

NOTE TECHNIQUE :

Démarche « Métropole Intense » : appui en ingénierie pour une intensification urbaine d'Aix-Marseille-Provence au service des transitions

Actuellement mal appréhendé et cause de tensions au niveau local, le sujet de l'intensification urbaine devient un impératif face à des injonctions, de prime abord, contradictoires : construire plus de logements et poursuivre le développement économique tout en respectant un cadre législatif national qui fixe des objectifs ambitieux en termes de consommation d'espace et d'émissions polluantes avec le « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN)¹ et « Zéro Emission Nette » ((ZEN)².

C'est pourquoi la Métropole Aix-Marseille-Provence a fait le choix de se saisir de cette problématique à travers une démarche transversale, partenariale et pluriannuelle (2023-2025) autour des enjeux d'intensification (territoriale, urbaine, sociale, etc.) pour en faire un vecteur de développement territorial qui soit synonyme de qualité du cadre de vie, d'atténuation climatique et de décarbonation avec, pour objectif, de formuler des réponses opérationnelles adaptées à sa réalité territoriale.

Articulée avec les enjeux de planification stratégique de la Métropole Aix-Marseille-Provence (SCOT, PLH, PLUi, etc.), cette démarche « Métropole Intense » fait suite à une auto-saisine du Conseil de Développement d'AMP intitulée « Comment densifier nos villes pour les rendre plus agréable à vivre ? » (Mars 2023) ainsi qu'au Comité National de la Refondation (CNR) territorial organisé le 15 mai dernier qui a réuni une centaine de participants (élus, acteurs économiques, associations et société civile organisée) dans une matinée d'échanges et de construction de propositions sur cette question de l'intensification urbaine.

¹ L'objectif « ZAN » vise à réduire de 50 % le rythme d'artificialisation et de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) d'ici 2030 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020, puis à ne plus artificialiser à horizon 2050, tout en laissant la possibilité de compenser l'artificialisation (d'où l'usage du mot "net"). Cf. Plan Biodiversité (2018), Convention citoyenne sur le climat (2020).

² Dans les termes de l'Accord de Paris, l'objectif « ZEN » (ou de neutralité carbone) est entendu comme l'atteinte de l'équilibre entre les émissions de gaz à effet de serre et les puits de carbone, c'est-à-dire les absorptions par les écosystèmes tels que les forêts, les prairies, les sols agricoles et les zones humides, et par certains procédés industriels, tels que la capture et le stockage du carbone. Cf. Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC, 2015), Accords de Paris (2015), loi « Climat & Résilience » (2021).

Elle vise à produire des éléments de connaissances, à les partager auprès des publics concernés (partenaires, élus, propriétaires...) et à élaborer des feuilles de route stratégiques et pré-opérationnelles selon les types de tissus urbains. Elle se compose de plusieurs axes de travail complémentaires que cette note technique vise à détailler.

1. **PROBLEMATIQUE**

Zéro artificialisation nette : la difficile quadrature du cercle

Si le « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN) fait encore débat quant aux modalités exactes de son application, il ne fait plus de doute qu'il compte parmi les défis à prendre en compte pour définir, à l'horizon 2050, des équilibres territoriaux au sein desquels la biodiversité sera préservée et enrichie.

Mais le critère du « ZAN », en restreignant la disponibilité des fonciers constructibles et abordables, entre potentiellement en contradiction :

- avec l'objectif du développement économique, dont l'effort particulier de réindustrialisation ;
- avec la nécessaire réponse aux besoins en logements dans les secteurs dans lesquels l'offre est trop rare et chère, à l'instar des grandes métropoles dynamiques ;
- avec les politiques de rapprochement de l'habitat des secteurs concentrant l'activité dans l'objectif de réduire les mobilités du quotidien et les émissions de CO2 induites.

Budget énergie et CO2 des ménages : se loger, se chauffer, se déplacer, comment arbitrer ?

La hausse du coût de l'énergie, qui a connu des premiers épisodes particulièrement difficiles en 2022, interroge la capacité financière des français non seulement à se loger dans les secteurs tendus, mais également à se chauffer, au sein du parc bâti actuel, et à se déplacer, notamment vers leur lieu de travail. C'est tout le volet « énergie » des ménages français qui devient une source de tension, à la fois du point de vue du budget des ménages mais également du point de vue de la transition vers la neutralité carbone.

Les collectivités et les ménages se trouvent ainsi face à l'équation économique, sociale, et environnementale suivante :

- vaut-il mieux rénover et isoler le parc bâti là où il se trouve, quitte à consentir des dépenses et émissions de CO2 plus importantes pour les mobilités du quotidien ?
- ou vaut-il mieux construire neuf dans les secteurs les plus stratégiques, dans lesquels les équipements, services, emplois sont accessibles à pied, en vélo ou en TC ?

L'immobilier neuf en panne : où et à quels prix pourra-t-on construire et se loger demain ?

Le secteur de l'immobilier connaît, quant à lui, une période de crise de la production du logement neuf, en promotion immobilière comme en construction de maisons, en raison de la conjonction de plusieurs facteurs défavorables :

- la raréfaction et renchérissement du coût du foncier, qui va s'accroître avec la mise en œuvre du ZAN ;
- la hausse conjoncturelle des taux de crédit ;
- la hausse des coûts de construction liée à l'inflation du coût des matières premières, à court terme, et liée à moyen terme au recours progressif aux matériaux biosourcés.
- une demande qui monte, une offre qui peine à sortir de terre, et une acceptabilité sociale de plus en plus délicate

Les prix ont considérablement augmenté après la COVID-19. Comme dans d'autres territoires français qui ont connu une hausse soudaine des prix de l'immobilier avec l'envolée de la demande (+50% sur les 5 dernières années à Marseille, +40% dans les Bouches du Rhône), l'acceptabilité sociale des projets de constructions nouvelles est fortement questionnée, tout spécialement dans les secteurs déjà bâtis, c'est-à-dire ceux vers lesquels le ZAN pointe les développements à venir.

Aix-Marseille-Provence, un territoire particulièrement consommateur d'espace

Aix-Marseille-Provence est un cas à part vis-à-vis des métropoles françaises. Plus vaste métropole de France (3 173 km²), multipolaire, elle est la seule institution à englober à la fois la quasi-totalité de l'aire urbaine (centres urbains + périphéries + autres villes dans l'aire d'attraction) et une grande partie de sa couronne agricole et naturelle.

Cette configuration spatiale a une influence sur le rythme de consommation d'espaces NAF puisque celui-ci est beaucoup plus élevé que dans d'autres métropoles de poids démographique comparable. Sur la période 2012-2020, Aix-Marseille-Provence a accueilli 14 habitants et 4,6 emplois pour chaque hectare consommé, contre 45 habitants et 14 emplois pour la moyenne des 22 métropoles françaises. L'écart d'efficacité spatiale est encore plus marqué vis-à-vis du Grand Paris et du Grand Lyon qui ont accueilli respectivement 360 habitants et 99 emplois par hectare et 120 habitants et 42 emplois par hectare sur la même période.³

2. DESCRIPTION DU BESOIN D'APPUI EN INGENIERIE :

Articulée aux démarches de planification stratégique de la Métropole Aix-Marseille-Provence (SCOT, PLH, PLUi, etc.), et faisant suite une auto-saisine du Conseil de Développement d'AMP intitulée « Comment densifier nos villes pour les rendre plus agréables à vivre ? »⁴ (mars 2023), la démarche « Métropole Intense » est pilotée par la Direction Générale des Services, en transversalité avec les différentes Directions Générales Déléguées, les partenaires identifiés et les prestataires. Elle vise à produire des éléments de connaissances sur l'intensification dans toutes ses dimensions (territoriale, urbaine, sociale, etc.), à les partager auprès des publics concernés (partenaires, élus, propriétaires...) et à élaborer des feuilles de route stratégiques et pré-opérationnelles selon les types de tissus urbains.

³ Données issues de l'observatoire de l'artificialisation du CEREMA : <https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/>

⁴ L'avis du Conseil de développement préconise de lancer un ensemble d'actions pour soutenir la montée en puissance des politiques métropolitaines sur ce sujet. Soutenant l'enjeu de l'intensification urbaine, les membres du CoDev soulignent qu'elle ne réussira qu'avec une stratégie « gagnant-gagnant » dont ils posent quelques jalons concrets : il faut notamment que les usagers des quartiers à densifier ou intensifier y gagnent en qualité de vie.

La Métropole Aix-Marseille-Provence sollicite le « Fonds Vert » pour co-financer plusieurs axes complémentaires de cette démarche, à savoir :

1. Un contrat de Recherche et Développement confié à « Villes Vivantes » (et l'OFCE) qui s'intitule « Mettre l'intensification urbaine au service des transitions d'Aix-Marseille-Provence ». Celui-ci vise à développer un dispositif innovant de « *machine learning* » offrant une connaissance fine du territoire et de ses dynamiques sous l'angle des densités bâties et des densités d'usage. Il s'agit aussi d'une recherche de solutions concrètes (Où ? Comment ? Combien ?) en matière d'intensification, via une modélisation permettant une mesure de l'impact des scénarios d'intensification en termes de CO2, d'énergie, de consommation d'espace, de mobilité et de pouvoir d'achat des ménages. Il s'agit d'un outil d'aide à la décision.
2. Une convention de partenariat 2023-2026 avec l'Institut Méditerranéen des Villes et des Territoires (IMVT) et ses trois écoles (architecture, urbanisme et paysage) pour travailler ces enjeux d'intensification. En 2023, ce partenariat prendra la forme d'un workshop fin août - début septembre pour faire travailler 120 étudiants de l'Ecole Nationale d'Architecture de Marseille (ENSA-M) sur un grand axe (ou transect) allant de Marseille à Salon en passant par Vitrolles, sur une dizaine de sites aux configurations variées. Les étudiants devront proposer les formes les plus adaptées d'intensification pour répondre aux grandes transitions écologiques et climatiques. D'autres partenariats seront esquissés autour de cette thématique, notamment le nouveau programme « POPSU Transitions ».
3. Un travail confié aux agences d'urbanisme AGAM et AUPA, pour accompagner l'ensemble de la démarche « Métropole Intense » : bases de données, développement de l'outil à la maille, participation au programme POPSU Transition que la Métropole dédie à la thématique de l'intensification, etc.

3. CALENDRIER ET BUDGET

La Métropole Aix-Marseille-Provence sollicite l'axe « Soutenir l'ingénierie des collectivités pour leurs projets de transition écologique » du Fonds Vert pour contribuer au financement de la première phase de la démarche « Métropole Intense », soit les actions programmées entre le second trimestre 2023 et le premier trimestre 2024.

L'étude principale « Mettre l'intensification urbaine au service des transitions d'Aix-Marseille-Provence » devrait débuter en mai 2023 et s'achever 24 mois plus tard. Conformément au contrat de Recherche et Développement, cette étude est co-financée par « Villes Vivantes » (à hauteur de 66 000€ HT) et la Métropole AMP (à hauteur de 150 000€ HT).

Un premier contrat de coopération public-public va être signé avec l'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Marseille (ENSA-M) pour l'organisation d'un workshop fin août/début septembre 2023.

L'appui des agences d'urbanisme (AUPA, AGAM) sera continu tout au long de la démarche.

Plan de financement 2023 :

Missions	Montants HT	Fiancement Etat 80%	Financement AMP 20%
Contrat R&D Villes Vivantes / OFCE : « Mettre l'intensification urbaine au service des transitions d'Aix-Marseille- Provence »	150 000	120 000	30 000
Convention de partenariat avec l'IMVT	80 000	64 000	16 000
Appui des agences d'urbanisme	100 000	80 000	20 000

Echéancier des dépenses pour la période 2023-2025 :

Missions	2023	2024	2025	Total
Contrat R&D Villes Vivantes / OFCE : « Mettre l'intensification urbaine au service des transitions d'Aix-Marseille- Provence »	60 000	60 000	30 000	150 000
Convention de partenariat avec l'IMVT	30 000	30 000	20 000	80 000
Appui des agences d'urbanisme	40 000	40 000	20 000	100 000
	130 000	130 000	70 000	330 000

