



MINISTÈRE DE
L'ÉCOLOGIE, DU
DÉVELOPPEMENT
ET DE L'AMÉNAGEMENT
DURABLES

**Direction Générale
de l'Urbanisme
de l'Habitat
et de la Construction**
Service
de l'Aménagement
et de l'Urbanisme
**Sous-direction
de la Planification
et de l'Aménagement**
Mission des Politiques
Communautaires
Territoriales

Enjeux fonciers et immobiliers sur les littoraux basque et catalan

Partie 2: Le littoral transfrontalier catalan



Mission
Opérationnelle
transfrontalière

Octobre 2007



Avant-propos

Ce travail qui a été mené entre décembre 2006 et septembre 2007, a été commandé par la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables et a eu pour but de répondre à la préoccupation de la DGUHC relative à une meilleure connaissance des problématiques foncières et immobilières et de leurs conséquences multiples pour les espaces frontaliers mais également des enjeux correspondants pour les collectivités locales et l'Etat.

Inédite dans sa thématique de travail et dans la systématisation de ces investigations en transfrontalier, cette étude a permis d'analyser sur le plan foncier et immobilier deux territoires transfrontaliers littoraux où une certaine pression foncière était pressentie, afin d'éclairer les enjeux nationaux dans ce domaine. Le but était de comparer les portions de ces territoires de part et d'autre de la frontière, d'en connaître le fonctionnement, les acteurs, les problèmes spécifiques liés au foncier et au logement, la prise en compte de ces éléments dans les politiques de planification locale de part et d'autre, mais également dans le projet de territoire transfrontalier et le cas échéant, la connaissance des outils utilisés pour maîtriser une certaine pression foncière ; enfin quand les cas le justifiaient, des propositions en termes politiques et d'outils pour traiter cette question en transfrontalier ont été formulées.

Cette étude a permis d'analyser deux territoires aux problématiques très spécifiques : les espaces littoraux transfrontaliers du Pays Basque et de la Catalogne, tous deux situés sur la frontière franco-espagnole. L'étude s'est basée sur des données statistiques les plus récentes possibles en dépit des contraintes spécifiques liées à l'ancienneté de certaines données, notamment côté français. Si les chiffres évoluent sans cesse, les tendances observées et les principes de fonctionnement de part et d'autre de la frontière et analysés dans cette étude restent pérennes d'une année sur l'autre.

Elle a été l'occasion de nombreux contacts et entretiens avec les acteurs français et espagnols : côté français, à Bayonne, à Biarritz, à Hendaye et dans le reste de la partie basque du département des Pyrénées-Atlantiques; à Perpignan, à Céret, à Argelès-sur-Mer et dans le reste du département des Pyrénées-Orientales ; côté espagnol, à San Sebastián, à Irun pour au Pays Basque et à Barcelone, Gérone et Roses en Catalogne. Qu'ils en soient vivement remerciés.

Cette étude est le fruit du travail d'Olivier DENERT, Directeur de Projet, et de Jean RUBIÓ, chargé de mission à la MOT, sous la direction de Jean PEYRONY, Directeur du Développement à la MOT, avec la participation d'Antonio CORRAL, Directeur de Projet, et de Mamen GARZO URANGA, consultante senior chez IKEI (Pays basque espagnol).

Sommaire

I – ETAT DES LIEUX.....	7
A. UN TERRITOIRE TRANSFRONTALIER, DEUX ETATS : QUEL PERIMETRE D'ETUDE?.....	7
B. UN ESPACE TRANSFRONTALIER EN FORTE CROISSANCE	8
1. <i>Une croissance différenciée entre le nord (Pyrénées Orientales) et le sud (Alt Empordà)</i>	8
a. Le littoral du Roussillon, un territoire démographiquement attractif en dépit de ses difficultés économiques.....	8
• Dynamiques démographiques	8
• Profil économique : le paradoxe du Roussillon : attractif pour les populations mais en difficulté économique.....	14
• Localisation des entreprises.....	15
• Emploi.....	16
b. Le littoral de l'Alt Empordà, un territoire plus attractif	19
• Dynamiques démographiques	22
• Attractivité économique du territoire.....	26
• Localisation des entreprises et emplois	27
• Un territoire peu urbanisé aux disponibilités foncières limitées.....	28
2. <i>Similitudes et contrastes dans les formes urbaines de cette croissance</i>	30
a. Un Roussillon au littoral dense et à l'arrière pays rural et pavillonnaire	30
• Formes urbaines et paysage.....	30
• Evolution du parc de logements.....	36
• Résidences principales, résidences secondaires.....	38
• Logements vacants.....	38
• Logements en propriété ou en location.....	39
• Logement social.....	39
b. L'Alt Empordà, en transition d'un espace touristique à un espace mixte.....	40
• Formes urbaines et paysage.....	40
• Caractéristiques chiffrées sur le parc de logements et son évolution.....	44
• Logement social.....	47
C. DES INTERACTIONS TRANSFRONTALIERES TRES LIMITEES	48
1. <i>Une coopération transfrontalière émergente</i>	48
a. Les projets de territoire.....	48
• Projet d'Eurodistrict de l'Espace Catalan Transfrontalier (ESCAT).....	48
• La réflexion autour du réseau de villes Narbonne-Perpignan-Figueres-Gérone	49
• Le Pays Pyrénées-Méditerranée et ses coopérations transfrontalières	50
b. A l'échelle eurorégionale	51
• L'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée	51
c. L'urbanisme, le foncier et le logement inexistant dans le domaine de la coopération transfrontalière	52
2. <i>Des flux transfrontaliers nombreux et diversifiés mais sans impact sur la question du logement et du foncier sur le périmètre d'étude.....</i>	52
a. Flux de travailleurs	53
b. Flux touristiques	53
c. Flux de loisirs et de commerce.....	53
D. LE LITTORAL, PRINCIPAL CATALYSEUR DES SITUATIONS DE PRESSION FONCIERE ET IMMOBILIERE DANS DES TERRITOIRES A L'INTERVENTIONNISME PUBLIC LIMITE	55
1. <i>Des causes et des effets différents de part et d'autre de la frontière.....</i>	55
a. Côté français : une conjonction de facteurs.....	55

• Une forte demande en logements, notamment sociaux dans un territoire en pleine croissance démographique.....	55
• Le corollaire de l'attractivité du territoire : une flambée des prix du foncier et de l'immobilier, de plus en plus déconnectés des revenus de la population locale, en partie en situation sociale précaire.....	57
• Des pouvoirs publics qui n'ont pas anticipé la crise du logement : peu d'outils de programmation dans le domaine foncier et du logement et une démarche de planification qui a accumulé beaucoup de retard.....	62
• Des contraintes liées à la réglementation des risques et à la protection de l'environnement.....	63
b. Côté espagnol.....	63
• Une forte demande en matière de logements soutenue par la croissance démographique et économique.....	63
• Des prix identiques à ceux du côté nord mais surtout en forte augmentation.....	64
• Une forte demande d'accession fondée sur une culture enracinée de la propriété.....	64
• Une production de logements locatifs et sociaux très faible.....	64
• Un zonage de protection des espaces naturels contraignant.....	64
2. <i>Des conséquences sociales et spatiales bien différenciées dans leur gradation de part et d'autre de la frontière et à nuancer.....</i>	65
a. Côté français: exclusion sociale, étalement urbain et banalisation des paysages.....	65
• Un clivage social où cohabitent les plus favorisés et les plus exclus.....	65
• Un littoral soumis à toutes les pressions : « cabanisation », durcissement des campings, épaississement de la bande littorale.....	65
• Epaississement de la bande littorale.....	68
• La rurbanisation et l'accroissement de la zone de rayonnement du littoral : une consommation foncière importante mais à relativiser.....	69
• Une banalisation des paysages, notamment dans la plaine du Roussillon et à l'arrière de la bande littorale.....	71
b. Côté espagnol.....	74
• Un endettement maximal pour les ménages.....	74
• Une décohabitation parents-jeunes sans cesse différée.....	74
• La transformation de nombreuses résidences secondaires en résidences principales... 74	
c. Pas d'effet de vases communicants de part et d'autre de la frontière : peu de passages, peu de pôles d'emploi à proximité et des différentiels de prix qui ne justifient pas une migration résidentielle.....	75
II- OUTILS ET STRATEGIES MIS EN PLACE.....	77
A. OUTILS DE PLANIFICATION ET CONTRACTUALISATION.....	77
1. <i>Côté nord catalan.....</i>	77
a. Un fort émiettement intercommunal dans le nord du territoire et des SCOT non opérationnels.....	77
b. Des PLU nombreux mais perfectibles.....	78
c. Une protection du littoral classique dans le contexte national.....	79
d. Une Catalogne nord peu institutionnalisée et en proie aux clivages politiques et entre niveaux de collectivités.....	80
2. <i>Côté espagnol.....</i>	80
a. Compétences des collectivités en matière de planification territoriale : la suprématie de la Généralité sur toutes les autres échelles.....	80
• La répartition des compétences entre l'Etat et la Généralité de Catalogne.....	80
• La répartition des compétences entre la Généralité de Catalogne et les provinces.....	81

•	La répartition des compétences entre la Généralité de Catalogne et les comarcas.....	82
•	La répartition des compétences entre la Généralité et les municipalités.....	82
b.	Compétences des collectivités en matière de planification territoriale.....	83
•	Au niveau de la Généralité de Catalogne.....	83
•	Au niveau comarcal	85
•	Au niveau communal ou supra-communal.....	86
c.	Les différents documents de planification appliqués à notre zone d'étude.....	87
•	Le Plan Territorial Général de Catalogne (PTG).....	87
•	Le Plan Territorial Partiel (PTP) et le Plan Directeur Territorial (PDT)	88
•	Les Plans Territoriaux Sectoriels (PTS)	93
•	Le Plan Directeur Urbain des Communes du littoral catalan (PDUSC).....	93
•	Les Plans d'Aménagement Urbain Municipal (POUM), les Plans Généraux d'Aménagement Urbain (PGOU) et les Normes Subsidiaries (NSS)	97
B.	OUTILS DE GESTION ET DE PRODUCTION DU FONCIER ET DU LOGEMENT.	101
1.	<i>Côté nord catalan : l'apparition d'outils émergents mais peu articulés, résultats d'une prise de conscience récente</i>	<i>101</i>
a.	L'échelle de l'agglomération de Perpignan	101
•	Le PLH de l'agglomération de Perpignan.....	102
•	Le Fonds d'Intervention Foncière.....	102
•	L'EPFL de l'agglomération de Perpignan.....	103
b.	Le Conseil Général des Pyrénées orientales	103
c.	L'Etat.....	104
2.	<i>Côté sud catalan : une démarche en phase de démarrage</i>	<i>104</i>
a.	Les acteurs du logement et du foncier	104
•	Le Département de l'Environnement et du Logement de la Généralité de Catalogne...	105
•	INCASOL, une entreprise publique de production et aménagement de sol résidentiel et industriel	105
•	ADIGSA, une entreprise publique qui administre et assure la gestion du parc de logements publics de la Généralité.....	108
b.	Rapide rappel du fonctionnement du logement social en Catalogne et des obligations « légères » de production.....	110
•	Les différentes catégories de logement social	110
•	La Loi d'Urbanisme de 2002 et le décret de 2004 sur la promotion du logement accessible.....	111
•	La Loi du Sol de 2007 de l'Etat espagnol.....	111
c.	Une série de plans et programmes successifs et en cours qui mobilisent beaucoup de moyens mais dont l'efficacité reste à évaluer.....	112
•	Le Plan pour le droit au Logement 2004-2007	112
•	Le projet de Loi pour le Droit au Logement.....	116
•	Le Plan du Sol 2005-2010.....	117
•	Le Pacte national pour le Logement 2007-2016	118
III.	ORIENTATIONS ET PRECONISATIONS	124
	ANNEXES.....	128
	BIBLIOGRAPHIE.....	129
	INTERLOCUTEURS INTERROGES	132

SECONDE PARTIE : le littoral transfrontalier catalan

I – ETAT DES LIEUX

A. Un territoire transfrontalier, deux états : quel périmètre d'étude?

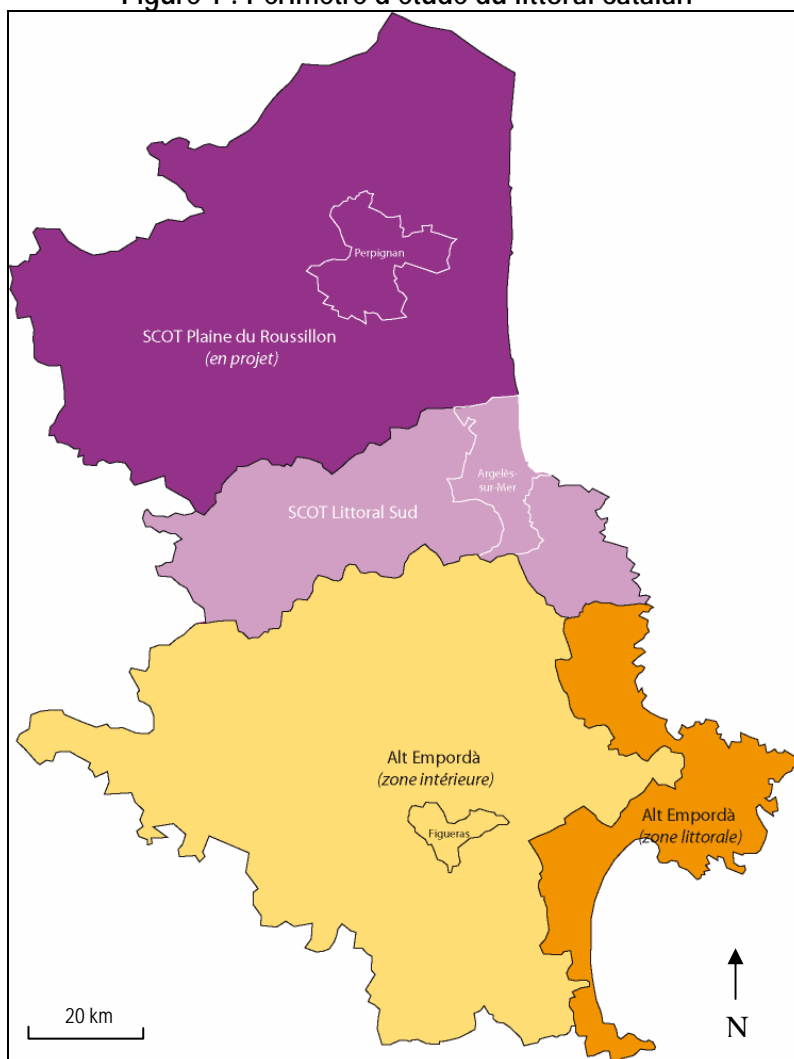
Après avoir choisi le littoral basque comme premier territoire d'observation, cette étude propose dans un second temps d'analyser le littoral catalan, situé à l'extrémité orientale du massif pyrénéen. Le périmètre d'étude s'étend du nord de l'agglomération de Perpignan au sud du Golfe de Roses. Les deux littoraux constituent des pôles attraction et de dynamisme dont les impacts se font ressentir bien au-delà de la bande côtière stricto sensu. C'est la raison pour laquelle, le périmètre d'étude comprend également les deux hinterlands, soit un segment de 80 km le long de la côte et territoire de 35 km de profondeur de la côte à l'intérieur des terres.

Côté nord, ce territoire est placé sous l'influence de l'agglomération de Perpignan, dont l'urbanisation se prolonge jusqu'aux communes du littoral proche (Canet-en-Roussillon, Le Barcarès, Saint-Marie-la-Mer, Saint-Cyprien) et jusqu'à certaines communes de l'arrière-pays (Céret, Thuir, Rivesaltes) en dépit des risques naturels présents par endroits (en particulier des zones inondables).

Côté sud, hormis certaines communes très urbanisées du littoral (Llança, Roses, Castelló d'Empuries, L'Escala) et l'agglomération de Figueres, le territoire est dominé par des espaces agricoles ou naturels protégés (parcs naturels du Cap de Creus et d'Aiguamolls de l'Empordà), qui limitent la dispersion de l'habitat et la disponibilité du foncier constructible.

Sur le plan administratif, le découpage du périmètre correspond aux territoires des SCOT Plaine du Roussillon et du Littoral Sud côté français et à la Comarca de l'Alt Empordà, scindée en deux entre une bande regroupant les communes littorales et le reste, correspond à l'intérieur de l'Alt Empordà

Figure 1 : Périmètre d'étude du littoral catalan



Source : MOT

B. Un espace transfrontalier en forte croissance

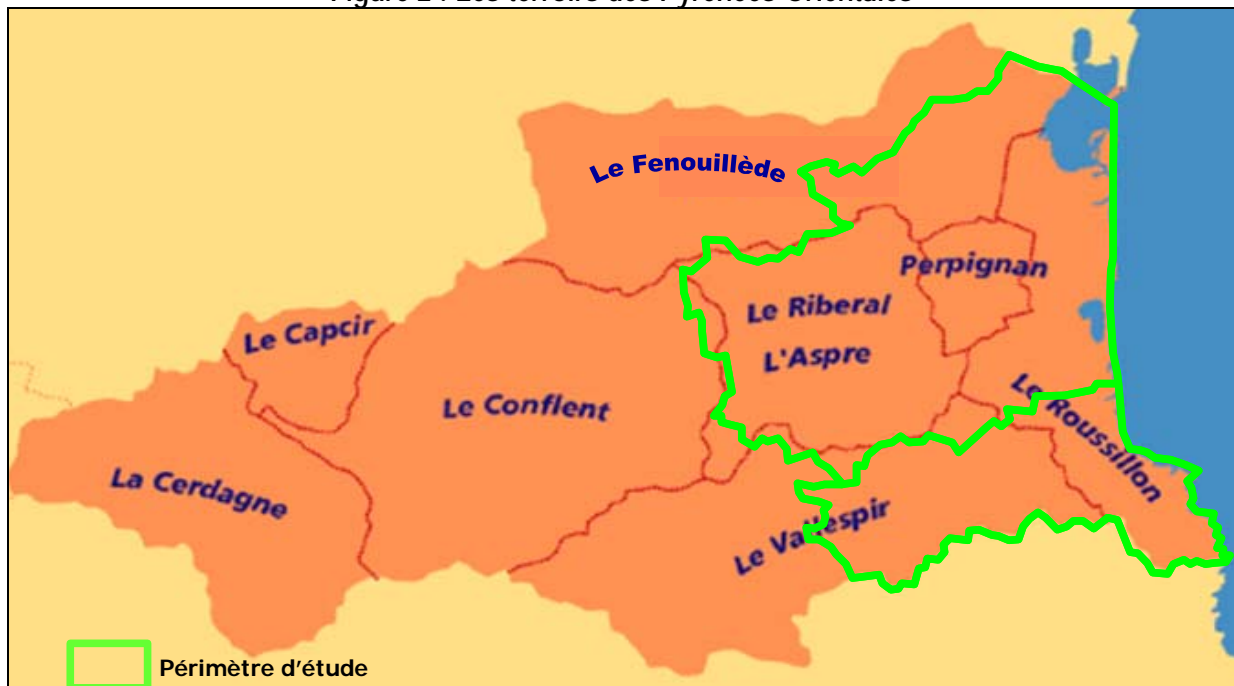
1. Une croissance différenciée entre le nord (Pyrénées Orientales) et le sud (Alt Empordà)

a. *Le littoral du Roussillon, un territoire démographiquement attractif en dépit de ses difficultés économiques*

• *Dynamiques démographiques*

Côté nord, le territoire retenu dans le cadre de cette étude se trouve sur la partie ouest du département des Pyrénées-Orientales. Il s'étend sur 5 « terroirs » (voir figure 2), parmi lesquels la totalité de l'agglomération de Perpignan et le Roussillon ainsi qu'une partie du Fenouillèdes, du Ribéral et de l'Aspre et du Vallespir.

Figure 2 : Les terroirs des Pyrénées-Orientales



Source : CG 66

Le Roussillon correspond, par extension, à l'ensemble des Pyrénées-Orientales originellement catalanophones à l'exception du Fenouillèdes, terre de culture occitane qui faisait partie du Languedoc. Le Roussillon est également appelé Pays Catalan ou Catalogne Nord par les habitants les plus attachés à la culture catalane, faisant référence au territoire cédé à la France par la Couronne d'Aragon en 1659, par le traité des Pyrénées.

A l'image du Pays Basque français ou des Alpes-Maritimes, la Catalogne Nord bénéficie d'une forte attractivité, notamment touristique, due à son climat et à la beauté de ses paysages littoraux, viticoles et de montagne.

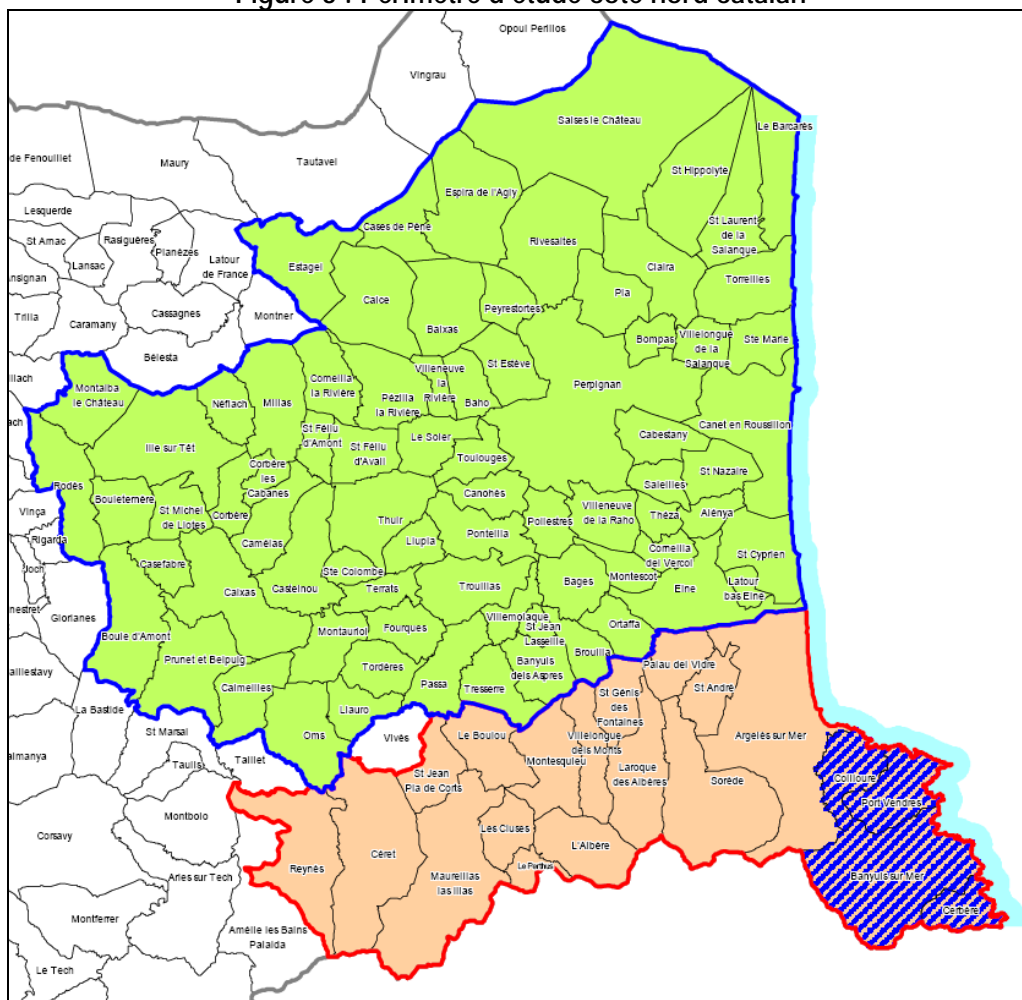
Le département des Pyrénées-Orientales doit sa croissance démographique essentiellement à son solde migratoire positif depuis 1962 traduisant la forte attractivité résidentielle du département. Sa population, qui compte 392 000 habitants en 1999 atteint 422 000 habitants en 2005 (soit un taux de croissance annuel de +1,28%/an en accélération contre +0,86%/an entre 1990 et 1999). Cette croissance démographique, en accélération se répartit inégalement sur le territoire et profite principalement au littoral, à l'aire périurbaine de Perpignan et au piémont est des Albères

L'étude portera son analyse sur les périmètres du SCOT Plaine de Roussillon¹ au nord, et celui du SCOT Littoral Sud² au sud dont les échelles et la démarche politique sous-tendue se prêtent bien aux analyses territoriales, même si pour l'étude de certains paramètres, on s'attachera à des sous-espaces plus limités (littoral roussillonnais, côte Vermeille, agglomération de Perpignan stricto sensu, etc.).

¹ Périmètre approuvé en 2003

² Périmètre approuvé en 2002

Figure 3 : Périmètre d'étude côté nord catalan



Source : DDE 66

Figure 4 : Répartition de la population par âge sur l'ensemble du périmètre nord catalan

	SCOT Plaine du Roussillon	SCOT Littoral Sud
Population totale	288 052 hab.	55 274 hab.
Part des plus de 75 ans	10,2%	13,2%
Part des moins de 20 ans	22,8%	18,9%

Source : INSEE, Recensement 1999

- Le SCOT Plaine du Roussillon

Le périmètre de ce SCOT, situé au nord de notre zone d'étude, comprend 76 communes, réparties 7 structures intercommunales dont la communauté d'agglomération Perpignan Méditerranée, la Communauté de Communes (CC) du Rivesaltais et de l'Agly (pour partie), la CC Salanque méditerranée, la CC du Conflent, la CC des Aspres, la CC du secteur d'Illeberis et la CC du Sud Roussillon. L'aire du SCOT compte 288 052 habitants en 1999.

Figure 5 : Carte des établissements de coopération intercommunale dans les Pyrénées-Orientales (extrait)



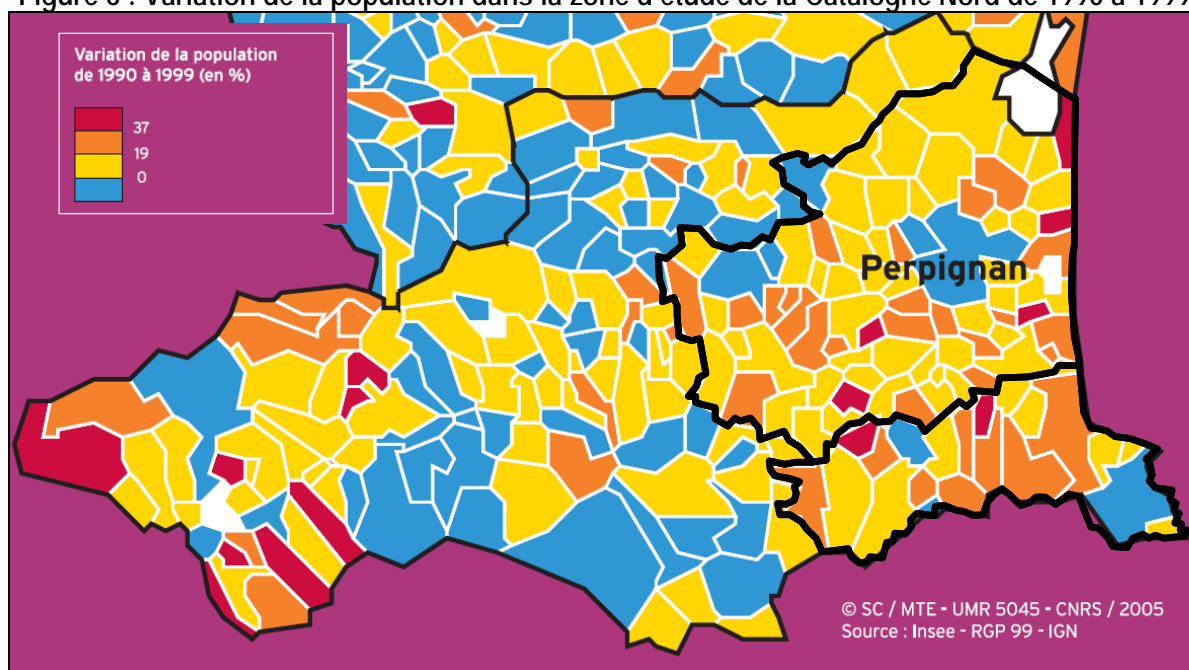
Source : DDE 66

L'aire urbaine de Perpignan (au sens de l'INSEE), correspondant à 90% du périmètre du SCOT (moins 6 communes de la frange ouest, et les extrémités littorales – Elne, Saint Cyprien au sud et Le Barcarès, St Laurent de la Salanque et Torrelles au nord) atteint 249 000 habitants en 1999, tandis qu'elle n'en comptait que 230 000 en 1990, soit un taux d'évolution annuel de + 0,92%/an entre 1990 et 1999 et une croissance globale de +36,2% depuis 1975 (équivalent à celle de la zone intermédiaire du Pays Basque français)

En son cœur, la communauté d'agglomération de Perpignan (24 communes) compte 206 000 habitants en 2007 d'après les résultats provisoires du recensement en cours, (l'aire urbaine atteint les 300 000 habitants) et gagne ainsi 2000 habitants chaque année. Elle rassemble 63% de la population du département dont Perpignan et des communes urbanisées du littoral³. On distingue la croissance contrastée des communes périphériques en partie littorales, principales bénéficiaires de cette croissance, qui connaissent une augmentation très rapide de leur population entre 1999 et 2006 (Torreilles, +7%/an, Le Barcarès : +4,2%/an ; Canet-en-Roussillon : +2,30%/an, Sainte-Marie-la-Mer : +1,80%/an), celles de la plaine intérieure à l'augmentation plus faible au cours de cette même période (Pézilla-la-Rivière, +1,5%, Toulouges : + 1,3% ; Baixas : +1,1%, Pollestre : +1%/an) ; enfin, la faible attractivité de la ville centre, qui après avoir perdu en continu des habitants de 1982 à 1999, est revenu en 2006 à sa taille de 1982.

La croissance démographique concerne également des espaces plus éloignés, mais dans la dépendance fonctionnelle de Perpignan, telle les Aspres ou le Conflent.

Figure 6 : Variation de la population dans la zone d'étude de la Catalogne Nord de 1990 à 1999



Source : INSEE, 1999

- Le SCOT Littoral Sud

Cette zone, qui fait l'objet d'un projet de SCOT, également en partie dans la dépendance de l'agglomération de Perpignan et située le long de la frontière comprend à la fois des communes de la Côte Vermeille, situées à l'extrémité sud du littoral côté français et des communes rurales et de montagne du Vallespir, des Albères et de la vallée du Tech. Le SCOT recouvre actuellement 2 structures intercommunales : la CC des Albères et de la Côte Vermeille (Argelès) et la CC du Vallespir (Céret) Elle comptait 55 274 habitants en 1999 (estimation 58000 pour 2006), soit 11,3% de plus qu'en 1990 (+1,25%/an), ce qui en fait une des zones de Languedoc Roussillon ayant connu une des croissances démographiques des plus importantes même si celle-ci semble un peu marquer le pas ces dernières années.

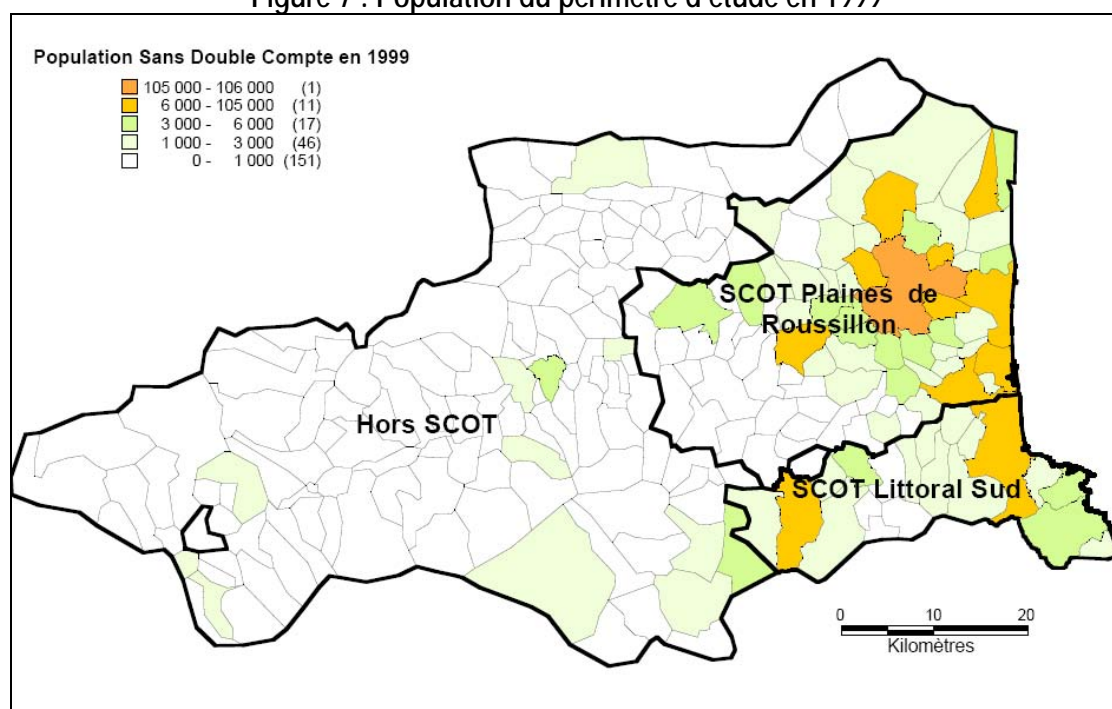
³ Ces communes ont subi des aménagements très importants dans les années 1960 lors de la « Mission Racine » créant les conditions du développement des activités touristiques et de la protection des espaces naturels.

Les communes les plus accessibles géographiquement depuis Perpignan, comme Argelès-sur-Mer (Montesquieu : + 4,2%/an ; Le Boulou : + 2%/an, Argelès : +1,7%/an, Maureillas : +1,6% entre 1999 et 2005/6) connaissent les plus fortes croissances de population. D'autres communes connaissent une stagnation voire une baisse démographique, soit lié à leur enclavement (l'Albère :-0,59%/an), et notamment sur la côte Vermeille (Banyuls, Port-Vendres : -4,9%/an depuis 1999), soit à la mutation de leur activité économique (disparition des douanes (le Perthus, Cerbère)/an.

Cette étude porte sur l'ensemble de deux zones de SCOT. L'ensemble de ce territoire représentait près de 345 000 habitants en 1999, soit 3 fois plus que la population de l'Alt Empordà à la même époque.

Cette croissance démographique rapide résulte d'une forte attractivité résidentielle se traduisant par un excédent migratoire important (+1,0%/an sur l'ensemble département entre 1990 et 1999 et 1,24% entre 1999 et 2005). Cet apport migratoire parmi les plus élevés en France, permet ainsi de combler un solde naturel nul ou négatif (-0,12% entre 1990 et 1999), s'expliquant par un vieillissement de la population conséquent (10,2 % de plus de 75 ans pour le SCOT nord et surtout 13,2 % de plus de 75 ans pour le SCOT sud, contre 7,7% au niveau national en 1999). La part des moins de 20 ans (22,8% pour le SCOT nord et 18,9% pour le SCOT sud) est inférieure à la moyenne nationale (24,6% en 1999).

Figure 7 : Population du périmètre d'étude en 1999



Source : SCOT Littoral Sud

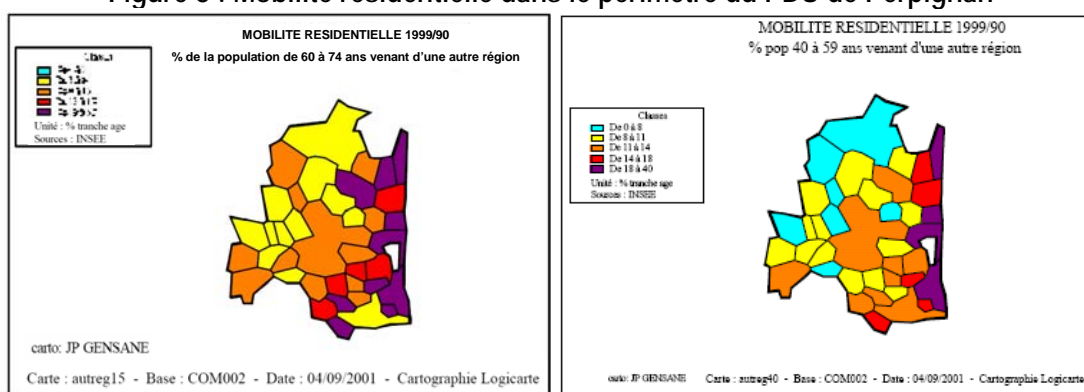
Contrairement au Pays Basque français qui connaît une immigration de populations « installées » (cadres en fin de carrières ou retraités aisés), les populations qui viennent s'installer en Catalogne Nord sont plus diversifiées, même si elles sont également attirées par un cadre de vie privilégié.

Une première catégorie concerne des populations à revenus modestes, en provenance notamment du nord de France et de la région Parisienne pour « toucher le RMI au soleil ». Le département est en effet très attractif pour des populations peu qualifiées ou en difficultés sociales (27% des nouveaux arrivants dans le département sont chômeurs ou non diplômés). Parmi eux, on trouve des saisonniers, qui

poursuivent par des « petits boulots » liés au tourisme et à l'agriculture une partie de l'année (différentes saisons de cueillette), et des chômeurs en quête de reconversion. Ils résident principalement à Perpignan ou dans les communes littorales, trouvant parfois à se loger dans des campings, dans l'attente d'un logement social.

Une deuxième catégorie est constituée par des retraités ou préretraités (16% des installations dans les PO en 2005) venant de la région Ile-de-France, de Midi-Pyrénées, du Bassin parisien et de l'Est de la France qui se rabattent sur la côte catalane au vu des prix du logement qui rendent leur installation beaucoup plus difficiles sur la Côte d'Azur. Ces populations s'installent prioritairement dans les communes littorales ou proches de la côte mais leur installation, parfois à temps partagé entre leur ancienne région et ce littoral, cette installation étant comptabilisée comme une résidence secondaire alors qu'elle correspond plus souvent à une double résidence.

Figure 8 : Mobilité résidentielle dans le périmètre du PDU de Perpignan



Source : PDU de Perpignan

Enfin, une dernière catégorie concerne les étrangers à la recherche de résidences secondaires. Les Pyrénées-Orientales concentrent en effet 3% des résidences secondaires détenues par des étrangers au niveau national. Une grande part de cette population provient d'Angleterre et d'Europe du Nord, grâce notamment à la bonne desserte de l'aéroport de Perpignan-Rivesaltes par des compagnies low cost (vols directs depuis Londres ou Birmingham). Parmi les Britanniques, on trouve aussi bien des étudiants, que des actifs ou des retraités. Les zones qui intéressent les investisseurs étrangers sont les divergent en fonction de leur nationalité, les Allemands et les Suisses recherchant plutôt le littoral alors que les Britanniques et les Néerlandais plébiscitent l'intérieur rural (Vallespir notamment) et la côte Vermeille (exemple d'un projet immobilier à Cerbère à destination de Néerlandais) provoquant une hausse des prix. Les Espagnols, on le verra ultérieurement, sont peu nombreux à posséder une résidence secondaire dans le périmètre d'étude.

- **Profil économique : le paradoxe du Roussillon : attractif pour les populations mais en difficulté économique**

A la différence du Pays Basque français qui tire son attractivité de son cadre de vie et de son économie très dynamique et diversifiée, les Pyrénées-Orientales disposent d'un tissu économique marqué par l'agriculture et le tourisme.

L'agriculture demeure une activité économique importante, bénéficiant d'un climat favorable et d'une irrigation ancienne. Elle doit faire face à de forts enjeux de restructuration. Dépendante de la concurrence internationale (fruits et vin) qui a permis au consommateur de s'approvisionner en produits frais toute

l'année et du climat, elle a connu tout à la fois une diminution du nombre des exploitations et un accroissement de leur taille et de leur spécialisation, parfois sous serre (concombre, tomate. La viticulture occupe une place prépondérante et représente le plus gros employeur de main d'œuvre permanente et occasionnelle du secteur agricole (36% des permanents et 73% des saisonniers). La concurrence mondiale a pourtant entraîné une modernisation du secteur aboutissant à la baisse de 50% du nombre d'exploitations en 12 ans (- 10500 ha dans cette même période). Les secteurs agricoles pourvoyeurs d'emploi sont également l'arboriculture (pêches) et le maraîchage (tomates, salade) dont 572 ha en abris froids et 3000 ha en plein champ.

Le secteur artisanal est dynamique (+ 19% en 5 ans de l'effectif salarié) lié en partie à l'économie résidentielle.

Le secteur industriel est modeste (8% des actifs salariés du département). Le tissu industriel s'organise autour des bassins de Perpignan et de Céret, le premier regroupant 70% des emplois industriels du département. Il est dominé par le secteur agroalimentaire (chocolat, légumes, boissons 70% du secteur industriel), le papier et les bouchons en liège (Céret), le secteur nautique (Canet) hormis dans l'Espace Economique du Grand Saint-Charles⁴ près de Perpignan. Il est essentiellement constitué de petites entreprises qui ne peuvent constituer une ressource suffisante pour le département.

Le secteur des transports et de la logistique, qui connaît une certaine stagnation depuis plusieurs années, pourrait connaître un nouvel essor avec l'arrivée prochaine du TGV. Il se concentre aujourd'hui autour de trois centres logistiques importants sur le SCOT sud: la gare de marchandises de Cerbère qui vit du changement d'écartement des rails, la plate-forme logistique (distriport) du Boulou et le port maritime fruitier de Port-Vendres (trafic avec l'Afrique, notamment de bananes). L'Espace économique du Grand Saint Charles et le Marché International Saint Charles (premier centre européen d'éclatement des fruits et légumes) dominent l'agglomération de Perpignan dans ce domaine.

Enfin, le tourisme constitue la première ressource économique de ce territoire profitant à la fois au secteur de la construction et au secteur des services. Le département des Pyrénées-Orientales est en effet le deuxième département de la région Languedoc-Roussillon par la fréquentation touristique derrière l'Hérault avec près de 3,7 millions de touristes dont 1,5 millions durant la saison estivale. Ce territoire reste malgré tout fortement marqué par sa spécialisation ancienne dans le tourisme de masse, fortement saisonnier et à faible valeur ajoutée (36% des nuitées en location et 22% en camping sur le littoral), qui peine à diversifier sa clientèle à l'exception de certaines communes de la côte Vermeille (Collioure, Banyuls-sur-Mer) plus haut-de-gamme. On note également une spécialisation relative de quelques communes de l'arrière-pays (sur le piémont des Albères et autour de Céret) dans le tourisme de terroir, qui misent sur la nature préservée des paysages et de leurs villages anciens, prisés par les touristes étrangers, notamment britanniques, en quête de résidences secondaires de caractère.

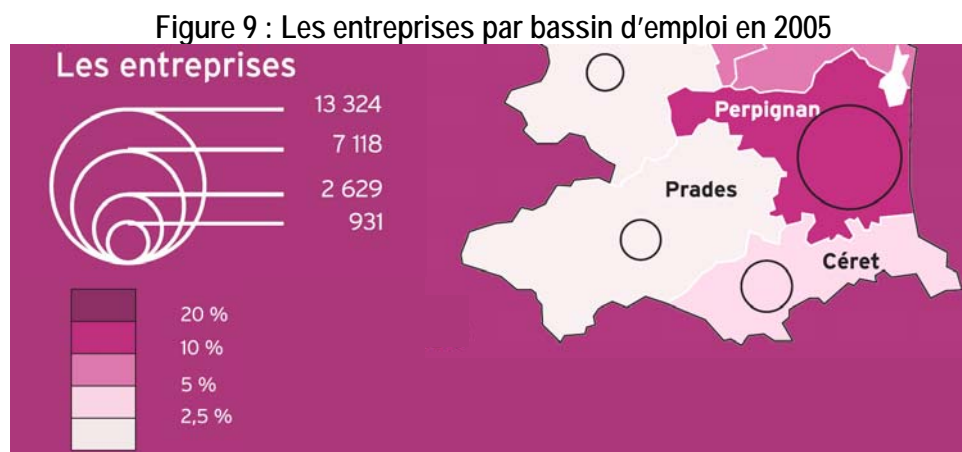
- **Localisation des entreprises**

La plupart des entreprises installées dans les Pyrénées-Orientales se trouvent à Perpignan et dans sa périphérie. Le bassin d'emploi de Perpignan concentre ainsi 70% des emplois industriels du département. Du fait de la situation frontalière de ce territoire, l'activité logistique et de transport se développe

⁴ Le Grand Saint-Charles est une composante de la plate-forme multimodale, nationale et internationale, qui représente quelques 500 entreprises employant plus de 5000 salariés sur une superficie de 430 hectares. Cet espace d'activités, bien desservi par les infrastructures de communication, privilégiant les échanges avec l'Espagne et l'ensemble de l'Europe, s'est spécialisé dans le transport, la logistique, le conditionnement et la distribution des fruits et légumes.

principale sur la zone du Grand Saint-Charles (800 entreprises représentant 7000 emplois directs ou indirects)⁵.

En dehors de l'influence urbaine de Perpignan, les emplois se répartissent par spécialisations entre les petites villes. La zone de Céret concentre par exemple les services du secteur public, ainsi que quelques industries (boucons et papier à cigarettes) et profite d'une économie touristique, tandis que le secteur de Thuir constitue le centre d'une micro-région industrielle pivot entre la Plaine du Roussillon et l'arrière-pays des Pyrénées-Orientales. Les sites de Cerbère, du Boulou (distriport) et de Port-Vendres (port maritime) permettent à ce territoire un ancrage industriel au niveau international.



Source : Unédic

- **Emploi**

La situation de l'emploi dans les Pyrénées-Orientales est plutôt difficile. Le taux de chômage, en baisse régulière depuis plusieurs années, reste tout de même élevé (plus 10,6% de la population active au 2^{ème} trimestre 2007). La précarité sociale reste toutefois très présente en particulier dans certains secteurs de l'agglomération de Perpignan abritant les populations les plus pauvres (deux quartiers historiques du centre à l'habitat indigne : Saint-Jacques dont la population gitane est à 80% au chômage et Saint-Mathieu, mais également La Réal et le quartier du Vernet en périphérie). Ainsi, 23,3% des Perpignanais vivent dans un ménage bénéficiaire d'une allocation de précarité (type RMI) contre 12,9% des ménages au niveau départemental et 8,3% au niveau national.

Cette situation difficile ne se limite pas à l'agglomération de Perpignan, un certain nombre de communes rurales et littorales présentant également des caractéristiques sociales défavorables : à l'échelle du département tous les indicateurs sociaux sont très défavorables en comparaison à la moyenne nationale et régionale (taux d'IVG, taux d'allocation parent isolé : 2,5 fois la moyenne nationale, taux de Rmistés : + du double de la moyenne nationale, idem pour CMU...).

Si l'agriculture reste un secteur relativement important et supérieur à la moyenne nationale dans l'économie locale, la majorité de la population travaille dans le secteur tertiaire (administration, services, distribution et tourisme). Dans les années 1970, le littoral roussillonnais (le Barcarès, Canet, Saint-Cyprien) a connu une reconversion touristique importante ayant conduit au développement de l'économie résidentielle, employant de nombreux travailleurs saisonniers alors que la Catalogne Sud a privilégié le développement de l'hôtellerie, beaucoup plus créatrice d'emplois pérennes. Ainsi, les Pyrénées-

⁵ PASED, Diagnostic territorial, 2004

Orientales se caractérisent par l'importance du poids du travail saisonnier: il représente 16% des emplois (contre 7,6% au niveau national).

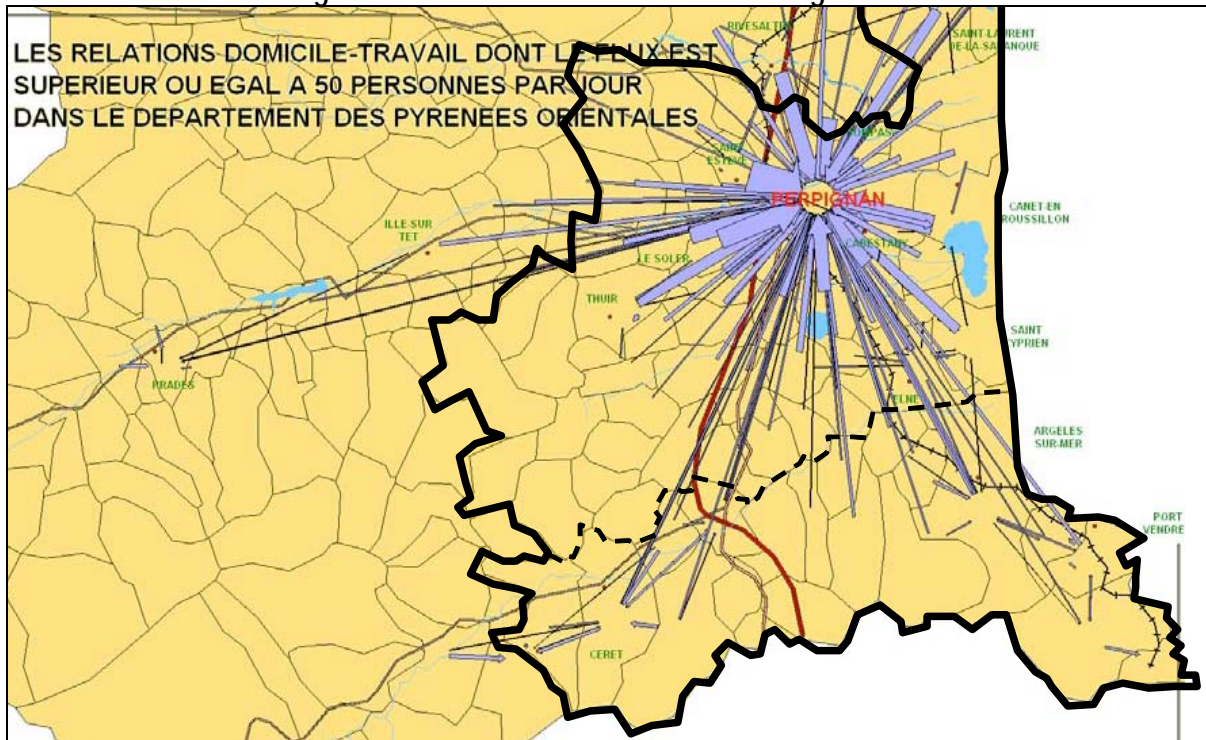
Figure 10: Part des actifs par secteur d'activité en Catalogne Nord en 1999

	SCOT Plaine du Roussillon	SCOT Littoral Sud
Part d'actifs dans le secteur primaire	6,2 %	6,6 %
Part d'actifs dans le secteur secondaire	8,3 %	9,4 %
Part d'actifs dans le secteur de la construction	6,9 %	6,7 %
Part d'actifs dans le secteur tertiaire	78,5 %	77,3 %

Source : INSEE, Recensement 1999

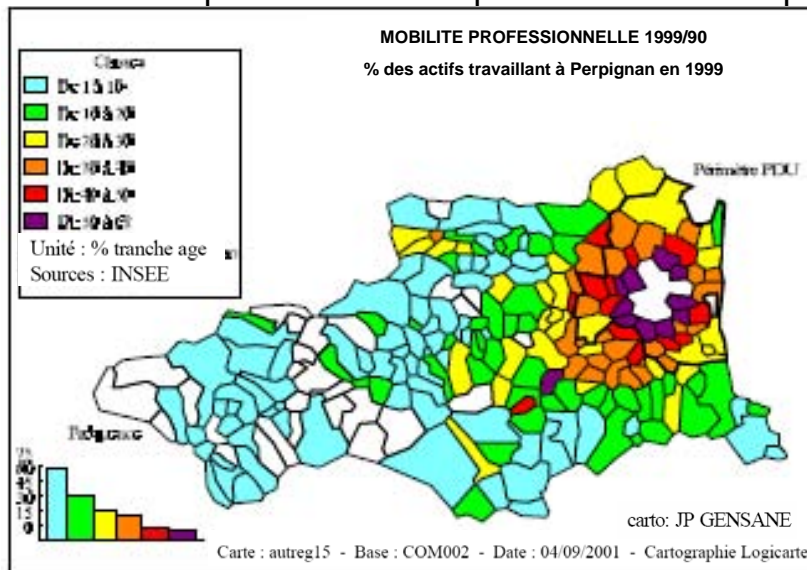
Du fait de la localisation des emplois, les migrations quotidiennes domicile-travail confirment le poids dominant de Perpignan, qui capte l'essentiel des flux. Au sud de notre périmètre d'étude, se distinguent cependant des pôles secondaires comme Argelès-sur-Mer, Céret ou le Boulou. Sur ce territoire, 71% des déplacements domicile-travail se font en voiture particulière, facilité par des bonnes infrastructures routières qui desservent efficacement l'ensemble du territoire des Pyrénées-Orientales (autoroute A9, RN 114 Perpignan-Argelès-sur-Mer et D617 Perpignan-Canet-en-Roussillon aménagées en 2x2 voies).

Figure 11 : Flux domicile-travail en Catalogne Nord



Source : SCOT Littoral Sud

Figure 12 : Mobilité professionnelle dans périmètre du PDU de Perpignan



Source : PDU de Perpignan

b. Le littoral de l'Alt Empordà, un territoire plus attractif

La Catalogne est une communauté autonome dotée d'un statut de communauté historique (Généralité ou *Generalitat*, en catalan) située au nord-ouest de la péninsule ibérique, dont la plus grande partie se trouve aujourd'hui en Espagne (la partie nord correspond au département français des Pyrénées-Orientales).

Elle est constituée de quatre provinces : Barcelone (ou Barcelona, en catalan), Gérone (ou Girona), Lleida (ou Lérida) et Tarragone (ou Tarragona).

Figure 13 : Les quatre provinces de la Catalogne



Source : Creative Commons

En plus des provinces, la Catalogne est divisée en 41 comarques (ou *comarcas*), administrations locales supra-municipales.

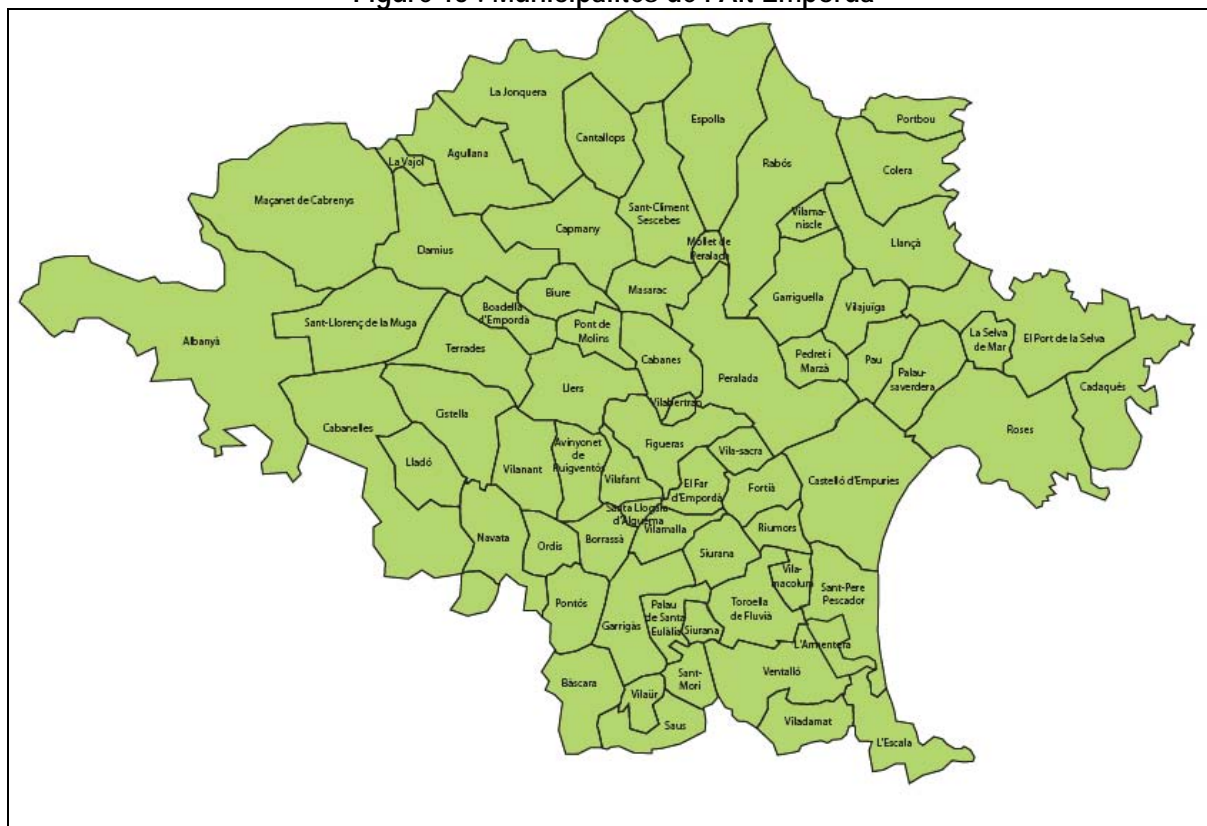
Figure 14 : Comarcas de Catalogne



Source : Creative Commons

Le périmètre retenu dans cette étude correspond à la *comarca* d'Alt Empordà, située à la frontière française, dont la capitale est Figueres (Figueres en catalan) et qui compte 68 municipalités.

Figure 15 : Municipalités de l'Alt Empordà



Source : MOT

L'Alt Empordà correspond à la partie septentrionale de la région de l'Empordà, *comarca* historique et vaste plaine littorale bordée au nord par le massif des Albères et le Cap de Creus, et à l'est par la Mer Méditerranée. Le littoral ampourdan est également appelé Costa Brava, qui signifie « côte sauvage » en catalan, en référence à son littoral rocheux et morcelé (à l'exception du Golfe de Roses sur notre périmètre à la côte plate où alternent marais et plages de sable). Elle fut baptisée ainsi dans les années cinquante, durant la période franquiste, lorsqu'elle fit l'objet d'un développement touristique. Lieu de villégiature par excellence, la Costa Brava dispose d'une infrastructure touristique hyper développée très prisée par une clientèle étrangère, notamment provenant d'Europe du Nord (Britanniques, Allemands, Néerlandais), attirée par ses plages ensoleillées.

Figure 16 : Vue des Albères depuis la plaine de l'Empordà (près de Espolla)



Source : Google Earth

L'Alt Empordà, qui compte 119 000 habitants en 2005 (124000 en 2006) soit une densité de 81,6 habitants/km², se divise en trois secteurs distincts : la zone littorale, la zone de plaine et la zone de montagne. Le périmètre retenu dans le cadre de cette étude est cependant délimité en deux parties.

- la zone littorale correspond à l'ensemble des communes littorales de l'Alt Empordà, de Portbou au nord à l'Escala au sud. Cette zone comprend les trois des quatre municipalités dépassant les 5000 habitants (Roses : 15 535 habitants ; Castelló d'Empúries : 9 167 et l'Escala : 8 311) concentre une part importante de la population de la *comarca*, soit près de 50 000 habitants. La densité de population y atteint de 185 habitants/km². Cette zone connaît une croissance démographique très importante avec un taux d'évolution annuel de + 3%/an entre 1991 et 2001, qui est passée à 5,5%/an depuis 2001.

- La zone intérieure concerne l'arrière-pays de l'Alt Empordà, comprenant une partie rurale en plaine et une partie montagneuse. Dans la zone de plaine, la population est regroupée au sein de noyaux urbains parmi lesquels on trouve l'agglomération de Figueres, tandis que dans la partie montagneuse, la population est beaucoup plus dispersée. Cette zone concentre 60 000 habitants (dont 40000 à Figueres) pour une densité de population de 68 hab./km². A la différence de la zone littorale, l'intérieur du territoire connaît une croissance démographique moins importante (+0,65%/an entre 1991 et 2001) même si elle a connu une accélération depuis 2001 : 2,80%/an, qui reste bien supérieure à celle déjà importante côté roussillonnais.

- *Dynamiques démographiques*

Après une perte de population constatée jusque dans les années 1960, l'Alt Empordà connaît une croissance démographique soutenue depuis le début des années 1990 et qui s'est accélérée depuis les années 2000. La dynamique de la zone littorale (+3%/an entre 1991 et 2001) a contrasté avec une évolution démographique relativement stable à l'intérieur des terres au cours de la précédente décennie (+0,65%/an entre 1991 et 2001). On remarque d'ailleurs que les communes les plus intérieures (zones de

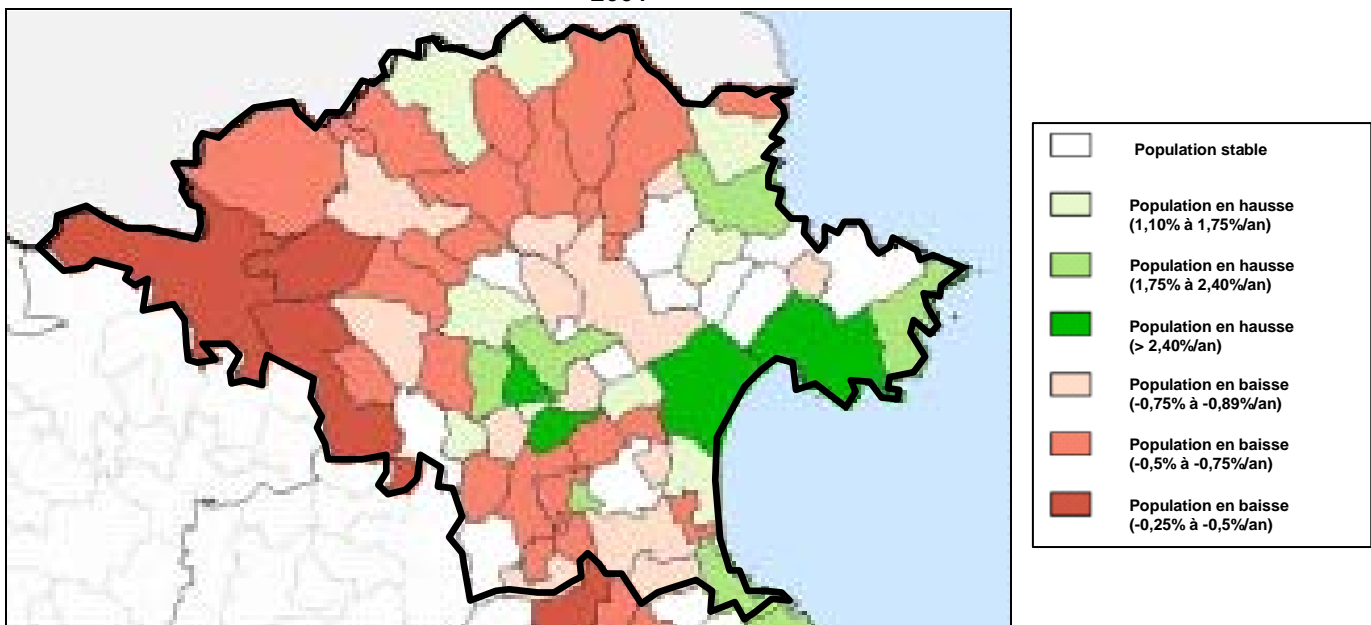
montagne) ne sortent pas de la spirale de la décroissance démographique et ne bénéficient pas du dynamisme du littoral, subissant le vieillissement de leur population dans des espaces enclavés.

Figure 17 : Répartition de la population par âge sur l'ensemble du périmètre sud catalan en 2006

	Zone littorale	Zone intérieure
Population totale	49 176 hab.	74 807 hab.
Part des plus de 75 ans	7,5 %	9,4 %
Part des moins de 20 ans	20,4 %	21,3 %

Source : IDESCAT

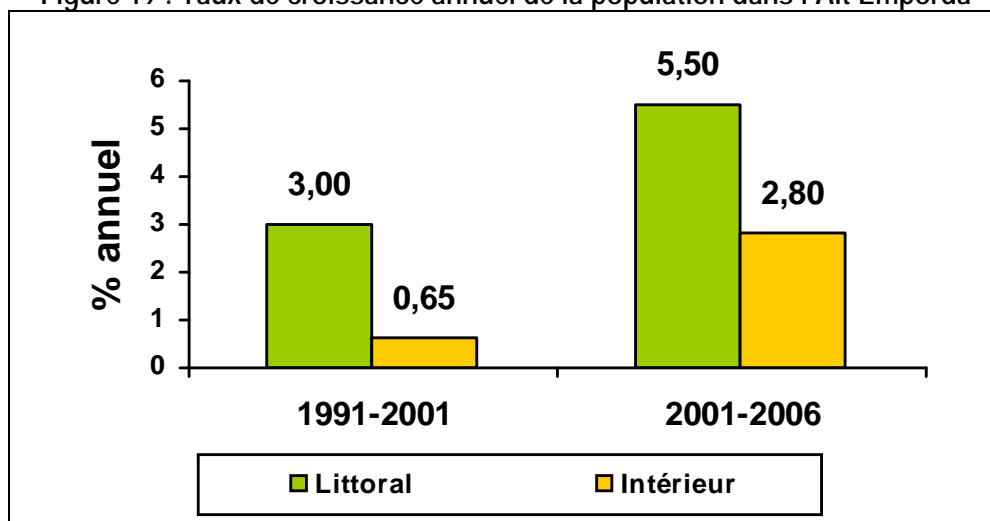
Figure 18 : Taux d'évolution annuel de la population par commune de l'Alt Empordà entre 1991 et 2001



Source : Pla director territorial de l'Empordà

Entre 2001 et 2006, le rythme de croissance démographique de l'Alt Empordà a connu une augmentation considérable avec un taux de croissance annuel de 3,92%/an, atteignant 2,80%/an dans la zone intérieure et 5,50%/an en zone littorale notamment à Roses, avec +5,5%/an et Castelló d'Empúries avec +17,5%/an entre 2001 et 2005, exception faite de deux communes qui sont en baisse (Port de la Selva et Portbou sur le littoral rocheux). Cette croissance exceptionnelle place le littoral ampourdan loin devant les 3 autres zones littorales observées dans le cadre de cette étude.

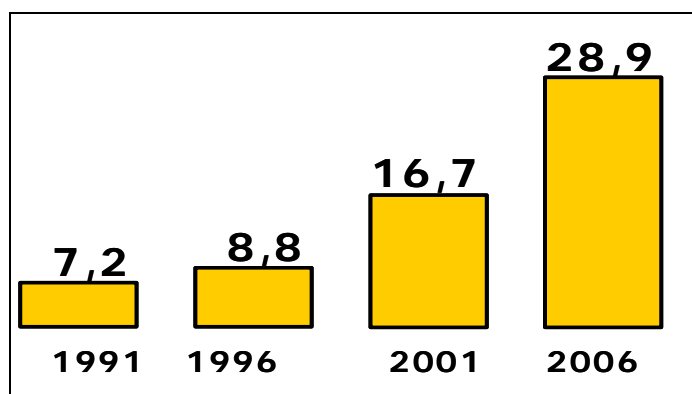
Figure 19 : Taux de croissance annuel de la population dans l'Alt Empordà



Source : IKEI

Cette croissance démographique s'explique essentiellement par un solde migratoire très positif alors que le solde naturel est quasiment nul. Ce solde migratoire se caractérise par un apport très important de population étrangère dans les dernières années, notamment dans la zone littorale. La part d'étrangers dans la population totale y est ainsi passée de 8,7% en 2000 à 21,3% en 2006, (8807 à 26460), soit un triplement en 6 ans de la population totale, et peut représenter dans certaines communes pratiquement la moitié de la population résidente (45,6% à Roses). Ce taux d'accroissement migratoire compense un vieillissement relatif de la population rencontré dans les zones montagneuses proches de la frontière française (anciennes communes industrielles), largement inférieur au côté français.

Figure 20 : Evolution de la part d'étrangers dans la population du littoral de l'Alt Empordà (en %)



Source : IKEI

Comme on a pu le constater au Pays Basque espagnol, ce mouvement général d'immigration est dû à deux phénomènes distincts :

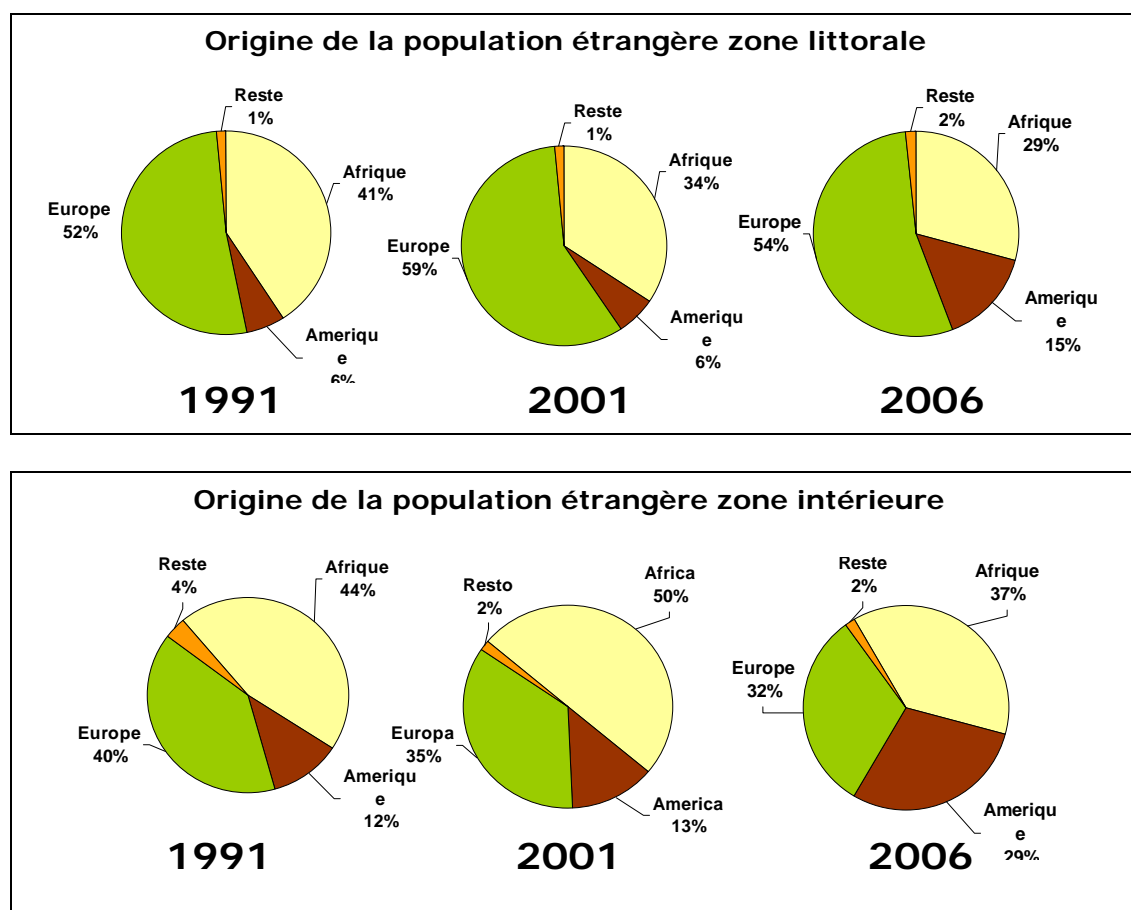
- un besoin de main d'œuvre important dans toute l'Espagne et particulièrement dans cette zone de la Catalogne, dopée par le secteur du BTP et des services. Au niveau de l'Alt Empordà, ce besoin prend des proportions très importantes qui passe par la forte croissance de la population sud-américaine, notamment dans la zone intérieure, en plus d'une immigration plus traditionnelle venant d'Afrique. A titre de comparaison, la population immigrée des Pyrénées-Orientales (classé pourtant à la deuxième place en France après la Seine-Saint-Denis en part d'étrangers dans la population départementale) représentait 11,2% en 1999, soit l'équivalent du taux de l'Alt Empordà à la même période mais

pratiquement 5 fois moins que dans l'Alt Empordà en 2006. Cette forte croissance de population étrangère, disposant de revenus faibles, constitue un problème d'intégration majeure au vu des proportions de leur présence et de la rapidité à laquelle s'est réalisée cette migration, enfin étant donné la faible part de logements sociaux sur ce territoire alors que cette population dispose de revenus faibles. A titre d'exemple ; les Français ne sont plus les premiers étrangers en nombre dans la commune frontalière de la Jonquera mais ils ont été récemment supplantés par les Marocains et les Equatoriens.

- une immigration en provenance de l'Europe du Nord avec des retraités qui transforment les résidences secondaires qu'ils possédaient en résidences principales.

En terme de poids de populations étrangères, les populations européennes perdent du terrain par rapport aux populations latino-américaines, tant sur le littoral que dans l'intérieur. On remarque notamment la progression de ces dernières dans toute la *comarca*, attirées par le boom économique catalan et au vieillissement de la population espagnole, qui nécessite une immigration de main d'œuvre.

Figure 21 : Origine de la population étrangère dans l'Alt Empordà



Source : IDESCAT

Cette forte croissance de la population s'accompagne d'un développement du nombre de ménages en raison notamment d'une modification de la structure familiale (décohabitation, divorce, personnes seules âgées...) comme en atteste l'augmentation de la part des ménages d'une seule personne (de 20,2% en 1996 à 24,6% en 2001).

- **Attractivité économique du territoire**

L'attractivité démographique de l'Alt Empordà repose essentiellement sur son dynamisme économique peu diversifié car excessivement dépendante du secteur des services et de la construction : son PIB a crû de 3,44% en 2004 (2,84 pour toute la Catalogne), ce qui en fait une des *comarcas* les plus dynamiques de toute la Catalogne avec 3% de croissance annuelle depuis la fin des années 1990.

A l'exception du secteur de la construction, la répartition par secteurs d'activité de l'Alt Empordà présente certaines similitudes avec celle des Pyrénées Orientales (agriculture sur-présentée, industrie sous-représentée...).

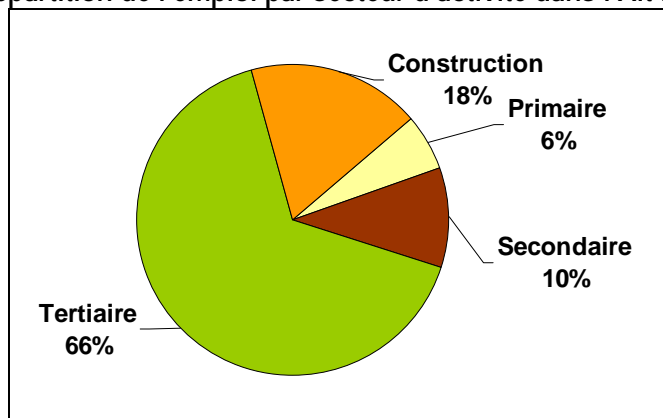
Le secteur primaire représente 5% du PIB pour l'économie de l'Alt Empordà, (soit nettement plus que dans le reste dans la Catalogne), même si la production agricole tend à diminuer dans les dernières années (vigne, oliviers...). La pêche quant à elle, secteur économique traditionnel de l'Alt Empordà, emploie une part importante des actifs du secteur primaire, mais connaît un léger recul du fait de l'augmentation de la pratique touristique.

La part de l'industrie (12% du PIB, 13% des actifs), qui concerne principalement l'agro-alimentaire et dans une moindre mesure la métallurgie, est la plus faible de l'ensemble des *comarcas* (26% du PIB en moyenne en Catalogne).

La construction, secteur hyper dynamique, notamment sur littoral car dopé par la demande en logements principaux et secondaires, emploie 18% des actifs soit plus du double du taux des Pyrénées Orientales.

Le secteur le plus important, celui des services, contribue au développement économique de l'ensemble de l'Alt Empordà (deuxième *comarca* de Catalogne par importance du poids du secteur des services dans le PIB comarcal : 66% des emplois, 69 des établissements, 73% du PIB). Le tourisme à travers l'hôtellerie, la restauration mais également les services à la personne et aux entreprises constituent les principaux axes dont l'Alt Empordà tire son dynamisme économique et profite également au secteur touristique

Figure 22 : Répartition de l'emploi par secteur d'activité dans l'Alt Empordà, 2002



Source : IKEI

Même si elle bénéficie d'infrastructures routières importantes (autoroute A9, routes N260 et C260 aménagées en 2x2 voies reliant Figueres à la côte), l'Alt Empordà ne dispose pas d'une infrastructure aéroportuaire et reste dépendante, pour sa desserte, des aéroports de Perpignan au nord et de Gérone

au sud. L'arrivée du TGV (avec un arrêt à Figueres) augmentera vraisemblablement l'attractivité de ce territoire.

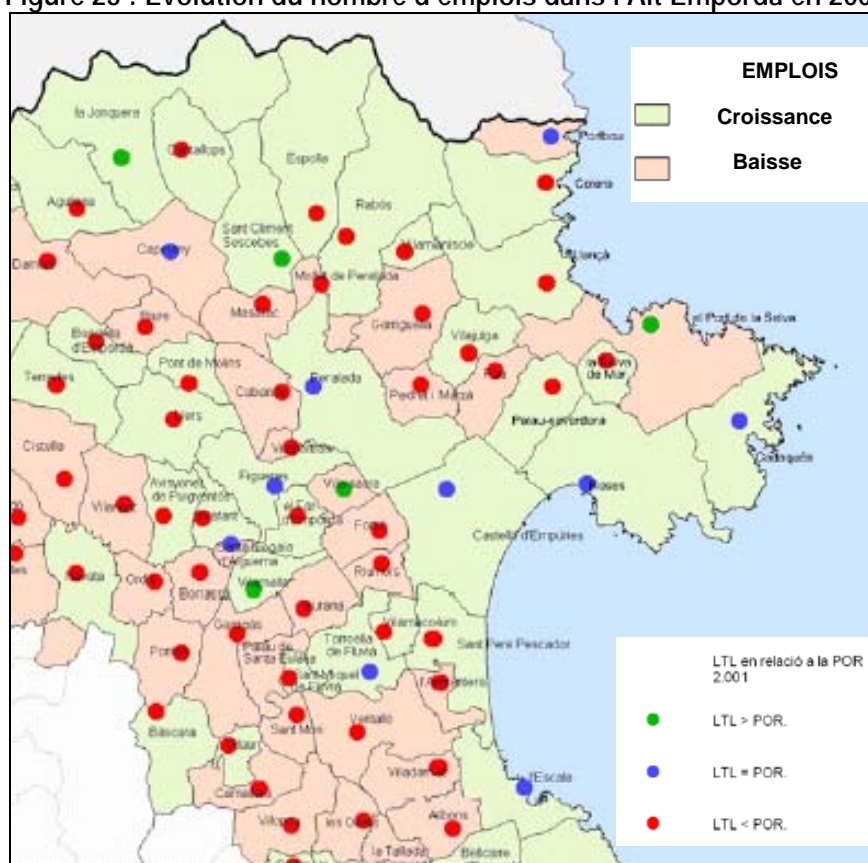
- **Localisation des entreprises et emplois**

Conséquence de la spécialisation économique de ce territoire évoquée précédemment, la majorité des entreprises se répartissent entre le secteur des services (69,1%) et celui de la construction (18,9%). L'industrie concentre seulement 3,8% des entreprises. La part des entreprises d'une seule personne représentent 8,2%.

La plupart des entreprises de services et de construction se trouvent dans les communes littorales où la demande l'activité touristique génère un besoin de main d'œuvre important, tant en terme d'hôtellerie ou de commerces qu'en terme de production de logements (notamment destiné aux résidences secondaires).

Avec un taux de chômage de 6% en baisse constante depuis 2003 (8,3% pour toute l'Espagne en 2006), l'Alt Empordà, comme le reste de la Catalogne, a atteint son minimum historique. Ce taux est toutefois celui qui subit la plus forte variation intra-annuelles, c'est-à-dire entre la période estivale où le taux de chômage est le plus faible et l'hiver où il est le plus élevé.

Figure 23 : Evolution du nombre d'emplois dans l'Alt Empordà en 2001



Source : Generalitat de Catalunya

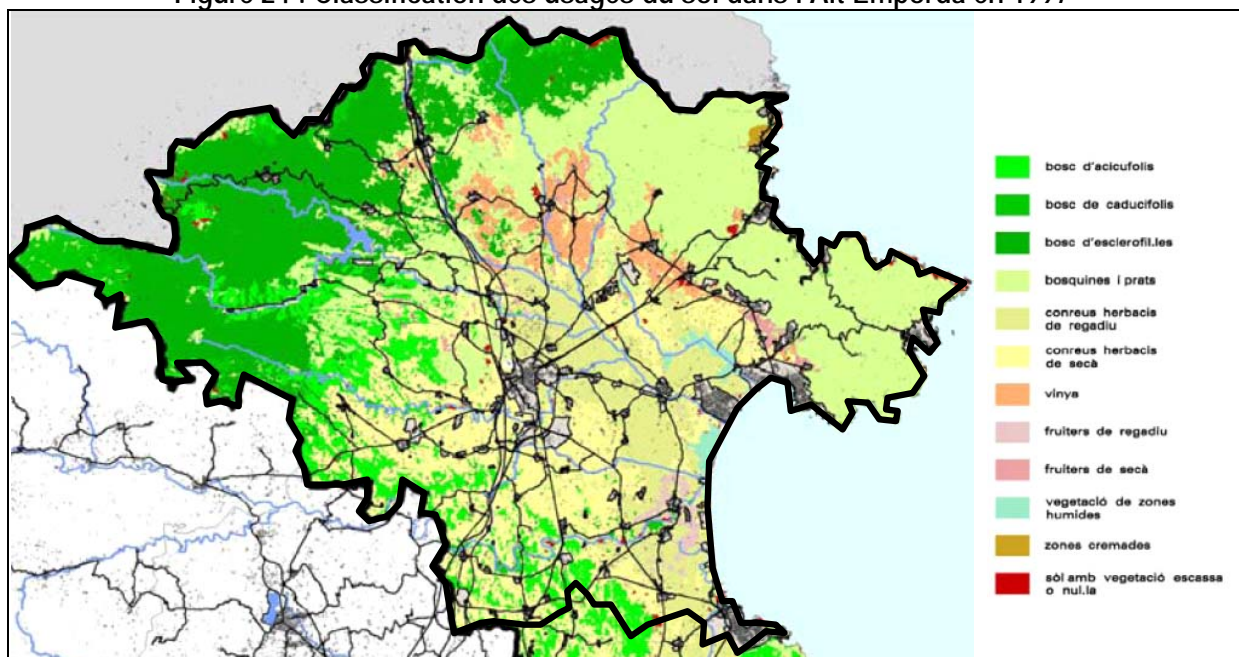
Enfin, le revenu moyen par habitant est de 13 200 €/an en Alt Empordà, soit légèrement supérieur à celui des Pyrénées-Orientales (12 700 €/an) en 2004. Le salaire minimum est cependant deux fois moins important en Espagne (666 €/mois) qu'en France (1254 €/mois).

- *Un territoire peu urbanisé aux disponibilités foncières limitées*

L'image encore rurale de l'Alt Empordà s'explique par l'importance de la surface agricole d'une part, et par la protection d'une partie du territoire par des espaces naturels (PEIN⁶, Natura 2000) d'autre part. Ainsi, seuls 2,3 % du foncier est urbanisé contre 9,7% de l'ensemble du périmètre nord catalan en 2004. En dehors des zones inconstructibles situées dans la partie montagneuse et sur le littoral, l'urbanisation est concentrée dans certaines communes du littoral et autour de Figueres. Comme du côté nord catalan, ce territoire n'est pas soumis à un mitage de son territoire.

De plus, la part de foncier disponible à l'urbanisation n'est que de 3,0% alors tandis que foncier non urbanisable atteint 94,7%. Dans ce contexte, la production de logements se fait essentiellement dans des communes déjà urbanisées, en particulier sur le littoral et autour de Figueres. Parallèlement, on constate un phénomène résidentialisation des communes touristiques côtières (transformation des résidences secondaires en logements principaux).

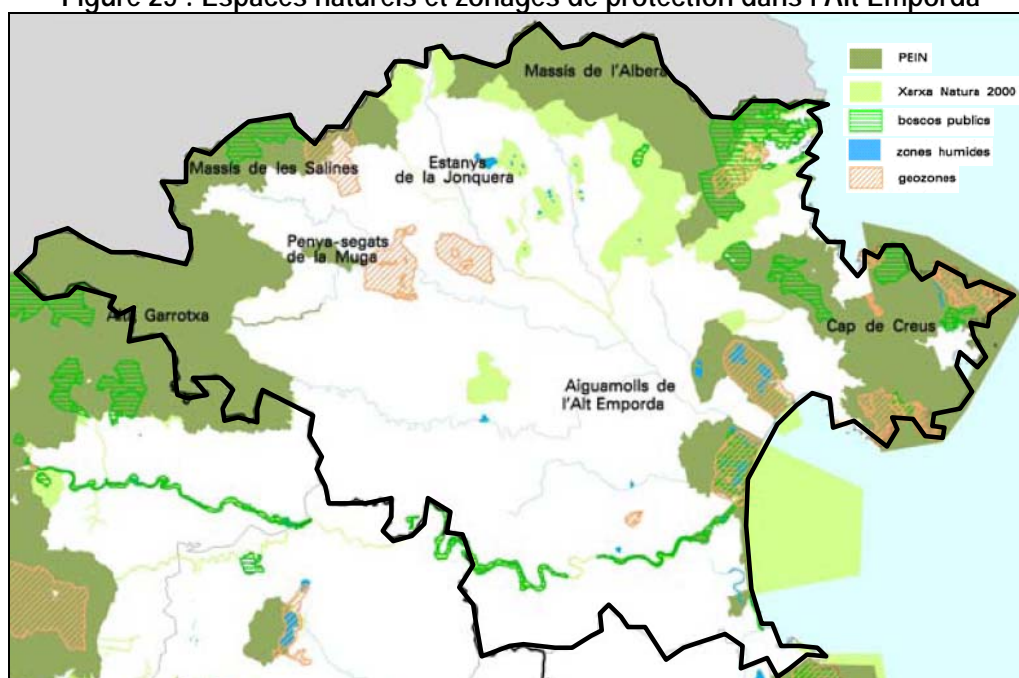
Figure 24 : Classification des usages du sol dans l'Alt Empordà en 1997



Source : Pla Territorial de l'Empordà

⁶ Plan d'Espace d'Intérêt Naturel

Figure 25 : Espaces naturels et zonages de protection dans l'Alt Empordà



Source : Pla Territorial de l'Empordà

Synthèse : des similitudes et des contrastes géographiques

Les similitudes sont nombreuses dans la configuration géographique de part et d'autre de la frontière: clivage entre le littoral urbanisé et l'intérieur, développement du littoral depuis les années 1960, contraste plaine peuplée/montagne vide.

En termes de dynamiques, des points de convergence existent également : la croissance démographique se fonde essentiellement sur un solde migratoire alimenté par des populations extérieures à la comarca ou au département. La symétrie n'est toutefois pas totale car la croissance concerne essentiellement le littoral côté de l'Alt Empordà alors que les communes périurbaines de Perpignan sont également, avec le littoral, les bénéficiaires de la croissance.

Comme presque partout sur la frontière franco-espagnole, la partie espagnole se caractérise par une croissance actuelle beaucoup plus forte que la partie française en termes d'évolution démographique (le littoral ampourdan gagnant ces dernières années 5,5% de population supplémentaire par an, essentiellement étrangère) et de création d'emplois (BTP et services aux personnes), même si la partie française (Pyrénées Orientales) se situe (du moins sur le plan démographique) parmi les zones françaises les plus dynamiques en dépit d'une situation économique critique. Ce contraste - territoire attirant des populations extérieures/économie peu dynamique - constitue la spécificité paradoxale du Roussillon.

2. Similitudes et contrastes dans les formes urbaines de cette croissance

a. *Un Roussillon au littoral dense et à l'arrière pays rural et pavillonnaire*

- **Formes urbaines et paysage**

- L'archipel roussillonnais

L'importante croissance démographique des Pyrénées Orientales a par corollaire une extension significative du parc de logements, selon des formes contrastées en fonction des espaces au sein desquels l'on se trouve.

A l'exception de son centre historique et malgré une part majoritaire de logements collectifs (72%), la ville-centre de Perpignan se caractérise une densité relativement faible (1680 hab./km²) du fait de sa surface étendue (elle dispose encore de 3500 ha de surfaces agricoles et naturelles sur son finage communal).

Le territoire de la communauté d'agglomération est encore beaucoup moins dense : 638 hab./km², réparti sur 24 communes et 335 km². Les logements collectifs et individuels collectifs s'y équilibrent. Du fait de l'étendue du territoire communal perpignanais en partie agricole, on remarque que le tissu urbain n'est pas continu entre la ville centre et ses communes périphériques à l'exception de Cabestany (d'ailleurs non incluse dans la communauté d'agglomération). De nombreuses zones agricoles interstitielles subsistent entre les villages de la plaine roussillonnaise, donnant à cette configuration géographique son nom d' « archipel roussillonnais », Une grande partie des communes de ce SCOT fait partie d'un espace appelé localement « archipel roussillonnais », qui décrit un semis de gros bourgs sans continuum urbain avec la ville centre traduisant une organisation spatiale éclatée dans cette partie de la plaine du Roussillon qui subit le desserrement de l'agglomération perpignanaise ces tâches urbaines formant des îlots dans une mer verte, composée de cultures (fruits, maïs, etc.). Depuis une cinquantaine d'années, l'essentiel de l'urbanisation s'est greffée majoritairement sous la forme d'extensions pavillonnaires, concentrées dans des lotissements autour des centres villageois anciens denses (cf. figure n°26). Il est intéressant de noter que l'urbanisation de l'archipel est fortement corrélée aux infrastructures routières (présence de 5 2x2 voies qui convergent vers Perpignan). Elle se poursuit à l'est le long de la Têt en direction de Prades, en direction du nord vers Fitou dans l'Aude, du sud ouest vers Elne et Argelès, du sud vers le Boulou et enfin vers le sud-ouest au-delà de Thuir vers les Aspres sur le piémont du Canigou.

Figure 26 : Photo satellite de Ponteilla (Pyrénées-Orientales)



Source : Google Earth

Cet habitat groupé, majoritairement poursuivi dans les formes d'urbanisation récente sur le mode de la maison individuelle, se décline dans la grande majorité des villages en 2, 3 ou 4 faces selon leur dénomination locale, en fonction du nombre de murs extérieurs et non contigus à un autre bâtiment que la maison possède. Les plus recherchées d'entre elles sont ainsi les « 4 faces ». Si l'habitat idéal correspond pour la plupart à cette maison individuelle « 4 faces », souvent située dans un lotissement, celle-ci reste de taille beaucoup plus modeste que celle construite au Pays basque français, la moyenne des parcelles étant en général de 400 m² (pour les 4 faces), certaines parcelles pouvant tomber à 200 m² pour les deux faces. Ces maisons, d'architecture méditerranéenne assez standardisée, sont ainsi collées ou rapprochées les unes des autres dans des lotissements où chacun se « protège » derrière des murs de clôture en béton assez hauts qui contribuent fortement à cloisonner le paysage urbain, aux espaces publics quasi-inexistants. (cf. figure n°27).

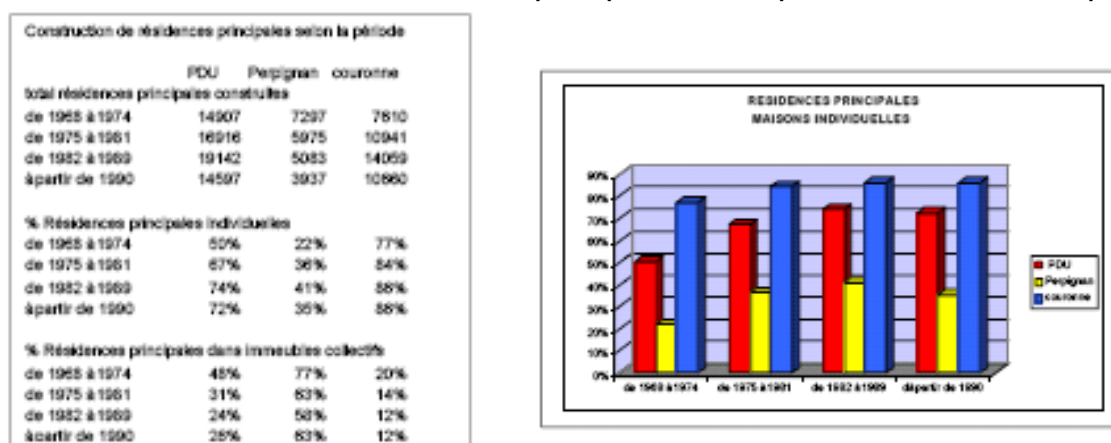
Figure 27 : Lotissement à Trouillas (Pyrénées-Orientales)



Source : MOT

Le tableau et le diagramme ci-dessous illustrent bien l'ancienneté de la primauté de la maison individuelle depuis les années 1960 dans la couronne périurbaine de Perpignan (ici le territoire de référence étant le PDU (jusqu'à Elne), son poids ne cessant de se renforcer au fil des années dans le champ de la résidence principale.

Figure 28 : Construction de résidences principales dans le périmètre du PDU de Perpignan



Source : PDU de Perpignan

Par ailleurs, les centres anciens de ces villages, au tissu urbain très dense, et aux rues étroites ont moins les faveurs des habitants et constituent souvent des produits de 2^{ème} choix. Ceci explique la désertification d'une partie d'entre eux, (les moins bien desservis par la route), et la faible qualité de leur réhabilitation.

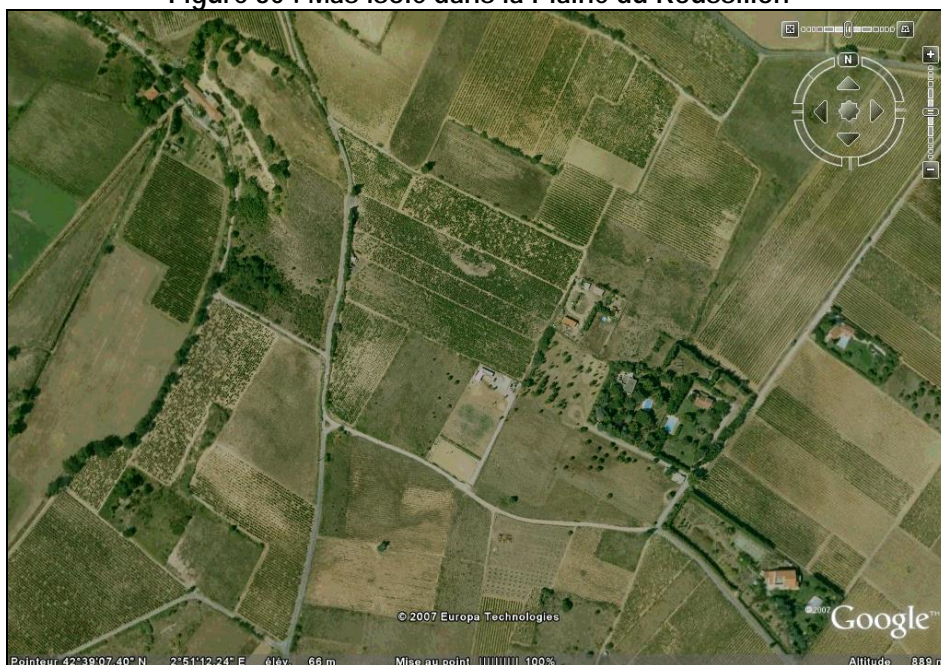
Figure 29 : Centre-bourg de Llupia (Pyrénées-Orientales)



Source : MOT

On note enfin la présence de quelques mas disséminés dans la zone agricole mais qui ont peu constitué pour l'instant des nouveaux noyaux d'urbanisation.

Figure 30 : Mas isolé dans la Plaine du Roussillon



Source : Google Earth

- Le littoral roussillonnais

Le littoral roussillonnais se caractérise par une côte plate, parfois dunaire, aménagée au cours des années dans le cadre de la Mission Racine, qui visait à mettre en valeur touristique le littoral languedocien (cf. page 79). Il est émaillé de stations balnéaires développées directement sur des espaces longtemps vierges d'occupation pour des raisons sanitaires (zones d'étang infestées de moustiques et vecteurs potentiels de maladies). Ces créations urbaines ex –nihilo ont été développées sur le territoire d'anciens villages dont elles ont repris le nom en y ajoutant le suffixe « -plage » et dont elles restent souvent séparées par une zone marécageuse ou un étang. Un des enjeux actuels de leur aménagement réside d'ailleurs dans la réunion de ces deux pôles. Ces communes bicéphales possèdent une part de logements collectifs majoritaire (parfois les 2/3 comme à Canet, ou les ¾ comme à Saint Cyprien ou Argelès sur mer) notamment en front de mer, correspondant dans la plupart des cas à des résidences secondaires.

Figure 31 : Vue aérienne d'Argelès-sur-Mer (Pyrénées-Orientales)



Source : francevuesurmer.com

Ces logements collectifs sont situés dans des immeubles de moyenne hauteur (en général moins de 4 étages avec des hauteurs pouvant aller jusqu'à R+10 de façon exceptionnelle) souvent édifiés dans les années 1970 et 1980, qui ne forment d'ailleurs pas un front de mer continu le long du littoral. Dès la deuxième rue en partant de la mer, on retrouve souvent un tissu de maisons individuelles. (cf. figure n°32). Ces villes présentent d'ailleurs une certaine mixité dans leurs formes et fonctions urbaines, la hauteur des bâtiments étant variables et les zones d'activités étant souvent imbriquées dans des espaces résidentiels.

Figure 32 : Photo aérienne de Saint-Cyprien (Pyrénées-Orientales)



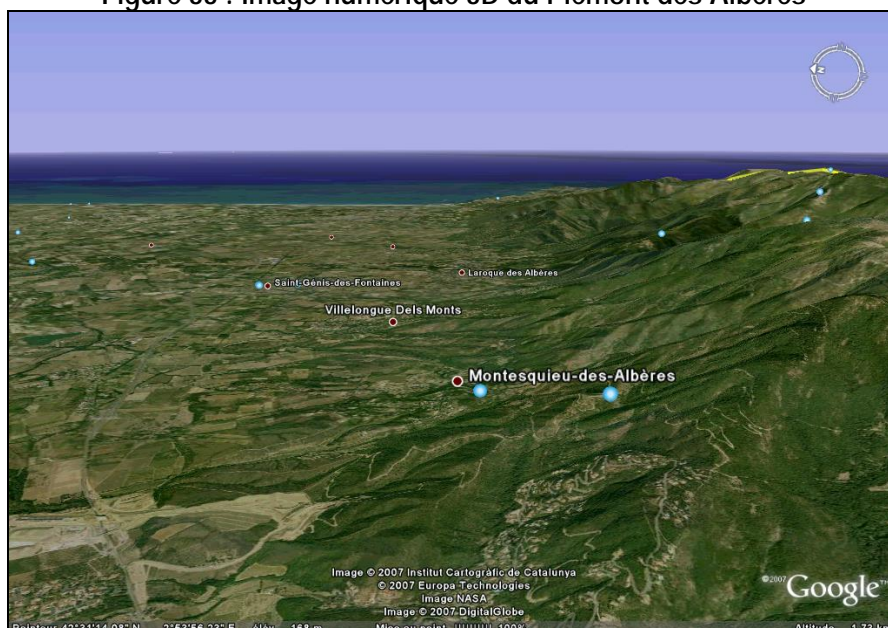
Source : francevuesurmer.com

- Le littoral de la Côte Vermeille.

Le littoral de la côte Vermeille se caractérise par la rencontre des Pyrénées et de la Méditerranée. Escarpée et rocheuse, cette côte possède un chapelet de 4 ports (Collioure, Port-Vendres, Banyuls et Cerbère), aux caractéristiques urbaines et paysagères fort différentes des stations du Roussillon. Port médiéval comme Collioure ou port moderne creusé au XVIII^{ème} siècle comme Port-Vendres, ces cités de caractère disposent d'un noyau ancien dense et concentré, les extensions urbaines, récentes et sous la forme de villas et de petits immeubles (essentiellement à Collioure et Banyuls) se sont développées le long de pentes, contraintes par le relief, des droits à construire limités et la présence d'un vignoble de qualité encore très actif.

La part des logements collectifs y est très majoritaire (de 2/3 pour Collioure à ¾ pour Port-Vendres).

Figure 33 : Image numérique 3D du Piémont des Albères



Source : Google Earth

Enfin, les villages de ce secteur ont vu également se développer de nombreuses maisons individuelles, de plus haut standing sur les hauteurs des Albères (villas avec piscine et vue sur la plaine du Roussillon). Leur croissance a été proportionnelle à leur degré d'accessibilité (proximité de l'autoroute), plus favorables aux Albères (est de l'autoroute) qu'au Bas Vallespir. Céret au pied des Pyrénées et à 30 km de la côte, reste la ville principale de ce territoire, bénéficie d'un centre historique très agréable et dispose d'une offre culturelle (Musée d'Art moderne) qui ont attiré un certain nombre d'étrangers à la recherche de résidences secondaires de caractère dans un cadre de vie privilégié.

Figure 34 : Vue panoramique de Céret (Pyrénées-Orientales)



Source : www.photo-ceret.org

- *Evolution du parc de logements*

En 1999, le territoire de l'aire urbaine de Perpignan comptait 134 856 logements soit 14,7% de plus qu'en 1990, croissance un peu en dessous de la moyenne régionale mais très au-dessus de la moyenne nationale (+9,4%) en termes de dynamisme de construction. Les communes périurbaines en sont les premières bénéficiaires et la tendance s'est confirmée au cours de la dernière période 1999-2006 (+32,1% de logements supplémentaires à Corneilla del Vercol, +47% à Torreilles...) alors que le parc à

Perpignan n'augmentait que de 6,5% à la même période, conformément à l'évolution démographique différenciée de ces communes. Cette croissance continue se traduit moins par le développement de zones d'habitat collectif (habitat social ou à l'année à Perpignan, touristique sur la côte) que par l'extension de zones pavillonnaires qui se sont développées depuis les 30 dernières années autour des villages anciens.

Sur le territoire du SCOT littoral sud, la production de logements a cru de 28% entre 1990 et 1999 (soit 3,1%/an alors que l'Hérault, en tête au niveau des départements de Languedoc Roussillon est à 2%/an pendant cette période), soit la plus forte augmentation de la région Languedoc Roussillon alors que la population n'a cru que de 11,4% au cours de cette même période. Ce découplage croissance de la population/croissance du nombre de logements témoigne de plusieurs facteurs : la croissance d'un certain nombre de communes de l'intérieur, bien reliées par la route à Perpignan et dont la population permanente est en pleine expansion (Maureillas las Illas : +2,3%/an, 2,1%/an au Boulou, + 5,3%/an à Montesquieu depuis 1999), repoussant ainsi les limites de l'aire fonctionnelle de Perpignan. Un autre facteur est, comme partout ailleurs, la réduction de la taille des ménages (16% d'augmentation du nombre de résidences principales en comparaison des 11,4% d'habitants supplémentaires) ; enfin et surtout dans ce territoire, la production croissante du nombre de résidences secondaires. A elles seules, elles ont augmenté de 66% entre 1990 et 1999, ce qui montre que la croissance du parc de logements dans ce secteur est à imputer largement à ce phénomène (bien plus que sur la côte basque française). Les formes de cette croissance passent essentiellement par le logement individuel (environ 89% de la construction neuve depuis 10 ans), notamment dans les communes de l'intérieur, principalement dans des lotissements. Il s'agit d'un produit phare, tant dans la résidence principale que pour le saisonnier. Comme dans le périmètre du SCOT, nord, le rythme de production de logements collectifs dans le SCOT sud (10% de la production depuis 10 ans) est plus fluctuant, lié à des produits investisseurs ou secondaires ainsi que la production du logement social. Dans le territoire du SCOT sud, la production de logements collectifs est essentiellement concentrée dans les communes littorales.

Figure 35 : Données relatives au logement en Catalogne Nord en 1999

	SCOT Plaine du Roussillon	SCOT Littoral Sud
Evolution du nombre de logements 1990-1999	Aire urbaine de Perpignan : +1,6%/an	+ 3,1%/an
Part des logements individuels en 1999	61,5 % des résidences principales	52,2 % (67,6% des résidences principales) (35% des résidences secondaires)
Part des logements collectifs en 1999	36,6 % des résidences principales	47,8% (29,9% des résidences principales) (67,7% des résidences secondaires)
Part des logements locatifs sociaux en 1999	8,3 % des résidences principales	7% des résidences principales
Part des logements vacants en 1999	8,6 %	4,0 %
Taux de propriétaires de leur logement en 1999	59,1 %	62,6 %
Part de résidences principales en 1999	68,9 %	52,3 %
Part de résidences secondaires en 1999	22,0 %	43,3 %

- *Résidences principales, résidences secondaires*

Si les résidences principales sont majoritaires dans le parc total de logements, tant côté SCOT Plaine du Roussillon (68,9% des logements en 1999) qu'au sein du périmètre du SCOT sud (52,3%), cette majorité est relative et concerne essentiellement les communes de l'intérieur : l'aire urbaine de Perpignan (11,7% de résidences secondaires en 1999), les îlots de l'archipel : 91,9% à Corneilla del Vercol en 2006, Villeneuve de la Raho (93%, en 2006) ou les villes du piémont : 82% à Céret et 79% au Boulou, 72% à Montesquieu, 60% à Laroque (en 2006). On note à cet égard que le taux de résidences secondaires augmente au fur et à mesure que l'on se dirige vers la côte et que l'on prend de l'altitude.

A l'inverse, des communes du littoral, roussillonnais ou de la côte rocheuse, sont dominées par les résidences secondaires : 52% du parc à Torreilles, 55% à Cerbère sur mer en 2006, 62% à Canet, 66% à Collioure, 77% à Argelès sur mer, 82% au Barcarès ! On note l'exception de Port Vendres en déprise économique, démographique (-22% d'habitants entre 1999 et 2006) et au taux de résidences secondaires plus faible (33%). Ces taux sont conformes à ceux recensés dans les communes du littoral ampourdan (61% en 2001).

Comme on a pu le voir dans le chapitre consacré à l'évolution du parc de logements, la construction de résidences secondaires a augmenté proportionnellement plus vite dans de nombreuses stations du littoral que celle de résidences principales ; c'est le cas notamment d'Argelès qui enregistre 3000 résidences secondaires supplémentaires entre 1999 et 2004 (contre 500 résidences principales de plus) ou le Barcarès qui en a produit 2700 entre 1999 et 2006 alors que le nombre de résidences principales n'augmentait que de 350 pendant cette période.

La tendance est inverse dans la plupart des communes intérieures où la résidence principale renforce légèrement son poids dans le parc total des logements au cours de la période 1999-2006. Ce clivage dans la nature des évolutions du marché du logement entre le littoral et l'intérieur se double en partie d'un clivage sur le type de logements à destination de la résidence principale ou de la résidence secondaire : dans le périmètre du SCOT sud, les logements collectifs sont plutôt destinés (à 67,7 %) à la résidence secondaire : (bord de mer, essentiellement sur les communes d'Argelès, Collioure et Port Vendres) alors que les maisons individuelles relèvent majoritairement (67,6%) de la résidence principale (villages de l'intérieur notamment).

Le poids important et en croissance des résidences secondaires dans les communes du littoral semble témoigner, même si cela n'est pas toujours très mesurable, du développement de la bi-résidentialisation d'un certain nombre de ménages qui s'installent une partie de l'année sur le littoral des Pyrénées Orientales et qui ne déclarent pas forcément ce deuxième logement comme leur résidence principale. On note d'ailleurs que 66% des résidences secondaires du département appartiennent à des propriétaires extérieurs à la région (56% reste de la France, 10% résidant à l'étranger), ce qui montre l'importance de la demande extérieure sur ce type de produits.

Enfin, il est important de noter que c'est dans le département des Pyrénées Orientales que la croissance du nombre de résidences secondaires a été la plus forte entre 1990 et 1999, comparée aux autres départements de la région Languedoc Roussillon.

- *Logements vacants*

Les logements vacants sont peu nombreux sur le territoire du SCOT littoral sud (4% en 1999), un peu plus sur le SCOT Plaine du Roussillon (8,9%, dont 13,2% à Perpignan au parc ancien en parti très dégradé). La vacance a globalement diminué, notamment dans le SCOT sud où elle a baissé d'un tiers entre 1990 et 1999, essentiellement dans les communes de la Côte Vermeille, à relier avec la forte demande en résidences principales et secondaires sur ce territoire.

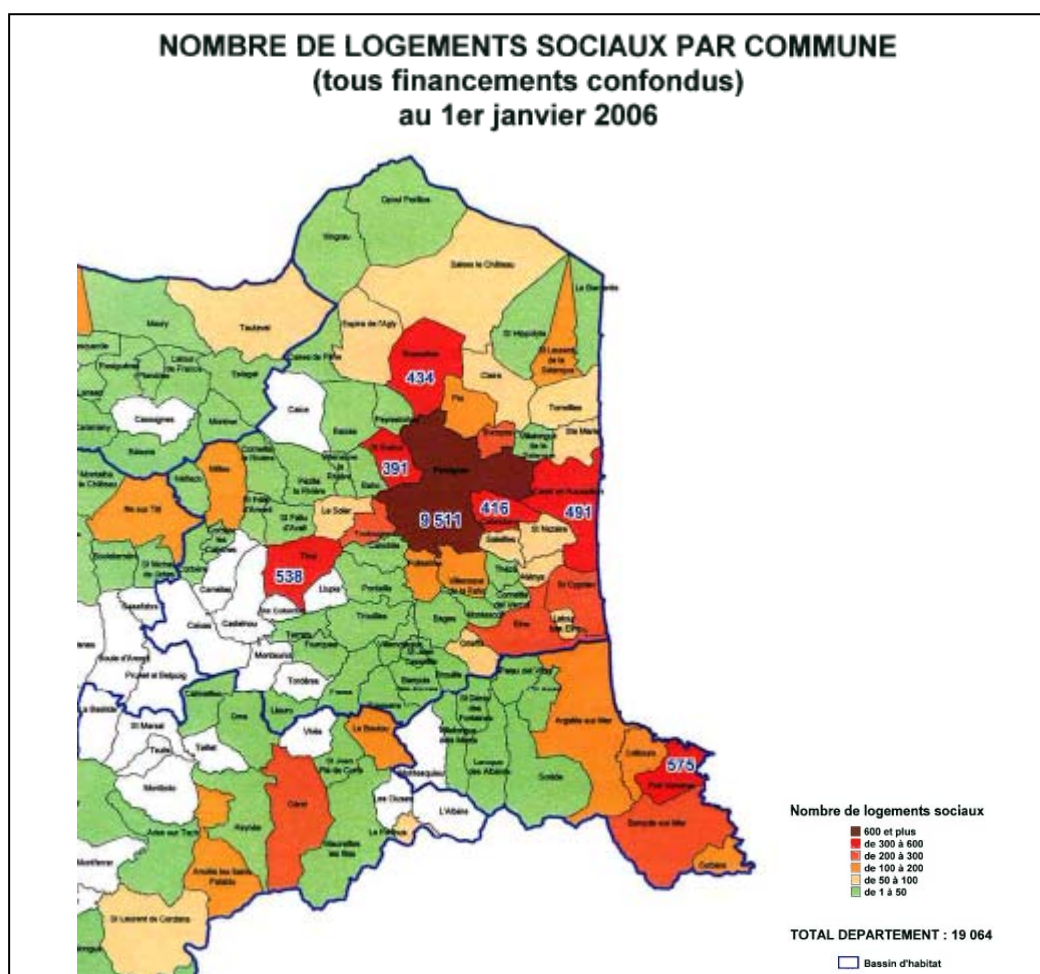
- *Logements en propriété ou en location*

Le parc locatif est relativement peu développé sur le territoire occupé côté français. En 1999, 63% des ménages du SCOT sud étaient propriétaires occupants, notamment dans les communes en situation périurbaine, bien reliées à Perpignan. 59,1 % des ménages l'étaient également à la même période pour le SCOT « nord » avec un chiffre inférieur pour Perpignan (43,5%, à l'instar de l'agglomération littorale basque), situation plus classique en milieu urbain en France. Ces chiffres sont éloignés des taux de l'Alt Empordà (73,5% des ménages du littoral en 2001).

- *Logement social*

Le parc locatif social représentait 8,3 % des logements du SCOT Plaine du Roussillon en 1999, avec des concentrations dans l'agglomération de Perpignan (16% dans la ville centre en 2005, 11,7 % à Rivesaltes, 10,4% à Cabestany) et 7% dans le périmètre du SCOT du littoral sud, où il se concentre principalement dans les communes de la côte Vermeille pour le SCOT sud (plus de 20% du parc total à Cerbère, Port-Vendres, pour des raisons liées à l'histoire économique de ces villes – nombreux cheminots ou personnels du port dans l'une ou l'autre). Dans le reste du territoire, la diffusion de ce produit est très faible, la majorité des communes n'en possédant aucun.

Figure 36 : Répartition des logements sociaux par commune dans les Pyrénées-Orientales en 2006



Source : Atlas du Logement social, DDE 66

Toutefois la demande de logements est en hausse constante pour s'établir en 2005 à 6000 demandes sur le territoire de la Plaine du Roussillon, du bassin d'habitat Albères Côte Vermeille auquel il convient de rajouter une partir des 221 demandes de logements relatives au Vallespir, partiellement inclus dans notre périmètre d'étude. Cette demande est en hausse constante (+7,5% par rapport à 2004).

b. L'Alt Empordà, en transition d'un espace touristique à un espace mixte

- **Formes urbaines et paysage**

De grandes similitudes lient l'Alt Empordà au Roussillon. Le territoire, adossé à la frontière le long de la chaîne des Pyrénées et des Albères côtières, dispose d'une large plaine au centre de laquelle se trouve Figueres, sa capitale. Sa côte est rocheuse à la frontière, émaillée de petits villages (Port Bou, le pendant ferroviaire de Cerbère, Llança, Port de la Selva, Cadaqués). Plus au sud, à l'est du Golfe de Roses, de grande stations balnéaires : Roses, Empuriabrava et l'Escala jalonnent la côte sablonneuse.

Si la densité moyenne de population est relativement faible (91 hab./km² pour toute la *comarca*), elle est en fait très contrastée : le littoral possède une densité de 185 hab./km² alors que l'intérieur 68 hab./km². Si l'on enlève le poids de Figueres, l'intérieur tombe à une densité de moins de 30 hab./km². Comme on l'a vu, il est important de noter que le développement démographique de l'Alt Empordà est récent et qu'il fut longtemps limité (à partir des années 1960) à son unique littoral, conférant à la plaine ampourdane un caractère agricole en mutation.

- Le piémont sud des Albères et des Pyrénées

Le piémont haut Ampurdan des Pyrénées est la zone la moins densément peuplée de la *comarca*. Il se caractérise par le très faible nombre de villages et d'habitants, moins nombreux que le versant français. La ville principale est celle de la Jonquera, juste avant la frontière, saturée de zones commerciales qui essaient de profiter du différentiel du niveau des taxes, favorable à l'Espagne, sur un certain nombre de produits. Cette zone naturelle et sauvage, plus sèche que sur le versant français, est partiellement recouverte d'un Plan pour les Espaces d'Intérêt Naturel (PEIN) sur la zone correspondant aux Albères. On note le très faible nombre de routes transfrontalières qui la relient au versant français sur la quarantaine de kilomètres qui la concernent : une reliant au Vallespir français en direction de Coustouges, 2 (autoroute et route nationale) au col du Perthus, enfin la route côtière Cerbère Port Bou.

- Figueres et la plaine agricole

La majeure partie de l'Alt Empordà se caractérise, à l'instar du Roussillon, par une plaine centrale, dominée par la petite agglomération de Figueres (40000 habitants). Cette plaine alluviale, très agricole (culture de la vigne, oliviers, fruits et maïs) comporte de nombreuses zones humides.

La ville de Figueres est un centre de communications (dernière ville avant la frontière sur l'autoroute et prochaine première gare TGV de la Catalogne en arrivant en Espagne) et tertiaire (administration, commerces et tourisme, notamment à travers le Musée Dalí) en pleine croissance. Elle est proche du littoral dont elle bénéficie du dynamisme. Elle se caractérise par une densité plus élevée qu'à Perpignan (2000 habitants /km²), par un centre dense et la quasi absence de zone pavillonnaire péricentrale. Comme on le verra ultérieurement, les développements récents de Figueres sont le fait de quartiers d'immeubles exclusivement collectifs et de hauteur élevée.

A l'instar du pays basque, même si le relief est beaucoup moins contraint, on passe rapidement d'une zone urbaine dense à des espaces ruraux. La périurbanisation des villages autour de Figueres, moins nombreux que côté français, est très limitée en dehors des zones d'activités au nord et au sud de la ville le long des axes routiers ainsi le long de l'axe est de plus en plus urbanisé qui la relie à Castelló d'Empuries via Vilatenim. Quelques exceptions sont à noter, notamment celle du club de Golf de Peralada, qui a donné lieu à la création d'une zone résidentielle autour d'un green composé de maisons luxueuses. La plupart des petits villages de la plaine sont très peu périurbanisés.

- Le littoral rocheux

Il convient de distinguer la zone rocheuse, qui constitue le prolongement de la Côte Vermeille côté espagnole et bordée de plusieurs ports-stations balnéaires très touristiques aux centres anciens denses et aux extensions pavillonnaires : Port Bou, Colera, Llançà, Port de la Selva et la fameuse station de Cadaquès (au statut touristique équivalent de Collioure côté français) sur une côte très escarpée et en grande partie protégée sur le plan de la réglementation environnementale (plusieurs type de protections dont le Parc naturel du Cap Creus sur la presqu'île de Cadaquès) même si l'urbanisation est quasi continue entre Llançà et Port de la Selva.

Figure 37 : Centre de Castelló d'Empuries



Source : Google Earth

- Le littoral de la plaine

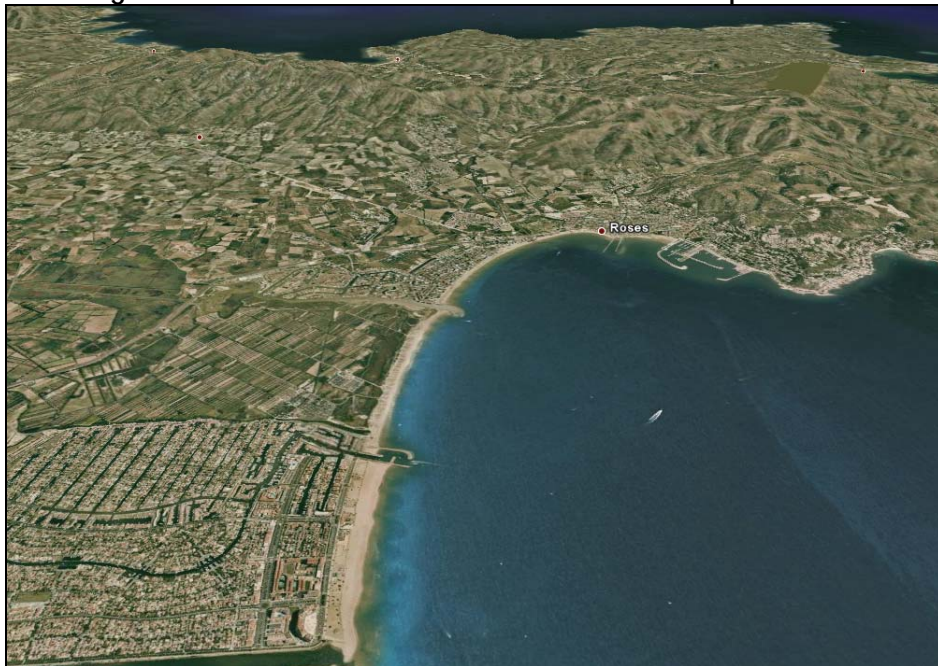
Le littoral de la plaine s'illustre lui aussi par l'alternance de zones urbanisées de grandes stations de tourisme de masse (Roses cf. figures n°38 et 39, Empuriabrava cf. figure n°40) et l'Escala, et de zones protégées (Parc naturel dels Aiguamolls de l'Alt Empordà, village historique de Saint Martin d'Empuries). Ces espaces se caractérisent par une urbanisation très mixte où alternent centres anciens, zones de villégiature avec villas éparpillées sur les pentes des collines de Roses (cf. figure n°38) ou le long des canaux de la marina d'Empuriabrava, la plus grande d'Europe, construite sur le modèle de Port Grimaud en 1967. Enfin, on trouve également de très grands immeubles de front de mer, parfois de grande hauteur (R°+20 sur le front de mer cf. figure n°41 à Empuriabrava).

Figure 38 : Vue de Roses



Source :MOT

Figure 39 : Vue satellite du Golfe de Roses et du Cap de Creus



Source: Google Earth

Figure 40 : Photo satellite d'Empuriabrava



Source: Google Earth

Figure 41 : Front de mer de la marina d'Empuriabrava (à Castelló d'Empuries)



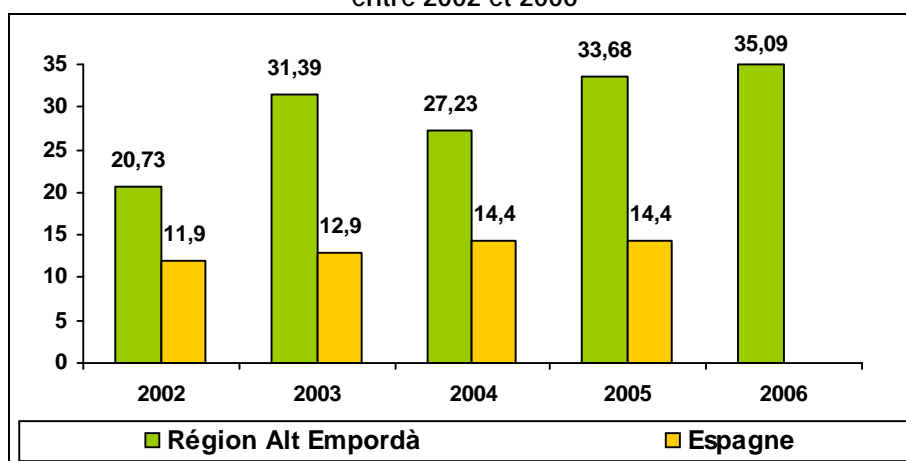
Source : Google Earth

- *Caractéristiques chiffrées sur le parc de logements et son évolution*

Si l'économie espagnole et catalane en particulier sont stimulées par le secteur de la construction, c'est également le cas à l'échelle de l'Alt Empordà qui se caractérise par l'intensité et le dynamisme de la construction de logement : 4,5 de logements neufs achevés pour 100 habitants (plus du double de la moyenne catalane : 2,08%) en 2006.

En termes d'évolution de cette croissance, elle est différenciée entre la zone littorale, concentrant l'essentiel de la construction et le reste de la *comarca*. On note toutefois que si dans la précédente décennie, le rythme de production de logements était inférieur au côté nord (le parc augmentait de 1,3%/an contre 2%/an au nord), l'Alt Amporda a littéralement explosé depuis 2001 avec un taux de croissance moyen annuel de d'au moins de 2,5%. Le taux de croissance annuel des constructions de logements « libres »⁷ neufs est énorme : il y a 9,6% supplémentaires de logements neufs construits dans le volume annuel par rapport au volume de construction de l'année précédente entre 2001 et 2006, ce qui fait écho à la croissance démographique de cette dernière période. En comparaison avec l'Espagne, le taux de logements du secteur privé en construction rapporté à 1000 habitants est en hausse croissante, et se détache progressivement de la moyenne nationale espagnole

Figure 42 : Part des logements libres initiés pour 1000 habitants en Alt Empordà et en Espagne entre 2002 et 2006



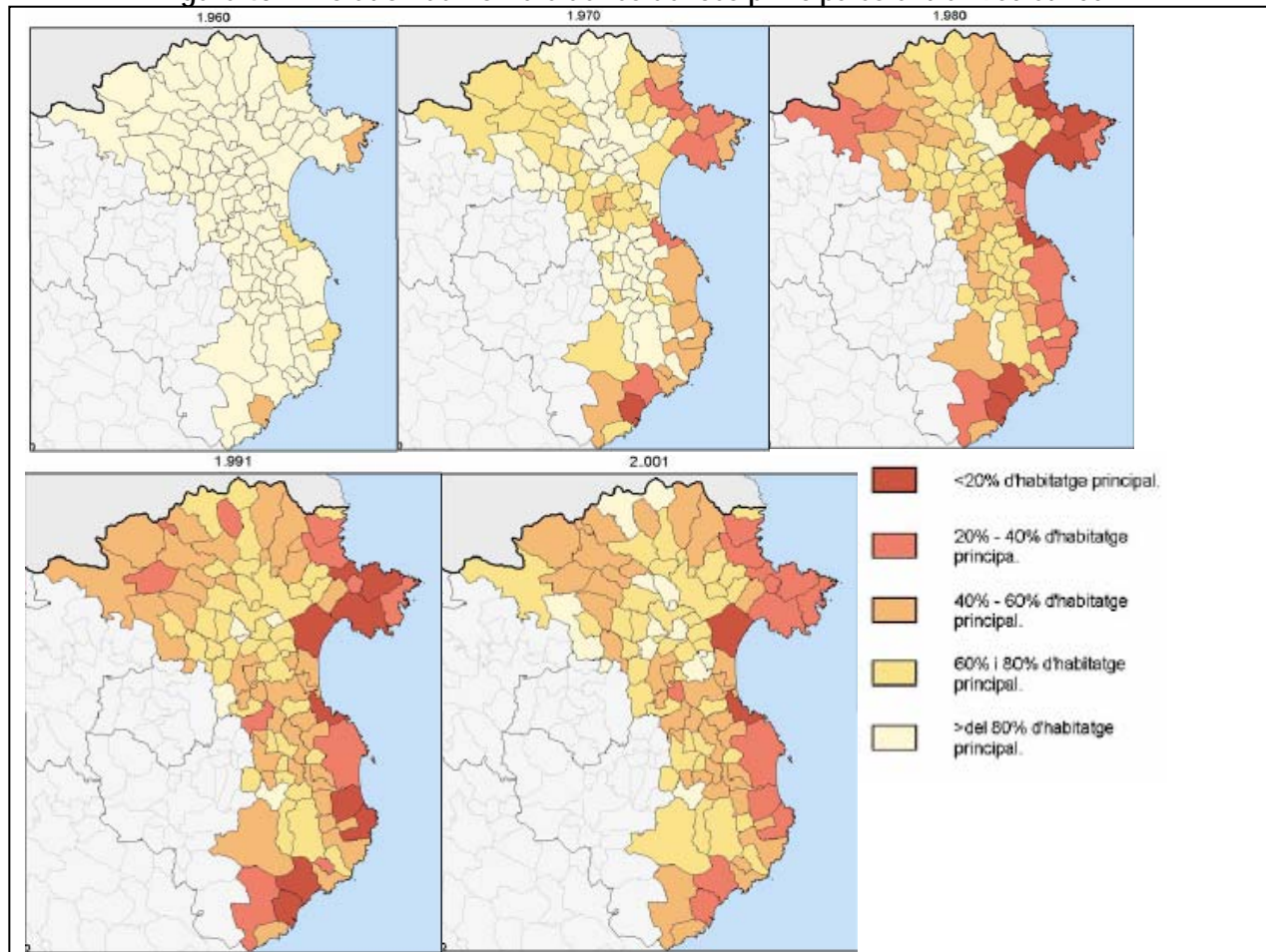
Source : IKEI

On note un clivage entre l'intérieur de la *comarca*, à la résidence principale dominante, et le littoral de la Costa brava, très touristique. Si pendant longtemps, son parc de logements est resté dominé par les résidences principales, à l'exception de Cadaquès et Colera où la part des résidences secondaires représentait déjà plus de la moitié des logements dès les années 1960, les décennies suivantes ont vu l'accroissement continu de la part des résidences secondaires sur ce littoral. Dans les recensements de 1981 comme de 1991, elles représentaient 80% du parc dans de nombreuses communes côtières. La situation a basculé depuis une dizaine d'années avec leur reconquête par les résidences principales. A cette situation, deux explications : d'une part la croissance d'une population, comme on l'a vu, principalement étrangère composée pour partie d'Européens à la retraite, qui finissent leurs jours sur le littoral catalan et qui transforment leur résidence secondaire en résidence principale, d'autre part l'immigration massive de Latino-américains attirés par le développement économique (secteur du BTP et des services à la personne, tourisme) et en quête de logements.

⁷ Logements privés

Alors que les résidences secondaires représentaient 72% des logements des communes du littoral en 1991, on estimait qu'elles étaient passées en 2001 à 65,5% des logements. Cette baisse illustre bien la tendance à la résidentialisation du littoral ampourdan depuis la dernière décennie. A l'échelle de toute la *comarca*, les résidences secondaires ne représentent que 47,2% au lieu de 54,6% en 2001, Figueres n'en ayant que 8,6%.

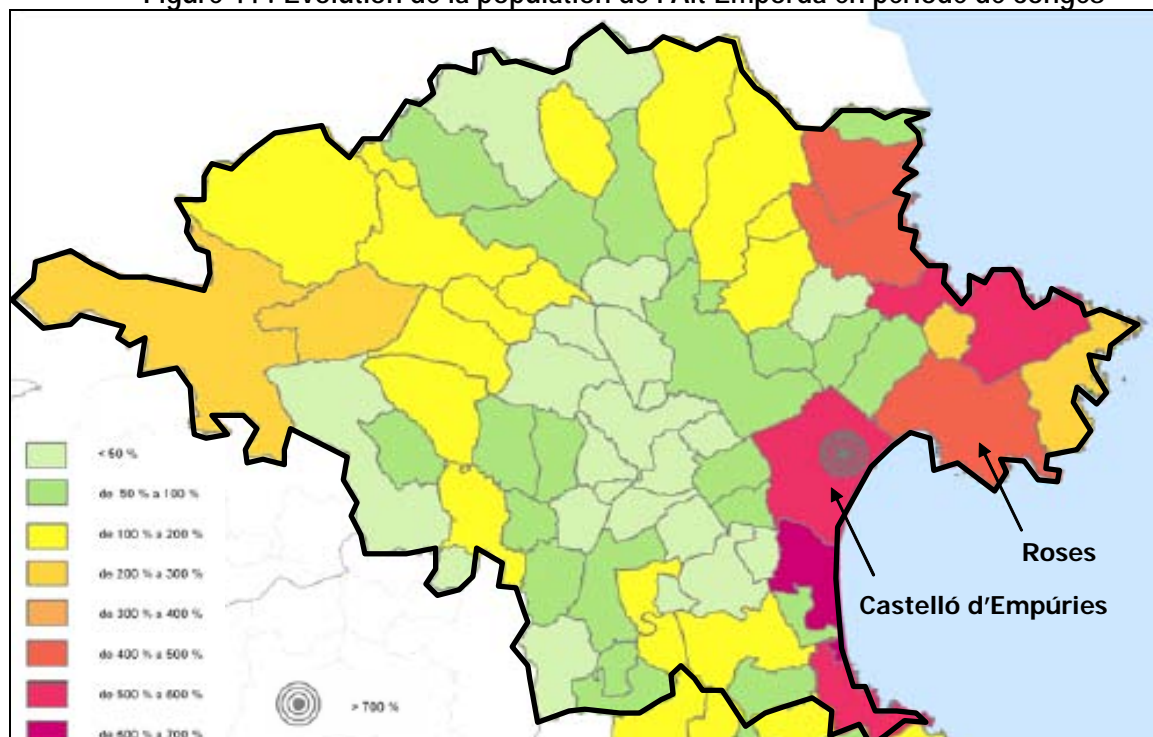
Figure 43 : Evolution du nombre de résidences principales entre 1960 et 2001



Source : Generalitat de Catalunya

Il est important de noter que cette concentration littorale des résidences secondaires, bien qu'en diminution relative, ajoutée aux différents modes d'hébergement touristiques (plus hôteliers que le littoral français) entraîne une multiplication période du nombre de résidents sur cette côté : Castelló d'Empúries connaît des hausses de population de 700%.

Figure 44 : Evolution de la population de l'Alt Empordà en période de congés



Source : Pla director territorial de l'Empordà

En ce qui concerne la nature architecturale des logements, les logements collectifs sont majoritairement présents même si leur part est inférieure à celle du Pays basque espagnol : 61% des résidences principales et 68% du parc total des logements du littoral haut ampourdan sont collectifs. A contrario, dans ce même espace, 39% des résidences principales et 32% de l'ensemble des logements correspondent à des logements individuels.

Le taux de vacance est quant à lui relativement élevé (11,7% en 2001 sur le littoral, 13% dans toute la comarca), ce qui reste dans les mêmes proportions que celui du Pays basque espagnol.

Enfin, la propriété correspond à 73,5% des ménages résidant sur le littoral et 74,3% à l'échelle de tout l'Alt Empordà, un chiffre sensiblement supérieur à celui côté français (63% SCOT sud, 59% SCOT nord), aux taux de propriétaires pourtant déjà relativement élevés par rapport à la moyenne française (54,8%).

Ces chiffres illustrent, dans des proportions néanmoins moins importantes qu'entre les deux Pays basques, le clivage culturel entre la France et l'Espagne dans les modes d'habiter : côté sud, on est très majoritairement propriétaire de son logement, la plupart du temps dans un immeuble collectif.

Figure 45 : Evolution comparée du point de vue démographique du nombre de logements produits par zone sur une période de 9 ou 10 ans

	1990 (F)/ 1991(E)	1999 (F)/2001(E)	Evolution	Taux annuel	1990 (F)/1991(E)	1999 (F)/2001(E)	Evolution	Taux annuel
	Nombre de logements principaux/ Secondaires (total : dont vacants)	Nombre de logements principaux / Secondaires (total : dont vacants)	En %	En %	Nombre d'habitants	Nombre d'habitants	En %	En %
Aire urbaine Perpignan	90 822/ 14 747 T : 117 577	106 354/ 15 882 134 856	17,1 7,69 14,7	1,9 0,85 1,6	230000	249000	8,26	0,92
SCOT Littoral sud	20955/ 11302 T : 36424	24399/ 20210 T : 46630	16 66 28	1,77 7,3 3,1	49661	55274	11,3	1,25
Total	111777 26049 154001	130753 36092 181486	16,9% 38,5 17,8	1,8 4,2 2	279661	304274	8,8	0,97
Zone intérieure Alt Emporda	29806	33824	13,5	1,28	61108	65051	6,45	0,64%
Zone littorale Alt Emporda	56515	63710	12,8	1,35	29647	38580	30,1%	3
Total Alt Emporda	29776 47180 86321	37467 46046 97534	26 -2,4 13	2,6 -0,24 1,3	90755	103631	14,2%	1,42%

- *Logement social*

Comme au Pays basque espagnol, le logement social en Catalogne correspond à un logement encadré dans ses plafonds de prix d'accession ou de loyer, comme de conditions de revenus des accédants à la propriété ou des locataires. Quasi-exclusivement collectif, il relève la plupart du temps de l'accession à la propriété et plus rarement du locatif, même si un effort est porté depuis quelques années dans ce sens (à l'inverse strict de la situation française). Le spectre des conditions d'accès est relativement étendu et le terme de logement social correspond plutôt au terme de protégé ou public.

Le périmètre d'étude de l'Alt Empordà se caractérise par un taux extrêmement faible de logements aidés en stock comme mis en chantier, conforme d'ailleurs à la moyenne de la province de Gérone : 52 logements sociaux achevés en 2006 par rapport aux 2670 logements « libres » construits à la même période (1,9% de la production). De plus, si, comme on a pu le voir, le rythme annuel de production de logements neufs achevés a été démultiplié entre 2001 et 2006 ; celui de la production de logements sociaux est resté faible et a même baissé depuis le début des années 2000, à l'instar du mouvement opéré en province de Gérone, où leur production a été divisée par 2,5 depuis 2000 soit un taux de 1,8%, nettement inférieur à celui de la province de Barcelone (6,2%).

En prenant un indicateur utilisé pour la partie basque espagnole (le nombre de logements aidés construits par an rapporté à 1000 habitants), est de 0,43 en 2006 (même taux en 2005), la moyenne catalane étant de 0,53 logements sociaux construits pour 1000 habitants (2006 et 0,72% en 2005).

Synthèse

Si le clivage est moins net (par rapport au littoral basque) dans la configuration géographique du littoral transfrontalier catalan, (les deux territoires, ayant une partie de leur côte sablonneuse dédiée au tourisme de masse, un littoral rocheux au tourisme plus haut de gamme, et un hinterland de plaine rurale et de montagne quasi déserte, dans les deux cas réceptacles d'une majorité de résidences secondaires), les formes actuelles de la croissance divergent : l'urbanisation côté français passe essentiellement par le développement d'une nappe pavillonnaire agrégée dans des lotissements collés aux noyaux anciens des villages de la plaine et par un épaississement de la bande littorale, alors que la croissance urbaine côté ampourdan, cantonnée dans des zonages stricts, passe essentiellement par le logement collectif et une transformation de nombreuses résidences secondaires du littoral en résidences principales (alors que le développement des résidences secondaires est toujours en plein essor côté roussillonnais).

La part des propriétaires relativement élevée côté français, l'est encore plus côté sud, à l'instar du reste de l'Espagne. Enfin, la part de logements sociaux essentiellement locatifs côté français et concentrée sur quelques communes urbaine et du littoral, est très supérieure (12,5% dans la Plaine du Roussillon, 8,5% dans les Albères-côte Vermeille) au côté sud, où l'heure est à un programme public de production de ce type de logements, essentiellement en accession à la propriété et qui correspondent 4,3% des logements commencés en 2006 (indicateur d'effort de construction en faveur du logement social et non sur le stock, beaucoup plus faible mais non recensé).

C. Des interactions transfrontalières très limitées

1. Une coopération transfrontalière émergente

Malgré une proximité culturelle importante, la coopération transfrontalière n'est guère développée dans l'espace catalan transfrontalier.

a. Les projets de territoire

- ***Projet d'Eurodistrict de l'Espace Catalan Transfrontalier (ESCAT)***

Le Conseil Général des Pyrénées-Orientales et la Généralité de Catalogne ont signé le 29 juin 2006 un accord-cadre de coopération transfrontalière pour une durée de 3 ans (accompagné de conventions d'applications annuelles) qui prévoit une collaboration entre les deux institutions dans le but de construire un bassin de vie transfrontalier et de structurer globalement cet espace par la création d'un « Eurodistrict » (un nouvel accord relatif à la mise en place d'un comité de pilotage pour sa création a été signé le 27 juillet 2007 entre le Conseil Général et la Généralité).

L'objectif est d'amorcer une politique partagée d'aménagement du territoire et de développement local durable. La structure créée générera des actions qui permettront de résoudre et de dépasser

progressivement tous les problèmes et tous les différentiels transversaux (administratifs, fiscaux, infrastructurels, de mobilité, etc.) dérivés du fait frontalier.

Cet accord de coopération permettra la réalisation de projets concrets dans les domaines de l'administration, du développement économique (pôles de compétitivité, technologie, pépinières d'entreprises, zone franche), de l'emploi, des médias, de la formation, de l'enseignement (cours bilingues), du tourisme, de l'aménagement du territoire, de l'environnement. Enfin, il aura vocation à renforcer la coordination des projets Interreg de la zone.

Dans ce contexte, le Conseil Général des Pyrénées-Orientales et la Généralité de Catalogne ont la possibilité de réaliser des études à l'échelle transfrontalière, comme celle qui vient d'être récemment confiée à la MOT concernant l'organisation des coopérations au sein de l'espace catalan transfrontalier. Cette étude aura vocation à nourrir la réflexion sur l'élaboration d'un schéma de développement et d'aménagement du territoire transfrontalier.

Figure 46 : Carte du projet d'Eurodistrict de l'Espace Catalan Transfrontalier



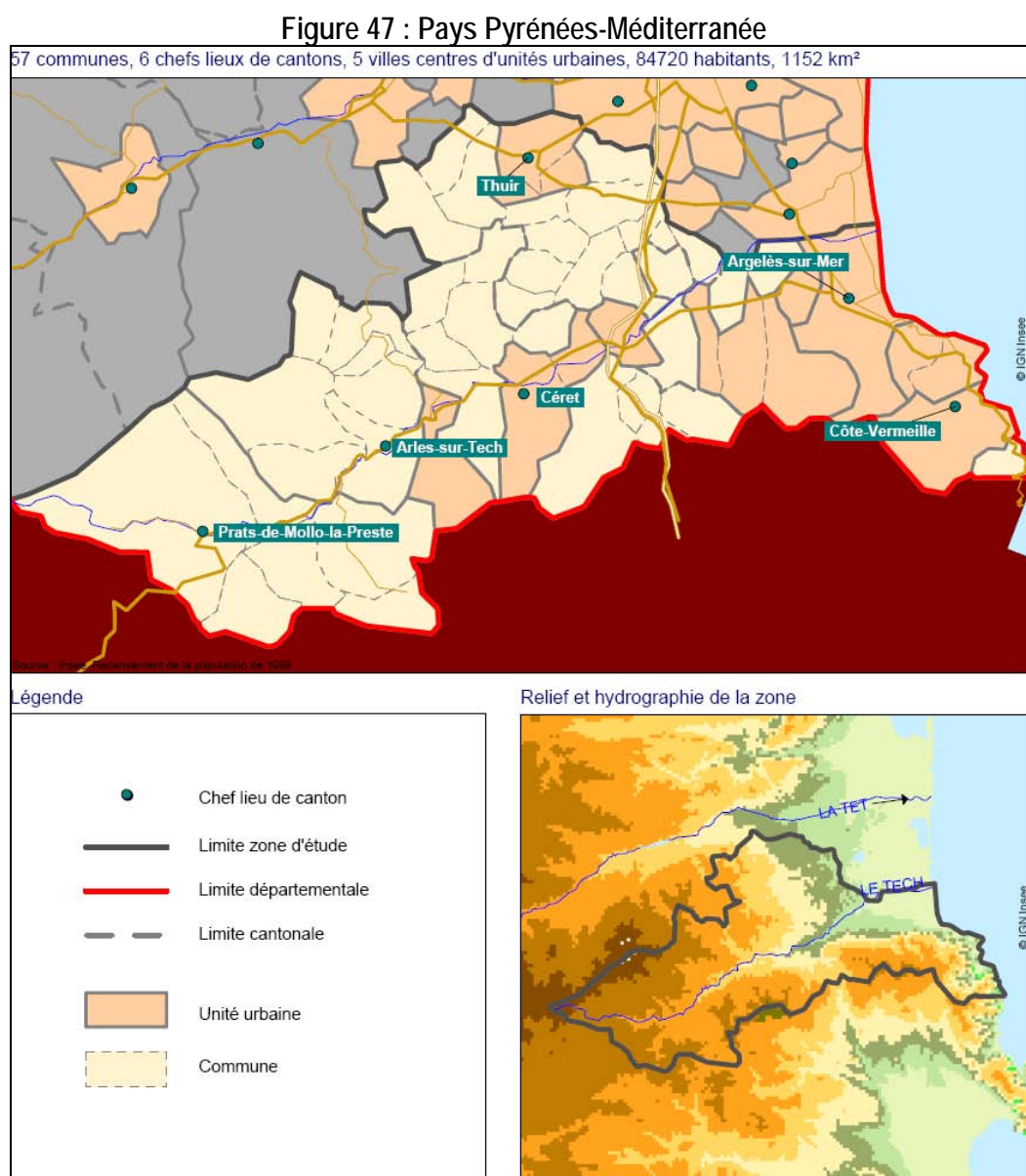
Source : Generalitat de Catalunya / CG 66

- *La réflexion autour du réseau de villes Narbonne-Perpignan-Figueras-Gérone*

Dans le contexte de l'arrivée du TGV en 2012, la Communauté d'agglomération Perpignan Méditerranée participe à un projet politique associant Narbonne, Figueras et Gérone afin de développer une conurbation transfrontalière de 850 000 habitants. L'association des 4 villes permettrait à cet espace transfrontalier de bénéficier d'un poids politique plus important à l'égard de Montpellier, Toulouse et Barcelone.

- *Le Pays Pyrénées-Méditerranée et ses coopérations transfrontalières*

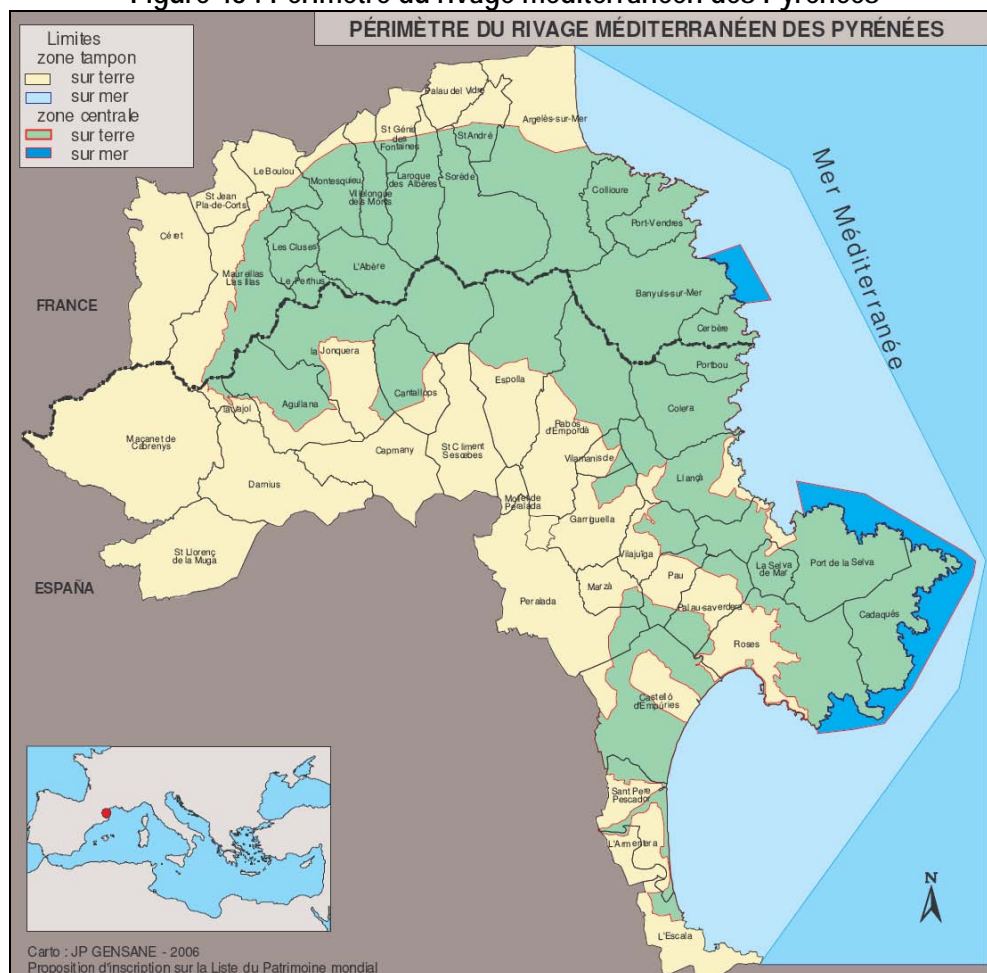
Le Pays Pyrénées-Méditerranée, même si son périmètre dépasse légèrement notre zone d'étude, est sans doute l'un des acteurs locaux dont les coopérations transfrontalières sont les plus développées dans une optique territoriale de proximité. Différents projets ont ainsi été réalisés avec des partenaires catalans du sud dans les domaines de l'anthropologie (« Albères : Mémoire et terre »), de la culture et du tourisme (« Les chemins de notre identité »), de la gestion de l'eau (« Atelier transfrontalier de l'eau ») et de la gestion forestière (« Gestion forestière transfrontalière »). Aucun projet n'a cependant été mené dans le domaine du logement ou du foncier.



Enfin, rappelons que le Pays Pyrénées Catalanes est le porteur de la candidature du Rivage Méditerranéen des Pyrénées, conjointement avec le Conseil Comarcal de l'Alt Empordà, au patrimoine mondiale de l'UNESCO. Le périmètre retenu dans ce cadre comprend une partie du massif des Albères

et l'ensemble des communes d'Argelès-sur-Mer à l'Escala (à l'exception des zones très urbanisées). Il s'agit pour les différents partenaires de cette démarche d'élaborer un plan de gestion transfrontalier. Cependant, cette candidature a été retirée en juillet 2007 afin d'être présentée à nouveau ultérieurement. Cette décision vise à accorder un délai supplémentaire aux partenaires locaux pour la mise en œuvre d'une gestion concertée de ce territoire transfrontalier, en créant une structure capable de porter des projets concrets tel qu'un Groupement Européen de Coopération Transfrontalière (GECT).

Figure 48 : Périmètre du rivage méditerranéen des Pyrénées



Source : Pays Pyrénées-Méditerranée

b. A l'échelle eurorégionale

- **L'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée**

L'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée, créée en 2004, est une initiative conjointe des Gouvernements d'Aragon, de Catalogne, des Iles Baléares et des Conseils Régionaux de Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées. Cette organisation politique se définit comme un espace de coopération entre les différents acteurs politiques, économiques et sociaux des cinq régions qui la composent. Elle coordonne les objectifs communs définis par les différents partenaires et assure la promotion de projets issus de la société civile. Elle agit principalement dans le domaine des transports, de l'environnement, et de la recherche à l'échelle interrégionale et transfrontalière. L'Eurorégion fixe en définitive un cadre de coopération politique large sans avoir vocation à réaliser par exemple des projets dans les domaines du foncier et du logement.

Figure 49 : Carte de l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée



Source : Eurorégion Pyrénées-Méditerranée

c. L'urbanisme, le foncier et le logement inexistant dans le domaine de la coopération transfrontalière

La coopération transfrontalière dans les domaines de l'urbanisme, du foncier et du logement est pratiquement inexistante. Des études sont cependant en cours afin d'aménager une zone à Toulouges pouvant servir de « port sec » à Barcelone, destiné à stocker les containers que le port de Barcelone ne peut plus accueillir par manque de disponibilités foncières. Ce projet serait réalisé à proximité du raccordement de la future ligne LGV au marché international Saint-Charles. Cette ligne mixte (voyageurs et fret) sera elle-même raccordée au port de Barcelone.

S'il est avantageux pour des entreprises espagnoles de s'installer côté français du fait de prix du foncier plus avantageux, le manque de services aux entreprises et la fiscalité plus lourde en matière de taxe professionnelle (quasi inexistante en Espagne) constituent en revanche un frein.

Les acteurs locaux misent l'arrivée du TGV Perpignan-Figueras en 2012 pour insuffler une dynamique nouvelle au développement de l'espace économique transfrontalier.

2. Des flux transfrontaliers nombreux et diversifiés mais sans impact sur la question du logement et du foncier sur le périmètre d'étude

Malgré l'existence d'une communauté culturelle et de zones non désertes qui jalonnent la frontière (350000 personnes au nord, 123000 au sud) les déplacements de proximité entre les côtés français et espagnols sont relativement limités.

Ces flux transfrontaliers se répartissent entre flux de travailleurs frontaliers, flux touristiques et flux de loisirs ou de commerce sans parler des flux internationaux qui traversent la zone sans s'y arrêter à l'exception des bénéficiaires pour la logistique côté français, la rupture de charge ferroviaire ou les maisons de rendez-vous de la Jonquera pour les chauffeurs de poids lourds le dimanche, interdits de rouler sur le

territoire français. En raison de l'absence d'observation suivie du phénomène des flux, il nous est difficile d'en avoir une vision très actuelle.

a. Flux de travailleurs

Les flux de travailleurs transfrontaliers sont très faibles du fait de l'éloignement de la frontière des principaux centres économiques. Ainsi, sur le littoral catalan, 1 200 Espagnols viennent travailler dans les Pyrénées Orientales (moins de 300 dans le sens inverse) mais ces chiffres n'ont pas été réactualisés depuis 2001 avec une probable inversion de ces flux.

L'interpénétration résidentielle transfrontalière très faible. On dénombre 3500 Français résidents dans tout l'Alt Empordà, 8700 Espagnols en 2001 mais la plupart d'entre eux étant installés de longue date en France.

Les impacts des flux transfrontaliers sur la question du logement et du foncier est donc très limités même si l'on constate une hausse récente dans l'acquisition immobilière par les Espagnols dans le quartier de la gare à Perpignan, anticipant ainsi l'arrivée du TGV en 2012 qui aura, selon toute vraisemblance des impacts importants sur les champs étudiés dans ce rapport.

b. Flux touristiques

Concernant les flux touristiques, leur proportion est importante surtout dans le sens nord-sud même si le nombre de touristes espagnols sur la Côte Vermeille est en augmentation.

c. Flux de loisirs et de commerce

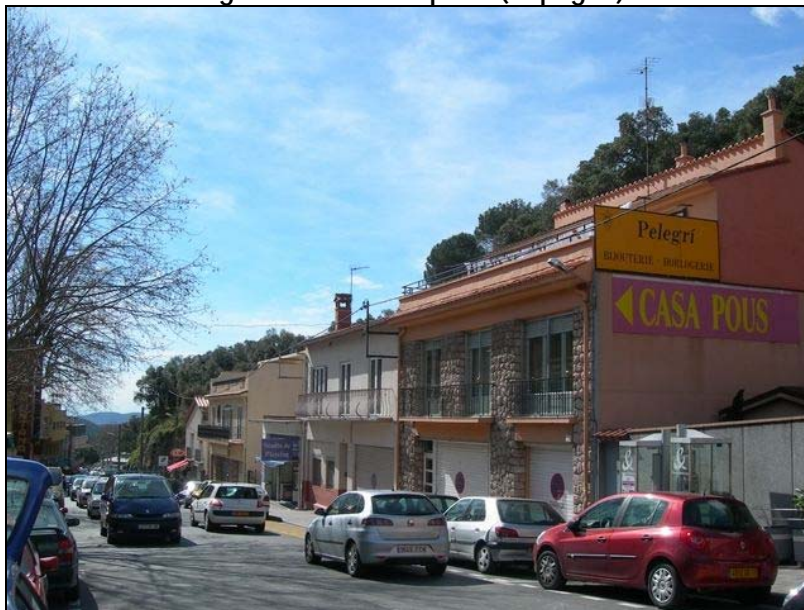
Les flux de proximité les plus importants sont ceux qui concernent le commerce et les activités touristiques. A l'image de certaines zones commerciales rencontrées au Pays Basque, la commune du Perthus, traversée par la frontière, et celle de la Jonquera côté espagnol sont marquées par ce phénomène jusque dans leur paysage urbain (nombreux magasins de cigarettes et de spiritueux, enseignes lumineuses, faible qualité architecturale, grandes zones de parking). Des acheteurs principalement français y viennent pour profiter de la faible taxe appliquée à certains produits espagnols, provoquant à certaines heures une circulation difficile dans le secteur.

Figure 50 : Le Perthus (France)



Source : Google Earth

Figure 51 : La Jonquera (Espagne)



Source : Google Earth

Synthèse : Interactions fonctionnelles et politiques transfrontalières limitées et en devenir

La frontière entre les Pyrénées Orientales et l'Alt Emporda se révèle assez étanche, sillonnée en premier lieu par des flux de transit transeuropéens (fer et autoroute E15) mais également par des flux de proximité, à vocation essentiellement commerciale, culturelle et touristique ; il n'y a que peu de flux transfrontaliers domicile-travail, peu de déconcentration résidentielle des habitants d'un versant en direction de l'autre, pas de marché intégré du logement et du foncier...

La coopération transfrontalière au sein de cet espace transfrontalier à la proximité culturelle évidente (histoire, langue...) reste limitée à une échelle très locale (essentiellement la bande frontalière relative au Pays Pyrénées Méditerranée côté français) ou très interrégionale principalement dans les domaines de la culture, de l'agriculture, de l'environnement. Elle a jusqu'alors laissé de côté les problématiques relatives à l'aménagement du territoire, à la planification, au logement ou au foncier (échanges d'expériences quasiment nuls en la matière), en partie lié au fait que les deux bassins d'habitat sont pour l'instant bien différenciés.

D. Le littoral, principal catalyseur des situations de pression foncière et immobilière dans des territoires à l'interventionnisme public limité

1. Des causes et des effets différents de part et d'autre de la frontière

a. Côté français : une conjonction de facteurs

- **Une forte demande en logements, notamment sociaux dans un territoire en pleine croissance démographique**

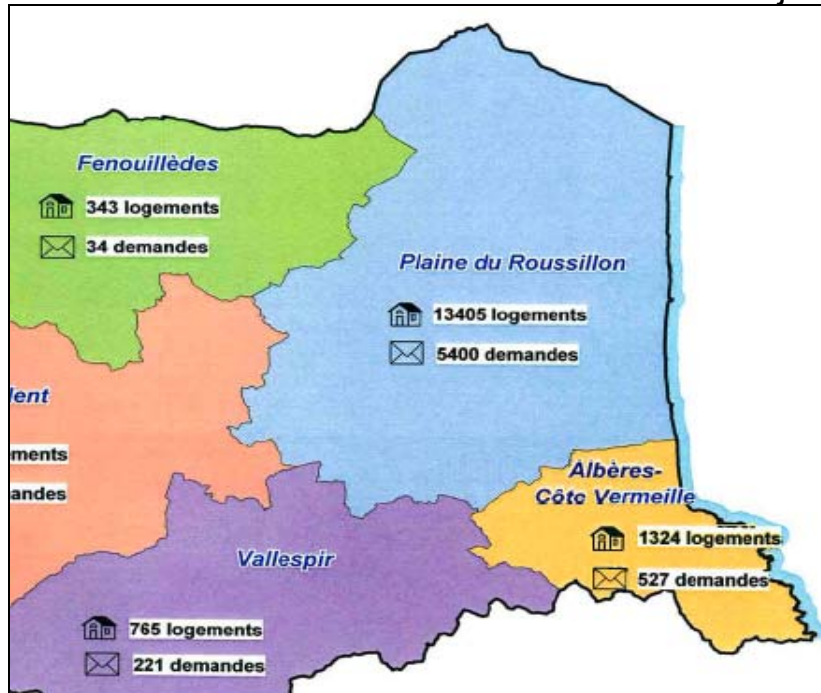
L'archipel et le littoral roussillonnais, avec la côte et le piémont des Albères constituent, on l'a vu, des zones extrêmement attractives pour des populations extérieures aux territoires. Ce solde migratoire très positif fonde la totalité de la croissance démographique de cet espace, en accélération depuis 1999 avec un taux moyen annuel de 1,2% et des pics à plus de 2% sur le littoral du Roussillon à proximité de Perpignan (communes du Barcarès à Canet). Ce territoire attire des populations aisées pré- ou retraitées, motivées par le paysage et le soleil ainsi que des populations en situation sociale précaire, attirées par la perspective d'un emploi saisonnier et un climat où la précarité sociale semble moins difficile à vivre que dans des territoires plus froids.

Cette croissance démographique, qui s'accompagne d'une baisse de la taille des ménages entraîne une demande importante en matière de logements, produits pourtant à un rythme important : +2%/an de logements entre 1990 et 1999 sur l'ensemble du territoire français étudié, notamment sur le littoral. L'inadaptation vient plutôt de la nature de cette production : peu de locatif, une grande part de résidences secondaires, notamment dans le SCOT sud, des prix en hausse croissante, un logement individuel plus cher par nature, une offre sociale inférieure à la demande ne semblent pas complètement adaptées à l'urgence de la demande notamment en matière de résidences principales.

La demande en logement est notamment sociale, avec environ 6000 demandes locatives sociales début 2006 sur le territoire d'étude, chiffre en hausse de 7,5% par rapport à l'année précédente, qui indique bien l'urgence de la situation. Le seul point positif, c'est la diminution de la hausse elle-même (+10,5% 2004/2004, 9% 2004/2005) Cette demande, originaire à 90% du département, est concentrée à 90% dans les bassins d'habitat de la Plaine du Roussillon, sur le Piémont des Albères et enfin sur la Côte Vermeille, qui concentrent 90% du parc HLM du département des Pyrénées Orientales. En dépit d'une production de logements sociaux importante et en augmentation constante depuis 2004 (345 en 2004, 746 en 2005 et 913 en 2006), notamment au sein de l'agglomération de Perpignan (où la part des logements sociaux gagne lentement du terrain en périphérie de la ville centre), le déficit augmente car la production augmente moins vite que les besoins de la population.

La pression augmente, notamment sur le littoral de la côte Vermeille et sur la Plaine du Roussillon avec respectivement 0,39 et 0,46 demandeurs par rapport au parc HLM existant dans ces espaces.

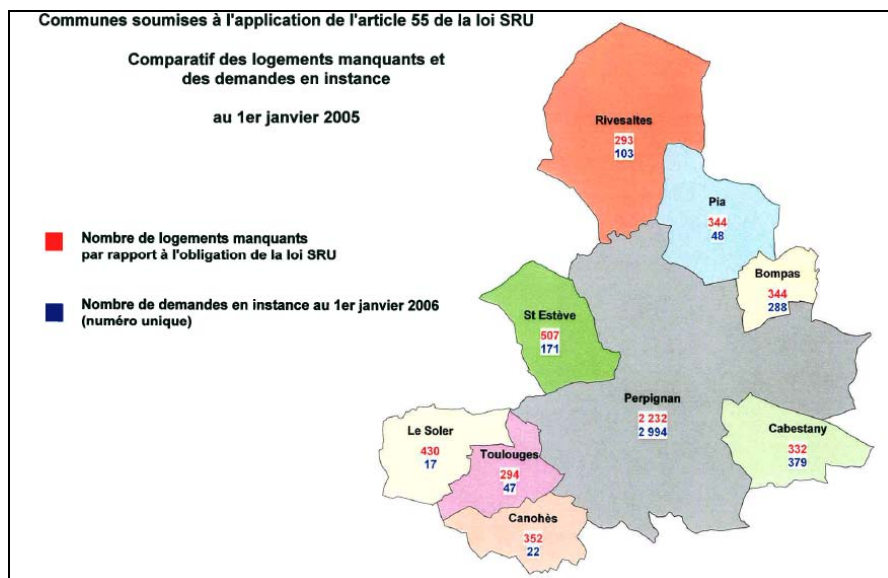
Figure 52 : Logements sociaux HLM existants et demandes en instance au 1^{er} janvier 2006



Source : Atlas du Logement social, DDE 66

Au regard des obligations de la loi SRU, la plupart des communes de l'agglomération de Perpignan ne répondent pas aux critères des 20% de logements sociaux nécessaires (dans ce cadre, elles cumulent un déficit de plus de 5000 logements) même si la demande effective sur ce territoire y est inférieure (4000 logements). A l'échelle départementale, le taux d'équipement en HLM est faible, le plus bas de la Région Languedoc Roussillon (mise à part la Lozère). Pour les communes de moins de 3500 habitants, le développement du parc social implique une proportion d'un logement pour 10 nouvelles résidences principales.

Figure 53 : Comparatif des logements manquants et des demandes en instance au 1^{er} janvier 2005



Source : Atlas du Logement social, DDE 66

- *Le corollaire de l'attractivité du territoire : une flambée des prix du foncier et de l'immobilier, de plus en plus déconnectés des revenus de la population locale, en partie en situation sociale précaire.*

D'après les personnes interrogées, l'augmentation importante des coûts des terrains et des logements n'est pas due à une rareté des produits immobiliers et du foncier qui viendrait renchérir les prix : elle est plutôt à imputer à une demande de logements qui émane notamment de personnes extérieures au territoire, dont une partie d'entre elles (retraités ou cadres en fin de carrière) aux revenus importants, crée par leur solvabilité une hausse importante.

Figure 54 : Prix du logement en 2000 et en 2006 en Catalogne Nord

FRANCE		APPARTEMENTS	MAISONS ANCIENNES ET NEUVES	TERRAINS A BATIR
ANNEES	ZONES	Prix au m ² *	Prix moyen	Prix au m ² *
2000	Littoral sud	1348 €	99 356 €	81 €
	Littoral nord	1118 €	80 436 €	72 €
	Piémont des Albères	853 €	100 880 €	46 €
	Plaine du Roussillon	883 €	77 329 €	58 €
	Perpignan	731	88 870 €	77€
2006	Littoral sud	2675 €	238 409 €	218 €
	Littoral nord	2 473 €	172 307 €	184 €
	Piémont des Albères	1856 € (2005)	213 242 €	133 €
	Plaine du Roussillon	2348 €	173 434 €	159 €
	Perpignan	1 666 €	190 035 €	156 €

Source : DRE Languedoc Roussillon, 2007

Si les prix étaient et restent en moyenne moins élevés que sur le littoral basque (à l'exception notable du foncier), l'augmentation qu'ils ont subie est au moins égale et souvent supérieure à ce que nous avons constaté dans la première partie de l'étude.

L'augmentation a été forte pour les maisons individuelles : à des prix modérés en 2000, notamment sur le littoral nord (80 436€), leur prix a plus que doublé en 6 ans. C'est le littoral sud (côte Vermeille) qui enregistre la hausse la plus importante dans ce domaine (23%/an entre 2000 et 2006). Les prix des maisons individuelles restent malgré tout en deçà de ce qui existe au Pays Basque, pour des raisons notamment liées à leur taille moyenne et ainsi que celle de leurs terrains, plus modeste que ce qui se pratique au Pays basque français (surface moyenne de 400m² alors qu'elle est plus de 1000m² côté basque). A l'échelle des agglomérations de la Région Languedoc Roussillon, c'est celle de Perpignan qui a subi la plus forte hausse depuis 2000.

En moyenne, les appartements de ce périmètre ont connu une hausse plus importante encore. Si les prix étaient relativement bas en 2000, ils ont subi un effet de rattrapage violent, notamment à Perpignan et dans la plaine du Roussillon où la hausse a été de 166% de 2000 à 2006, soit +27,6%/an.

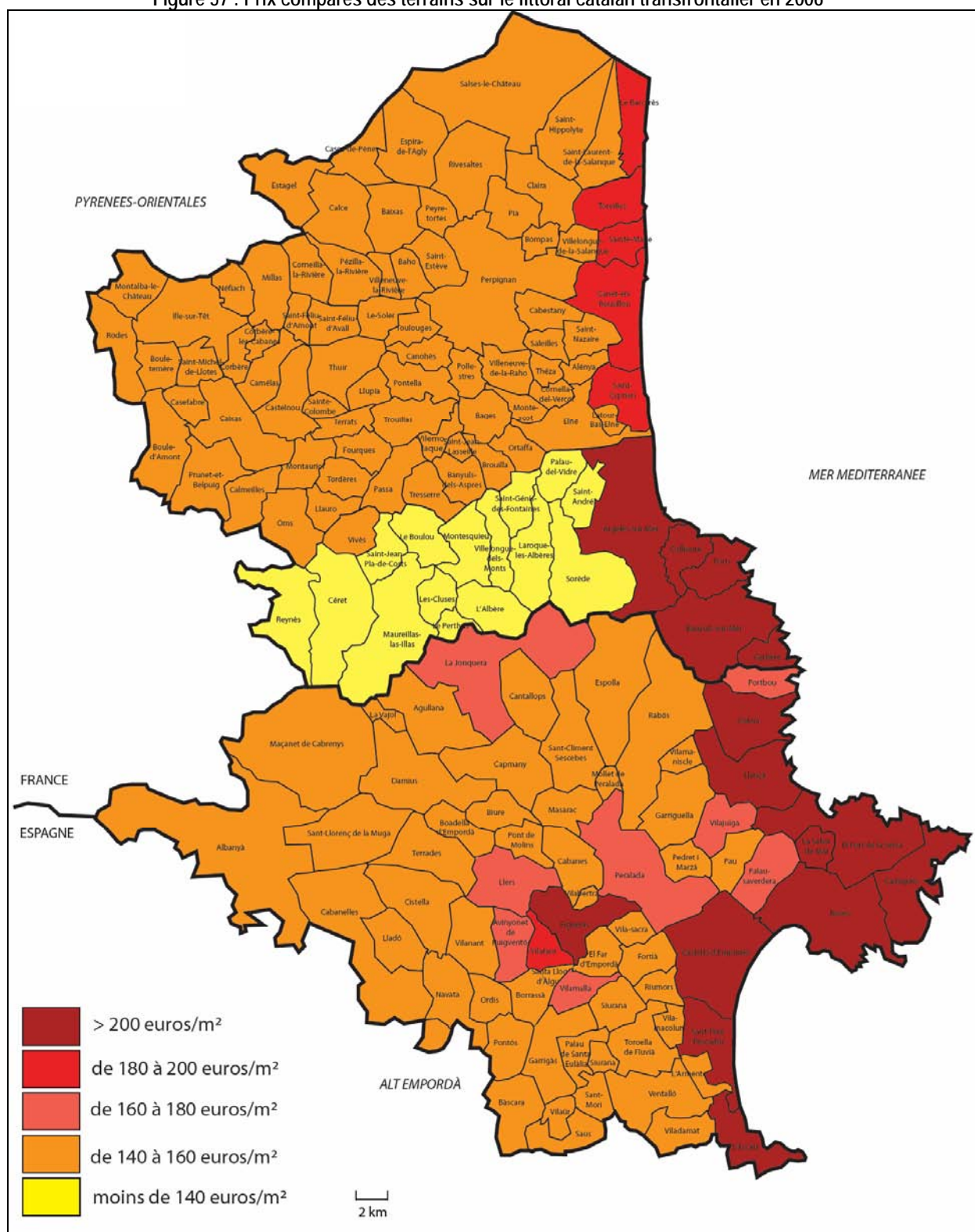
C'est sur le produit des terrains à bâtir que la hausse a été la plus spectaculaire. Si le prix au m² était relativement élevé en 2000 par rapport à tarif basque français (en moyenne le double), cela n'a pas empêché une hausse record dans ce domaine : les plus prix ont doublé dans l'agglomération de

Perpignan entre 2000 et 2006 (+17%/an) mais ils ont subi des augmentations encore plus fulgurantes, non seulement sur les littoraux (+160%) mais également dans les zones intérieures : la Plaine du Roussillon a ses prix s'envoler : + 174% (29%/an). Quant au piémont des Albères, il détient le record avec une hausse de 189% en 6 ans (+31,5%/an).

Actuellement, c'est le littoral sud qui affiche toutes catégories de produits confondus les prix les plus élevés, devant le littoral nord pour les appartements et les terrains à bâtir et le piémont des Albères pour les maisons.

C'est la commune de Collioure qui présente le micro marché le plus cher : terrains à bâtir à 400€/m², appartements à plus de 3000€/m² et des maisons, dont les premiers prix, pour des « 4 faces » s'élèvent à 400 000 €.

Figure 57 : Prix comparés des terrains sur le littoral catalan transfrontalier en 2006



Source : MOT d'après données FILOCOM et Generalitat de Catalunya

- *Des pouvoirs publics qui n'ont pas anticipé la crise du logement : peu d'outils de programmation dans le domaine foncier et du logement et une démarche de planification qui a accumulé beaucoup de retard*

- **Faiblesse de l'ingénierie locale** : en dehors de Perpignan, de Canet et d'Argelès, on peut déplorer un manque certain de ressources sur les questions de planification. De plus, l'ouverture de surfaces à construire (parfois de 40 ha d'un seul tenant) est réalisée au gré de la pression des aménageurs, ou des parcelles viticoles notamment dans des communes soumises à une forte pression démographique. Les aménageurs exercent en effet une pression importante sur les maires des communes plus rurales. Enfin, il n'existe que deux Sociétés d'Economie Mixte : la SAEM départementale Languedoc Roussillon Aménagement (rattachée au Conseil Général) et la SAFU pour l'agglomération de Perpignan (SEM d'aménagement, de développement et renouvellement urbain) qui réalise de l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour communes partenaires dans l'agglomération de Perpignan, les lotisseurs privés etc. La SAEM départementale Roussillon Aménagement ne semble quant à elle pas très dynamique au regard des enjeux d'aménagement qui caractérise la partie française de notre territoire d'étude.

- **Faiblesse dans la programmation de logements sociaux, surtout concentrée dans les communes qui en sont déjà dotées** : on constate une faible diffusion de ce produit sur l'ensemble du territoire. Il reste difficile à financer à cause d'un foncier cher, argument souvent servi à raison pour expliquer la difficulté du montage des opérations. Jusqu'à présent, en l'absence de PLH, aucune mesure n'était susceptible de contraindre les communes les plus récalcitrantes à construire des logements sociaux (un PLU peut être suspendu si les préconisations du PLH en vigueur ne sont pas respectées). En outre, le Fonds d'aménagement urbain (FAU), alimenté par les pénalités prévues dans le cadre de la loi SRU pour les agglomérations qui n'ont pas atteint l'objectif de 20% de logements sociaux, n'a pas été utilisé par les communes de l'agglomération de Perpignan. Le fonds a ainsi été consommé par l'agglomération de Montpellier qui, de fait, en a bénéficié plus qu'elle y a contribué.

- **Retard dans la politique de planification** : si le littoral et les zones à risques ont fait l'objet d'une observation fine, aucune vision globale ne permet de procéder à une observation prospective du développement du foncier à destination du logement. Les périmètres des SCOT Littoral Sud et Plaine de Roussillon sont définis mais si le premier document est en cours de réalisation, le second n'est pas encore lancé (diagnostic territorial qui vient juste d'être commencé par l'Agence d'Urbanisme Catalane), ne permettant pas encore une coordination entre les communes et les intercommunalités sur les questions d'aménagement et d'urbanisation, encore essentiellement gérées au niveau communal. Enfin, au niveau des PLU, les outils d'urbanisme opérationnel sont peu utilisés (pas de ZAD, pas d'emplacement réservé pour le logement social, etc.)

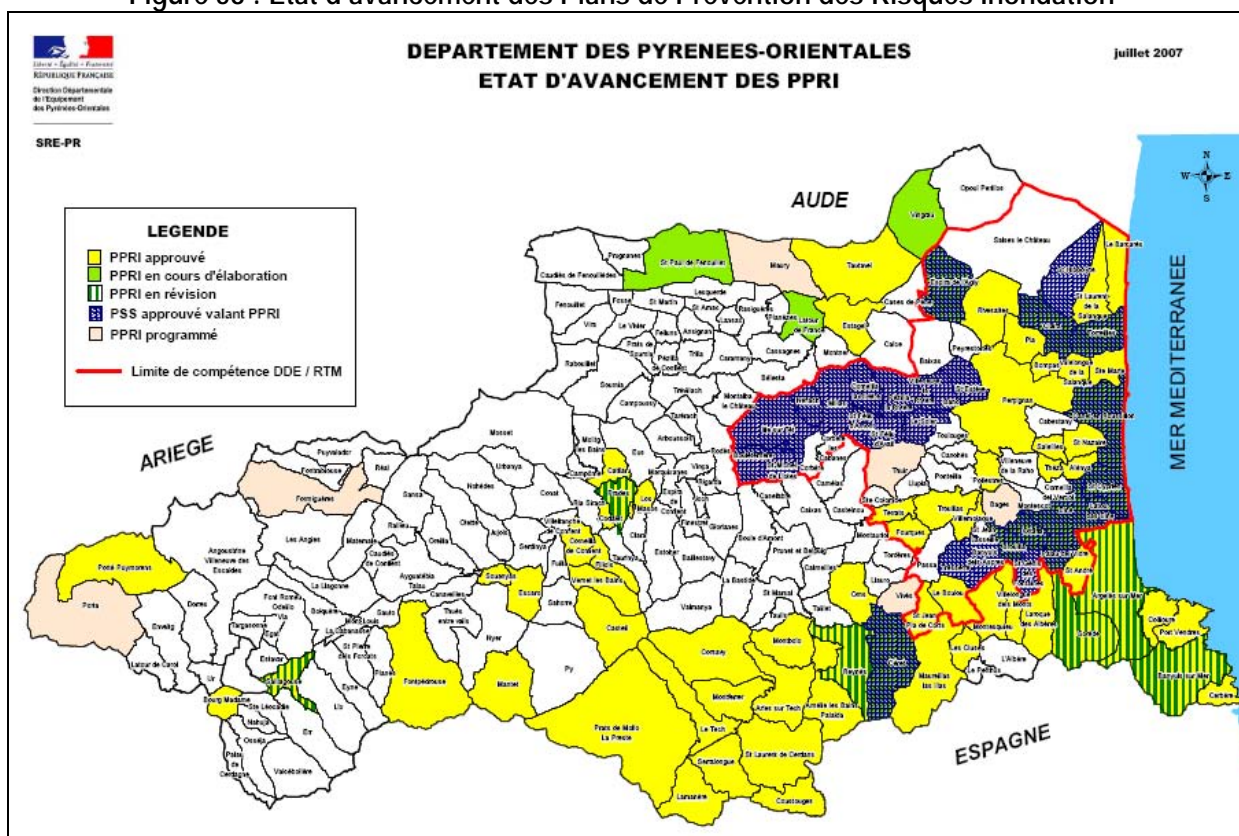
- **Peu de projets d'aménagement** : le recours aux ZAC est très faible sur notre périmètre d'étude, et lorsque c'est le cas, elles ressemblent dans leur forme à des lotissements. Par ailleurs, les pratiques développées dans le domaine du logement collectif sont rares car la demande porte principalement sur l'individuel. Le collectif et le semi-collectif sont systématiquement associés à une image négative du logement social, tout particulièrement en milieu rural.

Parallèlement, aucune politique d'envergure à destination de la mobilisation du foncier n'a été menée jusqu'à présent. Concernant plus particulièrement le foncier destiné aux entreprises, le problème se caractérise moins par un manque de disponibilités foncières mais plus par un problème d'équipement des zones, créées pour la plupart par les communes elles-mêmes, sans cohérence avec le tissu urbain existant. Sur le SCOT Littoral sud, il existe ainsi 300 ha de zones d'activités disponibles, dont seuls 20 ha sont utilisables rapidement.

- *Des contraintes liées à la réglementation des risques et à la protection de l'environnement*

Les Plans de Prévention des Risques inondations concernent 35% de la population du département. Outre le risque inondation (178 communes), il faut signaler la présence du risque incendie de forêt (175 communes), des risques de séismes et de mouvement de terrains (98 communes). Par conséquent, certaines communes ne peuvent quasiment plus se développer au regard de la superposition de ces différentes réglementations et sont, comme dit la DDE, en fin d'urbanisation. Ainsi, Sainte-Marie ou Torreilles se trouvent complètement bloquées dans leur possibilité de développement à cause des zones à risques qui peuvent s'ajouter, dans leur cas, à la loi littoral en vigueur sur leur périmètre.

Figure 58 : Etat d'avancement des Plans de Prévention des Risques Inondation



Source : DDE 66

b. Côté espagnol

- *Une forte demande en matière de logements soutenue par la croissance démographique et économique*

La demande en logements est soutenue par une croissance démographique considérable (+22% entre 2000 et 2006), largement supérieure au côté nord. Les prix du foncier ont quant eux connu une augmentation de +76% entre 2004 et 2006, soit en moyenne la même que pour le côté français à la même période. Cependant, côté espagnol, on part de plus haut et on arrive plus haut même si cette tendance n'est pas vraie sur une période plus longue, puisqu'il y a 15 ans, le logement en Alt Empordà était nettement moins cher que dans les Pyrénées-Orientales.

- *Des prix identiques à ceux du côté nord mais surtout en forte augmentation*

En revanche, les prix des logements peuvent connaître des augmentations parfois gigantesques, comme c'est le cas dans la province de Gérone (+162% en moyenne pour le prix au m² entre 2000 et 2006). Les prix des logements neufs à Figueres ont quant eux augmenté de +148% entre 2000 et 2006 (contre 128% à Perpignan pendant la même période) pour atteindre aujourd'hui en moyenne 2832€/m² (contre 1500€/m² à Perpignan). Certaines zones côtières sont encore plus chères : Cadaqués (2300-3000€/m²) ; Empuriabrava (2800€/m²) ; l'Escala, Port de la Selvà ou Roses sont également chers (cf. figure 55). Ainsi, les prix moyens du neuf sont un peu plus élevés que du côté nord pour un revenu fiscal moyen par habitant équivalent de part et d'autre de la frontière (13 200 €/an/habitant en Alt Empordà en 2002 contre 13 741 €/an/habitant dans les Pyrénées-Orientales en 2004).

- *Une forte demande d'accession fondée sur une culture enracinée de la propriété*

(cf. partie basque I-D-1-b)

- *Une production de logements locatifs et sociaux très faible*

Les taux de production de logements aidés en stock comme mis en chantier sont extrêmement faibles, conformément d'ailleurs à la moyenne de la province de Gérone : 52 logements sociaux achevés en 2006 par rapport aux 2670 logements « libres » construits à la même période (1,9% de la production).

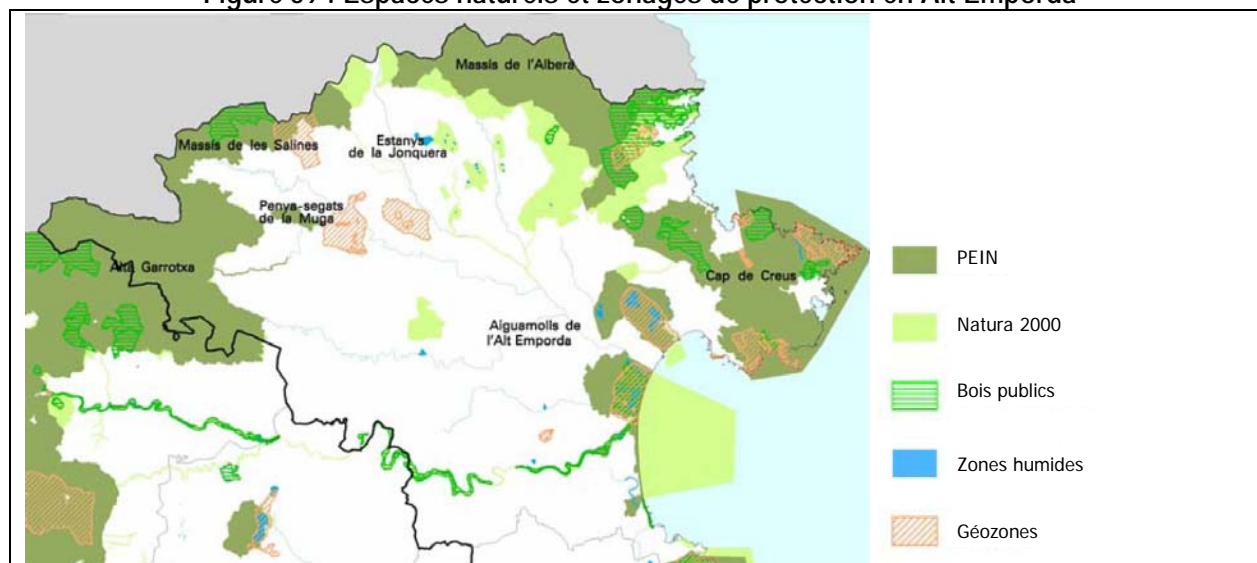
De plus, si, comme on a pu le voir, le rythme annuel de production de logements neufs achevés a été démultiplié entre 2001 et 2006, celui de la production de logements sociaux est resté faible et a même baissé depuis le début des années 2000, à l'instar du mouvement opéré en province de Gérone, où leur production a été divisée par 2,5 depuis 2000 soit une part de 1,8% dans la production totale de logements, nettement inférieure à celle de la province de Barcelone (6,2%).

En prenant un indicateur utilisé pour la partie basque espagnole (le nombre de logements aidés construits par an rapporté à 1000 habitants), on atteint un taux de 0,43 en 2006 (même taux en 2005), la moyenne catalane étant de 0,53 logements sociaux construits pour 1000 habitants en 2006 (contre 0,72 en 2005). Enfin, on assiste au désengagement progressif des promoteurs privés sur ce type de créneau depuis 20 ans).

- *Un zonage de protection des espaces naturels contraignant*

L'urbanisation en Alt Empordà est par ailleurs contrainte par la présence de plusieurs zonages de protection des espaces naturels : Plan d'Espace d'Intérêt Naturel (PEIN), zones Natura 2000, forêts publiques ou zones humides (voir partie II.A.2)

Figure 59 : Espaces naturels et zonages de protection en Alt Empordà



Source : Generalitat de Catalunya

2. Des conséquences sociales et spatiales bien différenciées dans leur gradation de part et d'autre de la frontière et à nuancer

a. Côté français: exclusion sociale, étalement urbain et banalisation des paysages

- ***Un clivage social où cohabitent les plus favorisés et les plus exclus***

Il existe un clivage social : sur le littoral, on trouve comme à Collioure, des maisons qui dépassent fréquemment les 500 000 € et non loin de là des campings squattés qui « durcissent » habités pour la plupart des populations en difficulté sociale. Le département dispose d'ailleurs d'indicateurs sociaux très défavorables en comparaison à la moyenne nationale et régionale (taux d'IVG plus élevé ; taux d'allocation parent isolé : 2,5 fois la moyenne nationale ; taux de Rmistes et CMU: plus du double de la moyenne nationale, 43% seulement des ménages imposables). On constate également un clivage géographique au sein de l'agglomération de Perpignan et dans l'ensemble du département. De nombreuses communes littorales (Canet, Saint-Cyprien...) continuent d'avoir des taux de chômage supérieurs à 20%. Le revenu fiscal est en 2004 de 13 741€ dans les Pyrénées-Orientales, de 17% inférieur à la moyenne nationale.

- ***Un littoral soumis à toutes les pressions : « cabanisation », durcissement des campings, épaissement de la bande littorale***

Le phénomène de la cabanisation est répandu surtout le long des étangs littoraux en zone inondable. Il consiste en la transformation de cabanes traditionnelles en résidences principales (37%) ou secondaires (61%). Leur implantation et leur développement s'effectue sans aucun contrôle, à l'abri des regards (végétation, propriétés privées) dans des secteurs non destinés à l'habitat et sans permis de construire (5500 cas recensés sur le littoral du Languedoc-Roussillon). Le développement des cabanes touche également l'intérieur du territoire, dans les zones agricoles où des abris agricoles (cazottes) sont progressivement agrandis.

Ce type de logement est occupé par une population venant souvent du milieu urbain, n'ayant plus forcément les moyens d'acquérir ou de louer un logement et qui pratiquait le camping. La cabanisation a pour conséquence la banalisation des paysages, l'exposition aux risques naturels pour les populations concernées ainsi qu'une dégradation de la nature (cabanes non reliées au réseau d'égouts).

Figure 60 : Exemple de cabanisation d'une cazotte agricole



Source : Mission Littoral, Traiter le phénomène de la cabanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon

A l'origine uniquement destinés à des pratiques de séjours touristiques, de nombreux campings évoluent vers des pratiques résidentielles avec comme conséquence une perte importante de lits touristiques qui sortent du secteur marchand.

Ce phénomène s'explique principalement par la très forte hausse des prix de l'immobilier et du foncier telle que décrite précédemment (*cf. partie D. 1*). Le décalage entre l'offre et la demande provoque en effet l'émergence de nouvelles stratégies de gestion du parc de logement dans les campings.

Dans certains cas, des campings se trouvent dans des situations de fragilité foncière du fait de leur caractère urbanisable et de la pression foncière exercée sur les communes littorales dans des zonages U. C'est le cas de 21 campings sur le littoral des Pyrénées-Orientales dont 3 traditionnels et 17 artificialisés et un camping club, comme le camping Domino vendu 400€/m² à Canet, pour devenir un quartier urbain (voir figure 61).

Figure 61 : Camping Domino à Canet-en-Roussillon



Source : Google Earth

Dans d'autres cas, les campings deviennent le réceptacle d'un habitat permanent. Il est vrai que l'émergence de mobiles homes de plus en plus « durs » favorise le phénomène. Ils sont dotés de terrasses, d'appentis, etc. dépassant souvent les 30% d'occupation des sols autorisés. L'apparition de concessionnaires de mobiles homes, qui en louent, favorise cette pratique. Ainsi, classés sous l'appellation campings, on assiste à un développement de lotissements d'habitat permanent caché dans les campings et dans des espaces littoraux où ils ne devraient pas se trouver. L'habitat secondaire devient parfois permanent, ce qui est interdit en principe. Les mobiles homes constituent une offre de substitution à la pénurie de logements sociaux, ils sont devenus des logements temporaires qui s'éternisent, notamment pour les étudiants et les saisonniers. Les occupants peuvent dans certains cas faire l'objet d'expulsion comme au camping Agua Dulce à Saint-Nazaire.

Figure 62 : Vue du Cap Peyrefite près de Cerbère

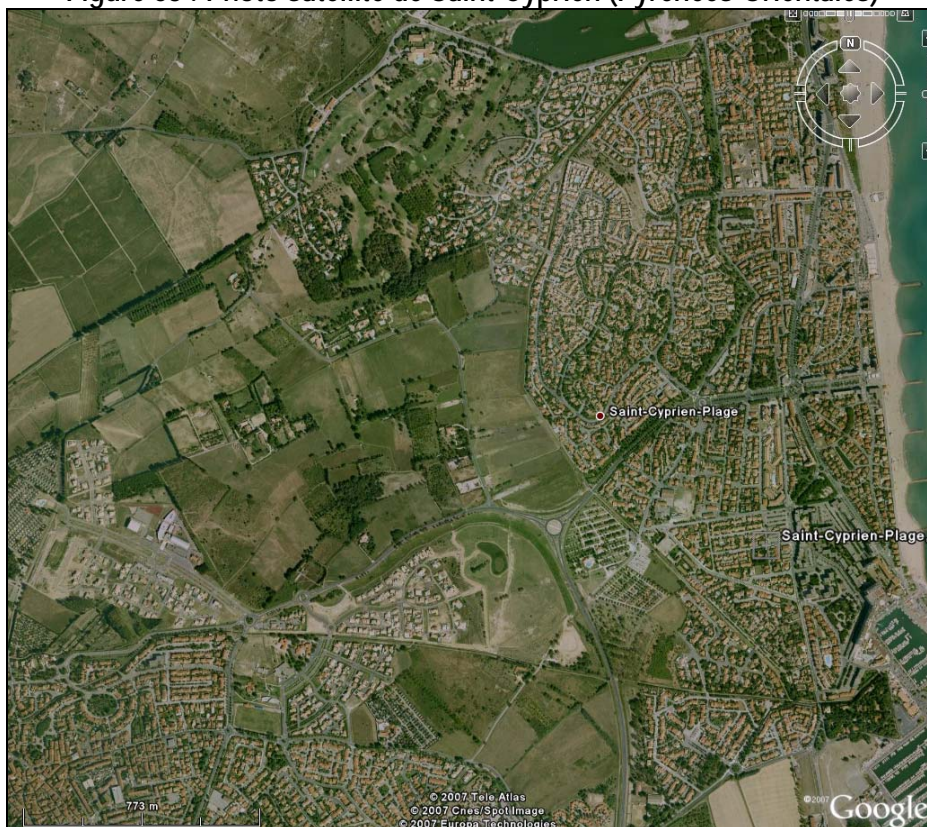


Source : MOT

- *Épaississement de la bande littorale*

Il faut souligner que l'urbanisation passe également par l'épaississement de la zone littorale, à partir de la côte vers l'ouest, en dépit des zones naturelles protégées. La photo ci-dessous montre bien la prolifération des lotissements vers l'intérieur.

Figure 63 : Photo satellite de Saint-Cyprien (Pyrénées-Orientales)



Source : Google Earth

La moitié nord du littoral a été plus soumise à l'implantation de hameaux nouveaux, comme à Canet-en-Roussillon (lotissement de Vert Vallon, 13ha, voir photo ci-dessous). Dans le sud du littoral, les développements ont été réalisés dans la continuité urbaine, ce qui le différencie fortement du littoral catalan du littoral du Pays basque, même s'ils portent comme dans le cas présent sur des superficies importantes.

Figure 64 : Photo satellite du lotissement de Vert Vallon à Canet-en-Roussillon



Source : Google Earth

- *La rurbanisation et l'accroissement de la zone de rayonnement du littoral : une consommation foncière importante mais à relativiser*

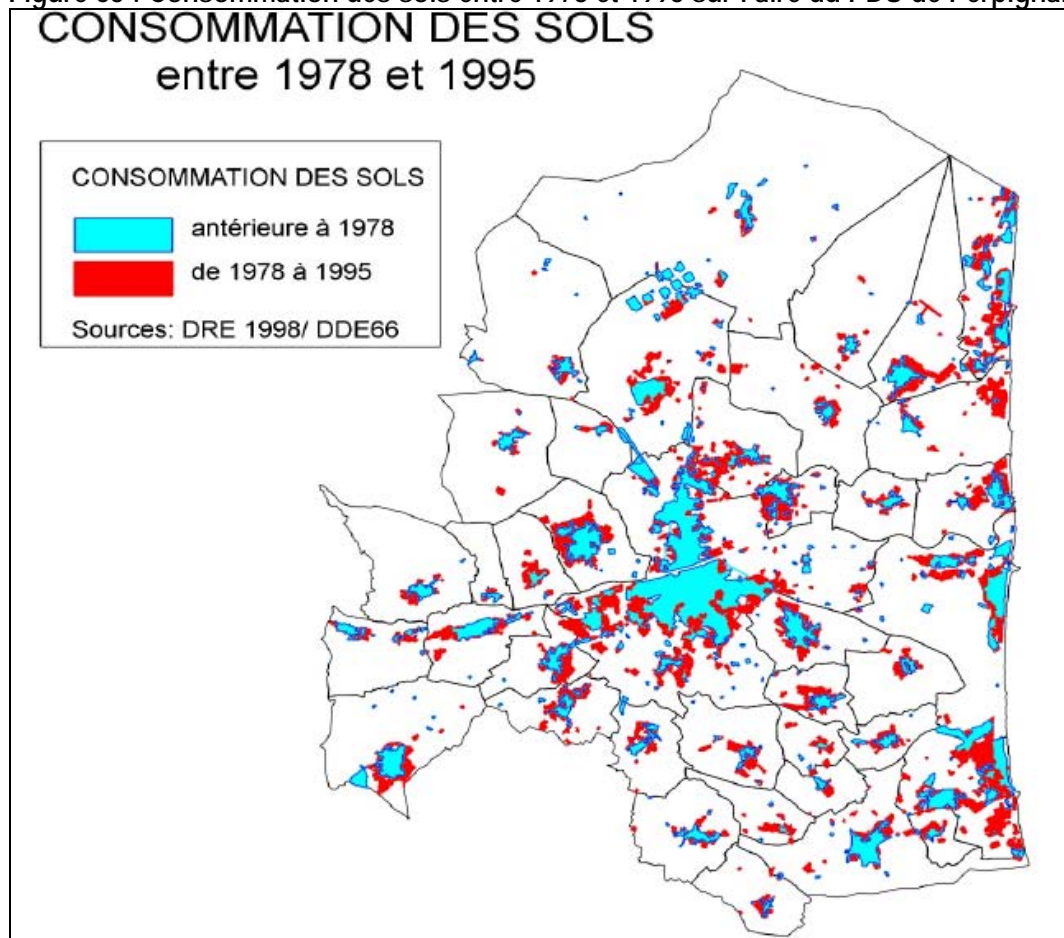
Entre 1990 et 2000, l'artificialisation des communes du littoral s'est traduite par l'augmentation de 13,5% des espaces artificialités, accompagnée par une diminution des espaces agricoles (-2%) et des espaces naturels (-1,2%).

Dans cette même période, l'artificialisation des espaces directement proches des rivages a été plus modérée (+7%), avec une baisse des espaces agricoles (-3%) et des espaces naturels (-0,3%) de ce qui fait des Pyrénées-Orientales le département du Languedoc-Roussillon le plus préservé en matière d'artificialisation du littoral grâce à une palette d'outils contraignants (PLU, PPRI, etc.).

L'urbanisation en zone littorale reste cependant inférieure à ce que l'on peut trouver en zone intérieure, où la législation est différente et les prix plus bas, impliquant la possibilité de construire une maison individuelle sur une plus grande parcelle. A titre d'exemple, le rapport entre la surface urbanisée et le nombre de logements construits montre des taux beaucoup plus faibles pour le littoral nord : 265m² en moyenne de sol utilisé par logement construit (beaucoup de collectif) que dans la couronne de Perpignan : 620 m² par logement.

On reste loin des chiffres basques français (parcelles de 2000 m² dans certains espaces périurbains).

Figure 65 : Consommation des sols entre 1978 et 1995 sur l'aire du PDU de Perpignan



Source : PDU Perpignan

En se replaçant dans un contexte historique plus long, on se rend compte que le taux d'évolution ralentit par rapport à ce qui a pu exister depuis la fin des années 1970 à la moitié des années 1990.

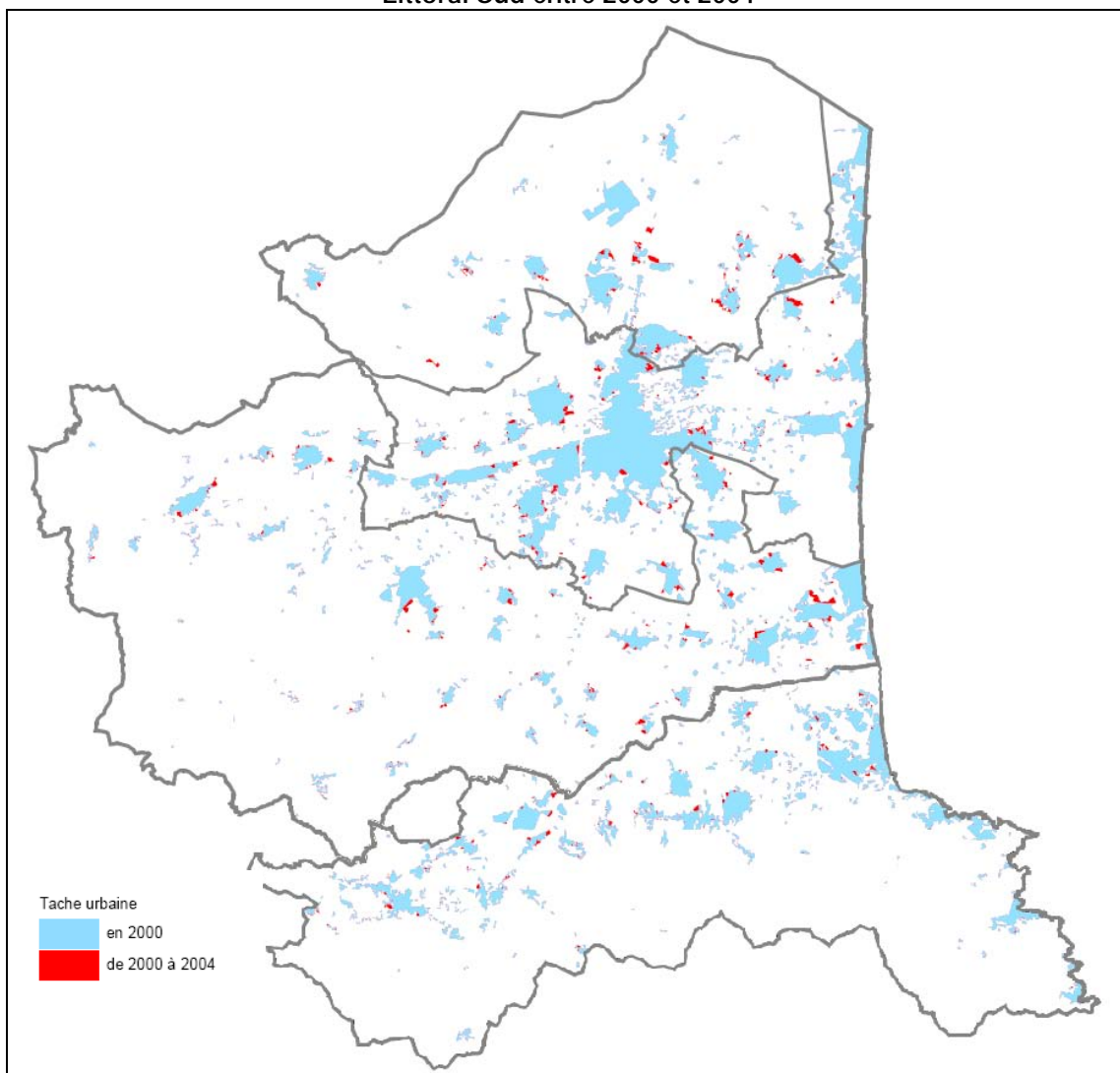
D'après une étude de la DRE, la superficie urbanisée (aire du PDU, à l'exception de 5 communes littorales) est passée de 2710 ha à 4813 ha, soit 125 ha par an, essentiellement sur la première couronne (+118%) et la deuxième couronne (+108%) par an. A ce rythme, il faudra 2500 ha à l'horizon 2020 pour répondre aux besoins de la population de l'aire du PDU (hors littoral).

A l'échelle du SCOT Plaine du Roussillon, l'évolution de la tâche urbaine est ainsi passée de 3,9% par an de 1978 à 1995 à 1,9% par an entre 1990 et 2000. Entre 2000 et 2004, sa croissance atteint 1,71%. Sur le périmètre du SCOT Littoral Sud, le rythme de croissance de la tâche urbaine est passé de 4,32% par an entre 1978 et 1995 à 1,91% entre 1990 et 2000, pour redescendre à 1,28% entre 2000 et 2004.

Dans les dernières années, le taux d'évolution de la tâche urbaine dans le SCOT Plaine du Roussillon est donc supérieur à celui du SCOT Littoral Sud. Par ailleurs, il diminue plus fortement que le taux d'évolution de la population, ce qui signifie qu'il y a globalement une amélioration dans la consommation de l'espace (plus mesurée). L'étalement urbain reste malgré tout important dans le SCOT Plaine du Roussillon, en dehors de l'agglomération de Perpignan (+2,3%/an). Son évolution atteignait 2,4% par an entre 1990 et 2000 alors que la population n'augmentait que de 1,37% par an dans ce secteur.

On assiste à un ralentissement du rythme d'urbanisation et à son atomisation communale : des lotissements se développent massivement autour des noyaux villageois anciens qui n'occupent plus qu'une petite partie de l'espace communal urbanisé.

Figure 66 : Evolution de la tache urbaine sur le périmètre des SCOT Plaine du Roussillon et Littoral Sud entre 2000 et 2004



Source : DDE 66

- ***Une banalisation des paysages, notamment dans la plaine du Roussillon et à l'arrière de la bande littorale***

Parallèlement, on assiste à une certaine banalisation des paysages, notamment dans partie nord de notre périmètre d'étude et dans la partie intérieure de la bande littorale avec l'étalement des zones de lotissements pavillonnaires. La surface moyenne des parcelles a diminué (de 600 m² à 400 m²) en raison de la hausse du prix du foncier.

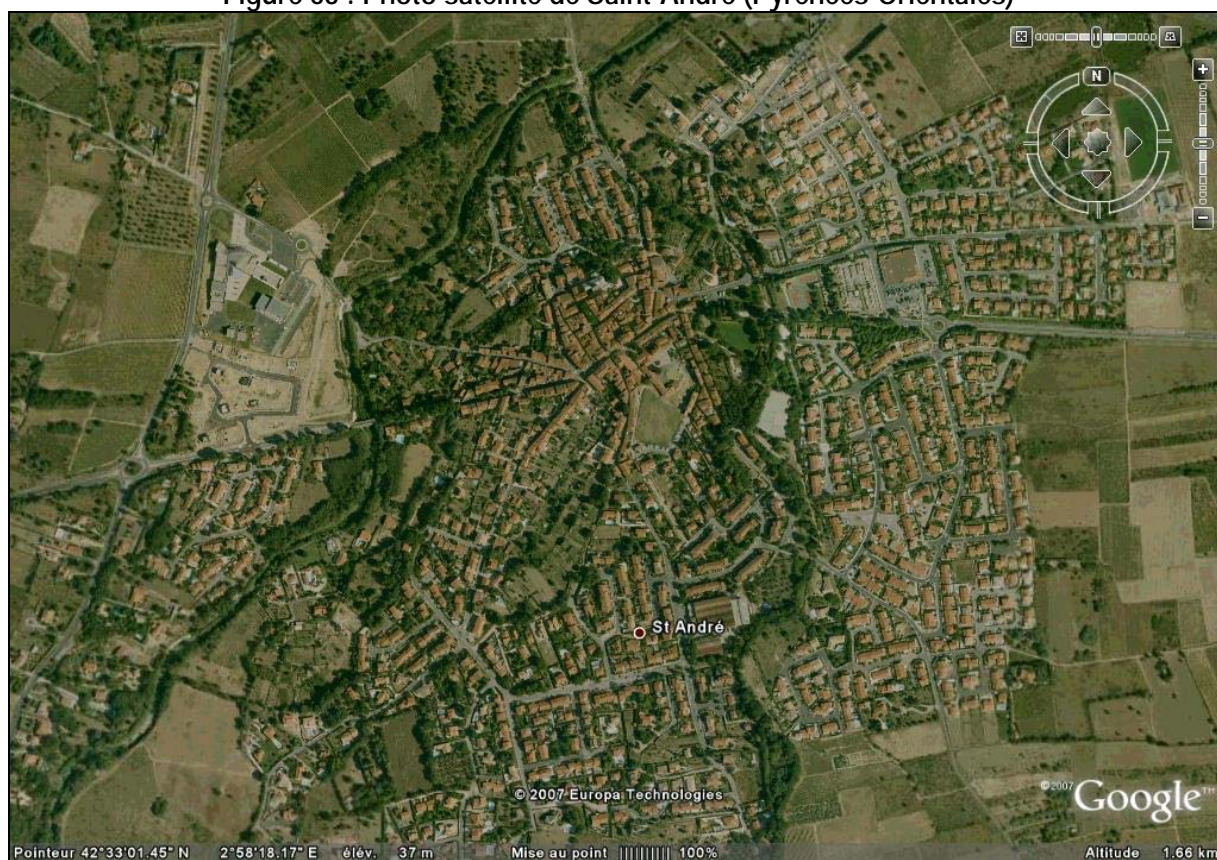
Cette prolifération de la maison individuelle en lotissement s'accompagne d'un déficit d'espaces publics, quasi inexistant dans ces quartiers.

Figure 67 : Lotissement à Trouillas



Source : MOT

Figure 68 : Photo satellite de Saint-André (Pyrénées-Orientales)



Source : MOT

Figure 69 : Logements individuels en construction à Cerbère (Pyrénées-Orientales)



Source : MOT

L'urbanisation prolifère également le long du littoral. Ces deux photos, prises à Céret et Port-Vendres, montrent que si la bande strictement littorale reste protégée, les lignes de crêtes, elles, ne le sont pas et sont loties en priorité par des habitations récentes, visibles de très loin, qui barrent l'horizon.

Figure 70 : Maisons et lotissements récents à Cerbère



Source : MOT

b. Côté espagnol

- ***Un endettement maximal pour les ménages***

Côté espagnol, l'endettement des ménages a atteint un stade critique (augmentation de 18,5% en 2006 sur l'ensemble de l'Espagne). La dette a progressé principalement en raison des prêts à long terme, surtout les crédits hypothécaires, comme on a pu également le constater au Pays Basque espagnol.

En Catalogne, le marché de l'immobilier était jusque-là animé par la promotion privée et les taux d'intérêts étaient maintenus à des niveaux très bas favorisant ainsi l'accession à la propriété. Cependant, la revente des logements s'avère très difficile et les taux d'intérêt commencent à augmenter accompagnant une hausse des prix de l'immobilier.

- ***Une décohabitation parents-jeunes sans cesse différée***

Conséquence de cette situation, la décohabitation parents-enfants est de plus en plus tardive. En Espagne, un quart des 30-34 ans vivent chez leurs parents. En Catalogne, ce phénomène concerne principalement les grandes villes et en particulier l'agglomération barcelonaise. (cf. partie sur le littoral basque).

- ***La transformation de nombreuses résidences secondaires en résidences principales.***

Sur le littoral de la Costa Brava, face à la pression exercée sur le parc du logement en général, on assiste depuis quelques années à un phénomène de transformation des résidences secondaires en résidences principales. A partir de 2001, le processus de récupération des résidences secondaires au profit des résidences principales touche les communes situées en première et deuxième ligne littorale. Ces espaces perdent ainsi leur caractéristique touristique au profit d'un profil résidentiel. Aujourd'hui, la construction de résidences secondaires s'est répercutée sur les communes de l'intérieur. Ainsi, à l'échelle de l'Alt Empordà, la part des résidences secondaires est passée de 54,6% en 2001 à 47,2% en 2006.

Ce phénomène s'explique par une forte croissance de la population (dû notamment à l'immigration étrangère) et par l'installation pérenne de propriétaires de résidences secondaires reconverties en résidences principales.

- c. *Pas d'effet de vases communicants de part et d'autre de la frontière : peu de passages, peu de pôles d'emploi à proximité et des différentiels de prix qui ne justifient pas une migration résidentielle*

Du fait de l'éloignement de la frontière des deux principaux pôles d'emploi et d'habitat (Perpignan et Figueres), mais également à cause d'un différentiel économique limité et des coûts du logement relativement proches, les flux transfrontaliers de travailleurs entre les Pyrénées-Orientales et l'Alt Empordà sont très faibles. Les interactions transfrontalières en matière d'immobilier sont pratiquement inexistantes. En dehors de la Cerdagne, la part des domiciliés en Espagne dans le parc de propriétaires de logements des Pyrénées-Orientales est très faible. En 2005, la part de domiciliés en Espagne propriétaires de résidences principales dans les Pyrénées-Orientales était seulement de 0,4% en individuel et 0,17% en collectif, avec une très légère augmentation entre 2003 et 2005. Concernant les résidences secondaires, la part de propriétaires espagnols atteint 3,5% en individuel et 2,86% en individuel, évolution à la hausse depuis 2003 mais essentiellement due à la présence des propriétaires espagnols de résidences secondaires en Cerdagne française (10,5% des propriétaires des résidences secondaires en individuel sont possédées par des résidents en Espagne, 7,13 des résidences secondaires en collectif) : en dehors de cet espace et dans notre zone d'étude, on voit bien que la présence des Espagnols est extrêmement marginale.

Figure 71 : Part des domiciliés en Espagne dans le parc de logements des PO en 2005

	mode d'occupation : résidence principale		mode d'occupation : résidence secondaire		mode d'occupation : meublé		mode d'occupation : vacant	
	Individuel	Collectif	Individuel	Collectif	Individuel	Collectif	Individuel	Collectif
ZONE PERPIGNAN	0	0	0	0	0	0	0	0
ZONE INTERIEURE NORD	0,19	0,08	0	0,41	0	0	0	0,35
ZONE LITTORAL NORD	0	0	0,06	0,12	0	0	0	0
ZONE PIEMONT ALBERES	0,46	0,12	0	0,59	0	0	0	0
ZONE LITTORAL SUD	0	0	0,19	0	0	0	0	0
reste département 66	0,4	0,17	10,5	7,13	0	0	0,78	2,02
Département 66	0,32	0,1	3,5	2,86	0,8	0	0,62	0,93

Synthèse

Les deux territoires situés de part et d'autre de la frontière partagent une situation tendue dans le domaine du logement et du foncier. Dans les deux cas, les prix connaissent une hausse vertigineuse et sont déconnectés des revenus de la population locale, dont une partie importante est en difficulté.

Côté nord, le territoire est attractif pour une population extérieure, soit précaire, soit aisée, et dont les stratégies résidentielles varient en fonction des revenus. Les conséquences sur les formes urbaines peuvent être le développement très important des lotissements, le « durcissement » des campings et la « cabanisation » sur la côte avec une forte banalisation des paysages, notamment en plaine. Le foncier est encore disponible mais se raréfie à cause de nombreuses zones à risques naturels et protégées qui font l'objet d'une interdiction de construire. L'interventionnisme public est plutôt faible et fragmenté, bien qu'en mutation récente.

Côté sud, le territoire connaît une accélération de la demande et de la production de logements dont la part sociale reste confidentielle. Le moment de la décohabitation parents-enfants est sans cesse repoussé et une transformation massive des résidences secondaires en résidences principales est à l'œuvre pour faire face à la demande.

Enfin, il n'existe pas d'interactions transfrontalières sur le marché du logement et du foncier, ceci étant lié à l'éloignement des centres économiques de la frontière (peu de flux de travailleurs frontaliers) ainsi qu'aux différentiels limités des prix du logement qui ne stimulent pas de stratégies résidentielles transfrontalières.

II- OUTILS ET STRATEGIES MIS EN PLACE

A. Outils de planification et contractualisation

1. Côté nord catalan

a. *Un fort émiettement intercommunal dans le nord du territoire et des SCOT non opérationnels*

On l'a vu depuis le début de l'étude (I/B/1-a), le territoire d'analyse fait l'objet de deux périmètres de SCOT dont l'un, le SCOT du littoral sud, lancé en 2002, est bien avancé dans son processus d'élaboration (étude de préfiguration confiée à PROSCOT, en cours d'achèvement pour une approbation en 2008) alors que l'autre (SCOT Plaine du Roussillon), dont le périmètre est arrêté depuis juillet 2003 avec la constitution d'un syndicat mixte du SCOT, est en cours d'élaboration par l'Agence d'urbanisme catalane, récemment créée sur son périmètre. Ayant chacun une logique propre, ces deux périmètres se calent plus ou moins bien sur les structures intercommunales existantes :

Figure 72 : Carte des établissements de coopération intercommunale dans les Pyrénées-Orientales (extrait)



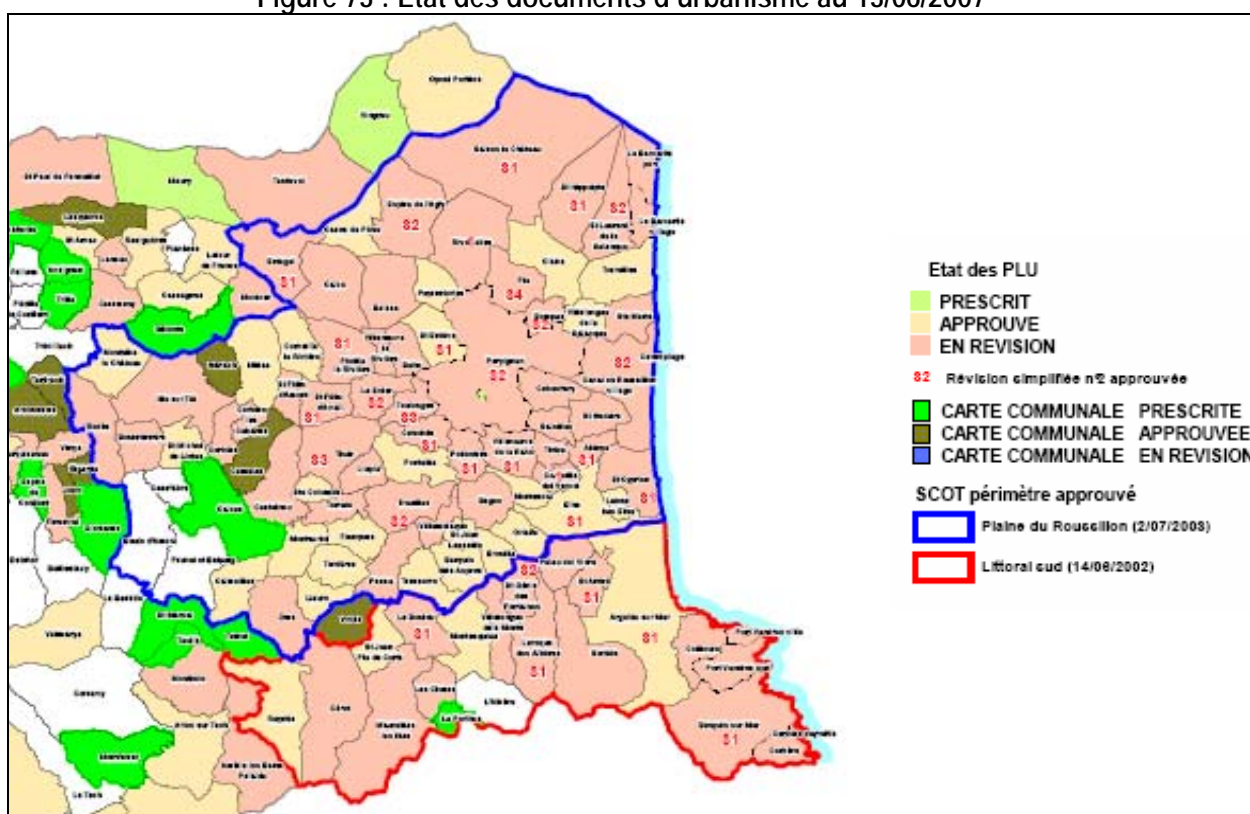
Source : DDE 66

Le périmètre du SCOT Nord, situé au nord de notre zone d'étude, comprend 76 communes, réparties 7 structures intercommunales dont la communauté d'agglomération Perpignan Méditerranée, la Communauté de Communes (CC) du Rivesaltes et de l'Agly (pour partie), la CC Salanque méditerranée, la CC du Conflent, la CC des Aspres, la CC du secteur d'Illebérès et la CC du Sud Roussillon. On constate qu'il n'y a pas de recoupement exact avec les limites des intercommunalités (sans parler des enclaves).

Celui du SCOT sud s'étend sur deux structures intercommunales : la CC des Albères-Côte Vermeille et celle du Vallespir ainsi que sur quelques communes isolées. Il est pour l'instant difficile de porter un jugement définitif sur le contenu de ce document dans la mesure où celui-ci n'est pas publié ni approuvé. Néanmoins, il semblerait d'ores et déjà que la dimension transfrontalière est très peu présente dans ce document qui concerne un territoire adossé à la frontière sur plus d'une trentaine de kilomètres.

b. Des PLU nombreux mais perfectibles

Figure 73 : Etat des documents d'urbanisme au 13/06/2007



Source : DDE66

Le territoire bien couvert par les documents d'urbanisme d'échelle communale, notamment par les Plans Locaux d'Urbanisme mais un certain nombre d'entre eux ont été réalisés par des cabinets « en cheville » avec des aménageurs. Souvent peu ambitieux, notamment en termes de prescription architecturale, et d'incitation au logement social (peu d'utilisation de la possibilité de majoration de COS pour la construction de logements sociaux), ils n'incitent pas à la densité. En outre, il n'existe pas de coordination des PLU faute de SCOT en vigueur, sauf sur la côte Vermeille qui bénéficie d'un Schéma Directeur qui sera refondu dans le SCOT Littoral sud. Enfin, au niveau des PLU, les outils d'urbanisme opérationnel sont peu utilisés (pas de ZAD, pas d'emplacement réservé pour le logement social, etc.)

c. *Une protection du littoral classique dans le contexte national*

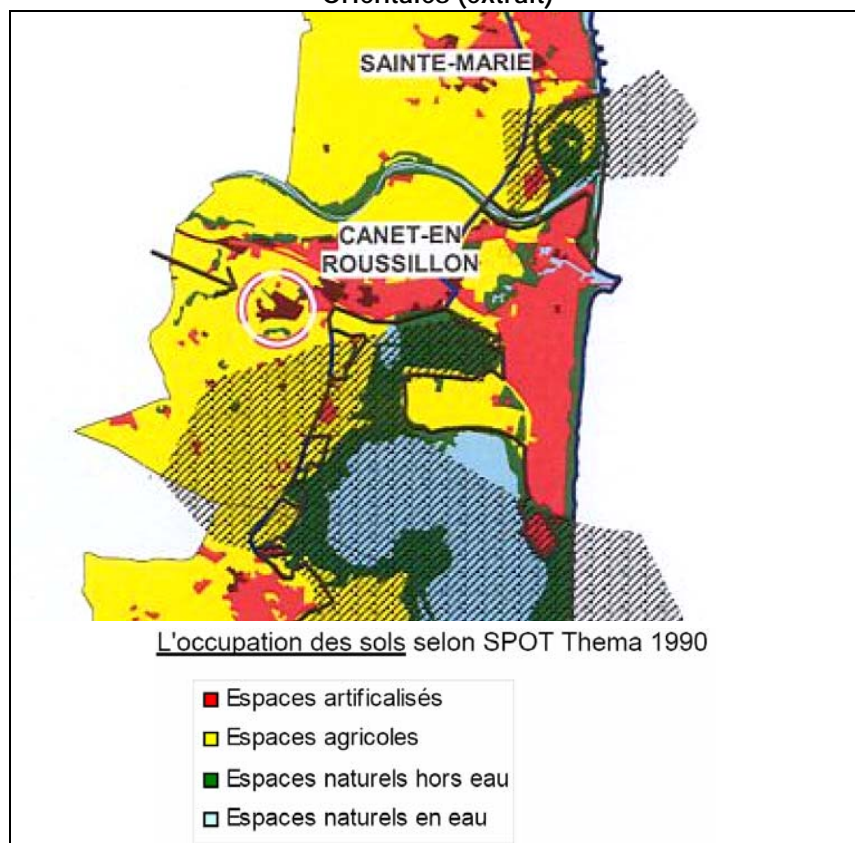
Une Mission interministérielle pour l'aménagement touristique du littoral Languedoc-Roussillon, dite « Mission Racine », a été menée de 1963 à 1983 dans le but de planifier et de créer de grands équipements. Pour ce faire, un Plan d'Urbanisme d'Intérêt Régional (PUIR) a été approuvé en 1964 (5000 ha sont acquis par les pouvoirs publics qui en maîtrisent l'occupation).

L'élaboration, en 1972, d'un Schéma Directeur de l'Aménagement du Littoral (SDAL), tout en confirmant les options définies par le PUIR, précise certains axes d'organisation de l'espace (zones d'agglomération, zones de boisement, zones de nature protégées, zones de protection touristique, équipement, infrastructures). En 1982, la Mission Racine cède la place au Syndicat Mixte pour l'aménagement touristique du littoral, rassemblant le Conseil Régional Languedoc Roussillon et les Conseils Généraux du littoral.

Huit stations ont été créées dont Port Barcarès et Saint-Cyprien dans les Pyrénées Orientales. Depuis la fin des années 1970, les différentes actions menées ont permis d'améliorer la protection et la gestion du littoral.

La loi Littoral, promulguée en 1986, est destinée à la protection de la zone littorale. Elle définit différents types d'espaces à protéger : les espaces proches du rivage, les espaces remarquables, les coupures d'urbanisation, la bande littorale des 100 mètres et les bois classés. Cette loi, qui contraint les documents d'urbanisme à tenir compte de ces différents espaces, semble actuellement assez bien respectée.

Figure 74 : Classification des secteurs d'artificialisation des sols dans le DDALL des Pyrénées-Orientales (extrait)



Source : Préfecture des Pyrénées-Orientales

d. Une Catalogne nord peu institutionnalisée et en proie aux clivages politiques et entre niveaux de collectivités.

Inversement au Pays Basque français qui dispose d'un fort degré d'institutionnalisation avec de nombreux acteurs locaux impliqués dans le projet de territoire local (Conseil des Elus, Conseil de Développement, Agence d'urbanisme, EPFL propre...), la partie catalane ne peut pour le moment pas encore s'appuyer sur de telles institutions, inexistantes ou venant juste d'être créées (Agence d'urbanisme, EPFL...).

Concernant la coopération transfrontalière, si de nombreuses actions ponctuelles sont menées (cf. partie I-C), le processus de structuration politique de la coopération transfrontalière à une échelle large est en phase de démarrage (projet d'Eurodistrict sur l'Espace Catalan Transfrontalier piloté par le Conseil général, projet de réseau de villes Narbonne-Perpignan-Figueres-Gérone, initié par Perpignan...) et s'illustre par une certaine illisibilité provenant des initiatives concurrentes du Conseil Général et de la Communauté d'Agglomération de Perpignan. Si cette démarche parvient à dépasser les concurrences à l'œuvre au niveau local, l'ensemble du territoire départemental pourrait en tirer profit.

2. Côté espagnol

a. Compétences des collectivités en matière de planification territoriale : la suprématie de la Généralité sur toutes les autres échelles

- ***La répartition des compétences entre l'Etat et la Généralité de Catalogne***

A l'image du cadre légal appliqué dans la communauté autonome basque, la législation appliquée en Catalogne suit les grands principes de la « Loi du sol » espagnole. Ainsi, l'Etat espagnol fixe une législation de base qui garantit le respect de la propriété sur l'ensemble du territoire national, il définit les différents types de sols, il encadre le droit d'expropriation et fait respecter l'intérêt général en intervenant exceptionnellement dans les compétences de la communauté autonome.

La Catalogne dispose d'un gouvernement et d'un parlement depuis le rétablissement en 1977 de son institution politique propre, la Généralité (*Generalitat* en catalan). Un nouveau statut d'autonomie voté en 2006 renforce encore plus l'indépendance juridique et administrative du Parlement catalan vis-à-vis de Madrid. Ainsi, la Généralité détient des compétences exclusives concernant l'aménagement du territoire, du paysage et du littoral⁸, l'urbanisme et les politiques du logement.

Au niveau fiscal, le Gouvernement autonome dispose du droit d'élaborer son propre budget et de l'appliquer. Il revient au Parlement catalan de l'approuver et de le contrôler. La Généralité prélève l'impôt et cède certaines recettes à l'Etat central (notamment celles qui concernent les successions et les dotations), qui en échange lui retourne une partie des impôts dits nationaux perçus sur le territoire catalan (impôt sur le revenu, TVA, etc.).

En plus des découpages administratifs centraux déconcentrés, la Communauté autonome de Catalogne est administrée par différents niveaux territoriaux : la province, la *comarca* (niveau supra-communal réinstauré dans les années 1980) et la municipalité. Suite à la renégociation du statut d'autonomie de

⁸ En cours de transfert à la Généralité de Catalogne

2006, ce découpage pourrait être modifié par l'instauration de 7 vigueries remplaçant les 4 provinces actuelles. En effet, le niveau provincial, d'origine plus centraliste, ne dispose pas de réelles compétences, celles-ci se répartissant entre la Généralité et les communes (*municipis*), unités locales de base de l'organisation territoriale catalane regroupées en *comarcas*.

Figure 75 : Les quatre provinces de la Catalogne



Source : Creative Commons

- **La répartition des compétences entre la Généralité de Catalogne et les provinces**

Chaque province a sa propre administration qui est responsable de différents services, dont les travaux publics, la santé, ou les installations sportives. Elle est administrée par un gouverneur civil nommé par Madrid et par un gouverneur militaire, ainsi que par un gouvernement provincial (Diputació Provincial) dirigé par le parti majoritaire aux élections municipales. La province est gouvernée par l'assemblée provinciale, composée de députés élus parmi les conseillers municipaux.

Le rôle des provinces est essentiellement de porter assistance aux municipalités de leur secteur, en particulier les plus petites d'entre elles, en intégrant des activités dans les plans provinciaux. L'administration provinciale est ainsi compétente sur un nombre limité de services comme les hôpitaux ou les routes provinciales. Une diputació existe à l'échelle de chaque province, leur existence date de 1833, découpée sur le modèle des départements français. Elle est dotée d'une assemblée d'élus issus du suffrage indirect des élections municipales.

Notre étude prend en compte la partie nord de la province de Gérone (l'Alt Empordà).

- ***La répartition des compétences entre la Généralité de Catalogne et les comarcas***

La *comarca*, division géographique et culturelle qui regroupe plusieurs communes d'une même province, correspond à la notion de pays côté français. La Catalogne a été la première communauté autonome espagnole à avoir doté cet échelon administratif d'un statut juridique. Cependant, les *comarcas* catalanes pourraient être prochainement regroupées pour former 7 vigueries, comme l'envisage le nouveau statut d'autonomie voté en 2006.

Le rôle actuel de la *comarca* est de mener une politique de cohésion et d'aider les communes par l'intermédiaire de politiques communales et intercommunales, ou de mettre à leur disposition des services qu'elles ne peuvent financer elles-mêmes.

La *comarca*, dotée d'un conseil comarcal, dispose malgré tout d'un pouvoir limité qui varie d'une *comarca* à l'autre, l'essentiel du pouvoir étant détenu par la Généralité. Sa composition en élus provient du même scrutin que celui qui élit les élus de la diputació.

- ***La répartition des compétences entre la Généralité et les municipalités***

Chaque municipalité est administrée par un conseil municipal, dont les membres sont élus au suffrage universel direct à la proportionnelle. Le nombre de conseillers municipaux est relatif à la population de la commune (un minimum de 5 membres est toutefois requis par la loi). Le conseil municipal est présidé par un maire élu parmi les différents membres du conseil.

Les responsabilités des municipalités varient en fonction du poids de leur population. Certaines compétences, comme la santé ou l'éducation, sont réparties entre la Généralité et les communes. Ainsi, les municipalités doivent assurer un certain nombre de services publics tels que les transports, les services sociaux, l'assainissement ou la gestion de la voirie communale.

Par ailleurs, les municipalités sont dépendantes politiquement de la Communauté autonome mais elles restent financièrement liées à Madrid.

Lorsque certaines communes ne sont pas capables de fournir les services minimums imposés par la loi, elles se regroupent au sein de syndicats de communes. Sur notre périmètre d'étude, citons l'exemple de l'Association des communes Salines Bassegoda⁹, chargée d'assurer le développement économique et la gestion de l'environnement de plusieurs communes situées au nord-ouest de l'Alt Empordà.

⁹ Sorte de syndicat mixte auquel sont associés les communes, le Conseil Comarcal, la Diputacion de Gérone et les départements Environnement, Agriculture et Tourisme de la Généralité de Catalogne.

- Le PTG fixe les objectifs d'organisation générale du territoire de la Catalogne, et indique les orientations et les actions menées par la Généralité. Il s'agit d'un instrument d'orientation et d'affectation du sol sans être contraignant pour les propriétaires.
- Les PTP couvrent pour chacun d'entre eux une partie du territoire de la Catalogne, pour laquelle ils développent les objectifs et les recommandations en matière d'équilibre territorial et de prospective contenus dans le PTG. 7 *comarcas*¹⁰ de la Province de Gérone constituent l'un des 7 territoires qui disposent d'un PTP en Catalogne. Le Plan Territorial des Comarcas géronaises (*Pla territorial de les comarques gironines*) qui englobe notre espace, n'est d'ailleurs pas encore approuvé.
- Les PTS concernent l'ensemble du territoire de la Catalogne pour une thématique donnée (infrastructures, transports, ports).

Enfin, les **Plans Directeurs Territoriaux** (PDT) sont les documents qui contiennent les directives générales d'aménagement du territoire du PTG ou des PTP pour les aspects ou les zones qui les concernent. Il existe trois PDT en Catalogne : le PDT de la Garrotxa, de PDT de l'Alt Penedès et enfin, le PDT de l'Empordà (comprenant l'Alt et le Baix Empordà) qui concerne notre étude.

Concernant les plans normatifs, on distingue les **Plan Généraux d'Aménagement Urbain** (*Plans Generals d'Ordenació Urbana* ou PGOU) ou les **Plans d'Aménagement Urbain Municipal** (*Plans d'Ordenació Urbanística Municipal* ou POUM), plus récents que les PGOU.

Les **Plans dérivés** s'appliquent au niveau communal ou supra-communal et sont réalisés par les communes mais sont approuvés en dernier lieu par la Généralité de Catalogne (cf. partie sur le niveau communal ou supra-communal).

La carte ci-dessous est un récapitulatif des Plans Territoriaux Partiels et des Plans Directeurs Territoriaux en Catalogne. Les documents qui concernent notre périmètre d'étude sont le Plan Directeur de l'Empordà et, à une échelle supraterritoriale, le Plan Territorial des Comarcas de Gérone (en cours de réalisation).

Figure 77 : Plans Territoriaux Partiels et Plans Directeurs Territoriaux en Catalogne en 2007

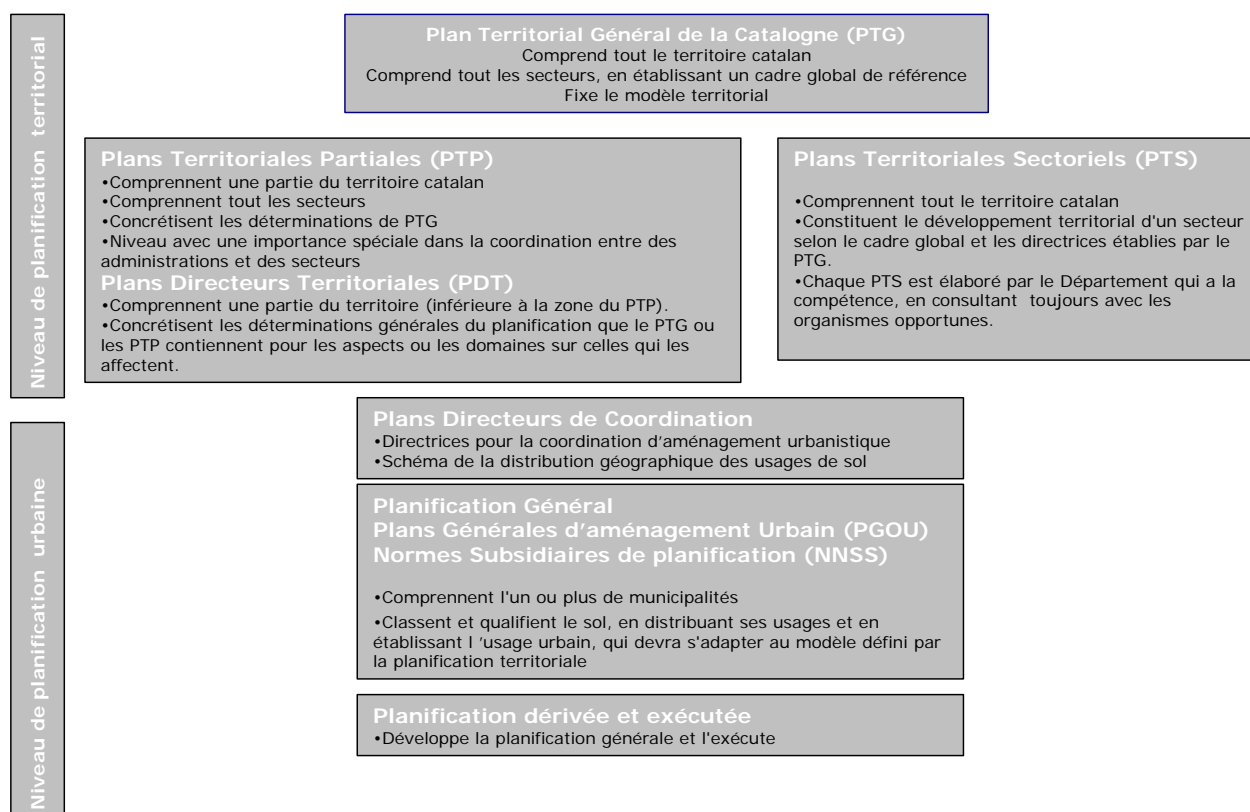


Source : Generalitat de Catalunya

¹⁰ Alt Empordà, Baix Empordà, Garrotxa, Gironès, Pla de l'Estany, Ripollès et Selva

En matière de logement, le Département concerné est chargé d'assurer la promotion et la gestion du parc de logement appartenant à la Généralité. Il assure par ailleurs l'élaboration d'un Plan pour le droit au logement (cf. partie B.2.a).

Figure 78 : Schéma de synthèse des différents documents de planification par niveaux de compétences en Catalogne Sud



- **Au niveau comarcal**

Au niveau de la planification, les services de la *comarca* peuvent prendre en charge la rédaction de projets et de documents d'urbanisme pour les communes qui ne disposent d'ingénierie suffisante.

Au niveau du logement, la *comarca* fournit des informations aux communes sur les différentes aides existantes en matière de réhabilitation ou d'achat de logements, et instruit les demandes d'aides.

- *Au niveau communal ou supra-communal*

Le **Plan Général d'Aménagement Urbain (PGOU)** est l'outil d'aménagement du territoire portant sur une ou plusieurs communes¹¹. Ils sont initiés par les communes, approuvés par le conseil municipal puis soumis à une enquête publique avant d'être approuvés par la Généralité de Catalogne.

Le PGOU classe le sol de la commune en zones d'usage privé (zones résidentielles ou industrielle) et espaces publics ou systèmes (zones vertes, infrastructures de transports, équipements publics, services techniques).

De plus, le PGOU organise le territoire communal selon sa nature juridique : sol urbain, sol urbanisable et sol non urbanisable (cf. partie sur le Pays basque espagnol). Le PGOU définit ainsi pour chaque zone et pour chaque système les usages autorisés, moyennant un coefficient de constructibilité (exprimé en mètre carré de plafond constructible pour chaque mètre carré de sol). Le PGOU identifie par ailleurs différents secteurs sur le périmètre de la commune qui peuvent faire l'objet de plans dérivés.

Le **Plan d'Aménagement Urbain Municipal (POUM)** constitue quant à lui un document plus récent que le PGOU (de la même manière que le PLU par rapport au POS en France). Il a été institué par la Loi d'Urbanisme de 2002. Il comprend un rapport de présentation, différents plans d'information ainsi qu'un Programme d'action urbaine municipale (PAUM). Ce document d'urbanisme exprime, selon la loi, le projet de la commune en matière de politique foncière, logement et de développement économique. Il fixe les objectifs à atteindre en termes de renouvellement urbain, d'équipements, d'activités économiques, dans un souci de développement durable et en accord avec les documents de planification et d'urbanisme d'échelle supérieure. Ce document apparaît par ailleurs comme le cadre de référence pour la concertation entre la municipalité et la Généralité en matière de logement et de foncier. Le PAUM correspond au Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) français. Par ailleurs, depuis un décret en 2004, les POUM doivent comporter un volet spécifique à la promotion du logement accessible et au développement durable (cf. partie A.2.b.).

Les plans dérivés permettent d'aménager une partie du territoire communal tout en respectant le PG. Il en existe 4 types : les Plans Partiels (zones non urbanisées mais destinées à l'urbanisation) ; les Plans Spéciaux de Réforme Intérieure (PERI) (aménagement de friches, réhabilitation, transformation de zones industrielles en zones résidentielles) ainsi que d'autres plans spéciaux (développement d'infrastructures de transport, protection de l'espace naturel, etc.).

Au niveau intercommunal, les **Plans Directeurs Urbains (PDU)** sont des documents d'orientation à caractère général conformes aux plans d'échelle supérieure et qui permettent de coordonner l'aménagement du territoire à l'échelle intercommunale, notamment concernant les questions relatives au développement durable, à la mobilité des personnes et au transport public. Il existe ainsi plusieurs PDU en Catalogne, dont le Plan Directeur Urbain des Communes Côtières qui concerne en partie notre territoire d'étude (cf. partie A.2.c).

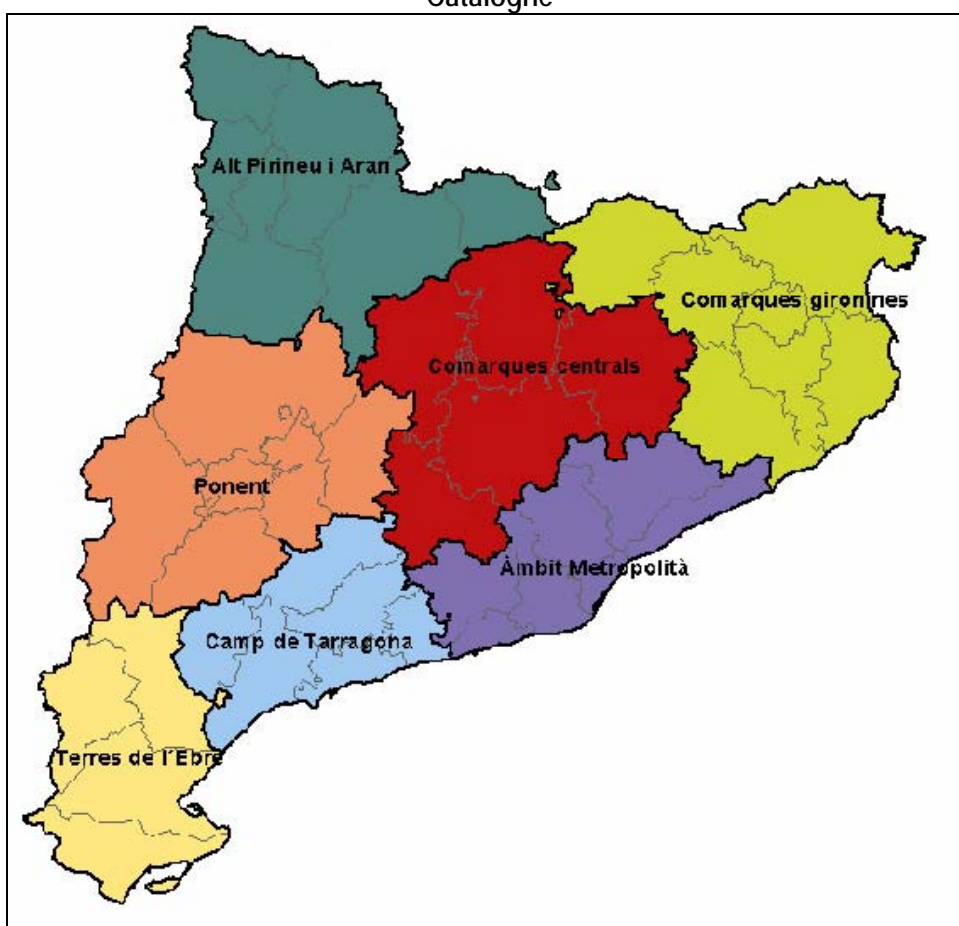
¹¹ Le seul PGOU intercommunal est celui de Barcelone et ses communes voisines avec le Plan Stratégique Métropolitain de Barcelone.

c. Les différents documents de planification appliqués à notre zone d'étude

- **Le Plan Territorial Général de Catalogne (PTG)**

Le PTG, réalisé par les services du Département de la Politique Territoriale de la Généralité, approuvé en 1995, est divisé en 7 aires fonctionnelles de planification (Àmbits territorials), parmi lesquelles celle des « Comarcas gironines » qui couvre la *comarca* de l'Alt Empordà. Ces aires urbaines fonctionnelles font chacune l'objet d'un Plan Territorial Partiel.

Figure 79 : Les aires fonctionnelles de planification définies par le Plan Territorial Général de Catalogne



Source : Generalitat de Catalunya

Le PTG propose une série de recommandations réparties en trois volets: le territoire, la qualité de vie et l'économie.

Concernant le territoire, le PTG recommande la mise en place de politiques spécifiques permettant de rééquilibrer certaines zones considérées comme déprimées par rapport au reste du territoire de la Catalogne. Il s'agit d'en exploiter les fonctionnalités endogènes, de compléter les activités productives avec des activités touristiques et de renforcer l'équipement en services des centres régionaux, tels que Figueres dans notre zone d'étude. Les zones saturées doivent quant elles veiller à décentraliser des

activités tertiaires et de services du pôle régional vers les villes de taille intermédiaire. Il est en outre recommandé d'améliorer la connexion entre les différentes parties du territoire catalan.

Le volet relatif à la qualité de vie souligne la nécessité de protéger l'environnement et le milieu naturel, de permettre l'accès aux populations à un logement digne, et d'assurer les services de base dans les zones rurales. Enfin, au niveau économique, le PTG recommande d'améliorer l'intégration de la Catalogne à l'espace économique européen.

En outre, le Département de la Politique Territoriale est doté depuis 2004 d'un document d'orientation, le **Programme de Planification Territoriale** (*Programa del Planejament Territorial*). Il détermine une série de critères qui devront être appliqués par les différents documents de planification, parmi lesquels : modérer la consommation foncière, favoriser la cohésion sociale du territoire, faciliter une politique de logement efficace et intégrée, favoriser la mixité sociale et fonctionnelle des zones urbaines ou réguler la construction de résidences secondaires.

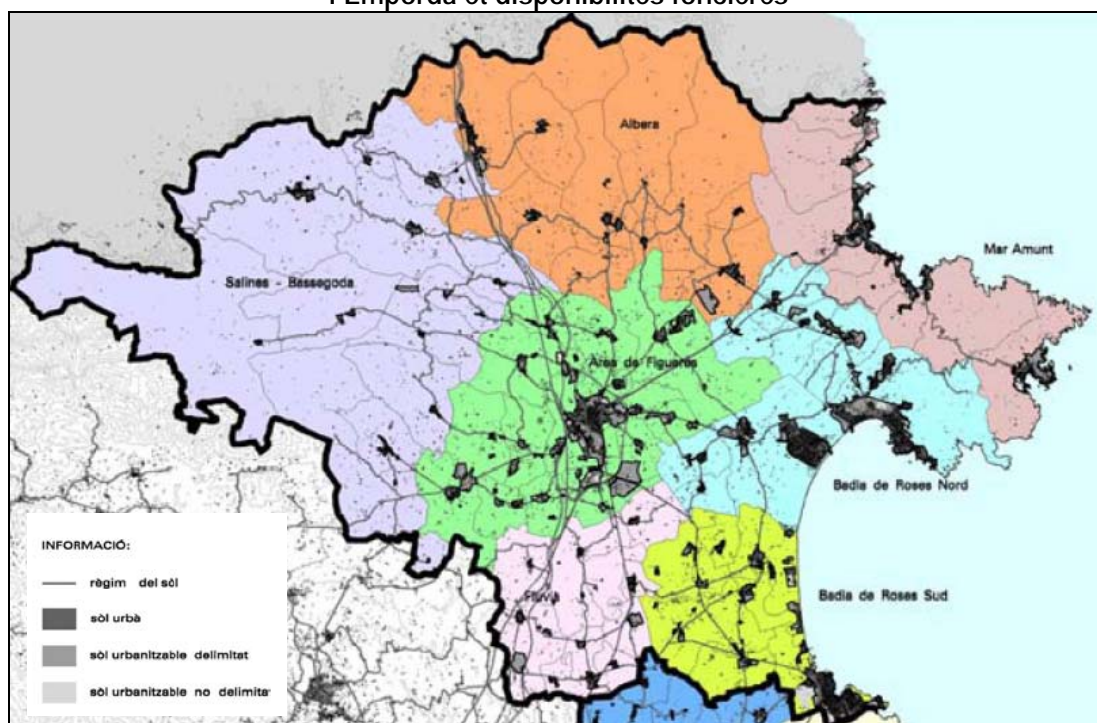
- ***Le Plan Territorial Partiel (PTP) et le Plan Directeur Territorial (PDT)***

Le PTP qui concerne notre zone d'étude est le Plan territorial des comarques géronaises (Pla territorial de les comarques gironines). Il est actuellement en cours d'élaboration par les services du Département de la Politique Territoriale de la Généralité.

Cependant, un Plan Directeur Territorial a été mis en place en 2002 pour l'ensemble du territoire de l'Empordà (*comarcas* de l'Alt Empordà et de Baix Empordà). Ce document, lui aussi réalisé par les services du Département de la Politique Territoriale, permet d'aménager des secteurs prioritaires en respectant les objectifs généraux de planification compris dans le PTG de Catalogne. Le PDT de l'Empordà sera ensuite intégré au Plan territorial des comarques de géronaises.

Ce PDT couvre 65 communes de l'Alt Empordà, regroupées en aires de coopération intercommunale : l'aire de Salines-Bassegoda, de l'Albère, de Mar Amunt, du système urbain de Figueres (16 communes), de la Baie de Roses Nord, de la Baie de Roses Sud et de Fluvià.

Figure 80 : Aires de coopérations intercommunales de l'Alt Empordà définies par le PDT de l'Empordà et disponibilités foncières



Source : Generalitat de Catalunya

Le PDT comprend un diagnostic territorial ainsi que des recommandations qui devront être reprises au sein des documents d'urbanisme à l'échelle communale ou supra-communale. Concernant en particulier les questions foncières et immobilières, il invite les communes :

- à protéger les secteurs non urbanisés présentant un intérêt environnemental, culturel ou économique
- à limiter la dispersion de l'urbanisation et le mitage de l'espace rural
- à encourager l'intégration paysagère des constructions nouvelles

En ce qui concerne plus spécifiquement le logement social, le PDT recommande aux communes les plus petites (c'est-à-dire la majorité des communes de l'Alt Empordà) de privilégier la création de logements aidés, afin de permettre aux jeunes de se loger sur place, en aménageant le bâti existant (fermes, logements touristiques ou résidences secondaires).

Le PDT de l'Empordà propose par ailleurs une évaluation des possibilités foncières destinées aux logements (en particulier publics ou secondaires), et aux activités économiques à l'horizon 2026.

Figure 81 : Estimation du nombre de logements potentiellement constructibles en fonction des réserves foncières en Alt Empordà d'ici 2026 dans le PDT de l'Empordà

Aire de coopération intercommunale	Nombre de logements existants en 2001	Nombre de logements neufs pouvant être construits d'après la capacité des documents d'urbanisme d'ici 2026	Taux d'évolution estimé 2001-2026
Aire urbaine de Figueres	23 640	15 058	+63,7%
L'Albera	3 028	3 353	+110 %
Baie de Roses Nord	38 056	8 805	+23,1 %
Baie de Roses Sud	15 654	7 247	+46,3 %
Fluvia	1 680	1370	+81,5 %
Mar Amunt	11 375	4 292	+37,7 %
Salines-Bassegoda	2 664	1 339	+ 50,3 %
TOTAL Alt Empordà	96 097	41 464	+43,15 %

Source : Generalitat de Catalunya

Le tableau ci-dessus montre ainsi qu'en fonction de la planification actuelle, il serait possible de construire, au gré des potentialités, plus de 41 000 logements sur l'ensemble de l'Alt Empordà. Or, le PDT de l'Empordà estime que le nombre de logements nécessaires à cette *comarca* ne dépasse pas 12500 (dans une fourchette de +/- 30%), répartis principalement entre les communes de Figueres/Vilafant (7 600) et de Roses (1900), principaux pôles de population du territoire haut-ampourdan. Le PDT de l'Empordà semble donc défendre un développement résidentiel équilibré et respectueux des zones à caractère naturel.

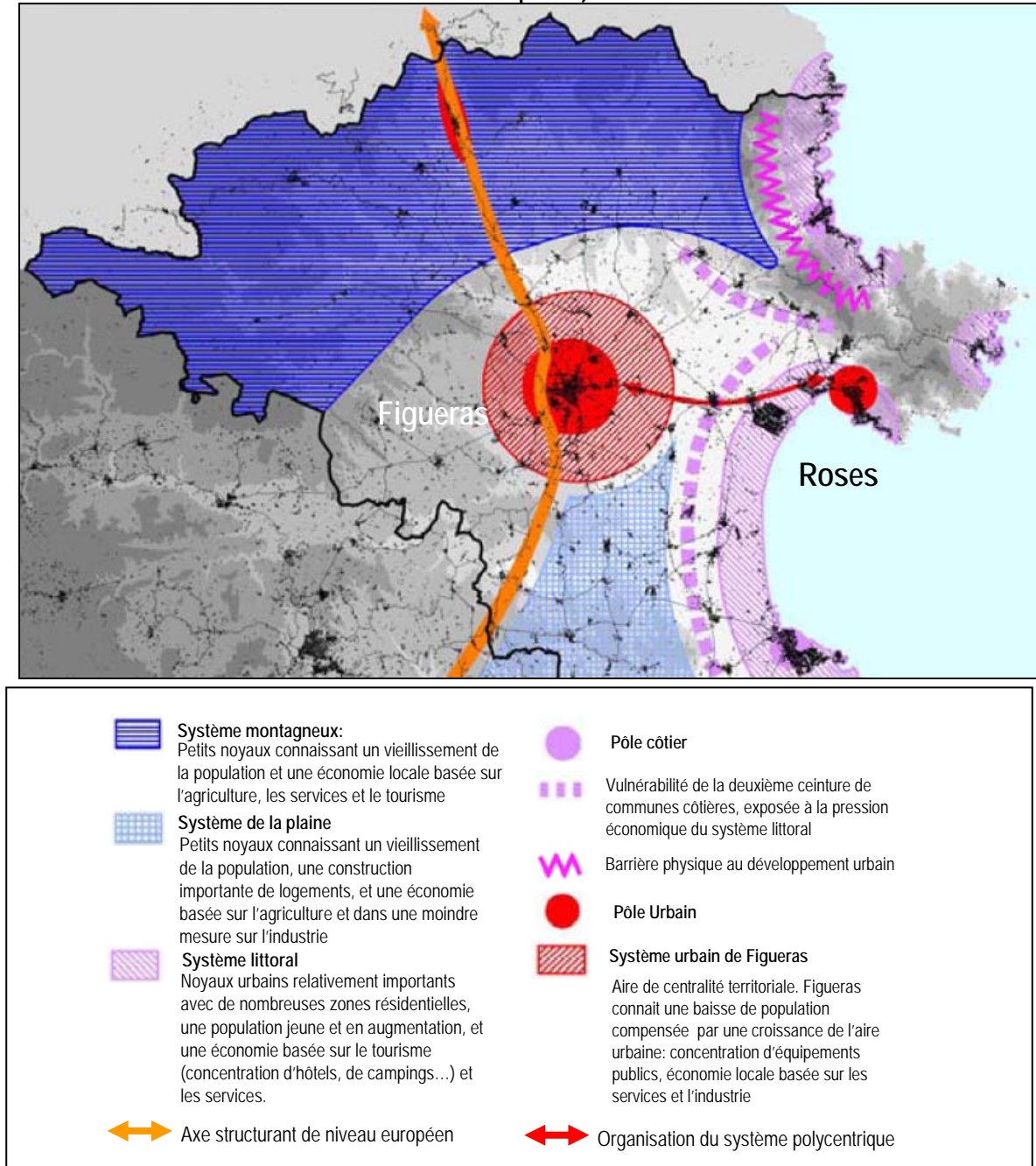
Pourtant, parmi les 3000 logements destinés aux autres communes du territoire, on peut remarquer certaines aberrations comme dans la commune de Sant Mori (située dans l'arrière-pays) dans laquelle un programme de presque 2000 logements est prévu alors que la commune n'en compte que 123 pour une population de 143 habitants. Cela confirme la poursuite de l'urbanisation des communes de première et deuxième couronnes littorale, conséquence d'une saturation des communes côtières.

Concernant les disponibilités foncières destinées aux activités économiques, le PDT de l'Empordà prévoit une fourchette de 70 à 125 Ha, dont environ 1/3 pour l'aire urbaine de Figueres (entre 20 et 40 Ha). Des réserves foncières de ce type sont par ailleurs recensées dans les communes littorales de Roses et de l'Escala, qui disposent déjà de zones d'activités à vocation touristique concentrées sur le front de mer ; à Figueres où la création de nouvelles zones d'activités économiques doit permettre de renforcer la polarité urbaine, et enfin à la Jonquera, où les nombreuses friches douanières doivent pouvoir accueillir des activités nouvelles.

Le document ci-dessous est une carte de synthèse (extraite du Plan territorial de l'Empordà). On y retrouve les quatre types d'espaces en présence sur la partie sud de notre périmètre d'étude ; au nord figure une zone de montagne assez « déprimée ». Au centre, se trouve une zone rurale placée sous la dépendance de Figueres. La partie du littoral qui se trouve à proximité de Figueres est une zone dynamique (Roses s'articule avec Figueres au sein d'un système polycentrique). La partie du littoral située entre Figueres et Roses, à dominante rurale, subit une pression foncière et immobilière importante en raison de son accessibilité et de ses disponibilités foncières (cf. cartes ci-dessous). A l'inverse, la côte

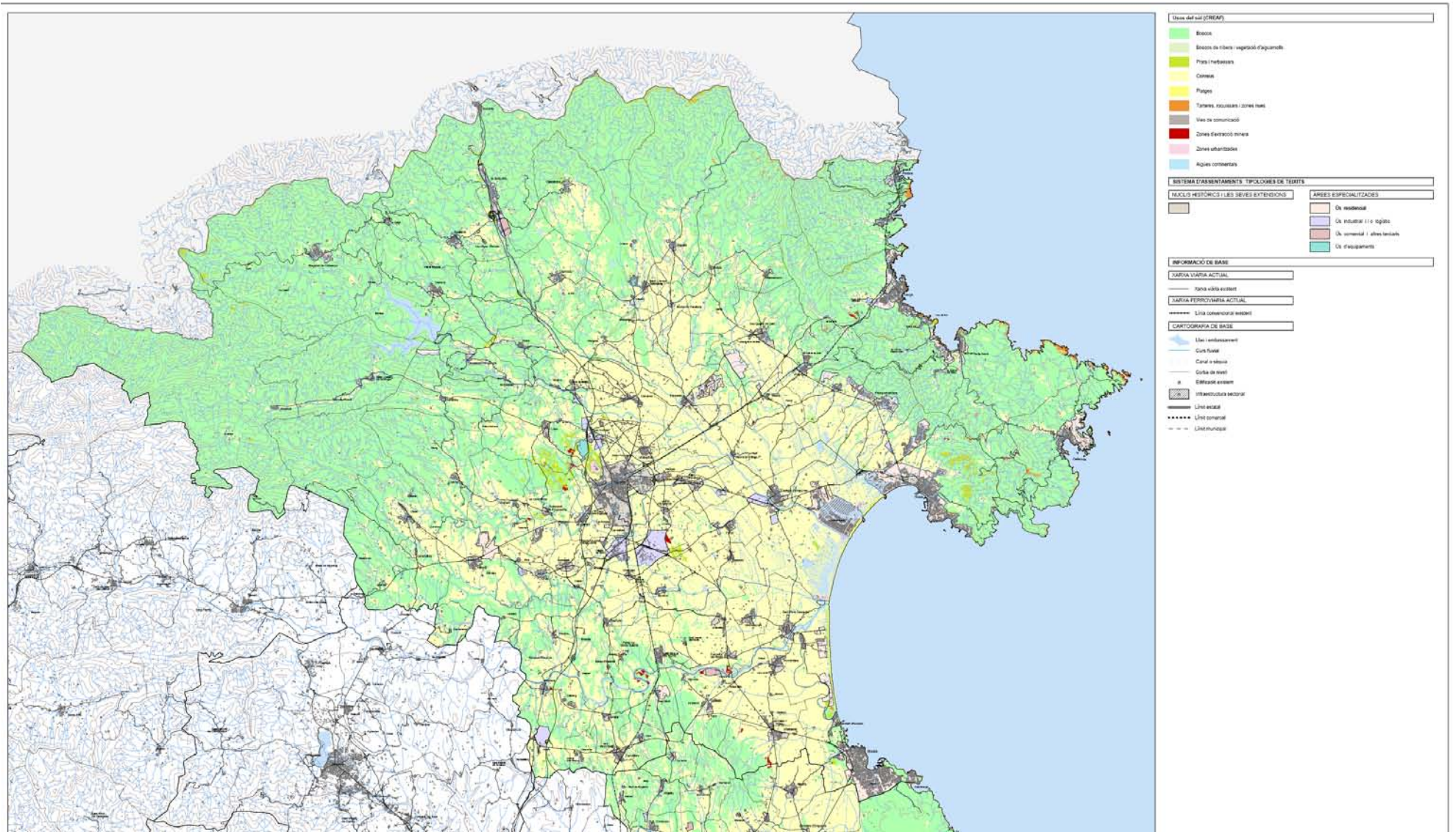
nord, beaucoup moins accessible depuis Figueras, au relief plus découpé (exemple du Cap de Creus) et au zonage très strict, reste plus protégée de l'urbanisation.

Figure 82 : Structure socio-économique du territoire de l'Alt Empordà (extrait du PDT de l'Empordà)



Source : MOT d'après Generalitat de Catalunya

Figure 83 : Plan Directeur Territorial de l'Empordà (extrait)



- **Les Plans Territoriaux Sectoriels (PTS)**

Parmi les différents PTS mis en œuvre en Catalogne, aucun n'est spécifiquement destiné au foncier ou au logement contrairement au Pays Basque espagnol. Le projet de Loi pour le Droit au logement (cf. partie B.2.c) prévoit cependant d'instaurer un PTS « Logement ».

D'ici là, le **Plan du Sol 2005-2010** (*Pla de Sòl 2005-2010*) fait office de PTS. (voir partie B.2.c)

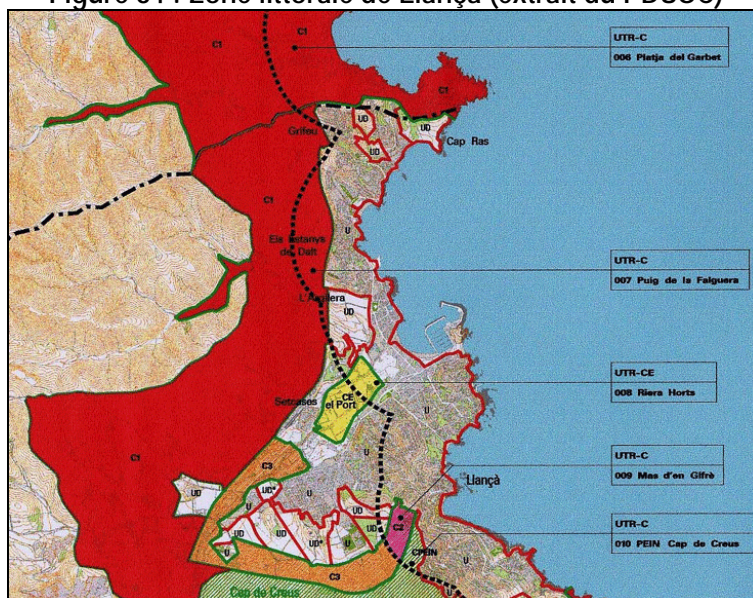
- **Le Plan Directeur Urbain des Communes du littoral catalan (PDUSC)**

Les Plans Directeurs Urbains (*Plans directors urbanístics*) sont des plans définissant l'aménagement de territoires à l'échelle intercommunale. Parmi les différents plans mis en œuvre en Catalogne, le *Pla director urbanístic del sistema costaner* (PDUSC) concerne tout particulièrement les communes littorales. Il s'agit d'un plan utilisé à des fins de protection écologique et de gestion du risque environnemental appliqué aux communes du littoral de la Catalogne. Il permet de mettre en cohérence les différents documents d'urbanisme municipal (POUM, PGOU et NSS : cf. page 86) avec les plans d'échelle supérieure (PDT, PGT) ou les plans de protection de l'environnement (PEIN, Natura 2000). Il protège ainsi une bande littorale de 500 mètres de la pression foncière, en limitant ainsi l'expansion urbaine.

Le PDUSC, datant de 2005, s'applique à 9 communes de notre zone d'étude, dont certaines sont particulièrement urbanisées (Roses, Castelló d'Empuries). Plusieurs secteurs (appelés unités territoriales) les concernant font l'objet de recommandations spécifiquement relatives à la protection de l'environnement, à la préservation des paysages et à la limitation de l'urbanisation.

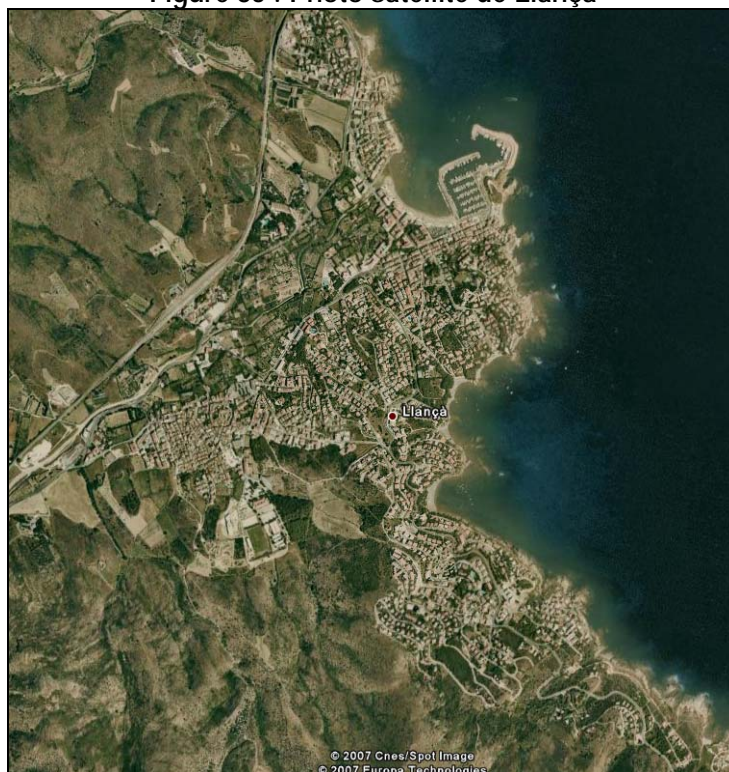
Le document ci-dessous concerne la commune de Llança, située dans la partie rocheuse du littoral de l'Alt Empordà. En plus d'être contrainte par le relief, l'urbanisation de cette commune est très limitée par le PDUSC.

Figure 84 : Zone littorale de Llança (extrait du PDUSC)



Source : Generalitat de Catalunya

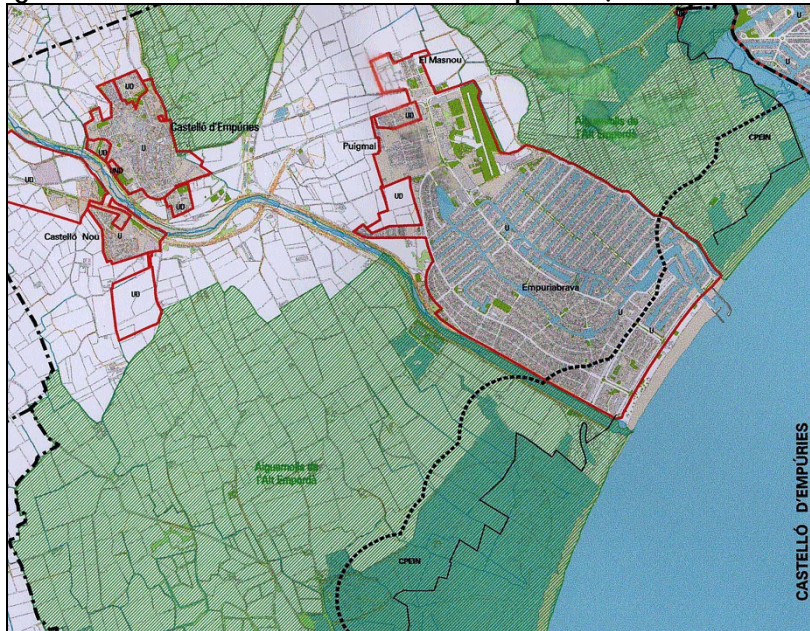
Figure 85 : Photo satellite de Llança



Source : Google Earth

Le document suivant couvre quant à lui la commune de Castelló d'Empuries dont fait partie la marina d'Empuriabrava, construite en 1967, dans une ancienne zone marécageuse. Les possibilités d'extension de cette marina son relativement faibles étant donné qu'elle est entourée d'une zone de marais protégés, classée par un Plan d'Espace d'Intérêt Naturel (PEIN) et incluse dans le Parc Naturel de Aiguamolls de l'Empordà. Les seules zones constructibles (zones UD délimitées en rouge sur le plan), se situent au nord-ouest d'Empuria Brava et au sud et à l'ouest du quartier de Castelló Nou.

Figure 86 : Zone littorale de Castelló d'Empuries (extrait du PDUSC)



Source : Generalitat de Catalunya

Figure 87 : Photo satellite de Castelló d'Empuries



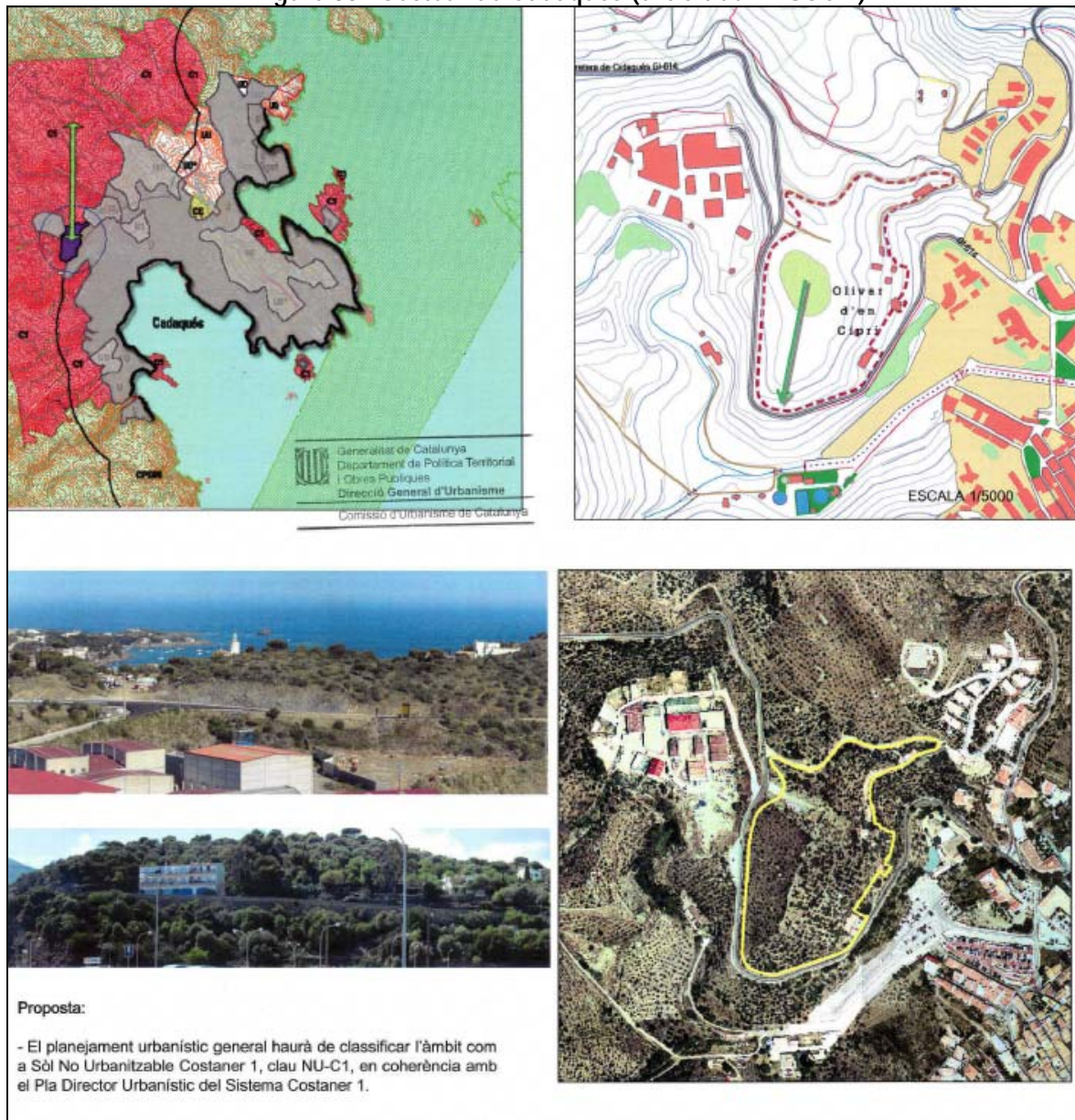
Source : Google Earth

A Roses, les disponibilités foncières semblent cependant un peu plus importantes même si une grande partie de la zone côtière est déjà urbanisée. Sur la partie de la côte située plus au nord, de Cadaqués à Portbou, les zones urbanisables sont encore plus limitées, principalement en raison du relief et de la présence d'un parc naturel terrestre et marin du Cap Creus (1998).

Sur l'ensemble des communes de notre périmètre d'étude concernées par le PDUSC, une grande partie du foncier est ainsi classée non constructible.

Le PDUSC est complété en 2006 par un second document (PDUSC-2) qui garde les mêmes caractéristiques. Celui-ci constitue une version réactualisée du PDUSC et délimite 44 secteurs de sol urbanisable situés sur l'ensemble des communes littorales de Catalogne. Concernant notre périmètre d'étude, le PDUSC-2 analyse en détail 11 secteurs constructibles situés à Portbou, Llançà, Cadaqués et Sant Pere Pescador. Ce document définit des périmètres limitant la construction ou l'interdisant, et différents critères régulant l'implantation d'activités économiques dans la zone littorale (respect de l'environnement, insertion paysagère, etc.).

Figure 88 : Secteur de Cadaqués (extrait du PDUSC-2)

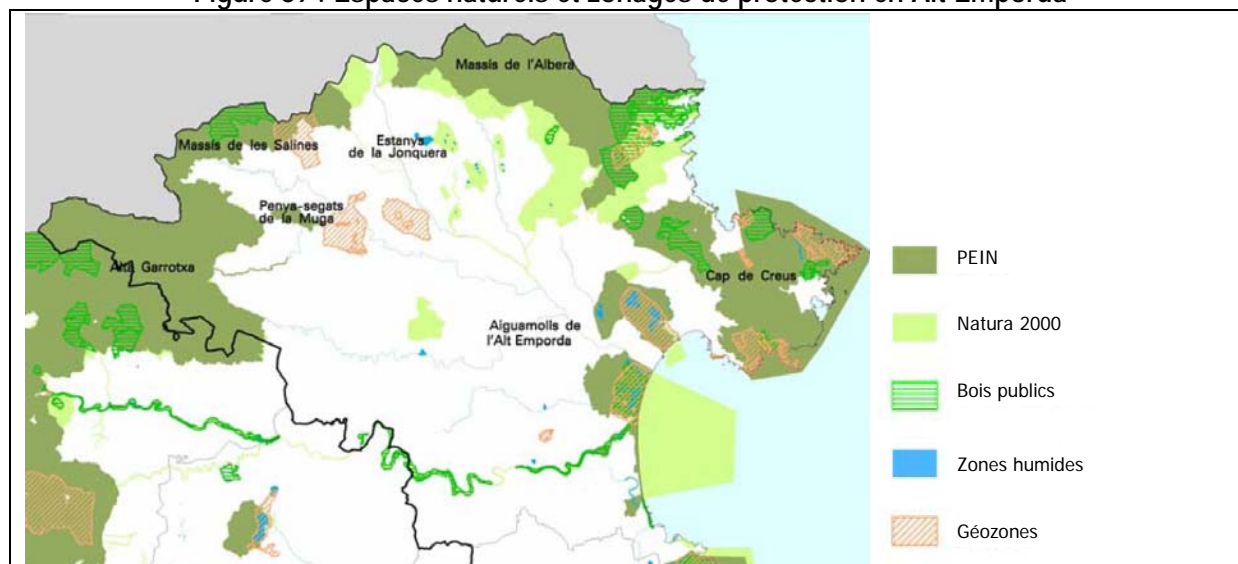


Source : Generalitat de Catalunya

En plus du PDUSC, le littoral l'Alt Empordà comprend plusieurs zones de protection ainsi que des espaces naturels. Le **Plan d'Espace d'Intérêt Naturel (PEIN)** correspond à un niveau de protection des espaces naturels délivré par le Département de l'Environnement de la Généralité. Il couvre en particulier une partie du Cap de Creus. D'autre part, plusieurs espaces sont concernés par des zonages Natura 2000, comme la Baire de Roses.

Certains parcs naturels, comme celui d'Aiguamolls de l'Alt Empordà, peuvent être concernés par le PEIN.

Figure 89 : Espaces naturels et zonages de protection en Alt Empordà



Source : Generalitat de Catalunya

Notre périmètre comprend ainsi trois parcs naturels, dont deux se trouvent sur le littoral (Cap de Creus et Aiguamolls de l'Alt Empordà), administrés par le Département de l'Environnement et du Logement de la Généralité. Ils ont vocation à protéger le patrimoine naturel et les paysages des espaces classés. Le Parc Naturel du Cap de Creus, créé en 1998, est le premier parc maritime et terrestre de Catalogne. Le Parc Aiguamolls de l'Alt Empordà, l'un des connu en Catalogne, a été classé PEIN en 1983 suite à une forte protestation de l'opinion publique contre un projet immobilier destiné à accueillir plus de 60 000 personnes.

- *Les Plans d'Aménagement Urbain Municipal (POUM), les Plans Généraux d'Aménagement Urbain (PGOU) et les Normes Subsidiaries (NSS)*

Les **Plans Généraux d'Aménagement Urbain (PGOU)** sont appliqués à plusieurs municipalités importantes de notre zone d'étude comme Roses, Castelló d'Empuries ou Figueres.

Le **Pla d'Ordenació Urbanistic Municipal (POUM)**, document en vigueur depuis 2002 qui remplace les PGOU et NSS, est appliqué sur notre périmètre aux communes frontalières de la Jonquera et d'Espolla, ainsi qu'à la commune côtière de Port de la Selva.

Les **Normes Subsidiaries (NSS)** constituent une version simplifiée des PGOU et s'appliquent le plus souvent à de petites communes, comme par exemple à celle de Portbou.

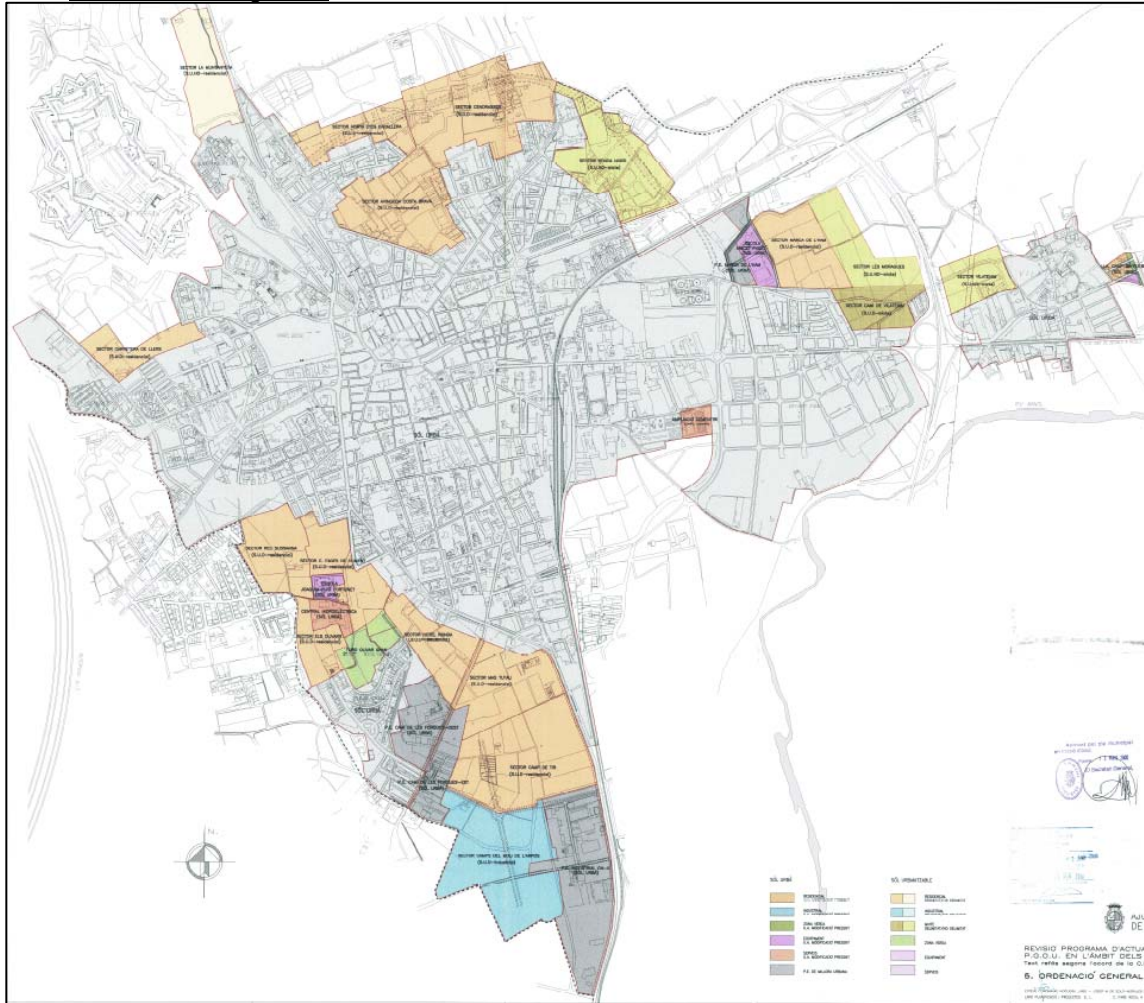
On trouve également de simples délimitations du sol urbain ou des zones à aménager (comme dans la commune frontalière de Rabós).














Figure 90 : Couverture du territoire de l'Alt Empordà en documents de planification municipale



Source : Generalitat de Catalunya

o Le PGOU de Figueres

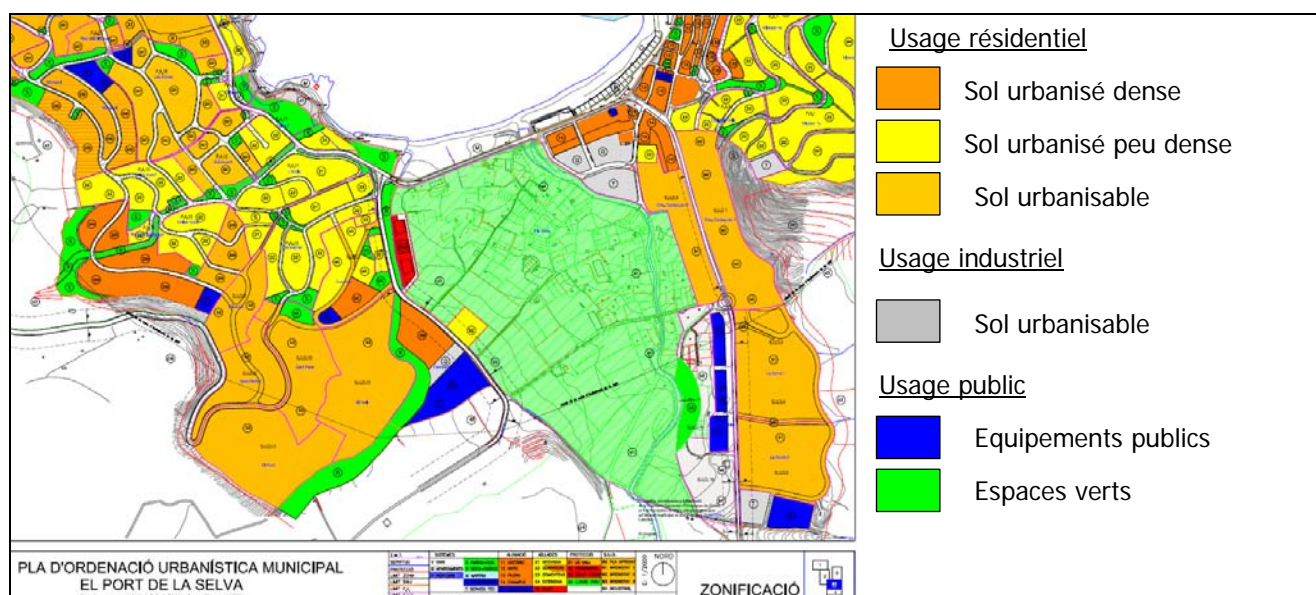


Modification du PGOU du 1^{er} mars 2000			
Sol urbain		Sol urbanisable	
	Résidentiel		Résidentiel
	Industriel		Industriel
	Espace vert		Secteur mixte
	Equipement public		Espace vert
	Services		Equipement public
	Secteur d'amélioration urbanistique		Services
			Secteur d'amélioration urbanistique

Source : Ajuntament de Figueres

Pour rappel, le sol urbain correspond au sol déjà construit (équivalent d'une zone U du PLU français) et le sol urbanisable au sol qui n'est pas encore construit mais qui le sera dans le futur (équivalent des zones U et NA des PLU français).

o Le POUM d'El Port de la Selva



Source : Ajuntament d'el Port de la Selva

Synthèse : Un clivage dans les politiques et, les stratégies en matière de planification

La dimension des outils, des politiques et des stratégies mis en place est très différente de part et d'autre de la frontière: éclatement des institutions côté français, concurrence politique contre-productive et parfois neutralisante entre les collectivités et les institutions locales les plus importantes (Conseil Régional, Conseil Général, Communauté d'Agglomération de Perpignan...); une faible ingénierie technique locale (une agence d'urbanisme vient seulement d'être créée) et un retard dans la mise en œuvre des politiques de planification (SCOT en cours d'élaboration). Les différents dispositifs décidés au niveau national côté français semblent ne trouver qu'un écho amoindri côté roussillonnais.

Côté sud, l'ingénierie locale n'est pas forcément hyper développée et très supérieure dans les collectivités locales de l'Alt Empordà mais la centralisation des compétences et de l'ingénierie au niveau de la Généralité de Catalogne (centralisation institutionnelle qui ne veut pas dire géographique puisqu'elle dispose d'une organisation déconcentrée au sein de toutes les provinces) est au service d'une cohérence d'ensemble dans la mise en œuvre d'une politique ambitieuse. Celle-ci est structurée et hiérarchisée à travers de nombreux documents selon différentes échelles d'intervention en matière, de protection du littoral et des espaces naturels. Ainsi, on observe la multitude des documents de planification (un plan général, différentes échelles de plans partiels, des plans sectoriels, des plans locaux notamment de protection du littoral, parcs naturels et réserves).

B. Outils de gestion et de production du foncier et du logement.

1. Côté nord catalan : l'apparition d'outils émergents mais peu articulés, résultats d'une prise de conscience récente

Le territoire nord catalan se caractérise par la faiblesse des politiques menées en faveur de la question foncière et du logement, notamment social, en dépit d'une mutation très récente. On a pu voir que la situation tendue qui caractérise ce territoire (*cf I-D-1-a*) est la conséquence d'une action des pouvoirs publics qui a tardé à se mettre en place.

Dans ce domaine, l'essentiel des politiques actuelles repose sur quelques acteurs-clés, encore concurrents : la Communauté d'Agglomération de Perpignan pour l'action menée sur son territoire d'intervention, le Conseil Général sur le reste du territoire. Il convient enfin de mentionner l'Etat déconcentré qui joue son rôle d'intermédiaire et d'accompagnateur des collectivités dans la mise en place de politiques et de dispositifs spécifiques en faveur du financement de la politique locale du logement.

En ce qui concerne le logement social, il comprend les logements pour lesquels une convention a été passée entre l'Etat et le bailleur, public ou privé, ayant bénéficié d'une aide de l'Etat. Le parc public s'illustre par 3 principaux bailleurs sociaux sur le territoire : l'OPAC 66 (rattaché au département et intervenant sur l'ensemble de son périmètre) détient 52% du parc de logements sociaux locatifs. L'OPAC de Perpignan arrive en 2^{ème} position avec 27% du parc, situé quant à lui sur l'agglomération perpignanaise. Enfin, le SA HLM Roussillon Habitat détient 11% du parc de ce type de logements. Les autres bailleurs, des SA HLM pour la plupart, se partagent les 10% de logements locatifs sociaux restants. Ce parc fonctionne sur les prêts traditionnels que l'on trouve en France : prêt locatif aidé (PLA), prêt locatif à usage social (PLUS), prêt locatif aidé d'insertion (PLA/I) très social, prime à l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale (PALULOS), enfin prêt locatif social (PLS)

Le financement du parc privé conventionné de logements à dimension sociale passe par des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat via les crédits de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'habitat et un cofinancement des collectivités locales (plusieurs OPAH ont eu lieu sur le territoire d'étude), le programme social thématique très social (essentiellement concentré sur la ville de Perpignan dont certains quartiers anciens très paupérisés).

Depuis les 3 dernières années, prenant conscience de la gravité de la situation en matière de logement dans cet espace en plein développement, les deux collectivités locales « leaders » se sont engagées dans une nouvelle politique d'aide à la production de logement social (*cf I-D-1-a*) en forte augmentation depuis 2004) et de maîtrise foncière. Malheureusement, ces politiques sont menées de façon séparées par les institutions concernées et le déficit d'articulation entre les initiatives est susceptible de nuire à l'efficacité optimale des investissements et des énergies.

a. L'échelle de l'agglomération de Perpignan

En janvier 2006, trois conventions pour la « Gestion déléguée des aides à la pierre » ont été signées, autrement dit les aides pour le logement locatif (en neuf ou en réhabilitation et qu'il soit public ou privé,

cf II-B-1 partie basque) : une première convention générale désigne la communauté d'agglomération Perpignan Méditerranée comme «Autorité Organisatrice en matière d'équilibre social et urbain de l'habitat» pour une durée de trois ans à compter du 1 janvier 2006. Une seconde, signée avec l'ANAH, précise les modalités d'attribution des aides à l'habitat privé et la 3ème définit les conditions de mise à disposition des services de l'Etat dans le traitement des dossiers pour réaliser les objectifs de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 (loi Borloo) et en particulier, au niveau de l'habitat social, avec 400 nouveaux logements locatifs sociaux par an à l'échelle de l'agglomération. La convention générale pour la gestion des aides à la pierre 3 ans s'élève à un montant de 11,8 millions d'euros dont 4,4 millions d'€ pour le locatif social et 7,4 millions pour la réhabilitation (fonds ANAH destinés à 780 logements privés à réhabiliter).

- ***Le PLH de l'agglomération de Perpignan***

Le Programme Local de l'Habitat Intercommunal (PLHI), adopté définitivement le 16 octobre 2006 par Perpignan Méditerranée, est un document de prévision et de programmation sur six ans qui vise à multiplier par deux le rythme annuel de construction de logements locatifs sociaux ordinaires (hors logements pour étudiants, jeunes travailleurs, foyers de personnes âgées), et passer de 200 à 400 logements par an sur l'agglomération dans le but de favoriser la diversité sociale.

Les principaux objectifs du PLHI de Perpignan Méditerranée :

- Répondre aux besoins de l'ensemble de la population, à savoir produire au moins 1 200 logements (résidences principales) par an :

- o en diversifiant l'offre locative, qu'elle soit sociale ou non, pour personnes âgées, jeunes, couples...
- o en facilitant et en réamorçant les parcours résidentiels pour les ménages (1/3 des résidences principales remises sur le marché seront des logements sociaux pour combler le retard sur l'agglomération et 17 % de logements seront en accession à la propriété sociale).

- Maîtriser l'étalement urbain : le PLHI préconise de tendre vers une densité moyenne des opérations de logements comprise entre 20 et 30 logements/hectares et d'inverser la tendance actuelle (10 à 15 logements à l'hectare) dans les nouvelles zones d'extension urbaine.

- Améliorer la qualité de l'habitat.

- Lutter contre le logement indécent, encore très présent dans le centre ancien de Perpignan

À l'échéance des six ans, le PLHI devra avoir permis la production de 7 200 résidences principales sur l'agglomération :

- o 2 400 logements locatifs sociaux (400/an),
- o 1 080 logements en locatif libre (180/an),
- o 1 230 logements en accession sociale et aidée (205/an),
- o 2 490 logements en accession libre, non aidée (415/an).

Sans compter les logements privés à réhabiliter par les fonds de l'ANAH (780 en 3 ans).

- ***Le Fonds d'Intervention Foncière***

La démarche comprend aussi la création et la gestion d'un Fonds d'Intervention Foncière Intercommunal (FIF), créé en 2006 afin de pouvoir réaliser des acquisitions en accord avec les communes membres ou en soutien de celles-ci. Ce fonds, destiné aux bailleurs sociaux, doit faciliter en priorité la réalisation de logements locatifs sociaux en atténuant le cas échéant le différentiel des prix. Ainsi, la Communauté d'agglomération peut intervenir pour un dépassement de 45€/m² de SHON. Le FIF vient compléter l'effort de la commune (50%/50%). Si le prix est en deçà de la valeur de référence, il n'y a pas d'intervention de ce fonds, qui fonctionne sur le budget de l'agglomération (taxe professionnelle notamment) dans une limite de 1 million d'euros pour l'année 2006. Ce fonds ne sert

pas à mener une politique foncière mais à gérer l'urgence, notamment dans le cadre de l'atteinte des objectifs du PLH.

- *L'EPFL de l'agglomération de Perpignan*

Enfin, l'Etablissement Public Foncier Local de l'agglomération de Perpignan a été créé en juillet 2006. en réaction au projet d'EPF d'Etat sur lequel le Conseil Régional a beaucoup communiqué comme étant son outil particulier alors qu'il s'agit bien d'une démarche d'Etat et dont la CA redoute une intervention trop distanciée par rapport aux problématiques spécifiques locales. Ce choix, en partie guidé par des motifs politiques, s'est donc porté sur une structure de proximité correspondant au bassin de vie et permettant une action plus chirurgicale.

Son territoire d'intervention correspond pour l'instant à la Communauté d'Agglomération. Il a pour objectif 5 millions d'€ d'acquisition par an et est pour l'instant entièrement financé par la CA. La taxe spéciale d'Equipement (TSE) n'a pas encore été mise en place pour l'instant et devrait l'être après les élections municipales de mars 2008. Les interventions de l'EPFL visent à 60% le secteur de l'habitat, à 30% l'acquisition de foncier pour les activités économiques et l'agriculture, enfin, à 10% pour la réalisation d'équipements.

Pour l'instant, aucune collaboration avec le Conseil Général n'est prévue dans le financement de cet EPFL. La question de son articulation avec l'EPF d'Etat Languedoc Roussillon, en cours de gestation demeure, notamment en terme d'additionnalité de la fiscalité sensée abonder le budget des EPF, sans oublier la question de la double appartenance de certaines communes à ces établissements.

L'ensemble de ces instruments et outils fonctionnels au sein de l'agglomération de Perpignan est encore trop récent pour en dresser une évaluation fine, notamment en termes d'objectifs atteints en matière de production de logements sociaux.

b. Le Conseil Général des Pyrénées orientales

Le Conseil Général mène également ses propres politiques en faveur du logement, notamment social. Son action se situe dans le prolongement de sa compétence sociale et personnes âgées et consiste surtout à l'aide aux populations en forte demande sociale pour leur permettre d'accéder à un logement convenable à travers le financement d'opération d'amélioration des logements existants. Il bénéficie de la délégation de compétence d'aide à la pierre depuis juillet 2005 et a souscrit à un Plan Départemental de l'Habitat (PDH) afin d'observer et de mettre de la cohérence dans les politiques de l'habitat : il a institué dans ce cadre un observatoire de la demande sociale en logement.

Le conseil général s'est engagé dans un PDALPD : institué par la loi du 31 mai 1990, dite "loi Besson", le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) est élaboré et mis en œuvre conjointement par l'Etat et le conseil général. Il arrête les orientations et les objectifs techniques et financiers afin de permettre aux personnes ou familles éprouvant des difficultés particulières - en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence - d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir.

Ce 5ème plan porte sur la période 2007-2009. Il est le fruit de la réflexion conduite au sein des instances du Plan avec l'ensemble des partenaires institutionnels et associatifs. Il prend en compte les différentes étapes de la décentralisation, l'application du plan de cohésion sociale et la loi portant engagement national pour le logement, en assurant la continuité des actions inscrites dans les précédents plans en direction des ménages qui rencontrent le plus de difficultés à se loger.

Un Programme Social Thématique accompagne ce plan. Ce contrat signé entre l'Etat, le Conseil général et l'ANAH permet de subventionner les propriétaires bailleurs dans leur démarche de réalisation de logements sociaux à destination des personnes défavorisées.

On remarque à cet égard que le Conseil Général ne s'engage pas dans une démarche d'accession sociale mais mise sur le locatif social à travers l'aide financière aux populations qui peuvent y prétendre.

c. L'Etat

Conformément à son rôle d'intermédiaire et d'accompagnateur (au niveau de la Préfecture départementale et de la Direction Départementale de l'Équipement) dans les nombreux dispositifs nationaux et déclinés au niveau local dans les Pyrénées Orientales, l'Etat conserve les leviers des aides personnelles et fiscales et délègue les aides à la pierre. Il reste garant du droit au logement.

L'Etat s'engage au niveau régional sur la dimension foncière et immobilière. La Direction Régionale de l'Équipement a mis en place un observatoire des transports et de l'aménagement où les statistiques relatives au logement et au foncier sont collectées et qui publie régulièrement les cahiers transports et aménagement en Languedoc Roussillon.

La nécessité de construire des logements sociaux sur du foncier compatible avec les coûts de sortie de ces logements a conduit l'Etat à lancer une étude d'opportunité d'un Etablissement Public Foncier d'Etat sur l'ensemble de la Région Languedoc Roussillon. Le rapport de préfiguration, en date de juin 2006 rappelle que l'EPFE à vocation à intervenir notamment sur les projets d'envergure, tant dans le domaine du logement, des activités économiques, des équipements que dans la prévention des risques. Il indique que l'agglomération de Perpignan a déjà son propre projet d'EPFL. Les arbitrages gouvernementaux sur la réalisation d'un tel EPFE devraient intervenir début 2008 après les réunions interservices au cours de l'été 2007 et la consultation des collectivités à l'automne de cette année pour une opérationnalité en 2008. La question de l'articulation avec l'EPF de Perpignan reste entière.

2. Côté sud catalan : une démarche en phase de démarrage

Jusqu'en 2003, la politique du logement était quasi inexistante. Le gouvernement précédent, de centre-droit, avait en effet laissé ce secteur aux mains de la promotion privée, dont les objectifs étaient de faire baisser au maximum les taux d'intérêts à l'emprunt. En plus de l'incapacité de maintenir ces taux à un niveau bas, le déficit cumulé de logements publics et l'importance de la demande en logements ont plongé la Catalogne dans une situation de crise immobilière sans précédent. Cette période correspond à l'arrivée au pouvoir d'une coalition « vert-rouge » qui place la politique du logement comme une priorité de son programme. Après avoir été celle du Département de la Politique territoriale, la compétence logement revient désormais au département de l'Environnement et du Logement. Les principaux objectifs visent entre autres à renforcer le parc social en mobilisant les logements vacants, et à promouvoir le logement locatif, qui représente encore une part trop faible du marché immobilier (la plus faible de toute l'Union Européenne).

a. Les acteurs du logement et du foncier

A l'instar du Pays Basque, les acteurs impliqués dans la politique du logement social se retrouvent à différents niveaux institutionnels. Il s'agit d'abord de la Généralité de Catalogne à travers le Département de l'Environnement et du Logement, ainsi que plusieurs autres acteurs publics ; une société (INCASOL) qui concerne l'achat des terrains, leur viabilisation, la construction d'équipements ou

de logements et leur promotion ; une autre (ADIGSA) qui assure la gestion et la réhabilitation du parc de logements sociaux existants.

- ***Le Département de l'Environnement et du Logement de la Généralité de Catalogne***

Le Département de l'Environnement et du Logement (équivalent d'un Ministère) assume depuis 2003 les compétences en matière d'habitat, de promotion et de gestion du parc de logements sociaux. Dirigé par une coalition « vert-rouge », ce Département a lancé différents plans et programmes de production de logements en s'appuyant principalement sur les sociétés publiques d'INCASOL et ADIGSA.

- ***INCASOL, une entreprise publique de production et aménagement de sol résidentiel et industriel***

INCASOL est un opérateur foncier dépendant du Département de la Politique territoriale de la Généralité, créé en 1980.

Cette société publique a deux missions principales :

- Assurer l'acquisition puis de l'aménagement du foncier à caractère résidentiel ou économique (industries, services) et celle d'as
- Assurer la promotion de logements publics.

Etant un instrument de la mise en place de la politique foncière et du logement de la Généralité, INCASOL a la vocation:

- d'assurer l'équilibre territorial de la Catalogne en vertu des différentes stratégies d'aménagement (PTG, Plan Territorial),
- de favoriser l'accès au logement,
- de promouvoir une utilisation du foncier respectant l'intérêt général de la société.

INCASOL assure par ailleurs la restauration de quartiers anciens et de monuments.

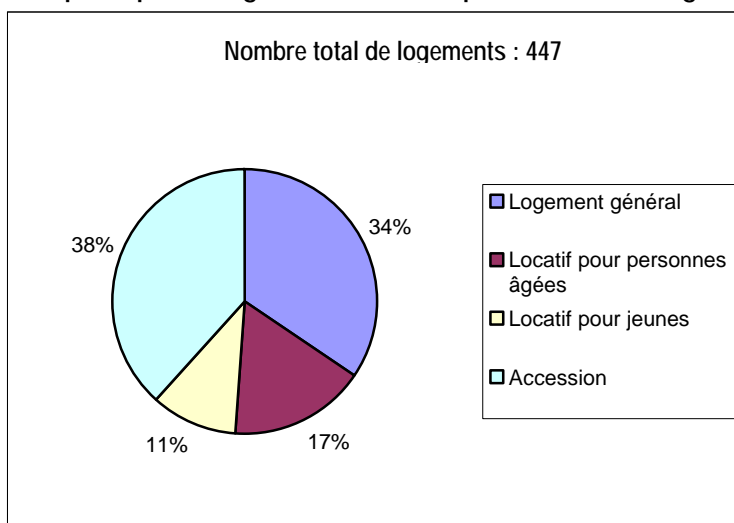
Cette entreprise publique dispose aujourd'hui de 1 703 ha de réserves foncières.

Concernant plus spécifiquement sa politique d'accès au logement, INCASOL mène actuellement 5 programmes :

- Restructuration de quartiers de grands ensembles urbains : les logements construits dans ce cadre sont destinés au relogement des populations dont le quartier a été restructuré. Les actions réalisées actuellement concernent des quartiers de plusieurs villes, dont Barcelone, mais aucune d'entre elles ne se trouve en Alt Empordà.
- Logements locatifs pour les jeunes : ces logements doivent permettre à des populations jeunes d'accéder à leur premier logement en location pour une durée maximale de 5 ans.
- Logements locatifs pour les personnes âgées : ces logements sont destinés à des personnes âgées qui peuvent vivre de manière autonome mais dont les revenus ne permettent pas d'acheter un logement en raison des prix actuels du marché de l'immobilier.
- Logements locatifs : ce programme prévoit la construction de logements locatifs destinés à tout type de locataire désirant trouver un logement stables, respectant ainsi les recommandations de l'actuel Plan pour le Droit au Logement (cf. partie B.2.c)
- Logements de protection officielle destinés à la vente : ce programme concerne des logements en accession sociale (dont la superficie ne dépasse pas 70m²) dont le régime est fixé en accord avec chaque municipalité.

En Alt Empordà, 17 opérations de promotion publique de logements ont été achevées en 2004 par INCASOL. Elles se trouvent dans 8 communes, dont Figueres où leur nombre est le plus important. Il s'agit de programmes mixtes essentiellement en locatif, comme le montre la figure ci-dessous.

Figure 91 : Promotion publique de logements réalisée par INCASOL à Figueres (données 2004)



Source : Generalitat de Catalunya

Le document ci-dessous montre qu'INCASOL a réalisé près d'un quart des logements publics en Catalogne entre 2003 et 2005. Les autres promoteurs publics sont principalement des offices municipaux concentrés dans la Région de Barcelone (IMPSOL, REGESA, etc.) ou des coopératives de logement. Les promoteurs privés produisent quant à eux environ 1/3 des logements publics en moyenne.

Figure 92 : Evolution de la promotion de logements publics selon le type de promoteur

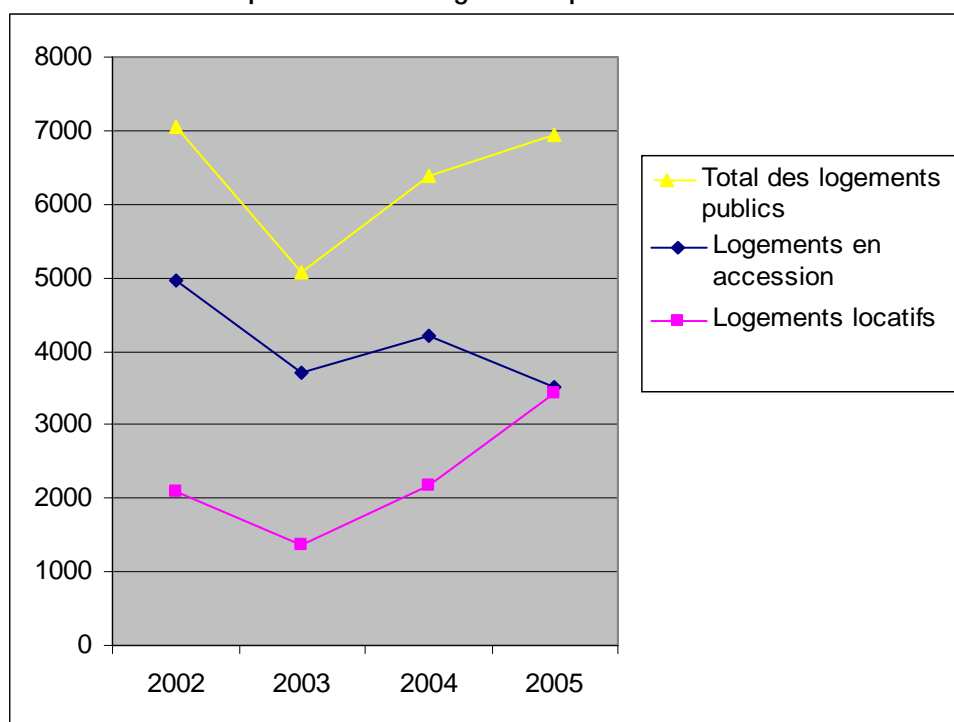
2003-2005									
	2003		2004		2005		TOTAL	MITJANA	
HABITATGES INICIATS	HAB.	%	HAB.	%	HAB.	%	03-05	ANUAL	%
INCASÒL	1.268	25	1.501	23,5	1.560	22,5	4.329	1.443	23,5
Altres promotors públics	1.771	34,9	1.781	27,9	2.172	31,3	5.724	1.908	31,1
Cooperatives i altres promotors sense ànim de lucre	566	11,2	1.265	19,8	897	12,9	2.728	909	14,8
Total sense ànim lucre	3.647	71,9	4.547	71,2	4.629	66,8	12.823	4.274	69,7
Promotors privats	1.426	28,1	1.843	28,8	2.303	33,2	5.572	1.857	30,3
Total habitatges protegits	5.073	100	6.390	100	6.932	100	18.395	6.132	100

Dades d'habitatges iniciats segons qualificacions provisionals, més els habitatges del Programa de remodelació de barris

Source : Generalitat de Catalunya

Après une baisse entre 2002 et 2003, on constate que la production de logements publics est en forte augmentation depuis 2003. On constate que cette croissance est portée principalement par une production destinée au marché locatif, contrairement aux dernières années où l'accession sociale représentait la majeure partie de l'offre de logements sociaux produite (cf. document suivant).

Figure 93 : Evolution de la production de logements publics entre 2002 et 2005 en Catalogne



Source : Secrétariat du Logement, Generalitat de Catalunya

Sur notre périmètre d'étude, INCASOL a réalisé plusieurs opérations de promotion de sol résidentiel dans le but d'y construire des logements sociaux, d'y développer un modèle urbain basé sur des exemples de haute et de basse de densité qui garantissent la continuité des trames urbaines, dotés d'une grande accessibilité en transports en commun. En Alt Empordà, INCASOL mène ou a mené 10 opérations de ce type dans 8 communes (Castelló d'Empuries, l'Escala, Figueres, Llançà, Llers, Navata, Ordis et Roses).

Concernant la promotion de foncier industriel, INCASOL a comme objectif de concentrer les activités économiques au sein de secteurs définis afin d'éviter une surconsommation foncière et à des problèmes d'accessibilité due à leur dispersion. En Alt Empordà, seulement 5 communes sont concernées par ce type d'action (l'Escala, Figueres, la Jonquera, Roses et Vilafant).

Sur notre périmètre d'étude, on trouve une opération mixte réalisée à Figueres dans le cadre du Programme du Sol 2005-2008 destiné à la valorisation de foncier à vocation résidentielle et industrielle. En surface, 67% de terrains de cette opération sont destinés à des espaces verts ou à des équipements tandis que 33% doivent accueillir des logements ou à des activités économiques.

Figure 94 : Exemple d'opération mixte d'INCASOL à Figueres de valorisation de foncier



Source : INCASOL

- *ADIGSA, une entreprise publique qui administre et assure la gestion du parc de logements publics de la Généralité*

ADIGSA est une entreprise créée en 1985 dépendant du Département de l'Environnement et du Logement. Elle est chargée principalement d'assurer la gestion et la réhabilitation du parc de logements publics, de certifier des nouveaux logements publics réalisés, de restructurer des quartiers de logements sociaux et enfin de proposer des aides à l'accession sociale.

Elle assure ainsi la gestion de plus 83 000 logements appartenant au parc public de la Généralité, dont 60 000 correspondent à des logements construits sous l'époque franquiste (avant 1975) et cédés depuis par l'Etat espagnol à la Généralité. Les 20 000 autres logements ont quant à eux été réalisés dans le cadre d'opérations plus récentes par l'Institut Catalan du Sol (INCASOL).

Rapportés à notre périmètre d'étude, on constate que la Province de Gérone comporte la part la plus faible (6,1% de tous les logements publics catalans pour 9,5% de la population). La plupart des logements possédés par ADIGSA se situent sur la province de Barcelone qui bénéficie ainsi d'une grande partie des aides (cf. figure n°96), comme celles qui sont destinées à la réhabilitation (la Province de Gérone en perçoit 1 %).

Figure 95 : Répartition des logements par province

DISTRIBUCIÓ TERRITORIAL DELS HABITATGES	
DEMARCACIÓ	HABITATGES
BARCELONA	66.136 (79,9%)
TARRAGONA	5.391 (6,6%)
LLEIDA	6.066 (7,2%)
GIRONA	5.108 (6,1%)
CATALUNYA	82.731

Source : Generalitat de Catalunya

Figure 96 : Aides à la réhabilitation de logements publics en 2005

AJUTS A LA REHABILITACIÓ PROTEGIDA D'HABITATGES PER PROVÍNCIA			
PROGRAMA 2005 (1)			
	EDIFICIS	HABITATGES	IMPORT (MILERS D'EUROS)
Barcelona	151	2.450	5.125,87
Girona	11	30	58,16
Lleida	35	480	567,60
Tarragona	29	124	199,55
Total	226	3.084	5.951,17
Import mitjà per habitatge			1.929,88

(1) Informació corresponent a la resolució de convocatòria de subvencions de l'any 2005 per a la rehabilitació d'edificis d'ús residencial i edificis

Source : Generalitat de Catalunya

Sur notre périmètre d'étude, ADIGSA a commercialisé une opération de logements en accession sociale à Portbou en janvier 2007. Il s'agit de petits immeubles collectifs (R+2) réalisés par INCASOL. Les appartements proposés disposent d'une surface comprise entre 54 à 83 m² pour des prix allant de 61 000 € à 95 000 €.

Figure 97 : Opération immobilière d'ADIGSA à Portbou



Source : ADIGSA

b. *Rapide rappel du fonctionnement du logement social en Catalogne et des obligations « légères » de production*

- **Les différentes catégories de logement social**

En Catalogne, il existe plusieurs types de logements sociaux la plupart destinés à de l'accession privée, dépendant de la promotion publique (ADIGSA, communes) ou de la promotion privée. Dans tous les cas, la superficie de ces logements ne peut dépasser 90 m² sauf exception (108 m² pour les personnes à mobilité réduite et 120 m² pour les familles nombreuses).

- **Logements à prix concerté**

Ce sont des logements dépendant de l'administration publique, en accession sociale ou en locatif, dont le prix est inférieur à celui du marché de l'immobilier privé mais supérieur au logement de protection officielle. Ils sont destinés à des personnes dont le revenu par foyer ne dépasse pas 6,5 fois le salaire minimum. Ils constituent une alternative permettant de renforcer l'offre de logements à prix accessible sur le marché de l'immobilier.

- **Logements de protection officielle**

Ce sont des logements en vente ou en location à des prix inférieurs au marché des logements à prix concerté et à ceux du marché privé. Leurs prix de vente ou leurs loyers sont déterminés par la loi pour éviter la spéculation. Ils peuvent être de deux types :

- Logements de protection officielle de régime général :

Il s'agit de logements destinés à des personnes dont le revenu familial ne dépasse pas 5,5 fois le salaire minimum¹² (IPREM). Leur superficie ne peut dépasser 90 m² sauf exception (108 m² pour les personnes à mobilité réduite et 120 m² pour les familles nombreuses). Leur prix de vente est fixé par la loi.

- Logements de protection officielle de régime spécial

Il s'agit de logements destinés à des personnes dont le revenu familial ne dépasse pas 2,5 fois le salaire minimum. Leur prix de vente est fixé par la loi.

Enfin, l'administration publique exerce un contrôle des prix des « **logements d'occasion** » (*habitatges usats*). Ceux-ci peuvent appartenir au marché de l'immobilier privé ou être doté d'un régime de protection officielle (général ou spécial). Le revenu des bénéficiaires ne doit pas dépasser 5,5 fois le salaire minimum.

¹² 532 euros/mois

Typologie	Prix maximum par logement (€/m ²)	Revenu annuel maximum du foyer bénéficiaire (€/an)
Logements à prix concerté	2489	41 496
Logements de protection officielle de régime général	1863	35 112
Logements de protection officielle de régime spécial	1630	15 960
Logements d'occasion	2213	35 112

A l'image du Pays Basque espagnol, l'offre de logement social en Catalogne est adaptée à différents types de revenus plus ou moins élevés.

- *La Loi d'Urbanisme de 2002 et le décret de 2004 sur la promotion du logement accessible*

Cette loi, votée le 14 mars 2002, a été modifiée le 24 décembre 2004 par le **décret sur la promotion du logement accessible**, le développement durable du territoire et l'autonomie locale.

Elle oblige les communes dotées d'un Plan d'Aménagement Urbain Municipal (POUM, cf. page 86).

- à réserver 20% du foncier urbanisable et non urbanisable à caractère résidentiel pour la construction de logements de protection publique
- à favoriser la mixité sociale en limitant les fortes concentrations de logements sociaux dans le même secteur géographique.

Le décret de 2004 inclut la possibilité d'augmenter de 10% les réserves foncières destinées au logement social dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans les capitales de Comarca. Dans notre périmètre d'étude, cette condition ne concerne ainsi que Figueres, Roses et Castelló d'Empuries.

Cette loi oblige désormais les communes de plus de 10 000 habitants dotées de POUM de prévoir 30% de foncier destiné au logement social dans toute zone urbanisée ou à urbanisation future.

Pour rappel et à titre de comparaison, au Pays Basque espagnol la foncière de juin 2006 oblige les communes de plus 3000 habitants à réserver 75% des nouveaux logements construits en sol urbanisable à du logement public.

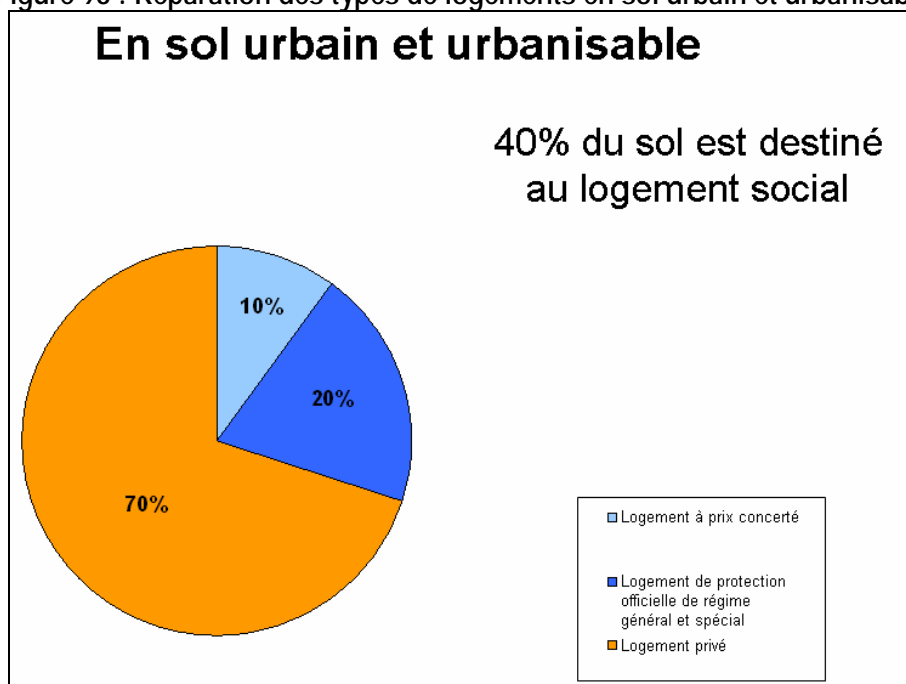
- *La Loi du Sol de 2007 de l'Etat espagnol*

Outre le cadre législatif catalan, l'Etat espagnol s'est également doté d'une loi, celle du 28 mai 2007. La mise en place de cette loi est justifiée par plusieurs motifs : la situation difficile du logement en Espagne due notamment à une hausse récente des prix de l'immobilier et du foncier, l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement plus interventionniste que le précédent (plus libéral), et à une volonté d'établir une jurisprudence constitutionnelle en matière de logement. Ainsi, les principaux objectifs de cette loi sont d'améliorer la transparence du secteur immobilier et la participation des citoyens à la prise de décision publique en matière d'urbanisme, de placer le développement durable au cœur des politiques urbaines, et enfin d'augmenter l'offre de foncier destinée au logement public. Ce dernier point est d'ailleurs

retranscrit dans la Loi d'Urbanisme catalane, qui oblige désormais les communes de plus de 10 000 habitants et les capitales comarcales dotées d'un PGOU ou d'un POUM de réserver un minimum de 30% du sol urbain ou urbanisable destiné à un usage résidentiel futur à du logement public. La part de logements public se répartit entre logements de protection officielle de régime général et spécial (20%) et logements à prix concerté (10%). (voir figure ci-dessous).

Les Communautés autonomes espagnoles, dont la Catalogne, doivent adapter cette législation à leurs propres lois foncières.

Figure 98 : Répartition des types de logements en sol urbain et urbanisable



- c. *Une série de plans et programmes successifs et en cours qui mobilisent beaucoup de moyens mais dont l'efficacité reste à évaluer*

Afin de palier le manque d'efficacité de la politique du logement de la précédente mandature du gouvernement catalan, la nouvelle majorité a décidé de lancer un certain nombre d'instruments faisant de la cause du logement une des priorités. Les principaux objectifs de ces programmes visent à augmenter le parc social, à mobiliser les logements vacants, à proposer des aides à la location, et plus généralement à promouvoir le logement locatif. Du fait du caractère récent de ces instruments, il est encore difficile de se prononcer sur leur efficacité.

- *Le Plan pour le droit au Logement 2004-2007*

Le Plan pour le droit au Logement 2004-2007 (*Pla per al dret a l'Habitatge 2004-2007*, PDH) a constitué une des premiers éléments tangibles d'un changement de politique qui prend conscience de la nécessité de produire en masse des logements, notamment sociaux.

Ses principaux objectifs étaient la réalisation de 42 000 nouveaux logements sociaux (comptant sur un investissement de 100 millions d'euros), le développement de la promotion de logements publics (en particulier en locatif social), l'organisation de la réhabilitation de logements anciens et la création d'offices municipaux du logement (centres d'information de la Généralité de Catalogne spécialisés dans les questions sur le logement). Dans notre périmètre d'étude, seule la ville de Figueres dispose pour l'instant de ce type d'office.

Le tableau ci-dessous présente les objectifs fixés par le Plan pour le droit au Logement 2004-2007. On constate que la part de logements publics à construire est censée augmenter d'année en année, notamment à destination du marché locatif.

Figure 99 : Objectifs par année du Plan pour le droit au Logement 2004-2007 en nombre de logements publics à construire

Type de logements publics	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Logements de protection officielle en locatif	2 000	3 200	4 700	6 100	16 000
Logements de protection officielle en accession	4 500	4 500	4 500	4 500	18 000
Logements de protection officielle à prix concerté	0	1 500	2 500	4 000	8 000
TOTAL	6 500	9 200	11 700	14 600	42 000

Source : Généralité de Catalogne

Le tableau ci-dessous correspond aux investissements consentis dans le cadre de ce plan pour les années 2004-2007.

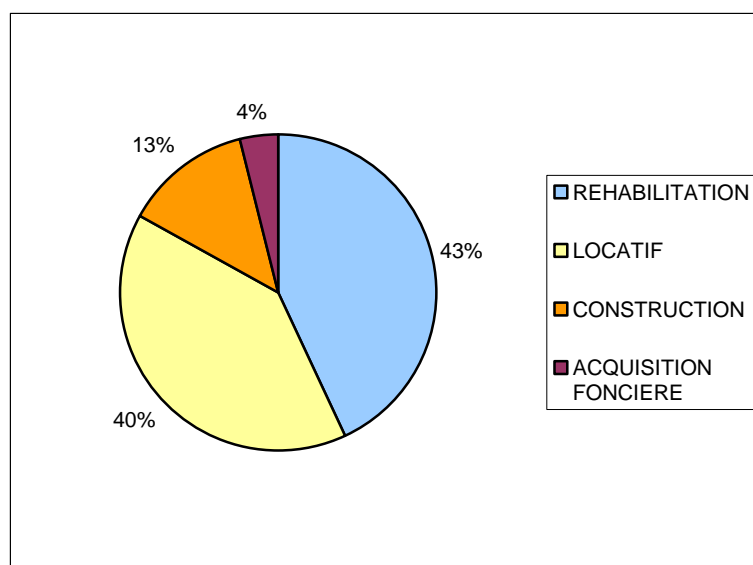
Figure 100 : Estimation en coût annuel du programme du Plan pour droit au Logement 2004-2007

Thématique	Programme	Subventions (en milliers d'euros)	Part (en %)
ACQUISITION FONCIERE	Subventions aux municipalités pour doter l'acquisition foncière destinée au logement social	4 000	3,8
LOCATIF	Appui à la promotion de logement social locatif	30 000	28,8
	Subventions à la location pour les familles en danger d'exclusion sociale	9 500	9,1
	Appui à la médiation sociale dans le logement locatif	2 500	2,4
CONSTRUCTION	Subventions à la promotion de logement social	12 500	12
	Subventions à la construction durable de logements sociaux	500	0,5
REHABILITATION	Réhabilitation du parc public de logements	30 000	28,8
	Réhabilitation par objectifs	10 000	9,6
	Réhabilitation du parc de logements vacants pour satisfaire les conditions minimales d'habitabilité	5 000	4,8
Total		104 000	100

Source : Generalitat de Catalunya

On constate ainsi que les investissements les plus importants du PDH concernent la réhabilitation et le secteur locatif. Le renforcement de cette offre est une tendance récente en Catalogne et fait écho à la prise de conscience nationale sur la faiblesse du marché locatif (l'Espagne est le dernier pays d'Europe en part de logements locatifs sur l'ensemble du parc de logements).

Figure 101 : Répartition des subventions par priorité du Plan pour le Droit au Logement 2004-2007

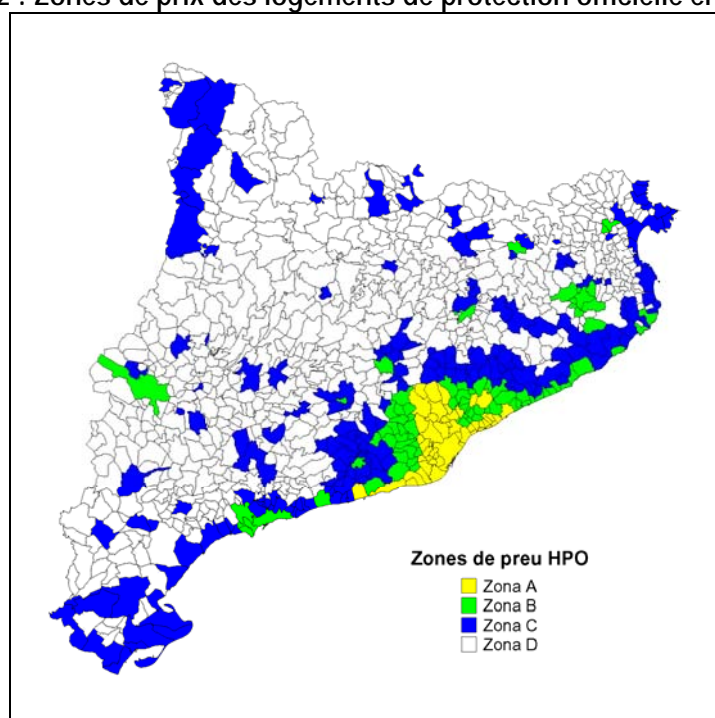


Source : MOT d'après Generalitat de Catalunya

Le PDH 2004-2007 classe les communes selon des prix maximaux (prix plafonds) de vente des logements publics. Ainsi, concernant notre périmètre d'étude, on constate qu'aucune commune ne se trouve dans la zone la plus chère (celle de Barcelone). Les prix les élevés en Alt Empordà sont

pratiqués dans les communes du littoral et de l'agglomération de Figueres, cette dernière étant la seule classée en catégorie B (cf. carte ci-dessous).

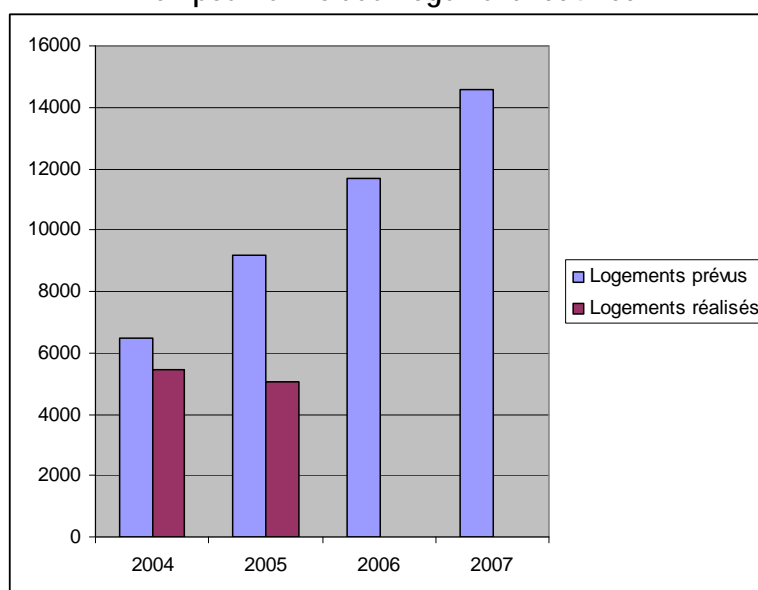
Figure 102 : Zones de prix des logements de protection officielle en Catalogne



Source: Generalitat de Catalunya

D'après les premiers résultats du Plan pour le Droit au Logement 2004-2007, le nombre de logements potentiellement réalisables par année est inférieur aux prévisions. On constate même que la production est en baisse entre 2005 et 2006 (voir figure ci-dessous). C'est entre autres à partir de ce constat qu'est née la volonté de mettre en place le Pacte National pour le Logement visant à renforcer les dispositifs de production de logements publics existants en Catalogne.

Figure 103 : Bilan des réalisations de logements publics en fonction des objectifs annuels du Plan pour le Droit au Logement 2004-2007



Source: Generalitat de Catalunya

- **Le projet de Loi pour le Droit au Logement**

Dans le contexte de l'absence de politique en faveur du logement tant en Catalogne que dans le reste de l'Espagne et en accord avec la position prise par le Parlement européen en matière de logement social, le Gouvernement catalan élabore depuis décembre 2006 un projet de loi pour le droit au logement (*Projecte de Llei del dret a l'Habitatge a Catalunya*) qui doit être approuvé d'ici fin 2007.

Cette loi aura pour principaux objectifs d'inscrire dans la Constitution catalane le droit au logement digne pour tous et le logement comme service d'intérêt général. Elle doit garantir la cohérence entre les projets résidentiels et les politiques de développement économique, la qualité des logements, une offre de logements sociaux importante, la lutte contre la discrimination dans l'accès au logement, la promotion de la mixité sociale et enfin de doter les organismes sociaux (INCASOL, ADIGSA, etc.) de moyens d'intervention plus importants pour la promotion, la construction, la réhabilitation et de la gestion des logements publics.

Les articles de cette loi sont relatifs à la promotion de nouveaux logements destinés à l'accession ou à la location, l'acquisition de logements sociaux ou vacants qui seront destinés au marché locatif, la préservation de l'offre de logements privés destinés au marché locatif, l'acquisition de foncier destiné à la construction de logements sociaux et enfin le respect du développement durable dans les travaux de rénovation ou de construction.

La mise en place de cette loi devrait inciter les communes de plus 3000 habitants à se mettre en conformité avec l'objectif de solidarité urbaine, c'est-à-dire de disposer d'ici 20 ans d'une part de 15% de logements sociaux minimum sur l'ensemble des résidences principales. Ces logements seront réalisés par l'administration publique ou en collaboration avec des promoteurs privés impliqués dans la politique du logement social. La loi prévoit en effet le renforcement des pouvoirs des communes pour délimiter certaines zones où elles peuvent exercer un droit de préemption urbaine dans le but de préserver l'environnement, de maintenir un accroissement économique ou de limiter le poids des résidences secondaires dans les constructions nouvelles.

Pour y parvenir, cette loi prévoit d'instituer différents instruments de planification qui prendront la forme de plans spécifiques à portée territoriale variable.

- Le **PTS Logement** : il s'agit d'un document d'orientation qui sera réalisé par les services du Département du Logement en collaboration étroite avec le Département de la Politique Territoriale de la Généralité. Si on le trouve au Pays basque espagnol, ce document n'existe pas en Catalogne sud. Pour remédier à cette absence, la nouvelle Loi du logement prévoit d'appliquer ce type de document à l'ensemble de la Catalogne. Il permettra de réaliser les objectifs du Plan Territorial Général en cohérence avec les Plans Partiels et les Plans Directeurs Territoriaux (dont celui de l'Empordà nous concernant).

Son but sera de donner une estimation des nécessités, des déficits et des déséquilibres en matière de logement. Il contiendra un recensement des sols résidentiels existants susceptibles d'accueillir ce développement, des sols résidentiels qui seront urbanisables dans les prochaines années, des logements publics (de protection officielle) existants par type et par localisation sur le territoire, des différents types d'occupation des logements (principal, secondaire et vacant) et de leurs évolutions prévisibles.

Ce diagnostic devrait permettre entre autres de quantifier les logements susceptibles de faire partie d'une offre sociale et d'évaluer la demande en termes de logements publics.

- **Les Programmes supra-communaux de l'habitat** : en l'absence actuelle de PTS Logement, d'un Programme d'action urbaine municipale (PAUM)¹³ ou d'un Plan Directeur Urbain (PDU), les municipalités désirant développer une politique de l'habitat à l'échelle intercommunale pourront se doter d'un Programme supra-communal de l'habitat, document d'orientation optionnel, financé et réalisé avec l'aide du Département du Logement. Il permet en outre à la Généralité d'acquérir des terrains en conformité avec la législation foncière en vigueur.

- **Le Plan Local du Logement**: les communes ne faisant pas l'objet d'un PAUM et désirant appliquer la politique sociale du logement au niveau municipal pourront cependant se doter d'un Plan local du Logement ciblant les nécessités et les mesures à adopter pour atteindre les objectifs à atteindre en terme de production de logement.

Ces deux types de documents seront réalisés pour une durée de 6 ans, au terme de laquelle il sera procédé à leur révision.

En plus de ces documents et afin d'atteindre les objectifs fixés, la loi donne la possibilité aux communes d'exercer un droit de préemption dans certaines zones délimitées, et de restreindre le nombre de résidences secondaires, notamment dans un souci de développement durable ou de maintien de l'activité économique.

Enfin, la loi prévoit de créer un Fonds de Solidarité Urbaine financé par la Généralité avec l'argent provenant des communes qui n'auront pas atteint le plafond des 15% de logements sociaux d'ici 20 ans. Il est géré par le département du Logement, destiné à apporter un soutien aux communes qui éprouvent des difficultés financières pour atteindre les objectifs fixés en termes de logements. L'ensemble de ces dispositifs (Plans locaux du logement, Fonds de solidarité urbaine, qui s'inspire en partie du Fonds d'aménagement urbain côté français, vocable du « droit au logement » et volonté de production de logements locatifs sociaux) s'inspire clairement des pratiques françaises.

- **Le Plan du Sol 2005-2010**

Ce plan, approuvé en 2006, est mis en œuvre par le Département de la Politique Territoriale par l'intermédiaire de l'Institut foncier catalan (*Institut Català del Sòl* ou INCASOL¹⁴) et est entièrement financé par la Généralité de Catalogne. Il est spécifiquement destiné à l'acquisition de terrains destinés à un usage résidentiel ou économique, afin de rééquilibrer le territoire de la Catalogne en logements et en activités.

Ainsi, les objectifs de ce plan prévoient sur l'ensemble du territoire de la Communauté autonome une capacité foncière constructible de plus de 120 000 logements neufs, dont près de 60 000 réservés au parc social, et pratiquement 36 000 000 m² de foncier destiné aux entreprises (voir figures 104 et 105)

L'acquisition de sol résidentiel est régie selon différents critères garantissant :

- des opérations de taille moyenne (environ 40 ha) garantissant la continuité avec la trame urbaine existante,
- une gestion concertée par la création de consortiums entre la municipalité concernée et INCASOL,
- une mixité fonctionnelle et sociale (50% de logement public minimum),
- la connexion au réseau de transport public (existant ou en projet),
- le respect de l'environnement et du développement durable,

¹³ Cf. page 86

¹⁴ Entreprise publique de production et d'aménagement de sol résidentiel et économique Cf. *Partie A.2.a.*

- le respect du cadre paysager,
- des équipements publics qui renforcent le lien entre le noyau urbain existant et le nouveau quartier.

Figure 104 : Objectifs du Plan du Sol 2005-2010 en matière de foncier résidentiel

Territoire	Superficie (en m ²)	Nombre total de logements potentiellement constructibles d'ici 2010	Nombre total de logements publics potentiellement constructibles d'ici 2010
Comarques de Gérone	3 920 000	18 912	8 572 (soit 45,3 %)
Catalogne	29 380 000	123 297	57 108 (soit 46,3 %)

Source : Généralité de Catalogne

Figure 105 : Objectifs du Plan du Sol 2005-2010 en matière de foncier destiné aux entreprises

Territoire	Superficie totale (en m ²)	Foncier destiné aux activités économiques (en m ²)
Comarques de Gérone	2 630 000	1 590 000 (soit 60,5 %)
Catalogne	35 480 000	15 480 000 (soit 43,6 %)

Source : Généralité de Catalogne

- ***Le Pacte national pour le Logement 2007-2016***

Le Pacte National pour le Logement (*Pacte Nacional per a l'Habitatge 2007-2016 ou PNH*), adopté le 8 octobre 2007, émane du constat par différents acteurs du logement de la situation de crise du logement que traverse la Catalogne en 2007. Ainsi, entre 1997 et 2006, si le salaire moyen en Catalogne a augmenté 30%, le prix des logements a augmenté de 245% pendant la même période. D'après les registres de candidatures à des logements sociaux, on estime à environ 200 000 le nombre de demandes pour l'ensemble de la Catalogne en 2007.

Ce pacte a vocation à créer un électrochoc parmi les différents acteurs du logement, publics comme privés, afin de répondre aux différents enjeux qui se posent en termes de logement. L'objectif est de produire en 10 ans plus de 400 000 logements dont 250 000 à caractère public afin de répondre à la forte demande en logements à des prix plus accessibles. Le PNH permettrait ainsi la production de logements sociaux et de développer le marché locatif, encore peu représenté en Catalogne. Les différents enjeux qui seront financés dans le cadre de ce plan sont l'amélioration de l'accès au logement (en particulier des jeunes), l'amélioration de l'état du parc de logements (réhabilitation de 300 000 logements), l'amélioration des logements des personnes âgées, la lutte contre l'exclusion sociale et résidentielle, et enfin la garantie d'un logement digne et adéquat aux foyers les plus mal logés. Le financement sera assuré principalement par la Généralité de Catalogne (à 94%), et dans une moindre mesure par les organismes et opérateurs privés concernés par la politique du sociale du logement (à 6%). Le coût total de ce programme est de 8 221 millions d'euros.

Pour y parvenir, le PNH prévoit de dresser l'inventaire de toutes les réserves foncières encore mobilisables pour y construire du logement, de localiser les nécessités foncières potentielles, de faciliter les procédures d'obtention de sol urbanisable, d'augmenter les disponibilités foncières des communes,

de mobiliser les terrains appartenant à l'administration et aux entreprises publiques, de proposer des aides à l'acquisition et à l'urbanisation du sol. Enfin, le pacte entend renforcer les deux principaux instruments de promotion foncière et immobilière, le Plan pour le Droit au Logement et le Plan du Sol d'INCASOL 2005-2010 sur la période 2007-2010, qui priorisent déjà le logement locatif et la réhabilitation de logements anciens. **Le PNH 2007-2016 constitue en quelque sorte un dispositif « chapeau » pour tous les autres programmes lancés jusque-là en les renforçant et en les coordonnant (moyens mis à disposition, nouveau cadre législatif).**

Le tableau suivant montre un instantané de la capacité foncière, calculée en nombre de logements publics potentiellement constructibles, inventoriée au sein des différents programmes (Plan du Sol d'INCASOL) et de tous les documents d'urbanisme au niveau local (Plans Généraux, Plans d'Aménagement Urbains Municipaux, etc.) ainsi que sur des sols libres appartenant aux municipalités et à l'administration ou aux entreprises publiques permettant de réaliser des logements publics.

Dans la province de Gérone, le PNH estime à 9148 le nombre de logements constructibles dont 2604 à caractère protégé ou concerté (soit 28,5% du total de logements). A titre de comparaison, sur l'ensemble de la Catalogne, la part de logements protégés sur la totalité de logements constructibles est estimée à 39,9% (en 2006-2007).

Figure 106 : Réserves foncières destinées à la construction de logements publics en Catalogne en nombre de logements potentiellement constructibles¹⁵

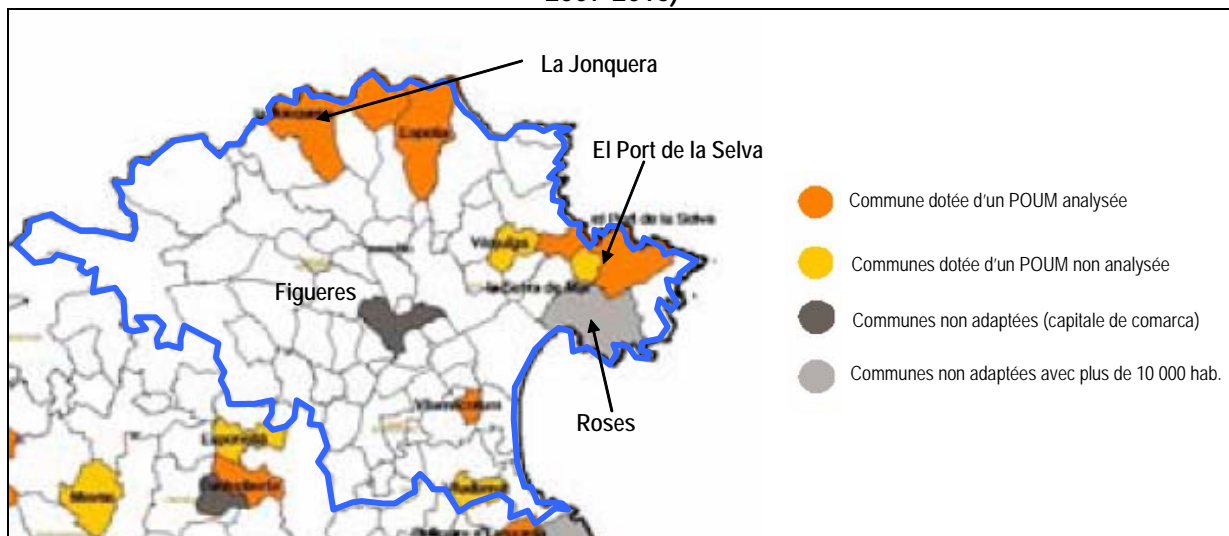
Ambit territorial	Tipus de pla	Data de la Informació	Sectors	Sostre	Habitatges	Habitatge protegit i Habitatge concertat		Habitatge dotacional	HP-HC-DOT estimació
						Sostre	Habitatges		
Reserves de sòl per a habitatge protegit, concertat i dotacional									
Barcelona	MPPGM	gener 2007	17	2.130.422	34.514	1.041.649	13.468	4.716	
	MPPD	gener 2007	2	66.642	802	28.200	8.723		
			19	2.197.064	35.316	1.069.849	22.191	4.716	26.907
Resta PGM	MPPGM	gener 2007	20	1.796.033	19.075	568.482	7.297	465	
	MPPD	gener 2007	10	3.355.891	16.745	379.984	6.357	333	
			30	5.151.924	35.820	948.466	13.654	798	14.452
Resta prov. BCN	POUM	setembre 2006	199	5.402.103	51.631	1.340.397	17.365		
Girona	POUM	setembre 2006	52	723.530	6.669	155.735	1.749		
Lleida	POUM	setembre 2006	44	533.058	4.706	106.596	1.400	23	
Tarragona	POUM	setembre 2006	36	1.874.198	22.780	503.038	6.265		
			331	8.532.889	85.786	2.105.766	26.779	23	40.203 ¹
Girona	MP PG/PD	setembre 2006	13	229.455	2.479	49.174	855	74	
Lleida	MP PG/PD	setembre 2006	9	219.617	1.865	62.721	842		
			22	449.072	4.344	111.895	1.697	74	1.771
Total Catalunya			402	16.330.949	161.266	4.235.976	64.321	5.611	83.333
Potencial en sectors urbanitzables no desenvolupats de planejament no adaptat. Municipis de +10.000 habitants o capitals de comarca. Demarcació de Barcelona									
PGM	SUD	gener 2007	15	1.084.591	9.789				
	SUND	gener 2007	18	1.171.451	15.140				
			33	2.256.042	24.929				7.479 ²
Resta prov. BCN	SUD	gener 2007	54	3.702.048	34.506				
	SUND	gener 2007	23	829.722	6.828				
			77	4.531.770	41.334				12.400 ²
Suma			110	6.787.812	66.263				19.879
Estimació global									103.212

Source : Généralité de Catalogne

A titre d'exemple, sur les 4 communes disposant d'un POUM analysé de notre périmètre d'étude, seules les communes de l'El Port de la Selvà et de la Jonquera ont réservés des terrains pour le logement social. La première dispose d'une capacité foncière pouvant accueillir 393 logements dont 122 à régime social (soit 31%), la seconde 361 logements dont 129 à régime social (soit 35%).

¹⁵ LEGENDE : Sostre : surface habitable; PGM : Plan Général Métropolitain de Barcelone ; POUM : Plan d'Aménagement Urbain Municipal ; MPPGM : Modification ponctuelle du Plan Général Métropolitain de Barcelone ; MPPD : Modification ponctuelle du Plan Directeur ; MPPG : Modification ponctuelle du Plan Général ; SUD : secteur urbain développé ; SUND : secteur urbain non développé ;

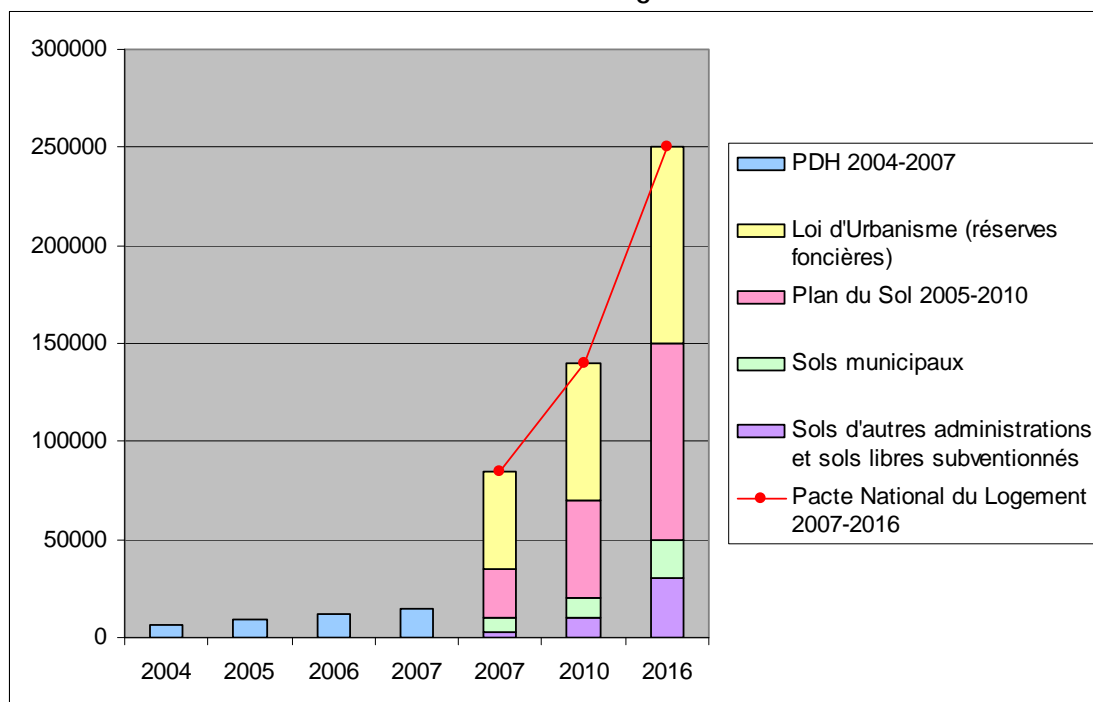
Figure 107 : Réserves foncières destinées au logement social en Alt Empordà (extrait du PNH 2007-2016)



Source : Generalitat de Catalunya

Le schéma ci-dessous présente une récapitulation du programme en fonction des objectifs des différents plans et des lois foncières en Catalogne. On constate ainsi que les objectifs du PDH 2004-2007 (42 000 logements publics en 2007) ont été revus à la hausse par le Pacte National du Logement (85.000 en 2007). Les objectifs prévus pour 2016 seront principalement réalisables grâce aux réserves foncières de la loi d'Urbanisme et aux actions d'INCASOL dans le cadre du Plan du Sol 2005-2010 (qui sera prolongé après 2010).

Figure 108 : Logements publics potentiellement constructibles en fonction des différents plans mis en œuvre en Catalogne



Source : Généralité de Catalogne

Dissymétries dans les modes et les moyens d'actions dans les secteurs du foncier et du logement

Côté français, en dehors de la présence classique des SEM et des bailleurs sociaux, on note le retard dans la mise en place d'outils permettant le diagnostic, la programmation et l'assistance à une politique ambitieuse et sur un périmètre pertinent dans le domaine du logement aidé, qui souffre de la cherté du foncier. On peut faire le même constat concernant les outils de portage foncier qui sont toutefois en cours de création sur le périmètre de l'agglomération de Perpignan : un Fonds d'Intervention Foncière (FIF) alimenté par l'Etat dans le cadre de la délégation des aides à la pierre et un EPFL se mettent en place même si des interrogations subsistent quant à leur financement, (pas encore de TSE mise en place). On note enfin le projet d'EPF d'Etat, en cours de gestation et dont l'articulation avec l'EPFL reste à définir.

Côté sud, des programmes nombreux et ambitieux sont lancés depuis le début de la décennie afin de combler le grave retard de la Catalogne en matière de production de logement social. Ces plans, initiés par la Généralité, présentent des objectifs très élevés et bénéficient de fonds importants comme de structures dédiées (différents services de la Généralité, Institut Catalan du Sol¹⁶), ADIGSA¹⁷. Une loi ambitieuse en matière de production de logements sociaux qui s'inspire des initiatives pionnières de la Communauté Autonome du Pays Basque ainsi que de certains dispositifs français est en cours de discussion ainsi qu'un programme d'acquisitions foncières. Néanmoins, on manque de recul pour avoir une évaluation juste de l'efficacité des dispositifs mis en place récemment.

Il convient toutefois de souligner que l'Alt Empordà, qui correspond à notre périmètre d'étude, est en pleine croissance mais relativement peu peuplé, et n'est donc pas le principal bénéficiaire de l'ensemble des programmes de production de logements et de foncier, principalement destinés à la métropole barcelonaise.

¹⁶ Entreprise publique de production et aménagement de sol résidentiel et industriel

¹⁷ Entreprise publique de gestion du parc immobilier

III. ORIENTATIONS ET PRECONISATIONS

A l'instar de ce que a été observé sur le littoral basque transfrontalier, le littoral catalan connaît une crise du logement d'autant plus forte que les politiques publiques dans ce domaine ont beaucoup tardé à se mettre en place et qu'en outre, ces espaces situés de part et d'autre de la frontière bénéficient d'un solde migratoire très important, notamment côté sud, entraînant une demande énorme en matière de logement et des conséquences importantes, tant en termes sociaux que dans la morphologie urbaine et les paysages de ces espaces.

Toutefois, pour de nombreuses raisons, liées à la configuration géographique de l'espace déjà analysée, et à un différentiel de prix relativement limité entre le côté nord et le côté sud, cette situation de crise n'a pas d'implications transfrontalières, tant en matière de stratégie résidentielle des résidents d'un côté de la frontière qui ne vont pas s'installer de l'autre côté, qu'en matière de politiques mises en place, qui ne tiennent pas compte de cette proximité frontalière.

Dans ce dernier chapitre, il s'agit de proposer des préconisations en fonction des problèmes identifiés et de leurs conséquences, tant en terme de contenu qu'en terme de mode opératoire pour dynamiser l'action des pouvoirs publics, notamment en concertation transfrontalière, à destination du versant français et du versant espagnol.

Les préconisations se répartissent en 2 catégories principales : la première concerne le renforcement des politiques au niveau local de part et d'autre de la frontière en s'inspirant réciproquement des bonnes pratiques du voisin : planification, zonage stricts et législation qui imposent désormais une production massive de logements sociaux côté espagnol, à développer côté français, accession sociale et pratique de la densité et de la qualité architecturale à développer côté français, locatif social à développer côté sud, spécificités de la zone frontalière à faire prendre en compte au niveau central côté français comme au niveau de la Généralité de Catalogne.

La deuxième catégorie concerne la coopération transfrontalière elle-même comme vecteur de l'amélioration de la situation du logement et du foncier en Catalogne transfrontalière, même si les interactions fonctionnelles dans ce domaine sont très faibles. Ce mode opératoire concerne la coopération technique : échanges d'expériences à travers la mise en place d'un groupe de travail technique, travail de communication, de traduction et de diffusion des documents de part et d'autre de la frontière, intégration de ce sujet à la dimension politique du projet de territoire de l'Espace catalan transfrontalier.

1. A destination du côté français



PROBLEMES IDENTIFIES

CONSEQUENCES

RECOMMANDATIONS

A destination du niveau local

A destination de l'Etat central / Etat en région

<p>Hausse des prix de l'immobilier et du foncier, déconnecté des revenus des populations locales</p>	<p>Exclusion sociale d'une catégorie de la population (chômeurs, RMIstes)</p> <p>Durcissement des campings et cabanisation de certains espaces</p>	<p>Développer des politiques et des outils fonciers et du logement (EPFL, PLH) afin de maintenir les coûts et inciter les bailleurs sociaux à faire du logement social. Les coordonner afin de fabriquer sur l'additionnalité des financements et non leur atomisation par la concurrence locale</p>	<p>Proposer de nouveaux outils adaptés au contexte local qui prennent en compte les politiques du voisin</p> <p>Inspirer les politiques françaises par des exemples catalans espagnols (accession sociale à la propriété, pratique de la densité)</p> <p>Diffuser en catalan et en espagnol certains documents centraux et traduire en français les principaux éléments des pratiques sud catalanes identifiées</p>
<p>Prolifération des maisons individuelles standardisées en lotissement</p>	<p>Epaississement de la bande littorale</p> <p>Extension de la tache urbaine</p> <p>Banalisation des paysages, médiocrité des développements urbains actuels</p> <p>Urbanisation de zones à risque et protégées</p>	<p>Travailler sur la planification et les documents d'urbanisme pour encourager une diversité des logements à l'échelle intercommunale et des SCOT</p> <p>Travail sur la qualité architecturale et la densité en s'inspirant des pratiques de la Catalogne sud</p>	<p>Prôner la prise en compte de la dimension transfrontalière dans les SCOT concernés</p>
<p>Faiblesse de l'interventionnisme public et fort retard dans la mise en place des politiques du logement et du foncier</p>	<p>Pas de SCOT opérationnel</p> <p>Plusieurs initiatives récemment lancées semblent concurrentes (EPF, etc.)</p> <p>Exclusion sociale</p>	<p>Achèvement des SCOT, coordination entre eux et prise en compte du transfrontalier</p> <p>Coordination dans les stratégies de création des 2 EPF (complémentarité des établissements à promouvoir)</p>	
<p>Absence de projet politique transfrontalier malgré une proximité culturelle évidente et quelques actions transfrontalières ponctuelles</p>	<p>Pas de vision concertée à l'échelle transfrontalière ni sur le plan politique ni sur le plan technique:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Difficulté du positionnement de la DDE 66 par rapport aux projets politiques transfrontaliers - Concurrence entre le Conseil Général et la Communauté d'Agglomération pour le leadership de la coopération transfrontalière <p>Le champ du logement et du foncier laissé en friche, tant sur la maîtrise des interactions transfrontalières, la gestion des effets-frontière, la connaissance de l'autre, les échanges de pratiques et la réflexion sur les outils</p>	<p>Lancement d'un projet politique transfrontalier global après les élections municipales en France en y associant l'Etat, le Conseil Général et la Communauté d'Agglomération sur une vision multi-échelles</p> <p>Développer une coopération technique (planification, logement, sol) entre les services compétents (DDE, communautés de communes, agence d'urbanisme, EPFL, etc.) et renforcer l'ingénierie au niveau de la Catalogne nord</p> <ul style="list-style-type: none"> - organiser des réunions - créer des groupes de travail - valoriser la présente étude (traduction, diffusion de synthèses) 	<p>S'associer au projet politique transfrontalier et jouer un rôle d'arbitre entre les collectivités locales sans cautionner les concurrences locales, ni en jouer</p> <p>Jouer un rôle d'interface entre la zone frontalière et l'Etat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Connaître les pratiques du voisin et s'en inspirer côté français - Attirer l'attention de l'Etat central sur la spécificité des zones frontalières - Produire des documents à destination du pays voisin et un guide valorisant les travaux existants



2. A destination du côté espagnol



PROBLEMES IDENTIFIES

CONSEQUENCES

RECOMMANDATIONS A destination de la Généralité de Catalogne et des municipalités

<p>Enorme croissance de la population</p>	<p>Crise du logement</p> <p>Forte densification de l'espace urbain par un recours à des immeubles élevés</p>	<p>Proposer de nouveaux outils adaptés au contexte local qui prennent en compte les politiques du voisin : développement du portage foncier et des financements publics en faveur du logement</p>
<p>Prix de l'immobilier et du foncier très élevés et forte demande d'accèsion fondée sur un référentiel culturel</p>	<p>Exclusion sociale, endettement maximal</p> <p>Faible recours au locatif, notamment social</p>	<p>Inciter les bailleurs sociaux à faire du logement social en locatif</p> <p>S'inspirer des exemples français, notamment en matière de locatif social et échanger sur ce sujet tant au niveau local que central</p>
<p>Evolution tardive des politiques en faveur du logement</p>	<p>Mise en place très tardive d'outils adaptés à la gestion du foncier et du logement</p>	<p>Maintenir le cap des réformes et les rendre plus lisibles</p> <p>Réaliser des évaluations des politiques mises en place</p>
<p>Faiblesse structurelle du projet politique transfrontalier malgré la proximité culturelle transfrontalière</p>	<p>Pas de vision concertée à l'échelle transfrontalière ni sur le plan politique ni sur le plan technique</p> <p>Le champ du logement et du foncier laissé en friche, tant sur la maîtrise des interactions transfrontalières, la gestion des effets-frontière, la connaissance de l'autre, les échanges de pratiques et la réflexion sur les outils</p>	<p>Participation à un projet politique transfrontalier global après les élections municipales en France en y associant l'Etat, le Conseil Général et la Communauté d'Agglomération sur une vision multi-échelles</p> <p>Développer une coopération technique (planification, logement, sol) entre les services compétents et renforcer l'ingénierie au niveau de l'ensemble de la Catalogne (Généralité et communes principales): Organiser des réunions Créer des groupes de travail Valoriser la présente étude (traduction, diffusion de synthèses)</p> <p>Echanger les expériences sur les pratiques et les contenus de part et d'autre de la frontière avec les collectivités locales et les services de l'Etat côté français</p> <p>Mettre en place des politiques coordonnées, voire communes, en particulier au sein du périmètre de l'Espace Catalan Transfrontalier et en faire un laboratoire d'expériences des politiques (notamment dans la zone de la Cerdagne et de la Jonquera).</p> <p>S'associer à 1 groupe de travail logement/planification et jouer un rôle d'arbitre entre les collectivités locales sans cautionner les concurrences locales (notamment côté français)</p> <p>- Connaître les pratiques du voisin et s'en inspirer côté sud catalan (locatif social, surtaxe foncière). - Attirer l'attention du Gouvernement catalan sur la spécificité des zones frontalières (Cerdagne, la Jonquera et Portbou notamment) - Produire des documents à destination du pays voisin et un guide valorisant les avancées législatives récentes</p>

ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE

I – FRANCE

A. Niveau régional

- Région Languedoc-Roussillon, « Le logement social, le région s'investit », *Le journal du Conseil régional du Languedoc-Roussillon*, Novembre 2005
- Région Languedoc-Roussillon/Comité Régional du Tourisme, *Les clientèles étrangères : les Espagnols*, 2005
- DRE Languedoc-Roussillon/Observatoire des transactions immobilières et des terrains à bâtir en Languedoc-Roussillon, *Transactions 2000 à 2004 : Appartements - Zone littorale*, 2005
- DRE Languedoc-Roussillon/Observatoire des transactions immobilières et des terrains à bâtir en Languedoc-Roussillon, *Transactions 2000 à juin 2006 : Appartements*, 2006
- DRE Languedoc-Roussillon/Observatoire des transactions immobilières et des terrains à bâtir en Languedoc-Roussillon, *Transactions 2000 à 2004 : Maisons - Zone littorale*, 2005
- DRE Languedoc-Roussillon/Observatoire des transactions immobilières et des terrains à bâtir en Languedoc-Roussillon, *Transactions 2000 à 2004 : Foncier - Zone littorale*, 2005
- DRE Languedoc-Roussillon, « Résidences secondaires : 30 000 propriétaires habitent à l'étranger », *Les cahiers Transports Aménagement en Languedoc-Roussillon*, n°32, décembre 2006
- DRE Languedoc-Roussillon, *Observatoire de la demande du logement social – Languedoc-Roussillon*, 2001
- DRE Languedoc-Roussillon, « La commercialisation des logements neufs au cours du second semestre 2006 », *Les statistiques de la construction en Languedoc-Roussillon*, septembre 2006
- DRE Languedoc-Roussillon, *L'état du logement en Languedoc-Roussillon en 2002*, 2002
- DRE Languedoc-Roussillon, *L'état du logement en Languedoc-Roussillon en 2003*, 2002
- DRE Languedoc-Roussillon, *Les besoins en logements en Languedoc-Roussillon, prévisions aux horizons 2015 et 2030*, novembre 2002
- DRE Languedoc-Roussillon, *Projet de création d'un Etablissement Public Foncier d'Etat de taille régionale en Languedoc-Roussillon – Diagnostic foncier*, juin 2006
- DRE Languedoc-Roussillon/ Préfecture de la Région Languedoc-Roussillon/ Mission Littoral, *Modalités d'application de la loi Littoral en Languedoc-Roussillon*, juin 2004
- Préfecture de la Région Languedoc-Roussillon, *Evolution des campings sur le littoral Languedoc-Roussillon – Etat des lieux*, juin 2006
- DIREN Languedoc-Roussillon, *L'environnement en Languedoc-Roussillon*, 2003
- DIREN Languedoc-Roussillon, *Diagnostic environnemental du littoral du Languedoc-Roussillon*, 2003
- Groupement de la statistique publique Languedoc-Roussillon, *Le littoral du Languedoc-Roussillon*, dossier n°2, novembre 2001
- Mission Littoral, *Traiter le phénomène de la cabanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon*, avril 2005
- CETE Méditerranée/ DRE Languedoc-Roussillon, *Français, étrangers, qui est propriétaire ? Résidences secondaires et locatives en Languedoc-Roussillon*, décembre 2006
- CETE Méditerranée/ DRE Languedoc-Roussillon, *Etude sur l'origine géographique de la propriété immobilière, Exploitation du fichier FILOCOM*, 2003
- Groupement de la statistique publique, *Le littoral du Languedoc-Roussillon*, dossier n°2, novembre 2001

B. Niveau départemental

- Préfecture des Pyrénées-Orientales, *Le projet d'action stratégique de l'Etat dans les Pyrénées-Orientales*, décembre 2004
- Préfecture des Pyrénées-Orientales, *Schéma de développement commercial du département des Pyrénées-Orientales*, novembre 2006
- DDE Pyrénées-Orientales, *Atlas du logement social au 1^{er} janvier 2006*, janvier 2006
- DDE Pyrénées-Orientales, *Evolution de la tache urbaine entre 2000 et 2004*, juin 2006
- Trésorerie générale de Perpignan, *Etat des lieux du département des Pyrénées-Orientales*, juin 2006
- Conseil Général des Pyrénées-Orientales/ Préfecture des Pyrénées-Orientales, *Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes défavorisées 2007-2009*, février 2007

B. Niveau local

- Syndicat mixte SCOT Littoral Sud/PROSCOT, *SCOT Littoral sud, Rapport de présentation, « Diagnostic »* mai 2005
- Syndicat mixte SCOT Littoral Sud/PROSCOT, *SCOT Littoral sud, Rapport de présentation, « Etat initial de l'environnement »* mai 2005
- Syndicat mixte SCOT Littoral Sud/PROSCOT, *SCOT Littoral sud, Scénarios de développement, besoin en urbanisation et spatialisation*, novembre 2006
- Communauté d'Agglomération Têt Méditerranée/ Conseil Général des Pyrénées-Orientales/ UDSIST/ Préfecture des Pyrénées-Orientales, *Plan de Déplacements Urbains de l'Agglomération de Perpignan, Diagnostic*, Mars 2002
- Pays Pyrénées-Méditerranée, *Diagnostic et analyse stratégique*, Juillet 1999
- Pays Pyrénées-Méditerranée/ Région Languedoc-Roussillon/ Préfecture des Pyrénées-Orientales/ Conseil Général des Pyrénées-Orientales, *Candidature du littoral transfrontalier catalan au patrimoine mondial de l'UNESCO*, 2006

II – CATALOGNE

A. Niveau de la Généralité de Catalogne

- Generalitat de Catalunya, *Pacte nacional per a l'habitatge 2007-2016*, octobre 2007
- Generalitat de Catalunya, *Mil dies de Govern 2004-2006*, octobre 2007
- Departament de Medi Ambient i Habitatge, *Projecte de Llei del Dret a l'Habitatge*, décembre 2006
- Departament de Medi Ambient i Habitatge, *El Pla per al Dret a l'Habitatge*, 2006
- Departament de Medi Ambient i Habitatge, *Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya*, 2006
- Departament de Medi Ambient i Habitatge, *Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya*, 2005
- Departament de Medi Ambient i Habitatge, *Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya*, 2004
- Departament de Política Territorial i Obres Públiques, *Pla territorial general de Catalunya*, 1995
- Departament de Política Territorial i Obres Públiques, *Pla director del sistema costaner*, mai 2005
- Departament de Política Territorial i Obres Públiques, *Pla director urbanístic dels àmbits del sistema costaner integrats per sectors de sòl urbanitzable delimitat sense el pla parcial aprovat*, décembre 2005
- Universitat de Girona, *Diagnosi Socioeconòmica i Territorial del Sistema Litoral Català*, mai 2004

B. Niveau de la Province de Gérone

- Diputació de Girona, *Evolution des principales variables socio-économiques dans la Province de Girona*, juin 2007

C. Niveau de la comarca d'Alt Empordà

- Departament de Comerç, Turisme i Consum, *Dossier comarcals, « Alt Empordà », 2004*
- Departament de Política Territorial i Obres Públiques, *Pla director territorial de l'Empordà, septembre 2006*

-

D. Niveau local

- Ajuntament de Figueres, *Plan General d' Ordenació General, avril 2000*
- Ajuntament de Roses, *Pla d'Ordenació Urbanística Municipal, mai 2005*
- Ajuntament de Port del Port de la Selvà, *Pla d'Ordenació Urbanística Municipal, avril 2004*

INTERLOCUTEURS INTERROGES

I – FRANCE

Caroline ABELANET

Chef de la cellule Etudes Générales
DDE Pyrénées-Orientales
2 rue Jean Richepin
66 020 Perpignan cedex

Marc ARNAUD

Chargé de la préfiguration de l'EPF d'Etat Languedoc-Roussillon
(dans les locaux de la DRE Languedoc Roussillon)
Tél : 04.67.20.50.97
marc.arnaud@equipement.gouv.fr

Gérard BROC

Directeur territorial
Communauté de Communes Albères-Côte Vermeille
Chemin de Charlemagne
BP 90 103
66 704 Argelès-Sur-Mer Cedex
Tél : 04.68.95.92.78

Hélène BROC

Communauté de Communes Albères-Côte Vermeille
Chemin de Charlemagne, BP 90 103
66 704 Argelès-Sur-Mer Cedex
Tél : 04.68.95.92.78

Géraldine CAPRANI

Chargée de mission Transfrontalier
Pays Pyrénées-Méditerranée
2 rue Jean Amade BP 14
66 401 CERET
Tél : pays.pyrenees.mediterranee@orange.fr
gcaprani@payspyreneesmediterranee.org

Béatrice CARRERE

Chef de service Développement Transfrontalier
CCI de Perpignan et des Pyrénées-Orientales
Quai de Lattre de Tassigny BP 941
66 000 PERPIGNAN
Tél : 04.68.35.66.33
beatrice.carrere@perpignan.cci.fr

Nello CHAUVETIERE

Chef du service de l'Aménagement, des Transports et de la Prospective
DRE Languedoc-Roussillon

520, allée Henri II de Montmorency
34064 Montpellier Cedex 2
Tél : 04.67.20.51.96
nello.chauvetiere @equipement.gouv.fr

Alain CHOUVENC

Observatoire foncier
DRE Languedoc-Roussillon
34064 Montpellier Cedex 2
Tél : 04.67.20.51.96
alain.chouvenc@equipement.gouv.fr

Bruno GRENIER

Directeur
Société d'économie mixte d'Aménagement Foncier et d'Urbanisme (SAFU)
5, rue de la Fusterie
66 000 Perpignan
Tél : 04.68.51.19.20
grenier-bruno@orange.fr

Marc LEROY

CETE Nord Picardie
2, rue de Bruxelles BP 275
59019 LILLE CEDEX
Tél : 03.20.49.60.00

Florent MARTICHE

Chargé de mission Développement Transfrontalier
Pôle développement Local / Europe
Conseil Général des Pyrénées-Orientales
32 rue Maréchal Foch
66 000 Perpignan

Philippe PARE

Directeur du Pôle Urbanisme
Communauté d'Agglomération Perpignan Méditerranée
19, Espace Méditerranée BP 20641
66 006 Perpignan Cedex
Tél : 04.68.51.76.36

Sylvia PENA

Chef de projet
Pays Pyrénées-Méditerranée
2 rue Jean Amade BP 14
66 401 CERET
Tél : 04.68.87.43.24
pays.pyrenees.mediterranee@orange.fr

Alain SIRE

Directeur Général Adjoint des Services
Pôle développement Local / Europe
Conseil Général des Pyrénées-Orientales
32 rue Maréchal Foch
66 000 Perpignan
Tél : 04.68.85.82.00
alain.sire@cg66.fr

Rosemonde VIGNAU-DOMENECH

Animateur foncier
Service Urbanisme
Communauté d'Agglomération de Perpignan Méditerranée
19, Espace Méditerranée BP 20641
66006 Perpignan Cedex
Tél : 04 68 51 64 00

II – ESPAGNE**Cristina CASAS FACERIAS**

Chef de service
Departament d'Accio Urbanistica i de l'Habitatge
Ville de Roses
Plaça de Catalunya 8 - 2n
17480 ROSES
Tel.: +34 972 25 24 00
planejament@roses.cat

Joan Francesc CASTEX-EY

Chargé de mission Affaires transfrontalières et internationales
Casa de la Generalitat de Generalitat de Catalunya
1, Carrer de la Fusteria
F 66 000 PERPINYA
Tél: 04.68.35.17.17
casaperpinya@gencat.net

Teresa GENIS ARMADA

Conseil Comarcal de l'Alt Empordà
C/ Nou 48
17600 FIGUERES
Tél: +34 972 50 30 88
ccaemp@ddgi.es

Trinidad BONATERRA

Conseil Comarcal de l'Alt Empordà
C/ Nou 48
17600 FIGUERES
Tél: +34 972 50 30 88
ccaemp@ddgi.es

Jaume FELIU

Chaire de Géographie et de Pensée territoriale
Université de Gérone
Plaça Sant Domènec, 3
Edifici Les Àligues
17071 GIRONA
Tél : +34 972 418 999
jaume.feliu@udg.es

Rafael GIMENEZ

Directeur des programmes
Institut d'Estudis Territorials
Passeig de Circumval·lació 8
08003 BARCELONA
Tél : +34 93 542 26 33
rafael.gimenezicapdevila@ietcat.org

Joan FALGUERAS

Architecte de la ville de Figueres
Mairie
Plaça del Ajuntament 12
17600 FIGUERES
Tél : +34 972 032 341
joanfalgueras@figueres.org

Maria Jose MESEGUER

Assesseur du Secrétaire au Logement
Département de l'Environnement et du Logement
Généralité de Catalogne
Diagonal, 523-525
08029 BARCELONA
Tél : +34932287100
mjose.meseguer@gencat.net

Table des figures et illustrations

Figure 1 : Périmètre d'étude du littoral catalan.....	8
Figure 2 : Les terroirs des Pyrénées-Orientales.....	9
Figure 3 : Périmètre d'étude côté nord catalan	10
Figure 4 : Répartition de la population par âge sur l'ensemble du périmètre nord catalan	10
Figure 5 : Carte des établissements de coopération intercommunale dans les Pyrénées-Orientales (extrait).....	11
Figure 6 : Variation de la population dans la zone d'étude de la Catalogne Nord de 1990 à 1999	12
Figure 7 : Population du périmètre d'étude en 1999	13
Figure 8 : Mobilité résidentielle dans le périmètre du PDU de Perpignan.....	14
Figure 9 : Les entreprises par bassin d'emploi en 2005.....	16
Figure 10: Part des actifs par secteur d'activité en Catalogne Nord en 1999	17
Figure 11 : Flux domicile-travail en Catalogne Nord	18
Figure 12 : Mobilité professionnelle dans périmètre du PDU de Perpignan.....	18
Figure 13 : Les quatre provinces de la Catalogne.....	19
Figure 14 : Comarcas de Catalogne	20
Figure 15 : Municipalités de l'Alt Empordà	21
Figure 16 : Vue des Albères depuis la plaine de l'Empordà (près de Espolla)	22
Figure 17 : Répartition de la population par âge sur l'ensemble du périmètre sud catalan en 2006	23
Figure 18 : Taux d'évolution annuel de la population par commune de l'Alt Empordà entre 1991 et 2001	23
Figure 19 : Taux de croissance annuel de la population dans l'Alt Empordà.....	24
Figure 20 : Evolution de la part d'étrangers dans la population du littoral de l'Alt Empordà (en %).....	24
Figure 21 : Origine de la population étrangère dans l'Alt Empordà.....	25
Figure 22 : Répartition de l'emploi par secteur d'activité dans l'Alt Empordà, 2002	26
Figure 23 : Evolution du nombre d'emplois dans l'Alt Empordà en 2001.....	27
Figure 24 : Classification des usages du sol dans l'Alt Empordà en 1997.....	28
Figure 25 : Espaces naturels et zonages de protection dans l'Alt Empordà	29
Figure 26 : Photo satellite de Ponteilla (Pyrénées-Orientales).....	31
Figure 27 : Lotissement à Trouillas (Pyrénées-Orientales)	32
Figure 28 : Construction de résidences principales dans le périmètre du PDU de Perpignan.....	32
Figure 29 : Centre-bourg de Llupia (Pyrénées-Orientales)	33
Figure 30 : Mas isolé dans la Plaine du Roussillon.....	33
Figure 31 : Vue aérienne d'Argelès-sur-Mer (Pyrénées-Orientales)	34
Figure 32 : Photo aérienne de Saint-Cyprien (Pyrénées-Orientales).....	35
Figure 33 : Image numérique 3D du Piémont des Albères	36
Figure 34 : Vue panoramique de Céret (Pyrénées-Orientales).....	36
Figure 35 : Données relatives au logement en Catalogne Nord en 1999	37
Figure 36 : Répartition des logements sociaux par commune dans les Pyrénées-Orientales en 2006	39
Figure 37 : Centre de Castelló d'Empuries	41
Figure 38 : Vue de Roses.....	42
Figure 39 : Vue satellite du Golfe de Roses et du Cap de Creus.....	42
Figure 40 : Photo satellite d'Empuriabrava	43
Figure 41 : Front de mer de la marina d'Empuriabrava (à Castelló d'Empuries)	43
Figure 42 : Part des logements libres initiés pour 1000 habitants en Alt Empordà et en Espagne entre 2002 et 2006	44
Figure 43 : Evolution du nombre de résidences principales entre 1960 et 2001	45
Figure 44 : Evolution de la population de l'Alt Empordà en période de congés	46
Figure 45 : Evolution comparée du point de vue démographique du nombre de logements produits par zone sur une période de 9 ou 10 ans	47
Figure 46 : Carte du projet d'Eurodistrict de l'Espace Catalan Transfrontalier	49
Figure 47 : Pays Pyrénées-Méditerranée.....	50
Figure 48 : Périmètre du rivage méditerranéen des Pyrénées.....	51
Figure 49 : Carte de l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée.....	52
Figure 50 : Le Perthus (France)	53
Figure 51 : La Jonquera (Espagne).....	54
Figure 52 : Logements sociaux HLM existants et demandes en instance au 1 ^{er} janvier 2006.....	56
Figure 53 : Comparatif des logements manquants et des demandes en instance au 1 ^{er} janvier 2005.....	56
Figure 54 : Prix du logement en 2000 et en 2006 en Catalogne Nord.....	57
Figure 55 : Prix comparés des appartements au m ² en 2005 sur le littoral catalan transfrontalier	59
Figure 56 : Prix comparés des maisons sur le littoral nord catalan en 2006.....	60

Figure 57 : Prix comparés des terrains sur le littoral catalan transfrontalier en 2006.....	61
Figure 58 : Etat d'avancement des Plans de Prévention des Risques Inondation.....	63
Figure 59 : Espaces naturels et zonages de protection en Alt Empordà	65
Figure 60 : Exemple de cabanisation d'une cazotte agricole.....	66
Figure 61 : Camping Domino à Canet-en-Roussillon.....	66
Figure 62 : Vue du Cap Peyrefite près de Cerbère.....	67
Figure 63 : Photo satellite de Saint-Cyprien (Pyrénées-Orientales).....	68
Figure 64 : Photo satellite du lotissement de Vert Vallon à Canet-en-Roussillon.....	69
Figure 65 : Consommation des sols entre 1978 et 1995 sur l'aire du PDU de Perpignan.....	70
Figure 66 : Evolution de la tache urbaine sur le périmètre des SCOT Plaine du Roussillon et Littoral Sud entre 2000 et 2004.....	71
Figure 67 : Lotissement à Trouillas.....	72
Figure 68 : Photo satellite de Saint-André (Pyrénées-Orientales).....	72
Figure 69 : Logements individuels en construction à Cerbère (Pyrénées-Orientales).....	73
Figure 70 : Maisons et lotissements récents à Cerbère.....	73
Figure 71 : Part des domiciliés en Espagne dans le parc de logements des PO en 2005.....	75
Figure 72 : Carte des établissements de coopération intercommunale dans les Pyrénées-Orientales (extrait).....	77
Figure 73 : Etat des documents d'urbanisme au 13/06/2007.....	78
Figure 74 : Classification des secteurs d'artificialisation des sols dans le DDALL des Pyrénées-Orientales (extrait).....	79
Figure 75 : Les quatre provinces de la Catalogne.....	81
Figure 76 : Municipalités de l'Alt Empordà.....	83
Figure 77 : Plans Territoriaux Partiels et Plans Directeurs Territoriaux en Catalogne en 2007.....	84
Figure 78 : Schéma de synthèse des différents documents de planification par niveaux de compétences en Catalogne Sud.....	85
Figure 79 : Les aires fonctionnelles de planification définies par le Plan Territorial Général de Catalogne.....	87
Figure 80 : Aires de coopérations intercommunales de l'Alt Empordà définies par le PDT de l'Empordà et disponibilités foncières.....	89
Figure 81 : Estimation du nombre de logements potentiellement constructibles en fonction des réserves foncières en Alt Empordà d'ici 2026 dans le PDT de l'Empordà.....	90
Figure 82 : Structure socio-économique du territoire de l'Alt Empordà (extrait du PDT de l'Empordà).....	91
Figure 84 : Zone littorale de Llança (extrait du PDUSC).....	94
Figure 85 : Photo satellite de Llança.....	94
Figure 86 : Zone littorale de Castelló d'Empuries (extrait du PDUSC).....	95
Figure 87 : Photo satellite de Castelló d'Empuries.....	95
Figure 88 : Secteur de Cadaqués (extrait du PDUSC-2).....	96
Figure 89 : Espaces naturels et zonages de protection en Alt Empordà.....	97
Figure 90 : Couverture du territoire de l'Alt Empordà en documents de planification municipale.....	98
Figure 91 : Promotion publique de logements réalisée par INCASOL à Figueres (données 2004).....	106
Figure 92 : Evolution de la promotion de logements publics selon le type de promoteur.....	106
Figure 93 : Evolution de la production de logements publics entre 2002 et 2005 en Catalogne.....	107
Figure 94 : Exemple d'opération mixte d'INCASOL à Figueres de valorisation de foncier.....	108
Figure 95 : Répartition des logements par province.....	108
Figure 96 : Aides à la réhabilitation de logements publics en 2005.....	109
Figure 97 : Opération immobilière d'ADIGSA à Portbou.....	109
Figure 98 : Répartition des types de logements en sol urbain et urbanisable.....	112
Figure 99 : Objectifs par année du Plan pour le droit au Logement 2004-2007 en nombre de logements publics à construire.....	113
Figure 100 : Estimation en coût annuel du programme du Plan pour droit au Logement 2004-2007.....	114
Figure 101 : Répartition des subventions par priorité du Plan pour le Droit au Logement 2004-2007.....	114
Figure 102 : Zones de prix des logements de protection officielle en Catalogne.....	115
Figure 103 : Bilan des réalisations de logements publics en fonction des objectifs annuels du Plan pour le Droit au Logement 2004-2007.....	115
Figure 104 : Objectifs du Plan du Sol 2005-2010 en matière de foncier résidentiel.....	118
Figure 105 : Objectifs du Plan du Sol 2005-2010 en matière de foncier destiné aux entreprises.....	118
Figure 106 : Réserves foncières destinées à la construction de logements publics en Catalogne en nombre de logements potentiellement constructibles.....	120
Figure 107 : Réserves foncières destinées au logement social en Alt Empordà (extrait du PNH 2007-2016).....	121
Figure 108 : Logements publics potentiellement constructibles en fonction des différents plans mis en œuvre en Catalogne.....	121