

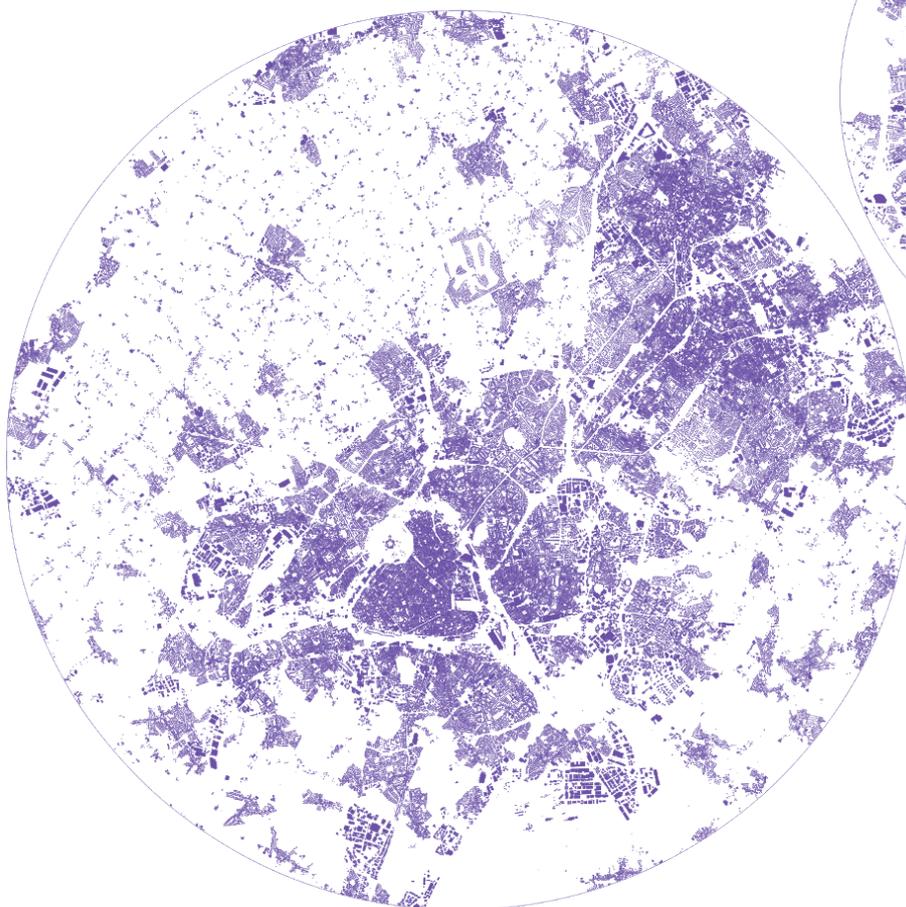
Synthèse réalisée par
Annette Groux, Geoffrey Grulois et Ana Scutari

Lille, Bruxelles, villes productives

Expériences croisées

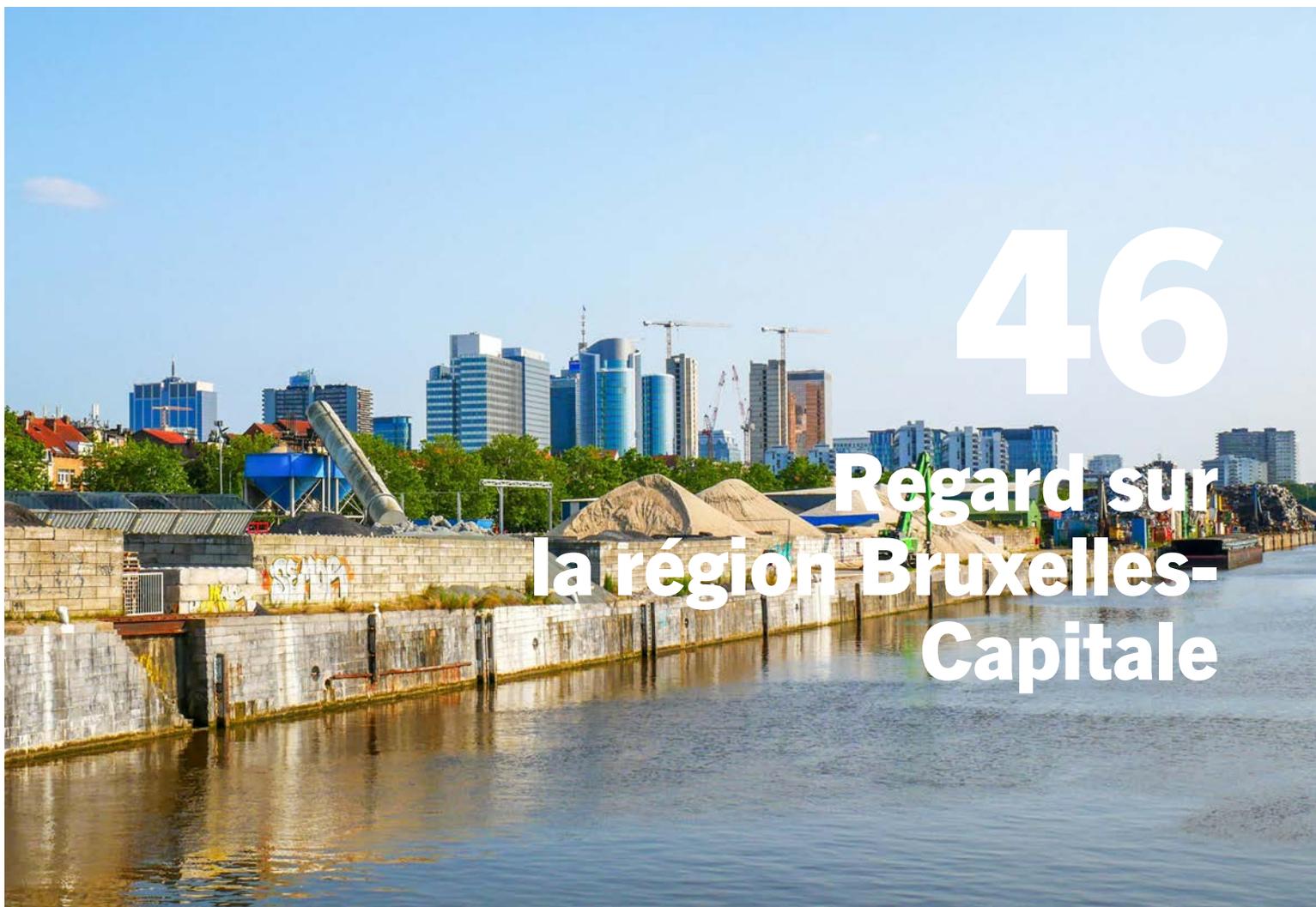
PLANIFIER LA VILLE PRODUCTIVE

ATELIER 3



SOMMAIRE

Avant-propos	4
Présentation des territoires	6
Introduction	8
Regard sur la métropole de Lille	12
Regard sur la région de Bruxelles-Capitale	46
Conclusion générale	62
Bibliographie	68
Institutions invitées	70
Crédits photographiques	74





12

Regard sur
la métropole
de Lille



62

Conclusion
générale

Le projet proposé par l'Université de Lille (France)¹ et l'Université libre de Bruxelles (Belgique)² compare deux territoires de tradition industrielle : la Métropole européenne de Lille et la Région Bruxelles-Capitale. Ces métropoles ont néanmoins subi une désindustrialisation importante et une bifurcation vers l'économie de services, puis vers une économie de la connaissance et de la créativité. Comment les acteurs de la fabrique urbaine envisagent-ils, dès lors, de réintroduire dans les tissus urbains denses de (nouvelles) activités productives alors qu'elles ont été délaissées par les politiques publiques depuis quarante ans ? La notion de "ville productive" sous-entend un retour des activités de fabrication dans les villes, ce qui implique des flux de matières ou de déchets, des machines et du bruit, un foncier ou des loyers moins chers, la circulation de camions ou camionnettes. Mais au-delà de ces caractéristiques, quelles représentations les acteurs de l'urbain ont-ils de ces activités productives à réintroduire pour composer une ville dense et mixte ? Par ailleurs, ces acteurs doivent imaginer l'avenir de leur territoire dans un contexte d'incertitudes économiques, sanitaires ou géopolitiques, tout en gérant les divergences de temporalité entre stratégie, planification et programmation urbaine.

Dans ce contexte, le projet propose de revisiter la chaîne de production de la fabrique de la ville à partir des représentations et des pratiques des acteurs de l'urbain (publics et privés). Comment ces acteurs s'approprient-ils les modèles économiques et/ou urbanistiques qui circulent dans leurs sphères professionnelles respectives ? Comment les traduisent-ils d'un point de vue stratégique et opérationnel ? L'hypothèse est que des débats politiques, du croisement des expériences tech-



AVANT-



niques, de la recherche de bonnes pratiques ou de la confrontation des imaginaires avec la réalité du terrain vont émerger des “villes productives” spécifiques aux contextes géographiques et aux rapports de force des acteurs en présence. Pour tester cette hypothèse, nous analysons les stratégies d’intégration des activités productives dans les territoires de la Métropole Européenne de Lille et de la Région Bruxelles-Capitale à trois échelles différentes : celle du grand territoire, celle du projet d’aménagement urbain et celle du projet immobilier.

Six ateliers d’échanges croisés entre les acteurs de Bruxelles et de Lille font chacun l’objet d’un livrable : 1) qu’entendent les acteurs urbains par activités productives ? ; 2) échelle et compétition territoriale ; 3) planifier la ville productive ; 4) ville productive et ville durable ; 5) Tissus et architecture de la ville productive ; 6) Enjeux fonciers de la ville productive.

L O LABORATORY
U R URBANISM
I S INFRASTRUCTURE
E ECOLOGIES



¹ Laboratoire TVES (Territoires, Villes, Environnement et Sociétés).

² Laboratoire LoUISE (Laboratoire Urbanisme, Infrastructures, Écologies et Paysage).

PROPOS

PRÉSENTATION DES TERRITOIRES

Lille et Bruxelles constituent deux terrains particulièrement intéressants pour explorer, dans une logique d'expériences comparées, la question de la localisation intra-urbaine des activités productives. Ce choix apparaît d'autant plus pertinent que les deux territoires institutionnels ont récemment signé un accord de coopération pour favoriser les synergies et partager les bonnes pratiques. D'un point de vue géographique, ces deux territoires présentent un contexte démographique analogue : 1 143 572 habitants dans la métropole lilloise contre 1 187 890 habitants pour la Région Bruxelles-Capitale en 2016. La densité régionale de Bruxelles atteint 7 504,18 habitants/km² pour une superficie de 162,4 km². Le système urbain hétérogène de la métropole de Lille s'étend quant à lui sur une superficie de 647,8 km². Même si les terres agricoles représentent 46 % de la superficie métropolitaine, l'espace urbain polycentrique, concentré autour des villes de Lille, Roubaix et Tourcoing, accueille une forte densité de population : plus de 6 000 habitants par km² à Lille et Tourcoing et plus de 7 000 habitants par km² à Roubaix.

Deux autres caractéristiques renforcent la pertinence de la comparaison des deux terrains : leur histoire économique et urbaine, d'une part ; les relations avec leur environnement proche, d'autre part. Les deux agglomérations ont en effet un passé marqué par la révolution industrielle du XIX^{ème} siècle. Le tissu urbain de l'actuelle métropole lilloise s'est constitué à partir de trois pôles principaux, Lille, Roubaix et Tourcoing, reliés entre eux au début du XX^{ème} siècle par les grands boulevards. A Lille, l'industrie complète une vocation de ville d'État (Préfecture...) alors que Roubaix et Tourcoing sont essentiellement nées de la révolution industrielle. Bruxelles, capitale de la Belgique depuis 1830, apparaît plus dense et mono-centrique, les développements industriels les plus nom-

Régions de Bruxelles-Capitale

Métropole Européenne de Lille

Population (2016)

1 187 890 habitants

1 143 572 habitants

Emplois industriels (2016)

18 091
(3% du total des
emplois)

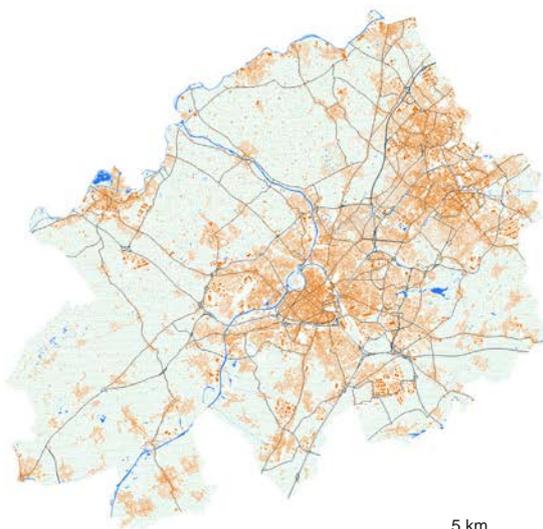
41 534
(8% du total des
emplois)

Source : IBSA

Source : INSEE



5 km



5 km

Source : Métropole Européenne de Lille, Région de Bruxelles-Capitale (Urbis). Réalisation : Ana Scutari

- Bâti
- Eau
- Voirie principale
- Espace vert et agricole

breux se localisant notamment sur le flanc ouest, le long du canal Bruxelles-Charleroi qui se prolonge vers l'Escaut et Anvers. Du côté lillois, les canaux (Deûle, Canal de Roubaix...) ont également joué un rôle important dans la structuration du tissu industriel. Tout cet héritage industriel constitue un patrimoine essentiel dans ces deux agglomérations. La reconversion d'usines ou d'entrepôts en nouveaux sites économiques tertiaires, dès les années 1980, est alors un symbole du devenir post-industriel des deux agglomérations, à l'exemple de Tour & Taxis (ancien entrepôt royal) à Bruxelles, d'EuraTechnologies (ancienne filature Le Blan) à Lille-Lomme ou de la Plaine Images (ancienne filature Vanoutryve) à Tourcoing. La question de la réintroduction d'activités productives en ville prend donc une charge symbolique particulière dans les métropoles de Lille et de Bruxelles.



INTROD

Annette Groux et Geoffrey Grulois

L'objet de ce livrable est d'analyser la manière dont les institutions locales lilloises et bruxelloises, inscrivent les activités productives dans leurs projets de territoire et *in fine* dans leurs documents de planification urbaine. Cette analyse se concentrera uniquement sur l'intégration de ces activités dans les tissus urbains constitués.

La ville productive, au sens manufacturier¹ du terme est depuis une quarantaine d'années, selon les territoires, un impensé en matière de politique publique. Le contexte environnemental qui s'impose à nous, ainsi que les contextes législatifs européen et national nous obligent à la sobriété foncière, notamment envers les espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF). Désormais le tissu urbain constitué doit fournir la ressource foncière nécessaire aux besoins du développement territorial tant en matière de logement, de mobilité, d'équipements, de commerces, de services, de nature en ville que d'activités productives.

Au XIX^{ème} siècle Le mouvement hygiéniste, tente déjà de bouter hors de la ville les industries nuisantes, mais c'est réellement le mouvement moderniste, promoteur du zoning, du mono-fonctionnalisme et du tout voiture, qui bannit réellement les activités productives les plus nuisantes hors des villes et surtout des zones résidentielles. Dans les années 80, la théorie de la reconstruction de la ville traditionnelle européenne portée par les frères Krier et Alfredo Rossi, en parallèle du new urbanism à l'américaine conçu par Peter Calthorpe et Dough Kelbaugh, en contrepied à l'urbanisme fonctionnaliste, remet la mixité fonctionnelle au cœur des réflexions et des

débats (Bricocoli, Savoldi, 2012). Après certaines critiques, ce modèle revient en force au début des années 2000. Concernant cette période, nous ne pouvons pas ici passer sous silence le développement du concept de renouvellement urbain (Jacquot, 2004) qui prône plus de mixité urbaine.

Se pose ainsi la problématique de la mise en oeuvre du multifonctionnalisme et des effets induits par la proximité voire la promiscuité de diverses activités urbaines et notamment celles des activités productives (flux de marchandises et de déchets, bruits des machines et/ou du trafic, risques, odeurs, pollutions diverses).

Planifier les activités productives en ville nécessite une connaissance fine de leur besoin programmatique tant en matière architecturale que d'aménagement, mais également de leur besoin en surface de foncier ou de surface de plancher. La prise en compte de ses activités dans la planification urbaine, va de pair avec les questions environnementales inhérentes, qu'elles soient liées aux externalités négatives ou aux opportunités en matière de pratiques vertueuses qu'elles représentent.

Ce livrable fera aussi écho aux quatre livrables à suivre, traitant de la logistique urbaine, des risques et nuisances (1) ; de la construction durable et de l'économie circulaire (2) ; de l'insertion dans les formes urbaines (3) et enfin des problématiques foncières (4).

Avant d'aborder la manière dont nos territoires d'études prennent en compte ces activités dans leurs documents

¹ Les activités de production agricole (agriculture urbaine) et de production créative (au sens immatériel) ne sont pas étudiées dans le cadre de ce programme de recherche.

UCTION

de planification respectifs, intéressons-nous plus largement à la place et au rôle de la planification urbaine stratégique dans la mise en œuvre des projets de territoire.

Comme le remarquent, en 2016, Christophe Demazière et Xavier Desjardins dans leur article de la revue *RIUR-BA*² intitulé « La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ? », certains détracteurs s'inscrivent dans la longue tradition des critiques de la planification, Antoine Grumbach, architecte et grand prix de l'urbanisme déclare ainsi que : « la complexité actuelle du monde » signe la fin des plans d'urbanisme », de son côté Francis Beaucuire³ en 2003, note à regret que « depuis un certain nombre d'années déjà... la planification, c'est fini, c'est du passé, c'est ringard ».

Les auteurs posent ainsi au conditionnel le fait qu' : « elle [la planification territoriale] serait obsolète avant même d'avoir été adoptée : n'est-elle pas également toujours en retard d'un cycle économique, d'une mutation sociologique, d'une innovation technologique ou encore d'une bifurcation stratégique ? », mais en même temps ils pointent le fait : « que cependant, malgré tous ces défauts supposés, déjà dénoncés dans les années 1990, la planification territoriale connaît, dans de nombreux pays, un retour en grâce certain. »

En France comme en Région de Bruxelles-Capitale, les législations en matière d'urbanisme et d'environnement des vingt dernières années donnent de nombreuses ambitions aux documents de planification⁴. Afin d'y répondre à l'échelle de territoires de plus en plus vastes, les collectivités et établissements publics compétents s'en-

gagent dans des démarches d'élaboration de multiples plans à plus ou moins long terme. Ainsi, à l'opposé d'une disparition de la planification, on assiste à une recrudescence des dispositifs plus ou moins formels : plan de déplacements ou de mobilités, plan de développement, plan guide, plan de qualité paysagère, plan d'aménagement, plan canal, vision partagée ? Paradoxalement, les contextes d'incertitudes récurrents ont plutôt tendance à multiplier les exercices de prospective.

Christophe Demazière et Xavier Desjardins énoncent un regain de la planification entre autres dans nombre de pays européens. En France, d'après les auteurs, la montée en puissance des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), aux compétences stratégiques de plus en plus élargies notamment en matière de planification, nécessiterait de concevoir avec les communes une vision partagée du territoire et inciterait à des réflexions stratégiques.

« Le territoire semble être devenu la “clé” pour résoudre un ensemble très vaste de problèmes publics : la consommation de ressources naturelles, la solidarité locale, le développement économique. Désormais le territoire partout, il est la réponse à tout, dans un singulier pluriel » (Vanier, 2015, p. 8) et la planification stratégique s'y référant “un moment privilégié pour exprimer cette « résolution territoriale » des problèmes. » (Demazière, Desjardins, 2016, p.4)

Ainsi, les démarches de planification stratégique seraient en capacité d'aborder les problématiques territoriales de manière de plus en plus intégrée, prenant en

² Revue internationale d'urbanisme.

³ P.45.

⁴ Pour la France : article L101-2 du code de l'urbanisme, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA0000031210062/2022-08-18/#LEGISCTA0000031212669



compte les besoins dans les champs de l'habitat, de l'économie, des mobilités, de la nature en ville, d'équipements. La dimension stratégique tiendrait dans le fait que ces démarches seraient en capacité « de prendre en compte un contexte économique et urbain en transformation et des changements inattendus, issus de demandes sociales nouvelles. » (Demazière, Desjardins, 2016, p.4)

Toutefois, on peut se poser la question de l'efficacité de ces démarches réflexives en contexte d'incertitude. La flexibilité attendue est-elle possible au regard de la lourdeur et de la temporalité des procédures à l'œuvre, même si, depuis une vingtaine d'années, ces dernières ont connu de nombreuses évolutions législatives introduisant une nécessaire souplesse ainsi que leur mise au service du projet ?

Par ailleurs, les dernières injonctions législatives européennes et nationales en matière environnementale et plus particulièrement autour de la question de la limitation de l'artificialisation des sols, semblent rebattre les cartes. La ressource foncière constructible se raréfie drastiquement, cela était déjà vrai depuis plusieurs décennies dans le contexte bruxellois très contraint spatialement, mais devient désormais une réalité incontournable pour le contexte lillois. Aussi le périmètre de « jeu » se restreint ; répondre aux besoins territoriaux dans ce périmètre resserré demande des approches innovantes en matière de mixité des fonctions. La planification stratégique ne peut ignorer cela. Les approches intégrées, prenant en compte tant les besoins résidentiels, de mobilité, d'équipements, de services, de commerces, de nature en ville que d'activités productives doivent permettre de définir et d'inscrire la mixité fonctionnelle dans le tissu urbain existant. Mais

les contextes d'incertitude de ces dernières années perturbent l'exercice de prospective inhérent à la planification stratégique et nécessitent une acceptabilité sociale renforcée et une adaptabilité des tissus urbains constitués, ce qui implique pédagogie, débats et négociations. Il est alors vertueux de se poser certaines questions d'ordre méthodologique :

« (...) comment situer la planification stratégique spatialisée par rapport à la norme juridique ? Peut-on vraiment considérer que les processus d'échange entre acteurs l'emportent sur les documents produits ? Suivant les approches nationales du droit, quelle est la place faite à la négociation ou à l'application de la règle ? La planification stratégique spatialisée est-elle de l'ordre de l'expérimentation ou est-elle appelée à incarner le droit commun ? Doit-on considérer que certains modèles de planification favorisent ou inhibent l'expression d'intérêts spécifiques ? » (Demazière, Desjardins, 2016, p.4)

Dans ce livrable centré sur la question d'une meilleure prise en compte des activités productives dans l'exercice de planification, nous aborderons, les contextes lillois et bruxellois. Tout d'abord, par un retour historique de la législation en matière de planification dans les deux territoires, puis par une approche plus contemporaine grâce aux interventions de plusieurs experts de la planification de part et d'autre de la frontière. Enfin les exemples des Ports de Lille et de Bruxelles, lieux historiques d'implantation de l'activité productive en cœur de ville, mais également de Citydev un opérateur bruxellois spécialisé sur ces questions, viendront illustrer la sensible question de l'insertion urbaine de ces activités et donc de leur prise en compte dans la planification stratégique.





1 REGARD SUR LA MÉTROPOLE DE LILLE⁵

DIDIER PARIS
ANNETTE GROUX





LA PLANIFICATION DES ACTIVITÉS PRODUCTIVES DANS LA MÉTROPOLE LILLOISE : UN DEMI-SIÈCLE D'ÉVOLUTION ; LE TEMPS LONG DE L'HISTOIRE

La localisation des sites d'accueil des activités économiques est, comme pour d'autres territoires, métropolitains ou non, l'un des sujets récurrents de la planification à Lille. Depuis la création de la métropole en tant qu'entité politique intercommunale, c'est-à-dire avec l'installation de l'ancienne Communauté urbaine de Lille (CUDL)⁶ le 1 janvier 1968, concomitante de la loi d'orientation foncière (LOF)⁷ en 1967 qui établit les outils contemporains de la planification : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), plan d'occupation des sols (POS) jusqu'aux évolutions ultérieures avec les lois de décentralisation à partir de 1982 et le passage au schéma directeur ; la loi de solidarité et renouvellement urbains (SRU)⁸ de 2000 et le passage au schéma de cohérence territoriale (SCoT) et au plan local d'urbanisme (PLU) et enfin la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des Métropoles (MAPTAM)⁹ en 2014 confirmant le passage de la « communauté urbaine » à la « métropole », pour en rester à l'essentiel ; le sujet a toujours été au cœur des préoccupations des acteurs métropolitains.

Retracer cette histoire permet de souligner l'articulation de cette problématique avec l'évolution politique et institutionnelle du territoire. C'est ce que nous proposons d'illustrer avec la frise historique (figure 1). Celle-ci est organisée selon trois repères temporels : le contexte national, le contexte politique local, le rappel de l'évolution des outils de la planification dans l'agglomération, qui se lisent le long des trois lignes supérieures de la frise. La quatrième est dédiée à la place accordée aux activités économiques. Ces activités relèvent principalement de la sphère productive, mais sans oublier le tertiaire, qu'il ne semblait pas opportun d'exclure ici, par rapport à une proposition transversale d'interprétation des évolutions sur le temps long de la planification.

Pour des raisons de lisibilité, la frise est décomposée en deux périodes chronologiques cohérentes : 1) depuis la création de la CUDL, l'adoption de la loi d'orientation foncière (LOF) et l'établissement par le recensement de l'INSEE d'une agglomération unique de Lille-Roubaix-Tourcoing (1966/1967/1968) jusqu'à la fin de la décennie 1990 ; 2) puis des lois Chevènement sur l'intercommunalité et solidarité et renouvellement urbain (SRU) (1999/2000) à 2022 pour la période la plus récente. Près d'un demi-siècle d'histoire, donc, mais c'est ce temps long qui donne la possibilité d'apprécier les grandes évolutions de la planification : les zones industrielles développées dès la fin des années 1960 constituent encore aujourd'hui les principaux pôles d'emplois structurant l'espace économique métropolitain.

1966						1998	
Contexte national	De Gaulle président 1966 : Loi portant sur la création des communautés urbaines : obligatoires à Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg - 1967 : Loi d'Orientation foncière (LOF) : nouveaux outils Planification-Urbanisme : SDAU, POS et ZAC	- Mai 68 - 1969 : Pompidou Président	- 1974 : Giscard président - Logement : l'aide à la personne (APL) se substitue pour partie à l'aide à la pierre.	1981 : Arrivée de la gauche au pouvoir (F. Mitterand) - 1982 à 1986 : lois de décentralisation. « maires bâtisseurs » : collectivités locales compétentes en planif. et urba. => S.D. (anciens SDAU)+ POS Régions = Collectivités territoriales	- 1988 : second mandat de Mitterrand.	Années 1990 : nouvelle lois pour de nouveaux documents qui vont monter en puissance progressivement : P.D.U., P.L.H... 1995 : Chirac président	
Contexte politique lillois	- Lancement du projet de Ville nouvelle à « Lille Est » (1967). - Augustin Laurent , maire de Lille, premier président (12/1967) de la C.U.D.L. (1/1/68)	- 1969 : création de l'EPALE. Etabl.Public d'Amgt de Lille-Est - 1970 : création de Villeneuve d'Ascq par fusion des trois communes du périmètre de la ville nouvelle (crainte d'être absorbées par Lille) - 1971 : Arthur Notebart succède à Augustin Laurent à la présidence de la C.U.D.L.	- 1973 : Pierre Mauroy succède à Augustin Laurent comme maire de Lille. - 1972 : Lancement du projet de métro automatique (VAL) et premiers essais.	1981 : Pierre Mauroy, maire de Lille, Premier ministre (jusqu'en 1984) - 1983 : Entrée en service du VAL. - 1986 : traité de Canterbury sur la création du tunnel sous la manche. Lille croisement des TGV Paris/Londres/Bruxelles.	- 1989 : Pierre Mauroy , Président de la C.U.D.L. - « Projet métropolitain » - 1990 : (re)création de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille- Métropole en vue de la révision du Schéma directeur. - 1990 : création du comité Grand Lille (coalition d'acteurs économiques)	- 1996 : candidature pour J.O. de 2004 : Lille remporte la finale française face à Lyon=> impact sur réflexion Schéma directeur métropolitain. La C.U.D.L. devient Lille Métropole Communauté Urbaine LMCU Années 1990 : ouverture vers le transfrontalier et vers le Bassin minier.	
Evolution de la planification de la métropole lilloise		1973 : adoption du SDAU de l'arrondissement de Lille (document d'avant la décentralisation : élaboration pilotée par l'Etat).	1975 : adoption du premier POS (Plan d'occupation des sols) communautaire ; 1 ^{er} POS intercommunal de France.	80' : Politique de la ville : D.S.Q. (Dev. Social des Quartiers)	- 1989 : projet d' Euralille 1 (ZAC / SAEM EURALILLE) ; inauguration en 1994. - 1990 : début révision S.D. , Schéma directeur - Pol. de la ville : Contrats de ville.	Années 1990 : révision compliquée du S.D. : recours de la Chambre d'agriculture. Conflit avec Ch.de Commerce et d'Indust. (zone industrielles sur terre agricole). Relance de la procédure en 1995 - « ville renouvelée » - 1994 : « G.P.U. » sur Roubaix et Tourcoing	
Economie, activités productives et enjeux de planification	Nb. compétences CUDL, dont : - Planification spatiale. - Aménagement, entretien et gestion de zones industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales. - Lille, Roubaix, Tourcoing définie comme agglo. par INSEE = recensement de 1968 Symbiose bâtiment industriels/tissu urbain (modèle classique agglo. industrielle)	Début grande période d'aménagement de zones industrielles, en particulier par la Chambre de Commerce et d'Industrie (Seclin : 1968)	- Poursuite aménagement Z.I. - Essor des zones commerciales (Auchan : Englos, Roncq) - Tertiarisation : Tour Mercure à Rbx-Tcq // Centre directionnel du Forum (Lille) = Métrop.d'équilibre - Axe tertiaire Grands boulevards - création de parcs d'activités dans la ville nouvelle (V Ascq)	- Aménagement économique : de la Z.I. aux parcs d'activités à V Ascq... et ailleurs - Dans tissu urbain, conversion friches textiles / tertiaire => acteurs privés. Ex : > « Lille Tertiaire » (David Avital) > Eurotéléport à Roubaix (SAR) - Densification axe tertiaire « Grands boulevards » - Développement des zones commerciales	- 1989 : projet d' Euralille 1 (ZAC / SAEM EURALILLE) ; inauguration en 1994. - 1990 : début révision S.D. , Schéma directeur - Pol. de la ville : Contrats de ville.	- « Bifurcation métropolitaine » - Euralille « Turbine tertiaire » - Exister sur la carte de l'Europe (Comité Grand Lille) ; carrefour des TGV - Poursuite du développement des parcs d'activités - Lille, second marché des bureaux en province après Lyon.	
1999						2022	
1999 : loi Chevènement (renforcement intercommunalité) et loi Voynet (LOADDT) Amgt du territ	2002 : second mandat Chirac 2007 : Sarkozy président	2012 : Hollande président	- 2014 : loi MAPTAM - 2014 : Elections municipales - 2015 : loi NOTRE : renforcement de la région en matière de planif => SRADDET - 2015 : nouveau découpage régional (13 au lieu de 22 en métropole)	- 2017 : Macron Président (1 ^{er} mandat) - 2018 : Loi ELAN (évolution du logement, de l'aménagement et du numérique)	- 2019 : COVID - 2020 : élections municipales. - 2022 : guerre en Ukraine - 2022 : Second mandat Macron=> évoque la notion de « planification écologique » ???		
- 2001 : Martine Aubry succède à Pierre Mauroy comme maire de Lille. - 2002 (jusqu'à aujourd'hui) : installation du Conseil de développement (selon LOADDT) qui rassemble la société civile (avis sur politiques publiques. Ex : saisine PLH, SCoT ou PLU	- 2004 : Capitale européenne de la Culture (Candidature parallèle aux JO en 1996): nouvelle image. - 2007 : « Aire métropolitaine de Lille » = Métropole+Bassin minier+Arras+Sambre) => appel à coop. (DATAR) = échec (dissolution 2014). - 2008 : 1 ^{er} G.E.C.T. en Europe : l' Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. - 2008 : Martine Aubry , présidente de LMCU	Martine Aubry candidate à l'investiture du P.S. pour l'élection présidentielle de 2012. - Prolongement de la capitale de la culture avec Lille 3000.	- Le Parti socialiste perd le contrôle de LMCU, pour la première fois depuis 1968. Damien Castelain élu président. - 2015 : LMCU devient Métropole européenne de Lille (MEL)* en application de la loi MAPTAM.	- 2017 et 2020 : Elargissement de la MEL à des communes périphériques du sud : passage de 85 à 95 communes. - Au sud, communauté de Communes du Pévèle-Carambault reste dans le SCoT de Lille.	- 2020 : la MEL, capitale mondiale du Design . - 2020 : prolongation du mandat de D.Castelain.		
- 2000 : PDU 1 - 2000 : nouveau S.D. cassé en Conseil d'Etat (affaire du « contournement sud » portée par Nord Nature Envir. 2002 : adoption du S.D. (valeur de Scot) ! élaboré en 12 ans! 2002 : révision du POS - 2000 : GPV Grand Projet de Ville - 1999/2002 : Début projet Euratechnologies (livré 2009)/ Rives de la Haute Deûle. - 2006 : Projet de l'Union	2004 : PLU 1 2005 : Politique de l'habitat : compétence habitat. 1 ^{er} PLH communautaire. 1 ^{er} Agenda 21 (2006). 2008 : lancement de la révision du SCoT. Concept de « ville intense »	- 2008/2014 : révision PDU 2 (2010), PLH 2 (2012); etc... - Lancement réflexion sur le projet Saint-Sauveur	Révision du SCoT inachevée	- 2017 : adoption nouveau Scot ! élaboré en 9 ans. !	- 2021 : Révision PLH 3 - 2020 : PLU 2 - obj. 2022 : Plan de Mobilité.		
- Politique des « Pôles d'excellence » : les « Eura » Euralille, Eurasanté, Euratechnologie.. - Parc de la Haute Borne- V.d'Ascq	- Essor des activités créatives : Pôle image (sur ancienne filature/ quartier de l'union), essor filière culturelle dans le prolongement capitale européenne de la culture	- Politique de zones industrielles dite des 1000 ha. - Réflexion parc d'activité du futur contribution du Conseil de Développement), - Inauguration du CETI (Roubaix) Centre européen du textile innovant (logique des « Eura ») sur quartier de l'Union	- Charte des parcs d'activité du XXI ^{ème} siècle.	Dans le SCOT : - Potentiel foncier dédié à l'économie = 2 630 ha - Réaffirmation du rôle moteur des pôles d'excellence - Pôle d'Excellence « Industrie » vallée de la Lys. - Favoriser tissu urbain mixte Hab/Éco. - Promouvoir les activités productives - Préserver sites multimodaux - Préserver améliorer qualité des sites industriels	- Démolition du Centre directionnel du Forum (Lille) - Programme de redynamisation des parcs d'activité : 28 M€/3 ans. 9 parcs ciblés sur les 180 du territoire de la MEL. - Réflexion pour favoriser l'éco. circulaire dans des bâtiments vides en zones d'activité (ex : ancien Castorama Lille- Hellemmes sur la zone du Heliu => offrir un bâtiment clef en main pour une activité de recyclage		

Figure 1 : Evolution de la planification de la métropole lilloise, 1966 à 2022 / Source : Didier Paris

La première époque (de 1966 à fin des années 1990) se caractérise par la mise en place et la montée en puissance des nouveaux outils institutionnels (CUDL) et de la planification (SDAU et POS), dans cette France pompidolienne qui s'affirme à partir de 1969. Après les événements de 1968, la réforme qui s'ensuit change radicalement le paysage universitaire. Des programmes lancés antérieurement (campus de la Cité scientifique et de Pont-de-Bois) sont rattrapés par la création des nouvelles universités de Lille 1, 2 et 3 (1970). Et le programme national des villes nouvelles trouve ici un ancrage autour de ces nouveaux campus, notamment celui de la Cité scientifique, le premier livré... au milieu des champs de betteraves. Il s'agit désormais de l'intégrer dans cette ville nouvelle de Lille-Est en construction (création de l'Établissement public d'aménagement de Lille-Est en 1969 (l'ÉPALE) et fusion des trois communes préexistantes en une seule en 1970 : Villeneuve d'Ascq).

La ville nouvelle constitue l'acte par lequel la toute jeune communauté urbaine (1968), qui tient ici le rôle d'un syndicat d'agglomération nouvelle (SAN), va construire son autorité et sa compétence en matière d'aménagement, notamment avec le pilotage du projet de métro automatique VAL (Villeneuve d'Ascq-Lille, devenu véhicule automatique léger) porté par son second président, Arthur Notebart.

C'est dans ce contexte foisonnant que, dès la fin des années 1960, s'ouvre une période d'aménagement de grandes zones industrielles, initiées par la communauté urbaine, dont c'est l'une des compétences importantes et/ou par la Chambre de commerce et de l'industrie (CCI) de Lille-Roubaix-Tourcoing, après fusion des trois anciennes entités fondées sur chaque pôle urbain. Pour ces aménagements, la communauté urbaine mobilise aussi sa compétence « voirie et espaces publics ». Il s'agit alors de permettre la modernisation des activités productives, souvent enserrées dans un tissu urbain trop contraignant. Le desserrement, un meilleur accès aux voies routières et autoroutières en cours de développement, l'abandon de bâtiments à étages hérités de la révolution industrielle pour des bâtiments rationnels en bardage sur un seul niveau, transforment le paysage industriel local. Mais déjà, l'industrie textile montre des signes de faiblesse : tout concourt à l'émergence des premières friches, dès le début des années 1970.

Le territoire de la CUDL est vaste (90 communes à sa création pour environ 600km²). Les territoires urbanisés jouxtent des espaces ouverts, largement consacrés à

l'agriculture. Ces espaces agricoles constituent dès lors une réserve foncière pour le développement industriel, de la frontière belge aux limites sud, vers le bassin minier du Pas-de-Calais, de Neuville-en-Ferrain à Seclin, le long du corridor industriel de l'A1, qui se met en place progressivement, puis celui de l'A22, vers la Belgique.

Cet essor des zones industrielles se poursuit pendant les années 1970, avec également celui des grandes zones commerciales, portées par des acteurs locaux comme Auchan et le groupe Mulliez, qui vont s'imposer rapidement à l'échelle nationale et internationale. Une stratégie foncière offensive leur permet de maîtriser des terres agricoles en périphérie de l'agglomération, le long des nouveaux axes de communication et des échangeurs. C'est aussi dans cette décennie que s'affirme la tertiarisation de l'économie métropolitaine. Elle correspond aussi à une stratégie de la DATAR, qui, avec sa politique des métropoles d'équilibre, veut favoriser le renforcement tertiaire des métropoles face à l'hégémonie parisienne. L'État soutient ainsi la construction de « centres directionnels » à Lyon (La Part-Dieu), Bordeaux (Meriadeck), Marseille (Centre Bourse). A Lille, juste à côté de la gare, le Forum assume cette fonction. Il vient alors accompagner le mouvement de construction d'immeubles tertiaires et de transformation de logements en bureaux dans la ville. Le Forum vient d'être démolé (2021) pour laisser place à un nouveau projet : c'est une page d'un demi-siècle qui se tourne.

Entre Roubaix et Tourcoing, la nouvelle tour Mercure, portée par la CCI, constitue un symbole pour un « versant nord-est » qui souffre de plus en plus et se sent abandonné alors que se construit la ville nouvelle plus au sud. Celle-ci voit la multiplication d'un nouveau produit, les parcs d'activités tertiaires, lotissements de bâtiments d'activités bien desservis qui maillent son territoire. Enfin, l'axe historique des grands boulevards, le fameux « Y » entre les trois grandes villes avec Marcq-en-Barœul au barycentre, desservi par le tramway d'Alfred Mongy depuis le début du XXe siècle, se densifie : notamment, d'anciennes villas cèdent la place à des immeubles de bureaux, et un véritable axe tertiaire se constitue progressivement.

Les documents de planification, encore placés sous l'autorité de l'État (avant la décentralisation), arrivent alors que les dynamiques sont lancées : le SDAU en 1973 et le POS en 1976, approuvé par l'EPCI quand bien même il se décline à l'échelle communale. Ils entérinent l'ouverture à l'urbanisation pour les années à venir : des lotissements de maisons individuelles pour

en finir avec un développement anarchique le long des routes, des zones d'activités pour accompagner le développement économique et la création d'emplois afin de mieux organiser la périphérie urbaine. Le périmètre du SDAU est alors celui de l'arrondissement de Lille. Les territoires ruraux du sud et du sud-est de la CUDL suivent la même tendance. Ces documents ont été élaborés pendant la fin des « trente glorieuses ». Ils entrent en application après le choc pétrolier de 1973, qui en marque l'épuisement et amplifie la crise, notamment dans le textile, plus sous l'effet de la mondialisation qui s'accélère, avec ses délocalisations qu'à cause du prix de l'énergie.

Les années 1980-1990 marquent un tournant essentiel, à Lille comme ailleurs : il s'agit presque d'un changement de paradigme en matière d'aménagement et de développement local. D'une part, à la suite des lois de décentralisation, la compétence en urbanisme est confiée aux communes. Les grandes villes françaises se lancent alors dans des « projets urbains » grâce aux maires bâtisseurs, Lille parmi les premières après Montpellier : Pierre Mauroy, ancien premier ministre, lance Euralille, au croisement des TGV entre Paris, Londres et Bruxelles (1989) et accède à la présidence de la CUDL, qui deviendra Lille métropole communauté urbaine (LMCU, 1996), pour y porter un projet métropolitain plus global. C'est le moment de la « bifurcation métropolitaine » (Paris et Stevens, 2000) : la société civile se mobilise (Comité Grand Lille en 1990, Conseil de Développement en 2002), une candidature olympique, très mobilisatrice, est lancée, ainsi qu'une autre pour la Capitale européenne de la Culture qui aboutira en 2004.

La politique de la ville, qui se met en place en France à partir de 1981, connaît ici une expérimentation de toutes les procédures (développement social des quartiers (DSQ), contrats de ville, grand projet urbain (GPU) etc.), en particulier dans le versant nord-est, à Roubaix, Tourcoing, Wattrelos... Le concept de « ville renouvelée », porté dans le SD par l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole (ADULM) à partir du début des années 2000, permet de transcender les différences entre les territoires. Il se veut intégrateur entre l'amélioration de l'habitat, le développement de l'économie et l'environnement.

Depuis la décentralisation, les documents de planification sont placés désormais sous l'autorité des collectivités locales. A Lille, à partir de 1990, un syndicat mixte de révision du Schéma directeur (SD), est constitué entre les EPCI et les communes isolées de l'arrondissement.

Celui-ci confie son élaboration à la nouvelle ADULM. Le processus est perturbé par plusieurs conflits, et aboutit en 2002, point de départ de la révision du POS intercommunal, élaborée dans le dialogue entre les communes et la CUDL, sous l'autorité de cette dernière.

Le sujet de l'activité industrielle occupe une place importante dans les débats. Notamment, l'un des conflits retardant l'élaboration du SD oppose la CCI, qui affiche une très grande ambition en matière de développement des zones industrielles (ZI), et la Chambre d'agriculture, qui souhaite protéger les terres cultivables au maximum. Celle-ci obtient gain de cause après un recours, pour une consommation foncière plus mesurée. L'élaboration du SD est relancée sur cette nouvelle base en 1995. Jusque 1999, et la loi Chevènement¹⁰ qui introduit une taxe professionnelle unique (TPU) au profit de l'EPCI (avant la réforme définitive de cette taxe sur les entreprises en 2010), les communes bénéficient encore de l'ancienne taxe professionnelle, et celles qui possèdent du foncier en périphérie d'agglomération, accueillent volontiers des zones d'activités, voire essaient de favoriser les arbitrages en leur faveur dans le SD. Après cette date, il faudra faire preuve de persuasion pour que certaines les acceptent encore chez elles.

Mais cette époque, depuis la fin des années 1970 jusqu'au début des années 1990 est également marquée par de grandes opérations de conversion d'anciennes usines textiles (châteaux de l'industrie) reconverties en logements, en établissement universitaire (filature Le Blan à Lille-Moulins), en centre des archives du monde du travail et en bureaux (Eurotéléport à Roubaix dans l'ancienne usine Motte-Bossut), mais aussi en centre d'activité tertiaire à l'initiative d'un promoteur spécialisé, David Avital (Lille Tertiaire). Le développement des activités tertiaires s'accompagne d'une consolidation du marché des bureaux de la métropole, l'un des deux principaux en province avec Lyon.

La première décennie des années 2000 marque à Lille la consolidation du fait métropolitain et de l'intercommunalité. Après la loi Chevènement, LMCU élargit ses compétences, notamment en matière d'aménagement économique, d'espaces naturels (2002) et de politique de l'habitat avec l'adoption du premier programme local de l'habitat (PLH) communautaire (2005). La décennie commence pourtant avec une grosse difficulté : le nouveau SD est annulé en Conseil d'État, notamment en raison du problème du contournement sud de la métropole, qui aurait traversé les champs captants qui contribuent à son alimentation en eau. Une nouvelle

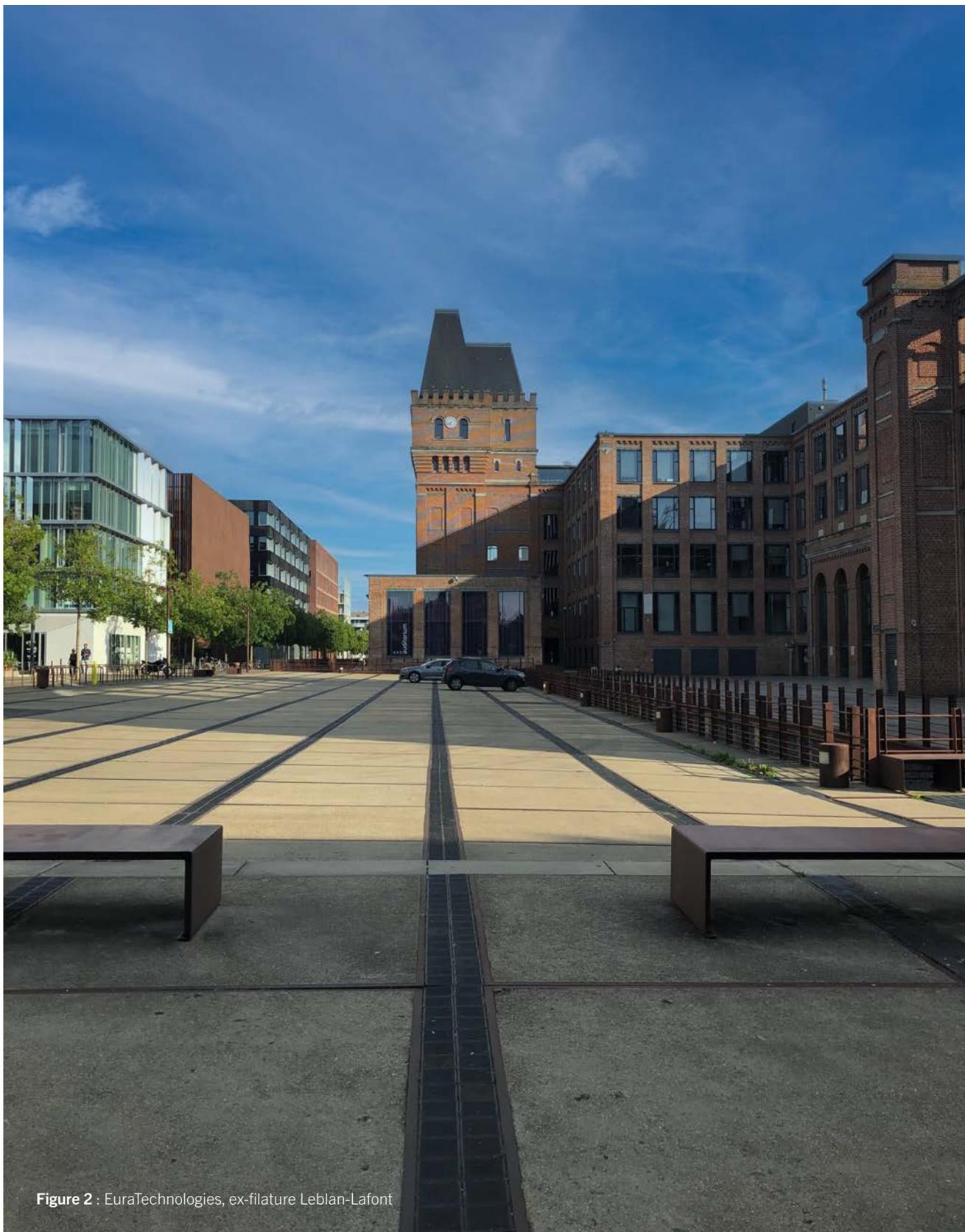


Figure 2 : EuraTechnologies, ex-filature Leblan-Lafont

version, sans rocade, est adoptée en 2002, avec valeur de SCoT. Le POS peut alors être révisé. La dynamique métropolitaine se traduit par l'instauration du premier PLH intercommunal (2005), le choix de Lille comme capitale européenne de la culture (2004) et la création de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, premier groupement européen de coopération internationale (GECT) d'Europe (2008).

Celle-ci est également visible dans la planification, en matière de développement économique. Le Schéma directeur porte l'idée des pôles d'excellence, les « euras ». Il y avait déjà Euralille, mais Eurasanté, lancé au milieu des années 1990 (création d'un GIE en 1996), se déploie progressivement sur 300 hectares au sud de Lille, en continuité du CHR. Dans le cadre de la politique nationale des pôles de compétitivité, le site est labellisé en 2005 sur le thème « Pôle Nutrition Santé Longévité ». Outre les hôpitaux, il accueille des entreprises (200 aujourd'hui, pour 3 700 emplois) et des centres de recherche (1800 chercheurs).

À l'ouest de Lille, le pôle EuraTechnologies est développé (inauguration en 2009) à l'initiative de l'élus lillois, Pierre de Saintignon, premier-adjoint. Le site est devenu l'un des plus gros incubateurs de start-up d'Europe dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC), avec la Station F à Paris ou la Factory à Berlin, partie prenante de la politique française de la French Tech (labellisation dès 2014). L'ancienne filature Le Blan-Lafont (figure 2) ainsi reconvertie constitue le bâtiment emblématique du projet urbain qui accompagne la démarche de développement économique : depuis 2004, le projet des Rives de la Haute Deûle est développé, au nom de LMCU, par la SORELI, une société d'économie mixte (SEM) locale. Un nouveau quartier d'habitat, implanté sur un ancien site industriel, le long du canal se met en place autour d'EuraTechnologies qui accélère la transformation sociologique (gentrification) des anciens quartiers ouvriers environnants. Le site regroupe aujourd'hui 300 entreprises et 4 500 emplois.

Cette logique des « euras » se prolonge avec la création d'Euralimentaire en 2016, autour du Marché d'intérêt national (MIN) de Lomme. D'autres pôles d'excellence sont identifiés par le SD. L'Union, entre Roubaix, Tourcoing et Wattrelos correspond à un site d'anciennes friches industrielles, largement détruites pour laisser place à un nouveau quartier en cours de développement, qui possède cependant une forte composante économique. Décidé au milieu des années 2000, le CETI, Centre européen des textiles innovants, est ouvert

en 2012 et participe du pôle de compétitivité UP-TEX. Surtout, dans un secteur où les anciennes usines textiles ont été conservées, un important pôle média s'est constitué, sous l'appellation de Plaine Images « le hub européen des industries créatives », ainsi que l'affiche son site internet. De fait le site regroupe des médias, trois écoles dans le domaine de la création vidéo, un incubateur, des capacités de production. Parmi les entreprises (140 pour 1 800 emplois aujourd'hui), la plus emblématique est sans doute Ankama, l'un des leaders mondiaux des jeux vidéo en ligne (Dofus, Wakfu...). Cette dynamique s'inscrit dans le prolongement d'une politique régionale lancée en 1984, qui porte la création du Centre régional de ressources audiovisuelles (CRRAV), qui devient PICTANOVO en 2013 après la fusion avec une autre entité, le Pôle-Images Nord-Pas-de-Calais. PICTANOVO est aujourd'hui l'un des grands pôles de production audiovisuelle en Europe, portant le tournage de nombreux films ou séries à succès au sein d'une filière audiovisuelle régionale en plein essor. Cette dynamique doit aussi beaucoup à la Capitale européenne de la Culture de 2004 qui modifie considérablement l'image de la métropole dans le domaine des industries créatives.

La priorité accordée au redéveloppement d'anciens sites industriels (Rives de la Haute-Deûle, l'Union, la Plaine Images) n'empêche pas le développement de parcs en extension urbaine, notamment la Haute Borne, lancée en 2003, qui vient prolonger la Cité scientifique à Villeneuve d'Ascq : un parc paysager de qualité sur 140 hectares, mais particulièrement peu dense, avec une part importante de parkings (la liaison au terminus du métro, à l'extérieur du parc, est très distendue) alors que le foncier économique s'affiche déjà comme un bien rare. La Haute Borne accueille plutôt des services et des laboratoires de recherche plutôt que des activités de production à proprement parler.

La dernière décennie (2010-2020/22) marque une nouvelle étape, notamment sur le plan institutionnel. Sur le plan politique, d'abord, les élections locales de 2014 portent à la tête de l'institution le maire d'une commune périurbaine. Le premier président non socialiste de la métropole, Damien Castelain (ancien vice-président de LMCU) succède à Martine Aubry. A la suite de la loi MAPTAM, la création de la Métropole européenne de Lille (MEL, 2015), qui remplace l'ancienne communauté urbaine, vient renforcer encore le fait métropolitain, avec un élargissement des compétences, comme la reprise de la voirie départementale sur son territoire. Ce dernier, par ailleurs, s'étend vers le sud après la loi

NOTRE¹¹ (2015) qui élève le seuil de population des communautés de communes: 10 communes rejoignent la MEL (2017-2020) qui passe à 95 communes. Au sud-est, la Communauté de communes du Pévèle-Carembault (CCPC) se constitue par fusion d'anciennes communautés de communes (2014) et empiète ainsi sur l'arrondissement de Douai, mais choisit de rester dans le SCoT métropolitain dont le périmètre déborde désormais de l'arrondissement de Lille. Dès 2008, le Syndicat mixte, désormais regroupant MEL et CCPC relance la révision du SCoT. Neuf ans sont nécessaires pour que le processus aboutisse (2017)... contre douze pour le précédent : la lourdeur du processus se confirme, malgré le léger mieux. Les autres documents d'urbanisme (PDU, PLH) sont également révisés.

En matière de planification et de développement économique, outre la consolidation de la politique des pôles d'excellence (inauguration du CETI en 2012, développement d'EuraTechnologies...), c'est le sujet de la quantité et de la qualité de l'offre foncière qui émerge : politique dite « des mille hectares » de zones d'activité, réflexion sur le parc d'activité du futur (Conseil de développement) et charte des parcs d'activité du XXI^e siècle. Le nouveau SCoT adopté en 2017 identifie l'objectif du développement des activités productives et fixe à 2 630 hectares le potentiel foncier dédié à l'économie. Il confirme à nouveau le rôle des pôles d'excellence dans l'animation économique du territoire métropolitain (lancement du pôle Blanchemaille à Roubaix en 2016) en même temps qu'il promeut la production d'un tissu urbain mixte habitat/activités économiques. Enfin, il souligne la nécessité d'améliorer la qualité des sites industriels et de préserver les sites multimodaux. A cette fin, un programme de redynamisation de 28 millions d'euros est lancé qui cible particulièrement neuf parcs.

Mais désormais, d'autres problématiques économiques émergent, notamment autour de l'économie circulaire, par exemple pour réutiliser des bâtiments à vocation économique abandonnés. Quelques expérimentations tentent à ce jour de trouver un modèle économique.

Le suivi d'un demi-siècle de planification révèle ainsi, dans cet exemple lillois, les changements quant à l'articulation entre les objectifs de développement économique et l'évolution des enjeux sociétaux. Les années 1970 sont ainsi celles de la création de grandes zones industrielles en périphérie au plus fort des « trente glorieuses », desservies par les rocade et autoroutes, permettant une réorganisation de l'industrie qui délaisse les anciennes usines héritées de la révolution industrielle.

En parallèle, la tertiarisation de l'économie génère une offre de bureaux, spontanée dans le tissu urbain (Lille, grands boulevards), ou organisée (Tour Mercure, Centre directionnel du Forum).

A partir du milieu des années 1980 aux années 1990, c'est la « bifurcation métropolitaine », symbolisée par Euralille, qui mêle les fonctions, mais repose avant tout sur le pari d'un développement des services autour de la nouvelle gare Lille-Europe. La consolidation métropolitaine intervient ensuite, dans les années 2000 et 2010, par l'évènementiel (Capitale européenne de la Culture), par la reconversion d'anciens territoires industriels dans une logique de projets urbains articulée à des pôles d'excellence économique (Rives de la Haute-Deûle / EuraTechnologies, L'Union / Plaine images...).

La restructuration institutionnelle de la métropole (création de la MEL, extension de son territoire, élargissement du territoire du SCoT) depuis 2015 s'accompagne d'une réflexion sur la nature et la qualité des parcs d'activité, avec la requalification des plus anciens. Mais désormais, dans le contexte d'un monde incertain, tant sur le plan géopolitique que climatique et environnemental, une nouvelle donne s'amorce. Il est clair que le modèle de développement et d'aménagement des territoires est en train de changer sous nos yeux. Le foncier, notamment économique, devient un bien rare (loi Climat et Résilience¹² de 2021) au moment où l'impératif de la réindustrialisation de la France et de l'Europe, s'avère plus prégnant : injonctions contradictoires qu'il faudra bien dépasser, d'une façon ou d'une autre. La question de l'impact environnemental des mobilités est également posée, ce qui n'est pas sans conséquences pour la localisation des activités et des emplois. Comment la planification se saisira-t-elle de ces nouveaux enjeux ? Les outils mêmes de cette planification sont-ils toujours adaptés au contexte actuel ? Il faut se poser la question de leur réactivité (à Lille, 12 ans pour l'élaboration du SD de 2002, 9 ans pour le SCoT de 2017) dans un monde de plus en plus mouvant ? Autant de questions qui devraient nourrir la recherche dans le domaine, durant les prochaines années.

LES OUTILS DE PLANIFICATION ET DE PROGRAMMATION AU SERVICE DES ACTIVITÉS PRODUCTIVES

LE SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE (SCoT)

Le SCoT (schéma de cohérence territoriale) de Lille Métropole a été approuvé en 2017 avec une visée prospective d'environ 20 années. Ce document de planification fixe les orientations et objectifs du projet de territoire à l'échelle du bassin de vie, il ne s'applique pas à la parcelle. Sa dimension opérationnelle est donc moindre que celle du document inférieur qu'est le PLU (plan local d'urbanisme), qui définit la vocation des sols et régleme l'aménagement et la construction. Le SCoT de Lille Métropole s'applique sur les périmètres de deux établissements de coopération intercommunale que sont la Métropole européenne de Lille (MEL) et la Communauté de communes du Pévèle en Carembault. La compétence de l'élaboration du SCoT a été transférée par ces deux EPCI au Syndicat Mixte du SCoT Lille Métropole.

Le SCoT encadre une planification stratégique de long terme qui s'inscrit sur une logique de développement durable, prônant le principe d'équilibre, de renouvellement urbain, de développement urbain maîtrisé et les principes de mixité sociale et de mixité des fonctions. L'intégration des activités productives en tissu dense relève notamment du sujet de la mixité des fonctions. Le SCoT a pour ambition de présenter un projet de territoire global et tente d'anticiper les évolutions. Ce document a pour objectif de trouver une cohérence, une complémentarité avec les autres composantes de la planification territoriale et propose une dimension intégratrice affirmée.

En matière d'économie, le principe est de créer un environnement attractif, qui conjugue développement économique et développement durable. Mais au-delà de servir une politique de développement économique, le SCoT de Lille Métropole a pour ambition d'afficher une stratégie d'aménagement économique territorialisée. L'économie est ici abordée dans toutes ces dimensions productive, résidentielle et présente, l'objectif vise à faciliter la cohabitation de différents usages et à inciter au dialogue entre élus, habitants et acteurs économiques afin d'aborder les questions d'acceptabilité sociale notamment des activités productives. Un autre objectif est de « réconcilier les économies entre-elles » : tertiaire, service aux entreprises, production.

La réflexion s'attache à préparer l'économie de demain et à développer l'emploi en s'adossant aux forces historiques du territoire. Il existe cinq grands écosystèmes économiques qui ont été identifiés dans le SCoT : la métropole marchande, la métropole touristique, culturelle et créative, la métropole agricole, la métropole des services à la personne et enfin la métropole durable. Dans le schéma directeur antérieur, le concept de métropole productive et durable était affirmé, mais désormais ce concept est abordé en tant qu'axe transversal, comme d'ailleurs le concept de métropole innovante. (Figure 3) Cette organisation en cinq grands écosystèmes énonce le projet de conforter les activités agricoles, de promouvoir les activités productives en favorisant le renouvellement urbain sur des anciens sites productifs ainsi que l'artisanat ; de prendre en compte les besoins en logistique de destination, offre tertiaire et commerciale, enseignement supérieur et recherche, tourisme ainsi qu'en immobilier d'entreprise.

Les principes fondamentaux du SCoT interrogent également la question de la modération foncière par l'optimisation et la densification. La consommation foncière à vocation économique en extension urbaine doit être limitée. Il est ici nécessaire de rappeler que le SCoT a été approuvé en 2017, avant le plan biodiversité de 2018 qui annonce l'objectif de zéro artificialisation nette, confirmé par la loi Climat et résilience d'août 2021. La mixité des fonctions, dernier principe évoqué dans le SCoT de Lille Métropole, doit permettre la valorisation des espaces déjà urbanisés par la régénération du tissu économique et le renforcement de la notion de ville des proximités en valorisant notamment les sites les plus accessibles par les infrastructures de transport.

Le développement de l'activité en ville est bien inscrit au cœur des préoccupations du projet de territoire décliné dans le SCoT, au travers du renouvellement urbain, de l'usage économe du foncier, de la mixité des fonctions ainsi que du rapprochement des emplois et des habitants. Afin d'optimiser la consommation foncière et la mixité fonctionnelle, la ville dense interroge les formes urbaines. En effet, afin de s'insérer dans le tissu dense, les activités productives doivent répondre aux mêmes principes d'aménagement et de construction que les autres activités, ce qui pose la question de leurs besoins spécifiques. Le SCoT ne cible pas particulièrement les activités productives, mais un travail d'identification et de qualification des sites d'accueil potentiels est proposé en fonction des types d'activités. Une cinquantaine de zones sont identifiées ainsi que cinq axes : l'axe historique de Lille Roubaix Tourcoing, l'axe canal (comme

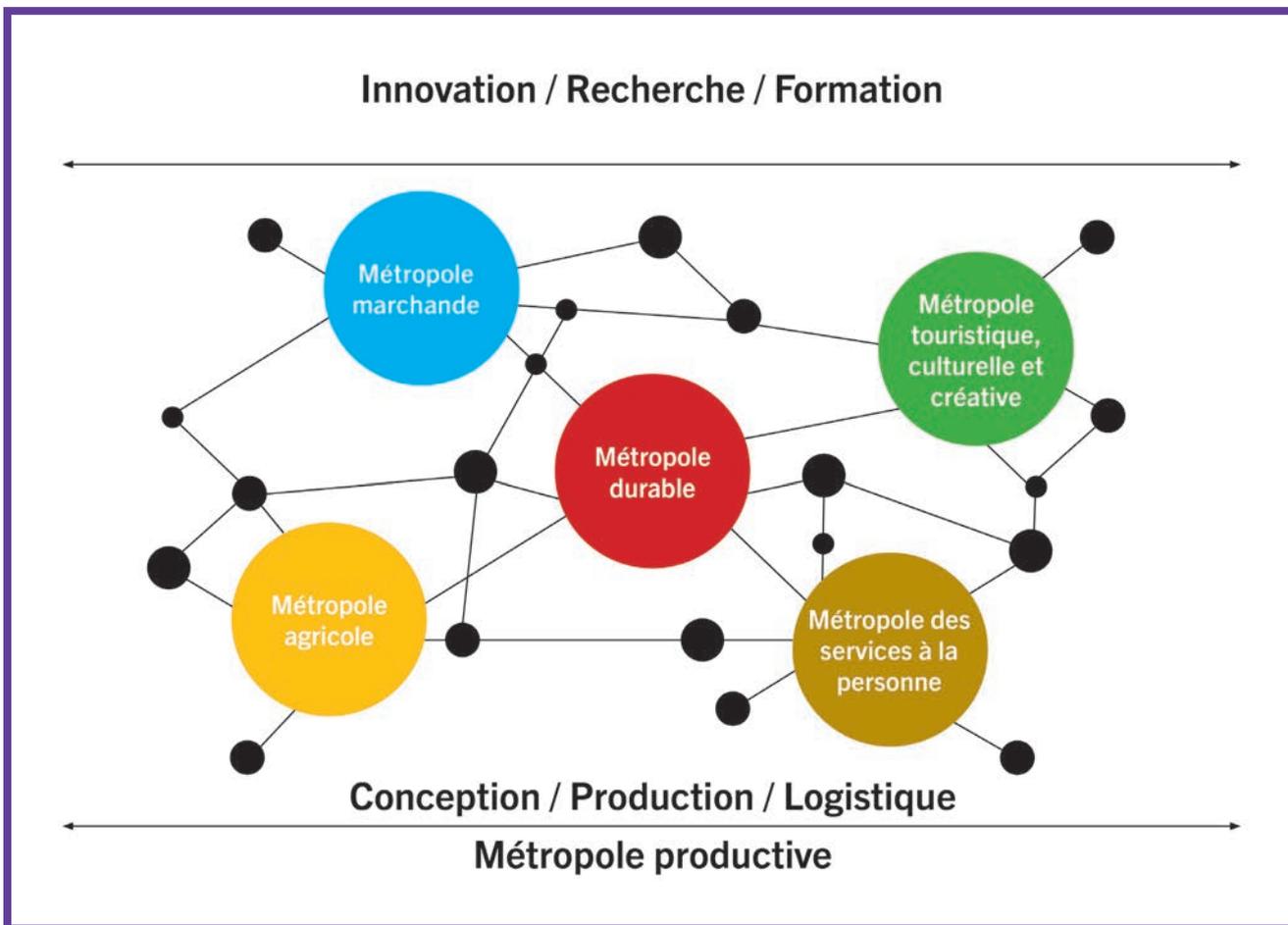


Figure 3 : Ecosystèmes économiques de la métropole de demain. Source : SCoT Lille Métropole / PADD (approbation 2017) ; ADULM

à Bruxelles), l'accès à l'aéroport et ce qui est nommé les entrées de la métropole. Il existe donc bien une volonté de production d'espaces à dominante économique ainsi qu'une politique de création de pôles d'excellence. Dix pôles d'excellence de filières prioritaires sont ainsi ciblés dont entre autres Euralille, Eurasanté, EuraTechnologies, Euralimentaire et pour les activités créatives La Plaine image (Figure 4 page suivante).

La production de sites économiques en situation de renouvellement urbain est privilégiée. Cependant, l'extension urbaine est encore possible afin de répondre à des besoins d'échelle métropolitaine et de proximité.

Le SCoT est un outil de planification à grande échelle, qui décline des orientations sur un pas de temps d'environ 20 ans, ce n'est pas un outil contraignant, ce sont

les PLU à un niveau hiérarchique inférieur qui ont cette faculté. La MEL, pour la deuxième fois depuis 2004, est en cours de révision du PLU, ce dernier devra être compatible avec le SCoT et donc prendre en compte les principes d'aménagement déclinés ci-dessus ainsi que l'objectif de zéro artificialisation nette officialisé par la loi climat et résilience d'août 2021. La question de la mixité des fonctions et donc de l'accueil d'activités productives en zones denses devra être privilégiée, encouragée et encadrée. Mais il faut pour cela travailler à une meilleure acceptabilité sociale et battre en brèche certains *a priori*, ce que la MEL a engagé dans le cadre de la dernière révision du PLU métropolitain.

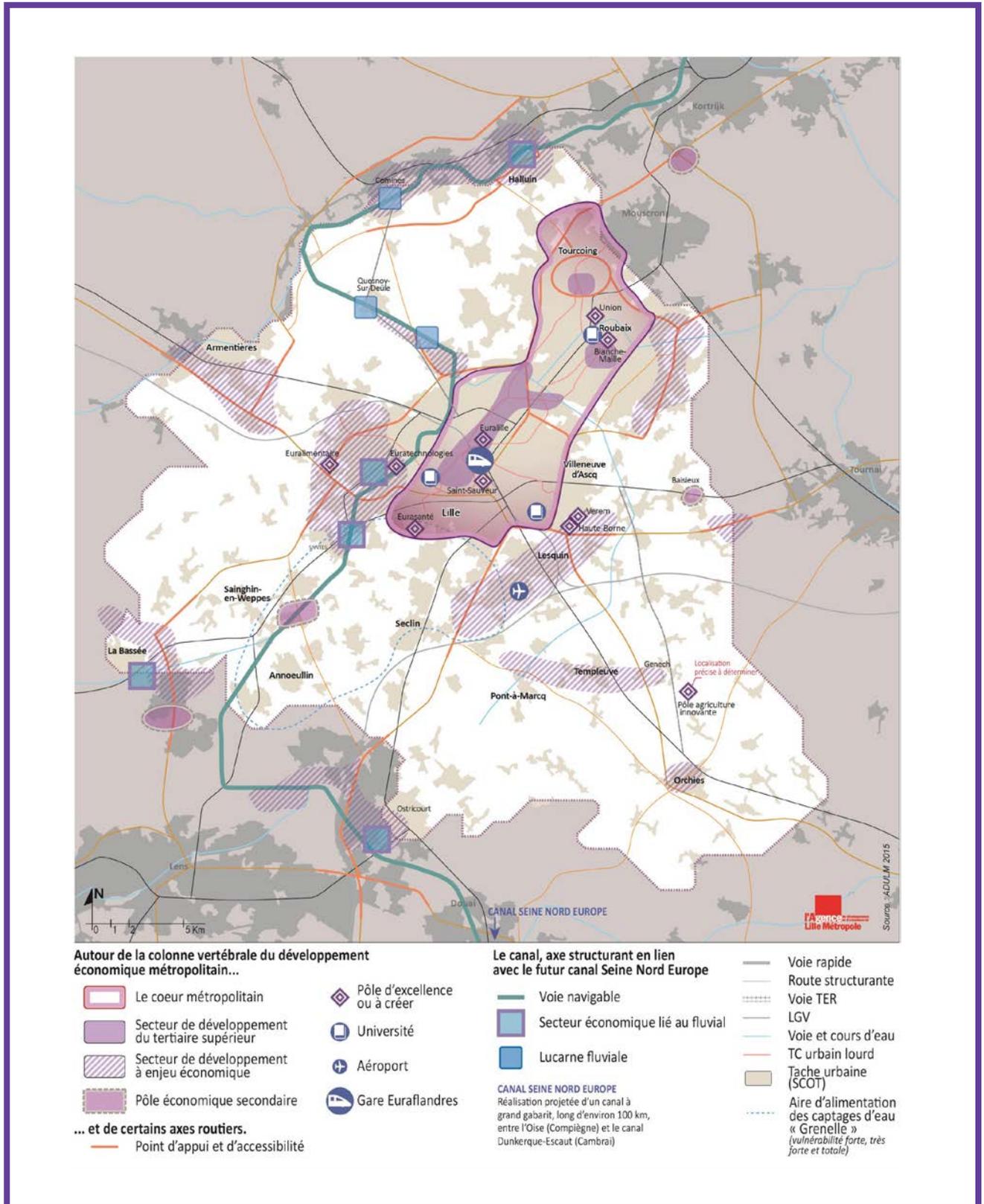


Figure 4 : Dessiner une stratégie spatiale du développement économique. Source : SCoT Lille Métropole / PADD (approbation 2017); ADULM 2015

LE PLAN LOCAL D'URBANISME ET LES ÉTUDES DE PROGRAMMATION URBAINE

La Métropole européenne de Lille est juridiquement compétente pour l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Suite à la loi solidarité et renouvellement urbains de décembre 2000, le premier PLU intercommunal a été approuvé en octobre 2004. Une première révision a été approuvée en juin 2020, suite à la fusion récente de la Métropole avec deux Communautés de communes voisines, une nouvelle révision est en cours, le projet a été arrêté en février et juin 2023, et sera approuvé courant 2024.

En 2016, par décret, le PLU/PLUi se modernise, désormais : « [il] détermine les conditions d'un aménagement du territoire respectueux des principes du développement durable, en particulier par une gestion économe de l'espace et la réponse aux besoins de développement local. »¹³ Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires précise que : « ce décret réaffirme le lien entre le projet de territoire, la règle et sa justification, par la traduction des objectifs auxquels doit répondre le PLU. Il s'agit ainsi de redonner du sens au règlement du plan local d'urbanisme et de passer d'un urbanisme réglementaire à un urbanisme de projet ». Le PLU, au-delà de sa portée réglementaire pour l'aménagement et la construction, a pour fonction principale l'instruction et la délivrance des autorisations d'urbanisme, il propose également un projet de territoire justifié par une analyse des besoins, tout en prenant en compte les contingences environnementales : « Les PLU qui intégreront cette réforme disposeront d'outils mieux adaptés aux diversités locales, aux opérations d'aménagement complexes mais aussi à des enjeux urbains, paysagers et environnementaux. »¹⁴ Le PLU est un document intégrateur des politiques publiques, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) exprime le projet de territoire justifié par le diagnostic.

Début 2023, la MEL est en phase de révision de son PLU intercommunal, le principe, comme indiqué précédemment, étant d'acter et d'intégrer l'élargissement territorial de la MEL¹⁵, c'est ainsi l'occasion de prendre en compte des documents thématiques débattus et votés antérieurement, notamment la stratégie d'accueil des entreprises (SAE) (Encadré 1), ainsi que le plan climat air énergie (PCAET) et le programme local de l'habitat (PLH).

Encadré 1

La stratégie d'accueil des entreprises (SAE) de la Métropole européenne de Lille (MEL)

Habituellement appelée schéma d'aménagement économique par la plupart des territoires, la SAE nouvelle génération de la MEL s'intitule volontairement stratégie d'accueil des entreprises. Ce document propose un volet diagnostic et un volet stratégique. Écrit en 2020, il a pour vocation de proposer, à un horizon 2030, une stratégie de mise en œuvre de la politique économique métropolitaine prenant en compte les nouveaux enjeux environnementaux, économiques, sociaux, sanitaires auxquels nos territoires sont confrontés.

« Le territoire métropolitain et le développement économique sont confrontés à un nouveau paradigme avec une obligation de frugalité foncière et de prise en compte des enjeux environnementaux. En effet, nos nouveaux documents stratégiques viennent renouveler notre cadre d'action et le développement économique devra être plus agile et innovant. De plus, les entreprises évoluent, changent et notre stratégie doit prendre en compte leurs besoins et les nouveaux modes de travailler. » (SAE/MEL, 2020)

L'objectif est de partager tout d'abord une vision programmatique à mettre en regard d'une approche interterritoriale afin de prendre en compte, en fonction des activités, les effets de concurrence et de coopération possibles avec les territoires voisins. Il se base sur la notion de filière.

Ce document ne s'insère pas dans la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme. Il ne s'oppose donc pas aux demandes d'autorisation du droit des sols. Son fondement est de guider l'action de la MEL en matière d'implantation des activités économiques. Le volet stratégique se décline en principes, axes d'interventions et modalités d'actions.

Quatre principes sont ainsi énoncés :

- réaliser une ville des proximités en favorisant le maintien des entreprises en tissu urbain, en intégrant et ajuster la programmation économique dans les opérations d'ensemble, en rapprochant l'emploi des habitants et en favorisant la création de lieu relais de l'activité économique (ruche, co-working, tiers-lieux, fablab...);
- porter et partager la réalisation des objectifs du PCAET en incitant à la conception de parcs d'acti-

vités et d'immobiliers d'entreprises (villages artisanaux, hôtels d'entreprises, entrepôts etc.) respectueux des enjeux et objectifs du PCAET et favorables à la réduction des gaz à effet de serre, à l'efficacité énergétique et au maintien de la biodiversité ;

– favoriser une desserte efficace en mode doux des sites économiques : en développant des sites et des activités économiques en lien avec les projets de transport prévus dans le SDIT et dans le plan de mobilité à venir et porter les besoins des sites économiques dans les projets de transports en commun du territoire ;

– anticiper les évolutions des sites économiques et commerciaux (de toutes tailles, îlots, parcs d'activités, centres commerciaux...) dans une dynamique de renouvellement urbain raisonné d'accompagnement de l'économie et de ses mutations.

Six axes d'intervention :

– favoriser le parcours résidentiel des entreprises du territoire en permettant une offre immobilière variée ;

– développer des quartiers économiques mixtes et intégrés y compris pour l'accueil d'activités productives et d'industries compatibles en ville et en complémentarité avec les offres régionales ;

– poursuivre le développement des filières d'excellence du territoire au sein de leurs sites propres et élargis et dans de nouveaux sites selon une stratégie d'essaimage ;

– développer l'accueil des activités de l'économie circulaire dans l'ensemble de nos projets pour une économie vertueuse et locale (site vitrine, site de tri de matériaux, etc.) et répondre aux besoins des nouveaux marchés (REV3, transition énergétique, circuits courts, économie de la fonctionnalité etc.) ;

– appuyer et encadrer le développement de la chaîne logistique en particulier dans les derniers maillons de la desserte afin de rapprocher la production et la distribution des consommateurs et de permettre une logistique à faible impact environnemental ;

– assurer un développement équilibré et un nouveau commercial à l'échelle métropolitaine.

Pour cela une observation qualifiée, fine et mutualisée est indispensable afin de pouvoir justifier les implantations économiques sur certains territoires en application, par exemple, de la méthode ERC (éviter/réduire/compenser) ou de l'évaluation environnementale. Plusieurs outils sont en cours de consti-

tution et doivent être aboutis et coordonnés : un observatoire de la conjoncture métropolitaine, une observation réglementaire afin de suivre, analyser et justifier la consommation foncière avec pour objectif le zéro artificialisation, un observatoire du marché tertiaire et un système d'information géographique des parcs d'activité et des projets métropolitains.

Afin de pouvoir mettre en œuvre les ambitions de cette stratégie d'accueil des entreprises, différentes approches partenariales seront indispensables.

A l'interne de l'institution, le développement économique doit maintenir et renforcer sa place dans la ville comme une constituante essentielle de la ville des proximités, en particulier dans sa programmation et son implantation à prendre en compte dans l'ensemble de l'aménagement et des opérations d'urbanisme du territoire. L'implication du pôle développement économique, le plus en amont possible avec les directions de la planification, l'habitat, l'aménagement et la mobilité doit être affirmée et confirmée notamment concernant le suivi du PLU2, la mise en œuvre du SDIT, du PLH3, du PM et de son volet transport de marchandise, etc.

Au niveau local, la collaboration avec les acteurs privés et parapublics du territoire reste indispensable afin de partager une connaissance et une vision commune du territoire ainsi que de porter ensemble les ambitions de la SAE et de notre stratégie d'attractivité. L'observatoire du parc immobilier de bureaux (OBM), le club de l'Immobilier, les chambres consulaires, Hello Lille, les sociétés d'aménagement et les membres du groupe d'acteurs économiques métropolitains (GAME) devront continuer à être associés.

La SAE sera aussi l'opportunité d'un dialogue renouvelé avec les communes afin de partager et porter ensemble la vision économique du territoire.

Au niveau extraterritorial, des partenariats ont commencé à être noués avec les agglomérations voisines (notamment la Communauté urbaine de Dunkerque, le Bassin Minier) ; ceux-ci seront poursuivis et développés. En effet, le territoire métropolitain a un potentiel pour un renouveau industriel et productif tout comme pour une frange de la logistique, notamment portuaire et locale ; cependant certaines activités ne sont pas spécifiquement destinées à être accueillies sur notre territoire (très grandes logistiques, certaines activités industrielles ...). Plutôt que d'être en concurrence avec nos territoires voisins, l'objectif est d'avoir une approche commune pour ces caté-

gories de prospects afin de favoriser le développement équilibré de la région et renforcer l'attractivité au-delà du périmètre de la Métropole. Les mêmes réflexions sont à développer au niveau de l'Eurométropole (en particulier avec la Belgique avec laquelle nous partageons plusieurs bassins d'emploi et notamment pour les métiers de l'activité productive) et de l'Europe en général dans le cadre d'une relocalisation des secteurs clés de production. La Région reste évidemment un partenaire essentiel, étant chef de file en matière de développement économique.

La SAE doit ainsi s'inscrire pleinement dans la programmation urbaine du territoire métropolitain.

La vocation et la destination économique de certains secteurs doivent être identifiées et affirmées. Ainsi, le territoire sera lisible pour les entreprises, les aménageurs, les constructeurs, les investisseurs et les commercialisateurs, entre autres.

La SAE pose ainsi le cadre des grandes ambitions du territoire, par grands secteurs avec des dynamiques de développement spécifiques. Elle se déclinera par la suite en programmation site par site allant du récit économique (croisement entre positionnement et identité économique générale et discours d'attractivité) à la programmation fine avec précision de surface et de typologie d'immobilier (ex : usages et fonctions, X m² de tertiaire en immeuble dédié, X m² d'activités en rez-de-chaussée avec mezzanine, vitrine et porte sectionnelle, etc.).

En particulier dans le contexte du plan de relance et des besoins économiques actuels, la SAE et son volet programmation viendront alimenter les nécessaires évolutions du PLU et des équilibres de desserte par les transports en commun.

La programmation se réalise au croisement de 3 axes :

- la connaissance du marché et des besoins présents et à venir des entreprises y compris la veille des mutations éventuelles de site suite à défaillance ou départ de l'entreprise ;
- l'analyse urbaine et économique du site ou territoire en question (environnement, tissu économique, disponibilité foncière/immobilière, accessibilité, écosystèmes présents, contraintes réglementaires, bassin d'emploi etc.) ;
- les attentes du territoire en matière d'emploi, de filière et de type d'économie à accueillir.

La SAE n'est pas précisément déclinée spatialement, comme peut l'être un programme local de l'habitat, mais cette nouvelle version insiste sur la nécessaire prise en compte d'un volet programmatif à vocation économique dans les études urbaines qui permettra *in fine* une inscription des projets urbains dans les PLU, via les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et/ou une servitude de mixité fonctionnelle et ainsi permettre une opposabilité aux autorisations du droit des sols.

Source : d'après SAE/MEL ; 2020

Le territoire de la MEL se situe entre la frontière belge au nord et le bassin minier au sud, les 95 communes qui la composent, sont des communes aux profils et tailles variés, parfois très urbaines mais aussi parfois très rurales. 46% de sa surface est en zonage agricole au PLUi. L'activité productive, en dehors de l'activité productive alimentaire, est très imbriquée dans ces tissus. Certaines communes comme Warneton par exemple, de moins de 300 habitants des bords de Lys, accueille l'un des plus importants sites industriels de profilé aluminium du territoire, l'entreprise Belge Flandria Aluminium Extrusion & Systèmes.

C'est un territoire historiquement très industriel qui présente une forte imbrication des tissus urbains et économiques. Le temps a fait que ces sites industriels à l'origine en périphérie des villes se sont pour la plupart fait absorber par les tissus urbains. On peut prendre le cas de l'entreprise de café Méo dans le quartier des Bois Blancs à Lille, qui côtoie aujourd'hui l'un des plus grands projets urbains de la Métropole appelé « Les Rives de la Haute Deûle », projet qui par ailleurs accueille un pôle d'excellence dédié aux nouvelles technologies appelé EuraTechnologies qui siège dans l'ancienne usine Leblan-Lafont. Malgré un déclin économique important, l'emploi industriel représente néanmoins 10% des emplois salariés de la Métropole. Ce tissu industriel reste très présent dans les paysages urbains de certaines communes et appartient à l'identité de notre territoire.

L'un des objectifs de ce nouveau PLUi est de composer une ville multifonctionnelle et de sortir du zoning et de la monofonctionnalité. Dans les années 70/80 la tendance a été à l'éloignement des activités industrielles en périphérie des villes notamment avec l'aménagement de zones d'activités dédiées, à ce jour on en dénombre environ 141.

Dans le cadre des études de justifications des besoins, menées pour l'élaboration de ce nouveau document, la qualification des besoins économiques dans tous les types d'activités confondues a été définie. Par ailleurs, le contexte législatif du zéro artificialisation nette accentue au regard de la raréfaction du foncier constructible, les conflits d'usage dans la ville déjà constituée. Afin de mieux gérer cette compétition des usages, la caractérisation des besoins en termes de volume tant en emplois qu'en m² de surface utile est essentielle. Les études réalisées mettent en avant l'objectif de développement de 40 000 emplois à l'horizon de 10 ans c'est-à-dire 2030-2035. Les besoins en m² induits doivent encore être spatialisés et spécifiés, notamment être traduits de m² immobiliers en m² fonciers, par l'élaboration d'un scénario de développement économique. Ce dernier a été établi par deux approches complémentaires, une approche emploi à partir de la population d'actifs et une approche immobilière à partir des surfaces bâties.

Finalement, l'ambition est de traduire les besoins en nombre d'hectares de foncier au regard des m² immobiliers encore disponibles de six grandes typologies de produits¹⁶ dont trois concernent les activités productives que sont l'industrie, l'artisanat et les entrepôts. Le résultat de cette étude, fait apparaître au global une nécessité d'aménagement équivalente à 900 hectares de foncier. De manière plus fine, une tension concernant l'offre et la demande en locaux artisanaux a été identifiée. Celle-ci était perceptible mais sa confirmation permet d'argumenter le discours auprès des élus locaux. En ce qui concerne l'industrie, la demande est moindre, on remarque une forme de contraction et d'optimisation, notamment suite à une plus grande robotisation des process. Par ailleurs, il faut également répondre aux attentes des entreprises du territoire en matière de logistique, afin de rendre possible l'approvisionnement et les livraisons quotidiennes, dans une métropole riche d'enseignes de la distribution, il est indispensable de bénéficier de plateformes de distributions et d'infrastructures pour le dernier kilomètre.

A ce jour, trois types de besoins productifs sont ainsi identifiés, l'objectif en matière de planification est de les répartir, pour l'essentiel dans le tissu urbain existant, afin d'être plus vertueux que sur la période précédente et ainsi viser 2/3 des implantations en zones urbaines contre 1/3 en extension qui correspond à un besoin d'environ 300 hectares.

Par ailleurs, dans le cadre de cette troisième version du PLU, de nouveaux outils sont à l'étude et font actuelle-

ment l'objet d'une concertation avec les maires et les acteurs de la promotion. Il s'agit premièrement, de préserver les zonages à vocation économique existants en zone urbaine (zonages commerciaux, économiques et spécifiques telles que les zones portuaires ou aéroportuaires par exemple) afin d'y maintenir les activités productives. En second lieu, un outil expérimental de mixité fonctionnelle est à l'étude et fait l'objet de discussions. Cet outil prendrait la forme d'une servitude de mixité fonctionnelle et permettrait l'obligation, sous certaines conditions, d'insérer des activités productives dans des programmes de constructions résidentielles en zones mixtes. La pertinence de l'inscription dans le PLU d'une telle servitude qui imposerait à tous les projets d'immobilier résidentiel de plus de 3 000 m² de plancher, 8 à 10% de surface à vocation économique, se pose¹⁷.

En effet, est-il approprié de l'inscrire dans toutes les zones urbaines mixtes de la Métropole ? De fait, quelles seraient les conditions favorables d'inscription d'une telle servitude ? Quelles activités économiques seraient concernées ? Le taux de répartition des surfaces entre activités économiques et résidentielles permettrait-il une réelle opérationnalité au regard des bilans financiers d'opérations ? Et enfin quelle surface minimale d'opération envisager ? Cette servitude invite également à une réflexion sur les formes urbaines permises par le règlement du PLU. Insérer un rez-de-chaussée productif dans une opération de logements pose la question de la forme que prendrait ce local (questions de hauteur de plafond, de volume, d'accessibilité, de sécurité ...) qui nécessite aussi un travail sur la compacité, la modularité des process. Pour cela, la MEL manque encore d'éléments de référence pour s'appuyer sur des exemples vertueux. Un travail de pédagogie et d'accompagnement est à opérer, afin d'inciter les promoteurs à innover et de rendre ce principe acceptable socialement.

Dans le cadre de leur compétence en planification urbaine, les services de la MEL élaborent, très en amont des projets, un travail de programmation urbaine (Encadré 2). L'exemple de l'étude « Bords de Deûle », qui embrasse un secteur d'environ 900 hectares de part et d'autre de la voie d'eau en est l'illustration. Historiquement très industriels, les bords de Deûle sont aujourd'hui très attractifs pour du logement. A moins de 5 km de l'hyper centre de Lille, les marchés fonciers et immobiliers y sont tendus. Les friches de l'industrie lourde y sont nombreuses (chimie, cartonnage, minoterie...) et font l'objet de convoitises après quelques dizaines d'années de déshérence depuis la période de désindustrialisation. Les besoins importants en logement, identifiés

depuis le premier Programme local de l'habitat (PLH) métropolitain en 2005¹⁸, ont pris le pas sur les besoins en matière économique, d'autant que cette recherche de foncier économique se faisait essentiellement en zones d'activités ou en zones périphériques. Intégrer les enjeux économiques et plus spécifiquement les activités productives dans l'exercice de programmation urbaine, représente une nouveauté. Dans les années 2010, sur ce secteur des bords de Deûle, était identifiée une cinquantaine de projets résidentiels représentant à terme environ 6 000 logements et à peu près 15 000 nouveaux habitants, sur des communes comme La Madeleine, Marquette ou Saint André qui comptent respectivement 22 000, 13 000 et 10 800 habitants. Cet afflux de population pose la question de l'accessibilité et du niveau d'équipements de ces quartiers.

C'est ce constat qui a amené la MEL à initier une démarche de programmation urbaine en partenariat avec les maires et les acteurs locaux, dans laquelle la programmation économique trouverait sa place et ainsi éviterait l'opportunisme sans maîtrise institutionnelle. A cette occasion, l'usage économique des bords de Deûle s'est posé. Différentes vocations ont été discutées, autour de la notion de « territoire pilote de la réindustrialisation », les deux premières destinations énoncées étaient les activités productives et les activités touristiques et de loisirs. La question a été de savoir comment maintenir une activité productive bord à voie d'eau sur un secteur aujourd'hui de plus en plus résidentiel, tout en permettant de garder ouverts les chemins de halage pour des usages récréatifs. La plupart du temps les activités étaient présentes bien avant l'urbanisation et se sont fait absorber petit à petit par la ville. Sur le fond et après discussion avec les acteurs concernés du territoire, les élus du secteur ont plutôt émis un avis favorable au maintien des activités productives dans ce secteur.

Mais de manière opérationnelle, quand il s'agit de travailler une programmation fine à l'échelle du projet urbain, de l'îlot, l'insertion urbaine de tels projets soulève des questions d'acceptabilité sociale. Dans le quartier, une cimenterie utilise la voie d'eau pour son approvisionnement mais génère des nuisances (bruits, poussières, trafic poids lourds). Ce type d'activité est essentiel en cœur de métropole, car il permet d'alimenter de nombreux chantiers de construction. Cette cimenterie va se retrouver au cœur d'un parc urbain métropolitain, son maintien est donc sujet à caution. Cet exemple illustre bien la question de la cohabitation des usages.

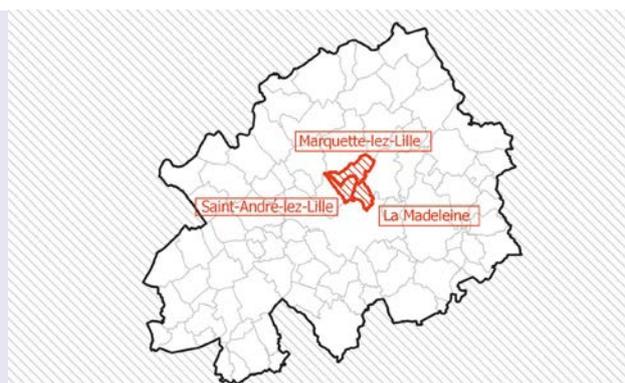
Encadré 2

Orientation d'aménagement et de programmation "Bords de Deûle" : n°132¹⁹

Programmation urbaine en matière d'activités productives

Mixité fonctionnelle

Les opérations d'aménagement et programme immobilier du secteur Bords de Deûle favorisent le développement d'une mixité fonctionnelle, tant à l'échelle du territoire que de l'îlot et du bâtiment. Certains secteurs restent dévolus à de l'activité économique et indiqués comme tel dans le plan générale de destination des sols tandis que les autres ont vocation à développer des programmes mixtes, imbriquant à l'échelle des opérations d'aménagement des programmes immobiliers résidentiels d'envergure et des programmations différentes telles que du commerce, des activités de services, des activités artisanales, de petites activités industrielles compatibles avec un environnement résidentiel ou encore des équipements d'intérêt collectif. De manière géné-



Plans de localisation



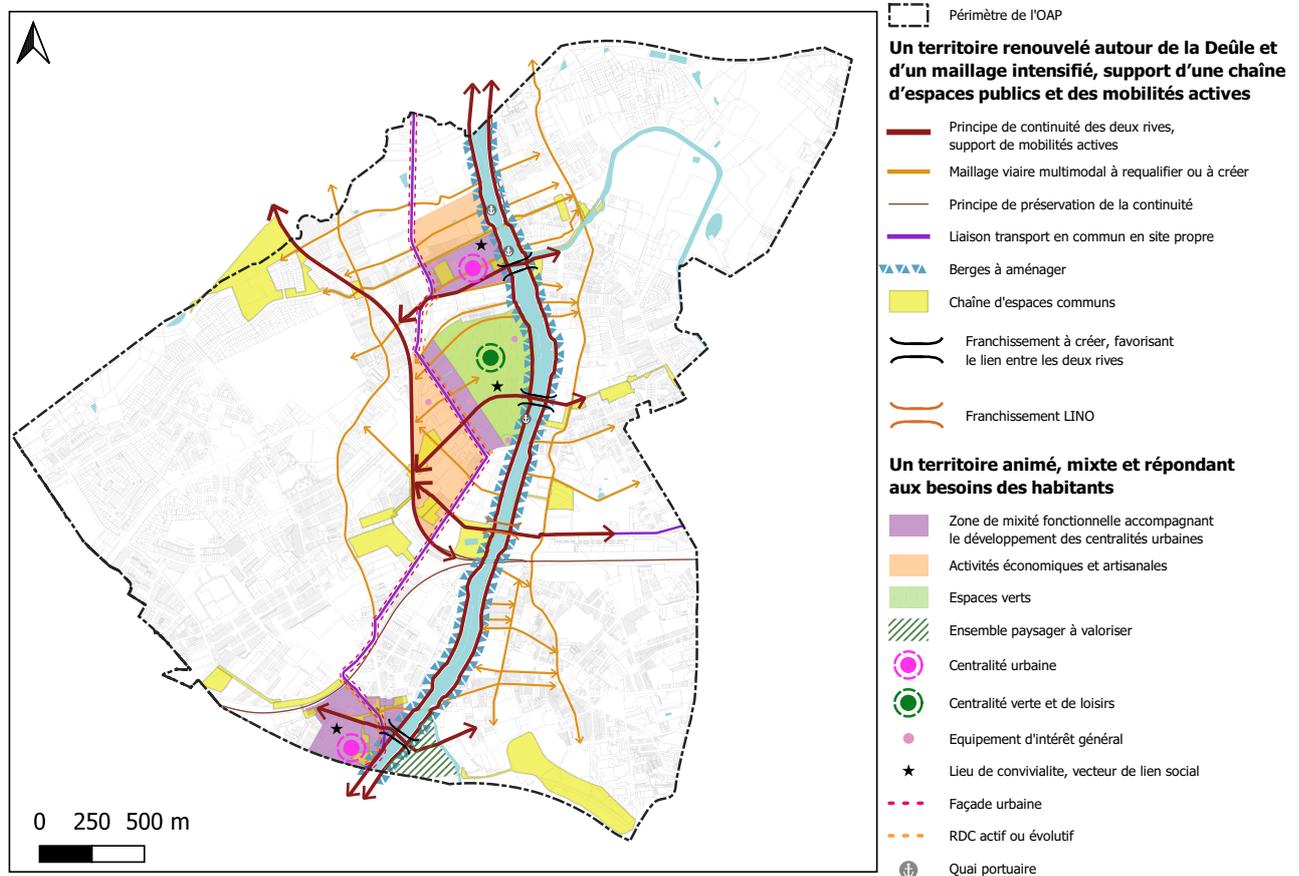


Schéma d'aménagement d'ensemble

rale, les dispositions du règlement en matière de servitude de mixité fonctionnelle s'appliquent à l'échelle de l'OAP Bords de Deûle.

Activité économique

Préserver l'activité économique et favoriser la cohabitation avec l'habitat Conformément au règlement, les activités économiques sont préservées et développées. Les programmes immobiliers s'attachent à développer des locaux dédiés notamment à de l'artisanat pour répondre à la forte demande identifiée sur le territoire métropolitain, et à répondre aux besoins en tertiaire abordable et adaptés aux nouvelles manières de travailler (coworking, incubateur...). Une attention particulière devra être portée à la cohabitation avec l'habitat en favorisant des activités compatibles avec un caractère résidentiel ou par gestion anticipée des risques de nuisances engendrées

Conserver les quais existants et développer des activités liées

Le secteur des Bords de Deûle dispose de trois quais

existants, sur les sites de Galloo, du Nouveau Cœur de Ville et du Grand Parc Métropolitain. Dans une optique de réduction des émissions de gaz à effet de serre et en lien avec le développement du Canal Seine Nord Europe, la conservation des quais est favorisée. Afin de tirer parti de ce projet, le territoire favorise des activités du secteur secondaire permettant un approvisionnement par voie d'eau. Le site de Galloo pourra par exemple accueillir des entrepôts de type logistique tandis que le quai du Grand Parc, en lien avec la centrale à béton au moins à court terme, permet une desserte de matériaux. À terme, le quai développera des activités compatibles avec les usages d'un grand parc naturel et de loisirs et le développement des circulations douces, marche, vélo, etc... Le quai situé sur le site de Cœur de Ville pourrait à plus long terme servir à des équipements d'intérêts collectifs (navette fluviale) ou de loisirs (restauration, activités de services...).

Source : PLU 3 (arrêté en juin 2023) Lille Métropole OAP 132



Les bords de la Deûle

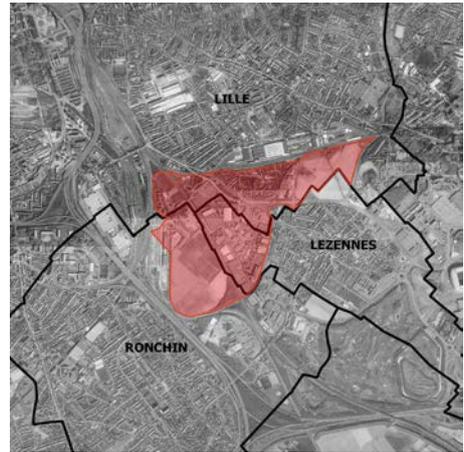
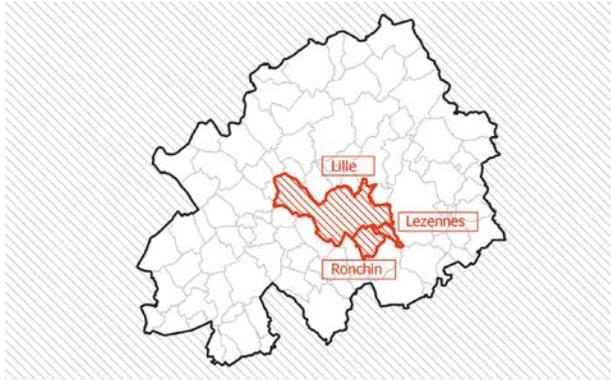


Le Projet de la Porte métropolitaine à l'entrée sud-est de la métropole lilloise est également d'intérêt. Le secteur concerné se situe sur un noeud de transports important mêlant infrastructures ferroviaires et autoroutières, présentant un ensemble d'espaces interstitiels voués à l'économie productive mais aussi à l'agriculture.

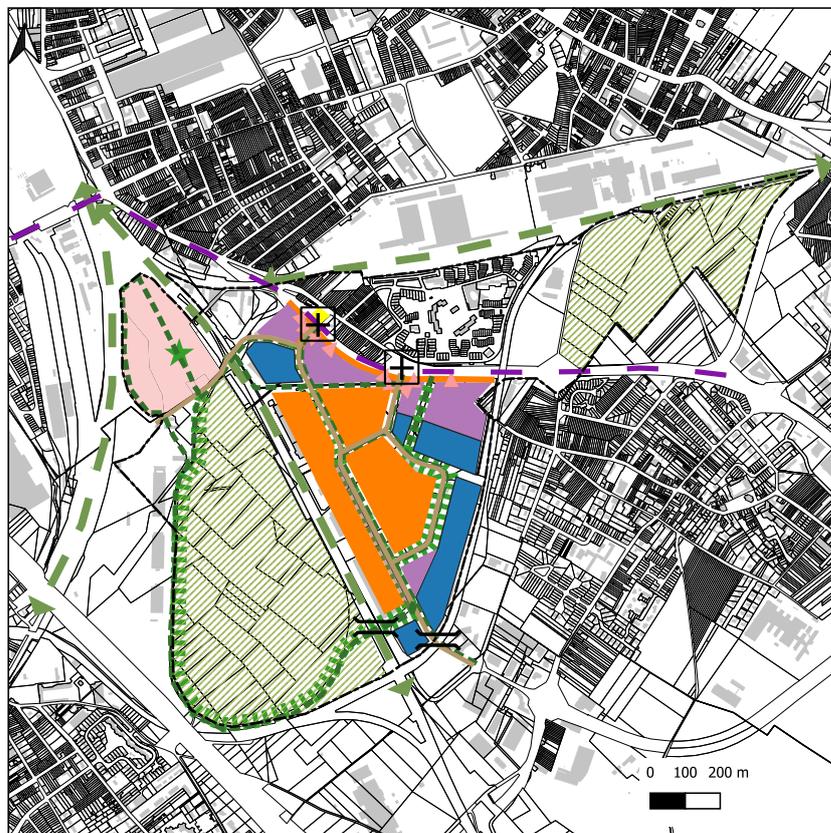
Dans le cadre de la stratégie d'accueil des entreprises (SAE) de la Métropole, ce secteur présentant plusieurs sites en friches, est visé comme l'un des lieux emblématiques du renouvellement industriel. Une étude urbaine en cours analyse la pertinence d'une programmation économique répondant aux enjeux plus globaux identifiés dans le cadre des besoins économiques à venir. Cette étude scénarise une programmation mixte qui allie restructuration de certaines infrastructures routières, optimisation foncière, logements et activités productives en lien avec les activités déjà en place. Le travail d'optimisation foncière permet d'étudier de nouvelles formes urbaines plus compactes, plus verticales tant pour les activités logistiques que productives (Encadré 3).

Encadré 3

**Orientation d'aménagement et de programmation
"Porte métropolitaine", n°125²⁰**



Plans de localisation



- ▭ Périmètre de l'OAP
- SECTION 2 CONDITIONS DE DESSERTE ET D'EQUIPEMENT DE LA ZONE**
- ⊕ Carrefour
- ≡ Franchissement
- Elargissement des voies existantes
- Liaison viaire
- Liaison mode doux
- Liaison transport en commun
- SECTION 3 PROGRAMMATION**
- Secteur à dominante de logements
- Zone de mixité fonctionnelle
- Activités artisanales
- Secteur à vocation économique
- Rez-de-chaussée actif ou évolutif
- SECTION 4 INSERTION ARCHITECTURALE, URBAINE ET PAYSAGERE**
- ▨ Traitement végétal des limites
- SECTION 5 QUALITE ARCHITECTURALE, URBAINE ET PAYSAGERE**
- ★ Signal paysager
- ▲ Accès bâti et adressage des entrées
- ▨ Espace naturel d'intérêt majeur
- SECTION 6 DEVELOPPEMENT DURABLE ET ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE**
- Espace public
- Continuité de biotope

Schéma d'aménagement d'ensemble

Programmation urbaine en matière d'activités productives

Mixité fonctionnelle

Les secteurs voués aux logements et ceux à l'activité sont identifiés sur le schéma.

Pour l'activité, la programmation envisagée est la suivante :

- Boulevard de Lezennes du nord au sud
 - lot 1 : zone de mixité fonctionnelle (commerce et activité de services en rez-de-chaussée et autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire en étages)
 - Ilot 2 : zone de mixité fonctionnelle (commerce et activité de services autorisés uniquement en rez-de-chaussée / artisanat productif)
 - Ilots 3 et 4 : zone de mixité fonctionnelle (commerce et activité de services rez-de-chaussée/activités du secteur tertiaire en étages) le long du boulevard de Lezennes, activités économiques en cœur de zone
- Rue Paul Langevin, pour les nouvelles constructions et les changements de destinations : activités artisanales
 - Secteur nouveau Pont du Hellu : activités économiques (entrepôts) et zone de mixité fonctionnelle (restauration, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle.
- Ancien site Castorama : activités économiques
 - Pour le logement : le secteur Mont de Terre accueillera 400 nouveaux logements. Environ 300m² sont réservés à des services de proximité (ex : crèche et conciergerie). Environ 2.000 m² sont également prévus dans le projet Mont de Terre pour des serres agricoles.
 - Au global sur le périmètre de l'OAP sont prévus environ 39.000 m² de surface de plancher d'activités.

Source : PLU 3 (arrêté en juin 2023) Lille Métropole OAP 125

Deux enjeux majeurs sont ainsi mis en relief : comment conjuguer qualité résidentielle et environnement productif ? et ainsi comment valoriser la vocation productive au regard d'autres usages, afin d'améliorer l'acceptabilité sociale des riverains mais aussi des maires ?

En France, la suppression de la taxe professionnelle communale a incité les maires à se désintéresser de

la question productive, désormais perçue par le seul prisme des externalités négatives. L'ambition actuelle est de repositionner les activités productives au sein des débats métropolitains. Les objectifs globaux sont plutôt bien accueillis, mais lors des phases opérationnelles, subsiste une réelle difficulté à argumenter la mixité fonctionnelle soit pour une question d'acceptabilité (Encadré 4) soit pour une question d'équilibre financier. Il s'agit d'animer et de conduire une démarche de coproduction tout au long du processus de fabrique de la ville, depuis l'élaboration des documents d'urbanisme jusqu'à la conception-réalisation des opérations, en passant par les phases de programmation urbaine déjà évoquées ci-avant. Ce travail passe par l'organisation d'ateliers en prise directe avec les différentes parties prenantes : élus, habitants et entreprises. En revanche, un des écueils majeurs est celui de la temporalité, le temps de l'urbanisme selon la nature et l'envergure des opérations (5 à 15 ans) oblige la mise en œuvre complexe de procédures spécifiques, de respect de normes, de concertations citoyennes ; contrairement au temps de l'entreprise qui demande agilité, flexibilité et adaptabilité sur un temps court (2 à 3 ans), afin d'absorber au mieux les aléas de la conjoncture et la mise en œuvre de nouveaux concepts et process.

Encadré 4

Insertion et maintien des activités productives en tissu urbain dense : faire œuvre de pédagogie

Conjointement au programme de recherche du PUCA, l'Institut d'aménagement, d'urbanisme et de géographie de Lille (IAUGL) a contractualisé un partenariat pédagogique avec la MEL. Dans le cadre d'un atelier long, celui-ci se traduit par un exercice en situation professionnelle du Master 2 urbanisme et aménagement. Cet exercice s'est tenu de mi-octobre 2022 à mi-avril 2023 et a mobilisé 5 étudiants : Aloïse Guérin, Vincent Lairloup, Louise Laruelle, Baptiste Maincent et Lucie Pagniez. Cet atelier a été encadré par des tuteurs universitaires (Annette Groux et Ana Scutari) et des tuteurs professionnels (Caroline Courtaux et Anne-Gaëlle Dillies, respectivement de la direction de la planification et de la programmation urbaine, et de la direction du développement économique de la MEL).

Le sujet de cet atelier étudiant traite de la meilleure intégration des activités productives dans le tissu urbain dense en matière de planification et de programmation urbaines et plus particulièrement au

niveau du PLUi (plan local d'urbanisme intercommunal) en cours de révision. Il se concentre sur les questions suivantes : Comment concilier qualité résidentielle et environnement productif ? Comment valoriser la vocation productive d'un espace en tenant compte des autres usages ?

Des activités au cœur de la transition écologique du territoire

L'insertion des activités productives en milieu urbain dense entre en résonance avec un certain nombre d'enjeux de la transition écologique : respect de la biodiversité, diminution des ressources naturelles, sobriété foncière, sobriété énergétique, risques environnementaux, aléas climatiques. Ces activités sont donc directement concernées par ces changements en cours et à venir : en 2016, les entreprises industrielles lilloises représentaient 24% de la consommation d'énergie finale du territoire. Les élus de la MEL ont pris conscience de ces enjeux nécessitant des mesures d'adaptation comme la relocalisation d'une production énergétique locale. Le PCAET (le plan climat-air-énergie-territorial) fait également écho à cette ambition en préconisant le développement des énergies renouvelables afin de tendre vers une meilleure qualité de l'air et de réduire la dépendance énergétique.

Évolution des stratégies d'implantations

En 2020, 18,3% des espaces artificialisés du territoire métropolitain étaient, selon le PLUi, dédiés à l'activité économique secondaire ou tertiaire. Les documents d'urbanisme de la MEL ont pour objectif de permettre plus de mixité et une "ville des proximités" pour un rapprochement entre domicile et travail.

L'implantation d'activités productives dans le tissu urbain dense permettrait à la MEL de développer une production locale, de créer des emplois et de mettre en avant un ancrage territorial.

La MEL souhaite par conséquent accompagner les entreprises dans leur installation en cœur de ville, mais aussi préserver les entreprises locales existantes. Les locaux d'activités représentent 13% du secteur économique du territoire, mais pas plus de 2% des surfaces bâties économiques et 2% du foncier dédié. Sur le territoire de la MEL, face à un manque de locaux adaptés à des prix accessibles, le développement de l'artisanat reste marginal. Les élus du territoire ont ainsi la volonté de maintenir les activités artisanales en ville, notamment en proposant

de l'immobilier « innovant », intégrant davantage de modularité, à des prix abordables.

L'ensemble de ces enjeux sont centraux dans la fabrique de la ville de demain. La raréfaction des ressources, la pollution et les nuisances, les évolutions sociétales ainsi que la concertation citoyenne sont des défis à prendre en compte, si nous voulons évoluer vers des villes multi-fonctionnelles où la production trouve sa place au sein du tissu urbain dense.

Les villes du XXe siècle ont voulu concilier en leur sein habitat, commerces et équipements, tout en reléguant l'activité économique en périphérie. Cette conception de la ville a accentué la ségrégation socio-spatiale.

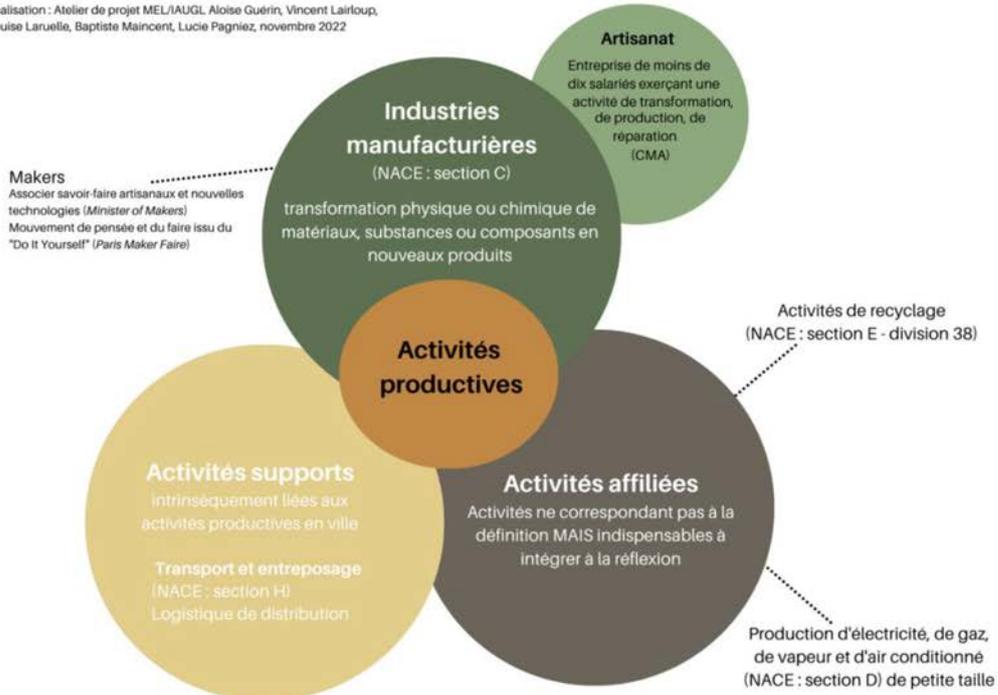
Ainsi, les centres urbains sont aujourd'hui davantage dédiés aux emplois tertiaires (cadres et professions libérales) alors que les périphéries concentrent principalement des emplois productifs. Aujourd'hui, le souhait de plus en plus d'employeurs est de regrouper sur un seul site l'ensemble des fonctions, de s'implanter à proximité des lieux d'habitations des salariés et de leur permettre de privilégier les mobilités actives et les transports en commun.

Afin d'aller dans cette direction et d'intégrer au mieux les activités productives, il est indispensable de prendre en compte la notion d'acceptabilité sociale et d'établir des modes de concertation avec les habitants des quartiers concernés.

Parallèlement à l'élaboration d'un mémoire consacré à ces problématiques, un livrable était attendu sous la forme d'un livre blanc à destination du grand public et des élus de la MEL. Il avait pour objectif d'apporter des éléments de compréhension aux élus et techniciens de la MEL dans le cadre de la révision du plan local d'urbanisme intercommunal en cours (PLUi 3). En effet, pour un grand nombre d'acteurs du territoire, il est encore très difficile d'imaginer le retour d'activités productives en ville, souvent associé à des nuisances et autres externalités négatives.

Afin de valoriser cette nouvelle approche, La MEL a souhaité développer un outil pédagogique pour sensibiliser au retour des activités productives en ville. Ce livrable se structure ainsi autour de trois axes : une définition des activités productives (figure 5), une liste de métiers de demain ainsi que des projets urbains comprenant des formes urbaines innovantes. L'objectif étant de mettre en exergue des projets et des actions qui suscitent encore aujourd'hui beaucoup de débats.

Réalisation : Atelier de projet MEL/IAUGL Aloïse Guérin, Vincent Lairloup, Louise Laruelle, Baptiste Maincent, Lucie Pagniez, novembre 2022



Comment définir les activités productives en tissu urbain dense ?

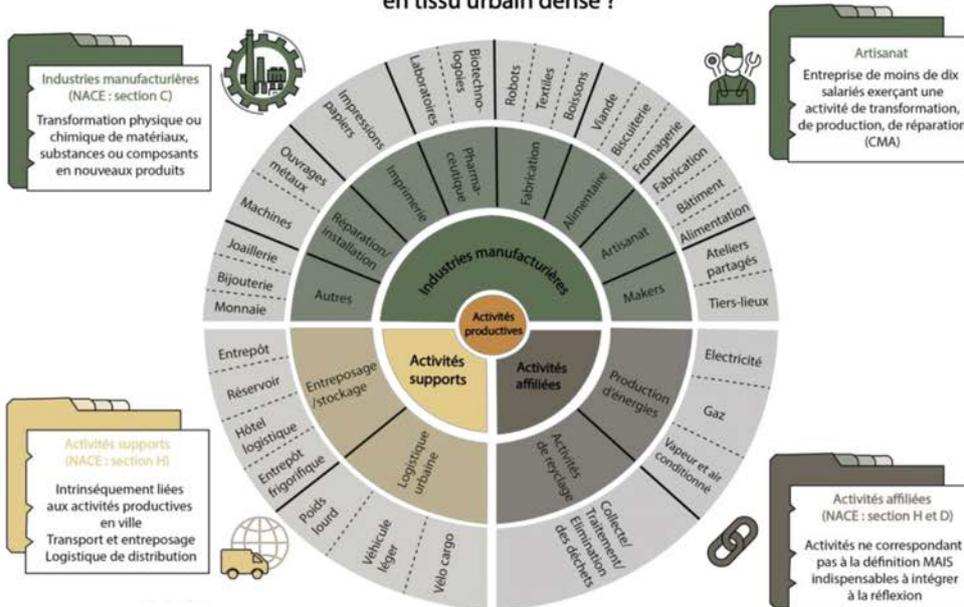


Figure 5 : Définitions des activités productives. Source : Atelier de projet MEL/ IAUGL, Master 2 urbanisme et AMénagement, Aloïse Guerin, Vincent Lairloup, Louise Laruelle, Baptiste Maincent, Lucie Pagniez, novembre 2022 et mars 2023

Pour cerner au mieux l'objet d'étude, le terme « activité productive » a été choisi et gravite autour de trois dénominations : industries manufacturières et artisanales, activités de support et activités affiliées. (Figure 5)

Le concept central de cette définition est celui de l'industrie manufacturière et artisanale. Les activités regroupées dans ce premier niveau de définition sont caractérisées par la transformation physique ou chimique de matériaux, de substances ou de composants en nouveaux produits. À cet échelon, les makers sont également pris en compte. Émergeant dans les années 2010, ils associent savoir-faire artisanaux et nouvelles technologies.

Le second niveau de définition correspond aux activités dites supports. Il s'agit d'activités intrinsèquement liées à la présence d'activités productives (manufacturières). Cette catégorie correspond aux entreprises de transport et d'entreposage.

Enfin, le troisième et dernier niveau se rapporte aux activités appelées ici « affiliées ». Il s'agit d'activités ne concordant pas avec la définition des industries manufacturières, mais restent importantes dans les débats autour de la ville productive, à l'heure où les enjeux d'économie circulaire, de recyclage, de réemploi semblent prégnants. Les activités de recyclage ou encore de production d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné entrent dans ce troisième niveau.

La ville productive est un concept émergent du début des années 2010, en réponse à de nombreux enjeux : sobriété foncière, autosuffisance en termes de production, refonte du couple « urbanisme-économie ». Le modèle des sites d'activités monofonctionnels en périphérie des centres urbains a montré depuis longtemps ses limites (artificialisation des sols, destruction de la biodiversité, éloignement entre domicile et lieu de travail).

La réintroduction des activités productives s'inscrit ainsi dans un contexte plus large, ce qui complexifie les débats et le montage de projets. Certes, les modèles architecturaux du local d'activités évoluent pour proposer des formes innovantes qui s'insèrent en ville (locaux mutualisés, verticaux, SOHO ...), et de plus en plus d'acteurs prennent conscience de l'importance du dialogue pour cohabiter dans un tissu urbain déjà constitué. Mais la mixité programmatique fait encore face à de nombreux blocages (disponibilité et coût du foncier, montages d'opérations

complexes, frilosité des acteurs de la fabrique de la ville ...). La question de la logistique urbaine des entreprises est essentielle pour leur insertion. Elle est pourtant loin d'être résolue, faute entre autres d'un manque de planification. De plus, le rapport avec les habitants n'est pas toujours simple.

Dès aujourd'hui, il convient de dépasser ces constats pour construire un dialogue entre les différents acteurs concernés. Avec la révision de ses documents d'urbanisme, la MEL souhaite mettre en œuvre la re-composition de son territoire en intégrant l'ensemble des enjeux, climatiques, économiques et sociétaux.

Source : Aloïse Guérin, Vincent Lairloup, Louise Laruelle, Baptiste Maincent, Lucie Pagniez, Atelier de projet MEL/IAUGL ; 2023

PORTS DE LILLE : AU CŒUR DE LA MÉTROPOLE ? COMMENT PLANIFIER LES CONCURRENCES VILLE-PORT

Les ports ont toujours représenté un facteur de développement économique dans les territoires. Leur insertion urbaine est essentielle, mais n'est pas toujours aisée. Au fil du temps et des réglementations, ports et villes n'ont pas toujours vécu en bon voisinage, même si les usages ont évolué, comme par exemple le passage du vrac aux palettes. Les ports comme les gares ont été rattrapés par l'urbanisation, leurs activités et leur organisation rendent leur acceptabilité sociale délicate.

Les grandes agglomérations françaises montrent des situations de marchés fonciers et immobiliers tendus. Les politiques publiques en matière de logement objectivent, grâce au Programme local de l'habitat des besoins importants en logements afin de répondre aux attentes et de loger dignement tous les ménages. Une forte concurrence foncière entre les usages est constatée. La construction d'une vision multi partenariale des projets de territoire, qui permet l'analyse des besoins de tous les acteurs du territoire, est indispensable. En ce sens, l'étude des bords de Deûle menée par la MEL évoquée précédemment est une initiative vertueuse. Chaque acteur peut ainsi présenter ses spécificités, ses enjeux, ses contraintes, se faire connaître, échanger sur l'intérêt général de ses missions.

Par ailleurs, il est à noter que le contexte imposé par l'objectif « Zéro Artificialisation Nette » incite au renou-



Figure 6 : Ports de Lille une situation au cœur du réseau fluvial Nord-Européen. Source : Ports de Lille 2024

vement urbain. La multifonctionnalité du tissu urbain est à reconsidérer par l'étude et la mise en œuvre des concepts de mixité et de densité, souvent peu intégrés dans les projets d'activités productives. Cet objectif appelle à une meilleure acceptabilité sociale. La diminution des nuisances liées à l'activité de production (bruit, trafic...) et l'optimisation foncière des emprises productives doivent pouvoir coexister, afin de rendre la mixité des fonctions possibles. Ports de Lille a pour stratégie de s'adapter à ce nouveau contexte sociétal et environnemental.

Ce dernier compte une douzaine de sites sur 300 hectares (Figure 6), au cœur du réseau fluvial Nord-européen (Figure 7). La localisation du port sur la commune de Lille (56 hectares) en cœur de ville (Figure 8 page suivante), proche du réseau autoroutier, du canal de la Deûle, de sites tertiaires d'envergure, d'EuraTechnologies, de l'Université Catholique est très enviable et va nécessiter un projet mixte et plus compact. Maintenir l'activité productive en centre urbain implique une volonté politique et de la créativité afin de concevoir de nouvelles formes urbaines plus intégratrices. Aujourd'hui Ports de Lille est en capacité d'être force de proposition quant à ses besoins de développement, ce qui n'était pas le cas il y a une dizaine d'années. Depuis,

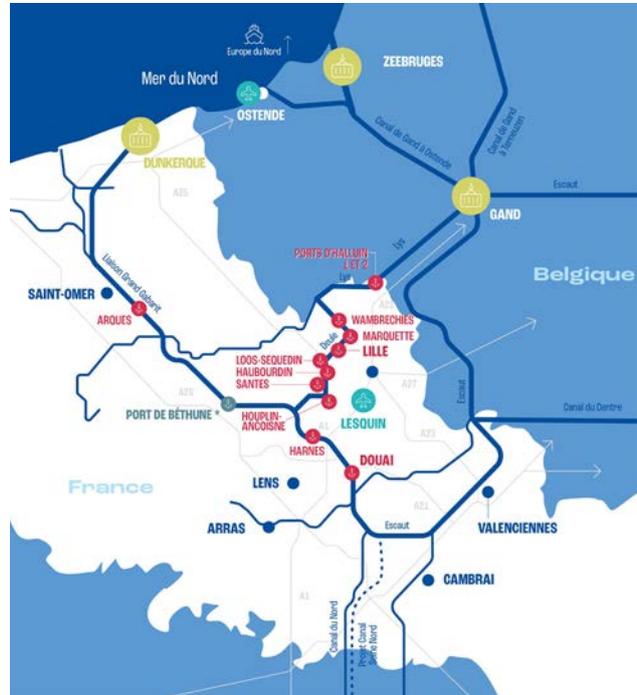


Figure 7 : Sites sous responsabilité de Ports de Lille dans et hors métropole. Source : Ports de Lille 2024

les trafics et les tonnages arrivant par voie d'eau ou ferrée sur la métropole ont augmenté. Une gare de marchandises existait au préalable sur la ville de Lille, mais désormais c'est à la plateforme multimodale de Dourges à 25km au sud de Lille qu'est dévolue cette fonction. Organiser la rupture de charge à cette distance du cœur de Métropole le long de l'autoroute A1 saturée montre tout l'intérêt de maintenir l'accès par l'eau.

Le site du port sur la ville de Lille propose plusieurs secteurs, certains sont très ouverts sur la ville car ils accueillent des services « urbains » comme la logistique urbaine de proximité (appelée également distribution du dernier kilomètre), des services de nettoyage avec Veolia, de l'insertion sociale avec les entrepôts de la banque alimentaire, des fonctions touristiques avec une mise à quai de croisières internationales en plein redéveloppement depuis la crise de la COVID. L'installation de ces activités doit permettre d'améliorer l'acceptabilité sociale du port dans la ville. D'autres secteurs accueillent des activités plus lourdes comme par exemple des entreprises de recyclage de matériaux de construction, des cimenteries présentant des nuisances moins compatibles avec la proximité d'habitations ou des usages mixtes tels que l'ouverture des berges au grand public.



Figure 8 : Vue aérienne du port de Lille. Source : Ports de Lille, 2023

Ports de Lille est un acteur à part entière du territoire, son statut de service à caractère industriel et commercial de la Chambre de commerces et d'industrie (CCI) Hauts-de-France, lui permet de faire valoir son avis lors de réunion de concertation dans le cadre de l'élaboration des documents de planification tels que les schéma de cohérence territoriale (SCoT), schéma directeur des infrastructures de transport (SDIT) ou encore le plan local d'urbanisme (PLU).

Les relations institutionnelles avec la Métropole de Lille et la Ville de Lille n'ont pour autant, pas toujours été régulières et suivies, il apparaît à ce jour qu'un travail collaboratif est indispensable afin de trouver des solutions collégiales pour un développement pérenne. Ports de Lille est concessionnaire de terrains appartenant à Voies navigables de France (VNF), qui sont *in fine* loués aux entreprises. La dernière concession prendra fin en

2038. La vision stratégique de Ports de Lille est de créer, d'impulser des solutions intermodales connectées à l'économie des territoires. VNF, concédant des terrains gérés par Ports de Lille, souhaite développer le transfert modal route vers la voie d'eau, disposer de réseaux portuaires performants et améliorer les services à l'utilisateur de la voie d'eau.

Néanmoins, Ports de Lille est fortement contraint par ses activités. Les sites portuaires sont grandement imperméabilisés afin de maîtriser la rétention d'eau et ainsi éviter la pollution des nappes et de la voie d'eau. De nombreuses entreprises sont sous la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Plusieurs exemples de situations contraintes peuvent être présentés.

Premier exemple, celui du site du port de Lille, le SDIT propose une ligne de tramway en site propre sur le boulevard de la Moselle parallèle sur toute la longueur du Port. L'aménagement de cette infrastructure lourde de transports induira l'élargissement de l'emprise du boulevard de la Moselle sur les terrains utilisés par le port sur une longueur d'environ un kilomètre. Ce projet transcrit dans une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) du PLU (Encadré 5), bouleversera, lors de sa mise en œuvre, l'activité du port la rendant difficile voire impossible. En effet la réduction de l'emprise du port ne permettra plus la circulation et la mise en déchargement des camions le long des bâtiments existants. Cette OAP intégrée dans le PLU fin 2019 a été l'objet de nombreux échanges avec la collectivité, qui se sont tenus lors des études préalables. Pour l'instant, l'avis de Ports de Lille n'a pas pu être retenu dans le cadre de l'élaboration du PLU3 en cours.

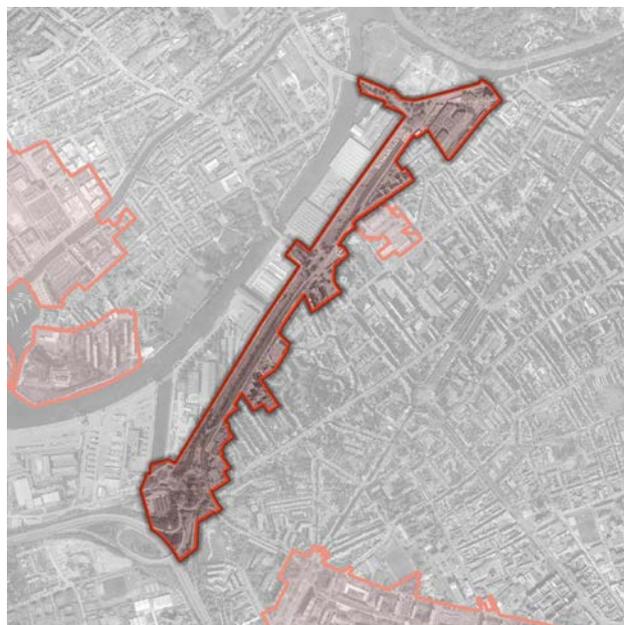
Encadré 5

Orientation d'aménagement et de programmation « Lille/Bd de la Lorraine et de la Moselle » n°36²¹

Contexte

Le secteur du port de Lille et du boulevard de la Moselle s'inscrit à la fois dans la reconquête à grande échelle du canal urbain et dans la dynamique du cœur métropolitain.

Face aux emprises du port, les boulevards de la Lorraine et de la Moselle supportent un trafic routier intense et présentent de vastes délaissés urbains liés à une volonté ancienne de bouclage du périphérique. Le secteur concerné s'étend sur 2 km de long, sur une largeur moyenne de 70 m environ, soit une surface de 14 hectares.



Objectifs poursuivis

Conformément aux orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD), le projet urbain poursuit notamment les objectifs suivants :

- renforcer le cœur métropolitain pour accroître le rayonnement et l'attractivité de la métropole par la mise en œuvre des projets urbains exemplaires et innovants tels que l'intensification des quartiers du projet port de Lille ;
- désenclaver et retisser les liens interquartiers par un traitement adapté de l'espace public et une reconquête des coupures urbaines (boulevard de la Moselle, port de Lille) ;
- reconnecter les berges des canaux à la ville et

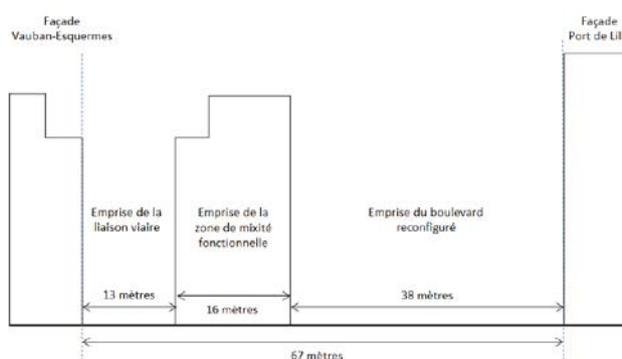
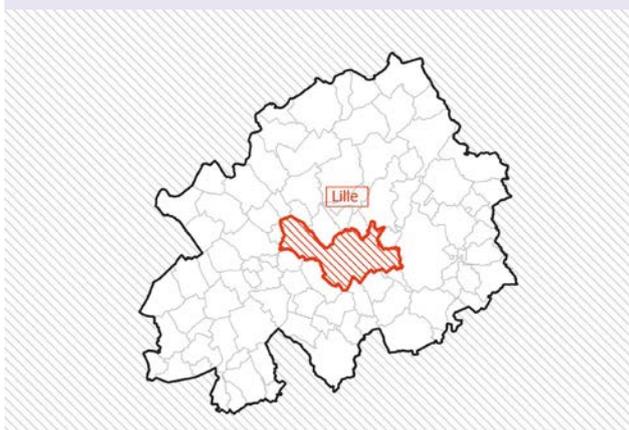


Schéma en coupe des emprises prévues

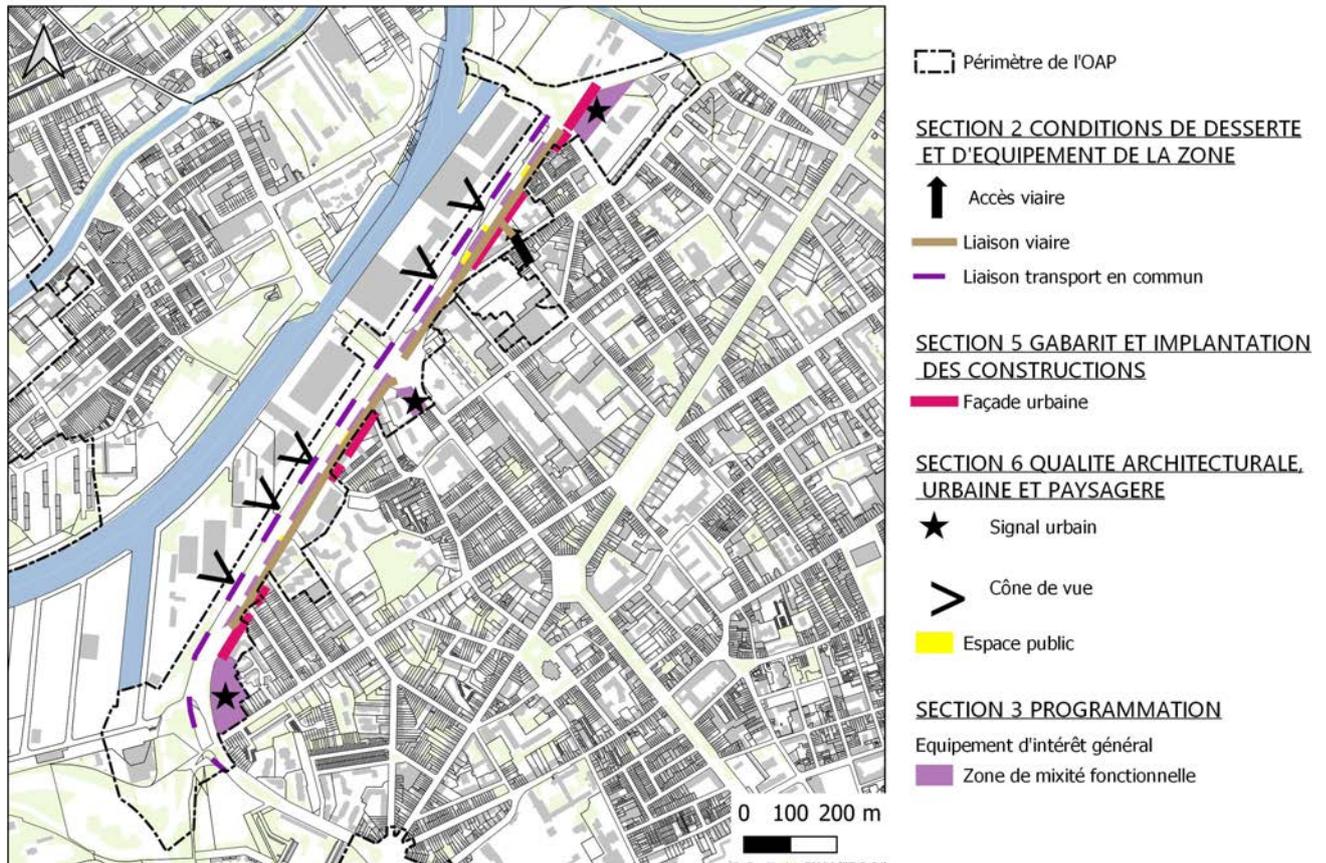


Schéma d'aménagement d'ensemble. Source : PLU 3 (arrêté 10 /02/2023) Lille Métropole/OAP 36

s'appuyer sur les infrastructures pour créer de nouvelles continuités urbaines favorisant les cheminements piétons et cyclables ;

– favoriser le renouvellement urbain dans ces quartiers et l'accompagnement des projets urbains en cours sur les friches ou délaissés ;

– offrir un cadre de vie qui serve l'ambition métropolitaine par la valorisation des bords à canal en tant que « poumon vert métropolitain » (les franges du triangle des Ferrailleurs, le site majeur de la Citadelle et ses abords (Colysée, Bras de la Barre, etc.), les berges des Bois-Blancs et le site de la ,gare d'eau de Lomme réaménagé) ;

– favoriser les centralités urbaines et la mobilisation du renouvellement urbain ;

– diversifier l'offre nouvelle de logements afin d'assurer l'ensemble des parcours résidentiels.

Programmation

Objectifs d'optimisation foncière

La surface de plancher globale des constructions du site est de 300 000 m² de surface de plancher maximum.

Mixité fonctionnelle

Nature des Surfaces de Plancher : Équipements d'intérêt collectif et services publics, commerce et activités de service, autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire, logements.

Mixité sociale

Les projets de logements doivent respecter les dispositions du règlement de la zone sur les Servitudes de Mixité Sociale (SMS) et de Taille de Logement (STL) de Lille.

Deuxième exemple, celui du zonage UPL²² du PLU2 encore en vigueur, ce zonage spécifique aux différents sites de Ports de Lille a été créé en 2004 lors de l'élaboration du premier PLU. Ce zonage impose une distance de 150 mètres à partir du quai du canal, au-delà de laquelle ne peuvent plus être autorisées les activités économiques portuaires. Seules les constructions de bureaux, de commerces, de services, d'habitations de service public d'intérêt collectif ou en dernier lieu d'extension de constructions existantes sont autorisées lors de dépôts de permis. Cette règle, écrite il y a de nombreuses années pour protéger les espaces résidentiels d'éventuelles nuisances, n'a pas pu faire l'objet de nouvelles discussions lors de l'élaboration du PLU2 en 2019. Toutefois, des évolutions en faveur de ces activités portuaires sont désormais en cours. Cette règle sera supprimée dans le PLU 3 en cours de révision (approbation prévue courant 2024), pour autant des zones de retrait de 10 m et ou 20 m subsisteront au pourtour des zones portuaires par rapport aux zones résidentielles et aux voies publiques.

Autre exemple, celui du port de Santes (Figures 9 et 10 page suivante), historiquement il a une profondeur de 700 m à partir du quai, comme évoqué ci-avant, la bande des 150 mètres ne permettait pas une optimisation foncière dédiée aux activités productives. Il y a quelques années, l'activité productive était mieux accueillie dans les territoires à ce jour la préférence va à l'habitat. Même si cette situation est en passe d'évoluer dans le cadre de la révision du PLU, il demeure intéressant de pointer du doigt de tels obstacles pour le développement des activités productives en ville, surtout que certaines zones résidentielles ont été aménagées bien après celle du port. Ainsi, sur Santes, le port a implanté une nouvelle activité en limite de son périmètre. Entouré d'habitations, le port a sollicité la sanctuarisation d'espaces périphériques afin que de l'habitat ne puisse être construit trop près des entreprises, afin de ne pas dans quelques années subir des plaintes de nouveaux riverains. Pour cela, il est nécessaire d'entretenir des liens étroits avec la collectivité, les maires, les riverains. Le citoyen accepte de moins en moins les nuisances. Des questions se posent, notamment celle des horaires : heures de démarrage, travail le dimanche ... Le port essaye, dans la mesure du possible, de les adapter à un contexte urbain. Dans le cadre de la construction de nouveaux entrepôts de la société Roquette, Le port a travaillé avec l'entreprise pour une limitation du bruit créé par les engins de manutention comme le fait de ralentir la vitesse des chariots élévateurs au moment où ils entrent dans les camions. Les gestionnaires du

port sont ainsi dans l'obligation de s'intéresser de manière très opérationnelle à l'organisation des activités.

Un dernier exemple peut-être évoqué celui du site portuaire de Houplin-Ancoisne, qui se situe dans le secteur de vulnérabilité du projet d'intérêt général (PIG) des champs captants, qui a pour objectif la préservation de la ressource en eau de la métropole. L'entreprise Vitse installée le long de la voie d'eau revalorise des matériaux de construction. Ce type d'activités a tout son sens en proximité de centres urbains, malheureusement son installation en zone vulnérable pose souci. L'entreprise est prête à déménager, mais elle attend une aide financière des institutions pour le faire, et surtout la proposition d'un foncier en adéquation avec ses besoins. Cela fait plus de 20 ans qu'une solution est vainement recherchée, mais ce genre d'activités relevant pourtant de l'économie circulaire n'est pas le bienvenu, l'accès à la voie d'eau est indispensable, mais les contraintes déjà évoquées inhérentes au zonage portuaire (règle des 150 m, en voie d'être réglée) et surtout les contraintes liées au trafic de poids lourds en zone urbaine ne facilitent pas de nouvelles implantations.

Ports de Lille développe donc des démarches vertueuses afin d'améliorer l'acceptabilité sociale, notamment en ce qui concerne l'éclairage, le bruit, le passage des camions, les horaires de travail. La création d'un village des matériaux ainsi qu'une plateforme multimodale beaucoup plus accessible à toutes les entreprises du BTP du cœur de ville est envisagée. Aujourd'hui, si une entreprise de BTP veut déconstruire un bâtiment en ville, il faut pouvoir lui proposer une solution afin d'avoir un accès facilité au fluvial. Le patrimoine des ports de Lille est vieillissant, la concession est prévue jusqu'en 2038, s'il doit y avoir de nouveaux investissements afin d'optimiser le foncier bord à canal et permettre une insertion urbaine de qualité.

Malgré tout, beaucoup de prospects n'ont pu se concrétiser et ont préféré s'installer sur des fonciers économiques moins contraints situés en zones d'activités périphériques. Pour moderniser les installations, il faudrait des garanties réglementaires afin de rendre compatible l'organisation d'un site portuaire avec les exigences urbanistiques environnantes. L'un des écueils est celui de la gestion du temps, celui de l'urbanisme est trop long pour les entreprises, il est nécessaire de pouvoir anticiper les éventuelles difficultés et convaincre de l'intérêt à accepter ces activités économiques en ville et *in fine* trouver en amont, des solutions.



Figure 9 : Vue aérienne du port de Santes. Source : Ports de Lille, 2023

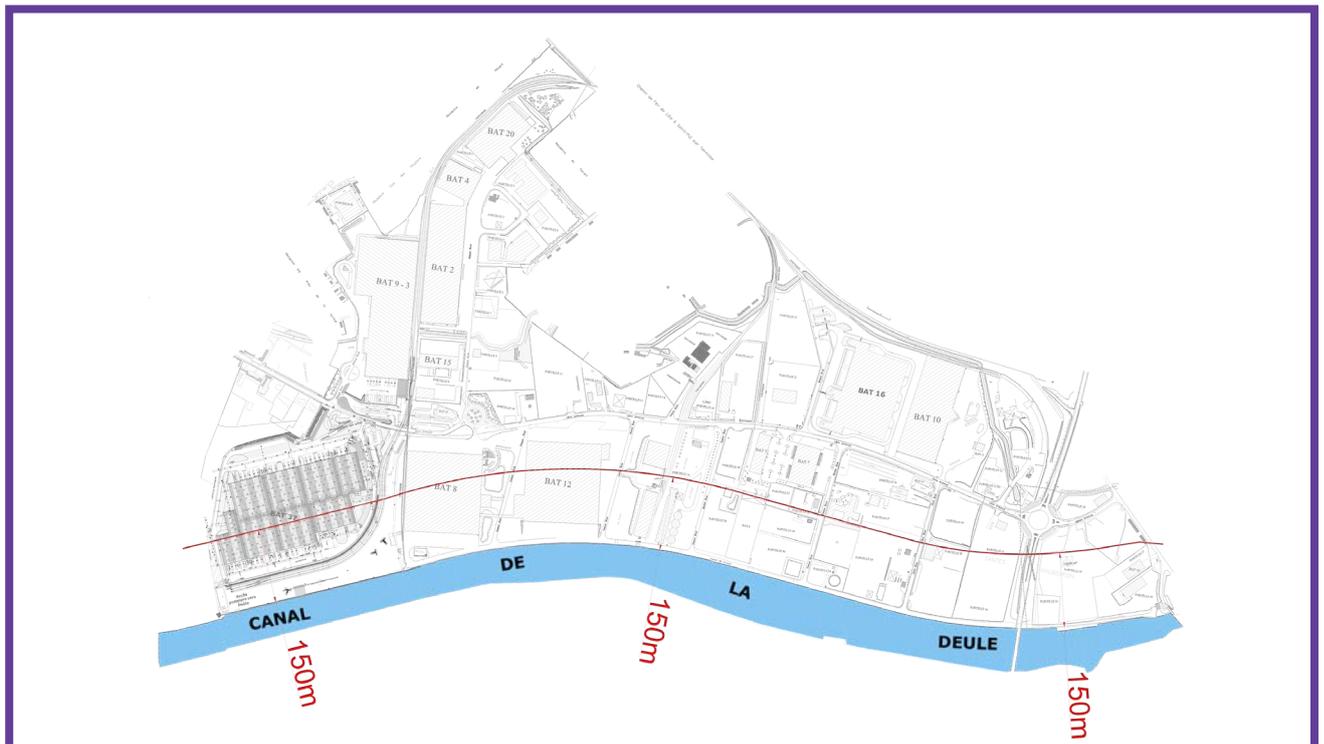


Figure 10 : Port de Santes, exemple du retrait de 150 m par rapport à la voie d'eau. Source : Ports de Lille, 2022

Lors de la concertation dans le cadre de l'élaboration du SDIT, Ports de Lille a pu effectuer une contribution écrite afin d'insister sur l'intérêt d'assurer le bon fonctionnement du port dans la ville. Des éléments de contexte ont ainsi pu être rappelés conformément au plan climat air énergie (PCAET), à savoir lutter contre la congestion urbaine, les gaz à effet de serre (GES), mettre en place la zone faible émission (ZFE), contribuer à optimiser la logistique urbaine (dernier kilomètre), ainsi que la volonté du port à s'intégrer au mieux dans la ville et son fonctionnement. Le regard de la collectivité sur le port évolue, il est indispensable de construire une réflexion collective dans le cadre d'études urbaines de programmation telles que celles évoquées sur le secteur des bords de Deûle ou de la Porte métropolitaine, afin d'assurer le maintien des activités portuaires au cœur des tissus urbains centraux. Ports de Lille souhaite contribuer au développement du territoire et être partie prenante des études le concernant. D'ailleurs, il participe à une nouvelle démarche pilotée par l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole (ADULM), intitulée « Imaginer la Deûle partagée » en collaboration avec la MEL, les communes concernées et VNF. Cette démarche va permettre d'analyser les usages multiples de la voie d'eau et de ses abords afin de mieux intégrer dans les projets à venir les activités productives, résidentielles, de loisirs, mais aussi les problématiques de trames vertes et bleues support de biodiversité²³.

Se voulant créateur et impulseur de solutions pour la métropole, ports de Lille a imaginé le port 2050. Il s'agit de renforcer la distribution urbaine et la multimodalité avec la prochaine mise en exploitation du Canal Seine Nord Europe. Il faut préparer l'avenir également, anticiper l'ouverture de ce tronçon. Les travaux sont en cours, ils ont démarré. Il est donc nécessaire de préserver du foncier portuaire à vocation économique.

CONCLUSION MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE

« La planification territoriale a incontestablement opéré un retour. Alors que pour beaucoup, ce retour devait passer par une réaffirmation du rôle de l'État, celui-ci s'est réalisé dans un contexte de décentralisation approfondie. » (Demazière, Desjardins ; p.7)

En France, depuis 1982, les différentes lois de décentralisation et de réforme territoriale ont donné l'opportunité aux échelons locaux de prendre plus d'initiatives mais aussi d'assumer plus de responsabilités en ma-

tière de portage de politiques publiques territoriales. Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre²⁴, dans le cadre de leurs compétences respectives conçoivent désormais, à leur échelle, les projets de territoire et les inscrivent dans les documents de planification. L'acte de planifier permet de concrétiser une vision politique locale répondant aux multiples enjeux du territoire.

Depuis la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) de 2000, les projets de territoires trouvent leur traduction opérationnelle dans les documents de planification tels que : schéma de cohérence territoriale (SCoT), programme local de l'habitat (PLH), plan de déplacements urbains (PDU, aujourd'hui plan de mobilités) et plan local d'urbanisme (PLU).

Le PLU, contrairement au plan d'occupation des sols (POS) précédent, est un document à visée prospective, notamment parce qu'il régleme l'occupation des sols tout en déclinant un projet de territoire. Le temps du projet étant par essence long, il est indispensable d'analyser les besoins de manière anticipée.

« Les PLU fixent, comme les POS, les règles d'occupation des sols mais, depuis la loi SRU, leur première fonction est de définir un projet global d'urbanisme et d'aménagement au niveau communal ou intercommunal » (Jacquot, Lebreton, 2001; 27)

Pour permettre la réalisation de cet objectif, la loi SRU introduit un document intitulé le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui « définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. »²⁵ Le PADD adossé au rapport de présentation doit justifier les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et le règlement du PLU. Il devient « la clef de voûte » du PLU et l'inscrit résolument dans une démarche de projet.

C'est ainsi que l'urbanisme de projet s'insinue progressivement dans les dispositifs réglementaires de planification. Par ailleurs, cette loi a pour ambition de simplifier les procédures d'élaboration, de modification et de révision du PLU afin de permettre une meilleure intégration des projets.

« [...] c'est pour essayer de donner aux règles édictées par les POS-PLU la souplesse que l'impossibili-

té pour les auteurs de ces documents de tout prévoir à l'avance implique que, depuis une dizaine d'années, le législateur ne cesse d'adopter des dispositions qui ont pour but de permettre aux collectivités publiques compétentes en matière d'urbanisme, soit de rendre dans les délais les plus brefs possible leur réglementation d'urbanisme compatible avec des projets d'opérations d'aménagement et/ou de construction dont elles veulent permettre la réalisation — ce qui, il faut le souligner, représente une inversion de "l'ordre des facteurs" puisque ce n'est plus le projet qui doit être conforme à la règle, mais la règle qui est mise en conformité avec le projet —, soit de déroger dans des proportions plus ou moins importantes à certaines dispositions de leur document d'urbanisme. » (Fatôme, 2015)

Les lois du Grenelle de l'environnement de 2009 et 2010²⁶ vont également dans ce sens. Les démarches pilotées par Benoist Apparu²⁷ en 2011 intitulées : « pour un urbanisme de projet » font émerger une nouvelle réforme de l'urbanisme portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme²⁸. « L'objectif est de passer d'un urbanisme de normes à un urbanisme de projets. » (Franqueville, Véran, 2011)²⁹

La loi ALUR (Accès au logement et un urbanisme rénové) de 2014³⁰ confirme l'ambition de simplifier les démarches de projets en mettant la règle au service du projet et non l'inverse. Question d'ailleurs débattue par François Grether en 2012, dans son ouvrage « La ville sur mesure ». ³¹

Ceci questionne donc la capacité des territoires à porter une vision (Franqueville, Véran, 2011) et à élaborer au regard de leurs besoins respectifs, des démarches multiscalaires de projets pertinentes, afin que les documents de planification puissent les prendre en considération.

Pour en revenir à la question qui nous intéresse, c'est à dire : comment mieux intégrer les activités productives dans la planification urbaine ; il s'agirait de mener un travail de programmation spatialisée permettant de cibler dans les PLU les secteurs aptes à les accueillir, afin que ces dernières ne soient pas envisagées comme une variable d'ajustement mais bien comme un élément de programme à part entière. Il faudrait désormais passer d'un calcul de besoins en fonction de l'évolution de l'emploi à un calcul de besoins en surface de plancher et/ou de foncier. Ce travail a été initié par la MEL, mais

il doit être approfondi, dans le cadre d'un débat sur les concurrences sectorielles des différents usages.

Aux fins de comparaison, prenons l'exemple de la thématique de l'habitat. A l'échelle de l'EPCI, le programme local de l'habitat qui a une fonction planificatrice est également : « [...] un document stratégique de programmation³² qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques [...] » (code de la construction et de l'habitat (CCH), art L 302-1 à 302-4.-1) ; qui impose dans les 3 ans de son élaboration une mise en compatibilité du PLU³³.

Cette cohérence verticale entre les documents de planification due à la hiérarchisation des normes juridiques en matière d'urbanisme, ainsi que la nature programmatique du PLH, permettent une spatialisation des besoins depuis l'échelle du grand territoire jusqu'à celle de l'opération par l'utilisation, à bon escient, des outils fonciers du PLU, tels que les emplacements réservés³⁴ et les servitudes de logements³⁵, mais aussi des orientations d'aménagement et de programmation³⁶.

En matière d'activités productives, le parallélisme des formes avec l'habitat, ne semble pas pertinent tant la programmation urbaine anticipée en matière d'activités économiques au sens large s'avère problématique. En effet les schémas d'accueil des entreprises (SAE) (renommés par la MEL « Stratégie d'accueil des entreprises ») n'ont pas cette propriété programmatique. Il est en effet beaucoup plus complexe de définir les besoins fonciers et immobiliers en matière d'activités productives, qui sont protéiformes et peu stables dans le temps, tant en matière de surfaces que de volumes, mais également de diversité de types d'activités en général. Ce qui pose la question de la pertinence de l'inscription d'une servitude de mixité fonctionnelle telle que souhaitée par la MEL dans son PLU. D'autant qu'un facteur limitant perturbe sa mise en œuvre. En effet, les destinations et sous-destinations définies par le code de l'urbanisme, bien qu'en partie modifiées par décret le 22 mars 2023, ne permettent pas une définition fine des activités productives³⁷ telles que nous les avons définies ici.

Prenons l'exemple de l'artisanat qu'il soit productif ou non, c'est une sous-destination de la destination 3 : « commerce et activités de service », qui s'intitule « artisanat et commerce de détail ». Ce qui signifie que le gestionnaire du PLU ne peut pas imposer dans le cadre

d'un projet de construction spécifiquement de l'artisanat et encore moins de l'artisanat productif. Ceci, même si légalement le règlement peut définir des règles imposant une mixité de destinations ou de sous-destinations au sein d'une même construction ou d'une même unité foncière ou encore des règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages d'une même construction.³⁸

Il semble donc cohérent d'utiliser les outils déjà à disposition dans les PLU, même si cela nécessiterait quelques ajustements réglementaires.

Par ailleurs, l'objectif « ZAN »³⁹, même s'il est encore politiquement controversé⁴⁰, privilégiant le renouvellement urbain, comme mode principal de production urbaine, va obligatoirement exacerber les concurrences entre usages et nécessiter la mise à l'agenda de débats spécifiques qui ne pourront ignorer les questions d'acceptabilité sociale liées à la mixité fonctionnelle.

NOTES

⁵ Cette contribution réflexive est en partie basée sur les présentations de Caroline Courtaux, Hélène Grandclaudon, Jean-Marie Larzabal et Didier Paris lors de l'atelier dédié aux questions de la prise en compte des activités productives dans la planification urbaine, qui s'est tenu à Bruxelles le 15 juin 2022.

⁶ Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

⁷ Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière.

⁸ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

⁹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

¹⁰ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

¹¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

¹² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Avant 2015 la Communauté urbaine de Lille couvrait 85 communes, depuis 2015 et son changement de statut en Métropole européenne de Lille, des regroupements avec d'autres EPCI voisins ont été actés, désormais la MEL couvre 95 communes. Il s'agit donc de refondre les documents d'urbanisme respectifs, en un document intercommunal unique.

¹⁶ Bureaux, entrepôts, commerces, industrie, hôtels, locaux artisanaux.

¹⁷ Après concertation avec les maires, il s'avère que cette servitude telle qu'énoncée ici fait polémique. Les maires sont frileux, l'acceptabilité sociale des activités productives en ville est loin d'être acquise. A ce jour, cette servitude de mixité fonctionnelle est toujours proposée dans le PLU3 mais elle ne se fera uniquement dans les communes volontaires. A l'été 2023, seule la commune de Lambersart s'est portée volontaire. Celle-ci est donc amenée à évoluer.

¹⁸ Le premier PLH identifie en 2005 un besoin de construction de logements à 5 500 logements/an sur 6 ans. Le troisième PLH a été adopté en juin 2022, il met en avant un besoin de construction de 6 200 logements/an sur 6 ans.

¹⁹ https://diffuweb.lillemetropole.fr/PLU3/PLU3_30062023/PLU3_V2/3_OAP/OAP_ProjetUrbain/OAP132.pdf, consulté le 11/03/2024.

²⁰ https://diffuweb.lillemetropole.fr/PLU3/PLU3_30062023/PLU3_V2/3_OAP/OAP_ProjetUrbain/OAP125.pdf, consulté le 11/03/2024.

²¹ https://diffuweb.lillemetropole.fr/PLU3/PLU3_30062023/PLU3_V2/3_OAP/OAP_ProjetUrbain/OAP36.pdf, consulté le 13/12/2023.

²² Pour zonage "urbanisé port de Lille".

²³ De octobre 2023 à avril 2024, un atelier de projet étudiant de l'institut d'aménagement, d'urbanisme et de géographie de Lille (IAUGL), piloté par la MEL et l'ADULM est dédié à la question des futures usages de la voie d'eau et de ses abords dans la perspective de l'ouverture prochaine du canal Seine Nord Europe.

²⁴ Métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes.

²⁵ Art L151-5 du code de l'urbanisme.

²⁶ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

²⁷ Secrétaire d'Etat au logement et à l'urbanisme entre 2009 et fin 2010 Secrétaire d'Etat au logement puis Ministre chargé du logement de fin 2010 à mi-2012.

²⁸ Définie dans l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012.

²⁹ Le moniteur, interview de Benoist Apparu, Propos recueillis par Laurence Francqueville et Cyrille Véran, 09 juin 2011, <https://www.lemoniteur.fr/article/construire-plus-et-mieux-benoist-apparu-explique-sa-reforme-de-l-urbanisme.744139>, consulté le 30/11/2023.

³⁰ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ainsi que son décret d'application n°2015-1783 du 28 décembre 2015.

³¹ François Grether, Grand Prix de l'urbanisme 2012.

³² Le PLH comprend un plan d'actions thématiques et un plan d'action territorialisées. Dans le cadre des PLU intercommunaux les PLH peuvent aujourd'hui trouver place dans les Programmes d'orientations et d'actions (POA), nouvelles pièces du PLU créées par la loi ELAN en 2018.

³³ Article L131-6 du code de l'urbanisme, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031210778/2016-01-01/ consulté le 10/12/2023.

³⁴ Article L 151-41 al 4 : des emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit.

³⁵ Article L151-15 du code de l'urbanisme : servitude de logements dans le respect des objectifs de mixité sociale.

³⁶ L 151-6 du code de l'urbanisme.

³⁷ Sous-section 3 : destinations des constructions, usages des sols et natures d'activités (Articles R 151-27 à R 151-38), modifié en partie par le décret n°2023-195 du 22 mars 2023.

³⁸ <https://droit-urbanisme-et-amenagement.efe.fr/2016/01/12/depuis-le-1er-janvier-2016-un-code-de-lurbanisme-new-look-est-applicable/>, consulté le 12/12/2023.

³⁹ Confirmé par la Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite "Climat et résilience"

⁴⁰ Prendre connaissance de la Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.





2 REGARD SUR LA RÉGION DE BRUXELLES- CAPITALE⁴¹

GEOFFREY GRULOIS
ANA SCUTARI





L'ÉMERGENCE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Il convient tout d'abord de rappeler le contexte de formation de la Région de Bruxelles-Capitale avant d'aborder la description et la problématisation de ces instruments de planification contemporains. Avant 1971, les communes étaient indépendantes, ce n'est qu'après cette date qu'un conseil ainsi qu'un collège d'agglomération de 19 communes bruxelloises furent créés. Bien qu'historiquement des intercommunales sectorielles aient été mises en place, le conseil et le collège d'agglomération constituent les premiers outils de gouvernance à l'échelle supra-communale. Ceux-ci doivent mettre en place le premier Plan de secteur comme prévu dans la loi de l'aménagement du territoire de 1962. La Région de Bruxelles-Capitale est instituée plus tard, en 1989, lors de la troisième réforme de l'État belge. Celle-ci organise le transfert des compétences en matière d'aménagement du territoire, de travaux publics et de transport vers la nouvelle Région constituée des 19 communes : Anderlecht, Auderghem, Berchem-Sainte-Agathe, Bruxelles-ville, Etterbeek, Evere, Forest, Ganshoren, Ixelles, Jette, Koekelberg, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode, Schaerbeek, Uccle, Watermael-Boitsfort, Woluwe-Saint-Lambert, et Woluwe-Saint-Pierre. C'est en 1995 que le premier plan régional de développement (PRD) voit le jour comme instrument stratégique de développement de la Région. Ses objectifs se déclinent dans un premier plan régional d'affectation du sol (PRAS) qui sera institué en 2001. Le deuxième PRD sera finalisé en 2002 et le troisième PRD(D) sera initié en 2013 en même temps que le PRAS « démographique » (Figure 11 page suivante).

Un des enjeux majeurs du plan de secteur et des premiers plans stratégiques et réglementaires de la Région consistait alors à attirer les classes moyennes installées en périphérie tout en luttant contre le phénomène de paupérisation et de tertiarisation du centre et de la première couronne de la Région. À côté du PRAS qui doit protéger la fonction faible du logement et les activités industrielles le long du canal, les contrats de quartiers sont instaurés pour améliorer la qualité de vie dans les quartiers centraux paupérisés. Différentes administrations publiques sont mises en place pour opérationnaliser les politiques sectorielles de la Région. Alors que l'Administration de l'aménagement du territoire et du logement (AATL) coordonne la planification et la politique de rénovation urbaine, le Port de Bruxelles gère le foncier public des activités portuaires et logistiques le long du canal et la Société de développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (renom-

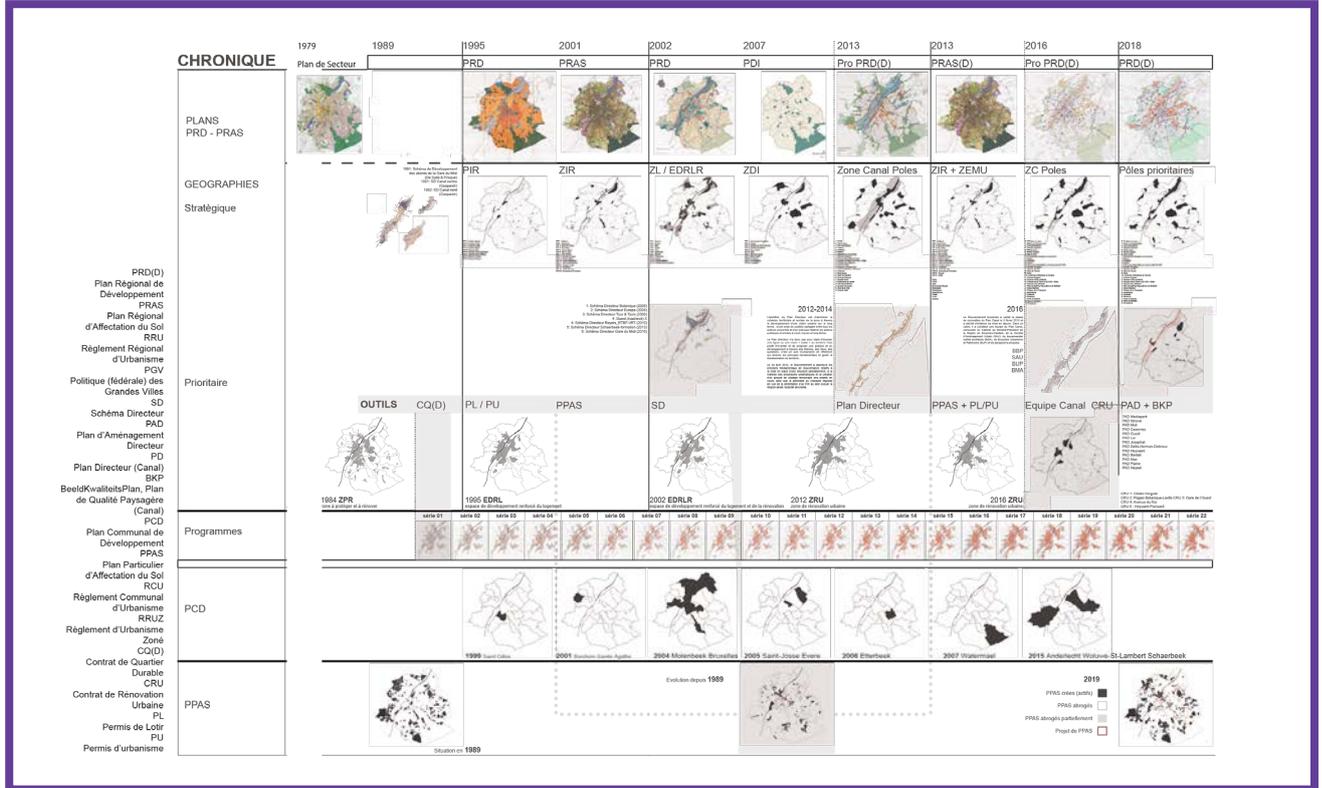


Figure 11 : Chronologie des plans et programmes de la Région Bruxelles Capitale. Source: Pauline Varloteaux (LoUlsE Lab), 2020

mée plus tard Citydev) développe du logement acquisitif pour les classes moyennes et des infrastructures destinées à l'hébergement des industries urbaines. De son côté, la Société du logement de la région bruxelloise (SLRB) développe le logement social depuis 1985.

LES ACTEURS DE LA PLANIFICATION URBAINE

Au départ intégrée, l'AATL va progressivement donner lieu à des administrations autonomes spécialisées dans certains secteurs d'aménagement (Figure 12). De 2000 à 2015, Bruxelles développement urbain (BDU) va coexister avec l'Agence de développement territorial (ADT). Ils donneront lieu après 2015 à la création de Perspective.brussels centrée sur les compétences de planification, du Bouwmeester maître architecte (BMA) focalisé sur la qualité architecturale, de Urban.brussels orienté sur les questions d'urbanisme et de la Société d'aménagement urbain (SAU) pour l'aménagement des pôles prioritaires de développement (Tour & Taxis,

Josaphat, Schaerbeek Formation, Biestebroek, etc.). Si les pouvoirs publics et ces administrations prennent progressivement conscience de l'importance de garder des fonctions productives au sein de la Région, la croissance démographique met fortement l'accent, à partir des années 2010, sur la construction de logements. Le PRAS démographique mis en place en 2013 va donner lieu à la transformation de zones industrielles en zones d'entreprises en milieu urbain (ZEMU) qui permettent une mixité avec du logement. Le plan directeur canal élaboré à partir de 2013 va dans le même sens : il envisage la requalification de la zone du canal en vue de faire cohabiter les activités productives avec l'habitat. Sa mise en œuvre s'appuie sur une coordination entre le BMA, Perspective.brussels, la SAU et Urban. Le beeld kwaliteit plan (BKP, plan de qualité paysagère) coordonné par le BMA traduit, à partir de 2018, ses objectifs dans un plan de qualification des espaces publics qui doit faire coexister les modes actifs avec le transport logistique tout en garantissant une verdurisation de l'espace public. Dans le prolongement du troisième PRDD de 2018, Perspective va, de son côté, mettre en pratique un nouvel outil qui vise à articuler volet stratégique

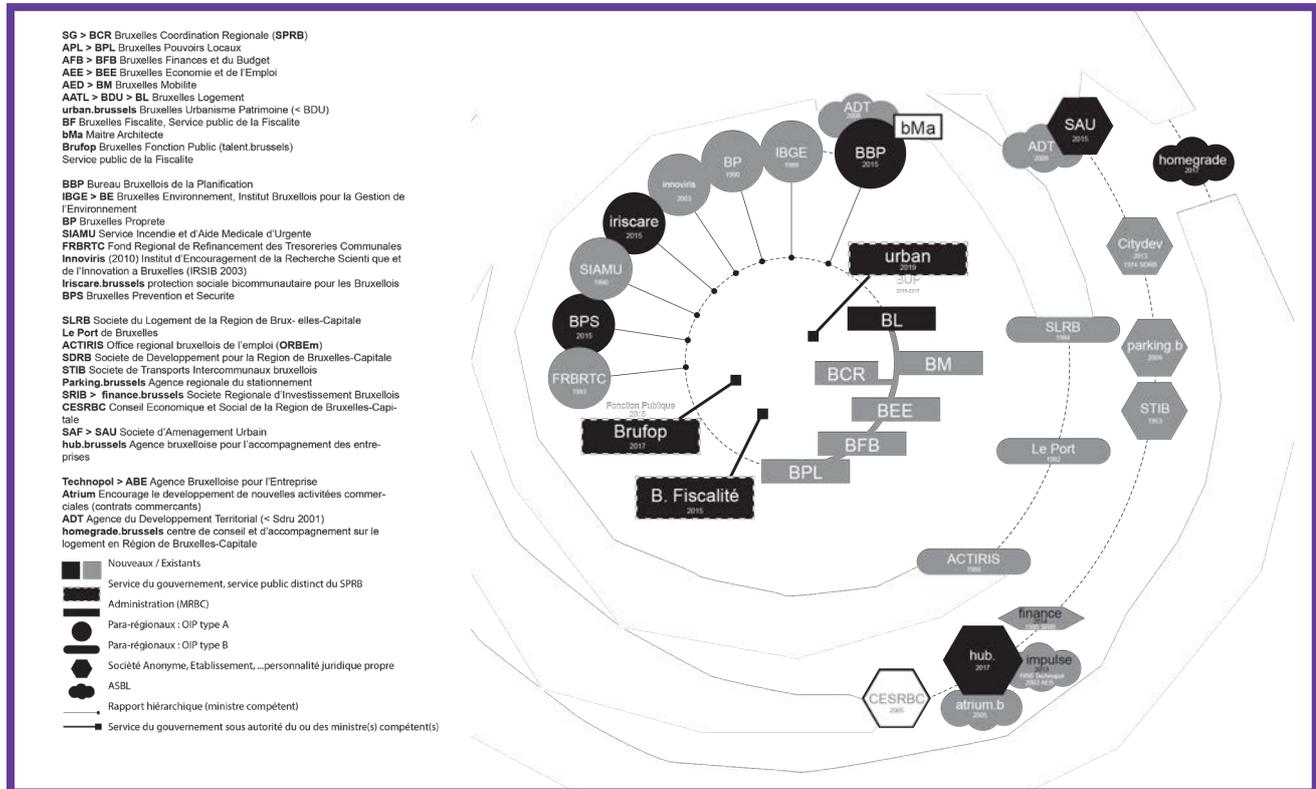


Figure 12 : Les acteurs de la planification de la Région de Bruxelles-Capitale. Source : Pauline Varloteaux (LoUIsE Lab), 2020

et volet réglementaire à l'échelle locale : le plan d'aménagement directeur (PAD). Dans les pages qui suivent nous reviendrons plus en détail sur le rôle de perspective et du BMA en lien avec les différents instruments d'aménagement tout en soulignant les implications de ces instruments pour le développement ou le maintien des activités productives.

Perspective.brussels voit le jour en 2016, résultat du remaniement de plusieurs institutions de planification territoriale. Son rôle consiste dans la mise en place des stratégies ainsi que des programmes en matière de planification urbaine. L'administration de Perspective.brussels s'intègre dans un vaste réseau d'acteurs de planification et d'urbanisme à l'échelle régionale, constitué notamment d'Urban.brussels, de la SAU, et de Citydev ou encore des 19 communes de la Région. Cette structure administrative compte parmi ses spécificités la séparation administrative des compétences de planification (Perspective), d'urbanisme (Urban), d'espaces verts et d'environnement (Bruxelles environnement) et des opérateurs fonciers publics (SAU, Citydev et Le Port). Cette fragmentation administrative

ne facilite pas l'opérationnalisation des politiques publiques en matière de fabrication et de transformation urbaine. Perspective.brussels est elle-même divisée en plusieurs départements thématiques : études statistiques, connaissance territoriale (apportant un diagnostic du territoire) et stratégie territoriale (dont la mission comprend l'élaboration des programmes, des plans et des règlements). Perspective accueille également l'organisme indépendant du Bouwmeester maître architecte de Bruxelles (BMA). Ainsi, si les administrations publiques ont considérablement gagné en compétence au cours des dernières années, la complexité administrative reste une difficulté inhérente d'autant que se superposent à l'échelon régional, les administrations communales en matière d'urbanisme et de développement.

Cette complexité est renforcée par l'existence de nombreux programmes stratégiques avec un cadrage sectoriel et thématique qui s'ajoutent aux outils de planification urbaine. Le programme régional en économie circulaire (PREC) mis en place en 2016 a pour objectif d'encourager la transition d'un modèle d'économie linéaire vers un modèle circulaire, notamment à travers

la recherche ainsi que le développement de nouvelles activités économiques. Ces objectifs sont repris notamment dans la stratégie régionale de transition économique (SRTE), intitulée « Shifting economy ». D'autres programmes et plans comme la stratégie Go4Brussels ainsi que le plan industriel visent le développement des activités productives au sein du territoire régional.

LA CONCURRENCE ENTRE LES FONCTIONS URBAINES ? ENJEUX DE LA PLANIFICATION

L'agglomération bruxelloise est historiquement un important centre industriel qui à partir du début du XXe siècle connaît une forte diminution de la fonction industrielle au profit des activités de services, en se développant en tant que cité administrative. L'affaiblissement de la part du secteur manufacturier à l'échelle de l'économie régionale se traduit notamment par une diminution du nombre d'emplois ainsi que de la surface foncière, avec une perte de 1 000 000 m² entre 1997 et 2017. Aujourd'hui le secteur productif représente 4 707 134 m² de locaux industriels et 2.7% de l'emploi bruxellois. Face à cette réduction drastique de l'activité industrielle, l'objectif de la planification est d'accompagner une dynamique de transition économique – permettant le redéveloppement de la fonction productive – mais également de favoriser le renouvellement et la régénération urbaine. La ville productive s'établit sur des enjeux d'ordres environnementaux et économiques : elle vise à promouvoir l'intensité des usages ainsi que des modèles d'économie circulaire. Ces derniers induisent des réflexions sur des formes d'activités économiques, réduisant l'utilisation de ressources. L'objectif de l'emploi dans le secteur productif est d'offrir une accessibilité à l'emploi aux populations moins qualifiées, notamment dans un contexte économique inégalitaire. Toutefois, les attentes de la Région sont plus vastes que la question productive et associent des besoins en logement, en infrastructure, dans le domaine environnemental, ainsi qu'en matière de service. En ce sens se pose la question de la concurrence entre ces différentes fonctions au sein du territoire restreint qu'est la Région. Ces objectifs de cohabitation des fonctions urbaines avec les activités productives ont été intégrés aux derniers PRDD (plan régional de développement durable), au PRAS Démographique et au plan canal mais peinent à être appliqués.

Cette concurrence des fonctions urbaines soulève plusieurs problématiques. Le territoire régional a connu

une évolution des fonctions fortes, attribuées initialement au bureau, et remplacée aujourd'hui par la fonction de logement. En ce sens, l'intégration des activités productives dans les opérations immobilières, qui reste assignée à la fonction faible, s'avère compliquée. Ainsi, les institutions de planification ont l'ambition de construire des stratégies permettant le maintien de la production ainsi que de nouvelles formes d'activités productives compatibles avec une implantation urbaine. Ces stratégies concernent non seulement les aspects logistiques et la limitation des nuisances (en particulier du bruit) mais aussi la spatialité et les surfaces du site aux fonctions de production. De plus, l'enjeu consiste également dans la mise en place d'un dialogue avec les acteurs immobiliers qui doivent conduire à la réalisation des projets mixtes. Mais la mise en pratique de ces principes reste difficile et, à titre d'exemple, les projets immobiliers développés le long du canal sur les zones d'entreprise en milieu urbain (ZEMU) illustrent la difficulté de formaliser l'implantation des activités productives au niveau des rez-de-chaussée. Parallèlement aux problèmes de nuisances et d'accès logistique, il faut souligner la difficulté de garder des prix au mètre-carré compatibles pour des activités industrielles et productives. Par ailleurs, il faut également indiquer que le plan canal reste un instrument d'urbanisme négocié sans réel objectif chiffré ni base réglementaire, ce qui rend parfois difficile l'imposition de finalités claires en matière d'implantation d'activités productives et d'emplois industriels.

ÉCHELLES ET OUTILS : LES MULTIPLES NIVEAUX DE LA PLANIFICATION

Les outils de planification de la Région de Bruxelles-Capitale se rapportent aux différentes échelles du territoire, qu'elle soit régionale, communale ou locale (Figure 13). Les outils de planification à l'échelle régionale font partie de la mission de Perspective. Ainsi, les orientations stratégiques sont définies dans le cadre du PRDD d'un côté, et de l'autre la réglementation des usages et d'occupation des sols est déterminée par le PRAS. Le règlement d'urbanisme reste de son côté une compétence d'Urban. À l'échelon communal, les outils de planification stratégique et réglementaire dépendent de la compétence communale. Il s'agit des plans communaux de développement (PCD) pour les aspects stratégiques ainsi que des plans particuliers d'aménagement du sol (PPAS) pour les aspects normatifs. À partir de 2018, ces outils de planification sont enrichis par le plan d'amé-

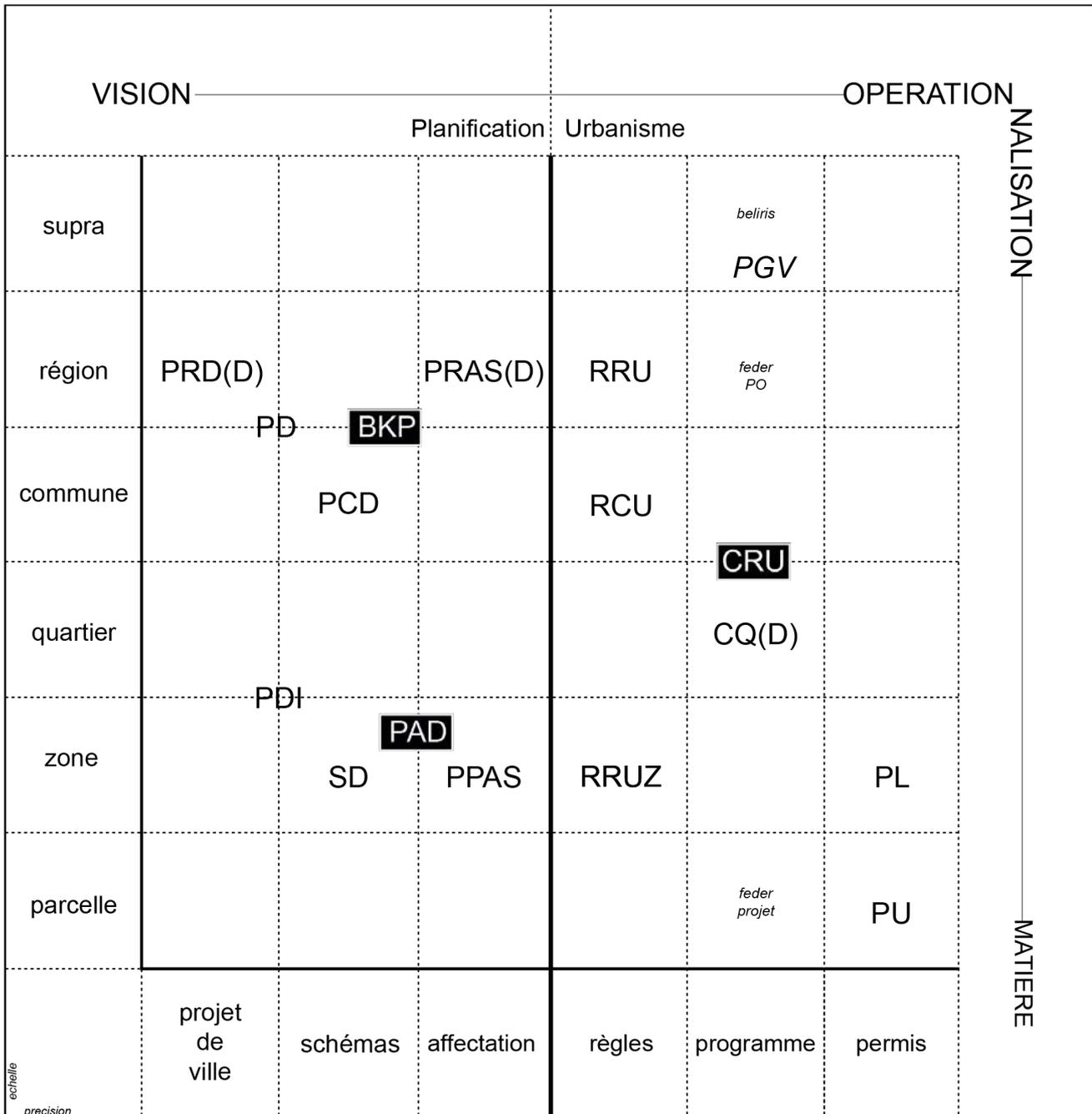


Figure 13 : les multiples niveaux de la planification de la Région de Bruxelles-Capitale. Source: Pauline Varloteaux (LoUlsE Lab), 2020

PRD(D) : Plan Régional de Développement
 PRAS : Plan Régional d'Affectation du Sol
 RRU : Règlement Régional d'Urbanisme
 PGV : Politique (fédérale) des Grandes Villes
 SD : Schéma Directeur
 PAD : Plan d'Aménagement Directeur
 PD : Plan Directeur (Canal)
 BKP : BeeldKwaliteitsPlan, Plan de Qualité Paysagère (Canal)

PDI : Plan de développement International
 PCD : Plan Communal de Développement
 PPAS : Plan Particulier d'Affectation du Sol
 RCU : Règlement Communal d'Urbanisme
 RRUZ : Règlement d'Urbanisme Zoné
 CQ(D) : Contrat de Quartier Durable
 CRU : Contrat de Rénovation Urbaine
 PL : Permis de Lotir
 PU : Permis d'urbanisme

nagement directeur (PAD) qui s'inscrit dans un échelon local, couvrant à la fois le volet stratégique ainsi que réglementaire. Ce document, sous compétence régionale, permet de mettre en place des interventions locales dont les enjeux dépassent l'échelle communale. Mais de manière générale la démultiplication des échelles et des types de plans contribue à la complexité d'un système de planification et à la difficulté pour les intervenants de comprendre les objectifs et les outils.

Le plan régional de développement durable (PRDD) et le plan régional d'affectation des sols (PRAS)

Adopté en 2018, Le plan régional de développement durable en vigueur, guide un développement économique régional soutenu tourné vers l'économie circu-

laire et l'économie productive. Il insiste sur l'importance de penser la cohabitation entre les espaces d'habitat et les espaces productifs notamment à travers la prise en compte des nuisances. Plusieurs sites sont désignés comme étant prioritaires pour le développement et l'intégration des activités productives, dans le cadre du PRDD. Mais comme nous l'avons souligné plus haut, le PRDD ne prend pas suffisamment en compte la compétition existante entre les fonctions dans un contexte de rareté foncière.

La première version du PRAS est approuvée en 2001. Ce document fait l'objet d'une révision en 2013, intitulé « PRAS démographique » (Figure 14). Cette réforme vise à répondre à une pression démographique et aux enjeux d'accès au logement, auxquels fait face la

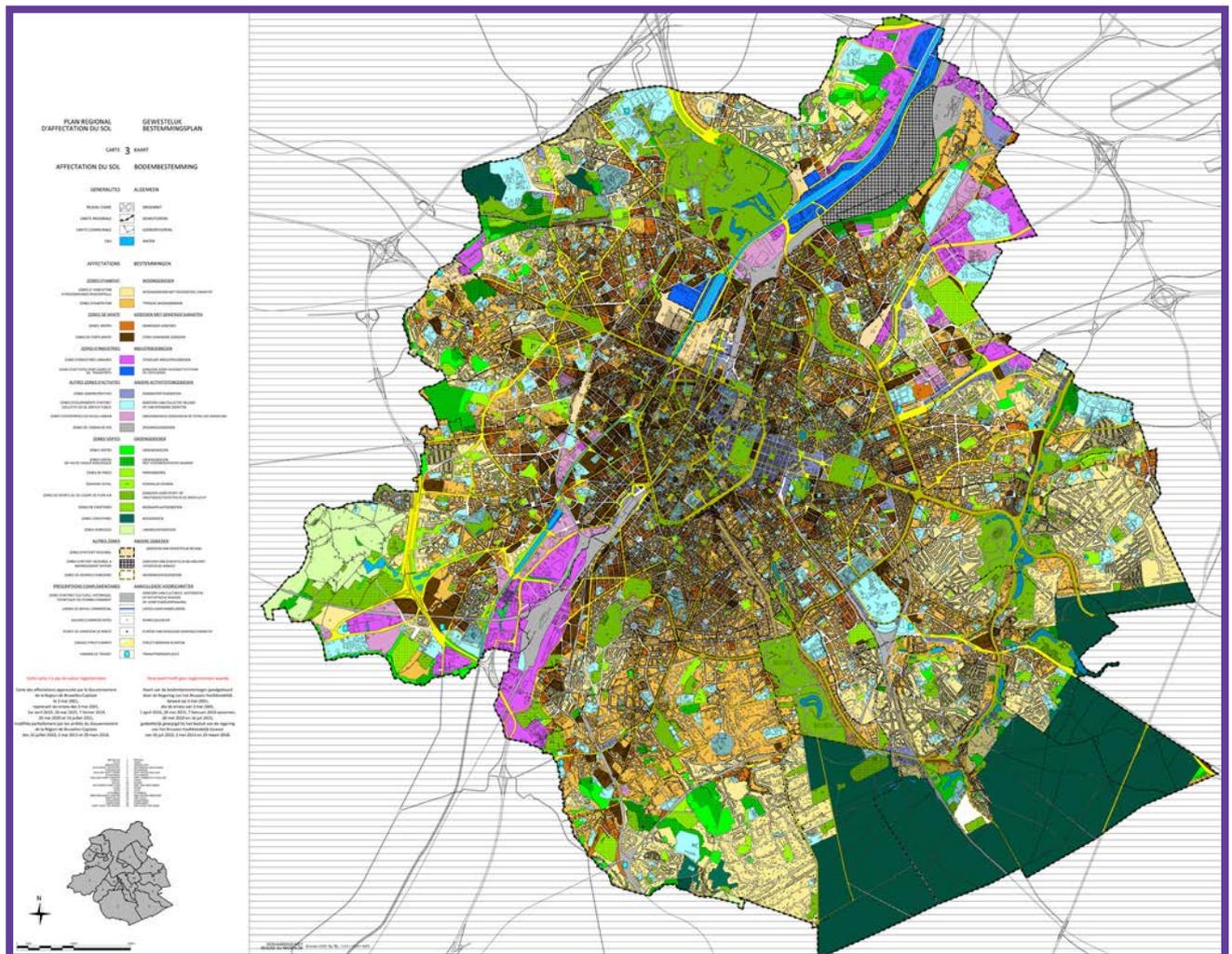


Figure 14 : Le plan régional d'affectation des sols (PRAS) de la Région de Bruxelles-Capitale. Source : Carte des affectations du PRAS, Perspective. brussels, 2018



Figure 15 : Le plan particulier d'affectation du sol (PPAS) « Biestebroek ». Source : Perspective.brussels, 2017

Région depuis les années 2010. Cet essor démographique représente 180 000 habitants entre 2010 et 2020, soit une augmentation de 17% par rapport à la situation de 2010. Dans ce contexte, le besoin en matière de production de logement s'amplifie, et en particulier de logement accessible. Car la demande en logement social est importante également : environ 50 000 ménages sont inscrits sur liste d'attente pour un logement social. De plus, selon les statistiques de revenus, la moitié de la population bruxelloise correspond aux critères d'accès à un logement social.

Ainsi, ce contexte entraîne la mise en place d'outils de planification permettant une mixité fonctionnelle et une ouverture des terrains à vocation industrielle pour la construction du logement. Précisément, dans le cadre du PRAS démographique sont élaborées les zones d'entreprises en milieu urbain (ZEMU), qui permettent cette mixité. Ce zonage prévoit une hiérarchisation des fonctions, car en théorie la prescription de la fonction

économique reste prioritaire. Cependant, cet outil rencontre des limites en matière d'implantation des activités productives, qui peuvent s'expliquer en partie par les choix des activités prescrites. La flexibilité des activités économiques prévues dans ce zonage, incluant par exemple à la fois les activités de services à l'entreprise ainsi que des activités productives, engendre des concurrences. De plus, la fonction logistique est écartée des ZEMU, ce qui s'avère problématique pour le développement de la fonction productive et industrielle.

Dans le cadre du PRDD, plusieurs sites sont désignés comme prioritaires pour le développement et l'intégration des activités productives, le territoire du bassin de Biestebroek en fait partie. Affecté en grande partie en ZEMU et disposant d'une bonne accessibilité, en particulier routière, il devient un laboratoire pour les collectivités permettant de penser l'intégration des activités productives. Le bassin Biestebroek se situe à l'articulation entre plusieurs objectifs urbains comme

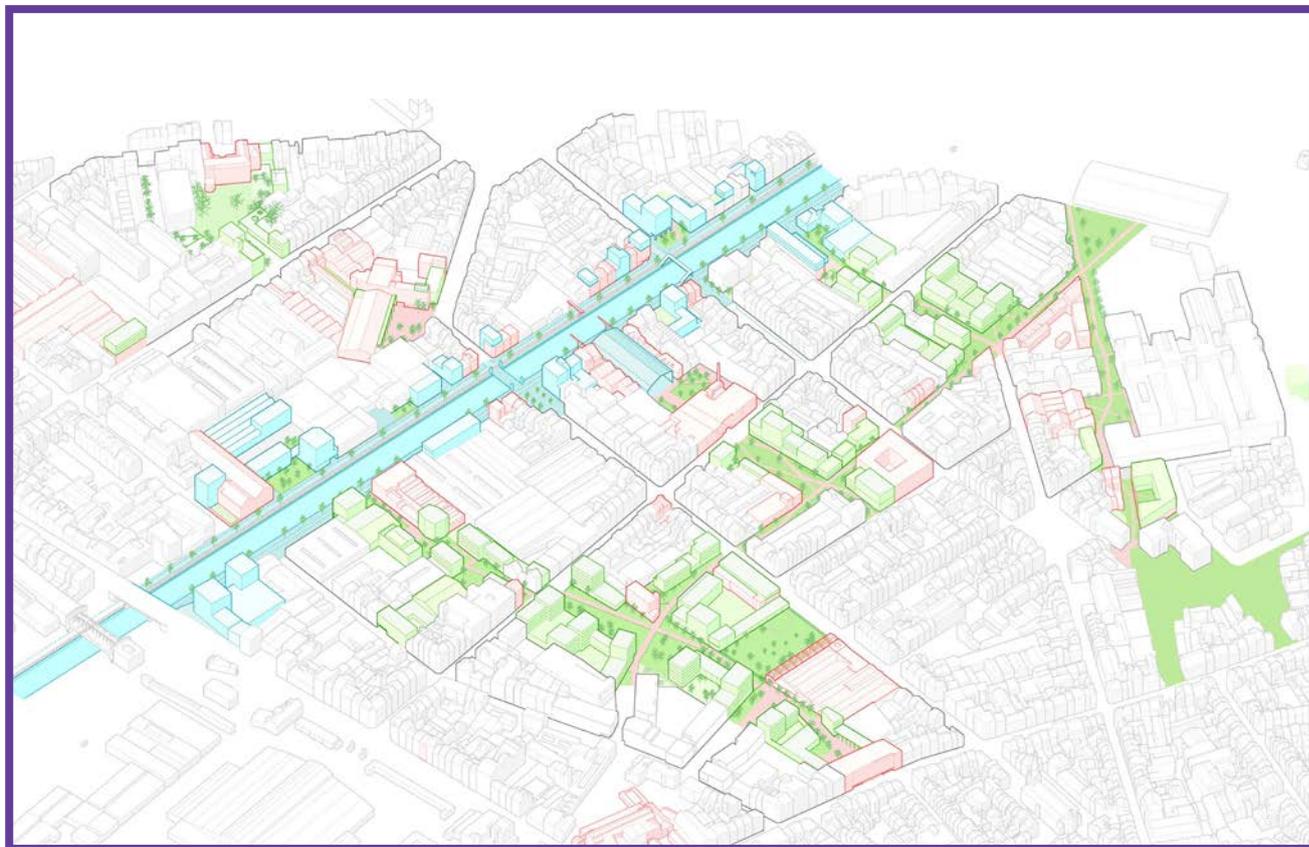


Figure 16 : Proposition de réaménagement des espaces publics dans le cadre du PAD Heyveart.
Source : Perspective.brussels, CityTools, PlusOffice, 2021

l'intégration des activités productives, l'amélioration de la qualité de vie ainsi que l'aménagement des zones de parc. Ces visions sont travaillées à travers l'outil de plan particulier d'affectation du Sol (PPAS). Ce dernier est élaboré à l'échelon communal et détermine les règles d'aménagement, dont le périmètre équivaut à l'échelle d'un quartier. Le PPAS « Biestebroeck » (Figure 15 page précédente), situé au sein de la commune d'Anderlecht, couvre un périmètre de 47 ha. En élaboration depuis 2010, ce document connaît plusieurs recours et demeure à ce jour en cours d'élaboration.

Par ailleurs, le prix important au mètre carré des opérations immobilières est peu compatible avec les prix envisageables pour l'implantation d'activités productives. Dans les faits, les rez-de-chaussée tendent à être occupés par des activités orientées vers les services ou le commerce. C'est par exemple le cas pour les rez-de-chaussée de la ZEMU Citydox à Anderlecht. Si cette opération immobilière implantée sur la ZEMU n'est pas encore totalement construite, les immeubles

mixtes déjà réalisés démontrent la difficulté d'accueillir concrètement des entreprises productives.

Le rôle des plans d'aménagement directeur (PAD)

Les plans d'aménagement directeur, mis en place à partir de 2018, ambitionnent de renouveler les outils de la planification locale dont dispose la Région. Contrairement aux anciens plans Locaux stratégiques, le PAD inclut à la fois un volet stratégique et un volet réglementaire, permettant ainsi de théoriquement réduire et de simplifier l'articulation entre la compétence stratégique portée par la Région et la compétence réglementaire portée par les communes, à l'échelle de la planification locale. Ainsi, le PAD cherche à retranscrire la vision stratégique régionale traduite dans le cadre de PRDD à une échelle plus précise.

Le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale compte treize PAD en cours ou déjà en vigueur, dont une partie des périmètres couvrent les territoires productifs. Ils ont



Figure 17 :Pôle d'équipement en développement et liserés productifs, PAD Heyvaert. Source : Perspective.brussels, 2021

dans certains cas permis d'expérimenter de nouvelles mesures réglementaires contribuant à la ville productive. Leur portée transversale permet de déterminer les affectations ainsi que les caractéristiques de constructions, définir la structuration de l'espace public ainsi que l'organisation des flux de mobilité, et préciser les moyens de protection du patrimoine.

Le PAD Heyvaert est entré en vigueur en 2021 (Figure 16), avec un périmètre qui couvre le quartier Heyvaert qui a connu le développement historique d'industries urbaines (XIXe et XXe siècles) à proximité du canal. Il s'agit d'un quartier mixte et populaire, avec une forte présence d'activités économiques et, depuis une trentaine d'années, d'activités liées au commerce d'export de véhicules d'occasion inscrit dans un tissu habité. Cette proximité entre la fonction économique et la fonction de logement est génératrice de nuisances et suscite des problèmes de cohabitation entre les différents usages. Le PAD participe à la reconversion et le rééquilibrage du quartier, dans une perspective de re-

nouvellement de l'économie urbaine vers des secteurs plus durables. L'objectif de la mixité fonctionnelle mais aussi le maintien et l'intégration de la fonction productive sont spatialisés par la désignation des axes et des espaces préférentiels pour leur développement au sein du quartier. Ainsi, les espaces de stationnement le long des quais sont repensés comme une ressource foncière permettant de développer la fonction productive, tout en revisitant son lien avec les activités logistiques.

Afin de limiter la concurrence des fonctions, le document s'inscrit dans une logique de réservation d'espaces à destination des activités productives. L'outil de liseré productif et actif (Figure 17), mis en place dans le volet réglementaire du PAD, attribue principalement les espaces de rez-de-chaussée des immeubles et à front de voirie aux activités de production, en limitant l'implantation d'autres fonctions. Les liserés sont essentiellement développés le long des axes stratégiques désignés comme prioritaires pour le développement des activités productives. D'une manière plus restreinte, ils

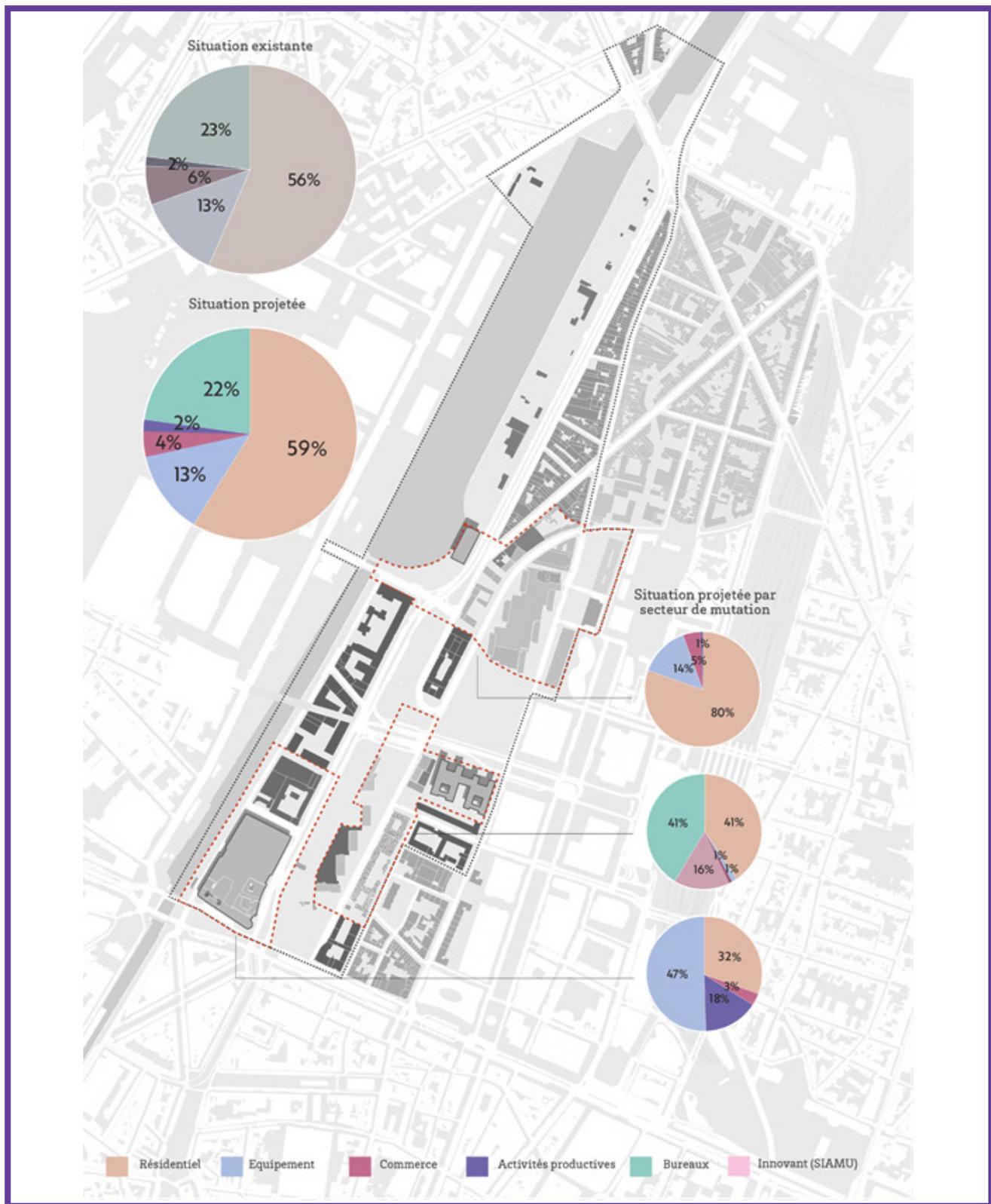


Figure 18 : Programmation urbaine. Projet de PAD Maximilien-Vergote. Volet stratégique et réglementaire.
Source : Perspective.brussels, juin 2023

sont localisés également dans les rues dont les gabarits d'immeubles et des parcelles permettent l'implantation des activités économiques. Le document a pour objectif de repenser les flux de transport et favoriser la logistique de desserte, en limitant celle de transit. Les choix des axes de circulation à destination de la logistique sont fondés sur la présence des activités productives, ainsi la spécialisation des voiries est réalisée par l'adaptation de l'aménagement en fonction des types de flux prévus et en structurant des boucles logistiques.

Le **PAD Maximilien-Vergote**, en cours d'élaboration depuis 2018, couvre un périmètre de 71 ha principalement sur la rive droite du canal, il est circonscrit par des quartiers hétérogènes comme le quartier Nord, Masui, Maritime et Marie-Christine. Les réflexions sur le PAD ont été initiées à la fin des années 2010 alors qu'une grande partie des terrains situés sur le quai des péniches s'est vue réaffectée en logement et revendue à des promoteurs privés, réduisant fortement la présence des activités industrielles, productives et logistiques le long du canal. Les premières versions du PAD ont mis en avant la volonté de préserver les activités productives mais il aura fallu cinq ans pour que le PAD soit finalement approuvé, montrant la difficulté de mettre en œuvre ce nouvel outil de planification. En matière de développement des activités productives, le plan cherche à maintenir les activités portuaires et d'industrie urbaine existantes, déjà bien implantées, ainsi qu'à valoriser le patrimoine industriel. Le PAD couvre notamment des tissus urbains mixtes. Il cherche à amplifier cette mixité des usages et pérenniser les petites et moyennes entreprises à travers l'utilisation de l'outil de liseré productif (Figure 18).

Le plan aspire à identifier des secteurs de mutation, dans le périmètre où seront intégrées les activités productives. Le maintien de la fonction productive est appuyé par la préservation d'espaces existants ainsi que par la création de nouvelles surfaces foncières dédiées, via le déploiement des liserés productifs. Dans le cadre de ce plan, l'un des objectifs est de développer un Hub d'économie circulaire urbaine lié à l'espace portuaire autour du bassin Vergote. Cela correspond à une volonté du Port, le propriétaire foncier, dont l'ambition est de réconcilier les activités présentes avec les enjeux de transition économique, ainsi qu'à une meilleure intégration de ces activités dans le tissu urbain. En ce sens, il s'agit d'ouvrir l'espace portuaire, en réalisant des percements afin d'offrir une meilleure visibilité. Bien que le PAD vienne seulement d'être approuvé (2023), certaines de ces intentions comme les projets coordonnés

par l'équipe research by design du BMA ont vu le jour. Le projet de village de la construction, situé le long du quai des Steamers a d'ailleurs donné lieu à un concours.

Le PAD devrait également stopper le phénomène de gentrification autour du bassin Vergote préservant les quelques espaces productifs encore présents. Certains bâtiments sont encore affectés aux activités productives, comme la ferme des Boues, située sur le quai de Willebroeck. Le déménagement des services de voirie de la Ville de Bruxelles, occupant actuellement le site, devrait donner lieu à l'élaboration d'une mixité programmatique fondée sur la présence d'activités productives en lien avec l'économie sociale ainsi que des activités culturelles.

Des réaménagements de flux logistiques internes au périmètre du PAD sont prévus ainsi que la densification des espaces à destination des activités productives. La fonction logistique est appréhendée à travers la réflexion sur les différents types de boucles logistiques. Les voiries sont ainsi spécialisées en fonction du type de circulation et des flux, de fait, les boucles logistiques (accueillant des poids lourds) sont implantées à proximité du canal et les voiries, accueillant les flux à plus petite échelle, à l'intérieur des tissus habités.

Les périmètres du **PAD Défense et du PAD Bordet** (Figure 19) se situent en périphérie du territoire régional. Le territoire de Bordet coïncide avec une zone d'industries urbaines existantes, alors que le PAD Défense correspond à une nouvelle zone de développement impliquant la création d'un nouveau quartier. Le quartier Bordet est principalement structuré par des enclaves non fragmentées et monofonctionnelles. On retrouve à l'ouest des zones offrant une forte fonction résidentielle contrairement à la partie est, marquée par une implantation des fonctions économiques. Ces dernières constituent un tissu enclavé par des infrastructures routières ainsi que des espaces résiduels. Les objectifs mis en avant dans le cadre de ce quartier ambitionnent sa requalification ainsi que sa densification, par le développement d'une mixité fonctionnelle liée à la future accessibilité multimodale prévue dans le cadre du projet. Le PAD Défense quant à lui couvre à la fois le territoire de la Région bruxelloise ainsi que celui de la Région flamande. Ce nouveau quartier est pensé comme un espace mixte qui permettra l'implantation des activités logistiques, productives, tertiaires ainsi que de l'agriculture urbaine. Il se concentre sur la question logistique ainsi que sur la qualité des flux et du trafic. Ces deux périmètres sont appréhendés à travers leur articulation.

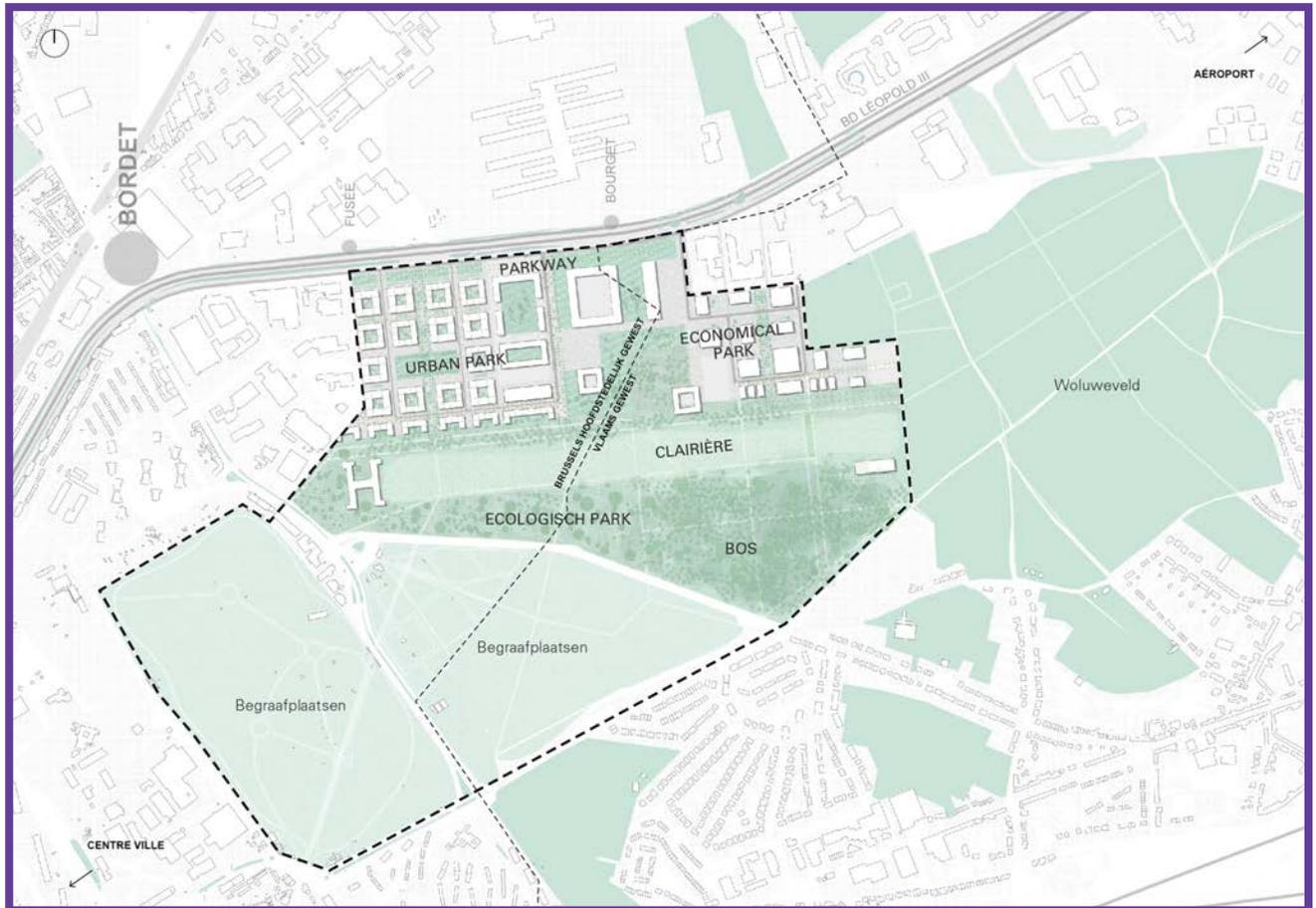


Figure 19 : le PAD Bordet Défense : mise en œuvre de la mixité fonctionnelle. Source : Perspective.brussels, 2023

Atouts et limites

Les nouveaux outils de planification développés par la Région participent à la préservation du foncier productif ainsi qu'à la prise en compte de la logistique et de la gestion des flux. L'affirmation des objectifs de maintien et de développement de la fonction productive, confirmée par les outils mis en place, permettent d'appuyer une vision et d'entamer des processus de négociation et de coordination entre les divers acteurs. Mais dans certains cas comme pour le bassin Vergote, ces outils de préservation du foncier économique arrivent tardivement puisqu'une grande partie du foncier économique a déjà été transformée en logements de luxe avec un important processus de gentrification. Par ailleurs, plusieurs freins et conflits subsistent dans la mise en place de ces stratégies, notamment en matière de compétition entre les fonctions. Le rééquilibrage entre les différentes fonctions urbaines est rendu compliqué notamment au regard d'une faible valorisation foncière

et d'une rentabilité économique insuffisante, ce qui complique leur priorisation face aux autres fonctions. Par ailleurs, certains nouveaux outils de planification comme les PAD sont difficiles à déployer au vu des oppositions que doivent affronter les plans. La coexistence entre fonctions productives et urbaines peut s'avérer compliquée comme le montre l'implantation de la tour résidentielle Up-site engendrant de nombreuses plaintes concernant l'activité de la centrale à béton située sur l'avenue du Port.

LE MAÎTRE ARCHITECTE ET LES OUTILS D'URBANISME NÉGOCIÉS DE LA VILLE PRODUCTIVE

La fonction de Bouwmeester (Maître Architecte) apparaît en Belgique à partir de 1999 afin de renforcer la qualité architecturale. Initiée aux Pays-Bas, elle s'éta-

blit dans un premier temps en Région flamande, pour ensuite être instaurée à Anvers. Cette fonction est également institutionnalisée pour le territoire de la Région bruxelloise en 2009, suivie par la création d'une même fonction à Charleroi et à Gand. La particularité de la mission BMA de Bruxelles consiste à faire rencontrer les deux échelons territoriaux en Belgique : l'échelle régionale et l'échelle des villes. Le Bouwmeester, en tant qu'institution indépendante, vise à stimuler la qualité spatiale des projets urbains à Bruxelles, dans le cadre des projets d'architecture, d'urbanisme ainsi que des espaces publics. Suite à la réforme du code bruxellois de l'aménagement du territoire (COBAT), le BMA se doit d'émettre un avis sur les projets urbains. Ainsi, tout demandeur de permis a l'obligation, en amont, de consulter l'avis du BMA pour les projets de plus de 5 000 m².

Le premier mandat du BMA, porté par Olivier Bastin, était plus particulièrement axé sur l'amélioration des procédures de marchés publics dans le but de favoriser l'émergence d'une qualité architecturale et spatiale à Bruxelles. Le deuxième et le troisième mandat (2014-2019/2019-2024), portés par Kristiaan Borret, apportent l'outil de concours privé ainsi que la recherche par le projet. Grâce à l'instauration de ces procédures, le BMA soutient une certaine vision de la ville et de l'architecture en prenant en compte la ville productive, dans l'optique de renforcer la cohabitation des fonctions urbaines et la mixité programmatique des projets urbains implantés le long du canal et dans le centre urbain.

Le plan canal

Le plan canal est initié à partir de 2012, celui-ci est d'abord développé par l'équipe d'Alexandre Chemetoff et Associés suite à une consultation internationale organisée par la Région pour la réalisation d'un « plan directeur » pour le territoire du canal (Figure 20). La particularité de Bruxelles consiste dans l'implantation

des activités productives très proches du centre-ville, avec une concentration principalement le long du canal, axe historique des installations industrielles. Lié au creusement du canal pour relier le territoire industriel de Charleroi au territoire portuaire d'Anvers, le canal de Bruxelles traverse la région du nord au sud sur une superficie de plus ou moins 1 000 hectares. Cependant, ce territoire connaît une diminution importante de la surface dédiée aux ateliers et aux entrepôts, réduite de moitié sur la période 2004 et 2008.

Le plan canal de Chemetov entend faire coexister de nouvelles fonctions urbaines avec des opérations de redéveloppement urbain tout en maintenant les activités productives. Le BMA Kristiaan Borret est chargé de coordonner la mise en place de ce plan sur une période de dix ans (Figure 21). Si le plan canal ne constitue pas un outil réglementaire, il est envisagé comme un instrument d'urbanisme négocié permettant de coordonner le travail des différents acteurs publics (BMA, SAU, Perspective et Urban) en lien avec les acteurs privés. Les concours et la délivrance des permis d'urbanisme sont utilisés comme instruments de négociation auprès des acteurs privés. Les réalisations du plan canal sont notamment mises en avant dans la publication *Productive City* (2018). Le projet de village de la construction évoqué plus haut est un exemple de résultat de la coordination plan canal. Nous pouvons aussi citer le projet Tivoli dont l'un des principaux équipements est l'incubateur d'entreprise d'économie circulaire GreenBizz.

LE QUARTIER DU BASSIN VERGOTE COMME EXEMPLE DE LA DIVERSITÉ DES OPÉRATEURS PUBLICS

Focalisons-nous sur le quartier du Bassin Vergote afin d'illustrer la diversité des acteurs publics impliqués



Figure 20 : Domaine Régional et quatre sites pilotes du Plan Canal. Source: Chemetoff, A. (2014). Plan Canal. Livre 2 (Région de Bruxelles-Capitales). Les éditions du bureau des paysages

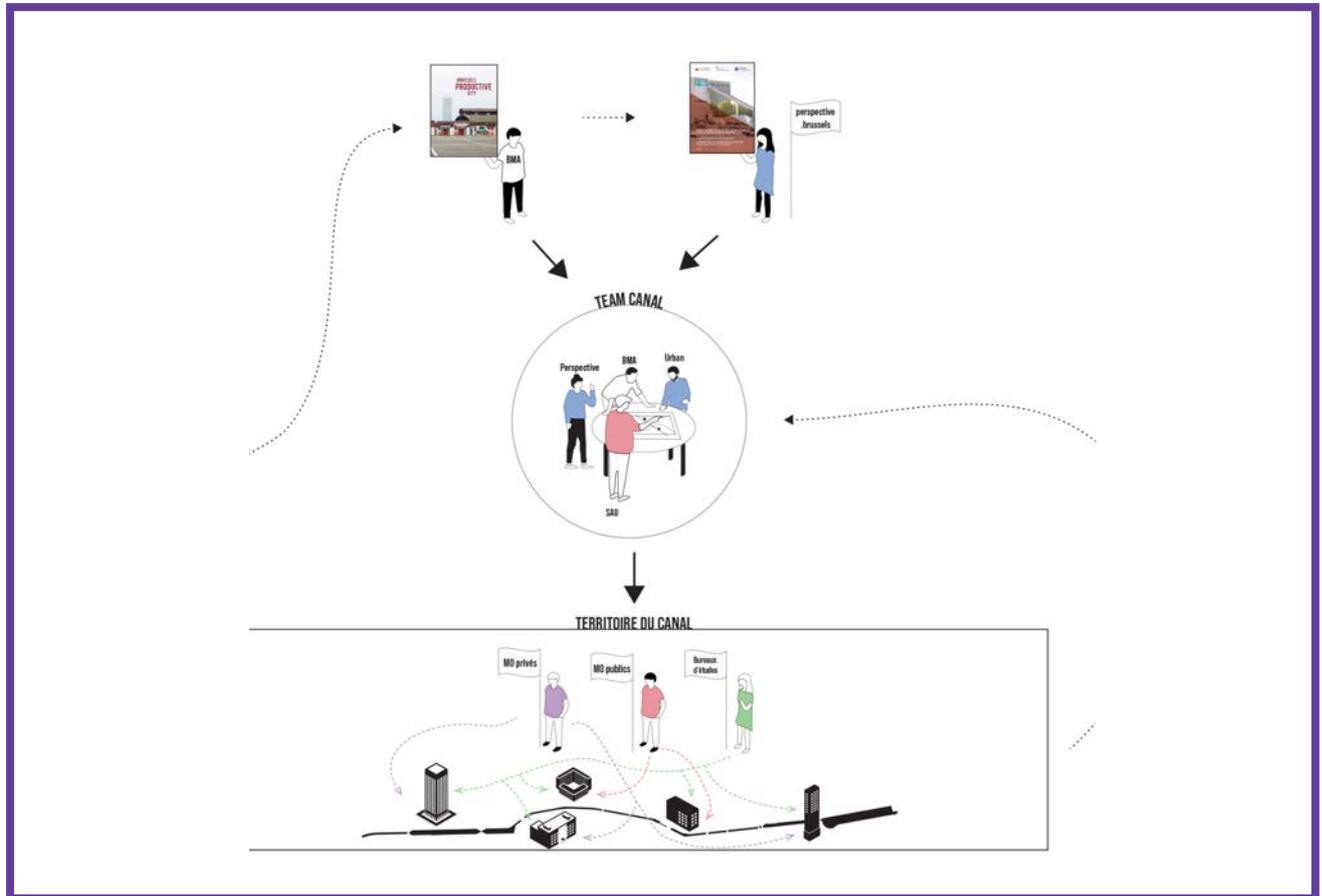


Figure 21 : Fonctionnement de l'équipe Canal. Source : Rapport d'activité BMA, Décembre, 2021, CityTools - AWB

dans la transformation des quartiers industriels du canal. Les projets initiés autour des années 2000 comme Tour et Taxis et le quai des péniches sur le bassin Beco nous donnent l'occasion d'appréhender la dynamique de transformation des anciens quartiers industriels et logistiques vers des fonctions résidentielles et de services. Ils démontrent également le phénomène de gentrification qui demeure jusqu'à cette époque. Ainsi, ce quartier nous permet de percevoir comment les outils de planification et d'urbanisme négocié vont transformer le quartier avec la montée du référentiel de la ville productive autour de 2013. C'est en effet avec l'arrivée du plan canal et de sa coordination par le BMA que des projets comme le village de la construction ou le centre d'entreprise TACT vont se matérialiser. Ceux-ci manifestent la volonté de maintenir des activités productives et logistiques à proximité du canal tout en encourageant une cohabitation avec d'autres fonctions.

Il est cependant primordial de souligner l'importance des opérateurs fonciers et immobiliers qui sous-tendent

ces opérations : le port de Bruxelles et Citydev. Alors que le port de Bruxelles est l'administration en charge de la gestion du foncier le long du canal dédié aux parcelles situées en zone logistique et portuaire, Citydev est l'opérateur public chargé de développer des infrastructures pour les entreprises sur des parcelles établies en Zone d'entreprises urbaines.

Le long du bassin Vergote, le port est en charge du foncier, et propose des terrains aux entreprises par le biais des baux emphytéotiques. Depuis plusieurs décennies, il œuvre au maintien de fonctions logistiques et portuaires le long du canal. Citydev, de son côté, développe différents types d'infrastructures pouvant héberger des entreprises : zoning économique et industriel et pépinière d'entreprise. GreenBizz constitue un exemple intéressant d'incubateur dédié aux filières durables et circulaires. Comme la plupart des projets de développement urbain publics, GreenBizz et le village de la construction sont passés par des procédures de concours qui ont permis au BMA d'orienter la mor-

phologie des nouvelles constructions. Dans le cas des bâtiments du TACT⁴², c'est par le biais des guidelines de l'équipe research by design du BMA que l'orientation des gabarits est intervenue. Ces éléments nous montrent que différentes logiques de planification sont à l'œuvre dans le contexte des anciens quartiers industriels du canal. Alors que des outils comme le PRAS et les PAD cherchent à donner une assise réglementaire au maintien des activités productives via l'introduction de zone d'entreprises en milieu urbain ou du liseré productif, c'est avant tout au travers d'un urbanisme de projet négocié que le BMA souhaite faire coïncider la qualité architecturale et la mixité programmatique. Mais au-delà de ces outils de planification, ce sont avant tout les opérateurs publics en charge du foncier économique - le port et Citydev - qui constituent les acteurs de la ville productive. Si ceux-ci agissent avec une certaine liberté par rapport au cadre de la planification, ils sont les principaux promoteurs du maintien des activités logistiques et industrielles à Bruxelles.

CONCLUSION RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

L'institutionnalisation de la Région de Bruxelles-Capitale en 1989 a donné les compétences à cette nouvelle entité territoriale composée de 19 communes en matière de planification et d'économie. Les plans régionaux de développement (PRD) et les plans régionaux d'affectation du sol (PRAS) ainsi que les plans communaux de développement (PCD) et les plans particuliers d'affectation du sol (PPAS) ont constitué les premiers outils de planification stratégique et réglementaires pendant les vingt premières années de la Région. A partir des années 2010 et notamment avec l'instauration d'un maître architecte, les dispositifs de planification vont se démultiplier pour intégrer des études prospectives (Bruxelles 2040, etc.), des outils d'urbanisme négocié (plan canal, BKP, etc) et des nouvelles échelles d'articulation du stratégique au réglementaire (PAD).

Aujourd'hui, la multiplicité des échelles de planification (régionale, communale, zone), la diversité des outils stratégiques (PRDD, PCD), réglementaires (PRAS, PAD, PPAS, etc.) et négociés (plan canal, BKP, etc.) participent à la complexité du système de planification contemporain. Si de manière générale, les outils identifient clairement les enjeux du maintien des activités économiques et productives et proposent des outils réglementaires pour œuvrer à ce maintien (liseré pro-

ductif, ZEMU, etc.), la compétition qui existe entre les fonctions fortes (logement et bureau) et les fonctions faibles (industrie, activité productive, logement social) a tendance à réduire l'impact des outils de protection des activités productives. Ce sont avant tout les opérateurs publics sectoriels et opérationnels qui participent concrètement au maintien des activités productives. Nous avons montré comment le port, Citydev et la SAU contribuent respectivement à la gestion du foncier et de l'immobilier public pour les activités productives. Alors que le port se concentre sur la mise à disposition de son foncier, situé le long du canal, pour des activités logistiques et industrielles, Citydev se focalise sur la question de l'hébergement des industries urbaines. La SAU de son côté joue le rôle d'opérateur foncier public pour les grands projets urbains (ex. de Biestebroek). Les acteurs sectoriels fonciers et immobiliers possèdent une certaine marge de liberté par rapport au cadre de la planification. Ils collaborent régulièrement avec Perspective.brussels, Urban.brussels et le BMA mais possèdent leur propre outil stratégique ainsi que leur propre programme de gestion. Cette dialectique entre acteurs / outils de la planification et acteurs sectoriels fonciers et immobiliers caractérise en grande partie les politiques publiques bruxelloises en matière de ville productive. Par ailleurs, il est également important de souligner que la délégation de la maîtrise d'ouvrage au privé ne facilite pas les politiques publiques en matière de maintien des activités productives (exemple des opérations ZEMU de Biestebroek).

NOTES

⁴¹ Cette contribution réflexive est en partie basée sur les présentations de Romina Cornejo, Geoffrey Grulois, Alexandre Ferrao Santos, Geraldine Lacasse, Marc Renson et Philippe Matthys, lors de l'atelier dédié aux questions de la prise en compte des activités productives dans la planification urbaine, qui s'est tenu à Bruxelles le 15 juin 2022.

⁴² Renommé "port business park".

CONCLUS GÉNÉRALE

**ANNETTE GROUX
GEOFFREY GRULOIS
ANA SCUTARI**





ON

La compréhension des contextes de la planification en lien avec la ville productive à Bruxelles et Lille a permis de montrer la diversité des instruments à l'œuvre dans ces deux métropoles. A l'opposé d'une disparition de la planification, on assiste plutôt à une multiplication des dispositifs et des outils. Si dans le contexte français et celui de la Métropole européenne de Lille on garde une certaine cohérence dans l'articulation des plans, notamment due à la hiérarchisation des normes juridiques et à la notion de compatibilité (Douay, 2013)⁴³, le contexte bruxellois exemplifie le pluralisme des logiques à l'œuvre. Il existe aujourd'hui une multiplicité d'acteurs publics et d'outils qui coexistent et se chevauchent et qui ont chacun leur culture de la planification. En parallèle à la planification stratégique (PRDD) et son volet réglementaire (PRAS) coordonnés par Perspective.brussels, se développent d'autres instruments de planification.

Ces deux approches illustrent en partie les travaux de Nicolas Douay (2013) sur les différents modèles théoriques de la planification urbaine, oscillant entre un modèle stratégique et un modèle collaboratif. Pour l'auteur :

« Le modèle de la planification stratégique s'inscrit en rupture par rapport au modèle de la planification spatiale traditionnelle basé sur le contrôle, l'ordre et l'expertise technique (Gagnon, Gauthier, 2018 ; P.107-108) en focalisant l'action publique sur la recherche de résultats à travers la mise en œuvre d'actions précises. Celles-ci sont autant de projets que l'on peut définir comme étant des opérations que l'on envisage de mettre en œuvre en estimant les moyens nécessaires à la mise en cohérence générale et à la réalisation. »

L'approche collaborative, quant à elle, apparaît dans les années 1990 face à une diversification des acteurs de la société et en cohérence avec les théories des mouvements sociaux. L'approche collaborative renouvelle ainsi la planification par la communication avec la société civile⁴⁴. Nous reviendrons sur ces deux approches en fin de conclusion afin de tenter de positionner les modèles lillois et bruxellois contemporains.

A Lille comme à Bruxelles, la planification stratégique a été le paradigme dominant durant les dernières décennies qui ont vu l'élaboration du SCoT coordonné par le Syndicat Mixte du SCoT et L'ADULM, des PLH, PDU et PLU de la MEL ainsi que des PRDD, et PRAS en Région de Bruxelles-Capitale pilotés par Perspective.brussels. Pour autant à ce jour à Bruxelles, on assiste pourtant à une démultiplication des méthodes de planification et des acteurs qui questionne la cohérence globale de la planification

stratégique et de son articulation avec l'urbanisme réglementaire. Si dans le cas des plans d'aménagement directeur (PAD) il s'agit de préciser les enjeux stratégiques à des échelles plus précises, dans le cas du plan canal, du plan de qualité paysagère (BKP) et des project lines expérimentés et coordonnés par le BMA, il s'agit de tester des nouveaux dispositifs de régulation publique qui mettent en avant l'urbanisme de projet et la négociation entre acteurs publics et privés autour de la qualité architecturale plutôt qu'un cadre réglementaire strict. Si ces nouveaux dispositifs d'urbanisme négociés offrent des résultats intéressants en termes d'innovation architecturale et programmatique, de manière générale la planification contre difficilement la compétition entre les fonctions et la dynamique immobilière en faveur du logement des classes supérieures et en défaveur des activités productives. Au-delà de l'idée de mixité programmatique entre fonction productive et résidentielle, il reste difficile de garantir l'accès des activités productives aux espaces des nouveaux développements immobiliers privés au vu de leur faible valorisation foncière.

Dans le contexte français et plus spécifiquement de la MEL on observe une planification descendante et hiérarchisée, héritage de la décentralisation et sous contrôle a posteriori de l'État, qui doit faire l'objet de pédagogie et de concertation. Néanmoins, comme évoqué en introduction, l'urbanisme de projet trouve désormais sa place, grâce à l'assouplissement des procédures de modification/révision de ces documents, qui permet une meilleure itérativité entre la démarche de projet et sa traduction réglementaire.

L'une des contraintes majeures réside dans la désynchronisation et le manque de coordination entre les temporalités de l'urbanisme, de l'entreprise et du citoyen. En la matière, la prospective territoriale est hasardeuse. Une entreprise qui a une programmation immobilière à réaliser, se projette à un horizon de 18-24 mois maximum. Trouver un terrain ou un bâtiment en adéquation avec les besoins identifiés doit se faire dans un laps de temps resserré. Pour la collectivité compétente qui souhaite accompagner l'entreprise dans ses recherches, contribuer à trouver ce type de bien dans un délai aussi restreint relève de l'illusoire, hormis si cette dernière a pour ambition d'animer l'offre foncière à vocation économique, et de s'engager dans la conception d'une politique et d'une stratégie foncière dédiées. Néanmoins, au regard de la conjoncture économique fluctuante, constituer un portefeuille foncier sur le long terme est risqué financièrement mais égale-

ment techniquement et les responsabilités en matière de gestion et de sécurité sont lourdes. Peu de collectivités assument une telle politique d'anticipation, adossée à une stratégie foncière dédiée. Il est de ce point de vue intéressant de mettre en avant la démarche de Citydev. Cet opérateur public bruxellois investit depuis plus de trente ans dans le foncier et l'immobilier économique à destination des entreprises des secteurs productifs. Il est en ce sens un acteur clef du maintien des activités productives sur lequel nous reviendrons dans les prochains ateliers de ce programme.

La programmation urbaine en matière d'activités productives est complexe, fluctuante et protéiforme, il est alors vain de penser que l'instauration d'un nouveau document de planification de portée programmatique, au même titre qu'un programme local de l'habitat en France, puisse trouver sa place dans la hiérarchie des normes juridiques. Aussi il semble beaucoup plus judicieux d'activer à bon escient, plusieurs outils qu'offrent déjà les documents d'urbanisme en place. Ce point est également pertinent pour ce qui concerne la Région de Bruxelles -Capitale.

Premièrement, il est incontournable de préserver et renforcer des zonages spécifiques à destinations d'activités productives, nous y reviendrons plus spécifiquement dans l'atelier lié aux problématiques foncières et immobilières. Il semble ainsi nécessaire au regard des expériences observées tant à Lille qu'à Bruxelles, de sanctuariser ce type de destination des sols. Au vu de l'expérience des ZEMU à Bruxelles, il semble également essentiel de renforcer les prescriptions en matière d'activités productives afin d'éviter que celles-ci ne soient remplacées par des activités de bureaux et de services.

Deuxièmement, surimposer aux zonages mixtes des servitudes de mixité fonctionnelle pourrait garantir la place des activités productives dans le tissu urbain constitué. Sur la MEL, l'initiative de créer une servitude de ce type est plutôt vertueuse, mais elle doit trouver ses modalités d'application et son périmètre d'action. Il demeure difficile lors de l'élaboration des PLU de pouvoir toujours anticiper cette question, qui renvoie à une connaissance fine des besoins en matières d'activités productives et de la capacité de la parcelle et du tissu urbain existant à accueillir ce type d'activités. En Région de Bruxelles-Capitale les ZEMU exemplifient déjà une sorte de servitude de mixité fonctionnelle pour maintenir des espaces à destination des activités économiques même si, comme nous l'avons vu, les activités prises en compte ne se limitent pas aux activités productives.

D'où l'importance de définir précisément les activités économiques à prendre en compte dans la définition des zonages mixtes. Bien que vertueuses pour le maintien ou l'accueil de nouvelles activités productives, les servitudes de mixité fonctionnelle ou les ZEMU posent aussi la question de l'acceptabilité sociale. Ce type de mixité engendre la proximité des activités productives et des activités résidentielles. Celle-ci fait craindre nuisances, risques et pollutions. Nous reviendrons sur cette question dans le cadre des prochains ateliers sur les questions environnementales et les formes urbaines. De fait, les effets NIMBY se font fortement ressentir et par conséquent les élus locaux sont parfois frileux, voire réfractaires face à l'imposition de manière généralisée de tels outils. Un travail de pédagogie est à mener auprès des élus et des citoyens, ce que la MEL envisage prochainement de réaliser. A cet effet, les étudiants de l'IAUGL ont élaboré, au printemps 2023, un livre blanc afin de permettre des échanges et des débats éclairés sur cette question.

Enfin, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles du PLU en France ou les PAD à Bruxelles représentent des outils intéressants afin de contraindre l'utilisation des sols. Ces derniers permettent la traduction de projets urbains dans le document de planification. Des démarches itératives entre le projet et la règle se développent, comme en témoigne l'intégration dans les OAP du PLU de la MEL, de certaines études urbaines telles que « Bords de Deûle » ou « Porte métropolitaine »⁴⁵ dans lesquelles la programmation en matière d'activités productives trouve une place de plus en plus pertinente, au même titre que les besoins résidentiels. Si par ailleurs, ces études urbaines sont menées de manières participatives avec les acteurs économiques et citoyens, on pourrait considérer la possibilité d'un urbanisme plus négocié voire collaboratif. A terme, sur la MEL, il paraît nécessaire de mettre plus formellement en discussion les concurrences spatiales entre les fonctions urbaines (résidentielles, économiques, environnementales, de transport), questionnant ainsi la gestion des documents d'urbanisme et les modes de gouvernance entre EPCI et communes. La hiérarchisation des multiples enjeux, leurs échelles d'application doivent ainsi donner du sens au projet; les enjeux multiscalaires devant assimiler les externalités positives et négatives issues de l'intégration physique des activités productives en tissus urbains constitués. Plus globalement en ce qui concerne la France, le rôle de la maîtrise d'ouvrage urbaine en matière de planification est donc souvent à reconsidérer tant politiquement que techniquement et doit faire œuvre de péda-

gogie auprès du plus grand nombre afin de prendre en compte au mieux les contextes territoriaux contemporains, dans des démarches partenariales, plus collaboratives.

Dans le cas bruxellois, la mise en place des plans d'aménagement directeur (PAD) peut être vue comme une tentative de passer du stratégique et du collaboratif au réglementaire. Dans les faits, le processus d'adhésion des acteurs au PAD a cependant posé de nombreux problèmes. La démarche du plan canal adopte plus franchement la démarche stratégique et collaborative en laissant de côté la dimension réglementaire pour se concentrer sur la négociation avec les différents acteurs publics et privés. Le processus de collaboration se concentre sur les acteurs fonciers et immobiliers et met de côté la question de la participation des citoyens. Les projets en construction dans le cadre des ZEMU de Bistebroeck ou du TACT à Tours et Taxi vont dans ce sens. Dans les deux cas, l'équipe research by design du BMA a négocié avec les promoteurs au travers de l'équipe plan canal pour préciser les objectifs en matière de mixité fonctionnelle, de gabarit et de relation à l'espace public. Si cette démarche collaborative donne des résultats intéressants en termes de qualité du bâti, elle ne garantit pas la pérennisation des activités productives dans le temps. En témoigne par exemple l'absence de fonction productive dans le rez-de-chaussée du projet City Dox.

Au regard des contraintes législatives qui s'imposent aujourd'hui, entre autres à nos territoires d'études, la gestion de l'occupation des sols nécessite l'acceptation d'une régulation tout à la fois renforcée et assouplie dans un cadre négocié avec la société civile dans toute sa diversité.

Nous reviendrons, par ailleurs, dans le cadre des prochains ateliers de ce programme sur les questions environnementales, foncières et d'acceptabilité sociale que posent l'intégration d'activités productives en tissus urbains constitués, mais également sur la diversité des formes urbaines inhérentes au fonctionnement de ces activités qui rendent complexes une approche programmatique.

En définitive en France,

« alors que certains plaidaient pour une véritable dé-régulation, le décret [de 2015] envisage plus modestement une utilisation raisonnée de la règle afin de mettre les acteurs locaux en situation de réagir aux innovations portées par les projets et de s'y adapter

dans le cadre d'une planification plus souple. Si la modernisation du PLU redonne au projet une place plus louable et que la vocation prospective de la planification est réaffirmée, nous sommes encore loin de considérer que la règle soit au service du projet et qu'elle réponde véritablement aux problématiques des acteurs de l'immobilier et aux rigidités que ceux-ci dénoncent. »⁴⁶

Malgré une planification encore très descendante, les démarches plus itératives à l'œuvre permettent d'envisager des démarches certainement plus participatives et donc plus négociées.

Dans les deux contextes étudiés, on tend à s'éloigner d'une démarche de planification rationnelle pour intégrer les enjeux de la démarche stratégique en termes d'opérationnalité et de la démarche collaborative en termes d'inclusion des acteurs dans le processus décisionnel (Douay, 2013). Mais la question peut se poser quant à la qualité de ces acteurs : acteurs de l'aménagement et de l'immobilier et/ou acteurs de la société civile dans son ensemble.

Il est utile de faire ici référence à l'article de N. Douay, en matière de planification collaborative qu'il définit comme « un processus décisionnel de type bottom-up, car il est ascendant et ouvert » à une grande diversité d'acteurs. Il repose sur la mobilisation sociale élargie des acteurs afin de construire un consensus. Cette approche reconnaît que l'intelligence collective est « dispersée et éclatée ». Les instruments de cette approche se fondent sur « l'information et la communication entre les acteurs ». Ils ne nécessitent pas nécessairement « une dimension juridique formelle », mais se basent plutôt sur la légitimité des décisions et la responsabilisation des acteurs (Lascombes et Le Galès, 2005, 361).

En ce qui concerne le contenu, l'approche collaborative présente une vision du territoire qui peut être moins spatialisée que dans les approches traditionnelles ou stratégiques. La cohérence de ces démarches collaboratives repose plutôt sur la qualité et le maintien dans la continuité de l'interaction entre les acteurs, afin d'atteindre « une vision commune conduisant à des actions communes ».

Néanmoins, si l'approche collaborative semble vertueuse au premier abord, il est utile de prendre connaissance des approches critiques à son égard. A ce sujet, l'article de Lynda Gagnon et Mario Gauthier (2018 ; p.107-108) est riche d'enseignement. Ce type de pla-

nification repose sur l'idée que la planification est un processus politique qui implique le dialogue et la mobilisation sociale des acteurs. Celui-ci vise à construire des consensus et favoriser l'évolution des mentalités et des pratiques. Cependant, quelques auteurs critiquent le manque de résultats concrets de la participation publique et soulignent les risques de domination des groupes puissants. Ils soulignent également que les démarches participatives sont souvent ponctuelles et ne suscitent pas d'engagement continu des citoyens. Les « planificateurs » prennent alors un rôle de communicants et de facilitateurs afin de trouver des modalités d'interaction, de construire des liens de confiance et des consensus basés sur des valeurs communes afin d'atteindre des objectifs communs

« Cependant, certains chercheurs soulignent les défis de la mise en œuvre de cette approche, notamment en ce qui concerne l'écart entre la discussion et l'action, ainsi que le risque de démotivation et de désillusion des participants. » (Gagnon, Gauthier, 2018)

Nabatchi et Leighninger (2015), pour leur part soulignent que la participation publique doit aller au-delà des simples exercices ponctuels pour être véritablement efficace. Selon eux, la participation ne devrait pas être considérée comme un événement isolé, mais plutôt comme un processus continu permettant aux citoyens de coopérer activement à la prise de décisions publiques. Une contribution citoyenne intermittente peut conduire à un sentiment d'inefficacité, augmenter le désintérêt pour la participation et affaiblir la confiance.

Malgré ces critiques, la planification collaborative est considérée par certains comme « une avenue prometteuse » (Gauthier et al., 2008 ; Combe et al., 2012) pour le renouvellement des pratiques planificatrices et l'avancement des principes d'urbanisme durable. Cependant, d'après les acteurs de la planification des deux territoires d'études, mobiliser la société civile sur des exercices de prospective territoriale peut s'avérer complexe.

Au regard de ces éléments de discussion, il semblerait que nous soyons ici, dans un entre-deux entre démarche stratégique et démarche collaborative. Mobiliser la société civile autour d'un exercice de planification et ou de programmation à plus ou moins long terme n'est pas un exercice aisé, cela questionne la gouvernance urbaine et le pouvoir urbain⁴⁷ (Jouve, 2007), ainsi que l'évolution du rôle de la maîtrise d'ouvrage urbaine (Frébault, 2008).

L'inscription des activités productives dans les projets de territoire pose des questions éminemment politiques d'insertion urbaine prenant en compte la gestion des éventuels risques sanitaires et environnementaux, des nuisances, ainsi que des régulations en matière de gestion foncière et donc et *in fine* de conception des documents de planification urbaine.

Les prochains livrables proposeront de poursuivre ce travail de recherche autour de ces pistes de réflexion.

NOTES

⁴³ Le code de l'urbanisme introduit une hiérarchie entre les différents documents d'urbanisme, plans et programmes, et un rapport de compatibilité entre certains d'entre eux. La notion de compatibilité n'est pas définie juridiquement. Cependant la doctrine et la jurisprudence nous permettent de la distinguer de celle de conformité, beaucoup plus exigeante. Le rapport de compatibilité exige que les dispositions d'un document ne fassent pas obstacle à l'application des dispositions du document de rang supérieur.

⁴⁴ La planification collaborative s'inscrit dans la continuité des travaux de Jürgen Habermas sur l'agir communicationnel et repose sur l'idée que la planification est un exercice politique qui vise à relier connaissances et actions par un processus d'apprentissage continu. (Gagnon, Gauthier, 2018).

⁴⁵ PLU3/MEL arrêté le 30/06/2023 OAP/Lille-Hellemmes-Lezennes-Ronchin/Porte métropolitaine.
https://diffuweb.lillemetropole.fr/PLU3/PLU3_30062023/PLU3_V2/3_OAP/OAP_ProjetUrbain/OAP125.pdf

⁴⁶ Le blog du droit de l'urbanisme et de l'aménagement :
<https://droit-urbanisme-et-amenagement.efe.fr/2016/01/12/depuis-le-1er-janvier-2016-un-code-de-lurbanisme-new-look-est-applicable/>
 Consulté le 2/12/2023

⁴⁷ « Par pouvoir urbain, on entend ici la capacité de différentes catégories d'acteurs aux statuts divers à structurer l'agenda des politiques urbaines, à peser sur l'allocation des ressources publiques en fonction de leurs logiques et de leurs intérêts et à influencer sur le contenu de choix collectifs en matière de planification et de gestion urbaine dans divers secteurs (logement, transport, équipements collectifs, environnement, développement économique). » (Jouve, 2007).

Bricocoli, M., Savoldi, P. (2012). La mixité fonctionnelle à l'épreuve. Une perspective européenne : les expériences de Milan, Copenhague, Hamburg. Rapport de recherche, Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, DGALN / Plan Urbanisme Construction Architecture
<https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/mixite-fonctionnelle-versus-zoning-de-nouveaux-a430.html>
 Consulté le 6/03/2024.

Combe, L., Gariépy, M., Gauthier, M., Paulhiac Scherrer, F. et Scherrer, F. (2012). *Débattre pour transformer l'action urbaine. Planification urbaine et développement durable à Grenoble, Lyon et Montréal.* Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.

Demaziere, C., Desjardins, X. (2016). La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ?, éditorial *RIURBA* N°2
<http://archive.riurba.review/Revue/la-planification-territoriale-strategique-une-illusion-necessaire>
 Consulté le 3/12/2023.

Douay, N. (2013). La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique. *L'information géographique*, 77, 45-70.
<https://doi.org/10.3917/lig.773.0045>
 Consulté le 24/01/2024.

Fatôme, É. (2015). Le droit de l'urbanisme entre rigidité et souplesse. *Cahiers du GRIDAUH*, 29, 101-111.
<https://doi.org/10.3917/cdg.029.0101>
 Consulté le 5/12/2023

Franqueville, L., Véran, C. (2011). Construire plus et mieux : Benoist Apparu explique sa réforme de l'urbanisme, *Le Moniteur*.

Frébault, J. (dir.) (2008). *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Ed. Le Moniteur, 148 p.

Gagnon, L., Gauthier, M. (2018). De la planification collaborative à la mise en œuvre du schéma d'aménagement et de développement de Gatineau : avancées et reculs d'un processus prometteur. *Cahiers de géographie du Québec*, 62(175), 105-125.
<https://doi.org/10.7202/1057082ar>
 Consulté le 01/02/2024

Gauthier, M., Gariépy, M. et Trépanier, M.-O. (dir.) (2008). *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : planification territoriale, débat public et développement durable.* Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Grether, F. (2012) (sous la dir. d'Arielle Masbounji et Olivia Barbet Massin). *La Ville sur mesure.* Ed. Parenthèses, 112 p.

Jacquot, H., Lebreton, J.P. (2001). La refonte de la planification urbaine, *AJDA*.

Jacquot, H. (2004). Origines, enjeux et encadrement juridique des politiques de renouvellement urbain, introduction, *Cahiers du GRIDAUH*, n°10.

Jouve, B. (2007). La gouvernance urbaine : vers l'émergence d'un nouvel instrument des politiques ? *Revue internationale des sciences sociales*, 193-194, 387-402.
<https://doi.org/10.3917/riss.193.0387>
 Consulté le 01/02/2024.

Lascoumes, P., Le Galès, P. (2005). *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

Manson, C. (2015). Les documents d'urbanisme prospectif constituent-ils une illustration parfaite du droit souple ? *Cahiers du GRIDAUH*, 29, 193-203.
<https://doi.org/10.3917/cdg.029.0193>
 Consulté le 24/01/2024.

Nabatchi, T., Leighninger, M. (2015) *Public participation for 21st century democracy.* San Francisco, Jossey-Bass.



GRAPHIE

LA MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE (MEL)

Pôle développement économique de la MEL

La Métropole Européenne de Lille (MEL) rassemble 95 communes. En position transfrontalière avec la Belgique, le territoire est à la fois rural et urbain, autour d'un noyau de quatre grandes villes. Parmi les différents services de la MEL, le pôle "développement économique" a pour mission d'aider les entreprises à trouver des financements, de faciliter la mise en réseau des acteurs et d'accompagner les projets des acteurs économiques. En 2021, la MEL s'est dotée d'un Projet Stratégique de Transformation Économique du Territoire (PSTET), négocié avec l'ensemble des forces économiques du territoire. L'objectif est de relancer l'économie suite à la crise sanitaire mais aussi d'aider les entreprises à s'adapter aux transitions, économique, sociétale et numérique. Le G.A.M.E. (Groupe des Acteurs Métropolitains de l'Économie) est l'instrument de cette nouvelle gouvernance économique. La MEL vise à développer des partenariats gagnant-gagnant avec les grandes entreprises et les entreprises représentatives de l'écosystème du territoire, ainsi qu'avec des PME/PMI rayonnant au-delà des frontières ou des Startups en forte croissance. Le travail du pôle développement économique sur ces grands comptes et comptes clés (85 entreprises) consiste en une veille quotidienne sur les entreprises, au service du territoire et des acteurs économiques. Par ailleurs, un club Grands comptes organise des ateliers de travail collaboratif pour répondre aux grands enjeux de la transition par des actions concrètes.

L'AGENCE DE DÉVELOPPEMENT ET D'URBANISME DE LILLE MÉTROPOLE (ADULM)

Outil d'aide à la décision et de prospective, l'ADULM accompagne les collectivités et les acteurs locaux dans l'élaboration de leurs stratégies territoriales et dans la mise en œuvre de leurs politiques publiques. L'Agence a pour missions - définies par le code de l'urbanisme - de réaliser des études et des diagnostics, tout en portant un regard sur les documents d'urbanisme et les projets d'aménagement. Outil d'ingénierie, l'ADULM s'appuie sur la pluridisciplinarité d'une équipe composée d'architectes, urbanistes, cartographes, statisticiens, sociologues et économistes. Du quartier à l'échelle métropolitaine, l'Agence applique ses compétences au territoire du SCOT de Lille Métropole mais aussi à un périmètre d'étude élargi au département, à la région et à l'espace transfrontalier franco-belge.

PORTS DE LILLE

Ports de Lille constitue un réseau de 12 sites multimodaux au service de l'économie régionale et de la mobilité durable. En 2022, son activité a généré un trafic total de 9 317 549 tonnes (trafic fluvial : 2 374 565 tonnes et trafic ferroviaire : 581 294 tonnes). Il s'agit de l'un des principaux ports intérieurs français, à la croisée des flux nord-sud et est-ouest européens, sur le tracé du corridor Mer du Nord / Méditerranée. Ports de Lille est multimodal, multiservices et multifonctionnel. Ces sites, dont il assure l'aménagement, le développement et la gestion, offrent une large gamme de prestations au service des industries, chargeurs et logisticiens du territoire. Parmi celles-ci, la location de terrains dans des sites portuaires bénéficiant d'une localisation privilégiée, la location d'entrepôts logistiques dont certains embranchés fer, des locaux d'activités et des bureaux aisément accessibles au cœur de la métropole lilloise. Port d'avenir, impliqué dans les grands mouvements vers une économie et un transport décarboné, il agit pour préserver les milieux naturels et la biodiversité avec la gestion différenciée des espaces verts « zéro-phyto », la mise en place d'un suivi régulier de la faune et de la flore et la lutte contre la pollution lumineuse sur les différents sites portuaires. Ports de Lille veille à la restauration des milieux aquatiques avec la mise en place de radeaux végétalisés dans la darse 1 de Ports de Lille, un système permettant de réduire la turbidité de l'eau et de favoriser la reproduction de la faune piscicole. Ports de Lille est également très actif au sein de Norlink Ports, association qui fédère une vingtaine de structures à travers des projets de valorisation et de promotion des infrastructures portuaires et logistiques des Hauts-de-France. En lien avec ses partenaires, il participe au développement de nouveaux projets qui s'inscrivent dans le déploiement de la Troisième révolution industrielle.



TÉES UTIONS

CITYDEV BRUSSELS

Créée en 1974, année de la première crise pétrolière, la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB) a été rebaptisée Citydev Brussels en 2013. C'est une entreprise publique où la région, les communes et les partenaires sociaux (travailleurs, employeurs) sont représentés de manière paritaire dans le conseil d'administration. L'espace d'action concerne 19 municipalités sur 162 km² délimités par le carcan institutionnel lié à la Région de Bruxelles-Capitale. L'objectif de Citydev est de construire "la ville de demain". Les missions, définies dans le contrat de gestion conclu avec le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, sont de trois ordres :

- Créer des logements accessibles à tous par la rénovation urbaine afin de maintenir ou attirer des habitants, y compris des ménages à revenus moyens.
- Créer des espaces pour entreprises afin de soutenir le développement économique et l'emploi. Pour répondre aux besoins des entreprises industrielles, semi-industrielles, artisanales et des services à haute valeur ajoutée, Citydev propose, à des prix attractifs, des parcs industriels, des parcs scientifiques, des parcs pour PME et TPE, des bâtiments pour entreprises, des incubateurs ou des FabLabs.
- Faire cohabiter logements et entreprises dans un même quartier ou au sein d'un même îlot multifonctionnel afin de remailler ou redynamiser la ville ou un quartier. Ces projets mixtes visent à offrir de l'habitat à proximité des lieux de travail pour construire une ville de proximité où il fait bon vivre, alliant la mobilité douce, les bâtiments zéro énergie, une gestion de l'eau responsable ainsi que des espaces publics et des équipements de qualité.

PERSPECTIVE.BRUSSELS

Au service du développement de la Région bruxelloise, Perspective.Brussels est un organisme d'intérêt public créé en 2015 sous le nom officiel de Bureau bruxellois de la planification. Centre d'expertise multidisciplinaire et de prospective, Perspective.Brussels collecte des données, produit des études socio-économiques à différentes échelles et réalise des diagnostics territoriaux afin de nourrir la réflexion des autorités publiques et le débat citoyen. Initiateur de la stratégie de développement territorial, le Bureau bruxellois de la planification propose une vision stratégique d'aide à la décision, accompagne sa mise en œuvre à travers les outils de planification stratégique ou réglementaire, et réalise des évaluations de politiques publiques. Perspective.Brussels comporte plusieurs entités :

- L'Institut bruxellois de statistique, pour une approche statistique des phénomènes urbains.
- La direction Connaissance territoriale, pour une approche d'aménagement du territoire en rapport avec la planification urbaine.
- La direction Stratégie territoriale, pour concevoir la vision du développement territorial et élaborer des outils stratégiques et réglementaires de planification.

BMA

La fonction de bouwmeester maître architecte trouve ses origines en Hollande, avec le « Rijkswbouwmeester » : le « maître architecte du royaume ». Cette fonction existe depuis le 19^{ème} siècle et les missions se limitaient aux projets dont l'état était maître d'ouvrage. En Belgique, le premier bouwmeester apparaît en Flandre, en 1999. Les missions de la version belge sont devenues beaucoup plus larges que celles de son modèle hollandais, puisque le bouwmeester est chargé de soutenir le gouvernement dans son rôle de maître d'ouvrage exemplaire et de promouvoir une culture architecturale par le biais de concours, de prix et de projets pilotes. En 2009, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale se dote d'un bouwmeester afin d'encadrer les marchés en vue de garantir la qualité architecturale et paysagère des projets publics. Les cinq premières années avec Olivier Bastin, désigné premier bouwmeester maître architecte, ont permis de définir les bases du travail du BMA, en se concentrant essentiellement sur les procédures de concours et de désignation d'auteur de projet. Kristiaan Borret reprendra le flambeau en 2015. Le champ de travail du BMA est élargi via davantage de concours, de procédures, de maîtres d'ouvrage et de missions. L'action du BMA ne se limite plus aux projets publics mais touche également les projets privés, part importante du développement territorial bruxellois. Kristiaan Borret a été nommé pour un deuxième mandat qu'il élabore actuellement, en commençant par l'organisation d'un peer review, une enquête externe sur le fonctionnement du BMA. La mission se base toujours sur les outils institués durant le mandat précédent, avec une ouverture vers la société civile plus accrue et avec une attention constante au changement climatique dans les nouveaux projets.

PORT DE BRUXELLES

Organisme d'intérêt public régional, le Port de Bruxelles concentre les missions d'opérateur portuaire ainsi que d'entretien du canal et de ses infrastructures. Sur 8,67 kilomètres de quais, le long de la voie d'eau qui traverse la région bruxelloise du nord au sud, il s'étend en tant que second port intérieur belge. 350 entreprises trouvent leur place dans le cluster portuaire.

Les secteurs d'activité représentés sur le site sont surtout le transport, la logistique et l'industrie. C'est un vivier d'emplois accessibles aux moins qualifiés, aux moins de 25 ans et aux habitants de la ville. Le Port joue également le rôle d'expert logistique de la Région, afin d'aider au basculement du transport routier vers les modes de transport respectueux de l'environnement (voie d'eau, rail...).

REMERCIEMENTS

Tous nos remerciements aux participants de cet atelier :

- Hélène Grandclaudon et Brigitte Groenewald (Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole),
- Alexandre Ferrão Santos et Romina Cornejo (Perspective Brussels),
- Caroline Courtaux (Métropole Européenne de Lille),
- Géraldine Lacasse (Bouwmeester Maître Architecte, Brussels),
- Jean-Marie Larzabal (Ports de Lille),
- Philippe Matthis (Port de Bruxelles),
- Marc Renson (Citydev),
- Kristel Mazy (Université de Mons).

Merci à Ports de Lille (Mme Charlotte Vanpoucke) et à Delta 3 (M. Eric Guenther) et l'agence Alexandre Chemetoff de nous avoir fourni les illustrations de ce livrable.

Équipe du projet PUCA Lille-Bruxelles

Laboratoire TVES, Université de Lille : Annette GROUX, Didier PARIS, Christine LIEFOOGHE, Arnaud Deckmyn, Ana SCUTARI
Laboratoire LoUISe, ULB : Geoffrey GRULOIS, Ana SCUTARI

Crédits photographiques

- P. 04 :** Delta 3
- P. 08 :** Ports de Lille
- P. 10 :** Delta 3
- P. 12 :** Ports de Lille
- P.17 :** Arnaud Deckmyn
- P. 29 :** Arnaud Deckmyn
- P. 44 :** Ports de Lille
- P. 46 :** Unsplash
- P. 62 :** Delta 3
- P. 69 :** Ports de Lille
- P. 71 :** Delta 3

Directrice de la publication

Hélène Peskine, secrétaire permanente du PUCA

Conception graphique

Christophe Perrocheau, chargé de valorisation au PUCA

Coordination éditoriale

Arnaud Deckmyn, IGE - TVES

Juin 2024

ISBN : 978-2-11-139337-0

 @puca_gouv

 .puca

 Puca Popsu

www.urbanisme-puca.gouv.fr





Les évolutions du travail sont nombreuses et ont des incidences sur les pratiques urbaines qui devraient se traduire en évolutions des manières de fabriquer la ville. Pourtant, alors que le logement fait l'objet d'une quantité importante de réflexions et d'expérimentations, le travail semble un impensé alors même que les évolutions des usages y sont probablement plus fortes. Comment la perspective de la « ville productive » conduit-elle à repenser les rapports du travail à « la ville » ? Pour y répondre, le PUCA a initié en 2019 une réflexion partenariale qui réunit des représentants de l'industrie, de la logistique, de la promotion immobilière, de l'aménagement, des collectivités locales et de plusieurs laboratoires de recherche sur la ville et le travail, sous la forme d'une plateforme d'échanges. L'ambition est de définir utilement les besoins de connaissance au bénéfice des décideurs et concepteurs.

Ce programme se déploie en travaux de recherche, en événements, en publications et en un centre de ressources Web. Il se décline en cinq axes thématiques :

1. les conditions et stratégies du maintien et du retour de l'activité productive en ville ;
2. les lieux du « travail à distance » de l'entreprise ;
3. la ville productive comme projet environnemental ;
4. la logistique urbaine et l'évolution des pratiques commerciales ;
5. la ville des travailleurs et des travailleuses.



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

