

UNIVERSITÉ DE LIÈGE

Master complémentaire en urbanisme et aménagement du territoire

# Euralille

## La ville continue



Projets urbains : études de cas concrets  
2012 – 2013

Pauline Balfroid  
Céline Blanchard  
Perrine Dethier  
Pierre Fontaine  
Fatma Zeboudj

# SOMMAIRE

<b>Sommaire.....</b>	<b>2</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Contexte.....</b>	<b>4</b>
1.1. Localisation.....	4
1.2. Population .....	5
1.3. Politique .....	6
1.4. Transport.....	6
1.5. Economie.....	7
<b>2. Historique.....</b>	<b>8</b>
2.1. Conclusion .....	14
<b>3. Situation actuelle.....</b>	<b>15</b>
<b>4. Euralille 3000.....</b>	<b>15</b>
4.1. Euralille 3000 – Pourquoi ? .....	15
4.2. Euralille 3000 – Comment ? .....	16
4.3. Euralille 3000 – Actions ? .....	17
4.3.1. Les opérations de transition .....	17
4.3.2. Les interventions délicates .....	17
4.3.3. Les propositions d'aménagement pour le secteur central .....	17
4.3.4. Transformation de la friche Saint-Sauveur.....	18
4.4. Conclusion .....	19
<b>5. Ingénierie managériale du « grand projet ».....</b>	<b>19</b>
5.1. Un porteur institutionnel.....	19
5.1.1. La « communauté urbaine ».....	20
5.1.2. Les compétences de la CU « Lille-Métropole » .....	21
5.1.3. Rôle de LMCU dans le projet Euralille .....	22
5.2. Un outil d'aménagement opérationnel .....	22
5.2.1. La « zone d'aménagement concerté » (ZAC) .....	22
5.2.2. Relation entre ZAC et « schéma directeur » d'ensemble .....	23
5.2.3. La procédure ZAC n'est pas exempte de critiques.....	25
5.3. Une structure publique-privée pour la mise en œuvre.....	27
5.3.1. L'option d'une « société anonyme d'économie mixte » (SAEM).....	27
5.3.2. Une petite équipe .....	29
5.3.3. La relation contractuelle entre LMCU et la SAEM .....	29
5.4. Conclusion sous forme de questions .....	31
5.4.1. A qui appartient ce projet ? .....	31
5.4.2. La délégation de pouvoir pourrait-elle être plus importante ? .....	32
5.4.3. Qui paie quoi ? .....	34
5.4.4. Pourrait-on procéder ainsi en Région wallonne ? .....	34
<b>6. Conclusion et critique .....</b>	<b>37</b>

<b>7. Sources.....</b>	<b>38</b>
<b>8. Abréviations .....</b>	<b>38</b>

## INTRODUCTION

Voilà vingt-cinq ans, il a été décidé de créer une liaison ferroviaire rapide sous la manche pour relier l'Angleterre à la France. Lille a été choisie comme gare TGV. De ce choix a découlé le projet urbain d'Euralille, le troisième quartier d'affaires français. Depuis de nouveaux projets ont eu lieu en s'étendant sur les secteurs d'Euralille 2, Porte de Valenciennes et actuellement sur la ZAC Saint-Sauveur. Le quartier des gares à Lille existe depuis de vingt et continue à être investi de projet. Une nouvelle procédure vient d'être mise en place, Euralille 3000, pour réinvestir dans ce quartier. Euralille, la ville continue...

Dans ce travail, nous allons vous présenter l'ensemble de ces projets, finis ou en cours. Nous commencerons par expliquer le contexte dans lequel ont eu lieu ces projets. Ensuite, nous ferons un rappel historique de la démarche du projet d'Euralille. Le troisième chapitre expliquera des points techniques qui ont été abordés dans le chapitre précédent pour les clarifier et les comparer aux outils belges. Le chapitre quatre se concentrera sur une description de la situation actuelle où les différents quartiers, avec leurs affectations et les bâtiments phares, seront présentés. Le cinquième chapitre expliquera le projet d'Euralille 3000 qui revient sur l'aménagement de la première ZAC mise en œuvre. Nous terminerons par une conclusion et une critique du projet.

## 1. CONTEXTE

### 1.1. Localisation

Lille est une ville française située dans la région du Nord-Pas-de-Calais à proximité de la Belgique. Sa position centrale entre les trois grandes métropoles de Londres, Paris et Bruxelles, en a fait un lieu stratégique pour y implanter un TGV. Ainsi, depuis Lille, on peut rejoindre en quelques heures ces villes européennes. Lille a une position centrale dans le réseau TGV européen.

Figure 1 : Localisation de Lille



La commune de Lille fait aussi partie d'une communauté urbaine appelée Lille métropole communauté urbaine (LMCU). Celle-ci est constituée de 85 communes et a été créée en 1967. La communauté urbaine s'organise autour du noyau Lille – Roubaix – Tourcoing.

Au sein de la ville, le projet Euralille se situe à l'est du centre de Lille en dehors des remparts historiques de la ville. Jusqu'au XVII<sup>ème</sup> siècle la ville de Lille est restée concentrée à l'intérieur de ces remparts, les terrains hors des murs sont demeurés pendant longtemps non utilisés. Le projet d'Euralille est venu s'implanter sur des glacis militaire en zone *non aedificandi*, localisés à proximité du centre.

Le projet Euralille est constitué de quatre ZAC qui ont été aménagées à différentes périodes. Il y a d'abord la ZAC du Centre International d'Affaires des Gares, CIAG souvent appelée Euralille 1. La deuxième ZAC est celle d'Euralille 2 ou Bois Habité. Elle se localise au sud du quartier des gares. La troisième ZAC est celle de la Porte de Valenciennes qui fait la jonction avec le sud de Lille. La dernière ZAC, qui n'a pas encore été mise en œuvre, est la ZAC Saint-Sauveur située à l'ouest de la ZAC Porte de Valenciennes.

Figure 2 : Localisation d'Euralille



## 1.2. Population

La commune de Lille est une assez petite ville puisqu'elle n'est peuplée que de 227 560 habitants (INSEE, 2010). Mais elle constitue une agglomération bien plus importante qui est dénommée par l'INSEE unité urbaine. Une unité urbaine est une catégorie statistique qui désigne empiriquement un territoire défini par la continuité de l'habitat ou du bâti et démographique. L'unité urbaine de Lille est constituée de 1 017 847 habitants (2010) ce qui en fait la quatrième française après Paris, Marseille et Lyon.

Contrairement à Bordeaux, Lille est une petite ville entourée d'une grosse agglomération. On pourrait faire le rapprochement avec Liège puisque la commune de Liège est peuplée de 200 000 habitants pour une agglomération de plus de 600 000 habitants.

## 1.3. Politique

Depuis 1973, seulement deux personnes se sont succédées au poste de maire de Lille, à savoir Pierre Mauroy et Martine Aubry. Ils font partie tous les deux du Parti socialiste et ont/ont eu une place importante dans le monde politique français (Tableau 1). Cette stabilité mais aussi le poids politique des maires de Lille a influencé la réussite du projet d'Euralille. On sait notamment que pour la localisation de la gare TGV au centre de la ville de Lille et non en périphérie, Pierre Mauroy a été en discuter avec le président de la République, François Mitterrand.

**Tableau 1 : Maires de Lille**

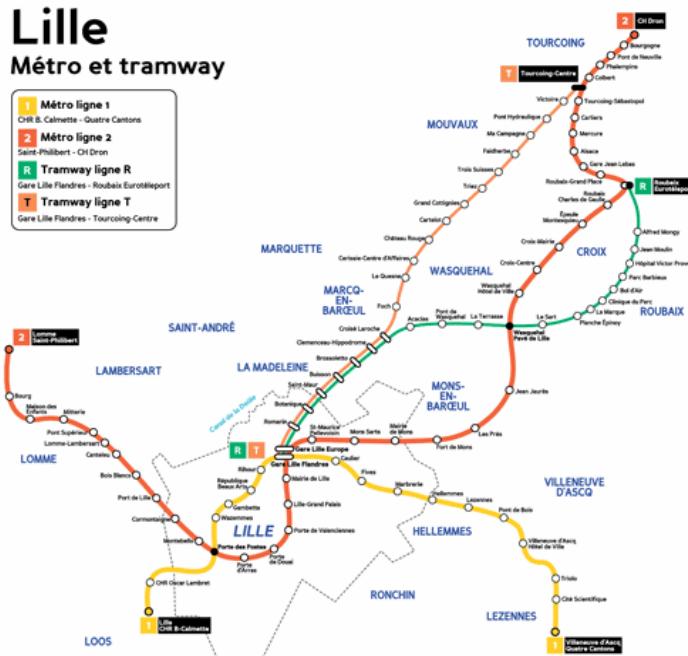
	Maires	
1973- 2001	<b>Pierre Mauroy (PS)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Premier ministre (mai 1981 - juillet 1984)</li> <li>• Premier secrétaire du Parti socialiste (1988- 1992)</li> <li>• Sénateur du Nord (1992-2011)</li> <li>• Président de Lille Métropole Communauté urbaine (1989 - 2008)</li> </ul>
2001 - en cours	<b>Martine Aubry (PS)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Présidente de Lille Métropole Communauté urbaine (2008 – en cours)</li> <li>• Première secrétaire du Parti socialiste (2008 - 2012)</li> </ul>

## 1.4. Transport

Une des principales caractéristiques du projet d'Euralille est son pôle multimodal. Le projet centralise deux gares ferroviaires, la Gare Lille Flandres et la Gare Lille Europe qui cumulent à elles deux 25 millions de passagers par an. A cet endroit se situe aussi une station de 2 lignes de métro lillois. Ce métro est automatique et a une fréquence d'un métro par minute en heure de pointe. Il y a aussi deux lignes de tram qui se rejoignent avant de rentrer dans la ville et qui s'arrêtent à la gare Lille Flandres. Elles deviennent souterraines avant de rentré dans le centre ville.

La voiture est aussi présente sur le site puisque des boulevards ceinturent le site.

Figure 3 : Métro et tram de Lille



## 1.5. Economie

Le contexte économique dans lequel s'est développé le projet était plutôt défavorable. Dès les années 1970, le déclin industriel frappe les villes industrielles européennes. Il y a une hausse de chômage car aucune activité ne peut remplacer autant d'emplois perdus dans l'industrie.

Cette crise laisse des villes fortement abîmées par la présence de friches industrielles. L'image de la ville est ternie d'autant plus que le climat pluvieux de la ville n'illumine pas le paysage. L'investissement dans cette ville est freiné par cette image négative.

Avec la création de l'union européenne et l'ouverture des frontières dans le milieu des années 1980, Lille peut exploiter sa position frontalière pour le commerce avec la Belgique et avec le nord de l'Europe. De plus, le positionnement de la gare TGV reliant Paris, Londres et Bruxelles, au cœur de la ville va permettre à Lille de retrouver sa position de carrefour en Europe du Nord.

Euralille fait partie d'un ensemble de pôles d'excellences développés par LMCU. Ils sont au nombre de cinq et sont tous spécialisés dans un domaine excepté Euralille.

- Euratechnologies : pôle spécialisé dans les outils et services de l'information et de la communication ;
- Eurasanté : créé autour d'un centre hospitalier, il concentre les activités d'enseignement et de recherche autour de la santé ;
- Haute borne : parc scientifique où se localisent des entreprises dans le domaine de l'informatique ;
- Union : site d'excellence à la fois en matière de textile mais aussi dans tout ce qui est image et multimédia ;

- Euralille : le troisième quartier d'affaires français après La Défense (Paris) et la Part-Dieu (Lyon). Il y a principalement des sièges d'entreprises publics.

## 2. HISTORIQUE

Le projet d'Euralille est né il y a une vingtaine d'années. Nous allons revenir sur les différentes étapes qui ont constitué l'élaboration de ce projet. Cet historique est présenté sous la forme d'un tableau (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). Une ligne du temps reprend aussi les étapes de la conception d'Euralille (Figure 4).**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**

Figure 4 : Ligne du temps

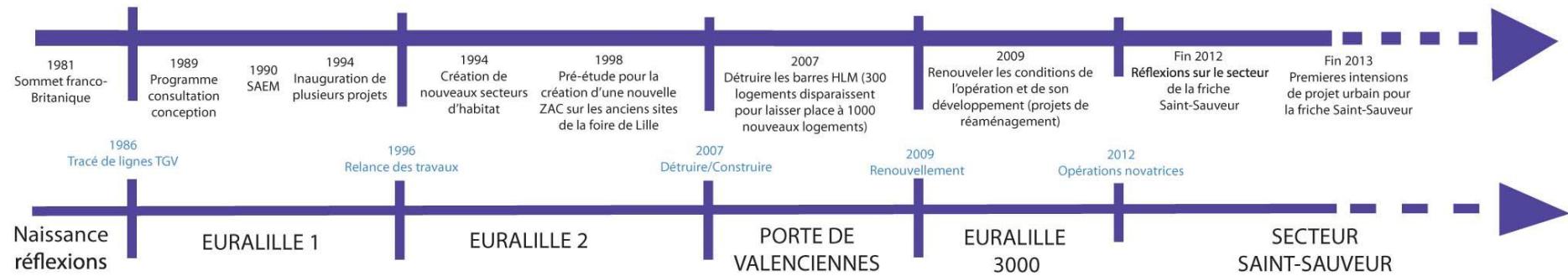
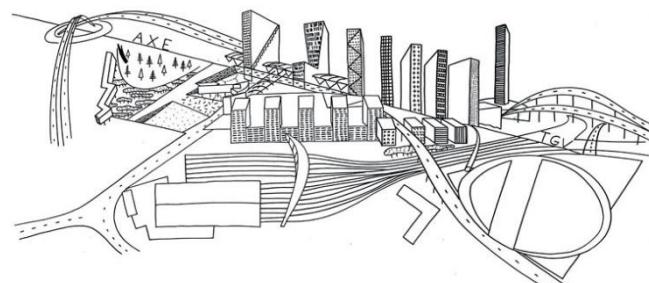
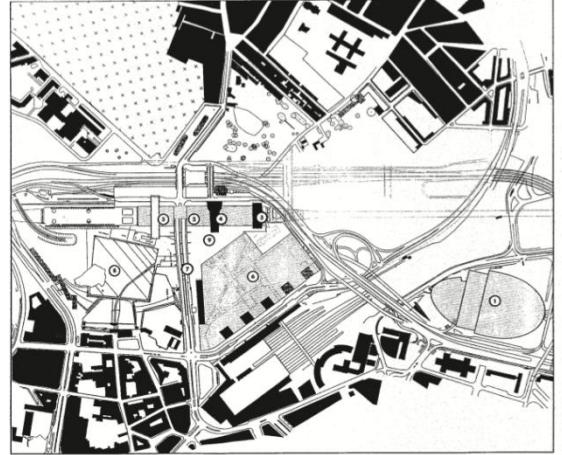


Tableau 2 : Historique

DATES	PHASES	EVENEMENTS
<b>1981 – 1986</b>	<p><b>NAISSANCE DU PROJET</b></p> <p>Un débat politique fait naître le grand projet urbain métropolitain, lancé pendant <b>le sommet franco-britannique en 1981</b>.</p> <p>Le 20 Janvier 1986, les négociations aboutissent à la signature de l'accord pour la réalisation du tunnel sous la manche par le président français François Mitterrand et le premier ministre britannique Margaret Thatcher.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Confirmation du tracé des lignes TGV : Londres-Bruxelles-Paris qui se croisent à Lille (1986).</li> <li>Première réflexion autour de la gare TGV et de l'investissement immobilier engendré.</li> </ul>
<b>1988</b>	<p><b>PHASE DE MONTAGE ET ANALYSE</b></p> <p>Réflexion autour de programme qui doit être défini ; pour cela la société d'étude Euralille-Métropole a été créée sous la direction de Jean Deffacieux et Jean Paul Baïetto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sélection de 8 architectes, nationaux et internationaux, qui doivent développer oralement leur vision ; Rem Koolhaas et son OMA (Office for Metropolitan Architectur) ont été choisis comme responsables de la conception du projet.</li> </ul>

Figure 5 : Projet de Rem Koolhaas



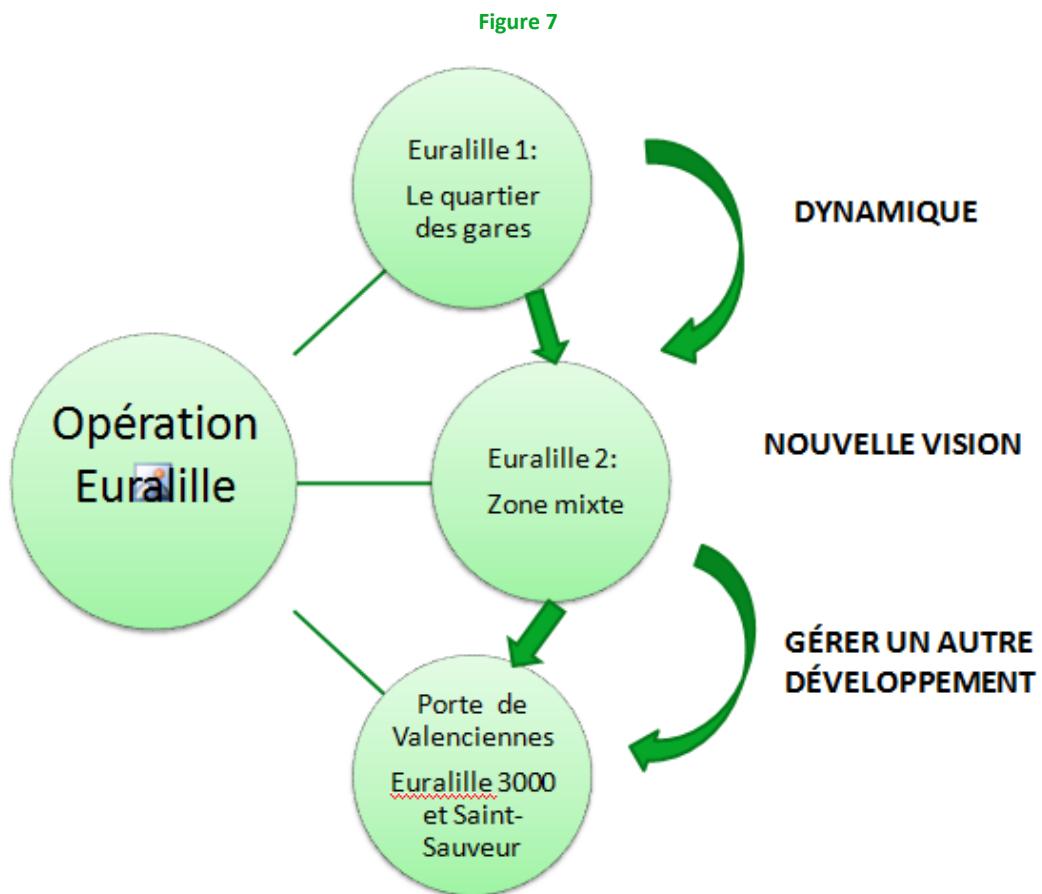
<b>1988 – 1989</b>	<p><b>PHASE DE CONCEPTION</b></p> <p>Phase durant laquelle a été établi le plan urbain directeur et le « cercle de qualité urbaine et architecturale » avec à la direction Pierre Mauroy.</p> <p>La conception de Rem Koolhaas était une « architecture à grande échelle », terme souvent utilisé pour décrire les programmes commandés par la maîtrise d'ouvrage et leur opposition avec les typologies de la ville traditionnelle.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La proposition était d'une grande dimension, utilisée par l'architecte comme un moyen de transition entre la petite échelle de la ville existante et la grande échelle plus complexe du nouveau quartier, entre le local, le régional et l'international.</li> <li>• Proposer une nouvelle manière de faire la ville moderne.</li> <li>• Pendant cette phase ¾ de dessin est fait (1989) : le parc, le triangle des gares, les deux tours, le palais des congrès ;...</li> </ul> <p><b>Figure 6 : Plan de projet</b></p>  <p><b>Legend:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Lille Grand Palais</li> <li>2 La gare Lille Europe</li> <li>3 La tour Lille Europe</li> <li>4 La tour du Crédit Lyonnais</li> <li>5 Le tour Hôtel</li> <li>6 Le triangle des gares</li> <li>7 Le viaduc Le Corbusier</li> <li>8 Le parc urbain</li> <li>9 Les espaces publics</li> </ol>
<b>1990 – 1991</b>	<p><b>PHASE PRÉ-OPÉRATIONNELLE</b></p> <p>« Réunion de force » pour réussir le projet, à savoir le travail en collaboration d'un politicien, d'un aménageur et d'un</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'adoption du projet et constitution de la Société Anonyme d'Economie Mixte (SAEM) le 15 juin 1990,</li> </ul>

	<p>urbaniste (Pierre Mauroy, Jean Paul Baïevo, Rem Koolhaas). Ils essayent de faire sortir les fils conducteurs afin de bien mener la mise en œuvre d'une opération de grande échelle telle qu'Euralille.</p>	<p>présidée par Pierre Mauroy et chargée de l'aménagement et du développement du projet.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La création de la ZAC du Centre International d'Affaires des Gares (Euralille 1).</li> </ul>
<b>1991 – 1995</b>	<p><b>PHASE OPÉRATIONNELLE</b></p> <p>Lancement des travaux de la première phase (Euralille 1) en février 1991</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'inauguration de la gare TGV Lille Europe le 15 Juin 1994.</li> <li>• L'inauguration du centre commerciale en 1994 et d'autres équipements principaux.</li> </ul>
<b>1995 – 1998</b>	<p><b>LA CRISE</b></p> <p>La période de la crise économique durant le milieu des années 1990 a un effet direct sur l'opération. Les travaux n'avancent guère vu qu'il n'y avait aucun droit de construction pendant trois ans.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relance du projet se fait par la commercialisation de logements et de bureaux.</li> <li>• Nouvelle manière de développer l'opération : se tourner vers des programmes dédiés à l'habitat, et grâce à ça le projet retrouve son souffle et redémarre.</li> <li>• Départ de Rem Koolhaas en 1996.</li> <li>• Première restructuration de la SAEM.</li> </ul>
<b>2000 –</b>	<p><b>CRÉATION DE LA ZAC EURALILLE 2</b></p> <p>Le développement de l'opération Euralille ne cesse de croître. Dès que les travaux à Euralille 1 sont achevés, une pré-étude pour la création d'une nouvelle ZAC sur les anciens sites de foire de Lille a été lancée, avec une autre façon de faire de l'urbain.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un autre type de programme afin de faire un projet mixte à savoir équipements+logements.</li> <li>• Redonner une deuxième vie à l'opération avec de vastes programmes d'aménagement des espaces publics.</li> <li>• Livraison des nouvelles opérations sur le secteur Saint-Maurice Romarin et central (logements et bureaux)</li> </ul>

<b>2006 –</b>	<b>CRÉATION DE LA ZAC PORTE DE VALENCIENNES</b>  En 2007, la décision est prise de détruire les barres HLM : 300 logements disparaissent pour laisser place à 1000 nouveaux logements dont 30% de logements sociaux.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gérer un autre développement dédié à l'habitat avec des actions de rénovation urbaine.</li> </ul>
<b>2009 –</b>	<b>EURALILLE 3000</b>  Après une réalisation de 91% sur l'ensemble des trois ZAC, Euralille pense à renouveler les conditions de cette opération et de son développement à partir de quelques projets d'aménagement sur les différents secteurs, principalement le secteur central.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opérations de transition, interventions délicates et propositions d'aménagement pour le secteur central. (voir chapitre 4).</li> </ul>
<b>2012 –</b>	<b>LE SECTEUR SAINT-SAUVEUR</b>  24 hectares de friches en plein cœur de Lille sont à aménager, avec un potentiel de 300 000 m <sup>2</sup> constructibles.  Saint-Sauveur sera un futur quartier de ville à part entière, mixant fonctions, générations et milieux sociaux. La ville de Lille veut y développer des activités culturelles et créatives. Euralille veut innover dans la façon de faire la ville.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décembre 2012 : Signature d'un accord cadre entre SPL EURALILLE et la ville de Lille pour définir les réflexions sur le secteur de la friche Saint-Sauveur et le secteur central d'Euralille.</li> <li>• Mars 2013, 4 équipes retenues sur 70 (appel d'offre clôturé le 8 février 2013). Elaboration d'un dialogue compétitif pour aboutir aux premières intentions du projet (fin 2013)</li> <li>• Les travaux de construction sont prévus pour 2017.</li> </ul>

## 2.1. Conclusion

Le projet d'Euralille est une grande opération qui a su s'adapter aux changements de programme et a su évoluer dans l'espace et dans le temps. L'arrivée de la gare TGV a été l'opportunité pour développer un projet qui permette de renouveler l'image de la ville de Lille et de toute la métropole. L'aménagement de la ZAC du quartier des Gares a entraîné une dynamique permettant des opérations sur des ZAC voisines (Figure 7).



### 3. SITUATION ACTUELLE

	EURALILLE 1	EURALILLE 2	PORTE DE VALENCIENNES	TOTAL
<b>Bureaux</b>	240 000 m <sup>2</sup>	134 000 m <sup>2</sup>	30 000 m <sup>2</sup>	404 000 m <sup>2</sup>
<b>Commerces et activités</b>	110 000 m <sup>2</sup>	6 000 m <sup>2</sup>	10 000 m <sup>2</sup>	126 000 m <sup>2</sup>
<b>Habitations</b>	135 000 m <sup>2</sup>	48 000 m <sup>2</sup>	82 000 m <sup>2</sup>	265 000 m <sup>2</sup>
<b>Hôtels</b>	28 000 m <sup>2</sup>	13 000 m <sup>2</sup>	-	41 000 m <sup>2</sup>
<b>Equipements</b>	82 000 m <sup>2</sup>	15 000 m <sup>2</sup>	4 000 m <sup>2</sup>	101 000 m <sup>2</sup>
<b>Espaces verts</b>	20 000 m <sup>2</sup>	3 600 m <sup>2</sup>	-	23 600 m <sup>2</sup>
				960 600 m <sup>2</sup>

Comme nous avons pu le voir précédemment, Les ZAC d'Euralille sont en constante évolution et continuent encore aujourd'hui à se construire. Au départ les quartiers étaient pensés par secteurs d'activités. Ainsi, certains quartiers étaient dédiés à l'habitat tandis que d'autres aux activités de bureau. À l'heure actuelle, les choses sont envisagées différemment. On prône la mixité des quartiers (habitat, équipements et bureaux) entre autre afin d'éviter des zones complètement vides et insécurisées en soirée et inversement des situations de « cités dortoirs ».

### 4. EURALILLE 3000

Cette partie s'articule autour de trois grandes questions qui visent à présenter, dans un premier temps, les propos et démarches entreprises par la SPL Euralille (SAEM) et, dans un second temps, le travail de réflexion urbanistique réalisé par l'agence Saison Menu.

#### 4.1. Euralille 3000 – Pourquoi ?

Deux éléments de réponse à la question « Pourquoi Euralille 3000? »: l'état des chiffres et l'état des lieux.

L'état des chiffres dresse le bilan des programmes menés depuis 1991 sur les trois ZAC qui constituent l'ensemble de l'opération d'Euralille : le CIAG (Centre International d'Affaire des Gares) ou Euralille 1, Euralille 2 ou le Bois Habité et la Porte de Valenciennes. Avec une réalisation à 91% (soit 841 000 m<sup>2</sup>) sur l'ensemble des trois ZAC et 97% sur le CIAG, il est donc nécessaire de renouveler les conditions de cette opération et de son développement.

L'état des lieux consiste quant à lui en un quadruple constat dressé par la SPL Euralille. Ce constat reprend les quatre raisons fondamentales pour lesquelles a été lancée l'opération de réflexion nommée Euralille 3000. Les quatre nécessités sont :

- appliquer le concept de ville intense c'est à dire une ville qui marie la qualité à la compacité<sup>1</sup> ;
- rester compétitif sur le plan international au niveau du tertiaire supérieur ;
- soutenir les projets de renforcement de l'offre des transports publics (SNCF et RFF) et de restructuration du centre commercial (Unibail) ;
- opérer un véritable travail sur l'espace public pour pallier aux disfonctionnements liés à une construction « à l'économie ».

## 4.2. Euralille 3000 – Comment ?

La démarche adoptée par la SPL a été de lancer, en 2009, une opération de réflexion urbaine tout en menant une série d'ateliers de travail avec les grands partenaires de l'opération Euralille.

L'opération de réflexion urbaine a été déléguée à différents bureaux ou agences d'architecture et d'urbanisme et s'est menée sur quatre secteurs de la ZAC CIAG à savoir :

- Secteur Chaude Rivière confié à Floris Alkemade
- Secteur Central confié à l'agence Saison Menu
- Secteur de Souham (agence non mentionnée)
- Secteur Coubertin (ville de la Madeleine) confié à Urban Act

Ces études ont mis en évidence un potentiel de 105 000 m<sup>2</sup> constructible et ont montré la nécessité d'agir sur un secteur en particulier : le secteur central.

Les ateliers de travail ont permis de regrouper les grands partenaires de l'opération Euralille (SNCF, RFF, Ville de Lille, Lille Métropole Communauté Urbaine), de définir des objectifs communs et de partager les différents projets entrepris par ces acteurs (renforcement de l'offre des transports publics et restructuration du centre commercial).

Les objectifs se développent autour du thème de la ville intense et se déclinent comme ceci :

- **Intensifier l'hyper hub** : intensification des connexions en développant les réseaux des transports publics et des modes doux et en repensant la circulation automobile.

---

<sup>1</sup> « Lille Métropole veut être une Ville intense, une ambition qui est à la fois sociale et solidaire, culturelle et économique, citoyenne et écologique, et à laquelle répondent une ambition et un projet urbains, par la forme, la qualité et l'intensité des aménagements. Cette ville intense se concrétisera partout : dans les nouvelles extensions urbaines, dans les quartiers renouvelés et dans la mutation progressive, accompagnée et favorisée par les politiques publiques, de tous les quartiers et de tous les territoires qui constituent la métropole.

[...] la notion de ville intense : une ville qui maîtrise son étalement urbain ; qui valorise ses équipements, ses services et ses réseaux de transports au bénéfice de tous (tout en limitant les coûts et les impacts financiers, énergétiques et écologiques) ; qui, par la mixité et la diversité de ses fonctions et de ses aménités, crée un cadre de vie, de travail et de loisirs plaisant, riche et favorable à l'épanouissement humain.

[...] Ville intense : une ville qui marie la qualité à la compacité. [...] La densité urbaine contribuera à la qualité et à la réussite de la Ville intense »

Extraits de : Direction aménagement et renouvellement urbain, « Faire la ville intense – Propositions pour répondre aux objectifs de Lille Métropole en matière de développement urbain dans une vision contemporaine, qualitative et durable de l'aménagement de son territoire. », Conseil communautaire du 26 juin 2009, disponible sur :

[http://www.lillemetropole.fr/gallery\\_files/site/149520/172269/172279.pdf](http://www.lillemetropole.fr/gallery_files/site/149520/172269/172279.pdf)

- **Intensifier la vie du site** : varier les fonctions en amenant, dans les espaces de bureaux existants et à venir, plus de logements, de commerces, de bars, de restaurants, etc. pour faire d'Euralille un espace vivant 24h/24.
- **Régénérer le tissu d'espaces publics** : renforcer la qualité de vie et d'usage de ces espaces publics en les pensant à l'échelle du piéton et en travaillant sur les liaisons et sur l'animation des rez-de-chaussée.

### 4.3. Euralille 3000 – Actions ?

Concrètement, Euralille 3000 se sont des « opérations de transition »<sup>2</sup> et des « interventions délicates »<sup>3</sup> menées par la SPL, un travail de proposition d'aménagement du secteur central fait par l'agence Saison Menu ainsi que la transformation de la friche Saint-Sauveur.

#### 4.3.1. Les opérations de transition

Les opérations de transition sont des opérations déjà lancées mais qui s'effectuent maintenant en collaboration avec les différents acteurs. Il s'agit du renforcement de l'offre des transports publics et de la restructuration du centre commercial.

#### 4.3.2. Les interventions délicates

Les interventions délicates visent à améliorer le quotidien par de petites actions ponctuelles (au niveau des entrées et sorties de parking et des liaisons piétonnes par exemple) et par des interventions artistiques comme les Brumes de Fujiko Nakaya réalisées dans le cadre de Lille 3000<sup>4</sup> et visibles pendant trois mois (octobre 2012 – janvier 2013).

#### 4.3.3. Les propositions d'aménagement pour le secteur central<sup>5</sup>

L'équipe qui planche sur le secteur depuis 2009 est composée de l'Agence Saison Menu (architectes et urbanistes), des paysagistes de TNPLUS (Bruno Tanant), IOSIS (pour la faisabilité structurelle et économique), EGIS (pour la mobilité) et RFRéléments (qui est un bureau d'étude environnemental).

Le contexte dans lequel s'inscrit l'étude est un contexte d'intensification : accueillir de nouveaux programmes, créer de nouvelles liaisons, de nouveaux espaces publics et augmenter les potentialités des deux gares.

Pour se faire ils proposent quatre lieux d'intervention :

- l'entrée Nord et le Parc Matisse

<sup>2</sup> Terme utilisé par Michel Bonord.

<sup>3</sup> Terme de Djamel Klouche repris par Michel Bonord.

<sup>4</sup> Lille 3000 est une volonté de poursuivre l'engouement culturel et artistique lancé par Lille capitale européenne de la culture en 2004. Lille 3000 a commencé en 2006 et s'est décliné en différents thèmes. Actuellement, il s'agit du thème « Fantastic ».

<sup>5</sup> Informations tirées de l'exposé fait par Isabelle Menu lors du Conseil communautaire de LMCU du 3 décembre 2010, disponible sur : <http://www.youtube.com/watch?v=DXZwxEp2MSQ> et <http://www.youtube.com/watch?v=tBFILjNv4xI>.

- le boulevard périphérique
- la gare Lille Flandres, la Rue Willy Brandt et l'entrée de Lille Grand Palais
- l'entre deux gares

#### L'entrée Nord et le Parc Matisse

La volonté est de scénographier l'entrée Nord du CIAG par une skyline amplifiée et en faisant naître une relation visuelle à l'échelle du piéton avec les programmes majeurs d'Euralille. Cette nouvelle skyline contribue également à mieux cadrer le parc Matisse et à proposer des programmes de loisir au rez-de-chaussée de ces nouveaux bâtiments pour assurer une continuité d'usage au parc.

#### Le boulevard périphérique

Actuellement, le boulevard opère une véritable coupure physique. L'idée est de le couvrir afin de créer des liens spatiaux de part et d'autre de celui-ci. Ces liens spatiaux prennent la forme de liaisons piétonnes et de places publiques. Les rez-de-chaussée des immeubles (existants et à venir) sont équipés de programmes de commerces, restaurants, etc. pour animer l'espace.

Devant la gare Lille Europe, la volonté est de reconfigurer l'espace et de le restituer aux piétons. Pour ce faire, il est question de retirer la structure qui couvre le métro et d'aménager une véritable place avec un nouveau bâtiment qui viendrait marquer et structurer l'espace.

#### La gare Lille Flandres, la Rue Willy Brandt et l'entrée de Lille Grand Palais

Le but est de donner une véritable échelle métropolitaine à la gare Lille Flandres, avec de nouveaux bâtiments et une meilleure lisibilité de l'espace. Le paysage bâti de la rue Willy Brandt est également complété pour qu'il puisse constituer une séquence d'entrée de ville. Les connexions entre la gare Lille Flandres et la Rue Willy Brandt sont aussi retravaillées en tirant entre autre profit de la passerelle actuellement sous utilisée. Autour de Lille Grand Palais, l'idée est de marquer son entrée, d'assurer des continuités piétonnes entre Lille Flandres, Willy Brandt et Grand Palais et de compléter l'offre de loisirs nocturnes.

#### L'entre deux gares

Saison Menu propose un travail sur la signalétique et sur la lisibilité de l'espace en utilisant le Parc Matisse pour cadrer l'espace dédié aux piétons.

### **4.3.4. Transformation de la friche Saint-Sauveur<sup>6</sup>**

Le projet d'aménagement de l'ancienne gare de marchandise Saint-Sauveur (fermée en 2003) entend faire la jonction entre :

- Au Nord, Lille Grand Palais et le centre historique ;
- A l'Ouest, le Parc Jean-Baptiste Lebas et le quartier de Wazemmes ;

<sup>6</sup> Informations tirées de la vidéo faite par la SPL Euralille, la Ville de Lille, LMCU et Rabbit Pictures pour le lancement de la concertation autour du projet Saint-Sauveur et publiée le 15 mars 2013 sur You Tube <http://www.youtube.com/watch?v=CXUTYWaxxd8>.

- Au Sud, le quartier de Moulins (21% d'étudiants) et la Porte de Valenciennes.

La volonté est de transformer ces 23 hectares en un quartier de centre ville vivant en tirant profit de la présence des différentes écoles (l'Université de droit, Institut d'Etudes Politiques ou Sciences Po, le Conservatoire National des Arts et Métiers ou CNAM, l'Ecole Supérieure de Journalisme ou ESJ) et de l'offre culturelle (anciennes halles de la Gare et la Maison Folie du quartier Moulins).

Quelques dates :

- 2012 : grandes lignes du projet
- 2013 : concours urbanistique
- 2014 : équipe retenue
- 2015 : plan guide
- 2017 : construction

## 4.4. Conclusion

Il est intéressant de noter qu'après quelques vingt années de développement, le renouveau d'Euralille s'opère, outre la transformation de la friche Saint-Sauveur, par un « retour aux sources », par la nécessité de poser un regard nouveau sur ce qui constitue le cœur du projet, ou en tout cas son point de départ : le CIAG.

Il est désormais question, après évaluation, de remédier aux disfonctionnements constatés, de (re)donner vie à ce quartier, de lui rendre une échelle humaine et piétonne tout en proposant de nouvelles surfaces de plancher constructibles.

## 5. INGÉNIERIE MANAGÉRIALE DU « GRAND PROJET »

Cette dernière partie du travail vise à décrire comment un tel projet se met en place, qui le pilote politiquement, qui le met en œuvre concrètement, avec quels types d'outils, quelles options de management et quel type de gouvernance urbaine.

### 5.1. Un porteur institutionnel

Officiellement, c'est la communauté urbaine de Lille-Métropole (LMCU) qui porte ce grand projet, communauté au sein de laquelle la Ville de Lille occupe une place importante, prépondérante.

Les surfaces sur lesquelles s'est développé le projet Euralille appartiennent essentiellement à l'Etat et aux communes de Lille et de La Madeleine.<sup>7</sup>

Ce sont :

- des terrains publics

---

<sup>7</sup> WERQUIN T. (2008), *Euralille et Abandoibarra : deux grands projets urbains en réponse au déclin*. Notes de recherche, Université de Montréal.

- d'anciens terrains militaires délaissés en 1919, longtemps conservés en zone *non aedificandi* d'une superficie approximative de 90ha (1990), 22ha (2000) puis 18 ha (2006)

Les trois lots du projet ont tous été affectés à l'urbanisation via la procédure d'affectation des « zone d'aménagement concerté » (ZAC).

### 5.1.1. La « communauté urbaine »

Les syndicats de communes ne sont pas nouveaux en France. L'Etat a opéré différentes réformes qui ont fait évoluer les choses jusqu'à aujourd'hui encore.

Il existe désormais en France plusieurs types de « communautés », qui sont des « Etablissements publics de coopération intercommunale » (EPCI). Ces communautés sont différenciées selon leur importance en population :

- les « communautés de communes »
- les « communautés d'agglomération » (> 50.000 habitants et une commune de >15.000)
- les « communautés urbaines » (CU) (> 450.000)

Le Code général des collectivités territoriales (article L 5215-1, al. 1) définit une communauté urbaine comme « (...) un établissement public de coopération intercommunale [EPCI] regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 450.000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire ».

La CU dispose d'une fiscalité propre.

Depuis 2010 (loi n° 2010-1563 du 16 déc. 2010 de réforme des collectivités territoriales) existe un quatrième type d'intercommunalité :

- La métropole (> 500.000 habitants) : également EPCI à fiscalité propre, elle se différencie des trois autres car, aux compétences déléguées par les collectivités membres, elle exerce également des compétences dévolues aux départements et régions, voire de l'Etat.

En 2012, il n'existe encore qu'une Métropole (Métropole Nice Côte d'Azur).

La création de cette nouvelle catégorie d'intercommunalité nécessite la précision suivante : nombre de communautés urbaines créées avant la loi de 2010 ont adopté le principe suivant pour leur dénomination : le nom de la ville principale suivi du nom « métropole ». Dans le cas qui nous occupe : Lille Métropole Communauté urbaine. Mais ce sont en fait, dans la grande majorité des cas, des communautés urbaines...

D'autres évolutions ont été votées en 2010 mais sont en partie remises sur le métier par la nouvelle majorité élue en 2012.

### 5.1.2. Les compétences de la CU « Lille-Métropole »

Fondée le 31 décembre 1966, la Communauté urbaine regroupe actuellement 85 communes.

Le Code général des collectivités territoriales<sup>8</sup> détermine les compétences *obligatoirement* assumées par une « communauté urbaine », lesquelles ont été revues et complétées depuis la loi dite « Chevènement-Voynet » de 1999.

Sur son site, LMCU décrit comme suit ses nombreuses compétences<sup>9</sup> :

- « Aménagement du territoire : schéma directeur d'aménagement du territoire<sup>10</sup>, Plan Local d'Urbanisme, urbanisme commercial, Ville renouvelée, etc.
- Culture : soutien aux structures culturelles, animation du réseau des fabriques culturelles, des conservatoires, etc.
- Déchets : collecte, traitement et valorisation des résidus urbains par le biais de délégataires, sensibilisation au tri, au recyclage et à la revalorisation, etc.
- Développement durable : adoption et mise en œuvre de l'agenda 21 et du plan climat-énergie territorial, etc.
- Eau et assainissement : traitement des eaux usées, stockage des eaux pluviales, production et distribution d'eau potable, etc.
- Economie et emploi : accompagnement des projets des entreprises et des filières d'excellence, développement de parcs d'activités, animation économique locale en partenariat avec la Région, etc.
- Espace public et voirie : création et entretien de la voirie communautaire, aménagement des centres-villes, parcs de stationnement, etc.
- Europe et international : développement des relations européennes et internationales, animation de la SSI à l'échelle du territoire, etc.
- Habitat et logement : constitution de réserves dédiées à l'habitat, Programme Local de l'Habitat, résorption de l'habitat insalubre, aménagement d'aires d'accueil pour les gens du voyage, etc.
- Nature et cadre de vie : création et gestion du patrimoine naturel et paysager par le biais de l'ENLM, déploiement des trames verte et bleue, etc.
- Sports : promotion de grands événements, soutien des clubs de haut niveau, création et soutien des équipements sportifs du territoire, etc.
- Tourisme : pilotage de la cohérence de l'action et de l'image du territoire, soutien du développement du tourisme d'affaires et du tourisme d'agrément, etc.
- Transports & mobilité : aménagement et gestion des transports en commun, développement des déplacements actifs, etc. L'exploitation du réseau a été confiée à « Transpole Lille Métropole ».
- Accessibilité handicap : sensibilisation aux différentes formes du handicap, aménagement du territoire pour le rendre accessible à tous les usagers, etc.
- Crématorium : gestion des crématoriums du territoire.

Ces compétences sont portées et orientées grâce au travail quotidien des élus ».

<sup>8</sup> Le texte de loi en vigueur le 5 avril 2013 sur : <http://droit-finances.commentcamarche.net/legifrance/33-code-general-des-collectivites-territoriales/85567/etablissements-publics-de-cooperation-intercommunale>

<sup>9</sup> <http://www.lillemetropole.fr/cms/home/communaute-urbaine/competences.html>, 5 avril 2013.

<sup>10</sup> Devenu ensuite le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT). LMCU en dit ceci : « Ce projet de planification de territoire concerne l'arrondissement de Lille et fixe la stratégie globale d'aménagement à l'horizon 2030. » <http://www.lillemetropole.fr/cms/home/communaute-urbaine/grands-projets.html>, 5 avril 2013.

### 5.1.3. Rôle de LMCU dans le projet Euralille

Etonnement, le site de LMCU ne recense pas dans la liste de ses « grands projets » celui d'Euralille... se contentant de décrire ceux-ci :

- la métropole numérique
- le doublement des rames de métro
- la révision du Plan Local d'Urbanisme
- le Schéma de Cohérence Territorial

C'est cependant bien LMCU qui porte le projet, ce qu'attestent les conventions de concession que la structure signe avec la SAEM pour chacune des trois ZAC (voir plus bas).

Profitons de ce constat pour mentionner que, sur le site de la ville de Lille, il y a très peu d'éléments concernant le projet Euralille. Le site de la ville propose, pour s'informer, d'aller voir sur le site de la SAEM...<sup>11</sup>

## 5.2. Un outil d'aménagement opérationnel

### 5.2.1. La « zone d'aménagement concerté » (ZAC)

Le projet Euralille naît officiellement en 1988. Les opérateurs choisissent d'inscrire le périmètre d'intervention en « zone d'aménagement concerté », en ZAC.<sup>12</sup> La première des trois ZAC du projet Euralille est créée en 1990 : un périmètre et un programme sont adoptés.

Le Code l'Urbanisme (art. 311-1) décrit la ZAC comme suit :

« Les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. Le périmètre et le programme de la zone d'aménagement concerté sont approuvés par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. »

Les Z.A.C. sont nées avec la loi d'orientation foncière de 1967, de même que le « Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme » (S.D.A.U.) et le « plan d'occupation du sol » (P.O.S.). Le régime des ZAC a plusieurs fois évolué, notamment par la loi SRU de 2000 qui a supprimé la possibilité de doter les nouvelles ZAC d'un document d'urbanisme autonome, les plans d'aménagement de zone (PAZ). Les ZAC sont donc, depuis 2000, soumises au plan local d'urbanisme (PLU) de la commune.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> <http://www.mairie-lille.fr/cms/page8981.html> et

[http://www.mairie-lille.fr/cms/accueil/economie-emploi/entreprendre\\_a\\_lille/Les-poles-d-excellence/euralille](http://www.mairie-lille.fr/cms/accueil/economie-emploi/entreprendre_a_lille/Les-poles-d-excellence/euralille)

<sup>12</sup> Sur la ZAC, outre le Code de l'urbanisme, voir par exemple la fiche rédigée en 2007 par S. TRAORE, Zone d'aménagement concerté (ZAC). Une vue d'ensemble, fiche CERTU, sur

<http://www.outils2amenagement.certu.fr/une-vue-d-ensemble-fiche-de-a533.html>

<sup>13</sup> LMCU, Lexique d'urbanisme, 2009, p. 77.

Pour la décrire brièvement tout en comparant son cas avec notre ZACC wallonne, disons qu'une ZAC :

- n'existe pas en tant que tel ( $\neq$  de notre ZACC) : elle doit être délimitée
- est une initiative publique qui doit être un projet *consistant* d'aménagement prévoyant un programme d'équipements de superstructures nécessaire au tout
- qu'elle « conduit à une réflexion sur les équipements nécessaires et facilite leur financement en permettant de substituer au régime de la « taxe locale d'équipement »<sup>14</sup>, un régime de participation contractuellement établi »<sup>15</sup>
- qu'elle permet de produire du foncier prêt à construire : réorganisation parcellaire, viabilisation des terrains, aménagement et équipement de la zone, création de SHON...
- peut concerner des terrains vierges de construction, peut servir d'extension à une zone existante, peut être une friche à revalider ( $\neq$  ZACC)
- permet toutes destinations de fonction ( $\neq$  ZACC)
- offre à l'Autorité la maîtrise du foncier, même sans le posséder : elle peut préempter, exproprier, elle peut surseoir une demande de construction si le projet prévu menace la bonne exécution du projet d'ensemble. Sur la ZAC s'applique le « droit de délaissement » qui est un droit donné à un propriétaire foncier qui, dans certains périmètres et sous certaines conditions, peut mettre en demeure une collectivité publique d'acquérir son terrain. La cession des terrains aménagés est soumise à strict contrôle de l'Autorité publique
- ne permet pas d'échapper aux prescriptions planologiques et urbanistiques préexistantes à son adoption (SDAU, POS), mais, jusqu'en 2000, un document d'urbanisme autonome (un plan d'aménagement de zone, un PAZ) s'appliquant à la seule ZAC pouvait être adopté
- peut être mise en œuvre par l'organisme public créant la ZAC (une régie) ou confiée à une personne publique ou privée via une concession d'aménagement
- peut donc être mise en œuvre à la place de l'Autorité sans devoir passer par un plan de lotissement ou tout autre plan réglementaire
- est une procédure avec un certain nombre d'atouts mais elle est complexe et relativement longue à mettre en œuvre et demande des capacités financières considérables.

### 5.2.2. Relation entre ZAC et « schéma directeur » d'ensemble

Aujourd'hui, la Z.A.C. doit être compatible avec le schéma directeur ou le S.C.O.T.

Qu'en était-il concrètement au moment de l'idée de grand projet, fin '80 ?

La ZAC « Centre International d'Affaires des Gares » (Euralille 1) est créée en 1990, en même temps que la SAEM (voir ci-dessous).

<sup>14</sup> Selon V. Renard, la TLE, devenue depuis peu la Taxe d'Aménagement, est, avec la ZAC et le « Programme d'Aménagement d'Ensemble », une des trois voies pour faire participer le secteur privé au financement d'opérations d'aménagements. Cf. V. RENARD, Les enjeux urbains des prix fonciers et immobiliers, dans « Villes et économie », La documentation française, Paris, 2003, p 95-108, sur [http://www.ambafrance-cn.org/IMG/pdf/Les\\_enjeux\\_urbains\\_des\\_prix\\_fonciers\\_et\\_immobiliers.pdf](http://www.ambafrance-cn.org/IMG/pdf/Les_enjeux_urbains_des_prix_fonciers_et_immobiliers.pdf)

<sup>15</sup> Chambre d'Industrie et de Commerce Jura, *Fiche pratique. La Zone d'Aménagement Concerté*, [2010], p. 4.

La loi prévoit que la ZAC est obligatoirement créée sur base d'un programme.

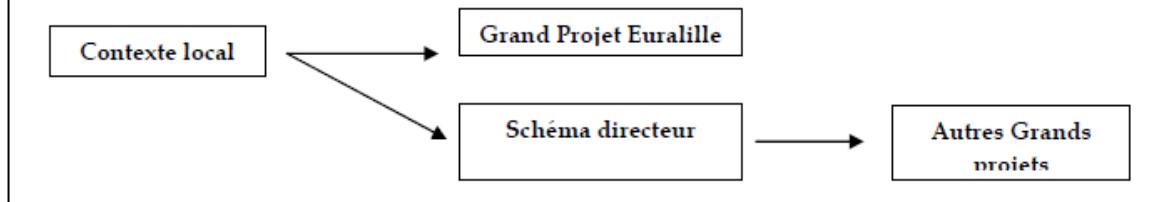
Le « Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme » (SDAU) de l'arrondissement de Lille datait alors de 1973. Sa révision est engagée à partir de 1991 mais n'aboutira qu'en 1997.<sup>16</sup> Le « schéma directeur » est ce qui deviendra par la suite le SCOT.

La ZAC Euralille est donc bien antérieure au « schéma directeur d'ensemble » voulu à partir de 1991.

Thomas Werquin, qui a comparé le cas de Bilbao avec celui de Lille<sup>17</sup>, en dit ceci et illustre par schéma « l'indépendance » du projet Euralille par rapport à la stratégie d'ensemble :

« À Lille, c'est l'annonce de l'arrivée du TGV en 1987 qui constitue le déclencheur du grand projet Euralille. Euralille est donc le résultat d'une opportunité et non d'une réflexion stratégique, contrairement à ce qui s'est passé à Bilbao, comme nous le verrons plus tard. Chronologiquement, Euralille est né en 1988, alors que la révision du schéma directeur, dont l'ancienne version datait de 1973, a été lancée en 1991 avec la création de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole ».

**Graphique 1 : Euralille dans le plan stratégique de la métropole lilloise**



Source : T. WERQUIN (2008)

Et le même auteur, au sujet de Bilbao cette fois :

« Même si la réalisation d'un grand projet sur le territoire d'Abandoibarra avait été inscrite dans le plan général de la ville de Bilbao dans les années 1980, c'est le plan stratégique (plan de revitalisation), commandé par la province de Bizkaia<sup>4</sup> au cabinet Andersen Consulting, qui mettra sur les rails le projet Abandoibarra, avec d'autres projets. Contrairement à Euralille, Abandoibarra est donc le fruit d'une réflexion et d'une planification du territoire à l'échelle de l'agglomération (Moulaert, Swyngedouw, Rogriguez, 2003). »

<sup>16</sup> « Pour ce qui concerne notre agglomération, on retiendra que l'arrondissement de Lille a été régi par un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) approuvé le 23 mars 1973, puis, après sa révision, par un schéma directeur approuvé le 18 décembre 1997 (surnommé schéma directeur de développement et d'urbanisme, S.D.D.U.). Ce dernier a été annulé le 19 avril 2000 par le tribunal administratif. Un nouveau schéma directeur a été approuvé le 6 décembre 2002 et est entré en vigueur le 12 mars 2003. L'aire géographique de notre schéma étant plus vaste que la communauté urbaine, il a fallu créer un syndicat mixte pour mettre en œuvre la procédure. L'Agence de développement et d'urbanisme (A.D.U.) est l'outil technique. » LMCU, Lexique d'urbanisme, 2009, p. 31. [http://www.lillemetropole.fr/gallery\\_files/site/83781/159024.pdf](http://www.lillemetropole.fr/gallery_files/site/83781/159024.pdf)

<sup>17</sup> T. WERQUIN (2008), Euralille et Abandoibarra. Deux grands projets urbains en réponse au déclin. Notes de recherche, Université de Montréal, p. 20.

### Graphique 2 : Abandoibarra dans la plan stratégique de la métropole de Bilbao



Source : T. WERQUIN (2008)

#### 5.2.3. La procédure ZAC n'est pas exempte de critiques...

La ZAC est une procédure d'exception à l'égard d'une partie du territoire municipal. C'est une opération d'aménagement et d'équipement public.

Les règles d'élaboration, de mise en œuvre sont-elles garantes de qualité urbaine ?

Et qu'en est-il du contrôle démocratique si l'on sait que l'aménagement peut être mené en régie ou confié à une société privée, fut-elle contrôlée par la collectivité ?

Quel rôle jouent encore les communes concernées ?

Nous reproduisons ci-dessous l'analyse sans concession qu'en fit en 1999 Xavier Malverti, docteur en urbanisme, en précisant que, depuis son article, les règles ont évolué.<sup>18</sup>

« Comment effacer la complexité ?

La ZAC est l'héritière des processus technocratiques nés de l'après-guerre, grands ensembles et ZUP.

Elle correspond à la mise en place d'une logique d'exception à l'intérieur d'une « parcelle unique » (le périmètre de la ZAC). Le risque de hiatus avec les tissus avoisinants est inévitable. La ZAC décline des règles pour elle-même, à l'intérieur d'un périmètre qui n'a, la plupart du temps, de signification que foncière et pas du tout morphologique. Son règlement proprement dit, le PAZ, étant opposable au tiers, tend à être le plus vide possible, désincarné, afin de permettre des évolutions programmatiques et des adaptations formelles. Généralement le PAZ se contente de localiser le réseau viaire primaire, quelques grandes contraintes intrinsèques et une densité globale, en renvoyant la gestion des règles au niveau contractuel entre l'aménageur et le promoteur. Ainsi, les véritables décisions sur la forme de la ville ne sont plus établies de façon publique par un corps de règles applicable à tous, traduisant une idée de civilité et de vie commune, mais sont prises au coup par coup dans des contrats de droit privé entre le maître d'ouvrage délégué et les promoteurs, sous forme de cahiers des charges. La société civile n'a aucun droit de regard sur cet urbanisme contractuel, le contrôle des collectivités, parties prenantes de la démarche, y est faible.

Les décisions doivent être cohérentes avec un PAZ inconsistante ; c'est donc une gageure.

Ces choix de projet sont faits en ignorant l'efficacité pragmatique et la prise en compte des contraintes de la gestion future. Le projet aboutit aujourd'hui à des superpositions très complexes de programmes et de fonctions, sans valeur ajoutée particulière pour la qualité architecturale et urbaine, mais avec des règles de gestion difficiles à établir, souvent incompatibles. Les services techniques ordinaires de la ville s'effaceront devant une régie autonome. La simple écriture des règlements de copropriété, des contrats

<sup>18</sup> X. MALVERTI, La grande échelle de Rem Koolhas. De New-York à Lille : la ville du délire, dans Les Annales de la recherche urbaine, n° 82, 1999, p. 14-22.

des Associations Foncières Urbaines (AFU) ou des actes de propriété est un véritable casse-tête juridique, ouvrant des contentieux, consacrant de fait une administration des avocats et des juges.

Le processus de conception a confisqué à la société civile la possibilité d'effectuer des choix véritables entre diverses alternatives techniques sous le prétexte de son archaïsme, alors que celle-ci n'aurait pas dénié une grande ambition pour la capitale des Flandres du sud.

Pourtant, de telles démarches et outils sont instaurés dans divers pays anglo-saxons ; les ateliers d'urbanisme (workshops) permettant un travail préalable sur le projet entre les acteurs publics et privés, l'intervention en conseil de maîtres d'œuvre invités.

La base juridique et démocratique constituée par la procédure de ZAC, issue de l'urbanisme d'État, semble devenir un outil vide et inadapté aux enjeux contemporains. L'opération Euralille, réussie formellement grâce à l'apport de concepteurs de qualité et à des circonstances exceptionnelles, ne saurait en aucun cas servir de modèle à reproduire dans d'autres contextes. La ZAC a une fois de plus démontré qu'elle n'est pas à l'échelle urbaine. »<sup>19</sup>

La ZAC n'est pas une procédure accessible aux seules grandes villes. En témoigne l'exemple ci-dessous : Questembert, petite commune du Morbihan de 7400 habitants (2010). Cela montre que les objectifs derrière une telle opération peuvent être divers. Ici, il s'agit aussi pour la commune d'un moyen pour favoriser un certain type d'acquéreur par exonération fiscale. L'offre de logement sur la « ZAC du Centre » propose :

#### **« Organiser l'urbanisation en centre-ville**

La commune a voulu organiser l'urbanisation de parcelles situées dans le centre de la ville et c'est pourquoi elle a mis en oeuvre la procédure de Zone d'Aménagement Concerté. Lancé à l'automne 2001, le projet a permis de réaliser une première tranche entre la rue de Serguin, la rue du Calvaire et le site actuel de la piscine. Les terrains avaient été acquis à l'amicable, ce qui a permis d'aller plus vite. Pour les autres terrains, il a fallu défendre les intérêts de la commune devant les tribunaux. Les derniers jugements ont été rendus à l'été 2010, avec des résultats tout à fait satisfaisants.

La première tranche comportait 18 lots libres, un îlot dédié à des maisons de ville réalisées en promotion privée (6 logements), et un autre destiné à accueillir des logements sociaux pour remplacer les barres HLM vouées à la démolition. Située entre la rue du Calvaire et la rue Laënnec, à l'Est du cimetière, les deuxièmes et troisièmes tranches seront phasées en fonction de l'avancement de la demande. Les travaux de la deuxième tranche sont désormais achevés. »<sup>20</sup>

#### **A partir de 22 000 euros, prix net !**

Les terrains entièrement viabilisés, de 280 à 690 m<sup>2</sup>, sont vendus 75 € le m<sup>2</sup>. Ce qui fait un premier prix à moins de 22 000 euros.

Le prix inclut les frais de bornage, et la construction est exonérée de Taxe Locale d'Equipement et de Taxe de raccordement à l'égout, ce qui représente une économie conséquente par rapport à un terrain acheté en promotion classique (environ 8 Euros du m<sup>2</sup>). »

<sup>19</sup> X. MALVERTI, ID, p. 21-22.

<sup>20</sup> <http://www.pays-questembert.fr/actualites/zac-du-centre-de-lhabitat-au-coeur-de-la-ville-a-des-prix-raisonnables>, 10 avril 2013.



## 5.3. Une structure publique-privée pour la mise en œuvre

Les deux villes propriétaires des terrains ont délégué leurs compétences d'aménagement lors de leur adhésion à LMCU, créée en 1966, bien avant le projet Euralille.

Puis, plus tard, elles ont vendu à celle-ci leurs terrains sur lesquels est mené le projet Euralille.

LMCU a coordonné la phase préalable du projet puis créé une structure juridique (une SAEM, qualifiée désormais de concessionnaire) à laquelle elle a confié - contre rémunération - la mission d'aménagement des ZAC tout en se portant garante des risques financiers liés aux opérations menées par le concessionnaire.

Voici quelques détails de cette gestion par une SAEM.

### 5.3.1. L'option d'une « société anonyme d'économie mixte » (SAEM)

Au départ, au moment de la réflexion, c'est une société privée qui gère l'opération. Puis ce sera une société anonyme d'économie mixte puis, in fine, une société à capital strictement public (une société publique locale, SPL).

En 1983, le « Code général des collectivités territoriales » crée la « société anonyme d'économie mixte » :

« Les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent [...] créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général ; [...] »

Les assemblées délibérantes des communes, des départements, des régions et de leurs groupements peuvent, à cet effet, acquérir des actions, ou recevoir, à titre de redevance, des actions d'apports, émises par ces sociétés. Les prises de participation sont subordonnées aux conditions suivantes :

1° La société revêt la forme de société anonyme régie par la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 modifiée sur les sociétés commerciales, sous réserve des dispositions de la présente loi ;

2° Les communes, les départements, les régions et leurs groupements détiennent, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié [\*pourcentage, montant\*] du capital de ces sociétés et des voix dans les organes délibérants. " Sous réserve de la conclusion d'un accord préalable entre les Etats concernés, des collectivités territoriales étrangères peuvent participer au capital de sociétés d'économie mixte locales dont l'objet est d'exploiter des services publics d'intérêt commun. Cet accord préalable doit prévoir des conditions de réciprocité au profit des collectivités territoriales françaises. »

En 1985, le Code de l'Urbanisme prévoit que pour la réalisation d'un programme d'aménagement (une ZAC par exemple...), la collectivité publique puisse passer par une structure indépendante :

« L'Etat, les collectivités locales ou leurs établissements publics peuvent confier l'étude et la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent livre à toute personne publique ou privée y ayant vocation.

Lorsque la convention est passée avec un établissement public, une société d'économie mixte locale définie par la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983, ou une société d'économie mixte dont plus de la moitié du capital est détenue par une ou plusieurs des personnes publiques suivantes : Etat, régions, départements, communes ou leurs groupements, elle peut prendre la forme d'une concession d'aménagement. Dans ce cas, l'organisme concessionnaire peut se voir confier les acquisitions par voie d'expropriation. »<sup>21</sup>

A Lille, pour préparer le dossier, le choix se porte d'abord sur une société purement privée.

En effet, en 1988 est créée la « Société d'étude Euralille-Métropole » qui définit et prépare la mise en œuvre du « grand projet ». C'est une société « totalement privée »<sup>22</sup>. Elle est dotée d'un capital de 5 millions de francs, sous la présidence de Jean Deflassieux, président directeur général du Crédit Lyonnais. Jean-Paul Baïetto en est nommé directeur à mi-temps.

Puis, en 1990 est créée une « Société anonyme d'économie mixte » (SAEM), qui est une société anonyme dans laquelle l'autorité publique doit posséder la majorité du capital (plafonné à 85 % du capital depuis une loi du 2 janvier 2002).

Dans cette société Euralille, les collectivités publiques détiennent environ 54% du capital, la Ville de Lille et LMCU détenant chacune 16 %.

Le droit impose la contractualisation entre la collectivité et la SAEM sous forme d'une concession d'aménagement.

Ce type de structure aura beaucoup de succès en France en raison de la souplesse qu'elle permet à une collectivité. Autrement dit la possibilité de se dégager de ce qui est alors considéré comme une complexité liée aux projets publics, notamment la question des marchés publics. Cependant,

<sup>21</sup> Code de l'Urbanisme, version en vigueur du 19 juillet 1985 au 10 février 1994. Crée par Loi n°85-729 du 18 juillet 1985 - art. 1. Cf. JORF 19 juillet 1985.

<sup>22</sup> Michel Bonord, directeur général SPL Euralille, intervention à Liège le 27 mars 2013.

au fil du temps, les SAEM seront malgré tout soumise aux procédures de marchés publics, ce à quoi elles aspiraient en partie à échapper.<sup>23</sup>

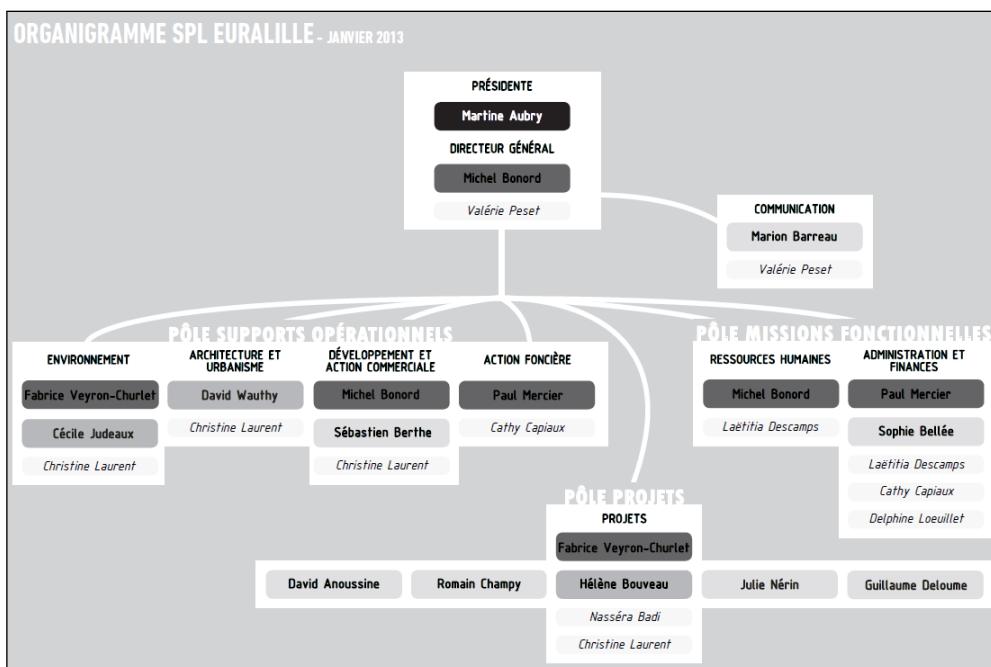
Suite aux exigences de l'Europe de voir les sociétés de type SEM respecter la règles de la concurrence, les SAEM et SEM ont perdu de leur intérêt. La SAEM Euralille est devenue une « Société publique locale » (SPL) en 2011 : son capital est désormais 100% public.<sup>24</sup>

### 5.3.2. Une petite équipe

La SAEM Euralille est constituée d'une équipe de professionnels de l'aménagement qui ont pour responsabilité de gérer les aspects techniques et juridiques des ZAC.

La SAEM a eu jusqu'à trente personnes. Elle est aujourd'hui de 19 personnes.<sup>25</sup>

L'organigramme est celui-ci :



Source : SAEM Euralille, avril 2013

### 5.3.3. La relation contractuelle entre LMCU et la SAEM

A partir de l'exemple de la ZAC Euralille 2, voici quelques éléments indicatifs de la convention passée entre LMCU, le concédant, et la SAEM, le concessionnaire.<sup>26</sup> La zone Euralille 2 à aménager :

<sup>23</sup> Le Code des marchés publics français de 2001 a exclu le « contrat de mandat » (cas présent) du champ d'application des règles de marché public, mais cette exception a été annulée par le Conseil.

<sup>24</sup> « SPL Euralille. La société anonyme d'économie mixte Euralille (SAEM) est devenue en 2011 une SPL (Société publique locale). Ce nouveau statut, où le capital de la société devient entièrement public, permet une plus grande souplesse dans les modalités de contractualisation entre Lille Métropole et la SPL. La SPL Euralille reste en charge de l'aménagement de plusieurs sites stratégiques de la métropole (Euralille 1 et 2, Porte de Valenciennes, Saint Sauveur). » Cf.

<sup>25</sup> Michel Bonord, directeur général SPL Euralille, 7 mars 2013.

« [...] possède une superficie de 20 hectares environ. Son aménagement doit permettre la construction du Siège de Région, d'une extension de Lille Grand Palais, de 600 logements environ, de 30.000 m<sup>2</sup> de bureaux, d'équipements sportifs et de proximité, de services et d'activités diverses : hôtel, commerces, locaux d'activités, divers. »

L'aménagement comprend :

« [...] l'ensemble des travaux de voiries, de réseaux, d'espaces libres et d'installations diverses à réaliser pour répondre aux besoins des usagers des constructions à édifier, à l'intérieur du périmètre de la ZAC. Ces travaux seront réalisés dans le cadre de la concession, à l'exclusion des équipements d'infrastructure primaire intérieurs ou extérieurs à la ZAC que le concédant s'engage à réaliser ou à faire réaliser conformément au programme approuvé des équipements publics. »

LMCU rachète les terrains appartenant à la Ville de Lille, qu'elle revend ensuite progressivement à la SAEM au fur et à mesure de la commercialisation.

La mission du concessionnaire est fixée à l'art. 2 du cahier des charges de concession :

« Pour réaliser cet aménagement, le concessionnaire s'engage ainsi à :

- a) acquérir la propriété, à l'amiable ou par voie de préemption ou d'expropriation, prendre à bail emphytéotique ou à construction, les biens immobiliers bâtis ou non bâtis, situés dans le périmètre de la zone, ainsi que ceux qui, situés en dehors de ce périmètre, sont nécessaires pour la réalisation des ouvrages inclus dans la concession ; gérer les biens acquis ; mettre en état les sols et, le cas échéant, les libérer de leurs occupants en assurant le relogement des locataires, preneurs ou occupants de bonne foi; démolir les bâtiments existants, si nécessaire ;
- b) réaliser les équipements d'infrastructure secondaire de la zone, tels qu'ils sont définis au plan d'aménagement de la zone, et les équipements d'infrastructure tertiaire, destinés à être remis au Concédant, aux autres collectivités publiques intéressées, aux établissements publics groupant plusieurs Communes ayant compétence en matière d'urbanisme, aux associations syndicales ou foncières, ainsi qu'aux concessionnaires de service public ; assurer le suivi et la coordination de la réalisation des équipements mis à la charge des bénéficiaires de cessions, locations ou concessions d'usage des terrains aménagés ;
- c) procéder à toutes les études nécessaires et, notamment, en cours d'opération, proposer toute modification de programme qui s'avérerait opportune, assortie des documents financiers prévisionnels correspondants ;
- d) tenir constamment à jour, outre les documents comptables, des documents de gestion faisant apparaître les éventuelles difficultés et la situation de trésorerie ; négocier et contracter les moyens de financements les plus appropriés ;
- e) mettre en place des moyens efficaces pour assurer la commercialisation dans les meilleures conditions possibles ; organiser toute structure d'accueil et de conseil des acquéreurs ou locataires potentiels ; céder les terrains ou les immeubles bâtis, les concéder ou les louer à leurs divers utilisateurs ; préparer et signer tous actes nécessaires ;
- f) prendre en charge les tâches d'accueil des usagers et d'animation de la zone, le coût de cette mission étant clairement distingué dans le bilan financier et l'importance des moyens à mettre en œuvre étant

<sup>26</sup> SAEM Euralille, *Compte rendu annuel d'activités au concédant ZAC Euralille 2. Année 2009*, Octobre 2010, 44 p, sur [http://www.lillemetropole.fr/gallery\\_files/site/91/174827.PDF](http://www.lillemetropole.fr/gallery_files/site/91/174827.PDF)

fixée d'un commun accord avec le Concédant en fonction des besoins ; cette mission sera mise en œuvre en accord avec le Concédant.

g) d'une manière générale, assurer l'ensemble des études, les tâches de gestion et la coordination indispensables pour la bonne fin de l'opération, et assurer en tous temps une complète information du Concédant sur les conditions de déroulement de l'opération »

LMCU octroie une rémunération à la SAEM, décomposée en trois parties : forfaitaire annuelle, de commercialisation (% des ventes), de liquidation en fin de concession.

LMCU assume les risques financiers des opérations menées par la SAEM, ce qu'indique le passage suivant :

« L'opération de concession est réalisée sous le contrôle du Concédant et à ses risques financiers. En conséquence, à l'expiration du traité de concession, pour quelque motif que ce soit, l'opération étant ou non achevée, le Concédant bénéficiera du solde positif ou prendra en charge le solde négatif résultant des comptes de l'opération. »

LMCU se porte garant des emprunts contractés par la SAEM :

« Lille Métropole Communauté Urbaine s'engage à garantir, dans les conditions déterminées par le cahier des charges de concession et conformément aux textes en vigueur, le service des intérêts et le remboursement des emprunts que la Société contractera pour la réalisation des opérations. »

Les aménagements terminés, les terrains destinés à la promotion sont vendus à des opérateurs privés ou publics avec cahier des charges. Pour ce qui est des espaces publics après aménagement, ils sont destinés à être rétrocédés à l'Autorité publique.

## 5.4. Conclusion sous forme de questions

### 5.4.1. A qui appartient ce projet ?

Avec Euralille, nous sommes en présence d'une double délégation de pouvoir de la part des villes de Lille et de La Madeleine.

- d'abord à l'égard de LMCU, délégation préexistante au projet
- ensuite à l'égard de la SAEM, société anonyme chargée par LMCU de piloter la mise en œuvre du projet

Nous avons relevé que le site de LMCU ne mentionne pas Euralille dans ses grands projets et que la Ville de Lille en dit très peu, renvoyant au site web de la SAEM.

Ce qui laisse à penser que le projet n'est pas – en tout cas pas directement - de l'ordre du débat public des choses.

Et ne l'est pas non plus semble-t-il lorsque l'on est actionnaire public, ce dont témoigne un pv du conseil municipal de Villeneuve-d'Ascq de janvier 2010, lors duquel est examiné le rapport d'activité annuel fourni par la SAEM à LMCU<sup>27</sup>, dont la ville est actionnaire :

« Gérard CAUDRON, maire

La première délibération porte sur le compte rendu habituel [de la SAEM]. Je rappelle que la Ville est actionnaire, très minoritaire, de l'opération Euralille. A ce titre, elle est indirectement représentée au Conseil d'administration d'Euralille, en l'occurrence à tour de rôle par Tourcoing ou Roubaix, et que je n'y siège pas. J'ai donc les mêmes informations que celles qui figurent dans votre dossier. Je ne vais pas vous en faire lecture : vous le voyez, c'est un déroulé de toutes les commercialisations, de toutes les constructions. Il ne s'agit pas de se prononcer sur les comptes rendus d'activité de la société, mais d'en prendre acte. Nous n'avons pas à délibérer dessus.

Sur ce rapport que vous avez eu avec l'ordre du jour, quelqu'un a-t-il des questions, ou des remarques ? Non ?

Nous prenons acte par vote du compte rendu, nous ne l'approuvons pas. Je le mets aux voix dans cette forme. Avons-nous des oppositions, ou des abstentions ? Le conseil municipal prend acte à l'unanimité. »<sup>28</sup>

Nous avons relevé l'avis de Malverti sur la procédure ZAC, avis portant sur la qualité urbaine que ce type de procédure peut produire, mais aussi sur le caractère démocratiquement peu contrôlable d'une ZAC.

Nous avons relevé, ce qu'a confirmé M. Bonord, que la ZAC peut se mener sans devoir passer par la procédure d'un plan de lotissement ou tout autre plan réglementaire.

#### 5.4.2. La délégation de pouvoir pourrait-elle être plus importante ?

Depuis deux ans a été instauré à Euralille un cercle d'échange entre les principaux acteurs des lieux. Il s'agit, selon les mots de Michel Bonord<sup>29</sup>, d'un cercle de qualité qui n'est plus, comme celui du début du projet, un cercle de réflexion intellectuelle mais bien cette fois un cercle de qualité plus opérationnel : chacun vient y présenter ses projets afin de créer de la cohésion.

La délégation de pouvoir ayant jusqu'à présent porté sur la concrétisation du projet pourrait-elle aller plus loin encore ?

Manifestement oui !

La SAEM réfléchi à doter Euralille d'une structure spécifiquement chargée de la gestion et de l'animation de la zone. A notre connaissance, aucune décision n'est prise. Mais la réflexion existe.<sup>30</sup> Sans nous dire qu'il s'agit là du modèle pertinent pour Euralille, on nous cite le cas de La Défense, à Paris, qui possède une structure d'animation.

<sup>27</sup> SAEM Euralille – Rapport d'activité annuel 2008 – ZAC du CIAG et ZAC Euralille 2.

<sup>28</sup> Sur : [http://www.villeneuvedascq.fr/proces\\_verbal\\_cm\\_janvier\\_2010.pdf](http://www.villeneuvedascq.fr/proces_verbal_cm_janvier_2010.pdf)

<sup>29</sup> Intervention à Liège, 27 mars 2013.

<sup>30</sup> Contact téléphonique avec la cellule communication de la SAEM Euralille, 13 mars 2013.

Le quartier de la Défense, à Paris, est lui aussi confié en mise en œuvre et gestion à un Etablissement public, en l'occurrence l'EPAD devenue récemment EPADESA, « l'Etablissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche ».

A côté de l'EPAD, structure qui peut être comparée à ce qu'est la SAEM Euralille, existe désormais depuis 2007 un autre Etablissement public chargé, lui, de l'exploitation, la promotion et l'animation des lieux. Cette structure spécifique se nomme « DEFACTO ».

Cet organisme est devenu propriétaire des espaces publics. Lorsque des travaux doivent y être entrepris, il cède temporairement les espaces à l'EPAD, qui les lui rétrocède après travaux.

Sur le site de ce nouvel organisme, on peut y lire que

« Crée par la loi du 27 février 2007, afin de répondre aux exigences du premier quartier d'affaires européen, Defacto, Etablissement Public de Gestion du quartier d'affaires de La Défense, a pour mission la gestion, la promotion et l'animation de l'espace public dont cette même loi lui a transféré la propriété. En 2010, Defacto se dote de nouveaux objectifs et ambitionne de donner un nouveau visage à La Défense.

Améliorer l'offre de services, renforcer l'attractivité et le rayonnement de La Défense, la rendre plus sûre, plus vivante et plus animée, sont les ambitions affichées par l'établissement public.

Pour répondre à ces attentes, de grandes orientations vont guider l'action de Defacto dans les prochaines années :

- Mettre en valeur et entretenir de manière exemplaire le patrimoine
- Assurer le renouvellement de l'espace public par la mise en place d'un projet innovant
- Offrir un niveau de sécurité et de sureté conforme aux enjeux du site
- Atteindre un haut niveau de services aux salariés et aux habitants
- Mettre en place une offre d'animation et de promotion du quartier
- Assurer la coordination des chantiers
- Mettre les utilisateurs au cœur de son action dans une dynamique d'échange et de dialogue permanents

Ce nouveau visage que Defacto ambitionne de donner à La Défense, c'est celui d'un quartier encore plus attractif, encore plus convivial, offrant toujours plus de services à tous ses utilisateurs.

Pour Patrick Devedjian, Président du Conseil d'administration de Defacto, « La Défense doit devenir le site de référence français en matière d'exemplarité de l'espace public. »<sup>31</sup>

Sur une autre page du site, on trouve ceci, relatif à la sécurité :

#### **« Sécurité et sûreté des personnes**

Sans se substituer au rôle de chacun de ses partenaires, Defacto est chargé de la coordination et de la mise en œuvre de la STSPD (stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance). Celle-ci rassemble autour de Defacto les 22 partenaires intervenant en matière de sécurité et de prévention de la délinquance dans le quartier d'affaires : police, RATP, communes concernées, opérateurs économiques et associatifs... L'objectif de cette stratégie territoriale est de mutualiser les moyens et de

<sup>31</sup> <http://www.ladefense.fr/fr/presentation>, 10 avril 2013.

coordonner les actions pour une plus grande efficacité. Charge à Defacto de veiller à la réalisation et à l'évaluation des actions de prévention engagées. »<sup>32</sup>

La délégation de pouvoir est donc plus grande à La Défense qu'à Euralille.

Jusque quand ?

### 5.4.3. Qui paie quoi ?

« Au début, ce n'était pas leur souci, la qualité des matériaux, la qualité des espaces publics. On le paie aujourd'hui ! »<sup>33</sup>

L'histoire du projet aime évoquer que Lille a dû signer un gros chèque à la SNCF pour que celle-ci accepte de déplacer le parcours du TGV et le faire coller à la ville existante.

La ZAC est, en France, un des moyens pour faire participer le privé au financement des équipements. L'opération est donc faite de dépenses et de recettes.

Mais quel est le montant du chèque signé par l'Autorité publique pour aménager ces ZAC ?

Quel pourrait être le bilan en fin de mission ?

La ZAC permet-elle vraiment de faire participer le privé au financement des opérations sur l'espace public ? Dans quelle proportion ?

Les collectivités publiques ont engagé des sommes importantes, assurément. En nature et en numéraire. Mais combien ? Et quelle part de ces fonds a été finalement assumée par les investisseurs privés ayant acheté des droits de bâtir ?

Cet aspect du projet n'est que très peu abordé par la littérature analysant le cas d'Euralille.

Répondre à cette question nécessiterait un long travail d'analyse des comptes de la SAEM (ce que l'on nomme là-bas le CRAC (compte-rendu annuel d'activités), des contrats de concession entre LMCU et la SAEM, des cahiers des charges de vente de droit de bâti, des comptes des collectivités publiques, à commencer par ceux de LMCU, des avis de la Cour des Comptes<sup>34</sup> ....

Estimer le coût public d'une telle opération serait d'autant plus difficile à faire que les dépenses reprennent via le projet Euralille 3000, qui a pour mission « d'intensifier et de régénérer ».<sup>35</sup>

### 5.4.4. Pourrait-on procéder ainsi en Région wallonne ?

Nous nous sommes demandé s'il est possible de procéder chez nous comme à Lille, comme à Paris, Lyon, Nantes, Rouen, Questembert... Aux Guillemins par exemple...<sup>36</sup>

<sup>32</sup> <http://www.ladefense.fr/fr/direction-de-la-securite-et-de-la-surete>, copié le 10 avril 2013.

<sup>33</sup> M. Bonord, intervention 27 mars 2013, Liège.

<sup>34</sup> Chambre régionale des Comptes du Nord Pas-de-Calais. ROD.0289. Rapport d'observations définitives - Société anonyme d'économie mixte Euralille - (département du Nord) suivi des réponses du Président et des collectivités territoriales actionnaires, 2002, 37 p. sur [www.ccomptes.fr/content/download/31877/.../1.../NPR200205.pdf](http://www.ccomptes.fr/content/download/31877/.../1.../NPR200205.pdf)

<sup>35</sup> M. Bonord, Liège 27 mars 2013.

Nous ne possédons pas les mêmes outils, nos codes sont différents.

En Wallonie, il n'y a pas eu d'encouragement public à mener des opérations d'urbanisme via la création de « société d'économie mixte » (SEM), c'est-à-dire par l'entremise d'une personne morale de droit privé mais associant privé et privé.

Cependant, les PPP existent, qui ont été structuré juridiquement dans les années '90. En 2004, la Commission européenne a traité la question des PPP dans un livre vert en les définissant comme suit : « Ce terme se réfère en général à des formes de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service. »<sup>37</sup>

Elle y distingue deux formes de PPP<sup>38</sup> :

- « les PPP de type purement *contractuel*. Dans ce cas, le partenariat se fonde sur des liens exclusivement contractuels et peut entrer dans le champ d'application des directives européennes sur les marchés publics ;
- les PPP de type *institutionnalisé*. Ces PPP impliquent une coopération au sein d'une entité distincte et peuvent conduire à la création d'une entité *ad hoc* détenue conjointement ou à la prise de contrôle d'une entité publique par un opérateur privé. »

Selon Nathanaëlle Michel (du cabinet d'avocat STIBBE) :

« En Belgique comme ailleurs, le PPP s'est imposé comme un instrument de référence pour la réalisation de grands projets d'investissement. Cependant, à l'inverse de la Flandre qui y a consacré une législation transversale et spécifique<sup>4</sup>, les autres Régions n'ont adopté que quelques dispositions isolées et sectorielles<sup>5</sup>. Les principes qui peuvent être appliqués aux PPP en Région wallonne et à Bruxelles se dégagent donc du droit européen, de ces législations sectorielles et de la jurisprudence. »<sup>39</sup>

Par dispositions isolées et sectorielles, elle précise en note :

« Par exemple : Décret du 10 mars 1994 relatif à la SOFICO, M.B., 1er avril 1994 ; Art. 78bis du Code wallon du logement ; Décret du 14 novembre 2008 relatif au programme de financement exceptionnel de projets de rénovation, construction, reconstruction ou extension de bâtiments scolaires via des partenariats public/privé (PPP), M.B., 3 mars 2009. »

La question nous a été posée : la SOFICO pourrait-elle se voir confier ce type d'opération ?

Créée en 1994, la SOFICO (« Société de Financement Complémentaire ») est une personne morale de droit public, dotée de la personnalité juridique et contrôlée par les pouvoirs publics (membres du CA nommés par le Gouvernement, min 51 % du capital...). Elle jouit de pouvoirs propres en vue

<sup>36</sup> Quelques réflexions pour le cas des Guillemins dans la comparaison d'opérations de quartiers de gare TGV faite par PARTENAIRES DEVELOPPEMENT, Benchmark. Analyse comparative d'opérations d'aménagement de quartiers de gare TGV, décembre 2005, 91 p.

<sup>37</sup> « Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions » du 30 avril 2004, [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2004&nu\\_doc=327](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=COMfinal&an_doc=2004&nu_doc=327)

<sup>38</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/businesses/public\\_procurement/l22012\\_fr.htm](http://eur-lex.europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/l22012_fr.htm), copié le 10 avril 2013.

<sup>39</sup> [http://www.droitbelge.be/news\\_detail.asp?id=575](http://www.droitbelge.be/news_detail.asp?id=575), 12 mars 2013.

de la satisfaction d'un ou plusieurs intérêts publics spécifiques.<sup>40</sup> L'objet de la société est, en synthèse, d'assurer le financement, la réalisation, l'entretien et l'exploitation des infrastructures de mobilité routière, autoroutières et fluviales.

Cette société est un instrument au service du Gouvernement. Elle collabore avec le SPW, à moins que ce soit le contraire : le SPW collabore avec la SOFICO dans l'accomplissement de des missions de cette dernière.

Cette SOFICO n'est-elle pas une administration publique déguisée, dont un des avantages serait d'offrir des techniques d'écritures budgétaires ? La question est d'actualité. L'Institut des comptes nationaux (ICN) remet en cause la non intégration des comptes de la SOFICO dans les comptes de la Région. « Le VIF » du 5 février 2013 écrit : « L'ICN remet en cause le statut autonome de la SOFICO en la reclassant dans le secteur des administrations publiques. »<sup>41</sup>

Notons encore que certaines intercommunales wallonnes tentent de s'engager dans la voie de la société d'économie mixte, mais avec difficulté.<sup>42</sup> Un autre exemple récent est celui des deux sociétés créées par la SWL, chacune chargées de créer 100 logements par an.

Revenons-en à la question posée : la SOFICO pourrait-elle mener une opération du type Euralille ? Actuellement, apparemment pas. Il faudrait que le Gouvernement lui confie cette mission supplémentaire par modification du décret de 1994. Mais aussi, bien évidemment, que ladite société développe ensuite en son sein l'expertise nécessaire aux opérations d'aménagement et d'urbanisme.

Comme nous avons pu le voir précédemment, Liège et Lille sont comparables à plusieurs niveaux : leur population (quelques 200 000 habitants, avec une agglomération plus importante pour Lille), le déclin industriel qu'elles ont connu dans les années 60-70 et la présence d'une gare internationale. Lille a su profiter de l'arrivée du TGV pour se développer à partir de son nouveau pôle multimodal constitué par ses deux gares, ses lignes de métro et de tram. En ce qui concerne Liège, l'arrivée de la nouvelle gare des Guillemins a également insufflé le développement d'un projet, moindres, à savoir la création de la liaison Guillemin-Médiacité ainsi que des projets tels que la tour des finances, le CIAC, la construction de nouveaux quartiers, etc. A l'heure actuelle, certains de ces projets semblent compromis, faute de budget et d'accord entre les nombreux partenaires (ville, région, sncb). C'est notamment le cas pour la passerelle reliant le quai des Guillemins au Parc de la Boverie. Le projet de tram a également été revu à la baisse. Comme dit précédemment, les opérations d'urbanisme telles qu'Euralille ne sont pas encouragées en Wallonie. Cela permettrait pourtant d'envisager les grands projets pour la ville dans leur globalité et non projet par projet.

<sup>40</sup> Voir <http://atlas.wallonie.be/lexique/personne-morale-de-droit-public/>

<sup>41</sup> <http://www.levif.be/info/actualite/belgique/l-europe-pourrait-alourdir-le-deficit-wallon-de-500-millions-d-euros/article-4000243739076.htm>

<sup>42</sup> « Par un arrêt du 19 juin 2009, le [...] Conseil d'Etat a suspendu la décision par laquelle [...] IDELUX sélectionne un candidat en vue de réaliser, dans le cadre d'un partenariat public-privé, un projet d' « éco-quartier » rural dans le village de Bellefontaine, sur le territoire de la commune de Tintigny. Cet arrêt remet en cause la régularité de la procédure menée par IDELUX qui, au travers de la constitution d'une société d'économie mixte, visait à faire réaliser un projet de promotion immobilière sans respecter la réglementation des marchés publics ».

Cf. [http://www.droitbelge.be/news\\_detail.asp?id=575](http://www.droitbelge.be/news_detail.asp?id=575). INTRADEL avait subit les mêmes reproches du Conseil d'Etat en 2005.

## 6. CONCLUSION ET CRITIQUE

La Ville de Lille a transformé un événement (la venue du TGV) en opportunité : celle de concevoir et de mettre en œuvre une grande ambition. Cette ambition - remonter Lille dans le classement des « villes qui comptent » - a été et est toujours portée par la Communauté urbaine, c'est-à-dire par bien plus que les seules deux communes (Lille et La Madeleine) propriétaires des terrains sur lesquels s'est développé le projet. Euralille a notamment pu se faire grâce à la puissance financière de cette institution supra communale qu'est LMCU.

Vingt-cinq ans, c'est finalement peu pour une telle opération d'aménagement. Euralille, qui n'est pourtant qu'une toute petite partie du territoire de la Communauté urbaine, est devenue à la fois la porte d'entrée et la vitrine des ambitions et du dynamisme de la région lilloise.

L'apport des différentes phases d'Euralille à la ville et au territoire élargi de la Communauté urbaine est indéniable. Lille a su redevenir une ville qui compte, une ville attractive, une ville dont on parle.

Le succès n'est cependant pas total. Si le projet Euralille a permis de redynamiser la ville, on peut toutefois relever plusieurs échecs :

- Les bureaux qui devaient accueillir des entreprises internationales sont surtout occupés par des entreprises publiques.
- Le centre commercial n'est pas comme voulu un centre commercial de luxe. On y retrouve des enseignes similaires à celles du centre ville ou des centres commerciaux périphériques. De plus, de nombreux commerces sont inoccupés. Cet échec peut être expliqué par l'absence d'une clientèle aisée qui aurait pu être présente si des agences internationales avaient occupé les bureaux mais aussi par le faible nombre de passants que les gares drainent.
- La brutalité des transitions entre les secteurs d'Euralille et les quartiers contigus. Les aménagements des espaces publics sont nettement moins bien traités et on trouve dans les zones contiguës de nombreuses maisons abandonnées.
- Le tram n'est pas revenu structurer la ville. Son enfouissement sous les gares et sa technicité (rame métrée) ne permettent pas d'organiser la structure urbaine au départ d'Euralille.

Euralille continue à se développer, à s'étendre. Mais un nouvel enjeu est apparu : celui de revoir les aménagements initiaux, qui souffrent de divers maux.

Pour surmonter ses problèmes actuels, ce lieu d'activités tertiaires - surnommé un temps la « turbine tertiaire » -, cherche aujourd'hui à se régénérer et à augmenter son intensité.

Le défi semble désormais d'achever Euralille pour que le site soit pleinement et pour longtemps ce que ses concepteurs ont voulu qu'il soit, à savoir un lieu et un moteur de dynamisme et en même temps le symbole de la modernité de la métropole. Cela n'exclut pas de devoir remettre en cause certaines options d'il y a vingt-cinq ans. Le parti-pris radical du premier concepteur était d'ignorer le contexte. Les éléments recueillis permettent de dire que, aujourd'hui, la zone d'activités Euralille doit mieux prendre en considération son environnement – le contexte - si elle veut assurer son avenir.

## 7. SOURCES

- BONORD M. (2012), *Euralille : projet urbain et grande vitesse, quelle intensité de relation ?*, Intervention au séminaire thématique : POPSU Lille. Les gares, pôles d'échanges et leurs quartiers. <http://lille1tv.univ-lille1.fr/collections/video.aspx?id=efbdaf2c-e88d-46b4-8cc6-13ed38cc1e2b>
- BONORD M. (2013), *Euralille : retour sur 20 ans d'expérience*. Intervention Cycle de conférences "Projet Urbain" 2013.
- CICJ (2010), *Fiche pratique. La Zone d'Aménagement Concerté*.
- DOUTRIAUX E. (avril 1992), « Euralille, entre ville et banlieue, une métropole sur l'intervalle», *Architecture d'Aujourd'hui*, Entretien avec Rem Koolhaas, n° 280.
- DUPORT L., COLAS J., GAZAN C. et J.TRIPIER-MONDANCIN (2008), *Analyse urbaine : Euralille*, 31 dias.
- ESTIENNE I. et ESCUDIE E. (2008), *POPSU-Lille*, rapport final.
- Euralille SPL (2012), *Euralille la ville continue*. Brochure
- Euralille SPL (2012), *Euralille la ville continue*. Plan guide
- LMCU (2009), Lexique d'urbanisme, 128 p.
- MALVERTI X. (199), *La grande échelle de Rem Koolhas. De New-York à Lille : la ville du délire*, Les Annales de la recherche urbaine, n° 82, p. 14-22
- MENU I. et VERMANDEL F. (1995), *Euralille, poser, s'exposer*, SEM Euralille. Entretien avec Rem Koolhaas,
- PARTENAIRES DEVELOPPEMENT (décembre 2005), *Benchmark. Analyse comparative d'opérations d'aménagement de quartiers de gare TGV*, 91 p.
- POPSU (septembre 2008), *Euralille, métropole lilloise*, 21 p.
- RENARD V. (2003), *Les enjeux urbains des prix fonciers et immobiliers, dans « Villes et économie »*, La documentation française, Paris, , p. 95-108
- TRAORE S.(X), *Zone d'aménagement concerté (ZAC). Une vue d'ensemble*, fiche CERTU, sur <http://www.outils2amenagement.certu.fr/une-vue-d-ensemble-fiche-de-a533.html>
- WERQUIN T. (2008), *Euralille et Abandoibarra : deux grands projets urbains en réponse au déclin*. Notes de recherche, Université de Montréal
- Code français de l'Urbanisme

## 8. ABRÉVIATIONS

- LMCU : Lille-Métropole Communauté Urbaine
- SAEM : Société anonyme d'économie mixte
- SPL : Société Publique Locale
- ZAC : Zone d'Aménagement Concerté