

Par-delà les limites communales, le fleuve au cœur du projet de territoire métropolitain ? Comparaison entre Perpignan et Toulouse

Beyond communal boundaries, the river at the heart of metropolitan project? A comparison between Perpignan and Toulouse

Sylvain RODE¹, Philippe VALETTE²

¹Université de Perpignan Via Domitia, Département Géographie et Aménagement, UMR 5281 ART-Dev - sylvain.ode@univ-perp.fr

²Université de Toulouse Jean Jaurès, Département de Géographie, Aménagement et Environnement, GEODE UMR 5602 CNRS – philippe.valette@univ-tlse2.fr

RÉSUMÉ

Le processus de reconquête et de mise en valeur des fleuves urbains a progressivement pris de l'ampleur, au point d'être devenu un passage obligé pour les villes fluviales. L'interface ville/fleuve fait ainsi figure d'espace de projet stratégique, et son aménagement d'enjeu majeur. Nous analysons cette reconquête dans deux villes du Sud-Ouest de la France, Perpignan et Toulouse. Les projets d'aménagement de la Garonne dans l'agglomération de Toulouse (Grand Parc Garonne) et de la Têt dans l'agglomération de Perpignan (Es Têt), actuellement en cours de définition et de mise en œuvre opérationnelle, inscrivent le fleuve au cœur du projet de territoire énoncé et porté par les pouvoirs intercommunaux, témoignant d'un changement d'échelle d'intervention. Ces deux projets permettent d'interroger les ambitions qui sont assignées au fleuve dans les stratégies de développement à l'échelle intercommunale, ainsi que l'apport de ce périmètre d'action plus large. Le passage de l'échelle communale à l'échelle intercommunale infléchit-il véritablement ces projets, les enrichit-il de dimensions nouvelles ? Ou n'est-il finalement qu'un changement d'échelle sans réel changement du contenu des politiques publiques mises en œuvre ?

ABSTRACT

The process of reclaiming urban rivers has gradually grown in importance to become a necessary step for river cities. The city/river interface thus appears as a strategic project space, and its (re)development as a major stake. This reclaiming is analyzed in two cities of south-west France, Perpignan and Toulouse. The development projects of the Garonne in the agglomeration of Toulouse (*Grand Parc Garonne*) and of the Têt in the agglomeration of Perpignan (*Es Têt*), currently in the process of definition and operational implementation, put the river at the heart of the territorial project defined and supported by the inter-municipal authorities. These two projects illustrate a change in the scale of intervention. They make it possible to question the ambitions assigned to the river in development strategies at an inter-municipal scale, as well as the contribution of this broader scope of action. Does the transition from the communal scale to the intercommunal scale really influence these projects, enriching them with new dimensions? Or is it, in the end, only a change of scale without any real change in the contents of the public policies implemented?

MOTS CLES

Fleuve, Perpignan, projet de territoire, Toulouse, ville

1 INTRODUCTION

Le processus de reconquête et de mise en valeur des fleuves urbains a débuté en France dans les années 1980, à Lyon en particulier, et a progressivement pris de l'ampleur, au point d'être devenu aujourd'hui un passage obligé pour les villes fluviales, quelle que soit leur taille. L'interface ville/fleuve fait ainsi figure d'espace de projet stratégique, et son aménagement d'enjeu majeur.

En France, un changement d'échelle semble s'opérer depuis quelques années dans la mise en œuvre de ces projets, qui ambitionnent désormais de se déployer à l'échelle intercommunale. Après avoir d'abord été conçus à échelle communale et surtout concerné les fronts d'eau dans les centres-villes anciens, les projets de reconquête et de mise en valeur des fleuves urbains s'inscrivent de plus en plus dans des projets de territoire mis en œuvre à l'échelle des intercommunalités urbaines. Ce processus de revalorisation concerne donc des territoires plus vastes et plus variés qu'auparavant : espaces urbains centraux, mais aussi espaces naturels ou semi-naturels des communes périphériques. C'est le cas dans l'agglomération de Toulouse avec le projet Grand Parc Garonne porté par Toulouse Métropole, ainsi que dans l'agglomération de Perpignan avec le projet Es Têt porté par Perpignan Méditerranée Métropole. Ces deux projets permettent d'interroger les ambitions qui sont assignées au fleuve dans les stratégies de développement à l'échelle intercommunale, ainsi que l'apport de ce périmètre d'action plus large. Le passage de l'échelle communale à l'échelle intercommunale infléchit-il véritablement ces projets, les enrichit-il de dimensions nouvelles ? Ou n'est-il finalement qu'un changement d'échelle sans réel changement du contenu des politiques publiques mises en œuvre ?

2 METHODE

Cette étude s'appuie sur un suivi attentif des deux projets, de leur conception à leur mise en œuvre opérationnelle. Pour cela, un corpus documentaire a été analysé, composé de différents documents de programmation (cahier des charges, Plan Guide, etc.). Une série d'entretiens semi-directifs a été menée auprès des acteurs de la maîtrise d'ouvrage politique et technique de ces projets (élus communautaires et chefs de projet) afin d'en cerner les ambitions politiques et le contenu programmatique. Enfin, la participation à un certain nombre de réunions publiques de concertation sur ces projets et d'événements festifs visant à les présenter et les faire vivre a permis de collecter un matériau précieux, aussi bien pour ce qui est de la vision de la maîtrise d'ouvrage qu'en termes de choix de conception des aménagements proposés par les équipes de maîtrise d'œuvre.

3 RESULTATS ET DISCUSSION

3.1 Le fleuve, désormais au cœur des projets de territoire intercommunaux ?

Si la Garonne à Toulouse et la Têt à Perpignan ont fait l'objet d'une série d'aménagements à l'échelle communale au cours des années 1990 et 2000 (Valette et Carozza, 2013 ; Rode, 2017), ceux-ci sont restés ponctuels et ont essentiellement concerné le front d'eau dans sa traversée du centre-ville. Pourtant, dans les deux agglomérations, ces projets de reconquête et de mise en valeur du fleuve ont été récemment mis à l'agenda intercommunal (à la fin des années 2000 à Toulouse, au milieu des années 2010 à Perpignan). La mise en valeur du fleuve à l'échelle intercommunale devient un enjeu majeur au sein du projet de territoire énoncé et porté par les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) que sont Toulouse Métropole et Perpignan Méditerranée Métropole. Le fleuve doit ainsi devenir une épine dorsale qui structure et innerve l'ensemble du territoire métropolitain, contribuant à sa qualité et à son développement touristique, et faisant trait d'union entre les différentes communes. Il s'agit aussi par là de faire exister le territoire intercommunal – qui est bien un territoire de projet – à travers un projet commun. La place importante qu'occupent ces projets de revalorisation du fleuve au sein du projet de territoire se lit à travers les modes de portage, de pilotage et de conception spécifiques qui sont mis en œuvre localement. A Toulouse, pour le Grand Parc Garonne, la maîtrise d'ouvrage technique et une partie de la maîtrise d'œuvre sont assurées par Toulouse Métropole directement au moyen d'une équipe dédiée (l'équipe Grand Parc Garonne, détachée du service Grands Projets, qui fonctionne de façon quasi-indépendante). A Perpignan, une co-maîtrise d'ouvrage a été mise en place entre la communauté urbaine et la ville pour assurer le pilotage du projet. En outre, ces projets s'efforcent de mettre en œuvre diverses formes de concertation afin

d'intégrer les attentes des riverains et des citoyens.

Mais si ces projets sont affichés et portés comme des axes prioritaires du projet de territoire à échelle intercommunale, il convient d'interroger les apports et les limites de cette nouvelle échelle d'action.

3.2 Des projets à échelle intercommunale pour quelle plus-value ?

Ce changement d'échelle pose une série de questions quant à son effectivité dans la conception et la mise en œuvre opérationnelle de ces projets de reconquête et de mise en valeur des fleuves urbains.

Tout d'abord, quelle est la réalité du caractère intercommunal, métropolitain, de ces projets ? Ne demeurent-ils pas essentiellement des projets urbains, centrés sur la requalification du fleuve dans sa traversée de la ville-centre et ne faisant qu'une place secondaire aux autres communes ? Dans le cas du GPG, le constat s'impose d'une assez forte concentration des opérations d'aménagement et des moyens sur la ville-centre, voire le centre-ville de Toulouse (quais, ports, île du Ramier). Dans les autres communes concernées, les projets sont bien plus modestes (et logiquement les interventions moins lourdes car concernant des milieux naturels ou semi-naturels). Cela témoigne d'un souci louable de ménagement de ces espaces sensibles (et non d'aménagement lourd), mais donne *in fine* l'impression d'un projet très centré sur Toulouse et les enjeux d'aménagement urbain. De fait, l'implication des autres communes concernées par le GPG s'avère être à géométrie très variable. Cela ne risque-t-il pas de renforcer des clivages entre territoires riverains de la Garonne, avec d'un côté des vitrines bénéficiant à plein des aménagements réalisés et de l'autre des arrière-cours dégradées et peu valorisées ? Pour sa part, le projet Es Têt débute par les aménagements dans la traversée de Perpignan, qui sont conçus comme une « vitrine du projet » d'ensemble. Ce n'est qu'ensuite que se font la conception et la mise en œuvre du projet dans les autres communes. Là encore, cela peut donner l'impression d'un projet d'aménagement urbain centré sur Perpignan. Mais l'analyse montre que cette impression tient surtout au phasage du projet et que la dimension intercommunale du projet est envisagée comme structurante. Afin de faire en sorte que ce ne soit pas un projet pour la ville-centre uniquement, mais bien pour l'ensemble des communes traversées par la Têt, chaque commune concernée bénéficiera d'une connexion à la voie douce et au fleuve, via l'aménagement d'une « porte » (point d'entrée avec quelques aménagements légers).

La seconde question est relative au contenu programmatique de ces projets : celui-ci est-il enrichi par ce déploiement à échelle intercommunale ? Si l'on peut considérer que l'efficacité de certaines actions pourrait être accrue par leur mise en œuvre à une échelle intercommunale – plus vaste et donc potentiellement plus cohérente et efficace qu'un projet cantonné à l'échelle communale –, qu'en est-il ? Deux enjeux centraux de ces projets peuvent nourrir ce questionnement. Le développement des mobilités douces tout d'abord, qui est au cœur des deux projets. Le projet Es Têt entend ainsi « développer un axe structurant pour les modes doux » sur les 22 km du fleuve dans la traversée du territoire intercommunal. La mise en place d'un cheminement continu est également un objectif du GPG. Depuis plusieurs années, des initiatives ont permis de créer des cheminements le long de la Garonne (sur les coteaux, sur les digues, le long des berges). L'ambition est ainsi de relier l'ensemble de ces cheminements et de permettre le franchissement d'une berge à l'autre comme récemment avec la réhabilitation d'une passerelle à Gagnac-sur-Garonne. Ce déploiement des modes doux à échelle intercommunale est ainsi sensé permettre le développement des connexions entre communes, entre l'amont et l'aval, entre l'arrière-pays et le littoral, bref participer d'un meilleur maillage en voies douces à l'échelle du territoire. La pertinence de l'échelle intercommunale semble ici avérée. Le second enjeu est celui de l'environnement, affiché comme un enjeu majeur de ces projets. Mais qu'en est-il par exemple de la question de la continuité écologique des cours d'eau, pour laquelle une réflexion à échelle intercommunale semble plus adaptée et cohérente qu'une réflexion qui se limiterait à l'échelle communale ? La dimension intercommunale ne semble pas ici véritablement infléchir la nature et le contenu de ces projets, ni être saisie comme une occasion pour réfléchir de manière globale à certains enjeux environnementaux majeurs, pour lesquels elle pourrait pourtant apporter une plus-value.

BIBLIOGRAPHIE

- Rode, S. (2017). Reconquérir les cours d'eau pour aménager la ville, *Cybergeog : European Journal of Geography* [En ligne], Aménagement, Urbanisme, document 806, mis en ligne le 30 janvier 2017. URL : <http://cybergeog.revues.org/27933>
- Valette, P., Carozza, J.-M. (2013). Toulouse face à la Garonne : emprise de l'urbanisation dans la plaine inondable et géohistoire des aménagements fluviaux. *Geographicalia*, 177-203, <halshs-01064468>