



**HAL**  
open science

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

Sylvain Rode, Philippe Valette

## ► To cite this version:

Sylvain Rode, Philippe Valette. Par-delà les limites communales, le fleuve au cœur du projet de territoire métropolitain ? Comparaison entre Perpignan et Toulouse. *Sud-Ouest Européen*, 2019, L'eau au service des territoires ? Entre valorisation et instrumentalisation, 4, 16 p. 10.4000/soe.5172 . hal-02545098

**HAL Id: hal-02545098**

**<https://hal.science/hal-02545098v1>**

Submitted on 16 Apr 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

---

## 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*

*Más allá de los límites comunales, ¿el río en el corazón del proyecto del territorio metropolitano? Comparación entre Perpignan y Toulouse*

**Sylvain Rode et Philippe Valette**

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/soe/5172>

DOI : 10.4000/soe.5172

ISSN : 2273-0257

### Éditeur

Presses universitaires du Midi

### Édition imprimée

Date de publication : 15 août 2019

Pagination : 25-39

ISBN : 978-2-8107-0632-7

ISSN : 1276-4930

### Référence électronique

Sylvain Rode et Philippe Valette, « Par-delà les limites communales, le fleuve au cœur du projet de territoire métropolitain ? Comparaison entre Perpignan et Toulouse », *Sud-Ouest européen* [En ligne], 47 | 2019, mis en ligne le 04 octobre 2019, consulté le 02 mars 2020. URL : <http://journals.openedition.org/soe/5172> ; DOI : 10.4000/soe.5172

---



Sud-Ouest européen – Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

## 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

MÁS ALLÁ DE LOS LÍMITES COMUNALES, ¿EL RÍO EN EL CORAZÓN DEL PROYECTO DEL TERRITORIO METROPOLITANO? COMPARACIÓN ENTRE PERPIGNAN Y TOULOUSE

Sylvain RODE <sup>1</sup>, Philippe VALETTE <sup>2</sup>

**RÉSUMÉ** – La mise en valeur des fleuves urbains est devenue un passage obligé pour les villes fluviales. Ce processus est analysé dans deux villes du sud-ouest de la France, Perpignan et Toulouse, où les projets Es Têt et Grand Parc Garonne ont en commun leur échelle intercommunale, le fleuve étant inscrit au cœur du projet de territoire énoncé et porté par les pouvoirs intercommunaux. 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 enrichit-il ces projets de dimensions nouvelles ? Ou n'est-il qu'un changement d'échelle sans réel changement du contenu des politiques publiques mises en œuvre ?

**ABSTRACT** – The process of reclaiming urban rivers has become a necessary step for river cities. This reclaiming is analyzed in two cities of south-west France, Perpignan and Toulouse, where the Es Têt and Grand Parc Garonne projects have a common inter-municipal scale, putting the river at the heart of the territorial project defined and supported by the inter-municipal authorities. These two projects 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 enrich these projects with new dimensions? Or is it only a change of scale without any real change in the contents of the public policies implemented?

**RESUMEN** – El desarrollo de los ríos urbanos se convirtió en un paso obligado para las ciudades junto al río. Este proceso se analiza en dos ciudades del suroeste de Francia, Perpignan y Toulouse, en las que los proyectos Tet y Grand Parc Garonne tienen en común su escala intercomunal, con el río inscrito en el corazón del proyecto de territorio enunciado y llevado por los poderes intermunicipales. Estos dos proyectos nos permiten cuestionar los objetivos que se asignan para el río en las estrategias de desarrollo a nivel intermunicipal, así como la contribución de este amplio ámbito de acción. ¿La transición de la escala local a la escala intermunicipal enriquece estos proyectos de nuevas dimensiones? ¿O es sólo un cambio de escala sin un cambio real en el contenido de las políticas públicas implementadas?

FLEUVE – PERPIGNAN – PROJET DE TERRITOIRE – TOULOUSE – VILLE

RIVER – PERPIGNAN – TERRITORIAL PROJECT – TOULOUSE – CITY

RIO – PERPIGNAN – PROYECTO TERRITORIAL – TOULOUSE – CIUDAD

<sup>1</sup> Université de Perpignan Via Domitia, département Géographie et Aménagement, UMR 5281 ART-Dev CNRS – sylvain.ode@univ-perp.fr.

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

## Introduction

Le processus de reconquête et de mise en valeur des fleuves urbains a débuté en France dans les années 1980 (Bonin, 2007), à Lyon en particulier (Gérardot, 2004), 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. Parmi les grandes villes, il est possible de citer Paris, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Montpellier, Rouen, etc. Et ce processus concerne également les villes moyennes (Nancy, Metz, Orléans, Angers, Poitiers, Perpignan, etc.). L'interface ville/fleuve fait ainsi figure d'espace de projet stratégique et son aménagement d'enjeu majeur.

Si certains projets ont, dès leur origine, été conçus dans le cadre d'une stratégie à l'échelle intercommunale, comme à Lyon avec le plan bleu adopté en 1991 (Lechner, 2006) ou à Orléans avec le projet Loire trame verte défini au début des années 2000 (Dournel, 2010 ; Rode, 2010), nombre de projets ont d'abord été conçus à échelle communale et ont surtout concerné les fronts d'eau dans les centres-ville. Mais, dans un contexte de montée en puissance des intercommunalités, urbaines en particulier (Négrier, 2012), un changement d'échelle et de portage politique semble s'opérer depuis quelques années : les projets de reconquête et de mise en valeur des fleuves urbains s'inscrivent de plus en plus systématiquement dans des projets de territoire mis en œuvre à l'échelle des intercommunalités urbaines (Lechner, 2006). 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, dans une grande ville et une ville moyenne, 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 ?

Cette étude s'appuie sur un suivi attentif des deux projets, de leur conception à leur mise en œuvre opérationnelle, *via* l'analyse d'un corpus documentaire composé de différents documents de programmation<sup>1</sup>, une série d'entretiens semi-directifs auprès d'acteurs professionnels majeurs de ces projets<sup>2</sup> et la participation à deux réunions publiques de concertation sur le projet Es Têt.

Nous montrerons tout d'abord que les fleuves et leur mise en valeur sont récemment devenus un enjeu stratégique placé au cœur des projets de territoire formulés par les intercommunalités toulousaine et perpignanaise, sortant ces projets de l'échelle communale à laquelle ils avaient tout d'abord été cantonnés. Nous interrogerons ensuite les éventuelles plus-values que cette échelle d'action intercommunale est censée apporter aux projets de reconquête et de valorisation des fleuves.

## I – Le fleuve, désormais au cœur des projets de territoire intercommunaux ?

À Perpignan et Toulouse les projets de reconquête et de mise en valeur de la Têt et de la Garonne ont été récemment mis à l'agenda intercommunal, alors qu'ils étaient jusque-là conçus et mis en œuvre à l'échelle communale.

### 1. Les premiers aménagements ponctuels à l'échelle de la ville-centre

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 qui sont restés ponctuels dans l'espace et ont essentiellement concerné le front d'eau dans sa traversée du centre-ville.

<sup>1</sup> Cahiers des charges produits par la maîtrise d'ouvrage et plans guide produits par la maîtrise d'œuvre.

<sup>2</sup> Plusieurs entretiens ont été réalisés, entre 2015 et 2018, avec les chefs de projet au sein de la maîtrise d'ouvrage (Toulouse Métropole et Perpignan Méditerranée Métropole), avec les chargés de projet au sein de l'équipe de maîtrise d'œuvre du projet Es Têt ainsi qu'avec des services ou structures connexes intéressés par ces projets (service environnement de Toulouse Métropole, syndicat mixte du bassin versant de la Têt à Perpignan).

La reconquête et la valorisation de la Têt dans la traversée de Perpignan ont été engagées à partir de 1995, à l'initiative de la municipalité de Jean-Paul Alduy, et se sont progressivement matérialisées par divers aménagements qui ont vu le jour à la fin des années

2000 et au cours des années 2010 (Romain, 2010 ; Rode, 2017a) [fig. 1] : aménagement d'un baladoir en encorbellement en haut de la digue d'Orry en rive gauche (2008), cheminements et aménagement paysager dans le lit endigué au pied de cette digue (2008),



**FIGURE 1 – La Têt dans la traversée de Perpignan, un espace de projets**

Cette photographie donne à voir les principaux aménagements récents réalisés sur les berges de la Têt dans la traversée de Perpignan : au premier plan la passerelle piétonne qui permet d'améliorer les connexions douces entre les deux rives et les deux parties de la ville (centre-ville au sud, quartiers de grands ensembles d'habitat social au nord), en rive droite (à gauche de la photo) le bâtiment rouge et ocre du théâtre de l'Archipel (et au pied la voie sur berge dont le traitement n'est aujourd'hui encore pas résolu) ; en rive gauche (à droite de la photo) le cheminement en stabilisé au pied de la digue, le baladoir en encorbellement ainsi que le chantier en cours (en mars 2018) de réaménagement de la berge et de l'avenue Torcatis. Omniprésent en arrière-plan, le grand paysage emblématique du massif du Canigou.

Source : Perpignan Méditerranée Métropole, 2018

un quatrième pont routier (2010) et une passerelle piétonne (2015), ainsi qu'un grand équipement structurant en rive droite, le théâtre de l'Archipel (conçu par Jean Nouvel et inauguré en 2011), réaménagement complet de la berge haute en rive gauche (mise à sens unique de l'avenue Torcatis, élargissement des trottoirs, aménagement d'un *passaig* – promenade en catalan) achevé à l'été 2018 et mettant l'accent sur la requalification de l'espace public (fig. 2).

Ces aménagements demeurent toutefois assez ponctuels et concentrés : c'est surtout la rive gauche – et encore sur un linéaire assez limité – qui a pour l'instant fait l'objet d'un traitement, la rive droite étant occupée par une voie sur berge au trafic important.



**FIGURE 2 – La rive gauche réaménagée : un espace public requalifié via l'aménagement paysager**

En rive gauche de la Têt, les berges hautes viennent d'être réaménagées (inauguration à l'été 2018) afin de créer un espace public agréable à fréquenter et ouvert sur le fleuve et son paysage, le *passaig*.

Source : Rode, 2018

La présence de cette infrastructure de transport complique la réflexion sur la mutation et la reconquête de cette berge dans la traversée de Perpignan.

Pendant de nombreuses années les aménageurs toulousains se sont attachés à la lutte contre les inondations de la Garonne, ce qui s'est matérialisé par l'aménagement de digues en béton à partir des années 1950 en amont et en aval du centre ancien. C'est à partir de 1992 que le regard sur la Garonne évolue à Toulouse, à l'initiative de la municipalité, sous l'un des mandats de Dominique Baudis. Plusieurs sites sont valorisés au sein du centre ancien (Valette et Carozza, 2013) et parmi eux les anciens ports. Ces derniers, qui étaient utilisés comme vastes parkings à voitures (Daurade, Viguerie) ont été transformés en espaces de promenade. Ailleurs, sur le front fluvial ancien, de nombreux bâtiments ont fait l'objet de réhabilitation comme la galerie du Château d'eau, le théâtre Garonne, la manufacture des Tabacs (devenue une université), l'espace Bazacle (premier espace muséographique sur le fleuve). Parmi toutes ces réhabilitations, la plus spectaculaire est la transformation des anciens abattoirs de la ville en musée d'art moderne et contemporain à la fin des années 1990. À partir des années 2000, l'objectif de l'action menée est de permettre le cheminement sur les berges : les digues en béton, les anciens bras de la Garonnette et du Bazacle deviennent des espaces de promenade et de contemplation. En 2007, une passerelle est mise en place entre les Abattoirs et le port Viguerie pour prolonger le cheminement sur la rive droite. Les années comprises entre 1990 et la fin des années 2000 ouvrent aussi la voie à de nombreuses pratiques ludiques sur le fleuve dans le centre ancien à travers des rendez-vous culturels et festifs (festival Rio Loco sur la prairie des Filtres, festival de photographies Mise au point, etc.).

Mais, après une première phase de mise en valeur des berges à l'échelle de la ville-centre, dans les deux agglomérations d'autres projets de reconquête et de mise en valeur du fleuve ont été récemment mis à l'agenda intercommunal, marquant ainsi un changement d'échelle dans la prise en charge de l'interface ville-fleuve.

## 2. Une mise à l'agenda récente au service des projets de territoire métropolitains

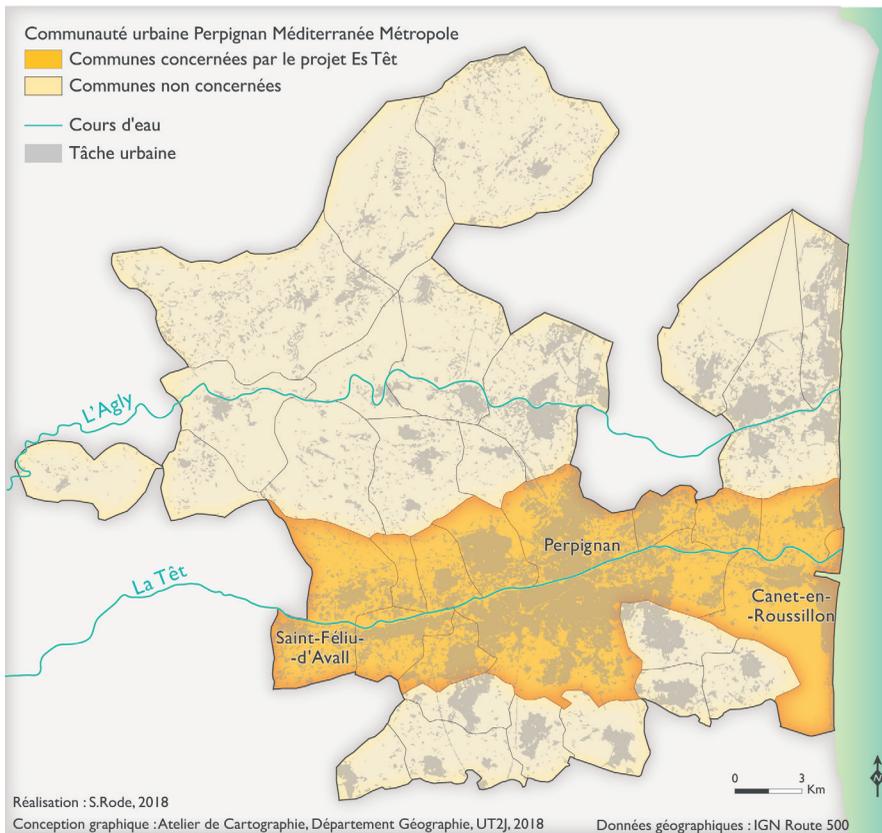
Depuis la fin des années 2000 à Toulouse et le milieu des années 2010 à Perpignan, la mise en valeur du fleuve à l'échelle intercommunale est devenue un enjeu majeur au sein des projets de territoire énoncés et portés par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) que sont Toulouse Métropole et Perpignan Méditerranée Métropole <sup>3</sup>.

### Le fleuve comme épine dorsale du territoire intercommunal

Avec les projets Es Têt à Perpignan et Grand Parc Garonne à Toulouse, le fleuve se voit assigner une place et une importance centrales au sein du territoire intercommunal. Il 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.

Le projet Es Têt, qui concerne 12 communes (fig. 3), procède ainsi de la volonté de relier les différents bassins de vie qui composent l'intercommunalité, les territoires urbain et périurbain. Concrètement, c'est la réalisation d'une voie verte, dédiée aux déplacements doux (piétons et cycles) et longeant le fleuve de Saint-Féliu-d'Avall à Canet-en-Roussillon sur 22 km de long, qui doit donner une réalité à cette épine dorsale. L'enjeu est ainsi de relier l'intérieur au littoral, ainsi que la ville-centre à ses périphéries. Le traitement du fleuve et de ses berges à l'échelle communale de la ville-centre est jugé partiellement inadapté, trop limité, justifiant le déploiement d'un projet plus cohérent et ambitieux à l'échelle intercommunale. De fait, pour la communauté urbaine, le projet ne doit pas se limiter à requalifier l'espace public des berges hautes et basses dans la traversée de Perpignan, mais doit répondre à

<sup>3</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, la communauté d'agglomération est devenue communauté urbaine sous le nom de Perpignan Méditerranée Métropole. Perpignan Méditerranée communauté d'agglomération avait, elle, succédé, au 1<sup>er</sup> janvier 2001, à la communauté de communes Têt Méditerranée. On le constate, le nom originel de cette intercommunalité faisait du fleuve un de ses éléments identitaires et fédérateurs. Il a toutefois fallu attendre le milieu des années 2010 avant que l'intercommunalité ne se saisisse véritablement de cet enjeu.



**FIGURE 3 – Es Têt : un projet fédérateur pour le territoire de Perpignan Méditerranée Métropole ?**

Source : Rode, 2018

ronne et Saint-Jory) [fig. 4]. La Garonne, par sa présence, fait le lien entre les différentes communes et devient durant les années 2010 l'objet fédérateur de la communauté urbaine du Grand Toulouse, puis plus tard de Toulouse Métropole. « La figure de la Garonne comme une épine dorsale apparaît comme évidente, dès lors, l'objectif a été de définir une stratégie de valorisation du fleuve en adéquation avec l'évolution urbaine de Toulouse et de sa périphérie <sup>5</sup> ». L'objectif est de reconquérir les berges de la Garonne à travers une valorisation du patrimoine architectural, naturel et paysager, mais aussi de favoriser le lien entre les habitants et le fleuve. Le 7 juin 2012, Pierre Cohen souligne que le projet Grand Parc Garonne « permettra à la Garonne de redevenir le lien géographique naturel et vivant de la métropole <sup>6</sup> ». Le fleuve représente alors un corridor naturel à

un enjeu plus global et plus stratégique : « rendre une appropriation, une valorisation du fleuve <sup>4</sup> », envisagé comme un bien commun du territoire et de ses habitants. Il s'agit aussi de faire exister le territoire intercommunal – qui est bien un territoire de projet – à travers un projet commun qui doit être fédérateur.

À Toulouse, sous la mandature de Pierre Cohen, entre 2008 et 2014, un certain nombre de réflexions sont menées autour de la Garonne. En 2012, le maire présente le projet Grand Parc Garonne. Ce projet vise à valoriser le fleuve et ses berges sur plus de 32 km et environ 3 000 ha. Il se situe entre la confluence de l'Ariège au sud et la commune de Saint-Jory au nord et englobe sept communes riveraines de la Garonne (Toulouse, Blagnac, Beauzelle, Fenouillet, Seilh, Gagnac-sur-Ga-

valoriser mais aussi un espace de loisirs à structurer à travers des cheminements doux qui permettent de créer une continuité nord-sud et de relier chaque commune participante au fleuve <sup>7</sup>. Les élections de 2014 ne permettront pas à Pierre Cohen d'être réélu. Son successeur, Jean-Luc Moudeng, reprend le projet à son compte sans changer les objectifs mais en modifiant quelque peu l'agenda des réalisations.

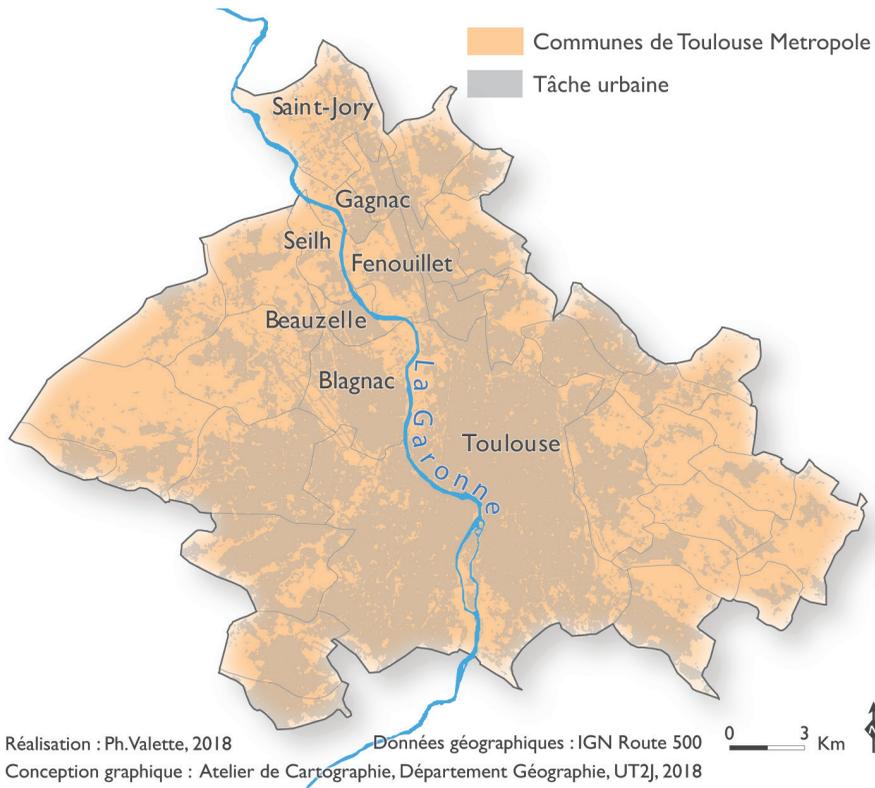
On le constate, « l'axe du fleuve structure non seulement un territoire, il privilégie aussi de nouvelles coopérations intercommunales autour d'un projet commun et partagé » (Lechner, 2006, p. 37).

<sup>5</sup> <https://www.1000paysages.gouv.fr/grand-parc-garonne>.

<sup>6</sup> « Grand parc Garonne, plan guide », Communauté urbaine Grand Toulouse, 2012.

<sup>7</sup> <https://www.1000paysages.gouv.fr/grand-parc-garonne>.

<sup>4</sup> Entretien du 7 janvier 2016 avec le chef du projet Es Têt.



**FIGURE 4 – Le Grand Parc Garonne : un projet fédérateur pour le territoire de Toulouse Métropole ?**

Source : Valette, 2018

### Un portage et un pilotage à l'échelle intercommunale

La place importante qu'occupent ces projets de revalorisation du fleuve au sein du projet de territoire intercommunal se lit à travers les modes de portage, de pilotage et de conception spécifiques qui sont mis en œuvre localement.

À Perpignan, la mise à l'agenda intercommunal du projet de reconquête et de mise en valeur de la Têt (baptisé Es Têt) a été le fait de la nouvelle équipe communautaire élue au printemps 2014. Dès son discours d'investiture, le président de l'intercommunalité (et maire de la ville-centre Perpignan) a présenté le projet de mise en valeur des berges de la Têt comme un projet structurant pour le territoire, caractère structurant qu'il a régulièrement réaffirmé depuis. Il soulignait ainsi en juin 2016 : « Le projet de valorisation des berges de la Têt constitue le cœur de notre projet

de territoire <sup>8</sup> ». Le premier vice-président en charge de l'élaboration du projet de territoire a lui aussi beaucoup porté et promu ce projet. Le projet Es Têt bénéficie donc d'un portage politique fort. C'est au titre de ses compétences en aménagement, environnement, préservation de la ressource, des biens et des personnes que la communauté urbaine porte ce projet. Le pilotage du projet est assuré par la communauté urbaine, *via* une chef de projet membre des services de la communauté urbaine et un comité de pilotage composé des maires des 12 communes concernées et animé par le premier vice-président (qui était également maire, jusque fin 2017, d'une commune riveraine de la Têt en amont de Perpignan). Il a été décidé en décembre 2014 que la communauté urbaine assurerait la maîtrise d'ouvrage du projet sur les 22 km du parcours

du fleuve Têt au sein du territoire intercommunal. Néanmoins, pour la section urbaine, une maîtrise d'ouvrage a été mise en place entre la communauté urbaine et la ville. L'aménagement des berges de la Têt dans la traversée de Perpignan, relevant d'enjeux urbains spécifiques et dont la réflexion a été enclenchée antérieurement au projet Es Têt, est ainsi piloté par les services de la mairie de Perpignan, mais en coordination étroite avec le projet d'ensemble défini et mis en œuvre à l'échelle intercommunale. L'intercommunalité pilote et finance l'ensemble des études de maîtrise d'œuvre, les travaux d'aménagement étant à la charge des communes concernées. Si la maîtrise d'ouvrage de ce projet est double (communauté urbaine et ville de Perpignan), la maîtrise d'œuvre (cabinet de paysagistes BASE) est en revanche unique à l'échelle de l'ensemble du projet. La recherche d'une cohérence d'ensemble à

<sup>8</sup> <https://www.perpignanmediterraneemetropole.fr/single-post/2016/06/27/Présentation-du-projet-«-Es-Têt-»>.

l'échelle du projet intercommunal constitue donc une préoccupation forte de la communauté urbaine.

Cette même préoccupation se retrouve à Toulouse, pour le Grand Parc Garonne, mais à travers une organisation différente. 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). La conception d'ensemble du projet a été confiée à l'agence TER, qui a obtenu le grand prix d'urbanisme en 2018, reconnaissant notamment « la forte dimension écologique de l'équipe qui défend un "urbanisme des milieux" qui a la capacité à renverser la contrainte, notamment celle provoquée par l'eau, pour composer des projets liant les espaces et les hommes »<sup>9</sup>.

### Des projets concertés, mais à quelle échelle ?

Les deux projets étudiés s'efforcent de mettre en œuvre diverses formes de concertation afin d'intégrer les attentes des riverains et des citoyens. La concertation peut être définie comme « un processus de construction collective de questions, de visions, d'objectifs et de projets communs relatifs à un objet » (Beuret *et al.*, 2006). Si, dans le domaine de l'aménagement urbain, la concertation est désormais largement intégrée par les maîtres d'ouvrage (Zetlaoui-Léger, 2013), elle est d'autant plus incontournable lorsqu'il s'agit de projets de reconquête et de mise en valeur des fleuves que ceux-ci « apparaissent comme un vecteur important et utile de politiques concertées. L'aménagement des berges permet en effet d'aborder de façon transversale les problématiques de territoires, dans la diversité de leurs échelles, de leurs composantes et de leurs acteurs » (Lechner, 2006, p. 40). Mais à quelle échelle cette concertation est-elle mise en œuvre dans ces projets conçus et portés à une échelle intercommunale ?

À Perpignan, l'équipe de maîtrise d'œuvre du projet Es Têt a rencontré les 12 communes, y a réalisé des diagnostics en marchant avec les riverains « pour partager leur connaissance du terrain, parce qu'on a besoin des usages, des usagers »<sup>10</sup>. Elle a également rencon-

tré les membres de l'Atelier d'urbanisme qui ont effectué en 2013 et 2014 un gros travail participatif sur le réaménagement des berges de la Têt dans la traversée de Perpignan et ont élaboré des préconisations visant à porter « les paroles, les visions, les désirs des usagers dans le processus du projet »<sup>11</sup>. Il s'agissait pour l'Atelier d'urbanisme de peser sur la décision publique (engager le processus de réaménagement des berges de la Têt en rive gauche dans la traversée de Perpignan) et d'influencer les contours des aménagements qui seront proposés par l'équipe de maîtrise d'œuvre. Cette contribution citoyenne a été annexée au cahier des charges rédigé par les services techniques de la ville et de l'intercommunalité afin de choisir l'équipe de maîtrise d'œuvre. Ainsi, l'équipe chargée de la conception du projet d'aménagement a pu avoir connaissance des attentes citoyennes pour la section urbaine et les intégrer dans ses propositions<sup>12</sup>. Fort de ce rôle majeur de maîtrise d'usage (Fixot, 2014) à l'échelle de la ville-centre, l'Atelier d'urbanisme a été intégré au comité de pilotage du projet intercommunal. Une maison de projet est également prévue. Dispositif désormais classique des projets d'aménagement urbain comme lieu de ressources, d'information, d'échanges, d'organisation d'événements devant permettre l'association des habitants à la définition et à la mise en œuvre des projets, et ainsi leur appropriation par les habitants, la maison du projet Es Têt – pour prendre acte du caractère intercommunal du projet – sera double : la première, fixe, située à Perpignan et la seconde, itinérante, qui sera amenée à s'installer temporairement dans l'ensemble des communes concernées par le projet, manifestant cette volonté d'impliquer l'ensemble des communes et de leurs habitants dans ce projet. Afin de favoriser l'appropriation du projet, deux grands événements festifs ont aussi été organisés à l'été 2016 et à l'été 2017 : « On a marché sur la Têt ». Si les diverses animations se sont essentiellement concentrées sur les berges de la Têt à Perpignan, la dimension intercommunale du projet a bien été au rendez-vous puisqu'une grande randonnée pédestre a été organisée, sur les deux jours de l'événement, longeant le fleuve afin de le (re)découvrir sur les 22 km de la future voie verte.

<sup>9</sup> <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/le-grand-prix-de-l-urbanisme-2018-decerne-a-l-agence-ter-paysagistes>.

<sup>10</sup> Entretien du 7 janvier 2016 avec le chef du projet Es Têt.

<sup>11</sup> Extrait du document produit à l'issue du travail de l'Atelier d'urbanisme et du comité inter-associatif des rives de la Têt : *Les rives de la Têt 2013-2033. Une contribution citoyenne pour un grand projet de ville*, 2014.

<sup>12</sup> Pour plus de détails sur cet aspect, voir Rode, 2017b.

À Toulouse, la définition des objectifs et du plan guide lié au renouveau de la Garonne s'est faite de manière autonome au sein de l'équipe dédiée de Toulouse Métropole, sans réelle participation des habitants. D'ailleurs, à la sortie du plan guide, plusieurs riverains de l'avenue de Muret, en amont du pont Saint-Michel, ont demandé aux acteurs s'il était possible de prévoir un accès au fleuve non loin de l'avenue. L'équipe du projet n'a pas réellement répondu à leurs demandes. À partir de 2015, le projet Grand Parc Garonne passe à l'opérationnalité à travers la valorisation de certains sites. La concertation avec les habitants s'appuie alors sur différentes réunions de quartier où les avancées du Grand Parc Garonne sont évoquées. Deux actions font l'objet de concertations plus ambitieuses en terme de participation citoyenne : la requalification de la promenade Henri-Martin (décembre 2016) et l'île du Ramier. Pour cette dernière, l'ambition est de valoriser l'île en un vaste parc urbain autour du triptyque nature/culture/loisirs. Cette volonté est guidée par le transfert du parc des Expositions à l'horizon 2020 qui pourra libérer une partie du foncier. De juin à décembre 2017, un processus de concertation a été lancé par Toulouse Métropole pour associer les habitants à ce projet. Il a été menée simultanément en ligne (Île du Ramier : imaginons ensemble l'île de demain <sup>13</sup>) et sous forme d'ateliers de travail organisés durant le second semestre de 2017 : le 3 octobre un atelier dédié à la nature et la biodiversité, le 17 octobre un atelier sur la culture, les sports et les loisirs, le 14 novembre un atelier sur les mobilités et l'accessibilité de l'île. Le 5 décembre 2017 a eu lieu l'atelier de synthèse. Ces quatre ateliers ont été précédés d'une grande réunion publique inaugurale le 20 juin 2017 et d'une visite guidée de l'île le 9 septembre. La synthèse de toutes les contributions et un plan guide ont été réalisés en 2018. À travers cet exemple de l'île du Ramier, il est possible de voir que l'association des habitants se fait à Toulouse à l'échelle du site valorisé ou en cours de valorisation et se limite à des espaces à forts enjeux. Par contre, elle reste limitée à l'échelle des 32 km du Grand Parc Garonne.

Mais si ces projets sont bien 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.

<sup>13</sup> <https://www.toulouse-metropole.fr/projets/grand-parc-garonne/ile-du-ramier/donnez-votre-avis#/>.

## II – Des projets à échelle intercommunale pour quelle plus-value ?

Ce changement d'échelle et de gouvernance – l'échelon intercommunal se substituant à l'échelon communal – 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.

### 1. Un contenu programmatique renouvelé par l'échelle d'action intercommunale ?

La première question est relative au contenu programmatique de ces projets : est-il transformé par ce déploiement à échelle intercommunale ? Des travaux de science politique ont interrogé les liens entre changement d'échelle et contenu des politiques publiques. À travers l'analyse des politiques culturelles en France, Emmanuel Négrier souligne ainsi que « les territoires changent les politiques publiques » (Négrier, 2005), c'est-à-dire que « le changement d'échelle [...] affecte le contenu même des politiques publiques » (Guéranger, 2005).

En va-t-il de même pour les projets de reconquête et de valorisation des fleuves à l'échelle des intercommunalités urbaines ? Cette nouvelle échelle d'action est-elle l'occasion de prendre en charge des enjeux plus larges que dans les opérations de reconquête des cours d'eau à l'échelle de la ville-centre, où l'enjeu majeur est la requalification des berges en espaces publics ouverts à tous et agréables ?

Trois enjeux centraux de ces projets peuvent nourrir ce questionnement : le fleuve comme espace de nature et de loisirs, le fleuve comme support du développement des mobilités douces, le fleuve comme milieu naturel à préserver voire à restaurer. La communication sur le Grand Parc Garonne valorise largement ces différents registres (fig. 5).

### Le fleuve comme espace de nature et de loisirs : vers des parcs à échelle intercommunale ?

La première ambition commune aux deux projets est celle de constituer un grand parc linéaire (sur 32 km à Toulouse, 22 km à Perpignan) à l'échelle intercommu-



**FIGURE 5 – Le Grand Parc Garonne et son marketing : un espace de nature et de liens au sein de la ville**

Source : Communauté urbaine du Grand Toulouse, 2012, Grand Parc Garonne, plan guide à horizon 2030

accessibles et aménagés pour les loisirs que d'aménager de manière continue l'espace riverain du fleuve. À Toulouse, le Grand Parc Garonne prend ainsi corps par la multiplication d'opérations ponctuelles, mais qui se déploient dans le cadre d'une programmation urbaine globale à horizon 2030. De cette manière, le Grand Parc Garonne permet de relier entre eux des parcs réalisés antérieurement par les communes riveraines comme le parc des Quinze Sols (Beauzelle), le parc du Ramier (Blagnac), la prairie des Filtres (Toulouse) et autres.

Le fleuve est doté d'un statut d'espace de loisirs et de détente pour les citoyens riverains. Les berges du fleuve deviennent par endroits un véritable espace de contemplation, de promenade, de jeux et de sports. Il s'agit ici, pour les métropoles, d'utiliser la présence des fleuves comme opportunités pour améliorer la qualité du cadre de vie. Le projet Es Têt envisage ainsi le fleuve comme « un grand parc mêlant pédagogie, loisirs, sport et bien-être <sup>15</sup> ».

nale. L'expression de « grand parc » est mobilisée dans les deux projets : dans le nom même du projet toulousain, dans les objectifs affichés du projet Es Têt qui entend constituer un « grand parc nature <sup>14</sup> ». Néanmoins la rhétorique du « grand parc » ne doit pas masquer la morphologie particulière de ces espaces de « nature » : il s'agit davantage de connecter entre eux, de mettre en réseau, des espaces de « nature » situés sur les berges ou aux abords du fleuve qui auront été ouverts, rendus

<sup>14</sup> Panneaux de présentation du projet Es Têt affichés lors de l'opération « On a marché sur la Têt » à Perpignan en juin 2017.

Néanmoins, l'usager du centre utilise-t-il les équipements mis en place dans les communes périurbaines de la métropole ? Et inversement, les usagers des communes de banlieue ou périurbaines utilisent-ils les équipements du centre-ville ? En d'autres termes, l'ambition affichée d'une intercommunalité dans la valorisation des paysages fluviaux urbains est-elle en phase avec les usages des riverains ? Pour le projet Es Têt, il est trop tôt pour en juger. À Toulouse, la possibi-

<sup>15</sup> Panneaux de présentation du projet Es Têt affichés lors de l'opération « On a marché sur la Têt » à Perpignan en juin 2017.

lité de relier les communes en amont et en aval de la ville-centre par les digues ou les sentiers le long de la Garonne permet à de nombreuses personnes de pratiquer randonnée, vélo ou jogging. Cependant, l'activité sportive n'est pas le seul usage sur les berges, comme le révèle une enquête par questionnaire réalisée en 2016 sur les bords de la Garonne à Toulouse <sup>16</sup>. D'une manière générale, les résultats montrent que, pour les personnes interrogées, la Garonne est avant tout un espace voué aux loisirs et associé à la « nature ». Les riverains expriment un réel besoin de nature en ville, associé à des espaces de loisirs, ce qui cadre assez bien avec les objectifs du Grand Parc Garonne.

### Développer les déplacements doux à l'échelle métropolitaine

En cohérence avec les plans de déplacements urbains (PDU) mis en œuvre par les intercommunalités urbaines, le développement des mobilités douces est également au cœur des deux projets. Le projet Es Têt entend ainsi « développer un axe structurant pour les modes doux <sup>17</sup> » sur les 22 km du fleuve dans la traversée du territoire intercommunal pour rendre accessible le fleuve et ses paysages naturels et ainsi les faire découvrir. La mise en place de cheminements continus et interconnectés est également un objectif du Grand Parc Garonne (le plan guide identifie trois axes prioritaires d'action, dont « Axe 2 : créer un réseau de déplacement doux <sup>18</sup> »). Depuis plusieurs années, des initiatives communales ont permis de créer des cheminements le long de la Garonne (sur les coteaux, sur les digues, le long des berges). L'ambition de Toulouse Métropole est ainsi de relier l'ensemble de ces cheminements.

L'enjeu se trouve surtout au niveau des franchissements du fleuve comme récemment avec la réhabilitation d'une passerelle à Gagnac-sur-Garonne. Le projet prévoit aussi la possibilité de remettre en fonctionnement des bacs pour traverser d'une berge à l'autre. Cheminer le long du fleuve d'amont en aval sur l'une ou l'autre berge est assez facile à mettre en place par l'intermédiaire de la connexion des sentiers existants. En revanche, la difficulté se trouve sur les secteurs où les bâtiments les pieds dans l'eau rompent la liaison visuelle avec le fleuve (hôtel-Dieu Saint-Jacques). La difficulté se trouve aussi dans la possibilité de traverser par des passerelles, ponts ou bacs, qui éviterait l'aller/retour et permettrait de diversifier les accès au fleuve en mettant en place des boucles de promenade, de jogging ou autres.

Ce déploiement des modes doux à échelle intercommunale est ainsi censé 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. Alors que les cheminements piétons sont morcelés et le réseau cyclable discontinu, leur développement aux abords du fleuve sur un linéaire important doit permettre de leur donner davantage d'ampleur et de cohérence. Le Grand Parc Garonne entend même faire du renforcement de ces continuités un facteur de « cohésion sociale sur l'ensemble du territoire irrigué par la Garonne <sup>19</sup> », le fleuve devenant « un espace fédérateur à l'échelle de la métropole <sup>20</sup> ». Dans des termes très proches, le projet Es Têt met en avant l'ambition de faire de la Têt « un axe fédérateur <sup>21</sup> » du territoire. La pertinence d'une action à échelle intercommunale semble en ce domaine avérée.

Mais il s'agit aussi, latéralement cette fois, de mieux connecter les territoires au fleuve. Le projet Es Têt entend « faire en sorte que toutes les communes se retournent vers leur fleuve <sup>22</sup> », en ouvrant des

<sup>16</sup> Une enquête par questionnaire auprès de 100 riverains a été réalisée à Toulouse en 2016. L'objectif était de connaître la façon dont les riverains perçoivent la Garonne en ville (qualification, usages, etc.). L'ensemble de ce travail intègre un ensemble plus vaste à l'échelle du fleuve dont les résultats sont en cours d'exploitation. Il est possible de trouver des éléments de cette étude dans la publication suivante : Antoine et Valette, 2017, p. 25-40.

<sup>17</sup> Panneaux de présentation du projet Es Têt affichés lors de l'opération « On a marché sur la Têt » à Perpignan en juin 2017.

<sup>18</sup> *Grand Parc Garonne. Plan guide à horizon 2030*, 2012, p. 42.

<sup>19</sup> *Grand Parc Garonne. Plan guide à horizon 2030*, 2012, p. 30.

<sup>20</sup> <https://www.1000paysages.gouv.fr/grand-parc-garonne>.

<sup>21</sup> Expression utilisée par le maire de Perpignan et président de la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole lors d'une réunion publique de présentation du projet Es Têt le 11 avril 2016.

<sup>22</sup> Premier vice-président de la communauté urbaine, réunion publique de présentation du projet Es Têt le 11 avril 2016.

« portes <sup>23</sup> » d'accès au fleuve, à ses milieux naturels et à ses paysages. L'aménagement de « boucles locales » doit permettre de « rentrer dans l'arrière-pays depuis la voie douce <sup>24</sup> » des berges de la Têt. Le Grand Parc Garonne souhaite lui aussi améliorer et faciliter l'accès à la Garonne grâce aux « portes de Garonne [qui] signalent la présence du fleuve et constituent des pôles multi-modaux <sup>25</sup> ». L'ouverture de ces espaces riverains du fleuve doit déboucher sur un changement de leurs usages et de leur image. Le développement des déplacements doux et des connexions est donc pensé comme un outil d'intégration et de normalisation <sup>26</sup> du territoire. Ouvrir ces espaces pour y faire venir du public suppose en effet de substituer aux « appropriations non-planifiées <sup>27</sup> » des berges de la Garonne des usages plus conformes aux attentes dominantes de la société, plus en phase avec l'image dominante du fleuve (promenade, contemplation, valorisation des paysages et des milieux naturels) et témoignant d'une forte volonté de contrôle social.

Il est aussi attendu du développement des déplacements doux le long ou aux abords du fleuve qu'il contribue au développement local des territoires traversés. Le projet Grand Parc Garonne veut faire en sorte que le fleuve redevienne « un axe de développement (notamment touristique <sup>28</sup>) » au sein du territoire intercommunal. La mise en valeur du patrimoine naturel et historique le long de ces voies douces est ainsi censée attirer les touristes sur des territoires qu'ils ne fréquentaient pas jusque-là ou qu'ils pourraient ainsi (re)

<sup>23</sup> Panneaux de présentation du projet Es Têt affichés lors de l'opération « On a marché sur la Têt » à Perpignan en juin 2017. Les portes y sont ainsi définies : « accès et vitrines majeurs des communes sur la voie douce. Ces portes sont autant de parcs d'importance variable ».

<sup>24</sup> Panneaux de présentation du projet Es Têt affichés lors de l'opération « On a marché sur la Têt » à Perpignan en juin 2017. Les portes y sont ainsi définies : « accès et vitrines majeurs des communes sur la voie douce. Ces portes sont autant de parcs d'importance variable ».

<sup>25</sup> <https://www.1000paysages.gouv.fr/grand-parc-garonne>.

<sup>26</sup> Nous entendons par-là le fait d'évincer de ces espaces des usages et des populations majoritairement perçus par la société comme dévalorisants, déviant, dangereux pour y développer des usages répondant aux normes et attentes dominantes de la société.

<sup>27</sup> *Grand Parc Garonne. Plan guide à horizon 2030*, 2012, p. 38.

<sup>28</sup> <https://www.1000paysages.gouv.fr/grand-parc-garonne>.

découvrir sous un jour nouveau. Pour le projet Es Têt, le premier vice-président de la communauté urbaine évoque ainsi « tous ces touristes qui viendront découvrir Perpignan d'une autre façon <sup>29</sup> ». L'enjeu du développement touristique aux abords du fleuve en lien avec le patrimoine est majeur : « on va mettre en place un système de tablette pour sensibiliser le public à ce qu'on peut trouver aux abords et puis après essayer de construire des produits touristiques <sup>30</sup> ». La réflexion sur ces perspectives de développement touristique en lien avec la mise en valeur du fleuve s'effectue en partenariat avec l'Office de tourisme communautaire.

À Toulouse, l'ambition ultime est de favoriser la navigation sur la Garonne afin de découvrir le fleuve d'une autre manière. Cet usage permet de se connecter au canal de Brienne, puis au canal du Midi (patrimoine mondial de l'UNESCO). Si la navigation est possible dans le centre ancien, elle semble par contre plus problématique dans les communes de la périphérie de Toulouse où le manque d'eau ne permettra pas le passage des bateaux.

Cette forte prise en charge de l'enjeu des déplacements doux dans le cadre de projets intercommunaux et les objectifs qui lui sont assignés de contribuer à l'intégration territoriale et au développement économique s'inscrit, sous les auspices renouvelés de la durabilité, dans la continuité de liens étroits entre les questions de mobilités et l'intercommunalité (Ménérault, 2005). Ainsi, si les transports publics ont été « les principaux vecteurs du renforcement des solidarités intercommunales dans les décennies 1970 et 1980 » (Dormois, 2015, p. 172), les déplacements doux semblent aujourd'hui également jouer en ce sens. En mettant l'accent sur une forme de maillage des voies douces à l'échelle de l'ensemble des communes concernées par les projets Es Têt et Grand Parc Garonne, y compris les petites communes périphériques, ces projets contribuent à la fois à une forme d'intégration territoriale douce (et non par des infrastructures lourdes comme c'est classiquement le cas dans le domaine des transports) et d'acceptabilité du projet intercommunal par les maires des communes périphériques.

<sup>29</sup> Réunion publique de présentation du projet Es Têt le 11 avril 2016.

<sup>30</sup> Entretien avec le chef de projet Es Têt du 5 septembre 2017.

### Des enjeux environnementaux mieux pris en charge à l'échelle métropolitaine ?

Le troisième enjeu commun à ces deux projets – et affiché comme central – est celui de l'environnement. Mais, alors qu'un certain nombre de projets de revalorisation des cours d'eau urbains « ne témoignent pas d'une intégration de l'écologie fluviale » (Bonin, 2007), le déploiement des projets perpignanais et toulousain à une échelle intercommunale permet-il de se fixer et d'atteindre des objectifs ambitieux en la matière qui y gagneraient en efficacité et/ou en cohérence ?

L'importance des enjeux environnementaux est clairement affichée dans les deux projets. Parmi les trois axes identifiés par le plan guide du Grand Parc Garonne, le premier se rapporte à l'environnement (« Axe 1 : travailler au renforcement, à la protection et à la valorisation du cadre paysager et environnemental <sup>31</sup> »).

Et les enjeux environnementaux sont présentés comme ne pouvant être pleinement pris en charge qu'à l'échelle du territoire intercommunal, qui ferait ainsi gagner en cohérence et en portée des actions mises en œuvre en matière environnementale. « Le fleuve Têt est un écosystème, donc on ne peut pas le traiter que sur la partie urbaine de Perpignan. Ça n'aurait pas de sens. Aujourd'hui, dans les préoccupations générales environnementales, on ne peut pas réduire un espace de cette ampleur à une limite communale <sup>32</sup>. »

Le souci de préservation des écosystèmes, de ménagement des lieux et du milieu naturel fragile qu'est le lit du fleuve est net dans les objectifs et les modalités d'aménagement. Mais il ne s'agit pas non plus de sanctuariser le milieu naturel. Le projet Es Têt met ainsi en avant la volonté de « donner de l'usage au lieu sans user le milieu <sup>33</sup> », quand le projet Grand Parc Garonne insiste – en des termes très proches – sur « le potentiel écologique à valoriser par des usages respectueux <sup>34</sup> ». Il s'agit ainsi de concilier le développement d'activités et la préservation du milieu naturel, d'ouvrir l'es-

pace fluvial à une fréquentation par du public et à des pratiques de loisirs douces tout en essayant de se prémunir d'une dégradation des paysages et des milieux fluviaux. Pour le projet Es Têt, « la meilleure façon de gérer le milieu et de le protéger, c'est son appropriation <sup>35</sup> ».

Mais qu'en est-il plus précisément 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 question des continuités écologiques semble être une préoccupation des deux projets. La communauté urbaine a ainsi « décidé d'intégrer [son] projet Es Têt à la question de la continuité écologique <sup>36</sup> ». Pour cela, des études ont été engagées concernant les deux seuils qui, dans la traversée de Perpignan, sont considérés comme des obstacles à la continuité écologique. Mais les solutions techniques proposées (construction de passes à poissons) doivent pouvoir s'insérer du mieux possible dans le projet de parc urbain qui sera aménagé sur les berges basses. L'enjeu est « qu'en bas des berges on soit vraiment sur cette idée de déambulation comme au sein d'un parc vert et non pas avec des endroits infranchissables pour faire des passes à poissons <sup>37</sup> ». Le rétablissement de la continuité écologique est donc pris en charge par le projet Es Têt, mais largement assujéti aux enjeux d'aménagement urbain. Il apparaît en outre que le projet Es Têt peut, d'une certaine manière, favoriser l'acceptation par les élus des mesures de restauration de la continuité écologique en les reliant aux enjeux du développement local et de l'amélioration du cadre de vie. Comme l'a souligné un interlocuteur au sein d'un organisme chargé de la mise en œuvre de la politique de restauration de la continuité écologique sur la Têt,

ce projet nous intéresse car pour les élus, c'est intéressant que derrière l'enjeu environnemental, il y ait une utilité socio-économique. Il faut que les enjeux environnementaux aient un lien avec l'humain, sinon c'est très difficile de mobiliser les acteurs et les de-

<sup>31</sup> *Grand Parc Garonne. Plan guide à horizon 2030*, 2012, p. 42.

<sup>32</sup> Entretien du 13 avril 2015.

<sup>33</sup> Panneaux de présentation du projet Es Têt affichés lors de l'opération « On a marché sur la Têt » à Perpignan en juin 2017.

<sup>34</sup> *Grand Parc Garonne. Plan guide à horizon 2030*, 2012, p. 38.

<sup>35</sup> Entretien avec le chef de projet du 5 septembre 2017.

<sup>36</sup> Entretien avec le chef de projet du 5 septembre 2017.

<sup>37</sup> Entretien avec le chef de projet du 5 septembre 2017.

niers. [...] Les deux projets [restauration de la continuité écologique/Es Têt] s'alimentent <sup>38</sup>.

Mais cet enjeu de la restauration de la continuité écologique se limite finalement à la traversée de Perpignan, où deux ouvrages sont considérés comme des obstacles et où le projet Es Têt concerne directement le lit endigué. Hors de Perpignan, en amont comme en aval, le projet Es Têt ne se déploie pas directement dans le lit du fleuve, la voie douce étant développée aux abords du fleuve. L'échelle intercommunale du projet n'apporte donc là pas de véritable plus-value, la problématique de la continuité écologique du fleuve n'étant prise en charge qu'à l'échelle de la section urbaine.

À Toulouse, l'accent est mis sur la restauration des fonctionnalités écologiques des berges. Sur les 2 km de berge ouest, l'enjeu est de reconstituer les écosystèmes riverains. Sur l'île du Ramier, de multiples questions se posent qui ne sont pas encore tranchées : quelle épaisseur donner aux berges ? Faut-il les ouvrir au public ou en faire des espaces préservés, sanctuarisés ? Afin d'apporter des réponses à ces questions, un bureau d'études en environnement travaille avec l'équipe-projet du Grand Parc Garonne sur ces enjeux. Toutefois, les services de l'environnement au sein de Toulouse Métropole se sentent peu associés à la réflexion sur le Grand Parc Garonne et ont une vision assez critique de la prise en compte de l'environnement dans ce projet qui ne leur semble pas suffisante <sup>39</sup>. Tout comme à Perpignan, les réflexions écologiques apparaissent cantonnées à la portion congrue, ne concernant que des espaces ponctuels.

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.

<sup>38</sup> Entretien du 23 janvier 2018, Syndicat mixte du bassin versant de la Têt.

<sup>39</sup> Entretien du 26 septembre 2017, Toulouse Métropole.

## 2. Des projets avant tout pour la ville-centre ?

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 Grand Parc Garonne, 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. Les trois sites portuaires ont fait ou font l'objet depuis deux ans de valorisation (Saint-Pierre, Daurade, Viguerie). Les quais en brique rose sont en cours de réhabilitation. Tous ces sites avaient déjà fait l'objet de valorisation à partir des années 1990 et, plus de 20 ans plus tard, on remet l'ouvrage sur le métier. D'ailleurs, juste avant la livraison du port de la Daurade, les panneaux pédagogiques de l'équipe Baudis côtoyaient ceux de l'équipe Moudenq. Depuis, les anciens panneaux ont été enlevés. La vraie évolution par rapport aux années 1990 concerne le projet de l'île du Ramier dont les grandes orientations ont été définies en 2018. Il faut ajouter aussi l'animation des berges avec la mise en place dans le centre ancien d'espaces de guinguettes saisonnières (parvis jardin Raymond VI, quai de Tounis). Ailleurs, 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, mais donne *in fine* l'impression, pour le moment, d'un projet très centré sur Toulouse et les enjeux d'aménagement urbain. Ce constat est partagé par un certain nombre de techniciens au sein de Toulouse Métropole : « Le projet a servi à refaire le centre-ville, il s'occupe principalement de l'aménagement des quais et du centre-ville <sup>40</sup>. »

Les premiers chantiers hors Toulouse concernent la mise en relation des sentiers entre eux, mais aussi la réhabilitation d'une passerelle et l'aménagement

<sup>40</sup> Entretien du 26 septembre 2017, Toulouse Métropole.

d'une aire de jeu à Gagnac. L'implication des autres communes concernées par le Grand Parc Garonne s'avère être à géométrie très variable. Cela ne risque-t-il pas de renforcer des clivages entre territoires rive-rains de la Garonne, avec d'un côté des vitrines bénéficiant à plein des aménagements réalisés et de l'autre des arrières-cours dégradées et peu valorisées ?

Pour sa part, le projet Es Têt a débuté par les aménagements dans la traversée de Perpignan en rive gauche qui sont conçus comme une « vitrine du projet » d'ensemble. Ce n'est qu'ensuite que se sont faites la conception et la mise en œuvre du projet dans les autres communes. La conception des aménagements pour la section urbaine s'est étendue de 2014 à 2016 et les travaux d'aménagement de l'avenue Torcatis ont eu lieu en 2017-2018. Pour ce qui est du projet hors Perpignan, la phase de conception s'est étendue de 2016 à 2018 et les travaux ne commenceront qu'en 2019. 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 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).

Dans ces projets conçus à échelle intercommunale, la ville-centre demeure omniprésente par la concentration et la visibilité des aménagements alors que dans les autres communes, les projets ont plus de mal à prendre corps.

## Conclusion

L'échelle intercommunale, fortement affirmée dans les discours et dans les stratégies, peine à se traduire dans les actions et à faire émerger des projets cohérents maillant véritablement le territoire des EPCI. Le changement d'échelle n'affecte que partiellement le contenu même des projets de reconquête et de mise en valeur des fleuves. Si ces projets, en se déployant à l'échelle des intercommunalités urbaines, gagnent en ambition et en cohérence en matière de déplacements doux, il n'en va pas vraiment de même pour ce qui est du registre

environnemental où les actions demeurent ponctuelles et bien modestes. Une telle différence est probablement indexée sur l'implication des EPCI dans ces deux champs de compétences. Alors que la promotion des déplacements doux apparaît comme une préoccupation importante et en vogue au sein des intercommunalités urbaines, s'inscrivant au cœur de leurs missions d'autorité organisatrice de la mobilité, les enjeux environnementaux font l'objet d'un moindre portage politique (Emelianoff, 2008).

L'analyse détaillée de ces deux projets de reconquête et de mise en valeur des cours d'eau, conçus et portés à l'échelle des intercommunalités urbaines, permet également de constater que des registres discursifs très semblables sont mobilisés (Cadiou, 2016). Un rapide travail de benchmark pour élargir cette comparaison à quelques autres projets similaires confirme l'impression d'une relative standardisation des principaux objectifs assignés à ces projets à échelle intercommunale. Le premier registre discursif récurrent concerne le développement des déplacements doux qui doivent contribuer à l'intégration territoriale et à une meilleure accessibilité du fleuve et de ses abords. La rhétorique du grand parc déployé le long du fleuve constitue un second motif commun à ces projets *via* la mise en réseau d'espaces naturels ou semi-naturels. Il s'agit alors d'ouvrir le fleuve et ses paysages à un large public (citadins, touristes). Le troisième registre commun est celui de la valorisation du fleuve et de ses abords comme levier de développement local, le cours d'eau étant mobilisé par les intercommunalités urbaines comme une véritable « ressource territoriale » (Carré et Deutsch, 2015, p. 274).

De telles proximités dans les objectifs stratégiques, les choix d'aménagement comme dans le vocabulaire mobilisé ne doivent pas surprendre. Elles renvoient à « l'importance des circulations et des transferts de modèles, de références, d'idées, de savoirs et de pratiques en urbanisme et en aménagement » (Bourdin et Idt, 2016, p. 9), qui peuvent déboucher sur une forme de standardisation de l'action publique. L'intervention de bureaux d'études en paysage dotés d'une solide expérience dans les projets de mise en valeur des cours d'eau au sein des territoires (le bureau d'études BASE, qui a conçu le projet Es Têt, a notamment travaillé sur le projet Rives de Saône à Lyon, tout comme l'agence TER qui a élaboré le plan guide du Grand Parc Garonne, possède une expérience de ce type de projet), qui mettent en œuvre des visions et dispositifs d'action assez semblables d'un projet à un autre, en constitue une illustration patente.

## Bibliographie

- ANTOINE J.-M., VALETTE Ph., « La place des inondations dans la fabrique des paysages fluviaux urbains. Le cas de la Garonne à Toulouse (du XVII<sup>e</sup> siècle à aujourd'hui) », *Sud-Ouest Européen*, n° 44, 2017, p. 25-40.
- BEURET J.-E., PENNANGUER S., TARTARIN F., « D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire », *Natures Sciences Sociétés*, n° 14, 2006, p. 30-42.
- BONIN S., « Fleuves en ville : enjeux écologiques et projets urbains », <http://strates.revues.org/5963>, *Strates*, n° 13, 2007 (consulté le 03/04/2018).
- BOURDIN A., IDT J. (dir.), *L'Urbanisme des modèles. Références, benchmarking et bonnes pratiques*, l'Aube, La Tour-d'Aigues, 2016.
- CADIOU S., « La circulation des savoirs de l'action urbanistique », dans BOURDIN A. et IDT J. (dir.), *L'Urbanisme des modèles. Références, benchmarking et bonnes pratiques*, l'Aube, La Tour-d'Aigues, 2016.
- DORMOIS R., *Les Politiques urbaines. Histoire et enjeux contemporains*, Presses universitaires de Rennes, 2015.
- DOURNEL S., *L'Eau, miroir de la ville : contribution à l'étude de la requalification urbaine des milieux fluviaux et humides (bassin parisien, Amiens, Orléans)*, thèse en géographie, université d'Orléans, 2010.
- EMELIANOFF C., « Enjeux et figures d'un tournant urbanistique en Europe », *Les Annales des Mines*, n° 52, 2008, p. 15-21.
- FIXOT A.-M., « Vers une nouvelle pratique de l'urbanisme, la maîtrise d'ouvrage ou l'art de vivre ensemble le quotidien », <http://www.journaldu-mauss.net/?Vers-une-nouvelle-pratique-de-l->, *Revue du MAUSS permanente*, 2014.
- GÉRARDOT C., « Les élus lyonnais et leurs fleuves : une reconquête en question », *Géocarrefour*, vol. 79, n° 1, 2004, p. 75-84.
- GUÉRANGER D., « Emmanuel Négrier : la question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale », *Politiques et Management public*, vol. XXIII, n° 4, 2005.
- LECHNER G., *Le Fleuve dans la ville. La valorisation des berges en milieu urbain*, Centre de documentation de l'urbanisme, Paris, 2006.
- MÉNERAULT P., « Réforme territoriale et dynamique de l'intercommunalité dans les transports collectifs urbains : une approche diachronique », dans GALLEZ C. et Ménerault P. (dir.), *Recomposition intercommunale et Enjeux des transports publics en milieu urbain*, rapport INRETS-LVMT pour l'ADEME, 2005, p. 15-24.
- NÉGRIER E., « Métropolisation et réformes territoriales », *Revue française d'administration publique*, vol. 141, n° 1, 2012, p. 73-86.
- NÉGRIER E., *La Question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses universitaires de Grenoble, 2005.
- RODE S., « Reconquérir les cours d'eau pour aménager la ville », <http://cybergeog.revues.org/27933>, *Cybergeog : European Journal of Geography*, 2017a (consulté le 09/03/2018).
- RODE S., « La conception de projets d'aménagement urbain comme processus collectif », *Espaces et Sociétés*, n° 171, 2017b, p. 145-161.
- RODE S., « Reconquête urbaine de la Loire et risque d'inondation : des représentations aux aménagements urbains », *Géocarrefour*, vol. 85, n° 3, 2010, p. 221-228.
- ROMAIN F., « Le fleuve, porteur d'images urbaines : formes et enjeux », *Géocarrefour*, vol. 85, n° 3, 2010, p. 253-260.
- VALETTE Ph., « La Garonne à Toulouse du centre ancien aux communes périurbaines : observation des paysages, évolution et intentionalités », *No-rois*, n° 237, 2015, p. 81-100.
- VALETTE Ph., CAROZZA J.-M., « Toulouse face à la Garonne : emprise de l'urbanisation dans la plaine inondable et géohistoire des aménagements fluviaux », *Geographicalia*, 2013, p. 177-203.
- ZETLAOUI-Léger J., « Urbanisme participatif », dans CASILLO I., BARBIER R., BLONDIAUX L. et al., *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, <http://www.dicopart.fr/en/dico/urbanisme-participatif>, GIS Démocratie et Participation, Paris, 2013.