

L'EAU AU SERVICE DES TERRITOIRES ? ENTRE VALORISATION ET INSTRUMENTALISATION

AVANT-PROPOS

Longtemps dominé par la logique de la maîtrise, incarnée dans la construction d'ouvrages techniques, le rapport à l'eau de maints acteurs s'est progressivement inversé depuis les années 1970 sous l'influence du poids des considérations environnementales et de la reconnaissance des limites des solutions techniques et structurelles. Ce changement de paradigme s'est manifesté dans le domaine de la gestion des eaux pluviales, avec le passage d'une gestion enterrée *via* des réseaux de canalisations à une gestion en partie à ciel ouvert grâce à des techniques alternatives (Chocat, 2008 ; Hellier *et al.*, 2009). Il s'est aussi manifesté dans le domaine de la gestion du risque d'inondation, la logique de la protection *via* des aménagements structurels cédant le pas à une logique de prévention (Pottier, 2003 ; Rode, 2012) ainsi que dans le domaine de l'aménagement et de la gestion des cours d'eau qu'on s'efforce désormais de ménager voire de renaturer (Barraud, 2011 ; Rode, 2015 ; Valette *et al.*, 2015). À de multiples égards, l'eau apparaît aujourd'hui comme un élément incontournable de tout projet territorial, en fournissant une « ligne directrice [voire le] récit fondateur » (Carré et Deutsch, 2015). L'eau n'est pas simplement une composante parmi d'autres, plus ou moins inerte, des territoires : elle fait de plus en plus figure de véritable « ressource territoriale » (Gumuchian et Pecqueur, 2007), définie comme « une caractéristique construite d'un territoire spécifique et ce, dans une optique de développement. La ressource territoriale renvoie donc à une intentionnalité des acteurs concernés » (RGA, 2004). Mobilisée comme un levier d'attractivité et de développement, l'eau visible (Orillard *et al.*, 2018) s'invite dans les pro-

jets territoriaux déployés à différentes échelles au point d'en devenir une figure centrale. Les architectes, urbanistes et paysagistes participent de ce mouvement de mise en valeur de l'eau, en la scénographiant (Pierron, 2018) et en proposant des lectures multiples, propres à faire valoir ses aspects ludiques, touristiques, paysagers, écologiques, bref en convoquant différents imaginaires de l'eau (Aubry, 2007). L'enjeu semble désormais de considérer l'eau et les espaces de l'eau (cours d'eau et leurs berges, zones humides) comme une composante à part entière du territoire et de s'appuyer sur leurs fonctions, notamment esthétiques, paysagères, écologiques, mais aussi sensibles, poétiques et imaginaires, pour développer des projets. Mais par-delà un apparent consensus, la valorisation de l'eau dans les projets territoriaux n'est pourtant pas dénuée d'ambiguïtés (Carré et Deutsch, 2015), différentes conceptions des milieux aquatiques, potentiellement concurrentes et contradictoires, s'y déployant.

Ainsi, du projet d'aménagement urbain localisé au projet de territoire à des échelles plus vastes, dans l'urbanisme opérationnel comme dans la planification, la place de l'eau et des espaces de l'eau est multiforme. Oscillant entre abondance et pénurie, à la fois ressource et risque, en bon état ou dégradée, l'eau et sa nature multiforme obligent les acteurs de l'aménagement à se positionner : faut-il la mettre à distance et tenter de la maîtriser *via* des aménagements structurels ? Faut-il s'en rapprocher et s'efforcer de vivre avec en tissant de nouvelles proximités spatiales et sociales, ainsi que de nouvelles formes de valorisation écono-

mique ou écologique ? Les réponses à ces questions ont varié au fil du temps, à chaque phase de la société correspondant un mode particulier de relation à l'eau. Aujourd'hui, dans un contexte de prégnance des enjeux environnementaux dans les politiques publiques et de passage d'une gestion sectorielle à une gestion intégrée de l'eau, la tendance est plutôt à la conciliation (même si elle est souvent difficile) de la gestion de l'eau et des territoires (Goeldner-Gianella *et al.*, 2016), à la réconciliation (même si elle est parfois surtout rhétorique) des territoires avec leurs cours d'eau et leurs zones humides, à leur ménagement voire à leur réhabilitation/renaturation et à leur mise en valeur dans les projets territoriaux.

Dans un tel contexte, ce numéro spécial interroge spécifiquement la place de l'eau et des espaces de l'eau dans la production du projet territorial. Pourquoi sont-ils si présents dans de multiples projets territoriaux ? À qui et à quoi servent-ils ? À quel titre peut-on dire qu'il peut y avoir instrumentalisation de la place de l'eau dans les projets ? Les nouvelles modalités de valorisation de l'eau dans le projet transforment-elles la conception urbaine ? Dans quelle mesure la mise en avant de l'eau et des espaces de l'eau participe-t-elle d'une démarche de marketing territorial ? La place de l'eau dans les projets n'est-elle pas révélatrice d'une hiérarchie entre politiques publiques d'aménagement ?

6

Avant de revenir sur la place de l'eau, qu'entend-t-on par produire du projet territorial ? Produire, c'est fournir des biens et des services urbains, créer et composer des fonctions urbaines, afin de former et de donner sens à un objectif. Si certains auteurs parlent plus aisément de construction ou de fabrique (Lorrain, 2013), le terme de production insiste sur l'idée d'« une modification intentionnelle d'un espace [qui] recherche une plus-value » (Adam, 2016). Dans cette définition, l'eau est un des outils de cette recherche de gain, qu'il soit économique comme le voudrait son acception première, mais qui pourrait être aussi une plus-value esthétique, écologique, organisationnelle, sociale, etc. De son côté, le projet est une démarche qui émerge en urbanisme dans les années 1970 « comme une alternative à un urbanisme fonctionnaliste » (Tomas, 1995) puis se généralise au cours des années 1980 et 1990 au point de devenir « aujourd'hui le standard de l'action, un passage obligé » (Claude, 2006). Il se veut l'expression spatiale des orientations de développement économique et social des collectivités locales. Censé incarner une démarche fédératrice et collective à la-

quelle tous les acteurs d'un territoire peuvent s'identifier (Ingallina, 2008), le projet est mis en avant pour son adaptabilité (Novarina, 2003) et son caractère intégrateur (Bourdin, 2001). Il apparaît comme un « outil de décloisonnement des politiques, d'intégration des problématiques et des acteurs » (Da Cunha, 2015). Toutefois, derrière ces mécanismes communs à la démarche de projet en aménagement, plusieurs types de projet peuvent être distingués selon leur échelle de déploiement. Nadia Arab distingue trois types de projet : le projet architectural ou immobilier, dont « l'objet est de concevoir et de construire un bâtiment sur un espace microlocalisé », le projet d'aménagement urbain à l'échelle du « morceau de ville [se traduisant] par une transformation concrète de l'espace » et le projet de territoire à l'échelle communale ou supracommunale qui « a pour but de définir une ambition à long terme [...] et de servir de guide à l'action opérationnelle » (Arab, 2007).

Les différents articles rassemblés dans ce numéro spécial « L'eau au service des territoires ? Entre valorisation et instrumentalisation » explorent les façons dont l'eau et les espaces marqués par sa présence sont construits par les acteurs du projet (essentiellement aux sens 2 et 3 de la typologie de Nadia Arab présentée *supra*) comme une ressource pour le projet et pour le territoire. Sont ainsi questionnés les rôles de l'eau, leur capacité à transformer une identité, à requalifier un site, à construire un nouveau récit, à justifier une politique, à renouveler des quartiers, bref à intervenir stratégiquement sur un territoire en utilisant l'eau comme un levier fort de l'intention politique sous-jacente, affichée ou non. Il s'agit donc d'interroger les multiples manières dont les projets portés par divers acteurs font de l'eau et des espaces de l'eau une ressource territoriale, en la valorisant, en s'en servant pour de multiples objectifs d'aménagement, de développement, d'image ou d'attractivité.

Les articles de ce numéro offrent un éventail d'analyse de cette problématique commune à différentes échelles, pour certains en s'appuyant sur des cas d'étude localisés dans l'espace Sud-Ouest européen, pour d'autres hors de cette aire géographique, permettant ainsi d'identifier de grandes tendances qui manifestement dépassent les singularités géographiques locales ou régionales.

Les deux premiers articles analysent le rôle de l'eau à l'échelle métropolitaine. Ils montrent que le réseau hydrographique sert de fil directeur pour rétablir un équilibre territorial dans le développement urbain et pour concrétiser une cohérence dans les nouvelles formes de gouvernance métropolitaine. Pour les métropoles, la présence d'un fleuve constitue aussi une opportunité de développer des espaces publics valorisant les paysages de l'eau. À l'échelle de la zone métropolitaine de Barcelone, Albert Santasusagna Riu explique que les politiques territoriales ont longtemps donné la priorité au renouvellement du front de mer, mais qu'au-delà l'aménagement se structure désormais autour du réseau fluvial qui joue un rôle stratégique dans la planification barcelonaise. Envisagés initialement comme une contrainte, un hiatus dans le développement urbain, les deux fleuves barcelonais deviennent au milieu des années 1990 une « nouvelle centralité urbaine, dotés de nouveaux services, équipements, trame verte et espaces naturels correctement réhabilités ». Cela permet de rééquilibrer les dynamiques d'aménagement en faisant de l'eau une trame commune pour raccrocher le développement de l'arrière territoire barcelonais à la dynamique de l'attractivité littorale. Les usages sociaux et récréatifs des fleuves barcelonais se sont ainsi affirmés au fil des décennies, notamment *via* la constitution de parcs urbains le long du Llobregat et du Besòs. Dans le cas du projet de territoire métropolitain développé par les intercommunalités à Perpignan et à Toulouse, Sylvain Rode et Philippe Vallette montrent que le fleuve, placé depuis peu au cœur du projet de territoire intercommunal, permet de tisser des liens entre les stratégies communales. La continuité fluviale, par-delà la fragmentation administrative induite par le maillage communal, justifie une prise en charge métropolitaine : « Le traitement du fleuve et de ses berges à l'échelle communale de la ville-centre est jugé partiellement inadapté, trop limité justifiant le déploiement d'un projet plus cohérent et ambitieux à l'échelle intercommunale. » Le cours d'eau offre un élément concret en commun à l'échelle du territoire intercommunal, surtout quand les interactions manquaient précédemment. Il est alors construit par les pouvoirs publics comme une ressource territoriale sur laquelle s'appuyer pour favoriser le développement local (notamment avec la perspective de développer de nouvelles formes de tourisme « fluvestre »), les mobilités douces et l'intégration d'espaces de nature au sein de l'espace métropolitain. La gestion commune du cours d'eau incite à travailler ensemble, même si cet apprentissage pourrait prendre le pas sur l'effectivité

ou l'originalité des opérations mises en œuvre. De fait, il apparaît que

l'échelle intercommunale, fortement affirmée dans les discours et dans les stratégies, peine à se traduire dans les actions et à faire émerger des projets cohérents maillant véritablement le territoire des EPCI (établissements publics de coopération intercommunale). Le changement d'échelle n'affecte que partiellement le contenu même des projets de reconquête et de mise en valeur des fleuves.

Dans les deux cas toutefois, l'eau est un lien fédérateur, un fil directeur, un motif paysager identitaire qui donne du sens à un territoire et/ou à une gouvernance.

Les deux articles suivants trouvent également leur cohérence dans l'analyse du rôle de l'eau dans la justification des choix d'aménagement à l'échelle de la ville. Emmanuelle Hellier, Catherine Carré et Nadia Dupont abordent le rôle des zones humides dans les cœurs urbains en plein développement avec le projet de parc naturel urbain des prairies Saint-Martin à Rennes. Les auteures défendent l'hypothèse selon laquelle « les politiques publiques locales peuvent être le vecteur de différents "motifs aquatiques" qui se traduisent par une catégorisation des espaces selon la place et la forme d'eau souhaitée ». Elles expliquent clairement les intentions des pouvoirs publics locaux de restructurer le réseau existant des voies d'eau qui parcourent les prairies Saint-Martin pour le faire coller aux attentes urbaines supposées des habitants. Paysagisme, écologisation, hygiénisme se conjuguent, se juxtaposent aux yeux des pouvoirs publics aménageurs sous la forme d'un parc naturel urbain, façonnant ainsi « des espaces aquatiques zonés, du milieu protégé de la fréquentation humaine à la voie d'eau support de loisirs aquatiques, en passant par le ru intermittent patrimonialisé ». Les potentielles contradictions de ce zonage des espaces de l'eau sont éclipsées alors même que des habitants revendiquent d'autres usages sur les prairies humides concernées. C'est également ce que Marie Fournier et Mathieu Bonnefond analysent en parlant de multifonctionnalité des sites inondables et en insistant sur la place des acteurs privés (habitants, usagers, associations, lobbys professionnels, etc.) dans la sphère de décision. L'île Saint-Aubin, une importante zone humide de 600 ha en amont immédiat d'Angers, offre un réservoir essentiel pour la gestion des crues que la dynamique de développement de la ville ne remet pas en cause. L'appropriation du site par