

Aménagement du territoire : comment développer la réflexion la pratique sur le grand territoire transfrontalier ?

Gilles PLANAS

Chargé de mission Déplacements et relations transfrontalières, Agence d'Urbanisme Catalane (AURCA).
Urbaniste qualifié OPQU

Présentation

Depuis 2009, l'Agence d'urbanisme catalane (AURCA) s'intéresse au fait transfrontalier dans le cadre de ses réflexions et travaux. Des études thématiques et des échanges techniques ont été conduits. Dans le cadre de ses missions locales et notamment l'élaboration des SCoT nord-catalans, la dimension transfrontalière du territoire a également été prise en considération.

Dès 2013, s'ouvre pour l'AURCA une seconde étape au service d'un projet transfrontalier ambitieux, à géométrie territoriale variable en fonction des thématiques et enjeux (espace catalan, réseau de villes TGV®, points territoriaux de rencontres...) et répondant également aux attentes sud-catalanes. L'Agence aborde des pistes en la matière et entend sensibiliser les acteurs du territoire autour de deux grands thèmes complémentaires : le premier, le développement de l'observation transfrontalière qui alimente le second, l'exercice de prospective territoriale sur des sujets et questionnements qui dépassent les périmètres administratifs et institutionnels.

AURCA 2009-2012 : quatre ans d'expériences dans la réflexion territoriale sur le transfrontalier

En 2007, les élus et acteurs de l'aménagement du territoire de Catalogne-Nord se dotent d'une agence d'urbanisme- l'Agence d'urbanisme catalane. Au-delà du symbole et de l'attachement identitaire, les travaux de l'agence s'inscrivent dans un contexte favorable au développement de la thématique transfrontalière :

- L'arrivée de la grande vitesse ferroviaire à Perpignan permet d'ambitionner la structuration d'un réseau de villes transfrontalier pesant dans l'arc méditerranéen. L'effet TGV® est par ailleurs déjà perceptible en matière d'aménagement urbain¹.

- Une gouvernance émerge avec la mise en place du Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) Pyrénées-Cerdagne en 2011, ou encore les démarches en cours de GECT de l'Eurodistrict de l'Espace catalan transfrontalier (Pyrénées- Orientales et province de Gérone)², groupements coopératifs dotés de la personnalité juridique en vue de mettre en oeuvre des missions, programmes ou projets transfrontaliers.

- Un intérêt de la part des élus et des techniciens sud-catalans pour les démarches portées au Nord ne se dément pas (mesures du Grenelle de l'Environnement, politique sociale de l'habitat, méthodologie des outils de planification, traductions françaises des directives européennes...).

- Par réciprocité, un intérêt de la part des élus et techniciens nord-catalans pour les démarches portées au Sud se confirme (traitement des espaces publics, formes urbaines et densité des villes, méthodologie des outils de planification, traductions catalanes des directives européennes...).

Les élus souhaitent que l'AURCA devienne un partenaire clé des relations transfrontalières en se positionnant à l'interface de l'urbanisme sud-catalan et français³. Grâce à une action volontariste, de nombreux contacts sont pris pour favoriser les échanges techniques en matière d'aménagement et de planification : de l'échange thématique aux projets transfrontaliers en passant par la constitution d'une connaissance territoriale commune.

Aujourd'hui, grâce à une relation de confiance établie entre techniciens, des partenariats se développent principalement avec la Generalitat de Catalogne ou les structures publiques en charge des politiques d'urbanisme et d'aménagement et des politiques sectorielles qui influent sur l'aménagement du territoire ou en dépendent pour partie (économie, transports...).

L'enseignement et la formation sont aussi des relais privilégiés et pilotes dans le renforcement des liens transfrontaliers. Ainsi, des étudiants de l'Université de Gérone (UdG) effectuent des stages au sein de l'AURCA. L'Agence est également intervenue dans le cadre des journées de formation organisées par l'EuroInstitut Catalan Transfrontalier (Université de Perpignan et UdG). De plus, des cours de catalan sont proposés au personnel de l'AURCA.

Les pratiques sud-catalanes peuvent servir de leviers dans l'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) nord-catalans d'un point de vue thématique et méthodologique. Six réunions ont été organisées en 2010 et 2011 entre techniciens de l'AURCA et leurs homologues de la Generalitat en charge de l'élaboration des plans territoriaux partiels sud-catalans. Une étude de la politique d'aménagement commercial sud-catalane a contribué au Document d'Aménagement Commercial du SCoT de la Plaine du Roussillon.

¹ D. Hamelin, *Le projet urbain de la gare de Perpignan : du mythe à la réalité (1994-2010)*.

² MOT-UdG, Livre Blanc de l'Eurodistrict, pour un avenir transfrontalier, p. 140.

³ G. Planas, « Perpignan : développer la réflexion sur le grand territoire de l'espace catalan », p.13.

2013-2015 : Quelles pistes de réflexion pour la prise en compte du fait transfrontalier dans l'observation, la prospective territoriale et les documents de planification ?

À partir du socle d'expériences constitué par ces premières années dans le champ du transfrontalier, trois grands thèmes semblent s'imposer à l'AURCA et vont très certainement impacter ses futures missions mais également celles des structures en charge d'aménagement du territoire de part et d'autre des Albères.

Avant d'engager toute autre démarche, la question de l'observation territoriale est centrale pour étayer, sur des bases partagées, la constitution d'un projet territorial transfrontalier ambitieux et coordonné, s'accorder sur la réalité des situations territoriales et des points de vue de chacun (acteurs et habitants), et permettre de structurer le deuxième thème que l'AURCA aura à traiter dans les prochaines années : la question de la prospective territoriale (cf. plus bas).

L'AURCA a sur la période précédente initiée des démarches créatives pouvant être considérées comme une phase de préfiguration d'un observatoire transfrontalier en matière d'aménagement du territoire :

Dans le cadre d'un appel à projets Conseil Général des Pyrénées-Orientales – Generalitat de Catalunya, l'AURCA s'est associée à la Fundació Privada Girona Universitat i Futur de l'Université de Gérone, pour travailler à un « *Forum d'échange d'expériences et de pratiques urbanistiques intéressantes* » structuré en trois volets :

- Un recueil bilingue d'opérations d'aménagement (99 p., 800 ex.) autour de quatre thématiques (réhabilitation des centralités, traitement des places, place de la nature en ville, aménagement du littoral) ;
- Deux journées visites avec les élus et techniciens dans la région de Gérone puis de Perpignan qui ont fait l'objet de reportages vidéos ;
- Une exposition itinérante baptisée « Deux rues, une place/Dos carrers, una plaça ».

L'AURCA a ensuite élaboré un Mémento économique répondant à un besoin de connaissance réciproque exprimé par les institutions et les acteurs économiques du territoire transfrontalier (87 p., 800 ex.).

L'Agence a également participé activement à l'étude d'observation comparée et d'observation statistique des agglomérations transfrontalières pour la DATAR et capitalise les enseignements pratiques et méthodologiques tirés de cette étude. Ces thèmes d'observation puis de prospective se posent sur des espaces et territoires à géométrie variable, au gré des enjeux identifiés et des outils mis à disposition des acteurs locaux. Ainsi, la question transfrontalière se pose à la fois sur une macro-région allant de València à Lyon-Marseille⁴ (notamment pour la question du devenir de la logistique), sur l'espace catalan dans sa globalité (Catalogne Nord et Sud), sur l'espace catalan transfrontalier au sens « Eurodistrict » du terme, à l'échelle du réseau de villes TGV® (ou Eurocités), mais également à celle de points territoriaux de rencontre : Cerbère-Portbou, vallées de la Rome et du Llobregat d'Empordà, haute et basse Cerdagne, massif des Albères, massif du Puigmal...

L'arrivée de nouveaux outils peut également influencer les échelles d'observation, de prospective puis d'actions, toujours dans cette logique territoriale

d'approche gigogne (par exemple, le pôle métropolitain transfrontalier ou les démarches de type « InterSCoT »).

La question de la prospective territoriale dépasse les cadres administratifs ou de planification aujourd'hui en vigueur et mérite, pour être portée notamment devant les États ou l'Union européenne, d'être pensée à l'échelle transfrontalière. C'est à ce titre que se développe à l'AURCA l'idée d'une réflexion partagée sur les devenir possibles de notre territoire transfrontalier et de ses filières économiques.

À titre d'exemples, et de manière non exhaustive, peuvent être cités le devenir de l'agriculture méditerranéenne (dont la question de l'agriculture périurbaine), le devenir de la logistique sur le corridor méditerranéen eu égard aux évolutions et signaux perçus (flux, équipements, infrastructures, stratégies...).

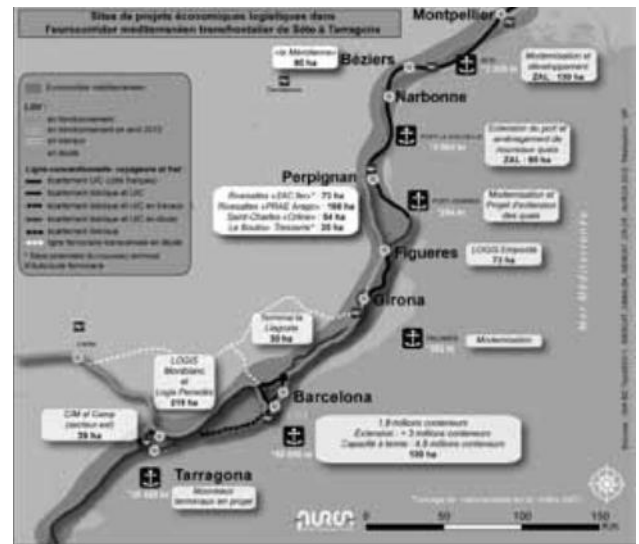


Fig 1. Sites de projets économiques logistiques dans l'eurocorridor méditerranéen transfrontalier de Sète à Tarragona »

D'autres sujets de prospective peuvent être abordés à l'échelle transfrontalière, comme celui des flux de mobilité voyageurs (TGV®, trains intercitys, cars...), de la concurrence et/ou complémentarité économique et commerciale, de la dimension identitaire « ville catalane » au travers des formes urbaines, de l'architecture, des espaces publics, ou encore de la revalorisation du modèle touristique balnéaire...

Si l'on développe cette réflexion sur le thème du devenir de la logistique, de nouvelles stratégies pour devenir incontournables dans le cheminement du flux de marchandises se font jour : capter, transformer et éclater plus de flux de marchandises.

La logistique est intimement liée à la géopolitique, celle de la production en Asie et de la consommation en Europe ; 25% des marchandises entrent en Europe par les ports méditerranéens, 75 % par les ports du Nord de l'Europe : Anvers, Rotterdam, Hambourg, etc. Le port de Barcelone ambitionne de participer activement au rééquilibrage de cette répartition.

De nouvelles stratégies logistiques sont menées ou sont attendues pour permettre notamment la transformation sur place de ces marchandises et donc créer de la valeur ajoutée. Parmi elles, l'implantation de nouvelles plateformes logistiques

⁴ R. Florida, *Les ciutats creatives*.

adossées au port de Barcelone, dans son hinterland proche (<150 km), ou encore des projets de développement des équipements et infrastructures au service de la logistique : nouveaux terminaux portuaires ou extension de quais (le 3e terminal du port de Barcelone a été financé par des investisseurs asiatiques, et à une échelle moindre l'extension des quais de Port-Vendres), extension ou création de plateformes logistiques, modernisation des lignes ferroviaires classiques (normes UIC), continuité des infrastructures de grande vitesse ferroviaire mixtes, devenir du fret aérien en discussion...

En complément, agences publiques et opérateurs ferroviaires développent également de nouvelles stratégies (CIMALSA, LORRYRAIL, SNCF...).

Des incertitudes se font jour quant à la permanence de certaines plateformes dans un contexte d'évolution de flux, de changements à attendre de ces nouvelles stratégies, équipements et infrastructures logistiques et de concurrence entre territoires : pleine activité du chantier de transport combiné de Perpignan, permanence de la plateforme Lorry-Rail du Boulou, à l'étroit sur son site actuel, permanence du niveau d'activités des terminaux ferroviaires de Cerbère et Portbou à l'activité déjà impactée par la mise en service de la LGV Perpignan-Barcelone et à nouveau menacée par le projet de 3e rail Figueres-Portbou, incertitude de l'embranchement fer du port de commerce de Port-Vendres, incertitude quant à l'horizon de la réalisation de la ZAC fer de Rivesaltes, incertitude liée à la remise en cause de la mixité fret-voyageurs du projet de ligne nouvelle Montpellier-Perpignan... alors que, paradoxalement, environ 10 000 poids-lourds par jour franchissent les Albères par le col du Perthus et que le potentiel de report modal s'avère donc très important. La question de l'inter-territorialité devient ici incontournable, dans une logique d'approche gigogne puisque ce devenir ne se joue pas dans les Pyrénées-Orientales ou les Comarques gironines, mais bien à l'échelle d'une macro-région allant de Lyon et du sillon rhodanien à Algeciras-Tanger, en passant par les terminaux portuaires majeurs de Barcelone, Tarragone, València et Tanger Med. La notion de prospective conduirait à esquisser des scénarii de complémentarités économiques à trouver. Pour l'exemple de la logistique, il s'agit d'imaginer l'organisation des plateformes logistiques par type de marchandises ou par destination.

Bibliographie

- Hamelin Daniel, *Le projet urbain de la gare de Perpignan : du mythe à la réalité (1994-2010)*, Saint-Estève, Editions Les Presses Littéraires, 2010.
- Planas Gilles, « Perpignan : développer la réflexion sur le grand territoire de l'espace catalan », *Traits d'agences*, n°55 de traits urbains, printemps-été 2012, p.13.
- MOT-UdG, *Livre Blanc de l'Eurodistrict, pour un avenir*