



Le quatre pages

plan urbanisme construction architecture

PUCA

N°26 | septembre 2015

Villes et ports fluviaux : les conditions d'une reconnexion

Tantôt industriels, tantôt urbains, minéraux puis naturels, complètement déserts ou assaillis par les passants : les paysages hétéroclites qui bordent les fleuves sont le reflet de l'histoire économique et industrielle des villes qu'ils traversent.

Les espaces portuaires se démarquent dans le tissu urbain par leurs emprises foncières. Ils couvrent de grandes étendues selon une logique souvent difficile à accorder avec les fonctions citadines plus ordinaires. Les préoccupations environnementales et la compétition territoriale ouvrent aujourd'hui un faisceau de choix cornéliens pour le devenir de ces terrains contraints mais convoités. Vaut-il mieux densifier les fronts d'eau afin de limiter l'étalement urbain ? Redéployer l'activité portuaire et créer des emplois localement ? Intensifier le transport fluvial pour concurrencer la route ? Ou préserver le bassin versant au nom du retour de la nature en ville ? Soit en langage urbanistique, comment mieux faire cohabiter les activités urbaines et industrialo-portuaires, pour quels objectifs et avec quels outils ? Le dispositif du « projet urbain » contemporain est-il opérant pour dépasser les divisions fonctionnelles ?

En situation, les cloisonnements semblent toujours de mise malgré les promesses de reconnexion. Toutefois, si certains blocages sont liés à l'outil (cultures de projet inconciliables, obsession du consensus), ils sont le plus souvent tributaires de causes plus globales (logiques du marché défavorables à la fonction portuaire, raideur des institutions, dispersion financière).

Aussi une reconnexion ville-port ne pourra se passer d'innovations à tout niveau : des cadres de dialogue plus ouverts aux parties prenantes locales, aux partenaires logistiques de la région ou des programmes visant la mutualisation des espaces et des flux. Ces pistes pourraient accroître l'influence et la visibilité des activités portuaires et modeler des paysages fluviaux polyvalents.

[La démarche]

Ce *Quatre pages* est tiré de la thèse en aménagement et urbanisme « *Villes et ports fluviaux : le projet comme dispositif de reconnexion ? Regards croisés sur Bruxelles et Lille* » réalisée par Kristel Mazy sous la direction de Philippe Menerault (Université de Lille 1), Jean-Luc Quoistiaux et Yves Rammer (Université Libre de Bruxelles). Soutenu en 2014, ce travail doctoral a été distingué par le **Prix de thèse sur la ville 2015** (prix spécial), délivré par le Puca et l'APERAU Internationale (Association pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Aménagement et Urbanisme).

Un positionnement hybride entre sciences et action

L'urbaniste s'interroge sur l'efficience du « projet urbain », en tant que dispositif d'action collective, dans la reconnexion entre les villes, leurs ports et leurs voies d'eau, réputés irréconciliables. Après un retour historique sur cette difficile relation, son étude en recense les enjeux et les facteurs de blocage à plusieurs échelles géographiques, notamment au travers de cartes et des tableaux croisant les niveaux de réflexion. Puis, elle choisit trois terrains en mutation situés à Lille et Bruxelles, des zones dites « charnières ». Elle compare leurs modes de gouvernance, leurs traductions spatiales, avant de proposer des pistes opérationnelles.

Lille et Bruxelles

Les deux métropoles ont un réseau hydrographique commun, ainsi qu'une histoire socio-économique et une démographie comparables. Fortement marquées par la désindustrialisation, elles partagent des problématiques similaires quant à la redynamisation de leurs territoires portuaires ou bordés d'eau, mais se distinguent quant à leurs systèmes politiques. L'activité portuaire est sous tutelle régionale depuis vingt ans à Bruxelles, tandis qu'à Lille, le transfert vers les échelons locaux date d'une dizaine d'années.



► Les relations villes-ports-fleuves : une déconnexion progressive

La mise à distance entre les villes, leurs ports et leurs fleuves, rivières ou canaux, a commencé à partir du XII^e siècle et se poursuit jusqu'à nos jours. Au fil des ans, les ports se sont peu à peu éloignés des centres urbains sous l'action de deux facteurs : des impératifs technologiques (l'exigence de besoins fonciers ou la proximité d'infrastructures de transport performantes) ou sécuritaires et une pression foncière et immobilière embrayée par la croissance urbaine. L'eau a également eu tendance à se raréfier en ville du fait de sa maîtrise progressive : que ce soit en vue d'une meilleure performance des voies navigables ou de l'amélioration de la salubrité publique, les travaux de canalisation, les voûtements et autres comblements ont bouleversé les paysages hydrographiques et fini par chasser l'eau de la ville. De plus, si au XIX^e, les espaces portuaires accompagnaient l'exploitation florissante des sols riches en charbon, la désindustrialisation les a, depuis, dépréciés symboliquement. Des pistes de réconciliation apparaissent aujourd'hui sous l'effet croisé de la montée des préoccupations environnementales et de la compétition territoriale : la voie d'eau et le port urbain trouvent une légitimité durable en tant que mode alternatif à la route pour le transport des marchandises tandis que les villes valorisent les aménités de leur front d'eau pour se distinguer. Ces dynamiques restent toutefois limitées par la tension foncière s'exerçant sur ces zones. Stimulée par les opérations de renouvellement des friches industrielles et infrastructurelles, celle-ci tend à prolonger la déconnexion engagée.

► De nouveaux engouements à la croisée d'enjeux urbains, portuaires et hydrologiques

Les dernières décennies ont été marquées par des reconversions emblématiques de *waterfronts*, amorcées dans les vil-

les maritimes (Boston, Baltimore, San Francisco, Montréal), diffusées ensuite dans les villes fluviales (Londres, Hambourg, Lyon, Nantes, Bordeaux). Devenus leviers de développement, les espaces entre les villes et les ports se retrouvent pris dans des enjeux urbains, portuaires ou hydrologiques, à même de générer des conflits d'aménagement. Dans un souci de lutte contre l'étalement urbain, ils apparaissent aux yeux des édiles comme des ressources foncières et bâties opportunes à densifier - sans compter l'attractivité que la proximité de l'eau leur procure. Ils suscitent également l'intérêt des acteurs portuaires depuis que le développement durable a transformé le fret fluvial en alternative partielle au réseau routier. Ports et voies d'eau sont désormais susceptibles d'intégrer un système de transport jouant la carte de l'intermodalité, voire une chaîne globale d'approvisionnement. Leur localisation, à l'interface des systèmes fluviaux, terrestres et ferroviaires et proches des bassins de consommation, leur confère un atout économique générateur de filières et d'emplois locaux. En attestent la création récente de zones logistiques et de centres de distribution dans de nombreux ports intérieurs européens. Dans cette veine, se retrouve également encouragé le transport de déchets ménagers ou de matériaux de construction. Enfin, les rivières et fleuves peuvent être considérés comme bassins versants, et à ce titre être concernés par les nouvelles politiques de gestion de l'eau prônant la protection du patrimoine naturel ou la réappropriation des berges par la population.

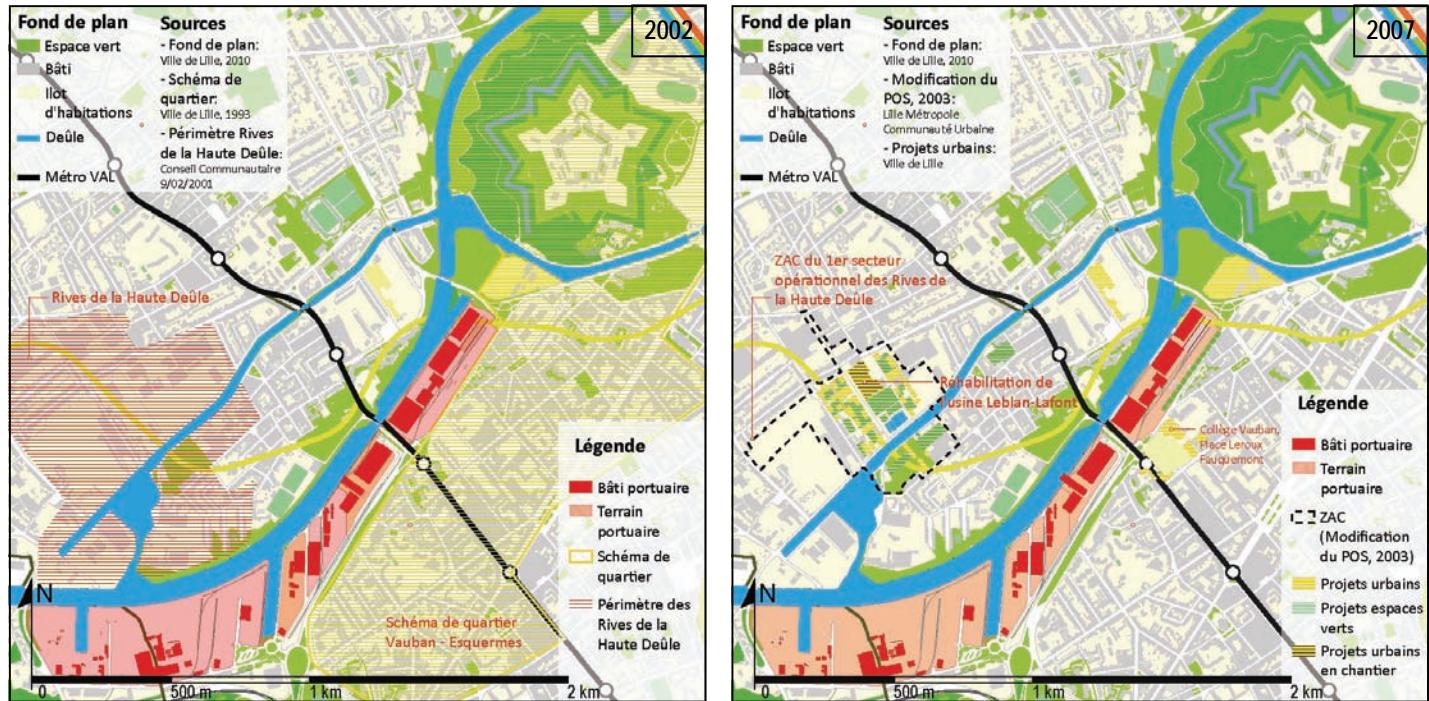
► La vision par « projet » : des décloisonnements en vue, mais incomplets

Les relations villes/ports engagent des territoires allant du quartier, à l'hinterland jusqu'au bassin hydrographique, c'est-à-dire qu'ils sont enchevêtrés dans des échelles de réflexion et des logiques fonctionnelles très disparates, pour certaines incompatibles. Le dispositif du « projet urbain », adopté dans les reconversions contemporaines, se révèle-t-il capable d'amorcer la reconnexion annoncée dans les politiques urbai-



Bruxelles : les quais (1904-1911) et les mêmes « quais » en 2008 (Fastenaekens, 2010)

Cartographie évolutive des projets à proximité du site « Port de Lille »



nes ? Sa démarche souple et transversale est-elle suffisante pour lever les contradictions et initier des formes inédites de mixité fonctionnelle ? D'un point de vue morphologique, l'outil urbanistique aurait tendance à maintenir matériellement les coupures sectorielles, sinon à créer « un système ville » en-serrant les sites portuaires et finissant par exclure, geler ou délocaliser leurs activités. D'un point de vue organisationnel, par contre, la mise en réseau d'acteurs autour d'un territoire ouvre des coopérations horizontales. Des ouvertures somme toute limitées : le modèle bruxellois donne aux décideurs davantage une fonction de contrôle que de proposition - l'horizon quinquennal de la tutelle régionale des activités portuaires n'aide pas non plus à garantir une vision à long terme. Idem pour le modèle de gouvernance lillois, dont la compétence portuaire est encore aux mains de l'État : il n'offre lui aussi que des scènes de dialogue limitées entre des acteurs endossant un rôle plus consultatif que décisionnel. Les cloisonnements entre champs d'action n'étant pas levés, le « projet urbain » risque d'accroître les rapports de force existants.

► Des espaces convoités localement, mais encombrés par des débats de plus grande échelle

Les difficultés à faire tomber les cloisonnements entre sphères urbaine et portuaire ne sont pas toutes imputables au « projet urbain ». A l'échelon régional ou métropolitain, le contexte institutionnel pèse fortement sur les rouages décisionnels, laissant peu de place à des réflexions sur l'articulation de logiques contradictoires, de sorte que les thématiques restent *in fine* cloisonnées au sein de la planification stratégique.



que. A l'échelon local, ce sont plutôt les cultures de projet divergentes entre les acteurs qui s'avèrent compliquées à concilier : quand les unes sont centrées sur l'action à mettre en œuvre, les autres se focalisent sur l'action finalisée. Difficile, de toute façon, de dépasser les clivages quand les discours des aménageurs reproduisent eux-mêmes la segmentation matérielle et la gestion compartimentée entre les mondes. Enfin, ces positions de tranchées s'arment dans le climat d'incertitude entourant le devenir des voies d'eau en milieu urbain : les débats économiques sur leurs futures affectations (réindustrialisation, poursuite de la tertiarisation,

etc.), la tension foncière générée par leur rareté et leur singularité, la dispersion financière en jeu (liée aux propriétés des terrains adjacents) encombrent les décisions locales. Si bien que la différence de rente foncière entre les fonctions urbaines (résidentielles, commerciales, touristiques) et industrialo-portuaires pourrait amener à accélérer la reconversion des ports vers d'autres activités, les logiques du marché étant plus favorables à l'économie résidentielle que productive.

► Pour conclure : la visibilité et la polyvalence comme conditions de reconnexion

Quelles nouvelles relations nouer entre les villes et les ports ? Si les cloisonnements entre fonctions persistent dans les représentations des concepteurs, les pratiques citadines semblent augurer d'une réconciliation possible. Les usagers envisagent les bords portuaires comme des endroits de « quiétude », « respirants », « capables d'ouvrir les sens ». Cette perception révèle leur méconnaissance de l'activité portuaire, soustraite à leurs yeux, mais dévoile aussi en filigrane que la « polyvalence » des lieux ne leur paraît pas insurmontable. A ce titre, les ports fluviaux pourraient s'inspirer des expériences menées chez leurs analogues maritimes. Côté gouvernance, ils pourraient reproduire des conseils associant autorités portuaires et acteurs locaux, des organes de coordination entre des ports situés dans un même ensemble géographique, voire la mise en réseau de partenaires liés à un territoire plus étendu (ports, aéroports, plates-formes logistiques, gestionnaires d'infrastructures). Soit élargir l'influence de l'autorité portuaire afin de lui procurer une plus grande visibilité. Côté programmatique, les activités compatibles pourraient être rapprochées : en les alternant dans le temps, en créant des zones de transition (bureaux à côté des

activités de service aux navires, parking fluvial, etc.), en les intégrant au-dessus des entrepôts ou en rendant accessibles des installations en dehors des heures d'exploitation. Côté communication enfin, des activités récréatives ludiques ou pédagogiques pourraient promouvoir son rôle. Ainsi, en mettant en avant sa fonction plus que son statut de « patrimoine industriel », ces diverses ouvertures du port sur la ville permettraient d'en montrer la participation active.



Vue du quartier « nord » urbain d'une interface ville-port, à Anderlecht (cliché L. Motquin)

Ce « quatre pages » est une publication destinée à faire connaître les principaux résultats ou enseignements de travaux de recherche, essentiellement ceux réalisés dans le cadre de programmes incitatifs initiés, financés et pilotés par le Puca, organe dédié à la recherche et à l'expérimentation rattaché à la Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature. Les données et les analyses présentées, sauf mention contraire, proviennent des rapports rédigés par les chercheurs. La sélection de ces éléments et leur mise en perspective n'engagent en revanche que le Puca.

Directeur de la publication

Emmanuel Raoul, Secrétaire permanent du Puca

Coordination

Bertrand Vallet

Rédaction

Béatrice Durand

Maquette, mise en page

Christophe Perrocheau

Chargé de l'action au Puca

Patrice Aubertel

Plan urbanisme construction architecture

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex

Tel. 01 40 81 24 72

<http://www.urbanisme-puca.gouv.fr>

ISSN : 2427-8912

Demande d'abonnement auprès de : christophe.perrocheau@i-carre.net



MINISTÈRE
DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE
DU LOGEMENT,
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DE LA RURALITÉ

[Pour en savoir plus]

« Villes et ports fluviaux : le projet comme dispositif de reconnexion ? Regards croisés sur Bruxelles et Lille », thèse en aménagement et urbanisme réalisée par Kristel Mazy sous la direction de Philippe Menerault (Université de Lille 1), Jean-Luc Quoistiaux et Yves Rammer (Université Libre de Bruxelles).

Pour plus d'information concernant le [prix de thèse sur la ville](#), voir le [site du Puca](#) ou le document de [synthèse de l'édition 2015](#).