

Projet de Fin d'Etudes

LA MODELISATION DE LA ZONE
D'AMENAGEMENT CONCERTÉ (ZAC)



Directeur de recherche
THIBAUT Serge

DOUCHE Maxime

LA MODELISATION DE LA ZAC

2009-2010

Directeur de recherche
THIBAULT Serge

DOUCHE Maxime

AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur de cette recherche a signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer tout une partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

REMERCIEMENTS

Ma reconnaissance va à toutes les personnes qui m'ont encadré, suivi et soutenu lors de la réalisation de ce projet de recherche.

A cet effet, je souhaite tout particulièrement remercier M. Serge Thibault, tuteur de ce projet, qui a su me guider pas à pas dans l'élaboration de ce travail intéressant et m'initier à la réalisation d'un mémoire de recherche.

Ensuite, je souhaite remercier l'ensemble des acteurs rencontrés dans le cadre de ce projet. Leur disponibilité et leur intérêt sont à l'origine même des éléments de réflexions présentés dans ce mémoire.

Enfin je remercie tous mes amis et compagnons de PFE, des moments de joie et plaisirs partagés lors de ces quelques mois de travail.

SOMMAIRE

AVERTISSEMENT.....	4
FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES.....	5
REMERCIEMENTS.....	6
SOMMAIRE	7
INTRODUCTION	9
PARTIE 1.....	10
PRESENTATION DE LA ZONE D'AMENAGEMENT CONCERTÉ (ZAC) ...	10
1. La ZAC en définitions	11
2. Genèse de la Zone d'Aménagement Concerté	11
21. La nécessité d'un urbanisme opérationnel.....	11
22. La recherche d'un urbanisme concerté.....	12
23. La fin d'un urbanisme de dérogation.....	12
24. Le temps de la décentralisation	13
25. L'urbanisme qualitatif	13
26. Une lente complexification de la procédure ZAC	14
3. La ZAC et les autres procédures d'aménagement opérationnels	15
31. La ZAC et les autres procédures d'aménagement	15
32. La ZAC et son articulation avec les règles d'urbanisme	17
Synthèse.....	18
PARTIE 2.....	19
PROBLEMATIQUE ET METHODE DE MODELISATION	19
1. Etat de l'art de la modélisation de la ZAC.....	20
11. La modélisation professionnelle basée sur le cadre juridique	20
12. La modélisation des processus des projets d'aménagements opérationnels.....	22
13. La non utilisation des modèles procéduraux	24
2. Contexte général de cette étude.....	24
3. Précision de la problématique	25
4. Méthode utilisée.....	26

PARTIE 3	29
LA MODELISATION DES PROCESSUS DE LA ZAC	29
1. Niveau 1 de modélisation : La boîte noire	30
2. Niveau 2 : Les grandes étapes juridiques	31
21. L’initiative.....	33
22. L’adaptation du PLU.....	33
23. Les études préalables.....	33
24. La concertation.....	34
25. Les consultations.....	35
26. Le dossier de création.....	36
27. Les études pré-opérationnelles.....	38
28. Le dossier de réalisation.....	38
29. Coordination de l’ensemble des processus.....	39
3. Niveau 3 : Modélisation fine de la ZAC	39
31. Compétences et approbation des dossiers de la ZAC.....	40
32. Adaptation du PLU.....	42
33. Mode de réalisation des études préalables.....	44
35. Délibération du dossier de création.....	46
36. Mode de réalisation de la ZAC.....	46
37. Délibération du dossier de réalisation et du programme des équipements publics.....	50
38. Etudes opérationnelles.....	50
39. Maîtrise foncière de la zone d’aménagement concerté.....	51
310. Commercialisation des terrains et travaux.....	52
311. Suppression de la ZAC.....	54
4. Niveau 4 : l’intervention des acteurs	56
41. Catégories d’acteurs.....	56
42. Acteurs et processus principaux de la ZAC.....	58
CONCLUSION	65
BIBLIOGRAPHIE	67
TABLE DES SCHEMAS ET TABLEAUX	69
LISTE DES ABREVIATIONS	70

INTRODUCTION

« Modéliser est ni plus ni moins logique que raisonner »¹.

« La modélisation est le principal outil dont nous disposons pour étudier le comportement des grands systèmes complexes »².

Ce mémoire poursuit une recherche commencée l'année dernière sur l'utilisation de modèle procédural formalisant les actions des projets d'aménagements opérationnels³. Le précédent PFE avait pour objet d'étude l'utilisation par les professionnels de tel modèle procédural appliqué à la zone d'aménagement concerté (ZAC), principale procédure d'aménagement opérationnelle. Cette recherche conclue sur la non utilisation par les professionnels de modèle formalisant cette procédure.

L'ambition de ce mémoire de recherche est ainsi une tentative de construction d'un modèle représentatif des processus de la procédure ZAC. Pour constituer cette modélisation nous nous appuierons sur deux modèles distincts de la ZAC qui ont déjà été construits. Ces modèles ne sont pas assez fins pour rendre intelligible les différents processus de la ZAC, ainsi une première problématique visera à s'intéresser à la possible construction d'un modèle fin et intelligible de la ZAC.

L'élaboration de ce modèle doit permettre ensuite de s'interroger sur la possible utilisation d'un tel modèle par les professionnels. Ce modèle sera produit en collaboration avec des professionnels de l'aménagement et par la consultation d'ouvrages d'analyse de la procédure ZAC. A travers ce modèle il s'agira de compléter les résultats obtenus dans le précédent mémoire de recherche.

Pour créer notre modèle, nous allons développer ce mémoire en trois parties principales. Dans premier temps nous étudierons l'objet de notre modélisation, c'est-à-dire la ZAC à travers sa genèse, mais aussi sa position vis des documents d'urbanisme et par rapport aux autres procédures d'aménagement. La seconde partie précisera la problématique et la méthode utilisée pour construire cette modélisation. Enfin une dernière partie se concentrera sur la construction de ce modèle en différents niveaux de modélisation.

A la suite de cette construction nous pourrons répondre à la problématique initialement formulée et conclure sur cette recherche.

¹ Herbert Alexander Simon, prix Nobel d'économie 1978. Citation 1991.

² Herbert Alexander Simon, prix Nobel d'économie 1978. Citation 1989.

³ TOUPILLER A., 2009, *Projets d'aménagement opérationnels : entre modèles et arts de faire*, Mémoire de recherche Ecole polytechnique universitaire de Tours, 79p.

PARTIE 1

PRESENTATION DE LA ZONE D'AMENAGEMENT CONCERTÉ (ZAC)

Avant d'étudier la ZAC plus en détail, nous allons au préalable nous interroger sur cet objet, à travers notamment son caractère juridique et son impact sur la procédure ZAC. Nous étudierons la place de la procédure ZAC parmi l'ensemble des règles et documents d'urbanisme. Nous définirons de même la place de la ZAC parmi les autres opérations d'urbanisme opérationnel.

1. La ZAC en définitions

« les ZAC sont des 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 des concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés ¹ ».

Comme le montre cette définition, la ZAC est une procédure permettant à une personne publique, y ayant vocation de délimiter le périmètre et le programme en vue de réaliser une opération d'aménagement.

La ZAC est une procédure d'aménagement et d'équipement qui consiste à travers un aménageur, d'acquérir les terrains, de les aménager, de réaliser les équipements puis de les revendre en incorporant le coût des équipements publics. Les travaux d'équipements peuvent être des travaux d'infrastructures et de superstructures.

La ZAC est une procédure d'aménagement issue de textes législatifs et réglementaires (principalement le Code de l'urbanisme), elle est une procédure liée aux projets d'aménagement opérationnels². Cette procédure est complexe au regard des différentes dimensions qui lui incombent (voir page 17).

2. Genèse de la Zone d'Aménagement Concerté

Nous allons dans cette partie étudier l'histoire de la mise en place de la procédure ZAC et son évolution, nous amenant à nous interroger sur la complexification de cette procédure et l'accroissement des études et des actions qui doivent être mise en place par les différents acteurs.

21. La nécessité d'un urbanisme opérationnel

Avant la seconde guerre mondiale la puissance publique intervenait dans le processus d'urbanisation à travers des opérations ponctuelles (construction d'équipement). Mais à

¹ CODE DE L'URBANISME, L.311-1.

² TOUPILLER A., 2009, *Projets d'aménagement opérationnels : entre modèles et arts de faire*, Mémoire de recherche Ecole polytechnique universitaire de Tours, p38

la fin de la guerre, la reconstruction des villes sinistrées oblige à avoir une vision plus globale de la crise du logement. Cette situation oblige l'état à créer une réglementation spécifique pour pallier à cette situation.

Le décret n° 58-1464 du 31 décembre 1958 créé les zones à urbaniser en priorité (ZUP). Ces opérations avaient pour objet l'équipement rapide de zones pour y réaliser des constructions souvent destinées au logement. Une ZUP été créée par arrêté ministériel, sa réalisation était conduite par une collectivité territoriale ou un organisme public. Le financement des équipements était assuré en partie par l'aide de l'Etat, qui exerçait un contrôle très strict sur le déroulement de l'opération ; l'administration pouvait y user du droit de préemption et imposer à certains constructeurs l'obligation d'opérer dans la zone. Utilisée pour l'extension des agglomérations, cette procédure a servie à réaliser la plupart des "grands ensembles".

Mais ce mécanisme fut qualifié de dirigiste, de nouveaux outils devaient être mis en place pour concilier la volonté de l'Etat et les intérêts communaux.

22. La recherche d'un urbanisme concerté

La **loi d'orientation foncière n°67-1253 (LOF) du 30 décembre 1967** a créé les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et les plans d'occupation des sols (POS). Ces documents d'urbanisme sont réalisés par « *le principe d'élaboration conjointe* »¹.

La LOF crée aussi un nouveau régime de réalisation d'opération d'urbanisme qui doit remplacer les ZUP : les zones d'aménagement concerté (ZAC). Le terme concertation apparaît pour la première fois mais doit être compris entre l'état, les collectivités territoriales et les opérateurs privés. Les ZAC ont été conçues comme une technique plus souple, débarrassée des aspects les plus interventionnistes des ZUP et permettant l'application d'une réglementation propre à la zone à travers son plan d'aménagement de la zone (PAZ). Le recours à un aménageur privé pour la réalisation de l'opération est autorisé.

23. La fin d'un urbanisme de dérogation

Les circonstances qui avaient justifié la mise en place de la ZAC comme l'explosion urbaine entre la fin de la deuxième guerre mondiale et le début des années 1970, ont évolué. Le ralentissement de la croissance urbaine, les nouvelles aspirations des citoyens à un meilleur cadre de vie, les dérogations aux POS et l'insuffisante prise en compte de l'environnement ont nécessité de faire évoluer la ZAC. C'est pourquoi leur régime a connu plusieurs modifications notamment par la **loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976**². Cette loi supprime les dérogations vis-à-vis du POS et ainsi le caractère dérogatoire pour mieux intégrer la ZAC dans le système général de la planification. Cette loi impose aussi la compatibilité avec les schémas directeurs et la création des ZAC dans les seules

¹ Site internet LE COIN DE L'URBANISME

² BERVAS E. & LEMEE G., 2004, *L'évolution du régime juridique des zones d'aménagement concerté*, Gazette du palais p1-2.

zones U et NA des POS. La loi de 1976 impose la mise à disposition du public du dossier de création de la ZAC.

La ZAC devient un instrument polyvalent : elle peut servir à la réalisation de quartiers nouveaux, mais également à la transformation d'un quartier existant et à l'édification de constructions ayant des destinations autres que le logement. Afin d'uniformiser les régimes des opérations d'aménagements urbains les ZAC se substituent aux zones de résorption de l'habitat insalubre (RHI), zones d'habitation (ZH) et zones industrielles (ZI) à partir de 1976¹.

Pour favoriser la prise en compte de l'environnement, **le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977** soumet à étude d'impact la création des ZAC dans lesquelles un PAZ est prévu.

24. Le temps de la décentralisation

Depuis la LOF de 1967 et sa procédure dite d'élaboration conjointe l'urbanisme est globalement resté une mission de l'état. Suite à ce constat, le rapport. Le **2 mars 1982** est adoptée **la loi relative aux droits et aux libertés des communes, des départements et des régions**, dite **loi de décentralisation**. Mais c'est la **loi n° 85-729 du 18 juillet 1985** relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, et son **décret n°86-517 d'application du 14 mars 1986**, qui ont transposé à la procédure ZAC les principes de la décentralisation en donnant aux communes le pouvoir de créer les ZAC lorsqu'elles sont dotées d'un POS approuvé. Cette loi a également soumis la création des ZAC à une concertation préalable « *en assurant l'association des habitants pendant la durée des études* »².

25. L'urbanisme qualitatif

La **loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 ou loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU)** a eu de nombreux impacts sur l'urbanisme et notamment le droit de l'urbanisme. Ainsi la loi SRU a imposé le remplacement des schémas directeurs (SD) par des schémas de cohérence territoriale (SCOT), des plans d'occupation des sols (POS) en plans locaux d'urbanisme (PLU).

La loi SRU a abrogé le PAZ qui tenait lieu de POS dans le périmètre de l'opération, les ZAC sont maintenant soumises au règlement de la commune (PLU). Une autre caractéristique de la loi SRU concerne l'adaptation du document local d'urbanisme à la ZAC. La ZAC doit intégrer les dispositions réglementaires du PLU. Mais si les conditions d'aménagements ne sont pas définies dans le PLU, alors le PLU doit être adapté à la ZAC.

La loi SRU distingue aussi deux modes de réalisation que nous analyserons plus tard dans le rapport.

¹ DEMEURE S. & MARTIN J.Y. & RICARD M., 2008, *La ZAC : réalisation financement commercialisation*, Guides juridiques éditions Le Moniteur p13.

² Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985

La **loi du 2 juillet 2003** ou **loi Urbanisme et Habitat** a remanié la loi Solidarité et Renouvellement Urbain mais n'a pas modifié de manière importante la procédure ZAC. Elle a notamment amélioré l'articulation des procédures de création et de modification des ZAC. Selon l'article L123-13 du Code de l'urbanisme, la collectivité locale a trois procédures différentes que nous expliquerons ultérieurement.

26. Une lente complexification de la procédure ZAC

Depuis la réforme opérée par la loi SRU du 13 décembre 2000, la procédure de la ZAC a peu évolué, mais son environnement a par contre connu d'importantes mutations.

Le 8 décembre 2004, l'arrêt du Conseil d'Etat met fin à la possibilité de confier à un aménageur dans le cadre du contrat d'aménagement, l'élaboration du dossier de création¹. Les contrats d'aménagements avec un aménageur pour la réalisation de la ZAC doivent être conclus à partir de l'approbation du dossier de création. Ainsi l'aménageur ne peut participer à la création et à la réalisation d'une ZAC.

La loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagements et son **décret d'application du 31 juillet 2006** conduisent à transférer le risque de l'opération d'aménagement de la collectivité à l'aménageur.

Malgré ces changements profonds de la procédure ZAC et de son environnement, la ZAC reste la procédure la plus adaptée pour toute opération d'aménagement complexe. Depuis la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, la ZAC reste une procédure destinée à aménager des quartiers de ville tout en permettant de réaliser des équipements publics et d'aménager des terrains.

La procédure ZAC a ainsi pu s'adapter aux évolutions de l'aménagement et de l'urbanisme. Mais l'ensemble de ces évolutions a conduit à faire de la ZAC un outil particulièrement complexe dans sa mise en œuvre. Le Code de l'urbanisme définit une succession d'actions et de décisions qui déterminent la régularité et la validation juridique de la ZAC. Nous pouvons synthétiser les principales évolutions de la ZAC à travers le tableau suivant :

¹ SCET, 2008, *Guide juridique des ZAC*, Guides du réseau Edition SCET Intersem, p2.

DATE	REFERENCE	DISPOSITIONS EN MATIERE D'URBANISME	DISPOSITIONS SUR LA ZAC
31 décembre 1958	Décret n° 58-1464	Création des ZUP	/
30 décembre 1967	Loi d'orientation foncière n°67-1253 ou LOF	. Création des documents d'urbanisme : - SDAU - POS . Création de la taxe locale d'équipement TLE . Création du coefficient d'occupation des sols COS	Création de la ZAC
31 décembre 1976	Loi n° 76-1285		. Supprime les dérogations vis-à-vis du POS . Compatibilité avec les schémas directeurs . Obligation de créer les ZAC dans les zones U et NA du Pos . La ZAC se substitue aux RHI, ZH, ZI
12 octobre 1977	Décret n°77-1141		obligation de réalisation d'une étude d'impact
2 mars 1982	Loi de décentralisation		
18 juillet 1985	Loi n° 85-729		Association des habitants dans la procédure ZAC
14 mars 1986	Décret n°86-517		Transfert de la procédure ZAC aux communes
13 décembre 2000	Loi Solidarité et renouvellement urbain	. remplacement des SD par les SCOT . remplacement des POS par les PLU	. Suppression du PAZ . 2 modes de réalisation de la ZAC . Adaptation du document local à la ZAC
2 juillet 2003	Loi Urbanisme et Habitat		. Articulation renforcée de la ZAC avec le PLU . 3 méthodes de modification du PLU

Tableau 1 – Les principales évolutions de la procédure ZAC

Réalisation : Maxime Douche.

3. La ZAC et les autres procédures d'aménagement opérationnels

31. La ZAC et les autres procédures d'aménagement

La ZAC est une procédure d'aménagement opérationnel au même titre que le lotissement, le PC groupé ou encore l'AFU conformément au Code de l'urbanisme. La ZAC est une procédure qui implique des effets tant en termes juridique que financier. La mise en place de la procédure ZAC par rapport à une autre procédure doit être étudiée minutieusement. Le tableau suivant synthétise les différentes particularités et caractéristiques des principales procédures d'aménagements opérationnels en France : la ZAC, le lotissement et le permis de construire groupé.

THEME	SOUS THEME	ZAC	LOTISSEMENT	PC GROUPE
Initiative et finalité	Finalité recherchée	Opération d'urbanisme	Diviser une propriété foncière en vue de créer des parcelles	Idem lotissement, mais cette division n'intervient qu'après la délivrance du PC
	Maître d'ouvrage	Personne publique	Personne publique ou privée	Personne publique ou privée
	Zonage du PLU	Tout type de zonage, possibilité de modification ou révision	Obligatoirement en zone U ou AU	Obligatoirement en zone U ou AU
	Taille	Pas déterminant	Pas déterminant	Petite opération
Etudes	concertation	Obligatoire	Enquête publique pour projets >5000m2 de SHOB (hors PLU)	
	Etude d'impact	Obligatoire	Étude d'impact si coût des travaux >1,9 millions €.	
Financement	TLE	Possibilité d'exonération de la TLE	La TLE s'applique sauf si situé dans un secteur avec PAE	La TLE s'applique sauf si situé dans un secteur avec PAE
	bilan financier	Dépend du mode de réalisation de la ZAC	Bénéfice dégagé au profit de l'aménageur promoteur.	
Délais	Délai de procédure	Pas de délai, généralement > 3 mois	- 3 mois si soumis à permis d'aménager - 1 mois si soumis à déclaration préalable	3 mois qui peuvent être prorogé
	Maitrise foncière préalable à la demande de création	Pas nécessaire ni obligatoire	Obligatoire	Obligatoire
	Délais pour commencer les travaux d'aménagement	Aucun délai	2 ans à partir de la notification du PC	2 ans
	Travaux d'aménagement finis avant de vendre ou louer un terrain ?	Aucune obligation	Obligatoire	Aucune obligation
Équipement	Type d'équipement public	Tous types d'équipement : infrastructures, équipements publics	Généralement voirie, espaces verts	Généralement voirie, espaces verts
	Commercialisation	Commercialisation possible avant la réalisation des équipements	Commercialisation après la réalisation des équipements	Commercialisation après la réalisation des équipements

Tableau 2 - Les grandes caractéristiques des procédures d'aménagement

Sources : SCET, 2008, *Guide juridique des ZAC*, Guides du réseau Edition SCET Intersem, p7-8 & DEMEURE S. & MARTIN J.Y. & RICARD M., 2008, *La ZAC : réalisation financement commercialisation*, Guides juridiques éditions Le Moniteur p20-25.

Réalisation personnelle.

La taille de l'opération ne constitue pas un critère décisif dans le choix de la ZAC. Une ZAC peut ainsi être utilisée sur une surface de quelques hectares à plusieurs centaines d'hectares. Le fait que le maître d'ouvrage d'une ZAC soit uniquement une personne publique et que le risque d'aménagement de la ZAC puisse être confié à un aménageur font que ZAC est souvent choisie. De plus la maîtrise foncière totale par l'aménageur n'est pas nécessaire contrairement aux autres procédures.

La ZAC est une opération complexe car regroupant un ensemble de missions n'ayant pas de logique individuelle mais se comprenant les unes par rapport aux autres¹. En effet la ZAC peut être définie comme un package d'instruments différents permettant de créer/renouveler un morceau de ville. Ainsi les différentes dimensions d'une zone d'aménagement concerté sont les suivantes :

- Urbanisme
- Construction
- Maitrise foncière
- Commercialisation/financement

32. La ZAC et son articulation avec les règles d'urbanisme

La mise en œuvre d'une opération d'aménagement suppose l'intégration et le respect des dispositions réglementaires soumises à différentes échelles notamment supérieures qui s'appliquent sur le secteur géographique où se situe la ZAC. Ainsi nous rappellerons le contexte réglementaire général qui s'applique sur la ZAC.

De nombreux plans et outils mis en place à différentes échelles visent à garantir une certaine cohérence de l'organisation urbaine et territoriale. Toutefois cette démarche de planification à une certaine échelle (communale, intercommunale ou régionale) n'oblige pas la création d'une ZAC². En effet une ZAC, mise à part la règle de constructibilité limitée peut être créée en dehors du périmètre d'un SCOT ou d'un PLU.

Une ZAC doit respecter les principes généraux du droit de l'urbanisme définis dans l'article L 121-1 du Code de l'urbanisme.

Les documents d'urbanisme définis à l'échelle supra communale ont une vocation d'orientations globales. Ces documents ont une incidence sur la décision de créer la ZAC et sur son règlement.

a) ZAC et SCOT

L'article R 122-27 du Code de l'urbanisme définit que la ZAC à travers sa localisation, son programme, son plan d'aménagement et son règlement doit être compatible avec le schéma directeur.

Les SCOT définissent les grands objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat, à l'équilibre en urbanisation et création de dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial, à la protection des paysages. Ainsi le programme de la ZAC devra respecter les objectifs des SCOT en matière d'équilibre social de l'habitat (logements sociaux, activités économiques).

La compatibilité de la ZAC avec le SCOT devrait normalement assurer la compatibilité de la ZAC avec les DTA.

¹ DEMEURE S. & MARTIN J.Y. & RICARD M., 2008, *La ZAC : réalisation financement commercialisation*, Guides juridiques éditions Le Moniteur p26.

² SCET, 2008, *Guide juridique des ZAC*, Guides du réseau Edition SCET Intersem, p14-15.

b) ZAC et PLU

Il faut ici rappeler que la loi du 1^{er} décembre 2000 a supprimé le PAZ et prévu que le PLU définirait les règles applicables dans le périmètre de la ZAC. La ZAC ne peut être compatible qu'avec les grandes orientations générales du PADD.

L'évolution du PLU en vue de la mise en compatibilité de la ZAC avec le PLU (afin de classer son périmètre en zone U ou AU), doit se dérouler parallèlement à la procédure ZAC. La mise en concordance du PLU avec la ZAC ne peut être effectuée que si la ZAC se situe dans un des cas suivants :

- ZAC située dans un secteur inconstructible (zone naturelle, agricole ou AU non constructible)
- ZAC située en zone constructible (zone A, AU), une disposition du règlement empêche la construction de la ZAC
- ZAC non compatible avec les orientations du PADD

Plusieurs procédures sont disponibles pour mettre en concordance le PLU avec la ZAC, qui seront détaillées dans la partie 3.

Synthèse

Dans cette première partie il a été montré que la ZAC, est une opération d'aménagement opérationnelle servant à la fois à créer ou à renouveler un projet urbain, tout en construisant des équipements publics et en maîtrisant le foncier et le financement de l'opération. Cette opération a très largement évolué depuis sa création en 1967, appliquant de nouvelles contraintes (étude d'impacts, concertation...) et de nouvelles dispositions de réalisation des ZAC. Cette évolution a ainsi complexifié les processus et les attentes de la ZAC. En effet la ZAC doit respecter les principales règles d'urbanisme et être compatible avec les documents d'urbanisme tels que le PLU ou le SCOT.

Cette complexification doit nous interroger sur les modes d'application et d'utilisation de la procédure par les professionnels de l'aménagement pour concevoir une zone d'aménagement concerté.

PARTIE 2

PROBLEMATIQUE ET

METHODE DE MODELISATION

« Les projets sont partout »¹

1. Etat de l'art de la modélisation de la ZAC

De nombreux domaines professionnels utilisent de plus en plus le projet comme l'économie, l'industrie ainsi que la recherche². Contrairement à ces domaines, l'aménagement n'utilise pas de modèle procédural³ utilisé pour structurer les procédures et organiser les actions et les acteurs impliqués dans le projet.

Or le milieu de la recherche et le monde professionnel ont déjà « modélisés » la procédure ZAC en deux modèles distincts, un modèle que l'on retrouve dans les guides d'analyse de la ZAC et un autre modèle développé dans une thèse sur les projets d'aménagement opérationnels.

11. La modélisation professionnelle basée sur le cadre juridique

On retrouve cette modélisation dans la plupart des guides professionnels concernant la ZAC. Cette modélisation basée sur les grandes étapes définies par le Code de l'urbanisme est la plus courante. Celle-ci est créée à partir des trois étapes administratives principales de la ZAC définies par le Code de l'urbanisme : l'initiative, le dossier de création et le dossier de réalisation. Cette modélisation ne fait pas intervenir les études nécessaires à la construction des dossiers administratifs, elles sont sous-entendues.

Cette modélisation définit la procédure ZAC comme un système linéaire, sans processus décisionnels. Or la ZAC est une procédure où les choix pris par la personne publique à l'initiative de la ZAC sont décisifs (choix de la ZAC vis-à-vis des autres procédures, choix du type de réalisation, approbation ou non du dossier de création et réalisation...).

La ZAC est un projet collectif où intervient de nombreux acteurs mais avec cette modélisation, les acteurs sont absents. Les seuls acteurs cités sont les élus du conseil municipal. Or l'organe délibérant n'est pas toujours le conseil municipal, ce modèle simplifie les différents cas possibles.

Il faut aussi remarquer que cette modélisation ne met pas en exergue les processus opérationnels c'est-à-dire la maîtrise foncière, les travaux et la cession des terrains.

Cette modélisation est donc très simplificatrice, voire réductrice de l'ensemble des processus mis en place pour construire la ZAC.

¹ GAREL G., 2003, *Le management de projet*, Collection Repères éditions La découverte p3.

² BOUTINET J.P., 1996, *Anthropologie du projet*, Collection psychologie d'aujourd'hui Presses universitaires de France p165-222.

³ TOUPILLER A., 2009, *Projets d'aménagement opérationnels : entre modèles et arts de faire*, Mémoire de recherche Ecole polytechnique universitaire de Tours, p18, 27.

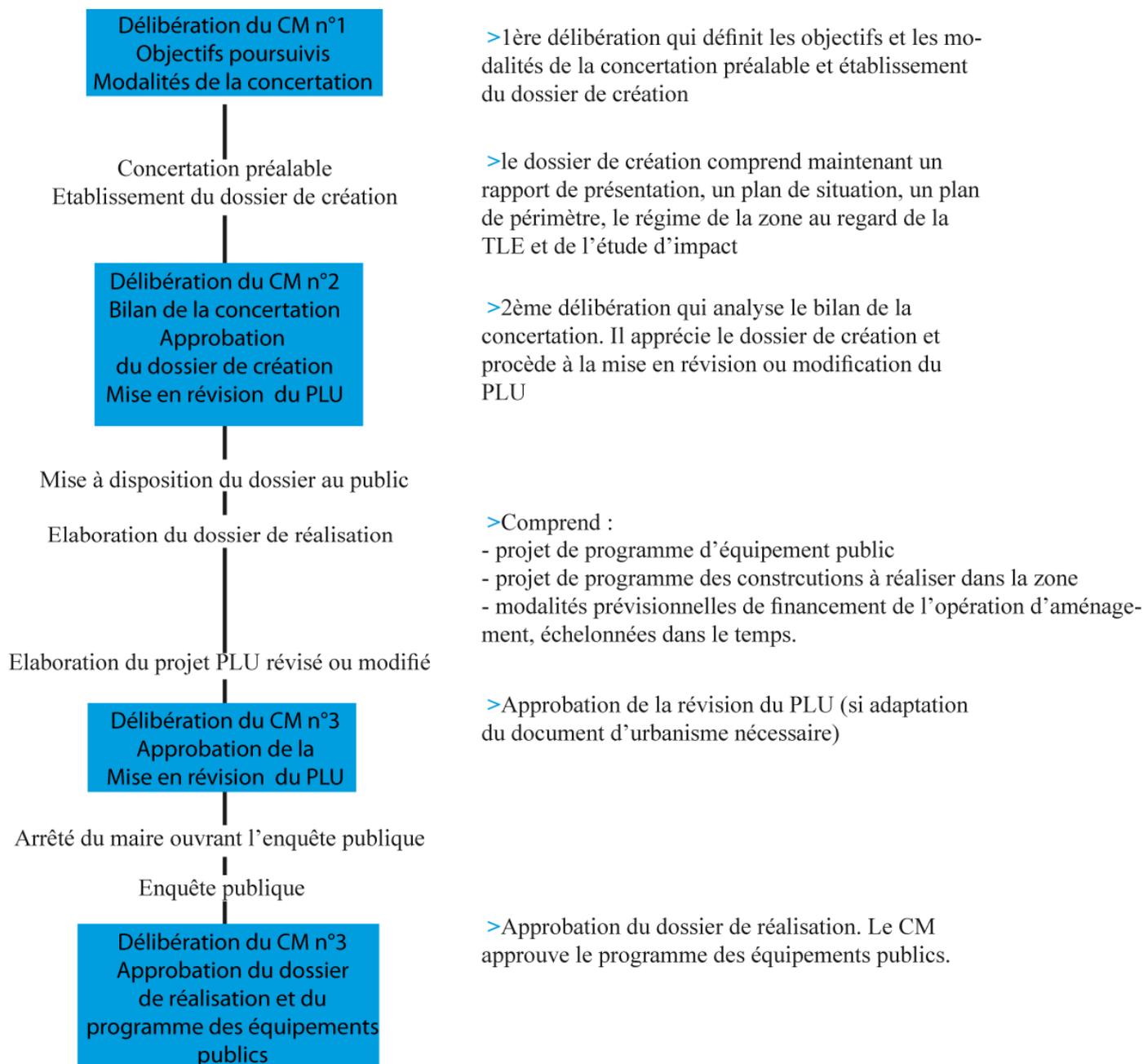


Schéma 1 - Modélisation de la ZAC selon les guides professionnels

Source : SCET, 2007, *Mémento de l'aménagement*, Guide du réseau Edition SCET Intersem, p33.

Réalisation : Maxime Douche.

12. La modélisation des processus des projets d'aménagements opérationnels

Cette modélisation a été créée en 1976 dans une thèse par Monique Bouyat¹ en vue d'étudier la place des études VRD dans un projet d'aménagement. Cette modélisation n'est pas spécifique à la ZAC mais à l'ensemble des autres procédures d'aménagements opérationnels, ZAC et lotissement principalement.

Cette modélisation en dehors dû fait qu'elle n'est pas spécifique à la ZAC, et qu'elle est ancienne vis-à-vis de la réglementation actuelle, est intéressante car introduit un modèle plus détaillé que le modèle précédent. Les études, la consultation des entreprises sont prévues. Le processus décisionnel est lui aussi modélisé mais n'est pas clairement décisif dans ce modèle.

De plus les possibilités de remise en cause de la ZAC ou voire de son arrêt sont de mêmes simulés entraînant un système moins linéaire. Des boucles de processus sont prévues permettant de mieux correspondre à la réalité des processus de conception de la ZAC.

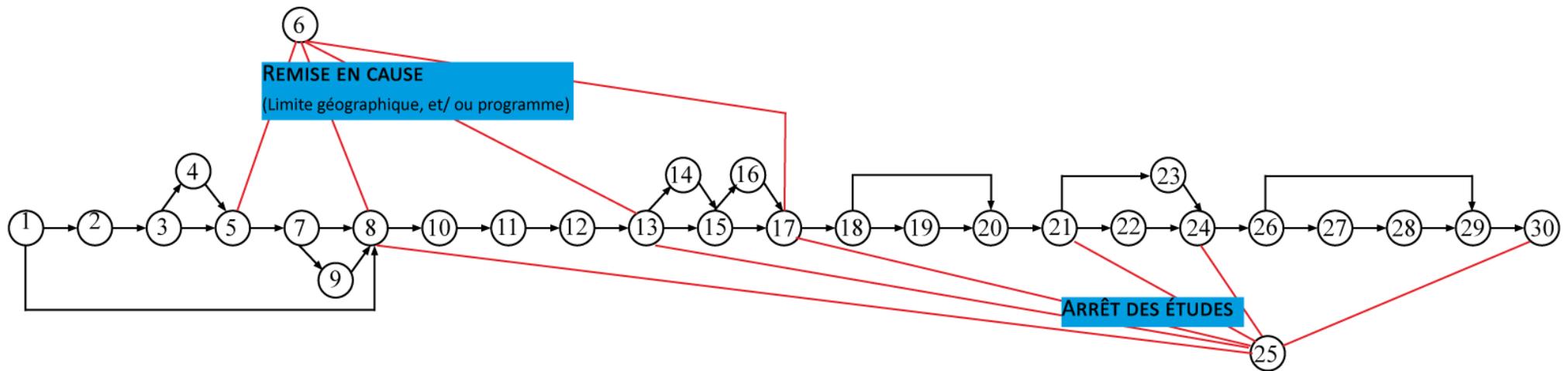
Mais cette modélisation reste encore imprécise, les études et les consultations nécessaires ne sont pas suffisamment détaillées. De plus aucune allusion n'est faite sur le choix de réalisation de la ZAC, les procédures d'adaptations du PLU à la ZAC.

A travers cette modélisation il n'apparaît pas les processus opérationnels que sont la maîtrise foncière, la cession des terrains etc. La modélisation se termine après l'approbation du dossier de réalisation et du programme des équipements publics or le processus général de la zone d'aménagement concerté n'est pas encore fini.

Cette modélisation est intéressante mais n'est toujours pas assez détaillée pour comprendre l'ensemble des processus en jeu dans la ZAC. De même que la précédente modélisation les acteurs participants à la ZAC ne sont pas définis ni cités.

La modélisation établie par Monique Bouyat se situe à la page suivante.

¹ BOUYAT M., 1976, *Processus d'étude des zones d'aménagement : introduction à la conception par ordinateur dans le domaine des VRD*, Thèse INSA Lyon 311p.



- 1.2 Décision de lancer les études
- 1.8 Recherche de financement
- 2.3 Recherche des concours techniques
- 3.4 Arbitrage du site
- 5.7 Définition de la limite géographique et du programme de l'opération
- 7.8 Esquisse du schéma organique
- 7.9 Enquêtes et démarrage des études préalables
- 8.10 Synthèse des premiers résultats
- 10.11 Synthèse des études - Constitution du dossier APS
- 11.12 Traduction financière des études préalables
- 12.13 Décision du MO sur la poursuite des études
- 13.14 Adaptations

- 15.16 Constitution du premier dossier administratif
- 16.17 Instruction du premier dossier administratif
- 18.19 Etudes détaillées
- 18.20 Demande de financement
- 19.20 Etat prévisionnel des dépenses et recettes
- 20.21 Décision du MO sur la poursuite des études
- 21.22 Constitution du deuxième dossier administratif
- 22.24 Instruction du deuxième dossier administratif
- 26.27 Définition du cadre de la consultation
- 27.28 Constitution du dossier de consultation
- 28.29 Désignation des entreprises
- 26.29 Poursuite des demandes de financement

Schéma 2 - Modélisation des projets d'aménagements opérationnels selon Monique Bouyat

Source : BOUYAT M., 1976, *Processus d'étude des zones d'aménagement : introduction à la conception par ordinateur dans le domaine des VRD*, Thèse INSA Lyon, p9.

Réalisation : Maxime Douche.

13. La non utilisation des modèles procéduraux

Dans un précédent PFE¹, il a été montré qu'il n'existait pas de modèles procéduraux adaptés à la ZAC utilisés par les professionnels. Ces modèles procéduraux représentent les processus permettant d'établir la ZAC en formalisant les actions à suivre par les professionnels.

Les acteurs rencontrés à la fois public (collectivité territoriale, EPA, SEM) et privé (bureau d'étude, urbaniste) nient l'existence de modèle procédural adapté à la ZAC. D'après ces professionnels, l'environnement spécifique à chaque ZAC est l'un des arguments expliquant l'absence de modèles procéduraux. Selon les acteurs rencontrés dans ce PFE « *le seul cadre commun de la ZAC est la procédure réglementaire définie par le Code de l'urbanisme. La loi est relativement précise et impose de suivre un certain nombre de grandes étapes* »². Ils considèrent qu'il n'est laissé que très peu de liberté au décideur sur la démarche à suivre.

A la place des modèles procéduraux les professionnels interrogés utilisent des outils informatiques gratuits publics (Légifrance³, les outils de l'aménagement⁴) ou des livres qui analysent le Code de l'urbanisme.

2. Contexte général de cette étude

Le projet d'aménagement opérationnel et plus particulièrement la ZAC de part sa complexité et les nombreux acteurs impliqués nécessitent la mise en place de modèle procédural, permettant de définir les actions en jeu et la place de chaque acteur dans le processus global.

En effet comme le définit J.P Boutinet, la mise en place d'un projet conduit à définir la place de chaque acteur dans le processus global.

*« Les différentes figures du projet qui ponctuent notre vie quotidienne nous introduisent dans un univers flou(...) Il nous faut donc d'abord chercher à comprendre comment fonctionne le projet tant au niveau des acteurs individuels que des groupes culturels qui semblent aujourd'hui le valoriser(...) »*⁵

La mise en place d'une démarche de formalisation des actions doit ainsi permettre de rendre intelligible le projet pour chaque acteurs.

« On semble avoir découvert qu'interfèrent sur le processus de projet urbain de multiples acteurs qui font système avec des logiques

¹ TOUPILLER A., 2009, *Projets d'aménagement opérationnels : entre modèles et arts de faire*, Mémoire de recherche Ecole polytechnique universitaire de Tours p27.

² TOUPILLER A., 2009, *Projets d'aménagement opérationnels : entre modèles et arts de faire*, Mémoire de recherche Ecole polytechnique universitaire de Tours p27.

³ Site : <http://legifrance.gouv.fr/>

⁴ Site : <http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/>

⁵ BOUTINET J.P., 1996, *Anthropologie du projet*, Collection psychologie d'aujourd'hui Presses universitaires de France p21.

différentes » qui aujourd'hui font partis intégrantes de la démarche de projet ».¹

De nombreux professionnels nient l'existence et la pertinence d'une telle formalisation² de la ZAC.

« Il y a une sorte de dénigrement de la méthode chez certaines catégories de professionnels et d'acteurs. En effet on ne semble pas reconnaître l'intérêt et la nécessité de structurer les processus dans le champ du projet urbain. Certains admettent l'utilité des démarches mais ne sont pas portés sur les questions d'organisation et de management jugées non transposables au projet urbain ou avouent craindre de perdre leur raison d'être urbanistes en attachant trop d'importance à ces aspects qu'ils estiment appartenir à l'élu »³.

Dans la plupart des domaines d'activités, les professionnels travaillent sur la base de référents communs sur des ouvrages et tâches à accomplir, plus ou moins formalisés mais généralement intégrés par chacun⁴. Ainsi l'objet de ce mémoire de recherche visera à créer une modélisation de la ZAC afin ensuite d'étudier ultérieurement l'utilisation de celle-ci par les professionnels. Nous allons maintenant préciser la problématique et les hypothèses utiles pour construire notre réflexion.

3. Précision de la problématique

La modélisation de la ZAC a déjà été entreprise par le passé (modèle de Bouyat et « modèle des guides », voir p21 à 24) mais à chaque fois sans résultat intéressant pour des professionnels. Ce travail sur la modélisation de la ZAC, intervient dans un contexte où le manque de formalisme en aménagement devient récurrent, contrairement à d'autres domaines professionnels.

Ainsi l'objet de ce mémoire de recherche visera ainsi à créer une modélisation de la ZAC, qui soit plus finement conceptualisée que les précédentes modélisations en vue de rendre la ZAC intelligible pour l'ensemble des acteurs. Il s'agira alors de construire un modèle suffisamment détaillé pour être « intéressant » vis-à-vis des professionnels et pas trop détaillé pour éviter de modéliser le Code de l'urbanisme. Ce modèle devra osciller entre simplification/complexification de la modélisation et application d'un cas général de la ZAC.

Pour construire cette modélisation nous partirons de l'hypothèse que celle-ci ne peut-être que intéressante si elle met en exergue les processus décisionnels et les processus opérationnels. Ainsi il s'agira de construire un modèle qui soit plus complet et fin que les modèles précédemment cités afin de fournir un modèle de base à l'étude de l'utilisation d'une telle modélisation par les professionnels.

¹ AVITABILE A., 2005, *La mise en scène du projet urbain : pour une structuration des démarches*, Collection villes et entreprises L'Harmattan, p129.

² TOUPILLER A., 2009, *Projets d'aménagement opérationnels : entre modèles et arts de faire*, Mémoire de recherche Ecole polytechnique universitaire de Tours, p27.

³ AVITABILE A., 2005, *La mise en scène du projet urbain : pour une structuration des démarches*, Collection villes et entreprises L'Harmattan, p64.

⁴ AVITABILE A., 2005, *La mise en scène du projet urbain : pour une structuration des démarches*, Collection villes et entreprises L'Harmattan, p130.

Comme nous venons de l'expliquer ci-dessus la construction de cette modélisation est un prétexte pour avoir un modèle des processus d'une ZAC, jusqu'alors inexistant ou très largement incomplet, comme base de travail. Grâce à cette modélisation nouvellement construite, nous étudierons l'utilisation et la pertinence d'un tel modèle par les professionnels. Répondre à cette question permettra de répondre à la problématique initiale du PFE auquel cette recherche fait suite¹, par un nouvel axe de questionnement. La problématique générale du précédent PFE était de s'interroger sur l'utilisation ou non de modèles procéduraux par les professionnels, ainsi à travers la modélisation de la ZAC qui sera construite nous pourrions étudier si celle-ci est potentiellement utilisable et dans quelle condition par les professionnels de l'aménagement.

Nous supposons que cette modélisation de la ZAC peut être utilisée par les professionnels de l'aménagement comme support graphique qui viendrait compléter les guides déjà existants sur la ZAC. En effet la modélisation de la ZAC viendrait rendre plus lisible l'ensemble des processus de la ZAC et surtout leurs articulations.

Problématique : Comment la ZAC peut-elle être plus finement conceptualisée que les modèles précédents ?

Hypothèse : Une modélisation de la ZAC peut être intéressante si elle met en exergue les processus de décision, les processus opérationnels et les acteurs de la ZAC.

Problématique spécifique : Cette modélisation de la ZAC est-elle possiblement utilisable par les professionnels ?

Hypothèse spécifique : Cette modélisation peut être utilisée par les professionnels comme support graphique en complément des guides actuels.

4. Méthode utilisée

« Je comprenais que l'enjeu était précisément de parvenir à modéliser intelligiblement des processus sans d'abord les réduire en éléments objectifs présumés stables et définitivement irréductibles »²

Mettre en place une modélisation de la ZAC en vue de représenter et comprendre les différents processus et acteurs qui composent celle-ci nécessite de mettre en place une approche par processus comme le définit la norme ISO 9001. Nous devons ainsi considérer la ZAC comme un ensemble de processus étroitement corrélés.

Le principe de la modélisation permet de représenter un système complexe de processus en vue de rendre celui-ci plus intelligible. La modélisation selon J.L Le-Moigne peut être considérée ainsi :

¹ TOUPILLER A., 2009, *Projets d'aménagement opérationnels : entre modèles et arts de faire*, Mémoire de recherche Ecole polytechnique universitaire de Tours 79p.

² LE MOIGNE J.L., 1994, *La théorie du système général : théorie de la modélisation*, Collection les classiques du réseau intelligence de la complexité, p7.

« *Modéliser, c'est un processus de construction intentionnelle représentant par un système de symboles quelque perceptions d'une expérience de la réalité perçue par le sujet modélisant* »¹

Pour mettre en place une telle modélisation il faut dans un premier identifier les processus qui composent la procédure ZAC. Nous devons ensuite lier ces sous-systèmes. La construction de cette modélisation sera basée sur une représentation graphique des processus, à travers un graphe d'actions. Ce graphe permettra de rendre intelligible de manière simple et claire l'ensemble des processus. Ainsi, ce modèle est la représentation artificielle que "l'on construit dans sa tête" et que l'on "dessine" sur un support physique. C'est un système de symboles qui agence des symboles c'est-à-dire des signes qui sont à la fois signifiés et signifiants.

Plusieurs niveaux de modélisation seront nécessaires pour atteindre une certaine complexification de la modélisation, niveau qui nous intéresse. Ces différents niveaux de modélisations permettront de comprendre et d'assimiler les différents processus ajoutés à chaque changement de niveau. Cette démarche de décomposition en différents niveaux de modélisation sera faite dans un but pédagogique de compréhension des différents processus constitutifs d'une ZAC.

Plusieurs niveaux sont prévus :

- 1^{er} niveau : la boîte noire
- 2^{ème} niveau : les grandes étapes juridiques
- 3^{ème} niveau : la modélisation fine
- 4^{ème} niveau : l'intervention des acteurs

A chaque niveau de modélisation, chaque processus sera expliqué pour mieux comprendre les possibilités, les actions en jeu. En effet cette modélisation ne suffit pas si elle n'est pas accompagnée d'explications concernant les processus modélisés.

La construction de cette modélisation est basée sur trois principales sources qui ont servies à mieux comprendre l'ensemble des processus et des particularités que le droit met en exergue. Ces trois ouvrages destinés aux professionnels sont les suivants :

- DEMEURE S. & MARTIN J.Y. & RICARD M., 2008, *La ZAC : réalisation financement commercialisation*, Guides juridiques éditions Le Moniteur 258p.
- SCET, 2008, *Guide juridique des ZAC*, Guides du réseau Edition SCET Intersem, 82p.
- SCET, 2007, *Mémento de l'aménagement*, Guide du réseau Edition SCET Intersem, 54p.

Ces ouvrages ont été complétés par la consultation du Code de l'urbanisme et des marchés publics notamment grâce au site public *Légifrance.gouv.fr*, qui est mis à jour quotidiennement. La consultation de ces codes a permis de vérifier la validité des sources et la mise à jour des informations fournies dans ces ouvrages.

Afin de vérifier le caractère opérationnel et l'application du droit, des appels d'offres et des avis d'attribution de marchés et de concessions ont été consultés sur un site

¹ LE MOIGNE J.L., 1994, *La théorie du système général : théorie de la modélisation*, Collection les classiques du réseau intelligence de la complexité, p256.

d'annonces : *MarchésOnline.com*¹. Ces appels d'offres concernaient à la fois des études préalables mais aussi des concessions d'aménagement de ZAC (voir bibliographie). Des dossiers de création et de réalisation ont de même été consultés pour mieux comprendre l'articulation des différentes études et le contenu de chacun des dossiers précédents. Ces dossiers ont été étudiés sur les sites des communes ou EPCI suivants : Malakoff, Noisy-le-Sec-ZAC, Pau, Bondoufle (voir bibliographie).

Toutes ces consultations ont été de plus complétées en parallèle avec des entretiens auprès de professionnels. Cette modélisation a été construite à partir d'un premier modèle qui a été confronté à des professionnels. Ces confrontations et ce travail collaboratif avec des professionnels mis en parallèle avec l'étude des documents précédents à ainsi permis d'aboutir à un modèle fin, qui peut s'adapter à un maximum de ZAC. En effet le but de ce mémoire de recherche est de créer un modèle fin représentatif des processus et choix d'un maximum de ZAC. Ces entretiens ont permis d'ajuster et de corriger en fonction de chaque ZAC le modèle et de préciser certains processus.

Les professionnels rencontrés ont été les suivants :

- M. Franck Tessier, directeur du pôle développement économique de la SET et chargé d'étude insertion urbaine CITETRAM,
- M. Clément Mignet, chef de projet aménagement OPAC de Tours, en charge de la ZAC de Monconseil,
- M. Mathieu Piriou, chargé d'opération SAT, SEM d'aménagement à Nîmes.

Nous allons maintenant construire cette modélisation la décomposant en différents niveaux qui vont successivement se compléter et détailler la procédure ZAC.

¹ Site : <http://www.marchesonline.com>

PARTIE 3

**LA MODELISATION DES
PROCESSUS DE LA ZAC**

1. Niveau 1 de modélisation : La boîte noire

La zone d'aménagement concerté peut être représentée comme une boîte noire, représentation théorisée par Norbert Wiener. Cette représentation d'un système permet de considérer celui-ci sans son fonctionnement interne. Cette représentation permet de s'intéresser exclusivement aux échanges et à leurs évolutions¹.

La ZAC comme tout objet peut être représentée ainsi. L'intérêt est de s'intéresser à l'entrée et la sortie, c'est-à-dire à ce qui fait que la ZAC va exister et à son résultat fini.

Nous allons utiliser ce niveau de modélisation comme prétexte pour borner notre objet dans le temps. Cette délimitation va ainsi servir à fixer délibérément le temps d'étude de la ZAC, pour mieux comprendre où commence et s'arrête notre modélisation.

Définir une frontière temporelle pour notre étude est nécessaire, car une ZAC est une opération longue qui a des frontières floues.

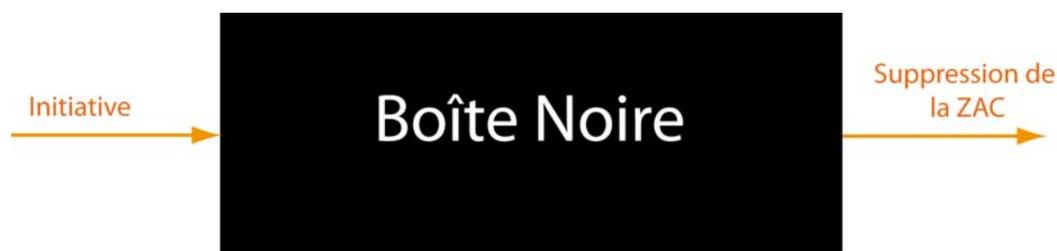


Schéma 3 - La boîte noire appliquée à la ZAC

Réalisation : Maxime Douche.

L'entrée de départ d'une ZAC est ce que l'on appelle l'initiative. Par initiative on entend « l'action de proposer, de commencer quelque chose »². L'initiative est l'étape nécessaire pour lancer les études préalables et donc pour commencer la zone d'aménagement concerté. Ici l'initiative ne doit pas être comprise comme une décision indépendante des études futures. En général l'initiative est prise lorsque qu'il y a déjà eu des études internes préalables permettant de définir si la zone d'aménagement concerté est possible et permettant de choisir la procédure ZAC parmi les autres procédures d'aménagements opérationnels (voir *Tableau 2 - Les grandes caractéristiques des procédures d'aménagement, p16*).

La « sortie » de la ZAC est au contraire beaucoup plus floue, en effet l'objectif final d'une ZAC est de construire des bâtiments (équipements, logements, commerces) mais aussi des infrastructures. Les précédentes modélisations de la ZAC s'achevaient à l'approbation du dossier de réalisation alors que la fin « normale » de la ZAC est lorsque tous les bâtiments prévus par le projet sont construits. Dans notre étude nous considérerons la fin de notre modélisation lorsque le dossier de suppression de la ZAC est approuvé.

¹ LE MOIGNE J.L., 1994, *La théorie du système général : théorie de la modélisation*, Collection les classiques du réseau intelligence de la complexité, p92.

² GAREL G., 2003, *Le management de projet*, Collection Repères éditions La découverte 122p.

La ZAC peut donc être perçue comme une structure permettant de « transformer » une initiative en constructions de bâtiments à travers une boîte noire regroupant un ensemble de processus que nous allons détailler dans le second niveau de modélisation.

Il faut ici signaler que cette modélisation que nous allons détailler dans les niveaux suivants correspond à des processus clairement modélisable. Ainsi dans cette modélisation nous ne nous intéresserons pas donc aux mécanismes de financement de la ZAC qui ne peuvent être modélisable, nous expliquerons brièvement le fonctionnement global du financement de la ZAC.

2. Niveau 2 : Les grandes étapes juridiques

Ce niveau suivant ajoute les grandes étapes dites ici juridiques de la ZAC, il correspond globalement à la modélisation conçue dans les guides professionnels.

Comme nous venons de le montrer précédemment la ZAC est une procédure fortement réglementée par le Code de l'urbanisme, ainsi plusieurs phases sont obligatoires pour créer et réaliser la ZAC. Ces phases permettent d'accorder une longue place aux études nécessaires et essentielles à la bonne réalisation de la ZAC.

Cette modélisation représente les étapes essentielles les plus importantes de la ZAC.

La procédure juridique prévoit plusieurs grandes phases que nous allons ici aborder :

- L'initiative
- L'adaptation du PLU
- Les études préalables
- La concertation
- Les consultations
- Le dossier de création
- Les études pré opérationnelles
- Le dossier de réalisation

Ces processus que nous allons détaillés correspondent à la modélisation suivante de la ZAC (voir *Schéma 4 - Modélisation des grandes phases de la procédure ZAC, p32*).

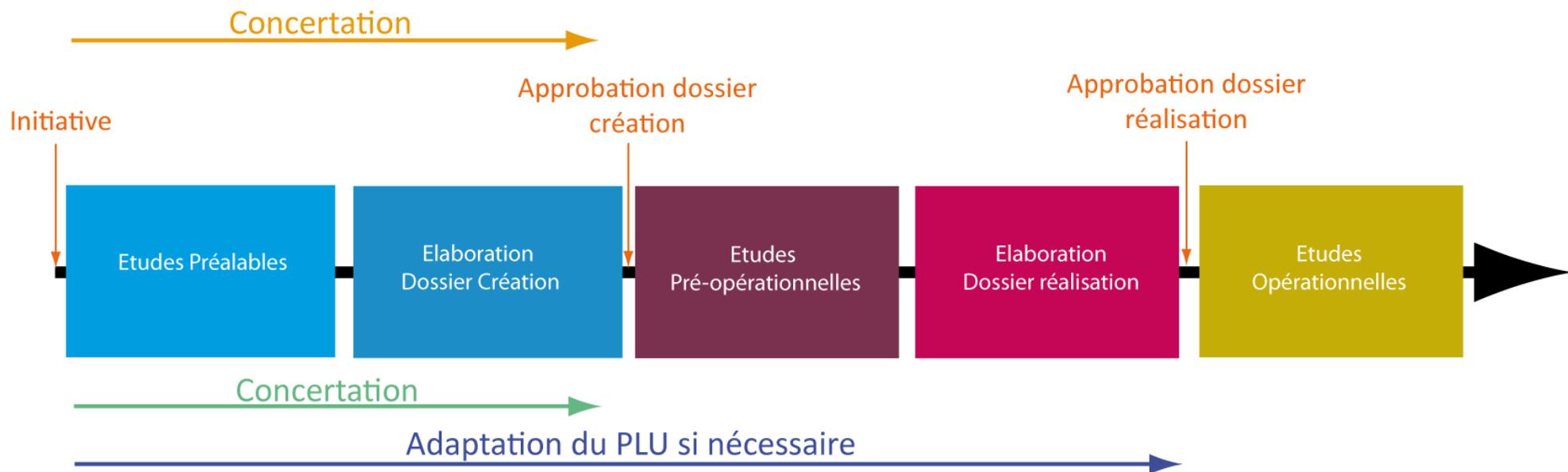


Schéma 4 - Modélisation des grandes phases de la procédure ZAC

Réalisation personnelle

21. L'initiative

Il faut rappeler que la ZAC est une opération d'initiative publique. Plusieurs acteurs ayant des compétences différentes peuvent se superposer dans le processus de la ZAC.

Dès le stade de l'initiative il faut distinguer la personne publique compétente pour prendre l'initiative, ou approuver la création de la ZAC.

Le Code de l'urbanisme prévoit que les personnes compétentes pour initier une ZAC peuvent être les suivantes :

- L'Etat ou un de ses établissements publics d'aménagement (EPA),
- Une collectivité territoriale : régions, départements, communes, EPCI,
- Les établissements ou les organismes publics ayant vocation de part la loi ou leurs statuts à initier une ZAC : OPAC, OPHLM, CCI...

INITIATIVE	
Personne compétente	Modalités
Etat ou EPA	Décision du conseil d'administration
Région/département ou un de leur établissement public	Délibération de l'organe délibérant
Commune ou EPCI si compétente en matière d'urbanisme	Délibération de l'organe délibérant
Etablissement public local (OPHLM, OPAC...)	Délibération du conseil d'administration

Tableau 3 - Compétence des personnes publiques concernant l'initiative

Réalisation : Maxime Douche.

22. L'adaptation du PLU

Il faut rappeler que précédemment à la loi SRU, il était possible de déroger aux règlements du POS grâce au document dérogatoire qu'était le PAZ. Depuis cette loi ce sont les règles du PLU qui doivent être adaptées. Nous expliquerons les différentes procédures d'adaptation du PLU dans le niveau 3.

23. Les études préalables

Les études préalables ont pour but de définir les principales caractéristiques de l'opération engagée et de préparer le dossier de création. Elles sont indispensables pour apprécier et analyser les réalités inhérentes du site, définir globalement le programme, connaître le marché, l'insertion urbaine, etc.

Plus précisément les études préalables ont pour objectif de définir le programme des besoins de constructions (infrastructures et superstructures) du futur projet.

Les différentes études induites dans les études préalables sont¹ :

- **Les études de programmation et de composition urbaine** permettent de définir les besoins de constructions nécessaires sur le périmètre de la ZAC (logements, commerces etc.). Les grandes orientations de la zone et les principes d'aménagement seront étudiés d'un point de vue paysager, et urbain.
- **Les études de faisabilité économique** de l'opération permettront d'apprécier globalement l'équilibre ou non de l'opération. Ces études doivent permettre d'analyser les besoins de constructions au niveau de l'agglomération ou de la commune, d'analyser le marché immobilier.
L'appréciation des coûts d'aménagement est très importante car permet de définir le coût des acquisitions foncières mais aussi des travaux de démolitions, de remise en état des sols ou de dépollution. Le coût des équipements publics prévus par l'opération ainsi que des infrastructures (voirie, réseaux, espaces verts...) doit être préétabli.
- **Les études de faisabilité technique** de l'opération analyseront le futur projet vis-à-vis des contraintes techniques du site. Ainsi les études porteront sur la desserte technique du site (assainissement, réseaux divers, voirie ...). D'autres études devront porter sur l'analyse du site d'un point de vue hydrologique, géologique, des pollutions, des installations classées, de la loi sur l'eau, l'archéologique.
- Une part importante des études préalables concerne **les études environnementales et d'impact du projet** dans son milieu. Ces études visent à déterminer les points faibles et les points forts du projet sur son environnement (biodiversité, paysage, l'eau, l'hygiène, le patrimoine, etc.). Ces études visent dans un premier temps à donner un état des lieux puis à améliorer dans un second temps le projet en cours.

Ainsi si les études techniques prévoient de renforcer le coût des travaux d'infrastructures, ceci devra être réévalué dans les études de faisabilité économique.

24. La concertation

L'article L.300-2 du Code de l'urbanisme définit la concertation de la façon suivante :

« Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les personnes concernées dont les représentants de la profession agricole avant toute création d'une zone d'aménagement concerté »

Les personnes publiques à l'initiative de la ZAC doivent se réunir pour définir les modalités de la concertation. Mais si ces personnes publiques ne sont pas une commune alors elles doivent avoir un avis de cette même commune pour lancer la consultation.

¹ DEMEURE S. & MARTIN J.Y. & RICARD M., 2008, *La ZAC : réalisation financement commercialisation*, Guides juridiques éditions Le Moniteur, p44-46.

La concertation doit se dérouler avant que le projet ne soit arrêté dans son programme et ses principales caractéristiques.

Le Code de l'urbanisme ne définit aucune modalité concernant la concertation. Ainsi la personne publique initiatrice de la ZAC est libre de choisir les modalités qui lui semblent les plus appropriés. En général les différentes modalités de la concertation sont les suivantes¹ :

- Annonces dans des journaux locaux
- Réunions publiques
- Exposition

A l'issue de la concertation la personne publique qui a pris l'initiative de la ZAC doit dresser un bilan de la concertation.

25. Les consultations

Les consultations ne sont pas obligatoires mais conseillées pour éviter tous blocages ultérieurs². Ces consultations doivent permettre d'anticiper tous problèmes pouvant avoir un impact sur le déroulement « normal » de la ZAC. Ces consultations facultatives doivent se dérouler parallèlement à la concertation. Ces consultations doivent permettre de compléter les études préalables selon l'avis des organismes consultés suivants :

a) L'archéologie

La consultation de la DRAC, en matière d'archéologie est fortement souhaitée. En effet la découverte de fouille sur le site d'une ZAC entraîne des impacts financiers mais aussi techniques, qu'il vaut mieux avoir pris en compte le plus tôt possible.

b) La protection du patrimoine historique

La décision de création d'une ZAC, entraîne la création d'un projet d'aménagement ainsi la zone d'aménagement concerté n'est pas soumise à l'avis d'un ABF. L'avis de l'ABF intervient au stade du permis de construire s'il a lieu de donner son avis (zone protégée).

Il paraît toutefois judicieux de soumettre le projet d'aménagement à l'avis de l'ABF pour éviter tous éventuels rejets ultérieurs des permis de construire. Il s'agira à travers cette consultation de bien vérifier que l'ABF ne rejette pas le projet.

c) Les activités commerciales

Lorsque le programme prévoit des surfaces commerciales qui seront assujetties à l'autorisation de la commission départementale de l'équipement commercial (CDEC), il est conseillé de consulter préalablement la CDEC lors de l'élaboration du programme.

¹ SCET, 2007, *Mémento de l'aménagement*, Guide du réseau Edition SCET Intersem, p23.

² SCET, 2007, *Mémento de l'aménagement*, Guide du réseau Edition SCET Intersem, p21.

Mais globalement mis à part les ZAC à vocations commerciales, les ZAC ne sont pas soumises à l'autorisation de la CDEC, même si elles prévoient des surfaces commerciales.

d) La DIREN

La DIREN peut être associée lors des études préalables pour élaborer conjointement l'étude d'impact notamment pour recenser les ZNIEFF, ZICO, et autres données concernant la pollution des sols.

e) Autres consultations

D'autres acteurs peuvent être impliqués et consultés, selon la nature du projet et de son environnement urbain, naturel, culturel. On peut ainsi citer les chambres consulaires CCI, chambres d'agriculture, des métiers, la commission des sites et des paysages, l'ONF etc.

26. Le dossier de création

Le dossier de création est élaboré grâce aux études préalables, au bilan de la concertation et aux consultations. L'article R.311-2 du Code de l'urbanisme définit son contenu. D'après cet article, le dossier de création doit comporter :

- Un rapport de présentation
- Un plan de situation
- Un plan de délimitation
- Une étude d'impact
- Le régime de la ZAC au regard de la TLE

a) Le rapport de présentation

Le rapport de présentation vise à justifier l'opération de la ZAC et à montrer sa cohérence vis-à-vis des besoins de la commune exprimés dans le PLU.

Le rapport exposera de plus de manière descriptive l'état initial du site, son environnement. Un premier programme peut être décrit, c'est-à-dire les grandes orientations données à la ZAC. Le rapport de présentation doit donc être succinct et être considéré surtout comme un rapport de justification.

b) Le plan de situation

Le plan de situation a pour objet de situer l'opération dans la ville ou l'agglomération. La localisation de la ZAC dépendra soit des études préalables qui auront défini l'emplacement approprié soit d'un choix imposé lors de l'initiative de la ZAC. Dans tous les cas, la localisation doit être conforme avec les orientations du PLU et du SCOT, de son impact sur son environnement et de son coût de réalisation.

c) Le plan de délimitation

Ce plan sert à définir précisément les parcelles situées dans le périmètre de la ZAC. Grâce à celui-ci on peut ainsi déterminer les parcelles qui devront être acquises pour réaliser l'opération. Le périmètre de la ZAC n'est pas obligatoirement en un seul tenant, c'est ce que l'on appelle une ZAC multi-site.

d) L'étude d'impact

L'étude d'impact constitue le volet le plus déterminant du dossier de création. Le contenu de l'étude d'impact est défini dans l'article R.122-3 du Code de l'environnement. Deux objectifs sont demandés à cette étude :

- Aider le maître d'ouvrage à concevoir le projet en tenant compte de son environnement et à les éclairer sur les décisions à prendre concernant la ZAC.
- Informer le public du projet et de ses conséquences sur l'environnement

L'étude constitue une analyse qui doit être fait à plusieurs échelles, au niveau de l'agglomération, du quartier et du site de la ZAC.

Selon le Code de l'environnement l'étude d'impact doit comporter :

- Une analyse de l'état initial du site et de son environnement, notamment concernant les richesses naturelles et les espaces naturels agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs affectés par cet aménagement.
- Une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement. Elle portera sur la faune et la flore, les paysages, l'eau, l'air, les nuisances, la santé, la sécurité etc. Tous les points positifs et négatifs qui vont résulter du projet sur son environnement.
- Une justification des raisons de la création et des choix retenus de la ZAC au regard de l'impact environnemental du projet.
- Les mesures compensatoires pour supprimer ou réduire les conséquences sur l'environnement.
- Une analyse des moyens mis en place pour évaluer les effets du projet sur l'environnement
- Un résumé non technique destiné au public devra être prévu.

e) Le régime de la ZAC au regard de la TLE

Le dossier de création doit indiquer si la ZAC est éligible ou non au regard de la taxe locale d'équipement (TLE). Les conditions d'application dépendent des équipements visés dans l'annexe du code général des impôts¹.

¹ SCET, 2007, *Mémento de l'aménagement*, Guide du réseau Edition SCET Intersem, p47.

27. Les études pré-opérationnelles

Les études pré-opérationnelles commencent après la création de la ZAC. Elles viennent compléter et approfondir les études préalables et donc le dossier de création. Ces études doivent permettre d'élaborer le dossier de réalisation.

Ces études portent ainsi sur¹ :

- La définition détaillée des conditions de réalisation de la ZAC : étude plus fine concernant la programmation des équipements publics et du dossier de réalisation mais aussi permettant de définir les modalités prévisionnelles de financement.
- La définition du programme global des constructions.
- L'approfondissement des spécificités et règles urbaines du futur projet.
- Un complément à l'étude d'impact devra être établi du fait des éléments non connus lors des études préalables. En effet certains éléments lors de ces études n'étaient pas encore précisément détaillés comme l'organisation urbaine, le programme des équipements publics.
- Etude de sécurité des habitants, pour toutes agglomérations de plus de 100 000 habitants ou tous projets de plus de 100 000 mètres carrés SHON.
- Loi sur l'eau² : la procédure d'autorisation au titre de la loi sur l'eau est indépendante mais nécessaire, elle doit lui être simultanée. Il s'agira ici de recenser les travaux ou ouvrages nécessaires, susceptibles d'être soumis aux dispositions de cette loi. De plus une étude sur les ruissellements des eaux, la rétention devra être prévue.

28. Le dossier de réalisation

Le contenu du dossier de réalisation est défini dans l'article R.311-7 du Code de l'urbanisme :

- Un programme des équipements publics
- Un programme des constructions
- Les modalités prévisionnelles de financements
- Les compléments à l'étude d'impact

a) Le programme des équipements publics

Dans ce programme, il est prévu de décrire l'ensemble des équipements publics prévus dans la ZAC. Pour chaque équipement il sera mentionné le maître d'ouvrage, le gestionnaire ainsi que la répartition du financement de chaque équipement pour chaque intervenant.

Pour chaque équipement, un descriptif sommaire sera donné ainsi que leur localisation. Il faut ici préciser que ces équipements peuvent aussi bien être des espaces publics que des infrastructures. Les équipements de types superstructures apparaîtront dans le programme des constructions.

¹ DEMEURE S. & MARTIN J.Y. & RICARD M., 2008, *La ZAC : réalisation financement commercialisation*, Guides juridiques éditions Le Moniteur, p48-50.

² Loi sur l'eau du 3 janvier 1992

b) Le programme global des constructions

Le dossier de création prévoyait un programme prévisionnel, le dossier de réalisation comporte un programme détaillé de l'ensemble des constructions prévues. De même que le programme des équipements publics, il faut préciser le nombre de bâtiments suivant leur typologie, leur destination, leur surface, leur mode de financement etc.

c) Les modalités prévisionnelles de financement

A travers ce document les recettes et dépenses prévisionnelles doivent être consignées. L'échelonnement de cette prévision doit permettre de mieux prendre en compte les frais financiers et le décalage en fin d'opération entre les dépenses et les recettes.

La participation de la personne publique doit être prévue dans ce document si la ZAC est réalisée dans le cadre d'une convention d'aménagement.

d) Les compléments à l'étude d'impact

Ces études compléteront l'étude d'impact du dossier de création en s'attachant aux impacts sur l'environnement, du programme des équipements et des constructions lorsque ceux-ci n'étaient pas clairement définis au stade du dossier de création.

29. Coordination de l'ensemble des processus

Comme le montre la modélisation précédente (*Schéma 4 - Modélisation des grandes phases de la procédure ZAC, p32*) certaines actions ne peuvent démarrer avant que certaines ne soient finies ou aient démarré. Ainsi nous rappellerons les interfaces entre ces différents processus principaux formant la procédure ZAC.

L'initiative est l'action qui enclenche la procédure ZAC. La concertation, les consultations, les études préalables et l'adaptation du PLU commencent après la phase initiative.

Le dossier de création est élaboré à partir des études préalables, des consultations et de la concertation. Les études pré-opérationnelles commencent lorsque le dossier de création est approuvé. Ces études servent à élaborer le dossier de réalisation.

3. Niveau 3 : Modélisation fine de la ZAC

Ce niveau de modélisation sera plus fin. Par rapport au niveau précédent, on intégrera ici les processus de décision qui n'apparaissaient pas dans le niveau 2. De plus nous ferons apparaître les modalités de réalisation des études à travers le Code des marchés publics. Pour chaque processus principaux précédents, nous détaillerons si nécessaire les sous-processus et les interactions entre eux.

Le niveau intégrera des processus et étapes nouveaux qui n'apparaissaient pas dans le niveau 2 notamment après l'approbation du dossier de réalisation comme l'acquisition ou la cession des terrains.

31. Compétences et approbation des dossiers de la ZAC

La ZAC, comme nous venons de l'expliquer précédemment est une procédure où les décisions sont importantes et très réglementées. Ce système est complexe et nécessite donc un récapitulatif des compétences des différentes personnes publiques à l'initiative de la ZAC et les personnes en charge d'approuver les dossiers de réalisation et de création.

Le dossier de création doit être approuvé par l'organe délibérant de la personne à l'initiative de la ZAC. Si cette personne n'est pas compétente pour créer la ZAC alors la personne compétente doit approuver la création de la ZAC.

Le dossier de réalisation doit être approuvé par la personne à l'initiative de la ZAC. Mais le programme des équipements publics doit être approuvé par la personne compétente qui varie en fonction de la personne qui a pris l'initiative de la ZAC.

Pour mieux comprendre ces subtilités de compétences, le tableau suivant (*Tableau 4 - Tableau des compétences des personnes publiques, p41*) servira à mieux comprendre les personnes publiques compétentes.

INITIATIVE		DOSSIER DE CREATION		CREATION DE LA ZAC		DOSSIER DE REALISATION		PROGRAMME DES EQUIPEMENTS PUBLICS	
Personne compétente	Modalités	Personne compétente	Modalités	Personne compétente	Modalités	Personne compétente	Modalités	Personne compétente	Modalités
Etat ou EPA	Décision du conseil d'administration	Idem initiative	Idem initiative	Idem initiative	Décision du conseil d'administration	Idem initiative	Idem initiative	Idem initiative	Idem initiative
Région /département ou un de leur établissement public	Délibération de l'organe délibérant	Idem initiative	Arrêté après avis du conseil municipal ou de l'EPCI	Préfet	Arrêté préfectoral après avis de l'organe délibérant	Idem initiative	Idem initiative	Préfet	Arrêté après avis du conseil municipal ou de l'EPCI
Commune ou EPCI si compétente en matière d'urbanisme	Délibération de l'organe délibérant	Idem initiative	Délibération de l'organe délibérant	Idem initiative	Délibération de l'organe délibérant	Idem initiative	Idem initiative	Idem initiative	Délibération de l'organe délibérant
Etablissement public local (OPHLM, OPAC...)	Délibération du conseil d'administration	Idem initiative	Délibération du conseil d'administration	CM ou organe délibérant de l'EPCI	Délibération du CM ou de l'organe délibérant de l'EPCI	Idem initiative	Idem initiative	Conseil municipal ou EPCI	Délibération du CM ou organe délibérant de l'EPCI

Tableau 4 - Tableau des compétences des personnes publiques

Source : SCET, 2008, *Guide juridique des ZAC*, Guides du réseau Edition SCET Intersem, p11, 25, 27.

Réalisation : Maxime Douche.

32. Adaptation du PLU

Comme nous l'avons montré précédemment, l'adaptation du PLU est envisageable lorsque différents cas de ZAC se présentent. Plusieurs cas peuvent engendrer une adaptation du PLU :

- ZAC située dans un secteur inconstructible (zone N, A, AU non constructible).
- Besoin de changer les règles d'urbanisme en vigueur du PLU
- Les orientations d'aménagement ne sont pas compatibles avec ceux de l'opération souhaitée.

Cette adaptation du PLU est indépendante de la procédure ZAC, le code ne prévoit aucune obligation d'enchaîner ces deux procédures. Néanmoins il faut que cette adaptation soit réalisée avant l'approbation du dossier de réalisation. Il est donc conseillé de mener simultanément les deux procédures (ZAC et adaptation du PLU).

Plusieurs procédures sont envisageables :

- La modification
- La révision
- La révision simplifiée
- La mise en concordance par voie de DUP
- La mise en concordance par voie de déclaration de projet

On peut synthétiser les critères de choix des différentes procédures à travers le tableau suivant.

PROCEDURES	CONDITIONS DE MISE EN APPLICATION	CONCERTATION	DELAI THEORIQUE
Modification	- Absence d'atteinte à l'économie générale du PADD + Aucun effet de réduire un espace boisé ou agricole classé	Oui	6 mois
Révision	- ZAC située dans une zone boisée, agricole, naturelle classée + Risques graves de nuisances Ou porte atteinte à l'économie générale du PADD	Oui	18 mois
Révision simplifié	- Réalisation d'une opération présentant un intérêt général pour la commune - Opération d'extension des zones constructibles ne portant pas atteinte à l'économie générale du PADD	Oui	8 mois
DUP	- Nécessité de faire déclarer le projet d'utilité publique pour permettre l'acquisition des terrains + Document incompatible avec le projet poursuivi	Non	16 mois
Déclaration de projet	- Nécessité de faire déclarer le projet d'intérêt général + document incompatible avec le projet poursuivi	Non	6 à 8 mois

Tableau 5 - Les différentes procédures d'adaptation du PLU

Réalisation : Maxime Douche.

Plusieurs personnes peuvent être associées à la mise en concordance du PLU, ces personnes publiques associées, terme utilisé dans le schéma suivant (*Schéma 5 - Les différentes procédures d'adaptation du PLU et leurs articulation avec la procédure ZAC, p43*), peuvent ainsi être le président du Conseil Régional, le président du Conseil Général, le président de l'EPCI, les présidents de CCI, PNR ou autres organismes.

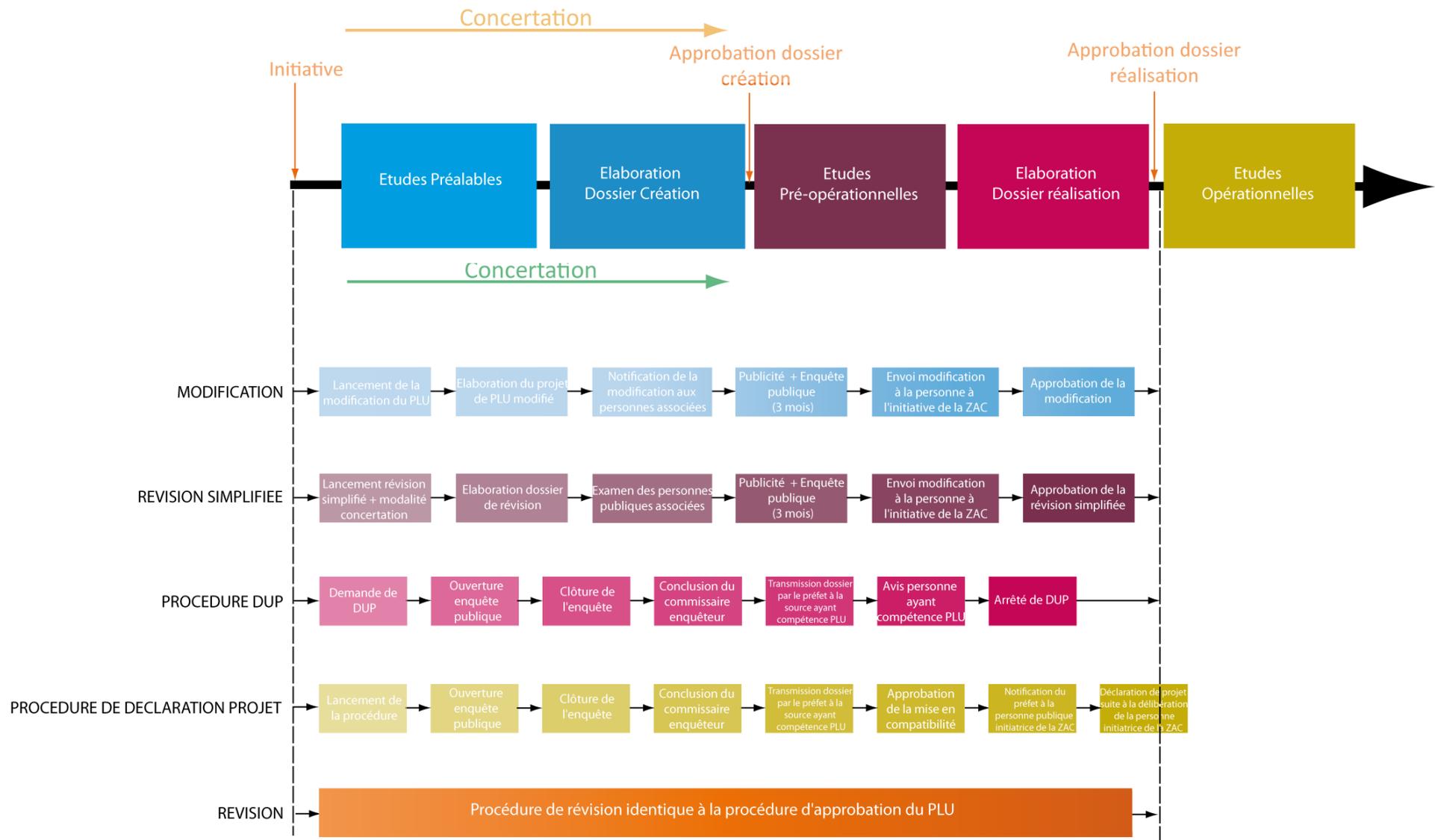


Schéma 5 - Les différentes procédures d'adaptation du PLU et leurs articulation avec la procédure ZAC

Source : SCET, 2008, *Guide juridique des ZAC*, Guides du réseau Edition SCET Intersem, p33-38

Réalisation : Maxime Douche.

33. Mode de réalisation des études préalables

La personne qui a pris l'initiative de la zone d'aménagement concerté peut choisir le mode de réalisation des études préalables. Elle peut faire réaliser ces études par ses services techniques s'ils sont compétents pour assurer ces études et s'ils sont disponibles. Ces études peuvent aussi être confiées à un aménageur public ou privé dans le cadre d'un marché de service.

a) Réalisation par une tierce personne

Pour confier ces études à une personne tierce, la personne publique doit appliquer les dispositions du Code des marchés publics dans le cadre d'un marché de service. En général ce marché prévoit que le professionnel réalise le dossier de création. Ce marché public est financé par la personne publique à l'initiative de la ZAC.

Il faut noter que dans le cas d'une réalisation des études préalables par un prestataire extérieur, celui-ci ne peut participer à la réalisation opérationnelle de la ZAC. Cette dissociation entre les études préalables et la réalisation de la ZAC permet de garantir l'objectivité des études préalables¹.

b) Réalisation par la personne publique

L'élaboration des études préalables par la personne publique à travers ses services techniques nécessitent que ceux-ci soient aptes à réaliser une telle étude (environnementale, urbaine, technique etc.).

Les services de la personne publique peuvent être aidés par un assistant à maître d'ouvrage (AMO) à travers un contrat par lequel un maître d'ouvrage public fait appel aux services d'une personne publique ou privée pour faire les études nécessaires à la réalisation d'un projet. Ces services peuvent faire appel à un AMO lorsque le maître d'ouvrage ne possède pas de compétence dans un domaine bien particulier, ou en terme de gestion de projet.

34. Organisation des études préalables

Comme nous l'avons montré au niveau 2 de la modélisation, les études préalables permettent de constituer le dossier de création. Ces études portent sur un projet très détaillé. Les études préalables regroupent des études diverses portant sur des aspects différents que nous avons cités précédemment. Elles ne peuvent être construites séparément, il existe une certaine logique dans le déroulement de ces études.

Les études préalables se déroulent souvent de la manière suivante :

- Diagnostic général
- Pré programme

¹ DEMEURE S. & MARTIN J.Y. & RICARD M., 2008, *La ZAC : réalisation financement commercialisation*, Guides juridiques éditions Le Moniteur, p44-45.

- Scenarii, plan de composition et programme
- Elaboration du dossier de création

Il faut signaler ici que cette décomposition des études nécessaires au stade des études préalables n'est pas réglementée par loi. Elle peut être caractérisée de professionnelle car correspond à une répartition classique des études.

Néanmoins la répartition entre ces différentes phases ne peut être ordonnée aussi strictement, il existe une certaine souplesse dans l'articulation de ces études. Des ajustements sont ainsi prévus entre les différentes phases.

a) Diagnostic général

La première étape consiste à analyser l'état initial du site dans lequel s'inscrit la future ZAC. A travers ce diagnostic sera analysé le contexte économique, social, urbain de la ville et du site. L'étude portera ainsi plus en détail sur les grandes caractéristiques urbaines, sociales de la ville ainsi que sur les besoins de la ville (équipements, logements, parc jardins, bureaux, industries, commerces...).¹ Ce diagnostic portera aussi sur les réseaux techniques environnants, et du milieu naturel (topographie, géologie, espaces naturels, risques).

b) Scenarii et programme

Suite à ce diagnostic, un programme préalable peut être élaboré. Ce programme peut indiquer les grandes orientations d'aménagement (nombre de logements, surfaces dédiées à chaque type d'activités prévues sur la zone).

Différents scénarios d'aménagement sont ensuite envisagés, ces scénarii sont analysés selon des critères propres à chaque ZAC (urbain, environnemental, foncier...). Un scénario est finalement choisi permettant d'élaborer un premier plan d'orientation. Ce programme et ce plan vont ensuite être analysés d'un point de vue technique, foncier afin de déterminer si ce projet est faisable.

On peut remarquer que cette organisation des études préalables ne correspond pas totalement aux différentes études détaillées dans le niveau 2, ceci correspond à la souplesse et aux ajustements qui doivent être mis en place entre les différentes études.

c) Dossier de création

Comme nous l'avons écrit précédemment, ces études préalables serviront à élaborer le dossier de création. La constitution obligatoire selon la loi (voir niveau 2 de la modélisation) du dossier de création correspond ainsi aux différentes études détaillées précédemment comprises dans les études préalables.

¹ DEMEURE S. & MARTIN J.Y. & RICARD M., 2008, *La ZAC : réalisation financement commercialisation*, Guides juridiques éditions Le Moniteur, p44.

35. Délibération du dossier de création

Le dossier de création une fois produit est confronté à la personne ou l'organe compétent pour délibérer de la création de la ZAC (Voir *Tableau 4 - Tableau des compétences des personnes publiques*, p41).

Il faut rappeler que la personne publique à l'initiative de la ZAC approuve ou non le dossier mais si cette personne n'a pas les compétences pour créer la ZAC alors c'est à la personne publique dont les compétences le prévoit d'approuver ou non la ZAC. C'est cet acte qui engendre la création de la ZAC.

La création de la ZAC statue le périmètre, le programme global prévisionnel des constructions.

L'acte de création doit être affiché soit en mairie soit au siège de l'EPCI pendant un mois. De plus cet acte doit être publié dans un journal local.

36. Mode de réalisation de la ZAC

La loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement a considérablement modifié les modes de réalisation de la ZAC. Selon cette loi, l'article L.311-5 du Code de l'urbanisme autorise la personne publique à l'initiative de la ZAC de conduire elle-même la réalisation de la ZAC ou de la concéder à un aménageur public, privé ou semi public.

Le Code de l'urbanisme prévoit ainsi deux modes de réalisation de la ZAC :

- La réalisation directe de la ZAC par la personne publique à l'initiative de la ZAC,
- La réalisation concédée dans le cadre d'une concession d'aménagement

Il faut noter que les études pré-opérationnelles et opérationnelles relèvent du régime applicable à la concession d'aménagement. Il est généralement prévu dans la concession d'aménagement que les études pré-opérationnelles soient effectuées par le concessionnaire.

Le conseil d'Etat¹ a jugé que la passation d'une convention d'aménagement ne pouvait précéder l'approbation du dossier de création. Néanmoins la jurisprudence considère qu'il faut signer cette concession après l'approbation du programme des équipements publics. Ainsi « *les études qualifiées de pré-opérationnelles au sens où l'aménageur désigné produit des études qui si elles sont adoptées par la commune conduiront à l'approbation du dossier de réalisation et à la signature de la convention de réalisation de la ZAC avec l'aménageur* »². Un pré contrat de concession est signé entre le concessionnaire et le concédant après la désignation du concessionnaire, le traité de concession est quant à lui signé après l'approbation du dossier de réalisation et du programme des équipements publics. Ainsi les études pré opérationnelles sont à la charge du concessionnaire.

¹ Arrêt du Conseil d'Etat, 8 décembre 2004, *Société Eiffel Distribution*, BJDU 1/2005, p33

² DEMEURE S. & MARTIN J.Y. & RICARD M., 2008, *La ZAC : réalisation financement commercialisation*, Guides juridiques éditions Le Moniteur, p132.

On peut synthétiser les caractéristiques principales de ces différents modes de réalisation par le tableau suivant. A travers ces caractéristiques la personne publique concédante peut ainsi choisir le mode de réalisation selon ces attentes et souhaits.

CRITERES	REGIE	CONCESSION
Responsabilité et risque financier	Financement par la collectivité Risque financier : ouverture d'un budget annexe	Possibilité de verser des participations au coût de l'opération conformément au traité de concession Risque financier à la charge de l'aménageur
Financement de l'opération	Financement par la collectivité	Financement par l'aménageur Possibilité de participation du concédant Avances possibles si aménageur est une SEM
Budget	Inscription des dépenses dans le budget de la structure	Inscription du montant de participation dans le budget du concédant
Fiscalité	TVA de droit commun	TVA dépenses/recettes récupérée par l'aménageur Bénéfice du FCTVA lors de la remise des équipements publics pour la collectivité
Acquisitions	Acquisition doit être approuvée par délibération de l'organe délibérant	SEM : obligation de consulter France Domaine Aménageur privé : aucun formalisme
Ventes	Vente doit être approuvée par délibération de l'organe délibérant	Vente obéissant aux règles de droit privé Obligation de CCCT approuvée
Réalisation des équipements publics	Equipements réalisés sous maîtrise d'ouvrage de personne publique compétente	L'aménageur peut être maître d'ouvrage des équipements
Modes de passation des marchés	Contrats passés dans le respect du Code des marchés publics	SEM : conformément à l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées Autre aménageur : contrat d'étude, de maîtrise d'ouvrage ou de travaux sont soumis à une procédure de publicité et de mise en concurrence
Contrôle de la collectivité	Contrôle direct	Compte rendu financier portant sur les participations, CRACL Porte sur les aspects financiers et comptables de l'opération. Doit être soumis à la délibération de l'organe délibérant du concédant.

Tableau 6 - Caractéristiques essentielles des modes de réalisation de la ZAC

Source : DEMEURE S. & MARTIN J.Y. & RICARD M., 2008, *La ZAC : réalisation financement commercialisation*, Guides juridiques éditions Le Moniteur, p107-137.

Réalisation : Maxime Douche.

a) La réalisation directe de l'opération

Pour le reste de l'exposé nous utiliserons le terme de réalisation en régie, qui correspond à ce mode réalisation directe par la personne publique. L'article L.311-5 du Code de l'urbanisme prévoit que :

« L'aménagement et l'équipement de la zone sont conduits directement par la personne publique qui a pris l'initiative de sa création »

Cette personne publique peut-être un établissement public ou une collectivité publique. On définit plusieurs types de réalisation en régie :

- La régie communale/intercommunale
- Le contrat in house

Dans les différents types de régie, la collectivité garde la responsabilité globale ainsi que le risque financier.

(i) La régie communale/intercommunale

La régie communale ou intercommunale est dotée de la personnalité morale, de l'autonomie financière. La collectivité doit ainsi ouvrir un budget annexe propre à la régie. Le coût de l'opération est bien distinct du budget de la commune.

Le compte de la régie doit être examiné annuellement par une commission spécifique.

(ii) Les contrats in house

Les contrats in house sont définis par l'article L.300-5-2 du Code de l'urbanisme :

« Les dispositions du deuxième alinéa de l'article L.300-4¹ (...) ne sont pas applicables aux concessions d'aménagement conclues entre le concédant et un aménageur sur lequel il exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités avec lui ou le cas échéant les autres personnes publiques qui le contrôlent. »

Un contrat in house est un contrat où on considère que le prestataire du service bien que juridiquement distinct du pouvoir adjudicateur est assimilé à un service de ce dernier². Ce type de contrat ne rentre pas dans le champ d'application du Code des marchés publics. Les SEM ne peuvent rentrer dans le champ d'application des contrats in house sauf les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA).

b) La concession d'aménagement

Dans le Code de l'urbanisme, l'article L.300-4 définit la concession d'aménagement comme un contrat par lequel l'Etat, les collectivités territoriales ou les établissements publics d'aménagement peuvent confier à un aménageur la réalisation d'une opération sans opérer de distinctions dans le type d'aménageur (public, privé).

L'aménageur peut bénéficier de prérogatives de puissance publique comme le droit de préemption ou d'expropriation.

La concession d'aménagement exige que le concessionnaire soit rémunéré à partir des résultats substantiels de l'opération d'aménagement (vente du foncier). Ainsi une concession d'aménagement fait supporter le poids financier (perte et bénéfice). Néanmoins la collectivité peut verser des subventions qui seront prévues dans le contrat de concession.

L'article L300-4 du Code de l'urbanisme pose le principe selon lequel l'attribution d'une concession doit faire l'objet d'une mise en concurrence

¹ Article relatif aux concessions d'aménagement.

² DEMEURE S. & MARTIN J.Y. & RICARD M., 2008, *La ZAC : réalisation financement commercialisation*, Guides juridiques éditions Le Moniteur, p114.

(i) Procédure de passation

Préalablement à la passation d'une concession d'aménagement, le concédant doit publier **un avis conforme** dans un journal habilité à recevoir des annonces légales. Cet avis doit préciser la date limite de présentation des candidatures, les caractéristiques essentielles de l'opération (objet, localisation, principe de financement)¹.

Les candidats ont un mois à compter de la **publication** de l'avis pour formuler une offre. Les candidats peuvent accéder aux documents de la consultation sur demande auprès de l'autorité concédante.

Les candidatures reçues sont ensuite examinées par une **commission** constituée par l'organe délibérant à la proportionnelle. Cette commission vérifie la recevabilité de la candidature conformément aux règles et critères définis dans l'avis (CV, références, moyens humains etc.). La commission au regard des candidatures, choisie la ou les équipes selon des critères d'attribution définis. Il faut noter que c'est l'autorité compétente qui attribue la concession et non la commission. L'autorité compétente se prononce sur l'acceptation ou non du ou des concessionnaires choisis ; dans le cas d'un refus alors la procédure devra être recommencée².

L'autorité concédante peut au regard du projet, proposer une période **négociation** avec les candidats préalablement sélectionnés. Ces consultations ne peuvent modifier les caractéristiques définies dans le dossier de candidature et ne peuvent modifier radicalement l'offre des candidats.

L'organe délibérant choisi le candidat auquel sera attribuer la concession. Cette **attribution** sera basée sur la période de négociation qui aura eu lieu. Un avis d'attribution sera publié à la fin d'une procédure de passation d'une concession d'aménagement³.

(ii) Contrat de concession

Le contenu du contrat de concession est défini dans l'article L.300-5 du Code de l'urbanisme.

Ainsi il est obligatoire de figurer dans le contrat son objet, sa durée, les conditions dans lequel il peut être modifié ainsi que les modalités d'indemnisation du concessionnaire. Les conditions de prorogation et de modification du contrat de concession doivent aussi être précisées.

De plus l'aménageur doit apporter des garanties (cautions bancaires notamment) assurant en cas de défaillance de celui-ci, de conduire l'opération jusqu'à son terme.

¹ COULOMBIE H. & GRAS P. & ROSIER M., 2007, *Les nouvelles concessions d'aménagement*, Collection dossier d'experts Territorial éditions, p78

² MICHON J., 2008, *Les concessions d'aménagement*, Guides juridiques éditions Le Moniteur, p163.

³ COULOMBIE H. & GRAS P. & ROSIER M., 2007, *Les nouvelles concessions d'aménagement*, Collection dossier d'experts Territorial éditions, p92.

(iii)Clauses particulières lorsque des personnes publiques participent financièrement à l'opération

Les modalités de participation financière doivent être définies pour chaque personne publique ainsi que le montant et sa répartition ; il est aussi prévu que ces personnes exercent un contrôle technique, financier et comptable sur la participation financière qu'elles ont apporté grâce à compte rendu annuel à la collectivité locale (CRACL).

(iv)Clauses particulières des contrats de concession lorsque le concessionnaire est une SEM

Outre les clauses obligatoires à tout concessionnaire. Le code général des collectivités prévoit des dispositions particulières lorsque le concessionnaire est une SEM¹. Un compte rendu (CRACL) doit être élaboré pour la collectivité actionnaire de la SEM, même si celle-ci ne participe pas financièrement à la ZAC. Ce compte rendu doit comporter un bilan prévisionnel, un plan de trésorerie et un tableau des acquisitions et cessions immobilières.

37. Délibération du dossier de réalisation et du programme des équipements publics

De même que la délibération du dossier de création, lorsque la personne qui a pris l'initiative de la création de la ZAC est différente de l'autorité qui exerce la compétence pour créer la ZAC (*Voir Tableau 5 - Tableau des compétences des personnes publiques, p41*) celle-ci doit approuver le dossier le transmet à la personne compétente.

Le programme des équipements publics doit être approuvé par la personne compétente pour l'approuver (*Voir Tableau 4 - Tableau des compétences des personnes publiques, p41*).

Lorsque l'autorité compétente est la même que la personne initiatrice de la ZAC, elle approuve le programme des équipements publics en tant qu'autorité compétente et d'autre part l'ensemble du dossier de réalisation en tant que personne initiatrice de la ZAC.

Ces décisions distinctes doivent faire l'objet des mêmes procédures de publicité que l'acte de création de la ZAC. Ces délibérations ne peuvent être valides que si une délibération précédente a été voté concernant l'adaptation du PLU, dans le cas où une procédure d'adaptation est nécessaire.

38. Etudes opérationnelles

Les études opérationnelles font suite à l'approbation du dossier de réalisation et du programme des équipements publics. Il faut rappeler que ces études font toujours partie des études comprises dans le mode de réalisation de la ZAC, en régie ou en concession.

¹ DEMEURE S. & MARTIN J.Y. & RICARD M., 2008, *La ZAC : réalisation financement commercialisation*, Guides juridiques éditions Le Moniteur, p136-137.

Les études opérationnelles ont pour but de mettre en application de manière opérationnelle le projet prévu dans le dossier de réalisation. Ainsi ces études compléteront le dossier de réalisation d'un point de vue technique et foncier. Il faut préciser que le contenu de ces études opérationnelles ne peut être aussi clairement défini que le contenu des études préalables ou pré-opérationnelles, en effet ces études dépendent très fortement des caractéristiques de la ZAC (environnement, acteurs etc.).

Néanmoins ces études opérationnelles comprennent souvent :

- Les études de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre des équipements publics d'infrastructure réalisés dans le cadre de la zone d'aménagement concerté
- Les études de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre de l'ensemble du programme privé nécessaire à la vente du foncier : voiries, équipements privés etc.

39. Maîtrise foncière de la zone d'aménagement concerté

La maîtrise foncière constitue l'une des caractéristiques essentielles de la procédure ZAC. Une maîtrise foncière bien maîtrisée permet de respecter le planning financier et temporel de l'opération.

L'acquisition des terrains peut être préalable à l'initiative de la création de la ZAC ou peut se dérouler pendant les phases études de la ZAC. Ainsi l'acquisition peut intervenir à tout moment, néanmoins il est préférable que l'acquisition du foncier de la ZAC se face successivement avec la cession, lorsque l'aménageur est choisi.

Quatre types d'acquisitions sont possibles :

- L'acquisition à l'amiable
- L'acquisition par préemption
- L'acquisition par expropriation
- L'acquisition par délaissement

a) L'acquisition à l'amiable

L'acquisition à l'amiable est soumise à des régimes différents selon la nature de la réalisation de la ZAC. Lorsque la ZAC est réalisée en régie, l'acquisition à l'amiable doit être autorisée par délibération de l'organe délibérant après avis de France Domaine¹. L'acquisition amiable par les opérateurs privés n'est soumise à aucune contrainte réglementaire.

L'acquisition à l'amiable ne pose généralement pas de questionnement particulier, en effet celle-ci n'est soumise à aucune réglementation spécifique².

¹ Service de l'état, rassemblant la DGI et la DGCP. Il a notamment pour mission de vérifier l'acquisition, la gestion et la cession des biens domaniaux.

² DEMEURE S. & MARTIN J.Y. & RICARD M., 2008, *La ZAC : réalisation financement commercialisation*, Guides juridiques éditions Le Moniteur, p166.

b) L'acquisition par préemption

L'acquisition par préemption constitue le droit accordé à une collectivité publique ou un organisme d'acquérir par priorité dans certaines zones définies, les biens mis en vente dans le but de réaliser des opérations d'intérêt général.

Le droit de préemption permet ainsi à la commune d'acquérir des terrains au gré des opportunités qui se présentent. La procédure en milieu urbain se nomme droit de préemption urbain¹. Le DPU ne peut être mis œuvre que dans des zones préalablement délimités par la collectivité. La délibération qui fixe les zones soumises au DPU n'a pas à être motivée.

c) L'acquisition par expropriation

L'acquisition par préemption est un mode d'acquisition qui peut être caractérisé de forcé. Par cette procédure la personne publique se rend publique d'un bien qui n'était pas à la vente. Du fait de son caractère dérogatoire vis-à-vis du droit commun cette procédure doit être précédée d'une déclaration d'utilité publique (DUP).

La personne publique qui peut exproprier est celle qui a la compétence de création de la ZAC (Voir *Tableau 4 - Tableau des compétences des personnes publiques*, p41). Les aménageurs privés, suite à la loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement peuvent être désignés dans la DUP comme bénéficiaire de l'expropriation. La procédure d'expropriation notamment dû à la DUP peut durer entre six mois et un an.

d) L'acquisition par délaissement

Cette procédure est la faculté qu'à un propriétaire d'un bien situé dans le périmètre de la ZAC de demander l'acquisition anticipée de son bien en mettant en demeure la collectivité chargée d'acquérir ce bien.

Ce droit de délaissement peut entraîner une acquisition soit à l'amiable soit grâce à l'aide d'un juge.

310. Commercialisation des terrains et travaux

La commercialisation des terrains d'une ZAC peuvent s'effectuer parallèlement à l'acquisition du foncier. L'aménageur conformément à sa mission doit dans un premier temps effectuer des travaux de mise en état des sols et construire les équipements d'infrastructure, tout en commercialisant les terrains.

¹ L'acquisition peut être de trois types (droit de préemption urbain, droit de préemption des fonds de commerces, des espaces naturels). La différence des termes réside dans la nature des biens susceptibles d'être préemptés.

a) Les travaux d'aménagement

Suivant la nature de la ZAC et la spécificité de l'environnement de la celle-ci, les travaux d'aménagement peuvent être de nature très différentes. Ainsi l'aménageur devra requérir l'ensemble des autorisations nécessaire à la mise en état des sols et des travaux d'aménagement.

Si l'opération prévoit de niveler le terrain, alors cette opération incombe à l'aménageur de même que les travaux de libération des encombrants, de démolition. Il faudra ainsi obtenir des permis d'aménager, de démolition suivant la nature du projet envisagé.

De même si le dossier de création le prévoit au regard des consultations qui ont dues être engagées, les servitudes de fouilles archéologiques qui doivent être entrepris sur l'ensemble du périmètre de la ZAC sont à la charge de l'aménageur.

D'après l'article L.300-4 du Code de l'urbanisme, le concessionnaire doit assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux et d'équipements prévus dans la concession de la ZAC. Concernant la maîtrise d'ouvrage des équipements publics, celle-ci incombe normalement à la collectivité mais elle peut en déléguer la maîtrise d'ouvrage d'après la loi MOP.

Le concessionnaire est soumis à obligation concernant les marchés de maîtrise d'œuvre qu'il lance pour exécuter les travaux. Tous les aménageurs sont soumis au Code des marchés publics pour la passation de contrats d'exécution de la ZAC, sauf les aménageurs complètement privés qui disposent d'assouplissement concernant les règles de publicité et d'appel à candidatures.

Les équipements réalisés par un aménageur peuvent être remis à une collectivité après l'établissement d'un procès verbal de remise d'ouvrage.

b) La commercialisation des terrains

Les cessions de terrains à l'intérieur d'une ZAC doivent faire l'objet d'un cahier des charges. Il s'agit d'un document obligatoire d'après l'article L.311-6 du Code de l'urbanisme : *« les cessions de terrains à l'intérieur des zones d'aménagement concerté font l'objet d'un cahier des charges qui indique le nombre de mètres carrés de surface hors œuvre nette dont la construction est autorisé sur la parcelle cédée ; le cahier des charges peut en outre fixer des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales imposées pour la durée de la réalisation de la zone »*.

Le cahier des charges de cession de terrains (CCCT) doit être approuvé par le maire ou le président de l'EPCI lorsque la ZAC relève de leur compétence ou par le préfet dans les autres cas. L'approbation du CCCT lui confère un caractère réglementaire uniquement sur un lot de terrain. Des mesures de publicité devront être prévues après l'approbation du CCCT.

Le contenu du CCCT pourra comprendre l'ensemble des prescriptions complétant ou précisant le PLU sans pour autant prévoir des règles moins contraignantes que celles prévues par le document d'urbanisme¹.

Ce CCCT est opposable à toute demande de permis de construire jusqu'à l'achèvement de la ZAC. Néanmoins un permis de construire ne peut être instruit que sur la base du PLU². Le CCCT sert de base à la vente des lots fonciers, en effet la vente des terrains ne peut se faire qu'après l'approbation du CCCT ; ainsi seulement après le PC peut être instruit.

Il existe des spécificités concernant la cession des terrains acquis par voie de prérogative de puissance publique (expropriation, préemption). En effet l'utilisation de ces terrains doit correspondre à l'objet ayant justifié la décision d'acquérir ce terrain.

311. Suppression de la ZAC

La personne publique compétente pour supprimer une ZAC est celle compétente pour la création (Voir *Tableau 4 - Tableau des compétences des personnes publiques*, p41).

Pour supprimer une ZAC, un rapport de présentation doit être élaboré justifiant sa suppression. Le conseil municipal de la commune où se situe la ZAC doit délibérer concernant cette suppression. Enfin des mesures de publicité doivent être prévues concernant cette délibération.

La suppression peut intervenir à son échéance normale (construction des équipements et fin de la concession), elle peut aussi intervenir prématurément. Ceci peut arriver lorsque la personne compétente n'approuve pas le dossier de réalisation ou de création, mais aussi durant le processus opérationnel. Dans tous les cas, un dossier de suppression de ZAC doit être élaboré comme la fin classique d'une ZAC.

¹ DEMEURE S. & MARTIN J.Y. & RICARD M., 2004, *La ZAC zone d'aménagement concerté : réalisation financement commercialisation*, Guides juridiques éditions Le Moniteur, p187-188.

² DEMEURE S. & MARTIN J.Y. & RICARD M., 2004, *La ZAC zone d'aménagement concerté : réalisation financement commercialisation*, Guides juridiques éditions Le Moniteur, p192

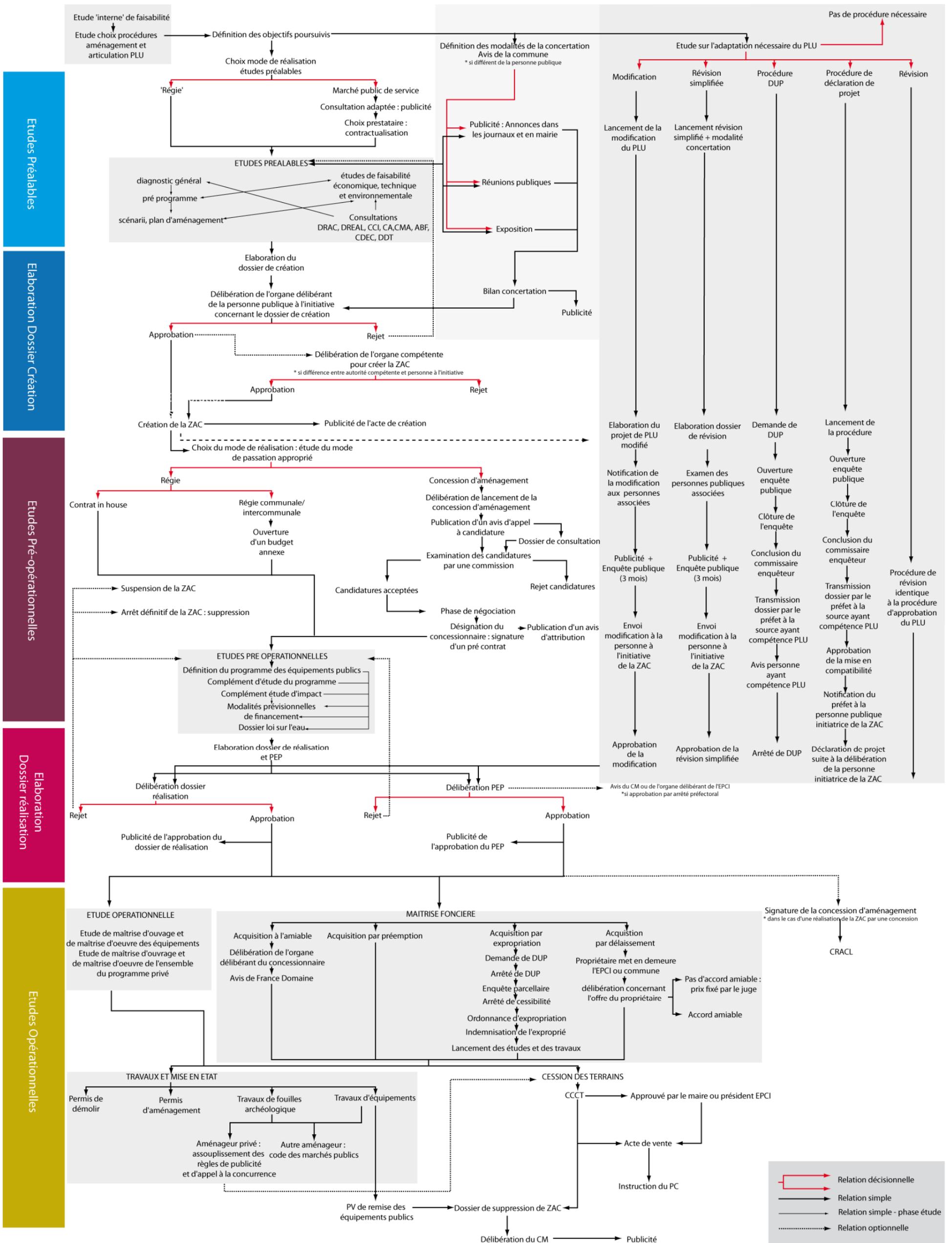


Schéma 6 - Niveau 3 de la modélisation de la ZAC

Réalisation : Maxime Douche.

4. Niveau 4 : l'intervention des acteurs

Ce niveau 4 qui fait intervenir les acteurs correspond à la problématique générale de rendre plus intelligible la ZAC. Les actions de la ZAC nécessitent le travail collaboratif de différents acteurs, mais comme nous avons pu le remarquer précédemment certains acteurs peuvent intervenir à différents niveaux et en tant que personnes différentes sur des mêmes actions. Ainsi il apparaît nécessaire de distribuer ces acteurs non par leurs typologies mais par leurs rôles en qu'acteurs dans la ZAC. Certains acteurs pourront donc être présents dans plusieurs catégories, correspondant à une dissociation des rôles dans une même structure.

4.1. Catégories d'acteurs

Cette répartition en différentes catégories d'acteurs doit permettre de mieux comprendre l'articulation entre ces acteurs à chaque processus. Les différentes catégories sont les suivantes :

- Décideurs
- Maîtres d'œuvre
- Acteurs périphériques ou consultés
- Acteurs de contrôle
- Partenaires
- Acteurs de l'immobilier et du BTP
- Société civile

a) Catégorie de 'décideurs'

Le terme 'décideurs' a été préféré au terme classique de maître d'ouvrage, car nous avons montré précédemment qu'il peut exister une dissociation entre les personnes à l'initiative de la ZAC et la personne compétente pour approuver la création de la ZAC. A travers cette catégorie de décideurs il s'agit de répertorier les acteurs qui interviennent dans les processus décisionnels. Leur fonction officielle est d'approuver les dossiers administratifs ou étapes juridiques suivant l'avancement de la ZAC.

Ce groupe d'acteurs regroupe les personnes chargées d'instruire les permis de construire, cette action bien que ne faisant pas partie de la procédure ZAC est nécessaire à introduire pour mieux comprendre l'articulation de la ZAC avec le PC.

b) Catégorie 'Maîtres d'œuvre'

A travers cette catégorie on répertorie l'ensemble des acteurs faisant les études, ou aménageant la ZAC. Cette catégorie d'acteurs participe et élabore les études préalables, pré-opérationnelles et opérationnelles. Elle participe aussi aux processus opérationnels, maîtrise foncière, cession, travaux.

c) Catégorie 'acteurs périphériques ou consultés'

Cette catégorie d'acteurs est qualifiée de périphérique car elle participe au projet mais de manière indirecte par rapport à la catégorie précédente. Elle participe grâce aux consultations que la catégorie 'maîtres d'œuvre' effectue auprès de leurs services pour effectuer les études nécessaires à la zone d'aménagement concerté.

d) Catégorie 'Acteurs de contrôle'

Ces acteurs effectuent des missions de contrôle qui ne sont pas spécifique à la ZAC mais à l'ensemble des actions juridiques. Ces acteurs vérifient selon les étapes précitées précédemment le contrôle de légalité des approbations effectuées par la catégorie 'décideurs'.

e) Catégorie 'Partenaires'

Cette catégorie d'acteurs n'intervient pas de manière directe dans le processus global de la ZAC. Cette catégorie est qualifiée de partenaire car ces acteurs financent le projet ou aident de manière indirecte le projet de la zone d'aménagement.

f) Catégorie 'Acteurs de l'immobilier et du BTP'

Cette catégorie regroupe les acteurs de l'immobilier et du BTP, ainsi ces acteurs interviennent pour acheter les terrains et effectuer les travaux nécessaires pour construire le programme prévu. Ces acteurs peuvent intervenir à la fois sur le programme public (équipements publics, infrastructures) ou les programmes privés (logements, commerces etc.).

g) Catégorie 'Société civile'

La dernière catégorie regroupe la société civile, par définition¹ c'est le corps social qui se distingue de la classe politique. La société regroupe l'ensemble des citoyens d'une commune, d'un département, d'une région ainsi que l'ensemble du milieu associatif.

Le tableau suivant (*Tableau 7 - Catégories d'acteurs et acteurs intervenants dans la ZAC*, p58) regroupe pour chaque catégorie d'acteurs précédente, les acteurs qui peuvent être associés dans ces catégories. Il synthétise ainsi l'ensemble des acteurs qui interviennent dans la procédure ZAC.

¹ COLLECTIF, 2000, *Le petit Larousse illustré 2000*, Larousse, 1784p.

CATEGORIES D'ACTEURS	ACTEURS	PRECISIONS
Décideurs	Commune/ECI	
	Département/région	
	Etat/EPA	
	EPL	OPAC, OPHLM
	Préfecture	
Maîtres d'œuvre	Services techniques de la catégorie de 'décideurs'	
	SEM	Ou SPLA
	Aménageur privé	
	Urbaniste	
	Architecte	
	Bureaux d'étude (BET)	Peut être VRD, hydraulique, environnement, énergie
	AMO	Dépend du besoin des MO
Acteurs périphériques ou consultés'	Autres acteurs	Géomètre, archéologue...
	ABF	
	DIREN	
	CCI, CMA, CA	Concernant les entreprises
	DRAC	Chargé de l'archéologie
Acteurs de contrôle	Autres acteurs	DDT, Région
	Préfecture	
	Juge administratif	
Partenaires	Autres acteurs	
	Banque	Prêts, financement
	Assureur	Garantie, assurance
Acteurs de l'immobilier et du BTP	Autres acteurs	
	Promoteurs privés	
	OPHLM, SAHLM, OPAC	
	Entreprises BTP	Chargées de la construction des équipements publics et des bâtiments prévus dans la ZAC
	Architectes	Architectes des constructions
	BET	BET structure, énergie, etc...
	Bureau de contrôle	Risques, inspections, contrôles
Société civile	Autres acteurs	
	Habitants	
	Associations	
	Autres acteurs	

Tableau 7 - Catégories d'acteurs et acteurs intervenants dans la ZAC

Réalisation : Maxime Douche.

42. Acteurs et processus principaux de la ZAC

Après avoir différencié les groupes d'acteurs intervenant sur la ZAC et les acteurs associés à ces catégories, nous allons maintenant associer ceux-ci aux processus principaux de la ZAC.

Nous ne détaillerons pas les processus de la modélisation 3, nous reprendrons les étapes principales de la procédure ZAC dans un premier temps.

CATEGORIE D'ACTEURS	INITIATIVE	ETUDES PREALABLES	ADAPTATION PLU	CONCERTATION	ELABORATION DOSSIER CREATION	APPROBATION DOSSIER CREATION	CHOIX MODE DE REALISATION	ETUDE PRE-OPERATIONNELLE	ELABORATION DOSSIER REALISATION	APPROBATION DOSSIER REALISATION	ETUDES OPERATIONNELLES	MAITRISE FONCIERE	TRAVAUX	CESSION	PERMIS DE CONSTRUIRE	SUPPRESSION ZAC
'Groupe décideurs'	X		X	X		X	X			X		X	X	X	X	X
'Maîtres d'œuvre'		X	X	X	X		X	X	X		X	X	X	X	X	
'Acteurs consultés/ périphériques'		X		X				X			X					
Acteurs de contrôle			X	X		X	X			X		X		X	X	X
Groupe Partenaires	X					X				X		X	X	X	X	
Groupe 'travaux et immobilier'													X	X	X	
Société civile				X								X			X	

Tableau 8 - Intervention des groupes d'acteurs dans la procédure ZAC

Réalisation : Maxime Douche

On remarque que les groupes d'acteurs 'groupe décideurs' et 'maîtres d'œuvre' sont les plus présents dans de nombreux processus, ce qui est normal. En effet dans ces processus principaux, le groupe 'maîtres d'œuvre' élabore les études et le groupe 'décideurs' approuve ce dossier ou tout autre document. Nous remarquons que ces processus principaux ne sont pas assez fins pour véritablement comprendre l'articulation entre les catégories d'acteurs.

Nous détaillerons donc ces processus, en trois tableaux distincts :

- Entre 'l'initiative' et 'l'approbation du dossier de création'
- Entre 'les études pré-opérationnelles' et 'les études opérationnelles'
- Les processus opérationnels

Grâce à cette répartition nous pourrions mieux comprendre la place de chaque acteur dans les processus de la procédure ZAC.

CATEGORIE D'ACTEURS	INITIATIVE	ETUDES PREALABLES								CONCERTATION			DOSSIER CREATION			ADAPTATION PLU		
	DEFINITION OBJECTIF POURSUIVI	CHOIX MODE DE REALISATION	REGIE	MARCHE DE SERVICE	DIAGNOSTIC	PRE PROGRAMME	ETUDE DE FAISABILITE	CONSULTATION	SCENARI/ PLAN	DEFINITION MODALITE CONCERTATION	REUNION, EXPOSITION, REUNION	BILAN DE CONCERTATION	ELABORATION DU DOSSIER CREATION	APPROBATION DOSSIER CREATION	APPROBATION CREATION ZAC*	ETUDE ADAPTATION DU PLU	PROCESSUS ADAPTATION	APPROBATION ADAPTATION PLU
'Groupe décideurs'	X	X	X	X						X	X	X			X	X	X	X
'Maîtres d'œuvre'			X	X	X	X	X	X	X		X		X	X			X	
'Acteurs consultés/ périphériques'										X								
Acteurs de contrôle												X		X	X			X
Groupe Partenaires	X	X											X	X				
Groupe 'travaux et immobilier'																		
Société civile											X						X	

Tableau 9 - Intervention des groupes d'acteurs entre les processus 'initiative' et 'approbation dossier de création'

Réalisation : Maxime Douche.

CATEGORIE D'ACTEURS	REALISATION ZAC					ETUDES PRE-OPERATIONNELLES			DOSSIER DE REALISATION ET PEP			ETUDES OPERATIONNELLES		
	CHOIX MODE DE REALISATION	REGIE	CONCESSION	LANCEMENT DE PROCEDURE CONCESSIONNAIRE	SIGNATURE TRAITE CONCESSION	DEFINITION PEP	COMPLEMENT ETUDE IMPACT	MODALITES FINANCEMENT	ELABORATION DOSSIER DE REALISATION	APPROBATION DOSSIER REALIATION	APPROBATION PEP	ETUDE MOE EQUIPEMENT	ETUDE MOE EQUIPEMENT	ETUDE MAITRISE DU FONCIER ET CESSION
'Groupe décideurs'	X			X	X					X	X			
'Maîtres d'œuvre'		X	X		X	X	X	X	X			X	X	X
'Acteurs consultés/ périphériques'							X							X
Acteurs de contrôle					X					X	X			
Groupe Partenaires	X									X	X			
Groupe 'travaux et immobilier'												X	X	
Société civile														

Tableau 10 - Intervention des groupes d'acteurs entre les processus 'études pré-opérationnelles' et 'études opérationnelles'

Réalisation : Maxime Douche.

CATEGORIE D'ACTEURS	MAITRISE FONCIERE				TRAVAUX						CESSION		PC	SUPPRESSION ZAC	
	ACQUISITION A L'AMIABLE	ACQUISITION PAR PREEMPTION	ACQUISITION PAR EXPROPRIATION	ACQUISITION PAR DELAISSEMENT	PERMIS DE DEMOLIR	PERMIS D'AMENAGEMENT	TRAVAUX DE FOUILLES ARCHEOLOGIQUES	TRAVAUX EQUIPEMENTS	PV REMISE D'EQUIPEMENTS	CCCT	APPROBATION CCCT	INSTRUCTION PC	ELABORATION DOSSIER SUPPRESSION	DELIBERATION SUPPRESSION ZAC	
'Groupe décideurs'									X		X	X		X	
'Maîtres d'œuvre'	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X		
'Acteurs consultés/ périphériques'							X								
Acteurs de contrôle	X	X	X	X					X		X			X	
Groupe Partenaires	X	X	X	X						X				X	
Groupe 'travaux et immobilier'							X	X		X	X	X			
Société civile															

Tableau 11 - Intervention des groupes d'acteurs dans les processus opérationnels

Réalisation : Maxime Douche.

Les tableaux précédents décrivent bien l'articulation des groupes d'acteurs dans les processus de la procédure ZAC. Néanmoins il faut signaler qu'il n'a pas été pris en compte les processus de publicité qui doivent être nécessaire pour toute approbation ; on considèrera donc qu'ils sont inclus dans les processus d'approbation.

La catégorie des partenaires intervient régulièrement car on considère que les partenaires financiers doivent être consultés lors de la délibération de tout dossier ou document impliquant le budget communal.

Concernant la société civile on considèrera qu'elle ne participe aux processus de la ZAC que lors des processus de concertation (concertation propre à la ZAC et concertation pour l'adaptation du PLU).

Il aurait été préférable de représenter les acteurs et groupe d'acteurs dans le niveau 3 de la modélisation en un schéma global. En effet on aurait certainement mieux compris l'articulation entre les actions et les acteurs, conformément à l'hypothèse générale. Mais pour des raisons de compréhension et de visibilité cela n'est pas possible car aurait rendu la modélisation trop complexe et inintelligible. Ce choix a donc été guidé par une volonté de répondre au maximum à la problématique générale qui était de modéliser de manière plus fine la ZAC.

CONCLUSION

Au regard de la modélisation construite dans ce mémoire, nous pouvons conclure sur les limites de ce modèle. Cette modélisation bien que complète et fine est toutefois complexe à comprendre sans explications, les différents acteurs et leurs compétences compliquent en effet le modèle.

De plus cette modélisation basée sur le droit de l'urbanisme et des marchés publics permet de considérer au regard des entretiens avec les professionnels rencontrés qu'elle puisse être appliquée à la majorité des ZAC nouvelles. Il existera tout de même une infime proportion de ZAC qui ne pourront pas être modélisées à travers ce travail dû à leurs caractéristiques particulières.

Enfin ce modèle formalisant les processus ne peut tout de même pas comprendre l'ensemble des processus liés à la ZAC. Certains processus ne peuvent être modélisables comme les relations informelles entre acteurs, en effet la ZAC est une procédure où le travail collaboratif des acteurs est important. Ce modèle doit ainsi permettre de fournir le cadre global de leurs interventions.

Malgré les limites de cette modélisation, qui sont normales pour un premier travail de ce type, il faut préciser que ce modèle a été créé en collaboration avec des professionnels. Ce travail collaboratif constitue une garantie de représentation intéressante des processus de la procédure ZAC.

Conformément à la méthode développée précédemment dans ce rapport, ce modèle construit a en suite permis de nous intéresser à sa possible application. Au regard des professionnels rencontrés il est apparu que cette modélisation pouvait être intéressante :

- En complément des guides professionnels d'analyse de la procédure ZAC à travers une approche plus visuelle et graphique de l'ensemble des processus de la ZAC. Ce modèle pourrait ainsi servir de support de suivi d'avancement de la ZAC. Cette possible utilisation correspond ainsi à l'hypothèse spécifique initialement développée.
- Comme support à la formation des processus d'une ZAC pour des jeunes professionnels. Les professionnels considèrent que ce travail aurait véritablement son intérêt pour former et suivre l'ensemble des processus d'une zone d'aménagement concerté de part son approche pédagogique pour de jeunes collaborateurs.
- Enfin comme planning de suivi et d'avancement de la ZAC auprès des décideurs afin qu'ils soient mieux à même de l'adapter avec leur planning politique.

On remarque que cette modélisation a ainsi de plusieurs applications selon les professionnels sans pour autant être un véritable outil de suivi d'une ZAC.

Il convient tout de même de relativiser ces conclusions sur l'éventuelle utilisation de ce modèle, dû au faible nombre de professionnels rencontrés pour répondre à cette interrogation. Il serait ainsi nécessaire de valider cette modélisation auprès d'un plus grand nombre d'acteurs.

En complément de cette validation auprès des professionnels il serait pertinent de développer ce modèle comme un outil pédagogique pour la formation car c'est cette utilisation qui semble être la plus intéressante. Pour développer ce modèle dans cette voie et ainsi répondre aux limites citées précédemment, il semblerait judicieux de développer un outil plus didactique, qui puisse synthétiser les niveaux 3 et 4 de cette modélisation avec les compétences des différents acteurs chargés d'approuver les documents administratifs.

Ainsi ce travail qui vient compléter un précédent PFE, doit lui-même être amélioré et poursuivi afin de fournir un ensemble de matériaux et d'études sur les sciences du projet en aménagement.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

AVITABILE A., 2005, *La mise en scène du projet urbain : pour une structuration des démarches*, Collection villes et entreprises L'Harmattan 325p.

BOUTINET J.P., 1996, *Anthropologie du projet*, Collection psychologie d'aujourd'hui Presses universitaires de France 350p.

COLLECTIF, 2000, *Le petit Larousse illustré 2000*, Larousse, 1784p.

COULOMBIE H. & GRAS P. & ROSIER M., 2007, *Les nouvelles concessions d'aménagement*, Collection dossier d'experts Territorial éditions 207p.

DEMEURE S. & MARTIN J.Y. & RICARD M., 2004, *La ZAC zone d'aménagement concerté : réalisation financement commercialisation*, Guides juridiques éditions Le Moniteur 304p.

DEMEURE S. & MARTIN J.Y. & RICARD M., 2008, *La ZAC : réalisation financement commercialisation*, Guides juridiques éditions Le Moniteur 258p.

GAREL G., 2003, *Le management de projet*, Collection Repères éditions La découverte 122p.

LE MOIGNE J.L., 1994, *La théorie du système général : théorie de la modélisation*, Collection les classiques du réseau intelligence de la complexité 360p.

MICHON J., 2008, *Les concessions d'aménagement*, Guides juridiques éditions Le Moniteur 329p.

MONGIN Y., 2004, *La cartographie des processus : maîtriser les interfaces*, Editions d'Organisation, 331p.

SCET, 2008, *Guide juridique des ZAC*, Guides du réseau Edition SCET Intersem, 82p.

SCET, 2007, *Mémento de l'aménagement*, Guide du réseau Edition SCET Intersem, 54p.

Mémoires, thèses :

BOUYAT M., 1976, *Processus d'étude des zones d'aménagement : introduction à la conception par ordinateur dans le domaine des VRD*, Thèse INSA Lyon 311p.

DESLANDRES J., 1999, *Le contentieux des zones d'aménagement concerté*, Thèse université Panthéon-Assas 346p.

TOUPILLER A., 2009, *Projets d'aménagement opérationnels : entre modèles et arts de faire*, Mémoire de recherche Ecole polytechnique universitaire de Tours 79p.

Documents non publiés :

MORLEY C., 2004, *Un cadre unificateur pour la représentation des processus*, GET INT Evry 17p.

DDE du MORBIHAN, 2008, *La zone d'aménagement concerté*, Service de l'urbanisme et du littoral 4p.

RENAUDIN F. 2004, *Comment faire une ZAC dans le régime PLU*, Renaudin Avocats 2p.

DUBOIS-MAURY J. & LELEVRIER C. & SCHMIT B., *L'encadrement juridique des politiques de renouvellement urbain à Paris et en Ile-de-France*, C.R.E.T.E.I.L. Institut d'urbanisme de Paris 44p.

PERRET J.M., 2003, *Le renouvellement urbain en région Centre*, Université d'Orléans GRIDAUH 63p.

Périodiques :

SCHMIT B., 2006, *Les procédures opérationnelles d'intervention*, GRIDAUH Les instruments du renouvellement urbain, chapitre 2 10p.

BERVAS E. & LEMEE G., 2004, *L'évolution du régime juridique des zones d'aménagement concerté*, Gazette du palais 14p.

BERVAS E., 2004, *Le sort des ZAC en l'absence de PLU*, Etudes foncières n°109 p5.

RAUNET M., 2003, *ZAC et PLU*, AJDA L'actualité juridique droit administratif, 9p.

Documents professionnels de ZAC :

BREMOND, 2007, *Compte rendu annuel à la collectivité, ZAC du saule blanc à Thouare sur Loire*, 16p.

VILLE de MALAKOFF, 2008, *Dossier de création, ZAC Dolet Brossolette à Malakoff*, 143p.

VILLE de NOISY-LE-SEC, 2007, *Concertation préalable à la création de la ZAC Territoires de l'Ourcq à Noisy-le-Sec*, 6p.

COMMUNAUTE de COMMUNES du POHER, 2009, *Approbation du dossier de réalisation et du programme des équipements publics ZAC du Kergovo à Carhaix-Plouguer*, 6p.

COMMUNAUTE d'AGGLOMERATION de PAU PYRENEES, 2007, *Approbation du dossier de réalisation et du programme des équipements publics ZAC Lonstechnord à Lons et De Lescard*, 3p.

OPAC de TOURS, 2006, *Rapport de présentation ZAC de Monconseil à Tours*, 72p.

OPAC de TOURS, 2006, *Règlement ZAC de Monconseil à Tours*, 12p.

CODRA, 2005, *Etude d'impact ZAC de Monconseil à Tours*, 85p.

Ressources internet

Marché Online : <http://www.marchesonline.com>

Consultation d'appels d'offres de concession d'aménagement de la ZAC des portes de Bondoufle - Bondoufle, de la ZAC du Mont Carretou – Cuxac d'Aude, appel d'offre d'étude urbaine portant sur l'aménagement d'une zone d'activités- Prades.

Légifrance : <http://www.legifrance.gouv.fr>

Le coin de l'urbanisme : <http://www.coin-urbanisme.org/>

Les outils de l'aménagement : <http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/>

TABLE DES SCHEMAS ET TABLEAUX

Tableaux :

Tableau 1 – Les principales évolutions de la procédure ZAC.....	15
Tableau 2 - Les grandes caractéristiques des procédures d'aménagement	16
Tableau 3 - Compétence des personnes publiques concernant l'initiative.....	33
Tableau 4 - Tableau des compétences des personnes publiques	41
Tableau 5 - Les différentes procédures d'adaptation du PLU.....	42
Tableau 6 - Caractéristiques essentielles des modes de réalisation de la ZAC	47
Tableau 7 - Catégories d'acteurs et acteurs intervenants dans la ZAC.....	58
Tableau 8 - Intervention des groupes d'acteurs dans la procédure ZAC	59
Tableau 9 - Intervention des groupes d'acteurs entre les processus 'initiative' et 'approbation dossier de création'	61
Tableau 10 - Intervention des groupes d'acteurs entre les processus 'études pré-opérationnelles' et 'études opérationnelles'	62
Tableau 11 - Intervention des groupes d'acteurs dans les processus opérationnels.....	63

Schémas :

Schéma 1 - Modélisation de la ZAC selon les guides professionnels	21
Schéma 2 - Modélisation des projets d'aménagements opérationnels selon Monique Bouyat	23
Schéma 3 - La boîte noire appliquée à la ZAC.....	30
Schéma 4 - Modélisation des grandes phases de la procédure ZAC	32
Schéma 5 - Les différentes procédures d'adaptation du PLU et leurs articulation avec la procédure ZAC	43
Schéma 6 - Niveau 3 de la modélisation de la ZAC.....	55

LISTE DES ABREVIATIONS

ABF : Architecte des bâtiments de France.
AMO : Assistant à maître d'ouvrage.
AFU : Association foncière urbaine.
AJDA : Actualité juridique du droit administratif.
BJDU : Bulletin de la jurisprudence de droit de l'urbanisme
CCCT : Cahier des charges de cession de terrains.
CCI : Chambre de commerce et d'industrie.
CDEC : Commission départementale des équipements commerciaux.
CM : Conseil municipal.
CRACL : Compte rendu à la collectivité locale.
DIREN : Direction régionale de l'environnement.
DPU : Droit de préemption urbain.
DTA : Directive territoriale d'aménagement.
DUP : Déclaration d'utilité publique.
EPA : Etablissement public d'aménagement.
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale.
EPL : Etablissement public local.
FCTVA : Fond de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.
INSA : Institut national des sciences appliquées.
LOF : Loi d'orientation foncière.
MOP : Maîtrise d'ouvrage publique.
ONF : Office national des forêts.
OPAC : Office public d'aménagement et de construction.
OPHLM : Organisme public de l'habitat à loyer modéré.
PADD : Plan d'aménagement et de développement durable.
PAE : Programme d'aménagement d'ensemble.
PAZ : Plan d'aménagement de la zone.
PC : Permis de construire.
PEP : Programme des équipements publics.
PLU : Plan local d'urbanisme.
POS : Plan d'occupation des sols.
RHI : Résorption de l'habitat indigne
SCET : Services, conseils, expertises et territoires.
SCOT : Schéma de cohérence territorial.
SD : Schéma directeur
SDAU : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.
SEM : Société d'économie mixte.
SET : Société d'équipement de Touraine.
SHOB : Surface hors œuvre brute.
SHON : Surface hors œuvre nette.
SPLA : Société publique locale d'aménagement.
SRU : Solidarité et renouvellement urbain.
TLE : Taxe locale d'équipement.
TVA : Taxe sur la valeur ajoutée.
UH : Urbanisme et Habitat.
VRD : Voirie et réseaux divers.
ZAC : Zone d'aménagement concerté.
ZAD : Zone d'aménagement différé.
ZH : Zone d'habitat.
ZI : Zone industrielle.
ZICO : Zone d'importance communautaire pour la conservation des oiseaux.
ZNIEFF : Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique.
ZUP : Zone à urbaniser en priorité

