

**Fabrice Veyron-Churlet,**  
Directeur général, Société Euralille



## DE LA ZAC À L'AMI\*, DEUX MONDES VRAIMENT ANTAGONISTES ?

\* ZAC : Zone d'Aménagement Concerté  
AMI : Appel à Manifestation d'Intérêt

Fabrice Veyron-Churlet, Directeur général de la société Euralille, mène une réflexion sur la ZAC et son corollaire, la planification. Il réfute cette contestation quasi idéologique aujourd'hui répandue d'une ZAC fermée à l'innovation, en contradiction avec les mutations en chantier, et considère cette injonction d'innovation, ouvrant plus largement un questionnement sur les enjeux présents et futurs de l'aménagement.

**D**epuis près de trente ans, la société Euralille réfléchit, élabore et organise l'aménagement des territoires d'Euralille : 130 hectares au sud-est de la ville, en plein cœur de la métropole. Elle pilote également depuis 2012 la transformation de 23 hectares de la friche ferroviaire Saint-Sauveur. Sa mission, recréer une ville vivante au service de toutes les populations. La société Euralille, aménageur des collectivités locales qui composent son actionnariat, est de ce fait à l'intersection de beaucoup de lignes de force et maître d'œuvre de la fabrication d'arbitrages de toutes natures, et ce parce qu'elle travaille techniquement des dossiers et rencontre des obligations de politiques publiques, des contraintes techniques, financières, règlementaires, politiques et citoyennes. Elle doit donc trouver un équilibre avec ces contraintes. À travers et avec un outil, la ZAC. *« C'est mon grand combat. Je défends la planification, je défends les ZAC. Le process ne devient pas vertueux dès lors que l'on renonce à planifier et qu'on laisse ouverts tous les possibles. Je crois que, contrairement à ce que l'on dit, les procédures autorisent l'inattendu programmatique ou technique, la gestion transitoire, la sérendipité, l'innovation. Tout dépend toujours de la façon dont est conduite une opération, et il y a mille façons de conduire une ZAC. Il ne faut pas se tromper d'ennemi. La ZAC est un outil qui demande de la rigueur, du temps, de la conviction, du sérieux. Oui, c'est plus laborieux, au mauvais sens du terme. Ou peut-être au bon sens du terme... »*

## **D'UNE PUISSANCE PUBLIQUE DE LA PLANIFICATION À L'INCITATION**

Aujourd'hui, il existe une remise en cause, presque philosophique, à tout le

moins des doutes, sur la pertinence d'un déroulement cartésien d'un projet. Un doute lié à une volonté d'horizontalité dans l'action publique, qui estime que ce processus fait le deuil de l'implication à toutes les étapes et n'est pas assez attentif à d'autres paroles que les acteurs techniques participant à son déroulement. Ce champ planificateur ne serait finalement plus adéquat, d'autant plus qu'il mettrait en œuvre un rythme et une logique de production en contradiction avec la logique du réel, et donc avec la nécessité, selon l'urbanisme contemporain, d'accueillir ce qu'il advient sans qu'il soit prévu.

*« Nous semblons ne plus souhaiter une puissance publique planificatrice, et réclamons une puissance publique incitatrice qui favoriserait les écosystèmes permettant l'émergence de l'innovation. Ce new public management énonce une politique publique dont elle espère que l'on s'en emparera, l'incarnera, pour faire des propositions. On en appelle à une génération spontanée de solutions innovantes portées par des acteurs privés. »*

L'État n'est alors plus prescripteur mais animateur, créateur d'un écosystème. Ces deux mouvements sont complétés d'un troisième paramètre, celui de l'épuisement des ressources publiques. *« Donc des AMI sont lancés, notamment auprès des opérateurs privés. C'est le modèle "Réinventer ..." Dans sa forme moins subtile, la question programmatique est réduite à sa substance la plus limitée : "Faites ce que vous voulez..." Il y a aussi cette certitude que le public agit moins bien que le privé, moins efficacement, moins rationnellement. Une position étonnante, parce qu'elle n'est pas prouvée et parce qu'il faudrait s'interroger sur les raisons de cette supposée meilleure efficacité. »*

## **LE C DE ZAC POUR « CONCERTÉ »...**

Aujourd'hui donc s'affronteraient deux méthodes supposément antinomiques : d'un côté la consultation libre, souple et ouverte sur le monde, celle du « Réinventer ... », et de l'autre la vieille ZAC qui ne survivrait que pour entretenir les bataillons d'une technostructure qui se repaît des lourdes procédures réglementaires qu'elle aurait inventées.

*« La procédure de ZAC vous oblige finalement à traverser toutes les politiques publiques, systèmes de validation, autorisations, délibérations, arrêtés, enquêtes publiques, etc. Alors, à ce stade-là, au regard de la description de ces deux processus, il est possible de présenter la ZAC comme une abomination technocratique, laborieuse, longue et insupportable. Ou vous pouvez répondre : voilà un système qui a dû rendre des comptes, confronter sa proposition à des politiques publiques souvent aveugles les unes aux autres, apporter les preuves documentaires et techniques, notifier cette confrontation à plusieurs étapes... Et puis il y a le C de ZAC. Pour l'obligation de concertation, pour l'obligation de rendre compte, pour des enquêtes publiques, avec des tiers pour écouter, rapporter, justifier, et pouvant proposer des amendements. Toutes les personnes publiques associées sont aussi amenées à se prononcer. Et ce n'est évidemment pas la procédure qui influera sur la qualité de la concertation. Sommes-nous prêts à renoncer à ces dispositifs ? »*

Enfin, la ZAC engage la collectivité à réaliser le programme qu'elle énonce. Or celui-ci a non seulement été concerté, non seulement été soumis à tout un régime de preuves vis-à-vis des politiques publiques, mais il doit encore s'engager à ce que les équipements publics soient financés. *« Même si vous trouverez toujours des praticiens pour vous raconter certains arrangements, il s'agit d'un dispositif opérant. Et parce que vous avez accompli toutes les étapes, vous bénéficiez d'un certain nombre d'avantages opérationnels : les évolutions des découpages fonciers sont plus aisés et, surtout, vous pouvez céder des droits à construire sans avoir réalisé votre programme à l'avance. Ce qui donne des facilités de phasage, de réalisation, et apporte in fine la souplesse dont vous avez besoin. Vous avez apporté l'engagement que la collectivité fera ce qu'elle a annoncé. »*

## **LE CHOIX DE LA PROCÉDURE DÉPEND DE LA COMPLEXITÉ DE L'OPÉRATION**

*« Vous avez de plus une grande liberté autour de vos engagements. Il ne tient qu'à vous, au départ, de décrire votre projet avec une part de souplesse tout à*

*fait compréhensible, y compris par toutes les études réglementaires ad hoc, de définir les fondamentaux que vous pourrez ensuite faire évoluer. De toute façon, à partir d'une certaine complexité ou importance de votre projet, vous devez conduire de lourdes études réglementaires (étude d'impact, dossier loi sur l'eau, etc.) et les recommencer en cas de modifications substantielles. En fait, ce que vous cherchez à éviter des prétendues lourdeurs de la ZAC vous reviendra d'une façon ou d'une autre. Et c'est bien naturel. Pourquoi deux objets, avec la même importance urbaine quantitative justifiant le déclenchement de procédures, n'auraient-ils pas les mêmes contraintes, ZAC ou pas ZAC ? Si un dossier doit être regardé par le législateur, il le sera. Il n'y aura pas tant de différences dans les rigidités de ce qu'il faut franchir pour agir. La ZAC est bien sûr inutile, voire contre-productive, pour une opération simple dans ses attendus... En revanche, si vous commencez un objet assez complexe – complexité dans tous les rapports et proportions des programmes entre eux, importance dans le temps et dans l'espace de l'opération –, la ZAC est à mon sens l'outil à utiliser. »*

## **LA PLACE EST AUSSI LAISSÉE À LA PENSÉE, CONTESTATAIRE OU FORTUITE**

La question de la pratique est une question technique et politique. Qui pourrait aujourd'hui se traduire comme une attaque de l'action cartésienne – je planifie, je conçois, je réalise – qui considère que la planification est une forme trop rigide de pensée. Ergo, la ZAC est sclérosante, entrave, étouffe toute innovation. « *Cela vient de quelques-uns pour lesquels les procédures seraient toujours trop longues, de quelques autres pour lesquels elles ne serviraient qu'à justifier l'existence d'une technostructure dont l'objet serait d'empêcher que du nouveau sache advenir. On peut très bien conduire une ZAC avec un excellent dialogue entre les élus, les concepteurs et les maîtrises d'ouvrage. Encore une fois, la procédure ne définit pas la qualité des acteurs, des relations. Si vous prenez un peu de recul, ce n'est pas "mal" d'avoir une politique publique édictée par ce qui s'appelle une démocratie, qui poursuit des débats politiques sur ses enjeux et s'appuie, certes, sur une*

*technostructure pour les défendre et les porter. Cette technostructure, ce sont des fonctionnaires ou des agents que j'ai vu le plus souvent soucieux du monde dans lequel ils vivent et de son avenir, souvent compétents, souvent investis, avec suffisamment de liberté, d'autonomie, de marge de manœuvre pour défendre des politiques publiques. Et pourtant, je peux vous dire qu'ils m'empoisonnent la vie tous les jours ! Mais ne soyons pas caricaturaux... Le système permet de poser les questions, de les mettre en réaction à telle injonction, à telle opposition. Nous sommes obligés d'être clairs sur ce que nous proposons. Parfois, il nous est reproché de ne pas avoir écouté. Nous ne pouvions peut-être simplement pas prendre en compte tout ce qui était souhaité, ou alors il y avait des injonctions contradictoires. Mais nous ne retirons, à aucun moment, le droit d'exprimer un désaccord. Je ne dis pas qu'il n'y a pas matière à critiquer. Mais il faut aussi s'interroger sur les systèmes. La ZAC organise un cadre rigoureux finalement assez rassurant pour le citoyen : "Voilà, cela a été fait dans les règles." Et je pense que l'on doit respecter l'état de droit, ses formes, l'énergie qu'il déploie pour que les choses se fassent de façon transparente, organisée, que l'on peut aussi contester. Mais à un moment, on ne peut pas vivre sur un double système. Si on respecte l'état de droit, il faut en organiser les modalités pour qu'il ne se saborde pas lui-même. Or j'aperçois parfois, dans la critique de ces principes d'action, au profit de dispositifs à l'efficacité discutable, l'abandon d'une précaution dont pourrait bien avoir besoin l'intérêt général, celle de prendre le temps de tracer les questions et d'y répondre, d'interroger toutes les dimensions, de faire des choix, de décider. »*

## **UNE PLANIFICATION ÉNERGÉTIQUE PLUTÔT QUE DES BÂTIMENTS AUTARCIQUES**

À partir des années 2000, la prise de conscience écologique provoque une politique sur la transition énergétique, qui se traduit essentiellement par de nouvelles réglementations thermiques. « Cette réglementation condamne le chauffage électrique et entend promouvoir d'autres dispositifs énergétiques. Mais au moment où elle est appliquée, seul le gaz est prêt. Il permet de franchir

*les calculs réglementaires, il est partout, pas cher, avec une filière déjà très opérationnelle : distribution, installateurs, matériels... Le gaz alimente les écoquartiers avec un taux de couverture que lui envierait l'électricité aux plus beaux jours de l'effet joule ! Le solaire thermique, le photovoltaïque et d'autres existent, mais en complément, parfois en alibi... Et, en parallèle, est venue ce que j'appelle "la philosophie biosphère". Le fantasme de la bulle totalement autonome qui ne produit aucun effet sur son environnement. Or, la logique de cette bulle dans la ville n'a aucun sens. Parce que de la qualité première de la ville, sa nature, son potentiel profond, naît des liens qu'elle est capable de tisser. La ville, c'est le réseau. Et la meilleure batterie, c'est le raccordement au réseau électrique... La réglementation thermique a partiellement atteint son objectif et les bâtiments récents ont singulièrement amélioré leurs performances. Mais je considère que nous passons à côté de beaucoup de questions systémiques fondamentales en voulant faire de la ville sans aimer la ville, sans en accepter sa nature fondamentale : tous les bâtiments ne sont pas égaux (par leur programme, leur orientation, leurs moyens...) et aucun n'a intérêt à être autonome ; d'un point de vue énergétique, tous sont en réseaux, tous sont en conversation. »*

Dans sa réflexion sur le quartier Saint-Sauveur, la société Euralille a choisi de travailler très en amont – alors même que le projet n'était pas encore défini – en instaurant une convention de planification énergétique. Et dans sa volonté d'impliquer les institutions de savoir de la ville, elle a confié la charge de réaliser un modèle d'aide à la décision à un laboratoire d'énergies appliquées de l'ENSAM, basé à Saint-Sauveur, qui travaillait sur la gestion énergétique bâtementaire. Ce modèle, actuellement en cours de développement, intègre les données que les concessionnaires de réseaux d'énergie, parce qu'ils ont tous adhéré à ce dispositif, leur auront transmis. Du coup, ces derniers, qui viennent défendre leurs solutions, entendent l'aménageur réfléchir à haute voix devant eux, avec eux. Ils participent au choix du système, cofabriquent une décision collective. À l'inverse d'un bâtiment autonome, la volonté est de développer la mise en réseau d'un ensemble de bâtiments. « *Ce système a plusieurs vertus. Il mutualise le choix énergétique du quartier et*

*il mutualise l'énergie. Puis comme la décision aura été anticipée, elle sera préparée pour être accueillie, construite de manière à maîtriser l'économie des infrastructures, puis contrôlée. Ce sera possible avec les outils technologiques puisque nous sommes sur un principe de ville intelligente. Y compris dans une version pédagogique vers les futurs habitants sur ce qu'ils devraient consommer, sur ce qui se passera réellement... »*

## **DES USAGES ET DES USAGERS AUJOURD'HUI CONSIDÉRÉS DANS LEUR DIVERSITÉ**

Selon Fabrice Veyron-Churlet, une autre tendance actuelle pose la problématique de l'usage, dans un contexte où la conception de l'espace public a beaucoup évolué. Pendant longtemps, ce dernier a été déployé pour essentiellement accueillir les voitures, « *avec assez peu de considération pour les autres modes de transport et pour les usagers fragiles comme le piéton et le cycliste. De nouveau, on regarde l'usage de la rue, sa typologie chaussée, trottoir, rez-de-chaussée, l'animation des pieds d'immeubles. La nature de l'utilisation de cet espace est également reconsidérée, comme l'adoption de l'éphémère, autre grande aspiration du moment. Nous ne sommes effectivement plus obligés de concevoir de l'aménagement permanent, il nous faut aussi faire la place au transitoire, au momentané, à la temporalité.* »

Ces interrogations s'immiscent dans l'acte de penser et de réaliser la ville dans toutes ses dimensions. Ainsi dans les bâtiments où la révolution des formes de travail modifie les bâtis, après des modèles tertiaires hyper normés, une profonde réflexion des acteurs, au premier rang desquels les promoteurs, influe l'acte d'agencer les espaces de travail et de rencontres... À l'instar de ShAKe, futur siège de la Caisse d'Épargne de 30 000 m<sup>2</sup> porté par Nacarat au cœur d'Euralille, qui a délégué un maître d'usage dans l'équipe accompagnant le projet. « *La société Euralille a joué un véritable rôle dans l'éclatement du monofonctionnel, en réalisant des bâtiments et des programmes toujours plus complets, plus complexes. Par exemple, le quartier du Bois habité présente*

*des immeubles avec une triple mixité bureaux - logements - commerces. Il y a eu un temps de conquête sur ces enjeux, ça a été longtemps difficile avec les investisseurs parce qu'il fallait faire coexister tous ces différents voisins... Euralille en a été un fer de lance. Les gens veulent travailler, vivre, consommer autrement, et les modèles adaptés aux baby-boomers qui allaient au bureau le matin et chez Auchan le samedi sont un peu à bout de souffle, même s'ils sont encore importants. Les acteurs portent aujourd'hui une attention aux usages, à une mixité fonctionnelle et programmatique. De manière générale, il y a un appel à la mixité. Mais peut-être qu'un jour, on trouvera que nous aurons fait n'importe quoi... »*

## **LA MOBILITÉ, UNE TRANSITION COMPLIQUÉE**

Dans ce monde en mutation, la mobilité est de fait également éprouvée. Dans la droite ligne de l'espace public déterminé par la voiture, ont résulté des problématiques de pollution et de congestion de la ville. « *Se posent donc beaucoup de questions sur les modes de vie et des usages, sur l'aménagement des infrastructures et des dispositifs. Parce qu'on ne va plus investir des millions dans un tunnel ou élargir des voies pour fluidifier le trafic. Aujourd'hui, il faut raisonner systèmes de mobilité et pas uniquement infrastructures. Il y a une foultitude d'outils à notre disposition. Pourtant, tout le monde fait le constat que cela ne "prend" pas bien, que la transition est difficile. À Lille, les bilans des plans de déplacement urbain de la métropole sont décevants, les reports de parts modales ne fonctionnent pas comme attendus. Alors comment traiter cette résistance au changement ? Avec de l'incitatif ou du punitif ? Peut-être surtout en animant... Il y a beaucoup de confiance et d'investissements dans la technologie et un retrait des politiques publiques dans le présentiel. Aider les entreprises dans la mise en œuvre de leur PDE (Plan de Déplacement d'Entreprise), se réinterroger sur les effets bénéfiques des présentiels dans les transports collectifs... Si on veut que les gens changent, il faut les accompagner. Le changement d'usages ne concerne pas seulement l'infrastructure, il est aussi dans un dispositif*

*d'information, de concertation, de force de conviction. Nous n'en sommes plus à dire : "Il faudrait inventer le covoiturage ou une application, on tape dessus et quelqu'un vient nous chercher." Nous nous croyons des adultes parfaitement informés, devenus intelligents, smarts, parce que nous avons une application que nous savons utiliser. C'est une vision un peu simple et illusoire. On vous promet que grâce à la technologie, tout va se faire tout seul. Mais ce n'est visiblement pas vrai. Alors quel est le problème ? Pourquoi cette transition est-elle si difficile... ? »*

**« LA FAÇON DONT VOUS ÉMETTEZ LA QUESTION  
ET DONT VOUS TRAITEZ LA PRODUCTION  
DE LA RÉPONSE N'EST PAS NEUTRE DANS  
LA PRODUCTION QUE VOUS OBTENEZ. »**