

Atelier des territoires à Perpignan - Assistance à maîtrise d'ouvrage auprès de la DREAL Languedoc-Roussillon

De l'entrée de ville au paysage méditerranéen - Définir une stratégie d'aménagement pour le territoire de la Porte d'entrée Nord du département des Pyrénées-Orientales et de l'agglomération de Perpignan – 2016

FEUILLE DE ROUTE de l'atelier des Territoires à Perpignan

Rivesaltes/Claira, la porte du pays catalan

Retour sur l'atelier des territoires « Paysage »

Equipe d'experts mobilisée :

Obras mandataire (urbanisme et architecture - Frédéric Bonnet, Jenny Reuillard, Thomas Beillouin)

Avril en Mai (paysage - Cécil Mermier)

Carole Delattre (Ma-geo, ingénieure hydraulique et risques)

Christine Gourieux (CG conseils, consultante déplacements et mobilité)

Thomas Hébert (Cushman & Wakefield, consultant commerce et activité économique)

1 Préambule

Présentation du territoire et de la problématique générale

Venant du nord, passé l'horizon argenté de l'étang de Salses-Leucate, on entre dans la plaine du Roussillon comme dans une vaste pièce, géographique. Les limites en sont posées, perçues dès le seuil de l'Aude et des Pyrénées Orientales : la mer à l'est, les Corbières au nord, qui cadrent le passage longeant l'étang, les Albères et le Canigou au sud, naissance de la chaîne pyrénéenne fermant l'ensemble. Cette unité ne laisse aucun doute, et la mesure de ce « pays catalan » est suffisamment magistrale pour susciter l'enthousiasme par le spectacle du paysage, suffisamment réduite pour être perceptible en un coup d'œil.

Cette entrée n'est donc pas anodine, elle laisse probablement dans la mémoire de celui qui passe un émerveillement durable. Il se trouve justement que le Roussillon, tourné vers la Méditerranée et acculé par les montagnes, est plus que jamais traversé par les flux européens, dans une influence métropolitaine qui l'extrait de son destin rural. L'autoroute comme la voie ferrée le positionne sur une des principales routes européennes, sa position intermédiaire entre Toulouse, Barcelone et Montpellier lui donne une place remarquable. Est-ce le soleil, est-ce le paysage, est-ce le vin, est-ce la culture, ou la mer ? ... Ces attraits doublés d'une accessibilité exceptionnelle en font une destination désirable et durable, le territoire gagne en habitants et en visiteurs. Cette attractivité est une chance. Encore faut-il accueillir cette croissance sans altérer les atouts dont on dispose.

Comme les autres territoires, le Roussillon a vu se développer des phénomènes périurbains très génériques, qui semblent toujours aller à l'encontre des traces du paysage, contrer les héritages, le tracé des voies et des parcelles, et perturber les usages jusqu'à les rendre presque semblables à d'autres lieux : les grands centres commerciaux, les zones d'activité et les routes qui les accompagnent, les lotissements en extension des bourgs, un peu partout. Comme ailleurs, ni plus ni moins, ce paradoxe a pris corps, éloignant chaque fois un peu plus les sites du paysage qui les porte.

Entre Rivesaltes et Claira, au nord de la plaine, la porte du pays catalan est à l'image de ce paradoxe récurrent partout en France. Les élus locaux expriment aujourd'hui, très clairement, la volonté de renforcer un site à l'image de l'ensemble de la Plaine, une « porte » qui en magnifie le cadre et en présente les atouts. Mais ils ont tout autant conscience que son caractère, aujourd'hui, est à la fois confus et malheureusement banalisé.

2 Les constats partagés : D'où partons nous ?

Atouts et dysfonctionnements

Le site d'étude est un nœud d'infrastructures qui constitue à la fois l'entrée nord de Perpignan (à 10 km du centre), reporte le trafic de l'A9 sur la RD900, donne accès via la RD83 aux aménagements côtiers issus de la mission Racine d'un côté et à Rivesaltes de l'autre. Ce carrefour accueille évidemment une vaste zone commerciale à l'échelle de toute l'agglomération du grand Perpignan. Carrefour, Bricomarché, Leroy-Merlin, Mc Donald's et multiplex, rien ne manque. L'ensemble a été fait étape par étape, à cheval sur deux communes et deux intercommunalités, sans véritable coordination.

Atelier des territoires à Perpignan - Assistance à maîtrise d'ouvrage auprès de la DREAL Languedoc-Roussillon

De l'entrée de ville au paysage méditerranéen - Définir une stratégie d'aménagement pour le territoire de la Porte d'entrée Nord du département des Pyrénées-Orientales et de l'agglomération de Perpignan – 2016

Les voiries ont été adaptées au fur et à mesure, elles sont saturées et peu lisibles, mal adaptées au trafic actuel et accidentogènes. Les variations saisonnières amplifient cette saturation avec la fréquentation touristique estivale.

Les collectivités envisagent une extension de toutes ces activités : un magasin IKEA et son cortège de magasins, un circuit automobile, de nouveaux commerces et, sur la commune de Clairà, à l'est de la RD900, un quartier d'habitat accolé au centre commercial, dissocié du bourg, dont quelques logements et une crèche viennent d'être construits.

A l'ouest et au nord-ouest, connecté sur le même réseau, les zones d'activité existantes vont s'étendre de manière spectaculaire, notamment par une plateforme logistique régionale. Il faudra, plus encore qu'aujourd'hui, traverser zones d'entrepôts et entrelacs de giratoires pour atteindre le mémorial de Rivesaltes installé à la marge du paysage agricole et d'un camp militaire.

Les commerces se développent par à-coup, les nouvelles enseignes affaiblissant le lustre des anciennes jusqu'à les rendre obsolètes, selon un cycle désormais récurrent dans les zones périurbaines. La dynamique commerciale est donc très contrastée, la fréquentation irrégulière, même si les chiffres d'affaires gardent une épaisseur confortable qui contraste parfois avec la banalité de certains aménagements ou le peu de qualité apportée à certains lieux. Tout porte à penser que sans bouleversement majeur du modèle économique, c'est toute la zone qui perdra son attractivité.

Ces « plaques fonctionnelles » pensées indépendamment les unes des autres, par des porteurs de projet différents (région, département, EPCI) émaillent et fragmentent un paysage agricole en souffrance. Le réchauffement climatique impose en effet à la viticulture une irrigation croissante, que les ressources en eau amoindries peinent à satisfaire (au risque d'une salinisation de l'aquifère profond). La pression foncière et les effets spéculatifs font le reste : ce paysage périurbain de glissières de sécurité, de publicités 4X3, d'espaces commerciaux et de bretelles incertaines sillonne des friches patentes. Ce n'est pas l'accueil ni l'image dont le grand paysage magistral de Salses-Leucate et du Canigou fait d'abord entrevoir.

C'est pour ces raisons que le territoire d'étude est élargi, pour mieux comprendre dans quel ensemble ces assemblages périurbains chaotiques se sont installés.

3 La stratégie : Quelles sont les pistes de travail ?

Les enjeux majeurs et constitutifs de la stratégie d'aménagement

L'atelier a proposé, étape par étape, du premier diagnostic d'ensemble à des propositions tout à fait concrètes, un cheminement pour dénouer ces difficultés. Toutes les ressources ont été cartographiées sur une unique carte, et donc reliées dans une même vision. L'appui des élus, mais aussi de tous ceux qui agissent pour ce territoire – DDTM, SAFER, chambre d'agriculture, Département – a été décisif et a permis en peu de temps de mieux comprendre les mécanismes qui ont conduit à la situation présente, et les pistes de travail potentielles. L'atelier a apporté en quelques mois une interprétation plus positive de ce paysage malmené par la périurbanisation.

> Les atouts sont mieux préservés qu'on ne pourrait le penser de prime abord :

Une urbanisation mesurée autour des bourgs a sauvé la structure d'un archipel de villages parsemés dans la plaine agricole. Lorsqu'on parcourt le grand site de la porte catalane du piémont à la mer, les ouvertures paysagères sont donc nombreuses, aussi bien vers l'étang que vers les crêtes. Le sujet de l'atelier (le paysage comme levier) n'est donc pas une illusion, et nous sommes loin ici du « tartinage » généralisé d'autres aires urbaines.

La proximité de l'Agly, l'un des trois principaux fleuves côtiers de la plaine du Roussillon (avec le Tech et la Têt), est aussi un atout, puisqu'il préserve sur la frange sud du site une vaste bande non-constructible étirée d'est en ouest, fil d'Ariane de tout le territoire.

Au nord-est du site, en direction de l'étang de Salses-Leucate, le Crest est une vaste zone agricole – que les élus envisagent de transformer pour partie en Parc Agricole (PAEN) – se prolonge sur Sainte-Hippolyte par un paysage exceptionnel marqué par les canaux et les ouvrages hydrauliques, dont une portion dessinée par Riquet. De nombreux éléments de patrimoine jalonnent l'ensemble du grand site.

La présence des infrastructures est dans une certaine mesure une blessure – puisque les réseaux n'ont pas été pensés dans une logique de mise en valeur du territoire et séparent tout autant qu'ils ne relient -, mais est aussi une chance : l'accessibilité est idéale, pour peu que l'on puisse corriger les défauts sur le moyen terme.

Enfin, la croissance démographique est une richesse, tout comme l'attractivité touristique, pour peu que l'on parvienne à transformer le modèle de croissance urbaine en une manière plus douce et plus respectueuse.

> Le paysage est donc une chance, dans toute l'épaisseur du territoire, des plages à la montagne :

Les discussions de l'atelier ont montré qu'il fallait se départir de la logique des « pôles de concentration » reliés par des infrastructures pour favoriser la mise en réseau des ressources et des atouts, quelles que soient leur thématique et leur taille, sur l'ensemble du territoire, des montagnes à la mer. C'est ce que nous avons appelé les « pépites » innombrables du Roussillon, en suggérant d'utiliser les fleuves et leurs vallées, qui ont fondé le sol de ce pays, comme fils conducteurs. L'agglomération de Perpignan a effectué ce travail de repérage le long de la Têt, considérant cet élément de géographie comme une sorte de grand « parc » empli de services, de surprises, de centres d'intérêt, de points de destination potentiels : patrimoine, loisirs, nature, gastronomie, sport, culture, commerce, production viticole, alimentaire ou artisanale, marchés, etc. Dans la vallée de l'Agly, le fil conducteur relie aussi bien les berges pour partie aménagées que les centres des villages, les caves nombreuses -certaines fort fameuses-, les chapelles et les moulins, les grottes préhistoriques de Tautavel, les plages, les canaux de l'ancien Delta, les marais en rive du plan d'eau de Salses-Leucate, mais aussi, dans le périmètre d'origine, les cinémas, les restaurants et toute une série de services utiles à tous. Plus haut, la forteresse de Salses-le-Château et le mémorial du camp d'internement complètent ce maillage.

Dans tous ces sites, le rapport au grand paysage comme le détail des champs, des rives ou des coteaux est un atout, pour peu que l'on y prenne garde. La périurbanisation n'est donc pas forcément un handicap : plutôt que des migrations massives d'un site à l'autre, par exemple des plages au centre commercial, ou bien des centres-villes aux emplois des zones d'activité, on peut imaginer une « répartition » plus régulière des centres d'intérêt de la plaine. Pour les touristes, cela signifie que le seul lieu de destination n'est pas seulement la plage, mais l'ensemble des autres opportunités, à des moments différents des vacances. Pour les habitants permanents, cela signifie que l'ensemble du territoire est susceptible d'offrir quelque chose, à des moments ou à des occasions variées.

En conséquence, cela transforme aussi la manière de se déplacer. Si la voiture reste, comme dans tous les territoires ainsi constitués, un vecteur indispensable, on imagine que certains auront plaisir à prendre leur temps, éviter les bouchons, se déplacer en vélo ou à pied d'une destination à l'autre. La répartition des « pépites » sur toute la plaine est une occasion de promenades démultipliées. Le système de déplacement s'en trouve d'autant *augmenté*.

> Le désordre apparent témoigne d'une richesse du paysage, d'une grande diversité d'usages :

Cet « état périurbain » où les vestiges du douzième siècle s'insèrent au creux des rocade et où les enseignes de fastfood se mêlent aux annonces des caves viticoles n'est peut-être pas le cauchemar que l'on annonce. Certes, l'absence de porosité, le manque de lisibilité et la médiocrité de certains aménagements n'aident pas à y trouver son compte, mais le territoire catalan, en particulier le site de l'atelier, offre une grande richesse de possible : de l'activité industrielle (les éoliennes, par exemple) et artisanale, des commerces, des lieux peuplés et d'autres plus silencieux, des champs et des vignobles, etc. Dans leur grande diversité, tous ces usages urbains méritent d'être amplifiés, et surtout mis en cohérence, mieux reliés. C'est un des leviers pour l'avenir de ce territoire.

Cela bénéficiera aussi aux zones résidentielles. L'atelier a montré, en particulier, que les extensions des villages n'étaient pas fatalement des zones pavillonnaires fermées sur elles-mêmes, aveugles à leur environnement. Les nouveaux logements peuvent, si l'on est attentif à leur position en marge des villages, s'ouvrir sur le grand paysage, au figuré comme au propre – c'est-à-dire se relier, au quotidien, avec le réseau des services disponibles sur l'ensemble du territoire. Là encore, les domaines agricoles et les berges des cours d'eau sont, comme dans un grand système

de parc, un paysage préservé offert aux promenades des riverains. Nous avons à cet effet proposé des modes d'organisation du bâti qui prennent en compte cette interdépendance entre ce qui est construit et non-construit, appuyé sur les bourgs, qui plus est en augmentant la résilience en cas de crues.

> Le désordre apparent résulte bien plus d'un manque de coordination que d'un manque de soin :

Les élus ont, chacun de leur côté, bien repéré les atouts dont ils disposent : la plaine agricole de Claira, les berges de l'Agly, une chapelle médiévale sur Rivesaltes - certes coincée par la RD900 et une bretelle d'accès... L'intérêt de l'accès, et du positionnement métropolitain, est bien compris. Dans les aménagements les plus récents (comme le centre commercial sur Claira), on note une certaine attention dans le traitement des espaces publics, des plantations, une volonté d'harmoniser les enseignes autour d'une vaste cour de stationnement, face au paysage.

Les défauts viennent plutôt de la faiblesse de l'idée commune, du débat entre les communes pour harmoniser les sites, penser en termes de complémentarités plutôt qu'en termes de concurrence. L'atelier des territoires a été une des occasions d'échanger, comme l'ont peut-être aussi été les débats autour du SCOT. Les deux intercommunalités qui se partagent l'initiative sur notre site d'activité ont tout intérêt à réfléchir ensemble, à mutualiser les investissements à venir. Cela sera fondamental pour l'actualisation et la dynamisation des centres commerciaux existants : en l'absence de portage politique fort, il est peu probable que les enseignes optimisent leur exploitation et mutualisent certaines ressources (dont les espaces publics et les accès). A l'inverse, une action politique coordonnée, y compris avec de l'action foncière si nécessaire, pourrait aider les opérateurs économiques à mettre à jour leur modèle économique. Cela permettrait aussi d'intensifier la zone commerciale, évitant de nouvelles extensions.

> La prise en compte transversale de l'ensemble des questions d'aménagement est nécessaire :

Le manque de coordination et les faiblesses de la gouvernance ne sont pas les seuls handicaps. Le manque de transversalité est aussi un défaut : on a tendance à trop traiter les questions les unes à côté des autres, oubliant par exemple de relier l'agriculture avec les autres activités économiques, les déplacements avec la répartition des services, le résidentiel avec les ressources en eau, etc.

Est-ce parce que le « paysage » est éminemment transversal que cet atelier a permis à chacun de relever les interdépendances ? Un simple exemple : si l'accueil des visiteurs en terre catalane n'est pas idéal, ce n'est pas seulement à cause des bretelles autoroutières et des façades de hard discount. C'est aussi parce que l'interminable approche parmi des terres en friche dit très exactement le contraire du message lancé par ailleurs sur une terre d'abondance et de gastronomie. Retrouver un projet agricole adapté aux nouvelles conditions économiques et climatiques est donc aussi essentiel, sinon plus, que les aménagements pour améliorer le « passage » en terre catalane.

C'est donc non pas seulement l'intention de chaque projet, ni seulement la gouvernance qui mérite une transformation, mais la méthode elle-même ; au-delà des approches sectorielles, il faut que chaque question soit reliée aux autres. Par exemple, l'atelier a été l'occasion de placer les mesures compensatoires de la future ligne à grande vitesse, qui longe Rivesaltes par l'ouest, à une échelle plus vaste, notamment pour mieux mailler les parcelles agricoles dont la fragmentation réduit la rentabilité, et offrir de nouvelles traversées à la Plaine (accès à Salses, au mémorial, aux zones d'activité associées au camp militaire, et au plateau du Crest). Cette démarche fédère a priori des organismes qui ne demandent que cela, comme en témoigne la politique du département en matière d'agriculture, considérée comme un vecteur de l'aménagement du territoire.

Tout le travail de cartographie de la seconde phase de l'atelier des territoires s'attache à révéler à la fois la mise en réseau des sites et cette approche transversale. Nous avons en particulier insisté sur la configuration géomorphologique de la plaine du Roussillon et du grand site d'étude : ces documents apparemment éloignés du sujet -dont l'explication a parfois fait l'objet d'un certain agacement- sont en réalité fort utiles : ils constituent le fil rouge de toute vision territoriale. Oublier qu'ici le parcours de l'eau et la ressource en eau sont fondateurs serait une erreur ; oublier que l'agriculture constitue le socle du pays n'en serait pas moins grave.

4 Des actions résolues, mais relativement peu nombreuses, pourraient changer la donne :

La dernière phase de travail suggère une stratégie structurée, sur la base des échanges des précédentes rencontres avec les élus et tous les services. L'atelier a proposé *in fine* de coordonner les actions suivantes :

Réconcilier urbanisation et agriculture en insistant sur l'importance du projet agricole dans les politiques publiques, en associant l'ensemble des acteurs du secteur. Promouvoir des modes d'exploitation en accord avec l'évolution du climat et des ressources en eau, et donner un cadre qui favorise l'investissement sur le long terme, notamment par la mise en place d'un PAEN sur le secteur stratégique du Crest ;

Limiter les extensions urbaines, en sauvegardant l'aspect « rural » de la Plaine, c'est-à-dire un réseau de villages ou de sites construits (dont celui objet de l'étude) séparés par de généreuses coupures d'urbanisation assurées soit par les cultures, soit par les vallées fluviales (celle de l'Agly en l'occurrence sur le site) ;

Pour cela, renforcer les lisières existantes, évaluer les limites hautes des extensions encore possible et en prendre acte ; installer sur ces sites des modes d'occupation plus efficaces, tirant profit du paysage, ouverts sur les promenades disponibles dans la Plaine ; ceci vaut notamment pour le quartier résidentiel envisagé sur Clairra ;

Favoriser par une politique publique volontaire et coordonnée avec l'action d'opérateurs privés **l'intensification de la zone commerciale**, en optimisant les surfaces disponibles, en facilitant la mutation ou la relocalisation des commerces les plus fragiles et en mutualisant au maximum les aménités (services, stationnement, desserte TC, espaces publics) ; Cela peut s'accompagner d'une diversification des services offerts, à l'image de la crèche (échelle locale) ou du centre de promotion de la plaine du Roussillon envisagé dans la chapelle de Rivesaltes (échelle grand territoire).

Organiser en réseau, sur toute l'épaisseur du territoire, de manière consciente et parfaitement lisible, **les services aux habitants et aux touristes** ; reprendre l'idée du « parc habité » et des « pépites » de la vallée de la Têt pour la vallée de l'Agly, sur un territoire à élargir de Port Barcarès à Salses-le-Château, intégrant Rivesaltes, Pia, Clairra, Saint-Hippolyte et Saint-Laurent-de-la-Salanque. Accorder le « marketing territorial » et les outils de communication à cette structure réticulaire, en insistant sur la diversité de l'offre et les complémentarités ;

Mettre en place à partir des deux EPCI **un outil commun** de type SEM, SPLA, etc. **pour accorder la vision stratégique**, organiser le financement (pour les projets publics) et cadrer les cahiers des charges des actions privées coordonnées (acteurs commerciaux), gérer les projets et mettre en place les actions ; Cet outil pourra être un interlocuteur opérationnel pour les institutions comme la Chambre d'Agriculture, le département ou l'EPF.

Avec l'aide de cet outil commun, envisager les évolutions concrètes du site d'étude, sans jamais les dissocier des stratégies d'ensemble. Notamment :

- Lancer des études plus détaillées sur la base des hypothèses de transformation du réseau routier apportées par l'atelier, en comparant les effets des hypothèses. Notons que l'équipe de l'atelier privilégie une remise à plat de l'échangeur entre la RD900 et la RD83, un déplacement de la sortie d'autoroute en positionnant la voie d'accès dans l'axe du village de Rivesaltes et du Canigou, ainsi que la création d'un autre échangeur autoroutier vers Perpignan Centre au Sud (estimation d'ensemble : 80M€) ;
- Une fois transformé cet échangeur problématique RD900-RD83, traiter l'ensemble de l'axe Est-Ouest de la RD83 en une forme de « parkway » planté à la vitesse apaisée (70 km/h à 50 km/h) ; mettre en valeur les axes : vers les Pyrénées depuis la sortie d'autoroute, vers la mer ;
- Etudier les moyens de valorisation du foncier de la zone commerciale ou la mise en place de participations, de manière à équilibrer une partie du bilan ; les travaux à réaliser bénéficient aussi à des acteurs privés, qui tirent directement profit de la localisation immédiate. Avec l'outil commun aux deux intercommunalités, les collectivités devraient avoir les moyens de trouver avec les opérateurs une solution équilibrée – c'est bien à l'échelle de tout le bassin de vie qu'il faut travailler.

Atelier des territoires à Perpignan - Assistance à maîtrise d'ouvrage auprès de la DREAL Languedoc-Roussillon

De l'entrée de ville au paysage méditerranéen - Définir une stratégie d'aménagement pour le territoire de la Porte d'entrée Nord du département des Pyrénées-Orientales et de l'agglomération de Perpignan – 2016

L'atelier des territoires n'est qu'une étape, qui a vocation à rassembler, à révéler les atouts. Le suivi de ce processus est comme toujours indispensable, et il est de nature multi-partenariale. Comme toujours aussi, notons que les éléments de consensus et les outils mis en place n'ont aucun effet si l'action courante ne change pas radicalement : il faut à la fois transformer la gouvernance et les méthodes, mais aussi l'ingénierie et, dernier point indispensable, l'attention accordée à chaque action, même la plus modeste. C'est aussi dans le souci porté au détail que réside le « souffle » que chacun souhaite vouloir donner au pays catalan.