

Dunkerque : la reconversion de terrains portuaires

Par **Christophe HUSSER**

Chef du pôle Développement durable à la direction de l'Aménagement et de l'Environnement du Grand port maritime de Dunkerque

et **Stéphane RAISON**

Président du Directoire du Grand port maritime de Dunkerque

Dunkerque et son port ont longtemps eu une relation ambivalente. Ville de marche que se sont souvent disputée les Anglais, les Français et les Flamands, Dunkerque a vu son développement longtemps bridé par des enjeux militaires. Après sa quasi destruction en 1945, sa reconstruction et les Trente Glorieuses ont durablement consacré le destin industriel de Dunkerque, un destin qui se traduit par une urbanisation des polders agricoles et l'artificialisation de la moitié du littoral du département du Nord. La crise économique des années 1980 entraînera l'apparition de gigantesques friches industrielles qui révéleront une forte déconnexion entre les tissus urbain et portuaire. La reconversion de ces déprises industrielles offre l'occasion de construire un partenariat rénové entre le port et les collectivités territoriales. Si les ambitions de départ ont été confrontées à un contexte économique peu porteur, les expériences urbaines et le partenariat durable instauré entre le port et la ville offrent des perspectives au développement durable d'une zone industria-lo-portuaire respectueuse de l'environnement et ouverte sur le territoire et sur ses habitants.

Reconstruction et développement de Dunkerque et de son port pendant les Trente Glorieuses : le port et la ville se tournent le dos...

La relation unissant Dunkerque à son port à longtemps été gouvernée par des préoccupations militaires. Port stratégique situé à l'entrée de la mer du Nord, ville-frontière dont les destinées ont souvent été bouleversées par les traités conclus entre la France et l'Angleterre après nombre de conflits, Dunkerque se construit jusqu'au début du XX^e siècle derrière ses impressionnantes fortifications érigées par Vauban. Au XIX^e siècle, l'essor de l'industrie entraîne le développement du port, à l'ouest de la ville, tandis que l'apparition du tourisme balnéaire permet le développement de Malo-les-Bains, à l'est. Ce développement économique exacerbe la ségrégation sociale entre l'ouest bourgeois, l'est et le sud ouvriers et un centre-ville entravé par ses fortifications qui concentre les fonctions administratives et l'économie maritime.

Durement éprouvée par les deux conflits mondiaux, Dunkerque et son port sortent de la Deuxième Guerre mondiale en ruines. L'urbaniste en chef de l'État, Théodore Leveau, et l'architecte en chef de l'État, Jean Niernans, sont chargés par le ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, Raoul Dautry, de la reconstruction de la ville.

Leveau privilégie une reconstruction s'appuyant sur les anciens plans cadastraux, recherchant un compromis entre les attentes des habitants et la nécessité de moderniser la ville, qui se traduira par la rectification de certaines voies et l'ouverture de larges boulevards. Ce plan laisse néanmoins de la place à de nouveaux développements sur d'anciens terrains militaires se situant principalement à l'ouest et au sud de la ville.

En parallèle, l'État engage, dès 1946, la reconstruction du port sous la direction de l'ingénieur des Ponts et Chaussées, Jacques Bruyant.

Au début des années 1950, Dunkerque retrouve donc une configuration similaire à celle d'avant-guerre : une ville tournée vers l'est et la station balnéaire de Malo-les-Bains et ne s'ouvrant pas sur le port et sa zone industrielle, et au sud de laquelle s'étendent des cités ouvrières qui se sont développées sous l'effet d'une croissance économique et d'une activité industrielle retrouvées.

À partir de 1957, Dunkerque entre de plain-pied dans les Trente Glorieuses et dans l'ère de la planification centralisée. L'État décide de l'implantation d'un complexe sidérurgique « les pieds dans l'eau » qui entraîne un glissement du port vers l'ouest, avec la construction d'un bassin maritime à flot de 5,5 kilomètres de long accessible pour des navires de 100 000 tonnes. Le développement de

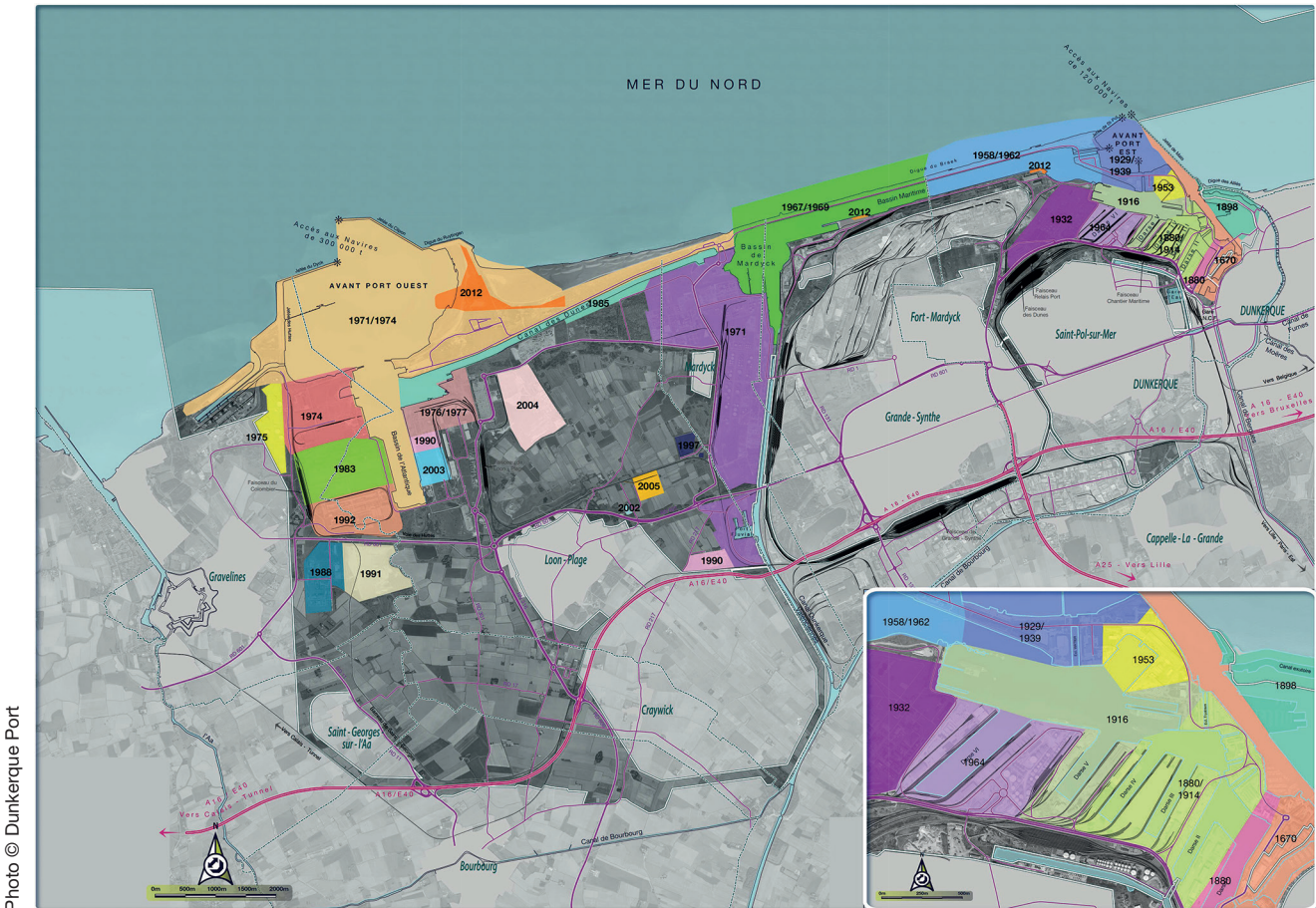


Figure 1 : L'extension du port de Dunkerque.

l'industrie sidérurgique, puis de l'industrie pétrochimique dans les années 1960 s'accompagnent d'une course au gigantisme des navires qui accélère l'obsolescence des infrastructures du port Est. Un nouvel avant-port gagné sur la mer est construit entre 1971 et 1975 à 13 kilomètres de Dunkerque. Il préfigure l'actuel port Ouest qui permet d'accueillir les navires pétroliers de 300 000 tonnes.

Si le développement de son port vers l'ouest ne bouleverse pas l'urbanisme de Dunkerque, il n'en va pas de même pour d'autres communes de l'agglomération qui se trouvent privées d'accès direct au littoral et qui doivent faire face à l'arrivée massive de nouvelles populations. Le port et la ville se développent de manière relativement dissociée.

En 1966, la création du Port autonome de Dunkerque (PAD) permet à l'État de prendre en main la gouvernance du port. Deux déclarations d'utilité publique (en 1971 et en 1976) dotent le port de réserves foncières importantes devant lui permettre de faire face au développement des trafics. Le choc pétrolier et les décennies de faible croissance qui s'ensuivent ralentissent durablement le rythme d'extension du port. Les réserves foncières constituées dans les années 1970 restent affectées à l'usage agricole ou sont laissées à l'état naturel. Cette circonscription portuaire instituée en opération d'intérêt national en 1983 et sur laquelle l'État garde la main (et ce en dépit de l'impact

de la décentralisation en matière d'urbanisme) se développe par l'extension des bassins, tout en laissant un large espace non urbanisé s'étendant entre les installations portuaires et la ville.

Ainsi, jusqu'au milieu des années 1980, le développement industriel et économique du port se traduit par un glissement de son barycentre vers l'ouest. L'urbanisation accompagne ce glissement qui draine une importante population d'ouvriers et d'employés avec un développement important des communes voisines de Dunkerque. Parallèlement, le centre-ville est délaissé par les classes aisées, qui lui préfèrent la station balnéaire de Malo-les-Bains. Le port Est, le port historique, peu adapté aux nouveaux besoins de la logistique et du transport maritime, voit son activité décliner sans pour autant disparaître.

La fermeture des chantiers navals, élément déclencheur d'une prise de conscience d'un lien ville/port à reconstituer

En 1987, les chantiers navals de Dunkerque, situés à l'extrême-est du port, cessent définitivement leur activité. Cela se traduit par la disparition de près de 6 000 emplois, et le centre-ville, historiquement adossé à l'activité industrialo-portuaire, doit faire face à un vide de près de 180 hectares constitué de bassins, de terre-pleins et de

bâtiments industriels et voit disparaître le poumon de son activité économique et commerciale. Aussi traumatique qu'elle ait été, cette fermeture n'est que l'aboutissement d'un long processus d'abandon (enclenché dès les années 1970) du port Est (bassin du Commerce, Citadelle) par l'activité industrialo-portuaire.

Cette extrême dépendance de l'activité commerciale du centre-ville vis-à-vis de l'activité industrialo-portuaire est mise en évidence en 1989 par l'analyse réalisée par la Chambre de Commerce et d'Industrie qui montre que l'offre commerciale de la ville-centre correspond à celle d'une ville de 40 000 habitants, quand Dunkerque en compte 90 000 et que l'agglomération en dénombre 210 000.

En 1988, la Communauté urbaine de Dunkerque (CUD), le port et la ville constituent le syndicat mixte Dunkerque-Neptune avec pour mission, entre autres, de réfléchir au devenir de ces 180 hectares. Si le défi est de taille, le champ des opportunités qu'offre ce territoire inoccupé en lisière du centre-ville est énorme. Les élections municipales de 1989, qui voient triompher M. Michel Delebarre, donnent une impulsion décisive à l'opération qui vise à renforcer la centralité économique et démographique de l'agglomération.

Le Projet Neptune

En 1989 est lancé un concours d'architecture aux modalités inhabituelles : au lieu d'exiger des candidats un plan de masse et des maquettes du projet urbain, il est attendu qu'ils expriment une « idée de ville » construite sur leur perception du territoire, qui ne soit pas figée. L'urbaniste retenu, Richard Rogers, propose un *master plan* organisé autour de quatre axes :

- a) l'amélioration de l'accessibilité grâce à la création de ponts et de voiries structurantes pour relier la Citadelle aux chantiers navals,
- b) la valorisation de l'espace public et des anciens terre-pleins portuaires,
- c) l'amélioration du tissu urbain,
- d) l'absence de cadre préétabli pour les projets d'architecture.

Ce *master plan* trace des principes de développement visant à créer un véritable centre-ville pour l'aire urbaine dunkerquoise. Les projets d'aménagement se déploieront progressivement dans le cadre de zones d'aménagement concerté successives. Cette organisation explique une certaine discontinuité dans les choix et les modalités de réalisation, mais elle a aussi permis de faire évoluer les principes d'aménagement au fil des retours d'expérience des premiers projets.

Les premières opérations à avoir été mises en œuvre dans le cadre du projet Neptune ont porté sur le quartier de la Citadelle et sur les abords du bassin du Commerce, avec la construction du campus principal de la nouvelle Université du Littoral Côte d'Opale créée en 1991 à partir d'implantations plus anciennes des universités lilloises. La partie sud du bassin du Commerce est comblée pour accueillir un pôle de loisirs à proximité du centre-ville, le Pôle-Marine, un multiplexe de cinémas adossé à des surfaces commerciales et de restauration et doublé d'une surface commerciale, le Centre Marine. Les aménagements de la voirie le long du bassin du Commerce font la part belle aux circulations douces.

Sur les friches des chantiers navals, un obstacle majeur demeure : le Port autonome, gestionnaire du domaine public de l'État, est contraint par ses statuts qui limitent l'usage de ce domaine à l'aménagement d'activités industrialo-portuaires. Les liens de confiance qui se construisent progressivement entre la direction du Port autonome de Dunkerque (PAD) et la municipalité, élue en 1989, dans le cadre du syndicat mixte Dunkerque-Neptune permettent de parvenir à « des convergences sur l'interpénétration des pouvoirs et sur la conception du programme et, d'une manière générale, sur la relation ville/port »⁽¹⁾. Cette convergence de vues entre le PAD et la ville, combinée à l'action de M. Michel Delebarre, ministre de tutelle du PAD en 1988 et membre du gouvernement jusqu'en 1993, permet d'infléchir la vision de l'État sur le domaine foncier portuaire. La loi n°94-631 du 25 juillet 1994 règle la question en attribuant au PAD le foncier portuaire en dotation, et non plus simplement en gestion.

La reconquête des friches des chantiers navals démarre avec une première phase d'aménagement de la partie sud. L'aménagement repose sur un équilibre entre équipements publics et logements, avec un objectif de mixité sociale.

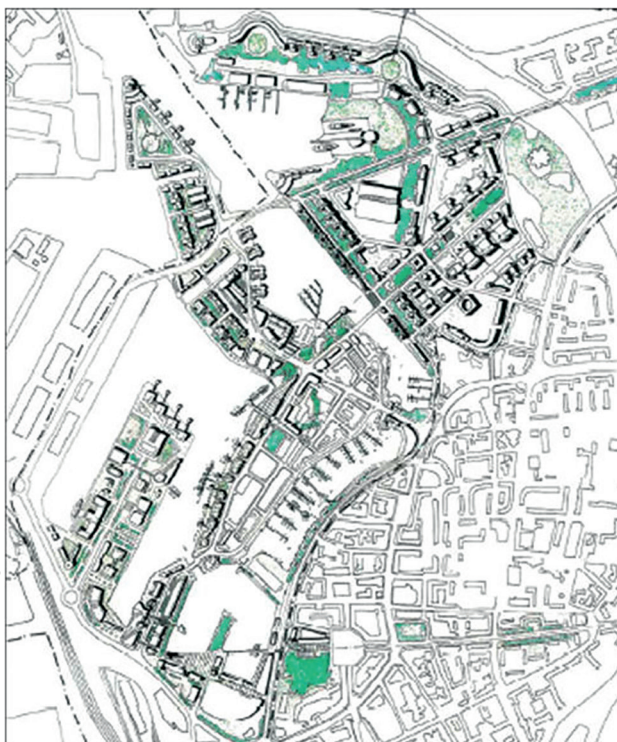


Photo © Richard Rogers

Figure 2 : Le Master Plan de Rogers.

(1) *Propos tenus par Hubert du Mesnil, qui a été directeur du Port autonome de Dunkerque (PAD) de 1988 à 1993, dans le cadre de l'exposition Dunkerque en Projet (1999).*

Photo © Dunkerque Port

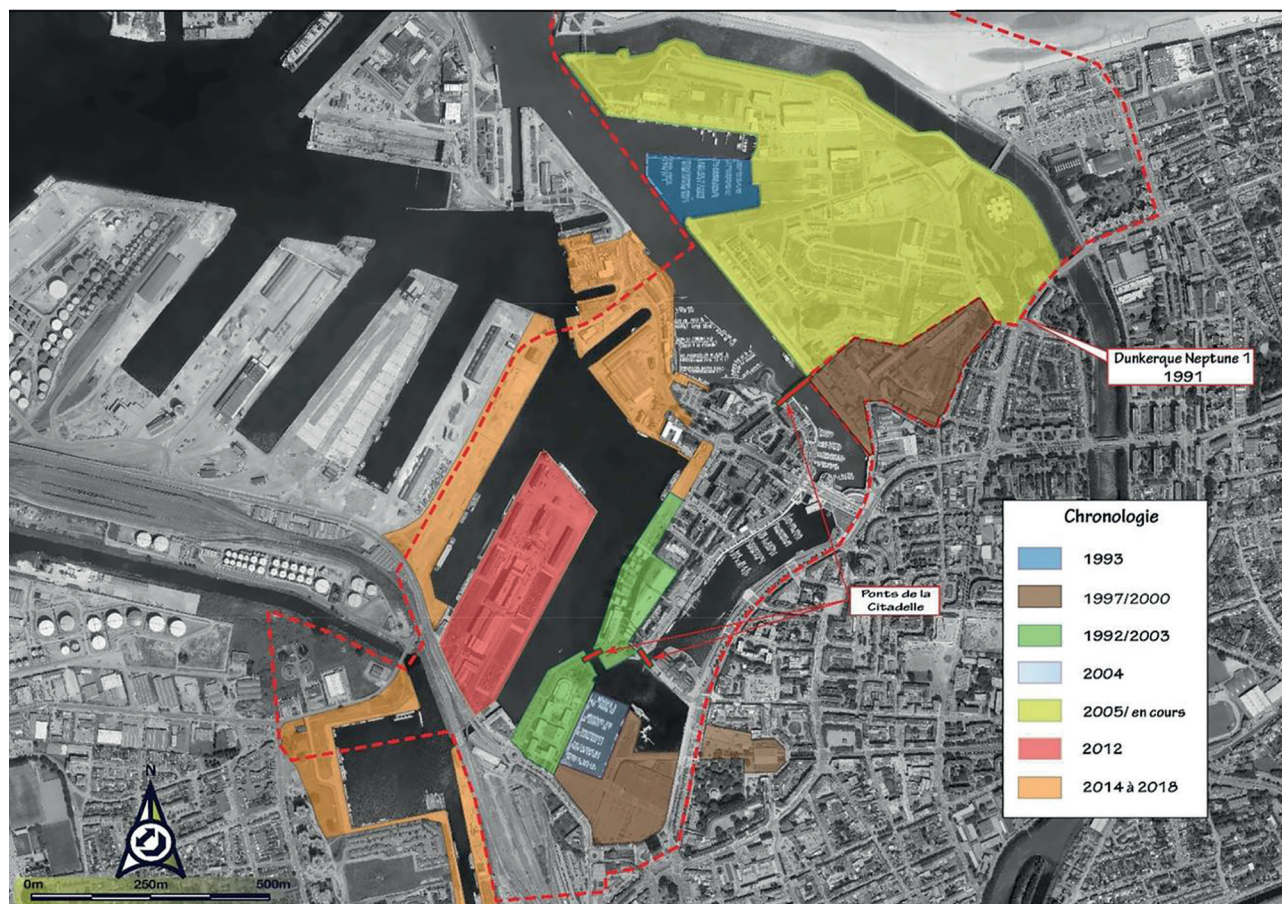


Figure 3 : La revalorisation des friches du port Est.

L'aménagement de la zone est confié à une société d'économie mixte, la S3D, qui est chargée de la viabilisation des terrains (en particulier, leur dépollution), de l'aménagement des espaces publics et de la commercialisation des charges foncières. Quelques immeubles de logements sont construits sur la Citadelle et au bord des bassins, tandis que les bassins du Commerce et de la Marine sont reconvertis en ports de plaisance par le syndicat mixte.

Le bilan du projet Neptune au début des années 2000 reste encore mitigé. Si la requalification des espaces entourant les bassins a été réussie, les surfaces commerciales restent fragiles illustrant la difficulté à recréer un nouveau centre-ville à l'échelle de la communauté urbaine.

La zone d'aménagement concerté du Grand Large

En 2005, la ville engage la poursuite de l'aménagement des friches des chantiers navals. Tirant les leçons du succès mitigé du projet Neptune, ce nouveau projet se veut plus prescriptif, avec la sélection préalable des promoteurs par la communauté urbaine et la désignation d'un architecte-urbaniste, Nicolas Michelin, chargé d'établir le plan directeur d'ensemble dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage partagée entre la communauté urbaine et les promoteurs retenus. L'objectif était de développer sur cet espace de 42 hectares un important programme de 1 000 logements permettant de lutter contre l'étalement urbain dans une logique de développement durable (mixité sociale, maîtrise des coûts de construction, densité, perfor-

mance énergétique de l'habitat, mobilités douces).

La programmation de ces logements a été complétée par d'importants équipements publics : construction d'un musée abritant le Fonds régional d'Art contemporain (FRAC), d'un gymnase, d'un lycée et aménagement du port de plaisance du Grand Large (ce quartier bénéficiant d'un accès direct à la mer).

Le projet du Grand Large s'inscrit dans la volonté de la ville de lutter contre l'étalement urbain en redensifiant cet espace situé entre la mer et le centre-ville. Dix ans après le lancement de ce projet, les résultats sont là encore mitigés.

Si l'offre en matière d'équipements culturels et de loisirs est importante, le quartier manque en revanche de commerces de proximité. En outre, le schéma des voiries et réseaux de transport offre une faible connexion avec le centre-ville rendant la voiture individuelle indispensable, quand le quartier avait été pensé pour favoriser les mobilités alternatives. Enfin, dans un contexte d'une légère décroissance de la population, l'offre de logements peut paraître surdimensionnée.

Ainsi, l'activité commerciale du centre-ville n'a pas été dynamisée par l'arrivée de nouveaux habitants dans le quartier du Grand Large, tandis que l'essentiel de l'investissement immobilier (notamment celui des bailleurs sociaux) se concentrait sur ce dernier, au détriment d'un centre-ville au patrimoine immobilier vieillissant et de moins en

moins attractif. Consciente de ces difficultés, la nouvelle équipe municipale et celle de la communauté urbaine se sont engagées dans une politique plus équilibrée de redynamisation du centre-ville reposant sur la construction de nouveaux logements, sur un soutien à la rénovation et à l'embellissement des bâtiments et des espaces publics, l'engagement d'une réflexion globale sur les mobilités et l'organisation du réseau de transport public et sur la revitalisation de l'offre commerciale, tout en poursuivant l'aménagement du quartier du Grand Large en y associant étroitement ses habitants.

Poursuivre le développement et l'aménagement durable du port

Si les tentatives de reconstruire la ville à partir du port ont connu un succès mitigé en raison, d'une part, de la dimension des espaces à reconquérir et de leur faible connectivité à la ville et, d'autre part, de l'absence de nouveaux moteurs économiques suffisants pour générer des besoins de logements aussi importants, le port et la ville sont aujourd'hui confrontés à deux enjeux sur le territoire portuaire : celui de la maîtrise de la capacité d'aménager les terrains offrant le meilleur potentiel industrialo-portuaire à l'ouest de la circonscription et celui de la reconversion d'espaces à l'est devenus inadaptés aux enjeux portuaires du XXI^e siècle.

La grande richesse du port de Dunkerque est son foncier disponible : près de 3 000 hectares non aménagés (sur une circonscription terrestre d'environ 7 000 hectares) offrant un potentiel de développement dont peu de ports

du range nord-européen peuvent aujourd'hui s'enorgueillir. Néanmoins, l'évolution des attentes des citoyens et la prégnance des enjeux environnementaux nécessitent de développer de nouvelles approches de l'aménagement de ces espaces dans une logique de durabilité.

Le port a ainsi engagé (en 2008) l'élaboration d'un schéma directeur du patrimoine naturel (SDPN), dont l'objectif est de rendre compatible l'aménagement de la zone industrialo-portuaire avec la préservation de la biodiversité et des atouts environnementaux de la circonscription portuaire. S'appuyant sur une évaluation précise des enjeux dans le cadre d'une large concertation avec l'ensemble des parties prenantes, le SDPN a défini un réseau de trames vertes et de trames bleues représentant près de 1 200 hectares d'espaces à vocation naturelle. Ce réseau garantit le maintien de continuités biologiques entre le littoral et l'intérieur des terres, tout en offrant un espace de transition entre l'espace urbain et la zone portuaire.

L'aménagement de ces espaces portuaires est mis en œuvre progressivement en cohérence avec l'aménagement de la zone industrialo-portuaire. Ces espaces à vocation naturelle contribuent à renforcer le lien ville/port, d'une part, à travers les partenariats mis en place pour leur gestion avec des collectivités (conseil général du Nord, Communauté urbaine de Dunkerque) et, d'autre part, par la prise en compte lors de leur conception de leur accessibilité au public. En accompagnement de la réalisation d'une voie ferrée portuaire, le GPMD a ainsi aménagé un corridor éco-paysager de 2 kilomètres de long comprenant la renaturation de terres auparavant consacrées



Photo © Dk Promotion

Figure 4 : Projet de revitalisation du site Total.



Figure 5 : La Halle aux Sucres – Môle 1.

à l'agriculture intensive. Ce corridor accueille également une voie verte s'inscrivant dans le cadre de l'Eurovélo n°4 (qui, à terme, reliera Roscoff à Kiev).

Cette politique d'aménagement raisonné des espaces disponibles se double d'une démarche ambitieuse de revitalisation des friches industrielles. La reconstruction du port industriel est aujourd'hui un impératif pour permettre un développement durable de la zone industrialo-portuaire. Outre la réduction de la consommation d'espaces naturels, cette démarche permettra de développer des synergies entre les industries présentes sur le port, dans une logique d'économie circulaire. Enfin, elle permettra d'accueillir des installations classées sans avoir à étendre les zones sous servitudes, et de concilier ainsi la création d'emplois et de valeur ajoutée industriels et leur insertion dans l'environnement naturel et dans le milieu humain.

Ainsi, l'arrêt du raffinage décidé par Total en 2009 a rendu disponibles d'importantes surfaces partiellement aménagées. Total s'est engagé, avec l'État, la Communauté urbaine et le Port, dans une convention de revitalisation du site de sa raffinerie. Au-delà du maintien d'activités du groupe Total sur le site, cette convention a permis de développer une offre adaptée à l'accueil de nouvelles activités industrielles qui bénéficient des infrastructures et des utilités de la raffinerie (quais fluviaux, embranchements ferroviaires, eau industrielle, poste haute-tension mutualisé).

Sur le port central et sur le port Est, de nombreux espaces sont également à reconverter qui peuvent répondre notamment au dynamisme de l'activité métallurgique d'ArcelorMittal. Le principal enjeu sur ces terrains occupés par des activités industrielles pendant plusieurs décennies est la gestion des pollutions historiques. Le Port, propriétaire de l'assiette des terrains, doit s'assurer, en lien avec la DREAL (installations classées pour la protection de l'environnement), que les entreprises à l'origine de pollutions restituent le terrain dans un état qui soit compatible avec son usage futur ; l'idée étant aussi d'assurer une traçabilité des pollutions résiduelles.

En outre, le Port et la Communauté urbaine restent engagés dans un programme de reconversion urbaine de môles et de terre-pleins devenus inadaptés à l'activité portuaire. Un accord-cadre de cession des terrains pré-

voit une transmission progressive du foncier à la CUD en fonction des projets urbains à réaliser.

Dans ce contexte, le réaménagement du Môle 1, qui fut autrefois dédié au sucre, engagé à partir de 2009, s'est inscrit dans une logique de mise en valeur du patrimoine portuaire à travers la réhabilitation des bâtiments existants et la préservation des perspectives spatiales, tout en offrant de nouvelles fonctionnalités (avec notamment la réalisation d'un parking relais gratuit relié par des navettes également gratuites à la gare SNCF de Dunkerque). Le projet emblématique du Môle 1 est la réhabilitation de la Halle aux Sucres, un ancien entrepôt portuaire, pour en faire un pôle de ressources et d'expertises sur le thème de la ville durable. Aux côtés du *learning center* ouvert au public, une communauté professionnelle rassemblant l'Agence d'urbanisme, les services de la Communauté urbaine en charge de la conservation des archives, de l'aménagement, de l'habitat et du cadre de vie et un institut d'études territoriales du CNFPT, positionne la Halle aux Sucres comme un centre d'expertise de la ville durable ouvert sur le citoyen.

Conclusion

Pendant les Trente Glorieuses, le développement effréné de l'industrie avait poussé le port de Dunkerque vers l'ouest, l'écartant d'une ville qui lui tournait le dos. Les grandes restructurations industrielles des années 1980 ont laissé des friches béantes au cœur de l'agglomération, faisant prendre conscience aux responsables de ce territoire de la nécessité de se réappropriier ces espaces. L'ampleur de la tâche a nécessité, après une première phase de programmation, la mise en place d'outils et de partenariats urbanistiques innovants et une mise en œuvre progressive d'opérations d'aménagement, dont les objectifs ont été réajustés en fonction de l'évolution du contexte socio-économique. Aujourd'hui, dans un contexte économique difficile où les collectivités publiques disposent de marges de manœuvre réduites, la poursuite de la reconversion des espaces portuaires doit s'inscrire dans une logique de revitalisation économique du territoire en y facilitant la création d'emplois industriels et tertiaires, et tout en préservant l'identité portuaire.