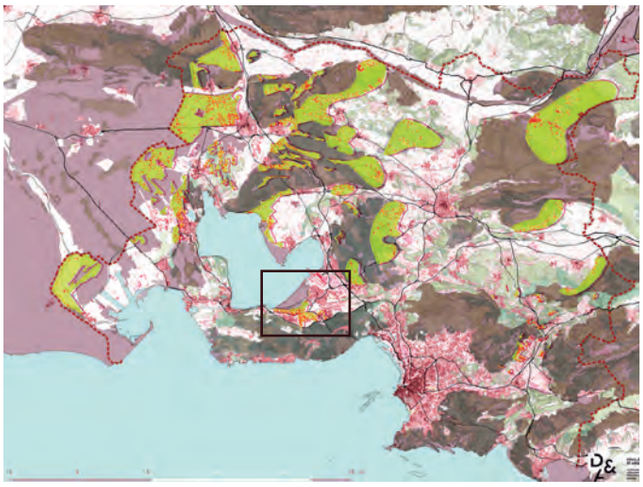


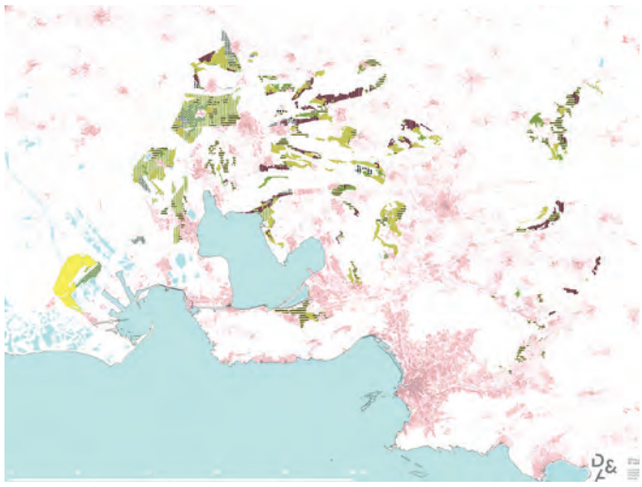
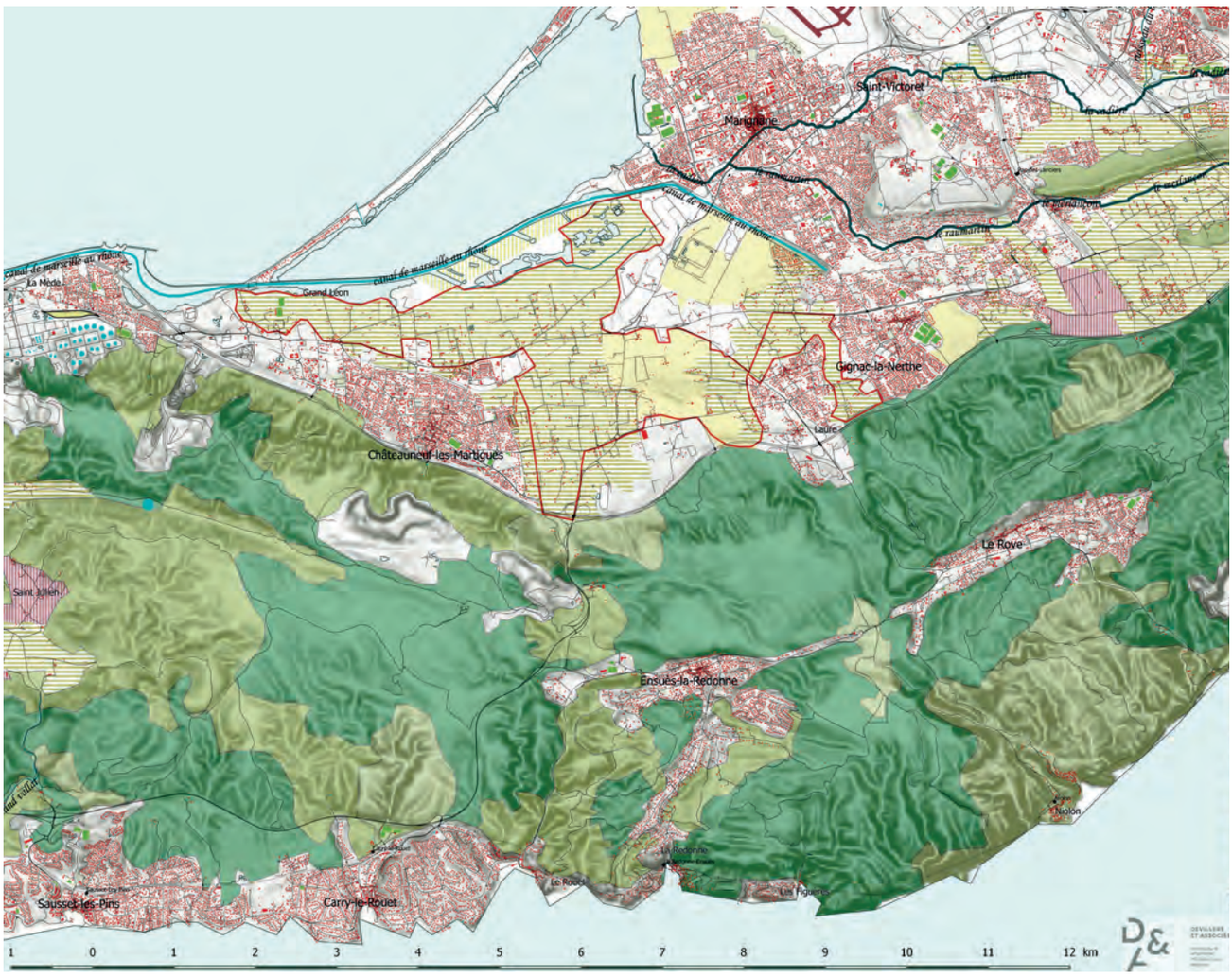


Les principaux territoires de production









Les territoires agricoles participant à la mise en réseau des milieux écologiques