

# SOMMAIRE

---

<b>AVERTISSEMENT</b>	<b>4</b>
<b>FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES</b>	<b>5</b>
<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>6</b>
<b>SOMMAIRE</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>9</b>
<b>PARTIE 1</b>	<b>10</b>
<b>DEFINITIONS DES NOTIONS UTILISEES, PROBLEMATIQUE, DEMARCHE</b>	<b>10</b>
<b>1. Définitions des notions utilisées</b>	<b>11</b>
11. Projet/ projet d'aménagement/projet urbain	11
12. Stratégie/ planification/ projet d'aménagement stratégique	16
13. Opération/urbanisme opérationnel/projet d'aménagement opérationnel	17
14. Procédure	17
15. Modèle/ modèle procédural	18
16. Art de faire/savoir-faire	19
<b>2. Précision de la problématique et démarche de recherche</b>	<b>20</b>
21. Précision de la problématique	20
22. Démarche	21
23. Recherche bibliographique et entretiens	22
a) Résultats de la recherche bibliographique	22
b) Synthèse des résultats des entretiens	27
c) Réorientation de la problématique spécifique	27
<b>PARTIE 2</b>	<b>30</b>
<b>TYPOLOGIE DES PROJETS ET DES PROCEDURES D'AMENAGEMENT</b>	<b>30</b>
<b>1. Typologie des projets d'aménagement</b>	<b>31</b>
11. Cycle 1 : maître d'ouvrage/ maître d'œuvre, projet stratégique/ opérationnel	32
12. Cycle 2 : maître d'œuvre/ projet conceptuel	34
<b>2. Typologie des procédures d'aménagement</b>	<b>38</b>
21. Procédures liées aux projets d'aménagement stratégiques	38
22. Procédures liées aux projets d'aménagement opérationnels	47

<b>PARTIE 3</b>	<b>55</b>
<b>LA ZAC</b>	<b>55</b>
<b>1. Réglementation de la ZAC</b>	<b>56</b>
11. Historique et définition	56
12. Etapes principales	57
13. Création de la ZAC	59
14. Réalisation de la ZAC	60
15. Synthèse et financement de la ZAC	63
<b>2. La pratique de la ZAC : étude de cas</b>	<b>65</b>
21. Origines du projet	65
22. Etapes importantes	67
23. Eléments méthodologiques identifiés	68
24. Outil d'évaluation, gage de qualité	70
25. Réponse à la question spécifique et générale	71
<b>CONCLUSION</b>	<b>72</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>73</b>
<b>SCHEMAS, FIGURES ET TABLEAUX</b>	<b>76</b>
<b>TABLE DES ILLUSTRATIONS</b>	<b>77</b>
<b>LISTE DES ABREVIATIONS</b>	<b>78</b>

# INTRODUCTION

---

*« En opposition avec les sociétés traditionnelles, notre culture technologique parle de plus en plus de projet. » [OB1]*

Cette tendance, évoqué par Boutinet se traduit dans beaucoup de domaines comme l'économie, l'architecture ou la pédagogie. En aménagement, il détient une place prépondérante dans le vocabulaire utilisé par les professionnels et décideurs politiques.

Ce travail de recherche renvoie plus spécifiquement au thème des projets d'aménagements opérationnels. Il traite de la procédure ZAC établie par la loi d'orientation foncière (LOF) en 1967 et ayant fortement évolué depuis.

La problématique générale a pour but de questionner la pratique de cette procédure et notamment son niveau de formalisation. L'aménagement opérationnel apparaît comme un domaine où le savoir-faire des praticiens détient une place importante. L'objectif est de déterminer si ce ressenti s'avère juste.

Pour ce faire, dans un premier temps une définition des notions utilisées au sein du développement est présentée. La problématique et la démarche de recherche sont ensuite précisées.

Le développement se décompose en trois grandes parties. La première détaille les trois grandes catégories de projets d'aménagement et établit une typologie des procédures d'aménagement. La seconde situe la procédure ZAC dans l'ensemble des procédures d'aménagement et expose un synopsis de celle-ci. Enfin, une dernière partie se concentre sur l'analyse de la relation AMO/MO/procédure ZAC dans une étude de cas de la ZAC « La zone des Horts » à Cruscades dans l'Aude.

Cette dernière apparaît pertinente pour mesurer l'aspect tacite inhérent à la pratique de la procédure. A la suite de cette analyse, une réponse à la problématique est formulée.

# **PARTIE 1**

## **DEFINITIONS DES NOTIONS UTILISEES, PROBLEMATIQUE, DEMARCHE**

---

## 1. Définitions des notions utilisées

---

Cette partie a pour sujet la définition des notions qui seront utilisées tout au long de l'analyse. Celle-ci sert à différencier et caractériser ces termes pour une meilleure compréhension du développement. Pour chaque terme, une phrase résume l'enjeu de sa définition.

### **11. Projet/ projet d'aménagement/projet urbain**

Un type de projet d'aménagement fait l'objet de la question générale de recherche. Le projet est tout d'abord lié à une volonté individuelle ou collective. La définition du dictionnaire Larousse spécifie :

« *Un projet est un ensemble d'actions relatives à l'organisation d'une volonté.* » [OL1]

Le projet donne forme à une intention particulière en détaillant un cheminement d'actions à suivre. Boutinet donne une raison historique de son développement :

« *Cette notion qui incarne une figure de conduite d'anticipation, s'est développée sous l'impulsion des avancées scientifiques et technologiques des sociétés prospectives.* » [OB1]

Elle traduit une volonté de maîtrise sur l'espace terrestre pour l'aménager et mieux l'habiter. L'enjeu du projet est de savoir pour prévoir, à travers sa démarche il s'agit d'explorer le futur pour mieux le domestiquer. Le projet s'inscrit dans le temps, il a une durée qui est déterminée par sa réalisation ; une fois réalisé il cesse d'exister.

Pour son élaboration, sa mise en œuvre et son évaluation le projet nécessite l'établissement d'une méthodologie. L'élaboration, première grande étape du projet peut se subdiviser en trois sous-étapes qui sont : l'analyse de situation ou diagnostic, l'esquisse d'un projet possible et la stratégie entrevue.

L'objectif de l'élaboration est de passer de l'abstraction des idées à la réalité spatiale. L'analyse de la situation comprend quant à elle un examen minutieux et objectif de l'ensemble des paramètres qui agissent sur l'auteur en train de décider son projet. Cette étape a un double objectif ; elle doit permettre d'appréhender avec plus de facilité le terrain mais aussi d'identifier les opportunités existantes. De ces dernières va émerger un projet possible qui dans ses aspects opératoires constitue un compromis entre les finalités et les besoins du projet. Le projet justifie de sa faisabilité par les choix stratégiques énoncés qui gouvernent l'action au regard des circonstances.

L'élaboration est suivie par la réalisation qui peut elle-même se décomposer en trois sous-étapes : la planification, la gestion des écarts et l'évaluation. La première incarne le futur désiré entrevu à travers les moyens perçus pour y parvenir. Elle est détaillée dans une programmation des phases d'action à mener. La gestion des écarts s'opère au cours de la mise en pratique du projet à travers la réalisation des actions planifiées. Cette réalisation provoque des écarts dans lesquels il appartient aux acteurs d'instaurer une limite de tolérance. Enfin, le guide de la réalisation du projet est son évaluation qui peut intervenir durant toute cette étape et est basé sur un ou plusieurs des indicateurs suivants qui sont détaillés dans le dictionnaire de sociologie :

- « *l'efficacité* : rapport entre les objectifs d'actions fixés et les résultats obtenus ;
- *l'efficience* : mise en relation entre les ressources utilisées, les modalités de leur utilisation et les résultats produits ;
- *la cohérence* : rapport avec les objectifs fixés et les actions qui en résultent ;
- *la pertinence* : relation entre la cohérence et l'environnement du projet. » [OA1]

La dernière grande étape est l'analyse du projet qui peut intervenir à tout moment au cours du processus. Elle vise à apprécier la philosophie générale d'un projet à travers ses différents composants et leurs relations et porte sur la prise en compte de sept paramètres essentiels :

- « *la situation problème*
- *les acteurs engagés dans le projet*
- *les visées et buts explicités*
- *les motifs invoqués*
- *les stratégies en présence et les moyens utilisés*
- *les résultats obtenus à court et moyen terme*
- *les effets secondaires non voulus, engendrés et leurs conséquences.* » [OA1]

Le schéma ci-dessous résume les étapes d'un projet et leurs objectifs. (Voir Schéma 1 : les étapes clés d'un projet)

Le projet trouve un parfait domaine d'expression dans l'aménagement. Boutinet décrit la visée de l'aménagement comme :

« *Une appropriation collective de l'espace géographique par la médiation de réalisations techniques : constructions spatiales visant à faciliter cette appropriation.* » [OA1]

L'aménagement passe donc par des réalisations techniques et est une activité jamais terminée, toujours en mouvement comme le territoire auquel elle est rattachée.

L'aménagement requiert ainsi l'anticipation du projet pour être réalisée. De plus, la démarche de projet est largement utilisée en aménagement car le contexte dans lequel il se développe lui est particulièrement propice et le rend efficace. En effet, l'aménagement est un domaine dont la pratique est à base multidimensionnelle (spatiale, relationnelle et temporelle). L'aménagement fait intervenir beaucoup d'acteurs d'origine, de profession, d'habitude différentes sur un espace en constante évolution physique et sociologique. La condition de complexité inhérente au choix du projet dans la résolution d'un problème est ainsi pleinement remplie.

Les projets d'aménagement nécessitent ainsi la prise en compte de trois paramètres fondamentaux :

- « *la négociation permanente entre les différentes instances de la collectivité qui cherche à maîtriser son espace* ;
- *le temps avec ses délais et son indétermination*
- *l'espace avec l'identification de contraintes et ce qui constitue sa singularité.* » [OA1]

Plusieurs schémas en deuxième partie illustrent les étapes essentielles du projet et son adaptation au domaine de l'aménagement.

Une autre expression, projet urbain, a été identifiée au sein de plusieurs références apparaissant proche de la notion de projet d'aménagement.

« *Celle-ci désigne une démarche faisant partie de la planification urbaine [OM1], mais faisant partie ou ayant des caractéristiques du champ de l'action [OA2].* »

Plus simplement le projet urbain vise plus particulièrement une ou des transformation(s) urbaine(s), le plus souvent articulée(s) à une stratégie urbaine d'ensemble.

Cette notion recouvre une multiplicité de significations selon les catégories d'acteurs considérés liées à leur profession respective. Elles vont du simple dessin urbain, appliqué à l'échelle du quartier, à la définition d'une stratégie d'agglomération, voire à sa programmation. Des composantes peuvent être tout de même identifiées. Le projet urbain représente une forme d'action sur les territoires qui peut se justifier notamment par la nécessité de réguler les effets des logiques socio-économiques engendrant des processus d'occupation spontanée des territoires. Il répond de plus à une démarche de conception globale notamment sur le contenu programme même si la phase de réalisation obligera un partage sectoriel du projet.

Cette expression est notamment souvent utilisée par les responsables politiques locaux dans leur présentation des actions qu'ils entendent mener sur un territoire. Dans ce cas le projet urbain, initialement appliquée à la ville et donc touchant à l'intérêt public, est confronté à la contradiction suivante :

« *L'élaboration d'une stratégie à moyen terme et le rythme beaucoup plus court de la vie municipale.* » [OC2]

La portée stratégique du projet urbain peut être limitée et celui-ci ne devenir qu'un outil de légitimité.

Cette notion apparaît comme une « notion à la carte » dans son utilisation. C'est pourquoi le choix de l'expression projet d'aménagement a été préféré dans la typologie présentée en deuxième partie. Le schéma de la page suivante, illustrant les étapes clés du projet est inspirée du livre suivant : Boutinet J.P., 1996, *Anthropologie du projet*, 4<sup>ème</sup> édition PUF.

## ELABORATION

- Analyse de la situation {
  - Appréhender l'environnement
  - Identifier les opportunités
- Esquisse d'un compromis entre finalités et besoins {
  - Négocier avec les acteurs
  - Internes et externes
- Choix de la stratégie {
  - Justifier la faisabilité
  - Gouverner l'action au regard des circonstances

## MISE EN ŒUVRE/ REALISATION

- Planification {
  - Programmer les différentes phases de l'action à mener
  - Déterminer les tâches à effectuer, le chemin critique et les marges de liberté
- Gestion des écarts {
  - Accepter l'autonomie de la pratique
  - Définir la limite de tolérance des écarts
- Evaluation {
  - Guider le projet pendant sa réalisation
  - Mesurer les critères suivants : efficacité, efficience, cohérence et pertinence

## ANALYSE



Tout au long du processus

- { Apprécier la philosophie générale du projet à travers ses composants et ses relations
- Prendre en compte sept paramètres essentiels
  - la situation problème
  - les acteurs en présence et leur positionnement
  - le mode d'explicitation des buts et visées
  - les motifs invoqués
  - stratégies et moyens utilisés
    - résultats projetés et résultats obtenus
    - les effets non voulus (l'imprévisible)

## **12. Stratégie/ planification/ projet d'aménagement stratégique**

Ces termes sont utilisés dans le développement notamment afin de différencier les projets d'aménagement.

*« La stratégie est par son sens étymologique liée à deux notions : l'armée et le fait de conduire. La stratégie est l'art de coordonner une action. » [OL1]*

Contrairement à la tactique dont l'enjeu est limité dans le temps et dont les activités sont spécifiques, la stratégie a un objectif global à plus long terme. Appliquée au domaine de l'aménagement du territoire, un projet stratégique est donc caractérisé par l'élaboration d'un document détaillant des enjeux, dont découlent des objectifs pour un territoire donné ; les objectifs peuvent être ensuite détaillés en propositions d'actions. Les documents d'aménagement stratégiques ont été instaurés par le législateur afin que les opérations d'aménagement soient une cohérence entre elles et qu'il y ait une unité d'ensemble. Ils permettent aux personnes publiques de mieux gérer l'utilisation de leur territoire.

*« Les documents stratégiques précisent le parti pris en matière d'aménagement, ils donnent les orientations principales en matière d'urbanisme, et pour certains édictent les règles applicables sur un espace déterminé. » [MM1]*

Ces documents, essentiellement régis par le code de l'urbanisme n'ont pas tous la même valeur. Ils obéissent à une hiérarchisation très précise qui est détaillée en deuxième partie.

*« Contrairement à la stratégie, la planification quant à elle détaille une programmation d'actions et d'opérations à mener sur un domaine précis, avec des objectifs et des moyens précis et sur une durée précise. » [OM1]*

Le plan concrétisant la planification peut faire partie d'une stratégie, celle-ci étant plus générale et permanente et moins détaillée. Ainsi, en théorie la stratégie vient donc en amont de la planification et un document de planification peut faire partie d'un document stratégique. Les deux notions sont même parfois associées par l'expression « planification stratégique », pour définir la suite d'étapes s'étendant en amont vers le projet et sa conception, en aval vers sa réalisation. Elle assure l'articulation entre l'amont du projet et son aval opératoire.

Dans les références consultées et dans la pratique de l'aménagement, il apparaît que les deux qualificatifs sont utilisés pour désigner les mêmes éléments. Dans le souci de simplifier la différentiation des projets d'aménagement, l'utilisation du terme « stratégique » a été choisie dans la typologie présentée en deuxième partie.

Un projet d'aménagement stratégique a une portée temporelle et établit la programmation des opérations futures sur sa durée légale de validité ou au-delà. Ce type de projet d'aménagement se différencie des projets qualifiés d'opérationnels.

## **13. Opération/urbanisme opérationnel/projet d'aménagement opérationnel**

Ces termes sont utilisés au sein du développement dans le même but que le précédent.

« *Une opération désigne une suite d'actions en vue d'obtenir un résultat.* » [OL1]

« *En aménagement, l'urbanisme opérationnel se caractérise par un ensemble d'actions, conduites ou contrôlées par les pouvoirs publics, qui peuvent avoir pour objet la fourniture de terrains équipés (aménagement), la construction de bâtiments ou le traitement de bâtiments existants (rénovation, restauration, réhabilitation).* » [OM1]

Les types d'opérations d'urbanisme sont variés suivant les objectifs poursuivis. Elles peuvent comporter des acquisitions foncières, la réalisation d'équipements (ex : infrastructure, superstructure), des constructions (ex : ZAC, lotissement), ou des restaurations d'habitats existantes (restauration immobilière). Un projet d'aménagement opérationnel aboutira donc à la transformation physique ou à l'acquisition d'un élément bâti ou non bâti. Ce type de projet d'aménagement est encadré par des procédures juridiques spécifiques.

## **14. Procédure**

Le terme de procédure est utilisé dans le développement afin de spécifier le type de modèle recherché et énoncé dans la problématique spécifique.

Une procédure décrit des opérations à effectuer, des précautions ou des mesures à prendre dans un domaine. Elle représente une manière de procéder, d'exécuter une activité ou un processus pour aboutir à un certain résultat. Une procédure comporte l'objet et le domaine d'application de l'activité ou du processus et décrit :

- « *ce qui doit être fait* ;
- *qui doit le faire* ;
- *quand, où, comment cela doit être fait* ;
- *quels moyens doivent être utilisés* ;
- *et comment cela doit être enregistré/validé et maîtrisé.* » [OL1]

Dans la majorité des cas, une procédure est formalisée dans un document. Quand il s'agit d'une procédure juridique, c'est-à-dire ayant trait au droit, ce document se nomme un code. Dans le domaine de l'aménagement, celui-ci s'appelle le code de l'urbanisme. Ce code regroupe en droit français les dispositions législatives et réglementaires relatives au droit de l'urbanisme [IE1]. Celui-ci englobe l'urbanisme opérationnel (voir définition au-dessus) et notamment la procédure de ZAC (Zone d'aménagement concerté) qui fait l'objet de ce rapport. La simulation des interventions privées et la pratique des interventions publiques dans ce domaine sont donc encadrées par un ensemble de procédures juridiques. La réalisation des projets d'aménagement stratégiques et opérationnels obéissent ainsi à des procédures juridiques spécifiques. Au fil du temps et de la pratique, ces procédures se sont confondues avec le projet lui-même. En effet, on parle de lotissement, tant pour désigner la procédure elle-même que

pour désigner l'aménagement concret du territoire. Dans l'utilisation de ces termes, une attention particulière sera donnée à la spécification du sujet afin d'identifier s'il s'agit du projet d'aménagement ou de la procédure juridique.

L'ensemble des procédures juridiques liées à l'urbanisme opérationnel est présentée et classée dans la troisième partie.

## **15. Modèle/ modèle procédural**

Cette notion fait l'objet de la question générale de ce travail de recherche. Un modèle est un objet concret ou abstrait résultant d'une activité humaine qui se nomme la modélisation. En sciences humaines et sociales, deux définitions principales sont données dans l'encyclopédie universalis. La première indique :

*« Le modèle représente une structure formalisée pour rendre compte d'un ensemble de phénomènes, qui possèdent entre eux certaines relations. »* [IE2]

Le modèle mathématique comme représentation mathématique d'un phénomène physique, économique ou humain en est un exemple. Celui-ci est exprimé sous forme de relations mathématiques entre les variables qui peuvent être considérées comme les caractéristiques des éléments constituant un système. Le modèle mathématique apparaît ainsi comme la formalisation mathématique d'un système.

La deuxième définition donnée se rapproche davantage du modèle procédural qui fait partie de la question générale de recherche :

*« Le modèle en tant que représentation schématique d'un processus, d'une démarche raisonnée. »* [IE2]

Ce modèle utilise généralement des graphes afin de représenter le processus ou la démarche raisonnée.

*« Le modèle schéma est alors une représentation du modèle-structure, en somme un modèle du modèle. »* [OG4]

Dans les différentes références, trois grandes catégories de modélisations et donc de modèles sont présentées. Cette classification est déterminée par son objectif. Ainsi il existe :

- « la modélisation explicative qui consiste à trouver une loi générale extérieure à l'objet.
  - la modélisation compréhensive qui consiste à saisir les motivations qui ont un sens pour chaque homme.
  - La modélisation interprétative qui a la volonté de donner une signification par mise en relation d'un champ de représentation (signifié) avec un autre (signifiant). »
- [OG4] [OM1]

En aménagement, le modèle procédural formalisant un déroulement d'actions se rapproche davantage du modèle explicatif, celui-ci servant de base de travail pour les professionnels.

Dans le dictionnaire de sociologie, deux aspects énoncés caractérisant le modèle sont importants afin de mieux cerner la notion de modèle procédural.

*« Le modèle serait une réalité que l'on s'efforce de reproduire, et la méthodologie de son élaboration serait construite autour d'une représentation plus ou moins abstraite d'une réalité sociale. » [OA1]*

Le modèle s'apparente donc au réel et son objectif est d'être reproductible. Le deuxième aspect nuance l'idée de réel en ajoutant que le modèle ne reproduit pas la réalité, mais la simule ; la simulation étant une méthode consistant à remplacer un phénomène par un modèle plus simple mais ayant un comportement analogue. Le modèle n'incarne donc qu'une représentation approximative de la réalité. Le modèle procédural est proche de cette idée. En effet, malgré son objectif de reproductibilité, son utilisation nécessite une adaptation à un contexte. Le modèle procédural est ainsi manipulé et altéré par les facteurs humains inhérents à son emploi « sur le terrain ».

## **16. Art de faire/savoir-faire**

Ces notions sont utilisées dans le même objectif que la précédente.

*« L'art de faire représente la conduite d'un ensemble de moyens, de procédés et de règles intéressant une activité. » [OL1]*

Cette notion décrit davantage le mouvement, l'utilisation d'une connaissance que la connaissance elle-même. En ce sens, l'art de faire se différencie du savoir-faire qui est une connaissance des moyens qui permettent l'accomplissement d'une tâche. Le savoir-faire est différent des autres savoirs comme la connaissance car il peut être directement appliqué à une tâche. Par exemple le savoir-faire en résolution de problèmes est différent de la connaissance sur la résolution des problèmes.

*« Le savoir-faire implique plus de dimensions que la connaissance théorique comme l'expérience, l'entraînement ou la compréhension des limites d'une solution spécifique. » [ID1]*

En opposition à la modélisation, l'art de faire apporte donc une résolution au problème par l'utilisation d'un savoir tacite, qui n'est pas formalisé. Cette notion se détache de la connaissance dure et son emploi est dépendant d'un contexte. En aménagement, cette dépendance peut être la spécificité d'un territoire ou le jeu d'acteurs locaux. En somme, l'art de faire n'est pas forcément transférable dans une autre situation car il est très ancré dans son environnement.

## 2. Précision de la problématique et démarche de recherche

---

### 21. Précision de la problématique

L'intitulé du projet de recherche est le suivant : projets opérationnels : entre modèles et arts de faire.

Le thème général de la recherche est l'étude de l'utilisation par les professionnels des modèles de procédures préétablis pour les projets d'aménagements opérationnels. Ces modèles procéduraux représentent les processus permettant d'établir ce type de projet en formalisant les actions à suivre par les professionnels. La problématique générale est de ce fait double : il s'agit tout d'abord d'examiner l'existence de modèles procéduraux et d'analyser ensuite leur usage par les praticiens.

Afin de cadrer le sujet et de restreindre la problématique de recherche, le choix d'un projet d'aménagement opérationnel particulier a été effectué et celui-ci se porte sur la ZAC : zone d'aménagement concerté. Plusieurs raisons justifient ce choix. La première est que cette procédure d'aménagement a été et est largement utilisée par les collectivités et les professionnels. Depuis les lois de décentralisation (1982-1983), le nombre de ZAC créées a augmenté et s'est généralisé sur tout le territoire. A titre d'exemple en Indre et Loire, 15 ZAC ont été créées entre 1969 et 1985 et 54 sur la période 1986-2007 (dont 23 entre 2000 et 2007) [IA1].

L'une des causes actuelle de ce succès est sa souplesse d'utilisation et la possibilité qu'elle offre d'associer les aménageurs à la réalisation des opérations. La deuxième raison du choix de la ZAC est que cette procédure date de la loi d'orientation foncière de 1967. La ZAC est donc une opération qui a plus de quarante ans d'exercice aujourd'hui. Malgré une évolution législative et réglementaire continue depuis sa création (Voir Tableau 5: Evolutions majeures de la procédure ZAC), les caractéristiques énoncées concourent à l'établissement de conditions favorables pour la découverte de modèles procéduraux préétablis.

La question spécifique de ce projet de recherche, comme la question générale, se subdivise en plusieurs interrogations. La première vise à déterminer l'existence de modèles procéduraux adaptés à la ZAC, ensuite la manière dont ces derniers sont utilisés par les professionnels. Il s'agit de mesurer l'altération du modèle et d'analyser les méthodes organisationnelles utilisées dans les étapes de la réalisation d'un projet ZAC. Ce questionnement se positionne en amont de la procédure étant donné que le type de modèle (procédural) implique qu'il s'agit d'un outil organisationnel, ainsi qu'en aval dans l'analyse de l'altération du modèle. La question spécifique ne se focalise pas sur

une étape précise de la procédure ZAC (études préalables, création ou réalisation) afin de garder les plus grandes chances de trouver un modèle procédural. Si de manière effective, ce modèle se concentre sur une étape, le questionnement se restreindra à celle-ci.

L'hypothèse générale est que les projets d'aménagement opérationnels se pratiquent à l'aide de modèles procéduraux. Celle-ci se décline pour la problématique spécifique en supposant qu'il existe une altération importante des modèles procéduraux de ZAC dans la pratique professionnelle. Une grande différence est ainsi observable entre le modèle procédural brut et le résultat émanant de son utilisation. L'encadré suivant résume le questionnement de ce travail de recherche :

### SYNTHESE

**Problématique générale :** La pratique des projets d'aménagement opérationnels par les professionnels s'appuie-t-elle sur l'utilisation de modèles procéduraux ou se construit-t-elle comme un art de faire ?

**Hypothèse générale :** Les professionnels utilisent des modèles procéduraux pour les projets d'aménagement opérationnels.

**Problématique spécifique :** Pour la procédure ZAC, les professionnels utilisent-ils des modèles procéduraux et si oui comment ? Quelle est l'altération du (ou des) modèle(s) ?  
(Étude de cas : ZAC « Zone des Horts » à Cruscades dans l'Aude)

**Hypothèse spécifique :** l'altération du (ou des) modèle(s) procéduraux est importante dans la pratique de la procédure ZAC.

## 22. Démarche

Afin d'introduire le sujet, la première étape est l'établissement des grandes catégories de projet en aménagement. Celle-ci a pour but de mieux définir le sujet et de comprendre l'origine de celui-ci.

Après la lecture des références bibliographiques et des entretiens avec les professionnels, trois grandes catégories de projet d'aménagement sont apparues : stratégique, opérationnel et conceptuel. Une partie vise à présenter ces différents types et à expliquer les différents liens qu'il existe entre eux.

La deuxième étape consiste à déterminer l'existence de modèles procéduraux. Pour ce faire, une recherche bibliographique a été entreprise. Un contact avec des professionnels impliqués dans la procédure ZAC a été envisagé en amont de la recherche afin d'identifier les modèles utilisés plus facilement. Cette enquête s'effectue en priorité

auprès des maîtres d'ouvrages et des assistants à maîtrise d'ouvrage concernés directement par la méthodologie et l'organisation du projet.

Afin d'étudier l'altération des modèles procéduraux, une étude de cas est privilégiée à une méthode plus quantitative portant sur plusieurs projets. Le traitement d'un seul cas permet d'affiner avec plus de précision l'analyse. Le choix de cette ZAC « Zone des Horts » se justifie par des raisons pragmatiques d'accès à l'information et aux personnes responsables.

## **23. Recherche bibliographique et entretiens**

La première étape du travail de recherche consiste à identifier les modèles établis représentant la procédure ZAC. Pour ce faire, les deux méthodes suivantes ont été utilisées:

- recherche bibliographique
- entretiens avec des professionnels.

Les deux paragraphes suivants présentent les résultats de cette recherche.

### **a) Résultats de la recherche bibliographique**

La recherche bibliographique ciblée sur les modèles procéduraux de ZAC n'a pas été fructueuse. En effet, il semblerait qu'il existe une grande quantité d'ouvrages traitant de la procédure ZAC, mais aucun n'aborde la notion de modèle procédural. Le sujet de la procédure ZAC est abordé de manière générale et se focalise généralement sur l'explication des aspects juridiques de la procédure. Les ouvrages suivants sont des exemples :

- Gérard P., 2007, *Pratique du droit de l'urbanisme. Urbanisme réglementaire, individuel et opérationnel*, éditions Eyrolles ;
- Demeure S. & Martin J.Y. & Ricard M., 2004, *La ZAC Zone d'aménagement Concerté Réalisation Financement Commercialisation*, Guides juridiques éditions Le Moniteur.

Le terme modèle est abordé dans les ouvrages de géographie et d'aménagement du territoire pour désigner un outil d'aide à la décision. Les exercices de modélisation ont pour but de simplifier la compréhension de la gouvernance, de traiter des points techniques des projets d'aménagement comme l'hydraulique ou l'hydrodynamique ou d'aider le concepteur aux moyens d'outils informatiques. Les ouvrages suivants en sont des exemples :

- Graillot D., 2006, *Aide à la décision pour l'aménagement du territoire : méthodes et outils*, éditions Lavoisier ;
- Guermond Y., 2005, *Modélisations en géographie : déterminismes et complexités*, éditions Lavoisier.
- Bouyat M., 1976, *Processus d'étude des zones d'aménagement. Introduction à la conception assistée par ordinateur dans le domaine des voiries et réseaux divers*, thèse INSA.

Dans le cadre de la procédure ZAC, la notion de modèle a seulement été identifiée pour désigner des exemples indicatifs de documents à élaborer pendant la procédure par les responsables professionnels. Ainsi il existe des modèles de traité de concession d'aménagement [DC2], de convention privée d'aménagement, de cahier des charges de cession d'usage des terrains et de convention de participation au financement des équipements d'une ZAC [OD1]. Ces exemples doivent être ensuite complétés et adaptés. Ils détaillent de manière précise les articles nécessaires à la validité juridique des documents.

### Choix des professionnels

Le résultat négatif de la recherche bibliographique a obligé un contact direct avec des professionnels impliqués dans la procédure ZAC. Le choix prioritaire des ces acteurs de l'aménagement opérationnel s'est porté sur les maîtres d'ouvrages et les assistants à maîtres d'ouvrages. En effet, ces derniers sont les plus concernés par l'organisation de la procédure et son application.

*« Trois éléments principaux constituent un système spécifiquement fondé pour la production de la majorité des transformations urbaines dont la ZAC fait partie :*

- *l'initiative de l'aménagement urbain qui relève de la collectivité publique*
- *le cadre de l'intervention qui est fixé par la notion d'opération d'aménagement*
- *la réalisation du projet qui peut faire appel à des structures opérationnelles spécialisées. »* [OM3]

Il existe deux types de structures opérationnelles : les établissements publics d'aménagement (EPA) et les sociétés d'économie mixte (SEM).

*« Les SEM, apparues dans les années 1950, sont des opérateurs créés par les collectivités locales. »* [OM3]

Ce sont des sociétés de droit privé dont le capital est constitué majoritairement d'un actionnariat de collectivités publiques. Pour la ZAC, elles interviennent dans la cadre de concessions d'aménagement lorsque ces dernières leur délèguent la réalisation des opérations et assurent ainsi le risque final de l'aménagement. Il est confié aux SEM la mise en œuvre des procédures publiques d'appropriation des sols et les concessions organisent le contrôle public des opérations. Les EPA sont quant à eux sous tutelle de l'Etat, lequel assure le risque financier des interventions. Ils ont été fondés afin que l'Etat puisse imposer ses vues aux collectivités locales en matière d'aménagement, le quartier de la Défense en est un exemple. Leurs interventions recherchent un consentement des collectivités locales concernés qui sont largement associés aux décisions notamment au sein du conseil d'administration.

Deux grandes familles de structures publiques d'aménagement sont présentes dans la maîtrise d'ouvrage d'opération type ZAC. Mais face à la complexité des procédures opérationnelles à mettre en œuvre, il est parfois indispensable que la collectivité puisse s'associer les services d'un prestataire compétent dans le montage opérationnel.

*« Désormais, cette mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage est ouverte aussi à l'ensemble des personnes privées depuis la réforme de la Loi MOP (Maîtrise d'ouvrage publique, Loi n°85-93 du 12 juillet 1985). L'objet de cette mission qui relève du code*

*des marchés publics au titre des prestations de service et entre dans le champ concurrentiel, portera sur la conduite de la procédure pour mener à bien l'opération, l'ensemble des études nécessaires et aider la collectivité à choisir les prestataires ou équipes à qui seront confiées les études. » [DJ1]*

Cependant, dû à la réforme de l'Etat, Les missions d'AMO rentrant dans le champ de l'ingénierie concurrentielle ne seront plus assurées par ses services (DDEA) à partir de 2010 dans le Département de l'Aude.

Ainsi il existe actuellement cinq types de structure agissent dans l'organisation, le montage et la décision d'une procédure ZAC. Le tableau suivant les présente.

<b>Maître d'ouvrage</b>	Collectivité territoriale ou établissement public ayant vocation de par la loi ou ses statuts*	Structures publiques d'aménagement	
		Etablissement publics d'aménagement	Sociétés d'économie mixte
<b>Assistant à maîtrise d'ouvrage</b>	Services de l'Etat (DDEA : Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture)	Structures privés d'aménagement	

**Tableau 1: MO et AMO dans la procédure ZAC** (Source : Code de l'urbanisme)

\* : Article R. 311-1, ces personnes sont :

- la région, le département, la commune ;
- les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;
- les organismes d'HLM ayant vocation en matière d'aménagement (notamment les OPAC) ;
- les syndicats mixtes dont les statuts prévoient cette compétence ;
- les chambres de commerce et d'industrie dans la limite de leur objet statutaire (commerce et industrie)
- les ports autonomes et aéroports ayant le statut d'établissements publics.

Pour les entretiens, l'objectif a été de questionner un ou plusieurs représentants de chaque type de structure présentée dans le tableau ci-dessus afin d'obtenir l'avis de chaque corps professionnel. La question principale s'est portée sur l'existence de modèle procédural adapté à la procédure ZAC. Le tableau 2 des deux pages suivantes résume les résultats des entretiens.

Nom de l'établissement	Personne interrogée	Poste	Commentaire-réponse
<i>Etablissement publics d'aménagement</i>			
AFTRP*	Md. LAMARQUE Corinne	Directrice adjointe au pôle Aménagement et Développement	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difficulté de perception de la notion de modèle procédural</li> <li>- Méconnaissance de modèle procédural adapté à la ZAC, la ZAC est avant tout un outil de financement des équipements et de division foncière.</li> </ul>
EPAD**	Md. PAVLOWITCH Julia	Chef de projets urbains	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Méconnaissance de modèle procédural adapté à la ZAC</li> <li>- Utilisation du Guide juridique la ZAC [OD2] dans la pratique de la procédure.</li> </ul>
<i>Société d'économie mixte</i>			
SET***	Md. DEBAILLIE	Chef de projet	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ZAC : procédure réalisée avant tout par la collectivité (ex : collectivité qui fixe et organise la concertation).</li> <li>- Méconnaissance de modèle procédural adapté à la ZAC, utilisation des références internet suivantes : Légifrance et les outils de l'aménagement.</li> </ul>
<i>Service de l'état</i>			
DDEA 37 ****	M. SEITHER Franck	Responsable du service construction ingénierie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difficulté de perception de la notion de modèle procédural</li> <li>- L'exercice de la procédure ZAC est lourd et s'appuie sur l'utilisation du code de l'urbanisme. Exercice qualifié d' « universitaire ».</li> <li>- Méconnaissance de modèle procédural adapté à la ZAC, utilisation du Guide juridique la ZAC [OD2] dans la pratique de la procédure.</li> </ul>
DDEA 73	M. JEANNIN Pierre	Chargé d'aménagement, référent national ZAC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Confirmation de la non-existence de modèle procédural pour la ZAC.</li> <li>- Avant les lois de décentralisation (82-83), l'Etat produisait des guides méthodologiques qui faisaient office de modèle. Depuis, il appartient aux collectivités d'établir les procédures ZAC.</li> <li>- Utilisation du Guide juridique la ZAC [OD2] dans la pratique de la procédure.</li> </ul>

Tableau 2 : Réponses aux entretiens (Réalisation personnelle)

\*AFTRP : Agence Foncière et Technique de la région parisienne (établissement public d'aménagement urbain et opérateur foncier).

\*\*EPAD : Etablissement public d'aménagement de la Défense.

\*\*\*SET : Société d'équipement de Touraine.

\*\*\*\*DDEA : Direction Départementale de l'Equipement et de l'Agriculture (11 : Aude ; 37 : Indre et Loire ; 73 : Savoie).

Nom de l'établissement	Personne interrogée	Poste	Commentaire-réponse
<i>Service de l'état</i>			
DDEA 11	M. PETIT Daniel	Adjoint au chef de service urbanisme aménagement des territoires, référant départemental ZAC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difficulté de perception de la notion de modèle procédural.</li> <li>- Confirmation de la non-existence de modèle procédural pour la ZAC.</li> <li>- Le volet réglementaire de la procédure ZAC est très détaillé et établit un cadre relativement précis.</li> </ul>
<i>Collectivités territoriales</i>			
Région PACA*	M.LALANGE J.G	Directeur pôle aménagement du territoire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Confirmation de la non-existence de modèle procédural pour la ZAC.</li> <li>- Réalisation d'une typologie des procédures d'aménagement (cf. [ML1])</li> </ul>
<i>Structures privés d'aménagement</i>			
SETEC ORGANISATION	M.BEDEK Philippe	Directeur département aménagement	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Confirmation de la non-existence de modèle procédural pour la ZAC.</li> <li>- Chaque projet de ZAC est différent et induit donc une organisation qui lui est propre.</li> <li>- Le volet réglementaire de la procédure ZAC est très détaillé et établit un cadre relativement précis.</li> </ul>
Urbaniste	M.CROS J.C	Ancien urbaniste, formateur en urbanisme opérationnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Confirmation de la non-existence de modèle procédural pour la ZAC.</li> <li>- Il existe une méthodologie assez logique relative à l'urbanisme opérationnel développé dans des formations dans lesquelles la procédure ZAC est incluse (cf. [DC1]).</li> </ul>

Suite du tableau 2

\*PACA : Provence Alpes côte d'Azur

## b) Synthèse des résultats des entretiens

La première remarque pouvant être énoncée est que l'ensemble des personnes interrogées nient l'existence de modèle procédural adapté à la ZAC. L'environnement de chaque projet ZAC est unique (périmètre concerné, mode de réalisation, maîtrise foncière...) ce qui est un des principaux arguments avancés pour expliquer l'absence de modèles procéduraux. Un deuxième argument provient du fait que depuis les lois de décentralisation, les communes ou groupements de communes sont responsables de l'établissement de la procédure ZAC et que son organisation est donc propre au décideur. Le seul cadre commun aux projets ZAC est la procédure réglementaire. Celle-ci est précisément détaillée dans les textes de lois et de règlements et constraint le décideur dans la chronologie du processus et dans son contenu. Ce cadre juridique impose des contraintes strictes dans les documents à produire et leur contenu pendant toute l'élaboration du projet. Il n'est donc laissé que très peu de liberté au décideur sur la démarche à suivre dans le cadre d'une ZAC.

En lieu et place de modèles procéduraux, les professionnels interrogés utilisent les références suivantes :

- les outils de l'aménagement : site internet réalisé par le CERTU en collaboration avec l'APERAU. Celui-ci a pour vocation de contribuer à une meilleure compréhension du monde de l'aménagement.
- Légifrance : site internet réalisé par les services de l'Etat et assurant la diffusion du droit.

Ces deux plateformes informatiques sont continuellement mises à jour. Elles sont utilisées par les professionnels afin d'être au fait des dernières évolutions juridiques.

- L'ouvrage suivant : Demeure S. & Martin J.Y. & Ricard M., 2008, *La ZAC Réalisation Financement Commercialisation*, Guides juridiques éditions Le Moniteur.

Ce livre, réédité à chaque grande évolution juridique détaille toutes les étapes de l'élaboration d'un projet ZAC, le contenu de tous les documents à produire et des conseils et remarques sont adressées au décideur. Il aide celui-ci dans l'interprétation du code de l'urbanisme et de l'environnement et ses points techniques.

Il apparaît que la ZAC, étant très réglementée, n'a pas donnée naissance à un modèle procédural. Cette assertion est considérée comme valide dans la démarche de recherche aux vues des personnes interrogées, de leurs références et de leur connaissance de la procédure ZAC et de sa pratique.

## c) Réorientation de la problématique spécifique

Une des composantes de l'hypothèse générale énoncée dans le questionnement initial supposait l'existence de modèle procédural adaptée à la ZAC. Les résultats obtenus après une recherche bibliographique et des entretiens auprès de professionnels contredisent cette assertion. Le questionnement final étant basé sur son exactitude, Il convient de réorienter la problématique spécifique et de définir une autre hypothèse.

Malgré l'absence de modèle procédural, la complexité de la procédure ZAC nécessite la mise en place d'une organisation spécifique et d'une gestion particulière. Comme

indiqué dans la partie ci-dessus cette fonction est souvent assurée par une tierce personne : l'assistant à maîtrise d'ouvrage. Celui-ci agit auprès du maître d'ouvrage et l'épaule dans l'élaboration de la procédure spécialement d'un point de vue organisationnel. La question spécifique porte ainsi sur l'action de l'AMO auprès du MO au sein de la procédure ZAC et sur la gestion de celle-ci. Etant donné qu'il n'existe pas de modèle procédural, l'AMO doit établir et utiliser des outils méthodologiques et organisationnels (exemples : planning, grille d'analyse) propres à la ZAC, en amont de la procédure afin de garder une gestion cohérente du projet. L'encadré suivant présente la synthèse du questionnement réorienté.

## SYNTHESE

**Problématique générale :** La pratique des projets d'aménagement opérationnels par les professionnels s'appuie-t-elle sur l'utilisation de modèles procéduraux ou se construit-t-elle comme un art de faire ?

**Hypothèse générale :** Les professionnels utilisent des modèles procéduraux pour les projets d'aménagement opérationnels.

**Problématique spécifique :** Etant donné qu'il n'existe pas de modèle procédural adapté à la ZAC, comment l'AMO agit auprès du MO au sein de la procédure ZAC ? Quelle est sa gestion de projet ? (Étude de cas : ZAC « Zone des Horts » à Cruscades dans l'Aude)

**Hypothèse spécifique :** L'AMO établit des outils méthodologiques et organisationnels (ex : planning, grille d'analyse) propres au projet ZAC, en amont de la procédure afin d'avoir une gestion cohérente. (Étude de cas : ZAC « Zone des Horts » à Cruscades dans l'Aude)

### Démarche, objectifs et limites

Afin d'introduire la procédure ZAC, une typologie des procédures d'aménagement est établie dans le prolongement logique de la typologie des projets d'aménagement. Celle-ci a pour objectif de replacer la ZAC au sein de l'ensemble des procédures existantes et d'indiquer sa situation hiérarchique. Cette étape s'effectue à l'aide d'informations recueillies sur des plateformes informatiques comme Légifrance ou les outils de l'aménagement, ainsi que dans des ouvrages spécialisés.

Pour une lecture simplifiée et une écriture synthétique, le tableau multicritères est l'outil utilisé pour cette typologie. Les liens entre les procédures sont illustrés à l'aide de schémas.

En raison de l'absence avérée de modèle procédural qui aurait aidé à la compréhension de la procédure ZAC, il apparaît nécessaire d'établir une vue d'ensemble de celle-ci. L'objectif est de la présenter et de la rendre compréhensible. Cette étape s'appuie essentiellement sur les références bibliographiques spécialisées en ZAC et plus

particulièrement sur l'ouvrage suivant : Demeure S. & Martin J.Y. & Ricard M., 2008, *La ZAC Réalisation Financement Commercialisation*, Guides juridiques éditions Le Moniteur, fortement utilisé par les professionnels interrogés. Ce synopsis décrit les étapes et les actions principales que prévoit la procédure ZAC.

L'enjeu est la clarification de la procédure. Ce travail doit préparer l'étude de cas de la ZAC « Zone des Horts » de Cruscades de manière à éviter d'insérer des explications théoriques dans celle-ci. Ainsi, une partie explicative détaille la procédure ZAC et une autre partie se focalise sur sa pratique dans un cas concret, l'objectif étant qu'elles soient complémentaires et non répétitives. La forme de la rédaction et de la présentation est choisie dans le but d'établir l'ébauche d'un support pédagogique. Les schémas, tableaux et figures sont donc privilégiés.

L'étude de cas est basée sur l'analyse des documents produits pendant la procédure (études préalables, dossier de création et dossier de réalisation) et sur des entretiens avec l'AMO (DDEA 11- Narbonne) et le MO (commune de Cruscades). L'objectif est de se concentrer sur l'organisation pratique de la procédure et de faire apparaître les éléments méthodologiques mis en place et n'apparaissant pas dans les ouvrages spécialisés. Dans cette perspective, la relation AMO/MO est particulièrement étudiée. L'étude de cas statue sur l'hypothèse spécifique en commentant la relation AMO/MO/procédure. Celle-ci ne permet pas d'établir une réponse généralisable à tous les projets de ZAC mais elle contribue à l'ajout d'observations sur la pratique de la procédure.

## PARTIE 2

# TYPOLOGIE DES PROJETS ET DES PROCEDURES D'AMENAGEMENT

---

# 1. Typologie des projets d'aménagement

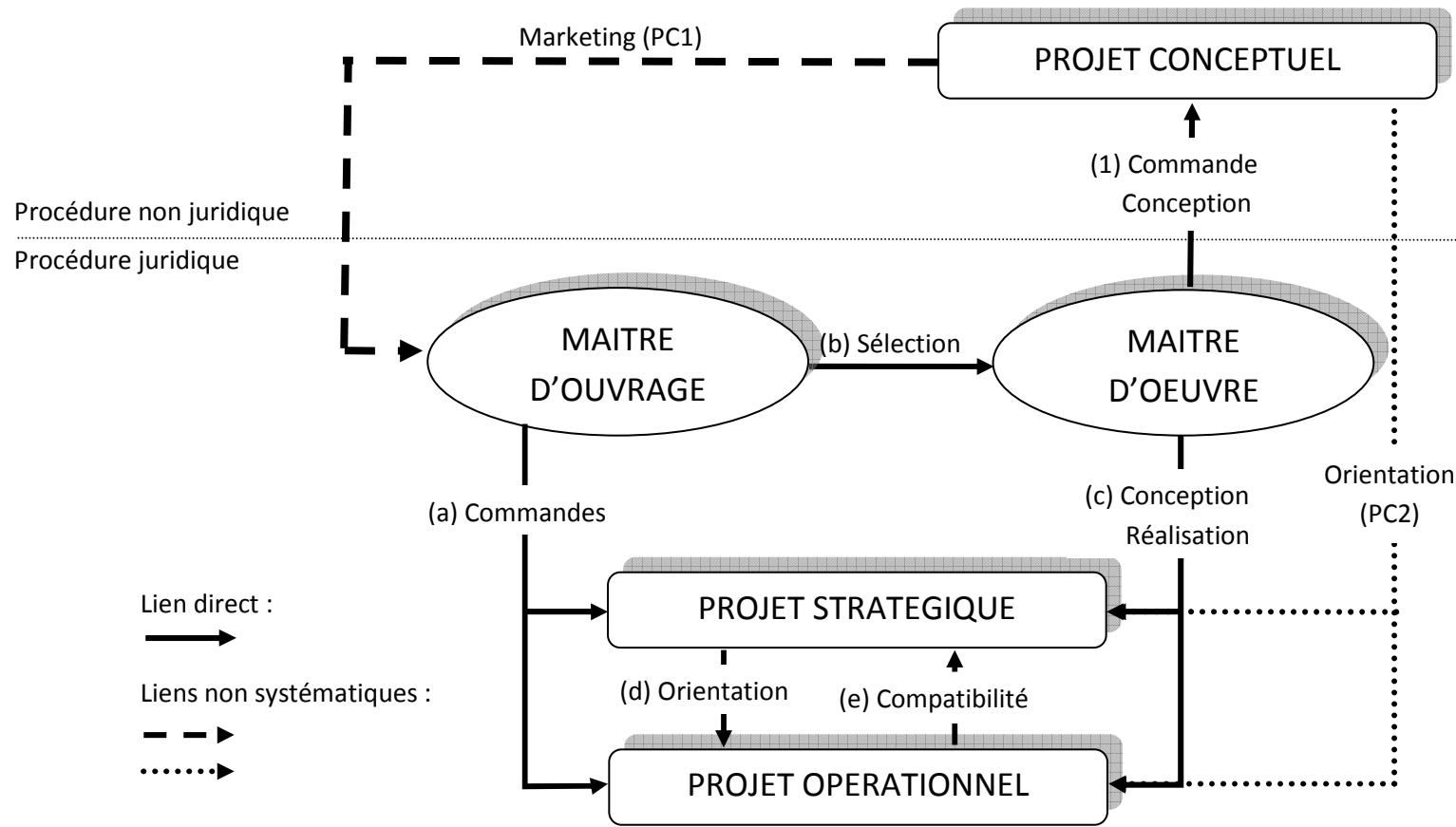


Schéma 2 : Catégories et liens dans les projets d'aménagement (Réalisation personnelle)

Cette partie s'appuie sur l'analyse de dossiers procéduraux et sur des entretiens réalisés auprès de professionnels de l'aménagement. Elle est commune à un deuxième projet de fin d'étude intitulé : Concept-city : un outil marketing au service de l'innovation réalisé par Elisa Pragout.

Dans le schéma 2 ci-dessus trois catégories de projets d'aménagement sont distinguées. Ce paragraphe vise à expliquer cette catégorisation.

Boutinet, dans son livre « Anthropologie du projet » esquisse une typologie des projets. Afin d'établir une classification, l'auteur utilise le niveau d'appréhension du projet (le contexte dans lequel le projet est découvert) ; trois catégories sont distinguées : projet empirique, projet théorique et projet opératoire. Le projet d'aménagement opérationnel peut être classé dans la troisième situation.

« Ses préoccupations sont directement liées à la nécessité d'une action à conduire. » [OB1]

Le projet d'aménagement stratégique peut être classé dans cette grande catégorie à l'inverse du projet d'aménagement conceptuel dont la dominance théorique est prépondérante. Ce dernier est abordé dans le deuxième cycle : Maître d'œuvre / Projet conceptuel. (Voir p.34)

Un projet d'aménagement stratégique dans sa conception et sa réalisation n'a pas pour objectif premier de transformer, modifier ou d'aménager un espace mais d'orienter son aménagement futur en établissant des lignes de conduite. Il sera généralement assorti d'une définition des moyens nécessaires et des étapes de réalisation de projets opérationnels dont il peut définir la planification. Ce stade d'avancement dans le projet d'aménagement stratégique incarne sa limite avec le projet d'aménagement opérationnel. Cette dernière peut être floue et difficile à déterminer étant donné que des étapes, comme l'analyse de la situation, peuvent être reprises, actualisées ou davantage détaillées sur certains points spécifiques dans un projet d'aménagement opérationnel. Elle devient claire et précise quand il s'agit des procédures qui encadrent ces projets. Une typologie est proposée dans la partie suivante. (Voir p.38)

Le projet d'aménagement opérationnel vise l'aménagement d'un espace ; c'est-à-dire une transformation spatiale physiquement perceptible (construction, démolition, terrassement...). Il y a à chaque fois, projet en vue d'un usage ou d'une fin (fonctionnel, symbolique, esthétique...).

*« Celui-ci subit les contraintes d'implantation et en induit de nouvelles pour les aménagements ultérieurs. »* [OG1]

Il obéit aux orientations des projets d'aménagement stratégiques par le respect d'un rapport de compatibilité.

L'obligation de compatibilité est une obligation négative de non-contrariété :

*« La décision ou la règle inférieure ne doit pas avoir pour effet ou pour objet d'empêcher l'application de la règle supérieure. »* [IL2]

Il n'est pas exigé dans ce cas que le destinataire de la règle s'y conforme rigoureusement mais simplement qu'il ne contrevienne pas à ses aspects essentiels. Cette notion est à différencier de la conformité qui est une obligation positive d'identité de la décision ou de règle inférieure à la règle supérieure. En pratique, lors de la réalisation d'un projet d'aménagement opérationnel, les décisions prises ne doivent pas faire état de contrariété majeure avec les projets d'aménagement stratégiques alors que la conformité interdit toute différence entre les différents projets.

## **11. Cycle 1 : maître d'ouvrage/ maître d'œuvre, projet stratégique/ opérationnel**

Pour les projets d'aménagement stratégiques et opérationnels, le couple d'acteurs maître d'ouvrage/maître d'œuvre est toujours présent pour la commande, la conception et la réalisation du projet. Ces deux acteurs de l'aménagement ont des fonctions différentes mais complémentaires.

*« Le maître d'ouvrage d'une opération est le client, personne physique ou morale qui décide de réaliser l'opération, en fixe le programme, dispose du terrain, réunit le financement et paie, fixe le calendrier, choisit les professionnels chargés de la réalisation (maîtres d'œuvre et entreprises), signe avec eux contrats et marchés. Il peut déléguer les aspects les plus techniques de ses fonctions mais pas ses responsabilités financières et de programmation. »* [OM3]

Ce rôle peut être assuré par un assistant à maître d'ouvrage. Il n'a pas été inclus au schéma pour ne pas le surcharger. Une typologie des maîtres d'ouvrages est présentée dans la sous-partie suivante. (Renvoi)

*« Le maître d'œuvre est la personne physique ou morale à laquelle le maître d'ouvrage confie la conception et le contrôle d'exécution de son opération. »* [OM3]

Le maître d'œuvre peut donc être chargé des études préalables, de l'avant-projet et des projets d'exécution puis du suivi des travaux et des règlements. Architectes, paysagistes, urbanistes comptent parmi les maîtres d'œuvre, ainsi que les bureaux d'études techniques et différents concepteurs.

#### (a) Commande

La première étape dans le déroulement des projets est l'émission d'une commande par le maître d'ouvrage. Celle-ci s'effectue généralement par le biais d'un appel à candidatures de maîtrise d'œuvre qui apparaît dans des bulletins d'annonces légaux (presse habilitée) ou sur des plateformes informatiques spécialisées. Le maître d'œuvre retire ensuite le dossier de consultation auprès du maître d'ouvrage. L'étape suivante aboutit à la désignation du maître d'œuvre.

#### (b) Sélection du Maître d'œuvre

Le maître d'ouvrage opère une sélection pour le choix du maître d'œuvre. Cette opération s'effectue après la réalisation d'un cahier des charges, les émissions d'un avis d'appel public à la concurrence et d'un appel à candidatures de maîtres d'œuvre de la part du maître d'ouvrage expliquant les caractéristiques et les enjeux du projet. Les réponses des maîtres d'œuvre se constituent en fonction du contenu du dossier de consultation (dont le cahier des charges fait partie) et en indiquant le coût de leur prestation. La sélection s'effectue sur des critères pondérés qui sont généralement la valeur technique de l'offre et le coût des prestations. (Voir ci-dessous le détail des étapes de sélection et des documents établis)

#### (c) La conception et réalisation

Le détail de la conception du projet dépend directement de la commande émise par le maître d'ouvrage. Cette étape va de l'analyse de situation au choix de la stratégie, la réalisation de la planification à la gestion des écarts. Une évaluation est souvent menée par le maître d'œuvre et analysé par le maître d'ouvrage à plusieurs temps clé du projet. (Voir schéma 1 : les étapes clés d'un projet) Cette évaluation a pour but d'affiner les actions prévues pour un meilleur résultat du projet.

## 12. Cycle 2 : maître d'œuvre/ projet conceptuel

Le projet conceptuel ne rentre pas comme les deux autres projets dans un cadre juridique précis. En effet, son caractère fictif lui permet plus de liberté car il n'a pas d'impact direct sur un territoire.

Le projet conceptuel n'a en outre pas pour objectif de répondre à une commande, par conséquence, il est ordonné et conçu par le maître d'œuvre (liaison 1). Dans la définition du projet conceptuel, trois catégories sont différencierées (PC1, PC2 et PC3).

Projet conceptuel			
	PC1	PC2	PC3
<i>Qui</i>	Cabinets d'architectes urbanistes	Ministère (CERTU, ADEME,etc.)	Universitaires, Intellectuels
<i>Objectifs</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Recherche: trouver de nouveaux procédés technologiques répondant à leurs besoins</li> <li>⇒ vitrine de l'entreprise</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ orientation des projets stratégiques et opérationnels pour aboutir à un projet le plus « parfait » possible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ faire avancer la connaissance dans le domaine de l'aménagement de l'urbanisme ou de l'architecture</li> </ul>
<i>Forme</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Représentation informatique, maquette du projet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ fiche conseil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Représentation informatique, maquette de projet</li> <li>⇒ dossier</li> </ul>

Ces trois classes de projet conceptuel poursuivent des objectifs différents, ainsi sur le diagramme 1, deux conséquences sont différencierées (flèches en pointillées):

### PC1 : objectif de marketing :

Le projet conceptuel poursuit l'objectif de Marketing. Le maître d'œuvre montre ce qu'il est capable de faire et fait de son projet « une vitrine ». Ainsi, il espère s'insérer dans le cycle 1 en étant sélectionné par le maître d'ouvrage.

Depuis plus de vingt ans, le phénomène de métropolisation pousse les villes à attirer les hommes et les capitaux pour conforter leur croissance. Dans ce contexte, la compétition entre les villes se développe et les techniques utilisées dans le monde économique, dont le marketing, tendent à imprégner la sphère des décideurs urbains. C'est pourquoi, même si dans la description du cycle 1, il est expliqué que la sélection s'effectue à travers un cahier des charges et des critères précis, les grands cabinets d'architectures vont être avantagés en ce qui concerne les projets emblématiques des villes. Ces grands cabinets d'architectures apportent ainsi leur nom et leur renommée à la ville.

Par exemple, Jean Royer, ancien maire de Tours, a confié la construction du Palais des congrès de Tours à Jean Nouvel bien que le projet soit controversé et que celui-ci endette la ville durablement. En contrepartie, Tours est devenue une des principales destinations "congrès" de France.

### **PC2 : Influence du projet conceptuel sur les projets stratégiques et opérationnels.**

De nombreuses réflexions, colloques, rencontres sont organisées pour penser la ville, pour la rendre « meilleur » à ses usagers. Il est important de rendre ces recherches accessibles aux acteurs de l'aménagement. C'est pourquoi, les projets conceptuels mis en place par les organismes ministériels servent de passerelle entre la recherche et le stratégique et opérationnel. Ils ont pour objectif de sensibiliser les acteurs à des problématiques étudiées qui pourraient servir l'intérêt général. Le PC2 peut ainsi influencer les projets stratégiques et opérationnels, voir même servir de base ou d'exemple. (Exemple : concept « ville accessible à tous. » créé par le CERTU).

Cette sous partie détaille les étapes de sélection du maître d'œuvre et le contenu des pièces importantes produites.

#### **Etapes de la sélection du Maître d'œuvre :**

Les étapes de la sélection sont indiquées dans l'ordre chronologique :

- émission d'un appel à candidatures de maîtrise d'œuvre (**avis d'appel public à la concurrence**) de la part du maître d'ouvrage
- retirage du **dossier de consultation** de la part du maître d'œuvre
- Envoi des dossiers de candidatures par les maîtres d'œuvre
- Analyse des dossiers de candidatures par le maître d'ouvrage
- Classement provisoire selon les critères « standards » pondérés suivants :
  - Valeur technique de l'offre (références, compétences et moyens)
  - Prix des prestations
- Auditions des Maîtres d'œuvre sélectionnés
- Sélection finale du Maître d'œuvre sur les mêmes critères

La sélection du maître d'œuvre s'opère généralement en deux étapes : une présélection est réalisée sur leur dossier (partie écrite) et une audition (partie orale) des meilleurs dossiers est organisée pour définir le meilleur maître d'œuvre.

#### **L'avis d'appel public à la concurrence indique :**

- l'identité du maître d'ouvrage
- l'objet du marché
- le type de procédure (code des marchés publics)
- les critères de sélection des offres et leur pondération
- les personnes à contacter, la date limite de remise des offres
- les critères de sélection des candidatures (ex : garanties techniques, professionnelles et financières)

**Le dossier de consultation** comprend :

- le règlement de la consultation
- l'acte d'engagement
- le cahier des clauses particulières
- **le cahier des charges**

### **Le cahier des charges**

Il s'agit d'un document contractuel présentant les attentes du maître d'ouvrage et donnant toutes les informations nécessaires et suffisantes à la conception du projet au maître d'œuvre.

Il décrit de la façon la plus précise possible, avec un vocabulaire simple, les besoins auxquels le maître d'œuvre doit répondre. Dans la mesure où le seul maître d'œuvre est réellement compétent pour proposer une solution technique appropriée, le cahier des charges doit préférentiellement faire apparaître le besoin de manière fonctionnelle, indépendamment de toute solution technique, sauf à préciser l'environnement technique dans lequel la solution demandée doit s'insérer. Il s'agit ainsi d'un document permettant d'une part de garantir au maître d'ouvrage que les livrables seront conformes à ce qui est écrit, d'autre part d'éviter que le maître d'ouvrage modifie son souhait au fur et à mesure du projet et demande au maître d'œuvre des nouvelles fonctionnalités non prévues initialement. Il doit aussi contenir tous les éléments permettant au maître d'œuvre de juger de la taille du projet et de sa complexité afin d'être en mesure de proposer une offre la plus adaptée possible en termes de coût, de délai, de ressources humaines et d'assurance qualité.

Il s'agit donc d'un document de référence, permettant de lever toute ambiguïté sur ce qui était attendu, ainsi qu'un outil de dialogue permettant au maître d'œuvre d'interroger le maître d'ouvrage afin d'affiner sa compréhension de la demande. Un cahier des charges n'est pas pour autant nécessairement statique. Son contenu peut être modifié au cours du projet (une fois le choix du maître d'œuvre effectué), même si dans l'idéal tout devrait être défini dès le début, sur la base acceptée par les deux parties.

Pour un projet opérationnel, un minimum de détail est requis ; exemple : s'il s'agit d'une opération de construction, le nombre de logements, de bureaux et de commerces doit être indiqué. Lorsqu'il s'agit d'une opération de construction de bâtiments, au cahier des charges s'ajoute un document « programme » définissant les besoins de chaque bâtiment. Celui-ci peut-être réalisé par le maître d'ouvrage, souvent par l'assistant à maîtrise d'ouvrage, ou plus encore dans le cadre d'opérations complexes par un programmiste.

## Cahier des charges « type » pour un projet d'aménagement opérationnel ou stratégique

### Objet de l'opération

- Principales orientations du projet (les enjeux)
- Situation du projet (localisation)
- Historique du projet (pré-diagnostic)
- Questionnement posé par le projet
- Contexte du projet sur le territoire concerné (démographie, documents d'urbanisme, morphologie, réseaux, environnement)
- Pérимètre opérationnel surface
- Pérимètre stratégique (souvent plus large que le périmètre opérationnel)
- Les objectifs du projet (détaillé)
- Les besoins à satisfaire
- Les contraintes de l'opération :
  - o Les risques
  - o Les contraintes techniques
  - o Les contraintes réglementaires (ex : documents d'urbanisme, zones protégées)
- Les exigences de la maîtrise d'ouvrage (notamment le calendrier)
- Contenus et attendus de la maîtrise d'ouvrage
- Documents mis à disposition

## 2. Typologie des procédures d'aménagement

---

Les procédures d'aménagement issues des textes législatifs et réglementaires (essentiellement code de l'urbanisme et de l'environnement) encadrent juridiquement les projets d'aménagement en leur donnant un cadre de légalité. Cette partie a pour but de présenter ces procédures en partant de la typologie établie pour les projets. Elle détaille d'abord les procédures émanant des projets stratégiques, ensuite celles émanant des projets opérationnels et enfin les liens existant avec la ZAC. L'objectif est de déterminer la place de la ZAC au sein de l'ensemble des procédures et d'identifier la hiérarchie existante. La présente typologie se décompose suivant les objectifs poursuivis, le thème abordé et l'échelle territoriale d'action.

### **21. Procédures liées aux projets d'aménagement stratégiques**

Les projets d'aménagement stratégiques correspondent à des procédures visant à planifier l'aménagement du territoire. La planification relève de l'intention du projet dont le niveau de décision est la direction générale.

*« En France, il existe autant de niveaux de planification que de niveaux de collectivités publiques. » [OG3]*

Le tableau ci-dessous résume l'ensemble des procédures de planification existantes relatives à l'aménagement du territoire. Les références juridiques usitées et classées par ordre chronologique sont les suivantes :

- 21/06/1865 : loi relative aux associations syndicales (régissant les lotissements)
- 15/06/43 : loi d'urbanisme relative au permis de construire
- 26/07/62 : loi relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique
- 30/12/67 : LOF loi d'orientation foncière
- 10/01/80 : Loi de réforme de la fiscalité locale
- 30/12/82 : LOTI (loi d'orientation des transports intérieurs)
- 18/07/85 : loi relative à la définition et mise en œuvre des principes d'aménagement
- 02/08/89 : loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles
- 13/07/91 : loi d'orientation pour la ville

- 03/01/92 : loi sur l'eau
- 08/01/93 : loi pour la protection et la mise valeur des paysages
- 04/02/95 : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
- 25/06/99 : LOADDT (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire)
- 13/12/00 : loi SRU (Solidarité et renouvellement urbains)
- 25/06/02 : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
- 02/07/03 : loi UH (Urbanisme et habitat)
- 23/02/05 : loi relative au développement des territoires ruraux
- 13/07/06 : loi d'engagement national pour le logement
- 05/01/07 : décret sur le nouveau permis de construire.

Les tableaux et schémas suivants ont été élaborés en utilisant les références suivantes :

- Les outils de l'aménagement : <http://www.outils2amenagement.certu.fr>
- Légifrance : <http://www.legifrance.gouv.fr/>
- Site du Ministère de l'environnement, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire : <http://www.developpement-durable.gouv.fr>
- Guet J-F., 2008, *La planification territoriale en France : Du Schéma de Développement de l'Europe Communautaire au Plan Local d'Urbanisme*, Certu.
- Code permanent construction et urbanisme, *Solidarité et renouvellement urbains*, 18 janvier 2001, éditions législatives bulletin 151.
- Certu, 2006, *Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques*.
- LALANGE J.G, 1991, *Opérations d'aménagement liées à la réalisation des gares TGV*, Rapport de stage de fin d'études CESA.

Nom/ référence juridique	Autorité élaboratrice	Territoire concerné	Thèmes/Objectifs	Portée
<b>SDEC</b> (Schéma de développement de l'Europe communautaire)  Conseil de Postdam 06/99	Commission européenne	Territoire EU-27	<p><u>Thème</u> : Evolution des zones urbaines et rurales, transports, patrimoine naturel et culturel.</p> <p><u>Objectif</u> : Définir à l'échelle européenne les objectifs politiques et les principes généraux de développement spatial en vue d'assurer un développement durable et équilibré du territoire européen et respectueux de sa diversité.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-indique les zonages des programmes d'intérêt communautaire (PIC)</li> <li>- prend en compte les 30 projets RTE-T</li>   <li>⇒ Document non contraignant pour les états membres, résultats sur le long terme, anticipe l'élargissement</li> </ul>
<b>Les schémas de services collectifs</b>  Loi du 25/06/02, décret du 18/04/02	Etat	Territoire national	<p><u>Thème</u> : Transports multimodaux, enseignement supérieur et recherche, culture, santé, information et communication, énergie et sport.</p> <p><u>Objectif</u> : Exprimer les politiques territoriales de l'Etat à l'échelle nationale. Chaque schéma (7 au total) contient des projets à réaliser.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- documents de planification élaborés à un horizon de vingt ans</li> <li>- pas de portée juridique directe</li> <li>-certains projets sont déjà avancés</li> </ul>
<b>Les DTA</b> (Directives territoriales d'aménagement)  Lois du 4/02/95, 25/06/99 et du 13/12/00	Etat	Variable : entre une région et un département	<p><u>Thème</u> : Aménagement, équilibre de développement, protection et mise en valeur des territoires.</p> <p><u>Objectifs</u> : Faciliter l'organisation de l'espace à une échelle géographique très large ne pouvant être portée par d'autres collectivités territoriales ; affirmer les priorités de l'Etat et établir une vision d'avenir d'un territoire porteur d'enjeux nationaux.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Outil de planification à long terme (vingt ans)</li> <li>- Ses prescriptions s'imposent aux documents d'urbanisme</li> <li>- Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec ses dispositions</li> </ul>
<b>SDAGE*</b>  Loi du 3/01/92	Comité de bassin et le préfet coordonnateur	Bassin hydrographique	<p><u>Thème</u> : Gestion de l'eau.</p> <p><u>Objectifs</u> : Fixer les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de l'eau ; fixer les objectifs de qualité et de quantité et les aménagements pour les atteindre ; délimiter le périmètre des sous-bassins.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligation de prise en compte dans les documents d'urbanisme</li> <li>- Indique les secteurs à enjeux qui nécessitent l'élaboration de SAGE</li> </ul>
<b>SAGE**</b>  Loi du 3/01/92	Commission locales de l'eau (à l'initiative du préfet coordonnateur)	Sous-bassin	<p><u>Thème</u> : Gestion de l'eau.</p> <p><u>Objectifs</u> : Fixer les objectifs de qualité dans un délai donné ; définir les objectifs de répartition de la ressource en eau entre les différents usages ; identifier et protéger les milieux aquatiques sensibles.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligation de prise en compte dans les documents d'urbanisme</li> <li>- Possibilité de prescriptions sur la police de l'eau et la protection des périmètres de captage.</li> </ul>

\* Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, \*\* Schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

Nom/ référence juridique	Autorité élaboratrice	Territoire concerné	Thèmes/Objectifs	Portée
Charte de PNR (Parc naturel régional) Loi du 08/01/93	Association de préfiguration de la structure de gestion (initié par la Région)	Territoire du parc	<p><u>Thème</u> : Protection et développement d'un territoire de parc ; mise en valeur des paysages.</p> <p><u>Objectifs</u> : Protéger le patrimoine naturel et culturel riche et menacé ; contribuer à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, culturel, à la qualité de la vie et aux programmes de recherche ; assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Engage les signataires (élus, l'Etat) pour dix ans, au-delà une procédure de révision est prévue</li> <li>- SCOT, PLU et cartes communales doivent être compatibles avec les chartes de PNR.</li> </ul>
PIG (Projet d'intérêt général)  Décrets du 9/09/83, 29/02/88, 27/03/01, 27/05/05	Le Préfet départemental	Périmètre du projet	<p><u>Thème</u> : Inscription d'un projet présentant un caractère d'utilité publique.</p> <p><u>Objectifs</u> : Permettre la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, le fonctionnement d'un service public, l'accueil des populations défavorisées, la protection du patrimoine naturel ou culturel, la prévention des risques, la mise en valeur des ressources naturelles ou l'aménagement agricole et rural ; obliger les communes et leurs groupements à tenir compte des intérêts supra-communaux.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligation de mise en compatibilité des documents d'urbanisme</li> <li>- Durée de validité de trois ans pour le PIG.</li> </ul>
SMVM (Schéma de mise en valeur de la mer)  Lois du 07/01/83 et du 22/03/05	Elaboré sous l'autorité du Préfet	Portion du littoral formant « une entité géographique et maritime cohérente »	<p><u>Thèmes</u> : Valorisation du littoral ; aménagement du territoire. Détermination des grandes orientations des zones littorales.</p> <p><u>Objectifs</u> : Développement des activités liées à la mer ; préservation, restauration et gestion d'espaces naturels ou remarquables. Préciser la vocation de cet espace et assurer la cohérence entre les différents usages notamment la protection de l'environnement et le développement économique.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PLU et SCOT doivent être compatibles avec la SMVM</li> <li>- Le SCOT peut comporter un volet littoral valant SMVM. (compétence collectivité)</li> </ul>
SCOT (Schéma de cohérence territoriale)  Lois du 13/12/00 et du 02/07/03	Intercommunalité Groupement de communes	Périmètre du groupement	<p><u>Thème</u> : Planification urbaine, zonage et règlement du développement du territoire intercommunal, document d'urbanisme qui traduit le projet d'aménagement et de développement durable d'un territoire intercommunal.</p> <p><u>Objectifs</u> : Déterminer les conditions permettant d'assurer l'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain et rural ; assurer la diversité des fonctions urbaines, la mixité sociale de l'habitat urbain et rural et l'utilisation économe et équilibrée des espaces naturels.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Révision tous les dix ans</li> <li>- Horizon de planification de dix à vingt ans</li> <li>- Contenu du SCOT non normalisé</li> <li>- Le SCOT doit être compatible avec les DTA et les chartes de PNR</li> <li>- Les PLU doivent être compatibles avec les SCOT.</li> </ul>

Nom/ référence juridique	Autorité élaboratrice	Territoire concerné	Thèmes/Objectifs	Portée
<b>Charte de pays</b> Loi du 25/06/99	Le pays	Territoire du pays présentant une cohérence géographique, culturelle, économique et sociale	<u>Thème</u> : Stratégie de territoire ; coopération sur des territoires.  <u>Objectifs</u> : Déterminer la stratégie du Pays en matière de développement socio-économique, de gestion de l'espace et d'organisation des services ; décrire les orientations fondamentales du Pays ; préciser les principes et moyens d'action ; Exprimer le projet commun de développement durable.	- Horizon des orientations : dix ans - Prise en compte de la charte de Pays dans le PADD du SCOT -SCOT et charte de Pays peuvent être complémentaires.
<b>PDU</b> (Plan de déplacements urbains) Loi du 30/12/82	Autorité organisatrice du transport urbain (AOTU)	Périmètre de transports urbains (PTU)	<u>Thème</u> : Planification des déplacements et du transport urbain.  <u>Objectifs</u> : Définir les principes généraux des transports de biens et de personnes de la circulation (tous modes confondus) et du stationnement dans le périmètre de transports urbains (PTU) ; Réduire la circulation automobile en vue d'améliorer la qualité de l'air ainsi que de réduire les nuisances liées au bruit.	- Horizon de planification double : cinq et quinze ans - PDU doit être compatible avec le SCOT (comprend un volet déplacement) - Obligation dans les communes de plus de 100 000 habitants.
<b>PLH</b> (Plan local de l'habitat) Lois du 7/01/83, 13/07/91, 13/08/03 et du 13/07/06	Intercommunalité Groupement de communes	Périmètre du groupement	<u>Thème</u> : Planification de la politique de logement.  <u>Objectifs</u> : Répondre aux besoins de logements (social ou non ; locatif ou non) ; assurer au sein d'un territoire intercommunale une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre.	- Horizon de planification de cinq ans - le PLH doit être compatible avec le SCOT (comprend un volet habitat).
<b>PLU</b> (Plan local d'urbanisme) Lois du 13/12/00 et du 2/07/03	Commune	Territoire communal	<u>Thèmes</u> : Planification et règlement de l'utilisation des sols, exprimer le projet d'aménagement et de développement durable du territoire.  <u>Objectifs</u> : Fixer les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols ; Déterminer les zones urbaines ou à urbaniser, les zones naturelles, agricoles et forestières à protéger.	- Le contenu du PADD et du rapport de présentation non normalisés - Le PLU doit être compatible avec les DTA, chartes de PNR, SCOT, PDU et PLH (s'ils existent) - Le PLU est révisé en tant que de besoin.

Nom/ référence juridique	Autorité élaboratrice	Territoire concerné	Thèmes/Objectifs	Portée
<b>Carte communale</b>  Lois du 13/12/00 et du 2/07/03	Commune	Territoire communal	<p><u>Thème</u> : Planification urbaine, document foncier.</p> <p><u>Objectifs</u> : Indiquer les secteurs où les constructions sont autorisées ou interdites ; Mettre en place l'organisation de l'urbanisation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le RNU (règlement national d'urbanisme) s'applique sur son territoire</li> <li>- La carte communale ne comporte pas de règlement.</li> <li>- mêmes rapports de compatibilité que le PLU.</li> </ul>

**Tableau 3 : Procédures liées aux projets d'aménagement stratégiques** (Réalisation personnelle)

Les schémas suivants ont pour objectifs de faire apparaître les liens existants entre les procédures de planification et de montrer la hiérarchie existante. Pour éviter de surcharger un seul schéma, deux figures ont été réalisés. La première montre toutes relations de compatibilité excepté celles partant du SCOT et la deuxième les relations de prise en compte dans les documents d'urbanisme et toutes les relations de compatibilité en rapport avec le SCOT.

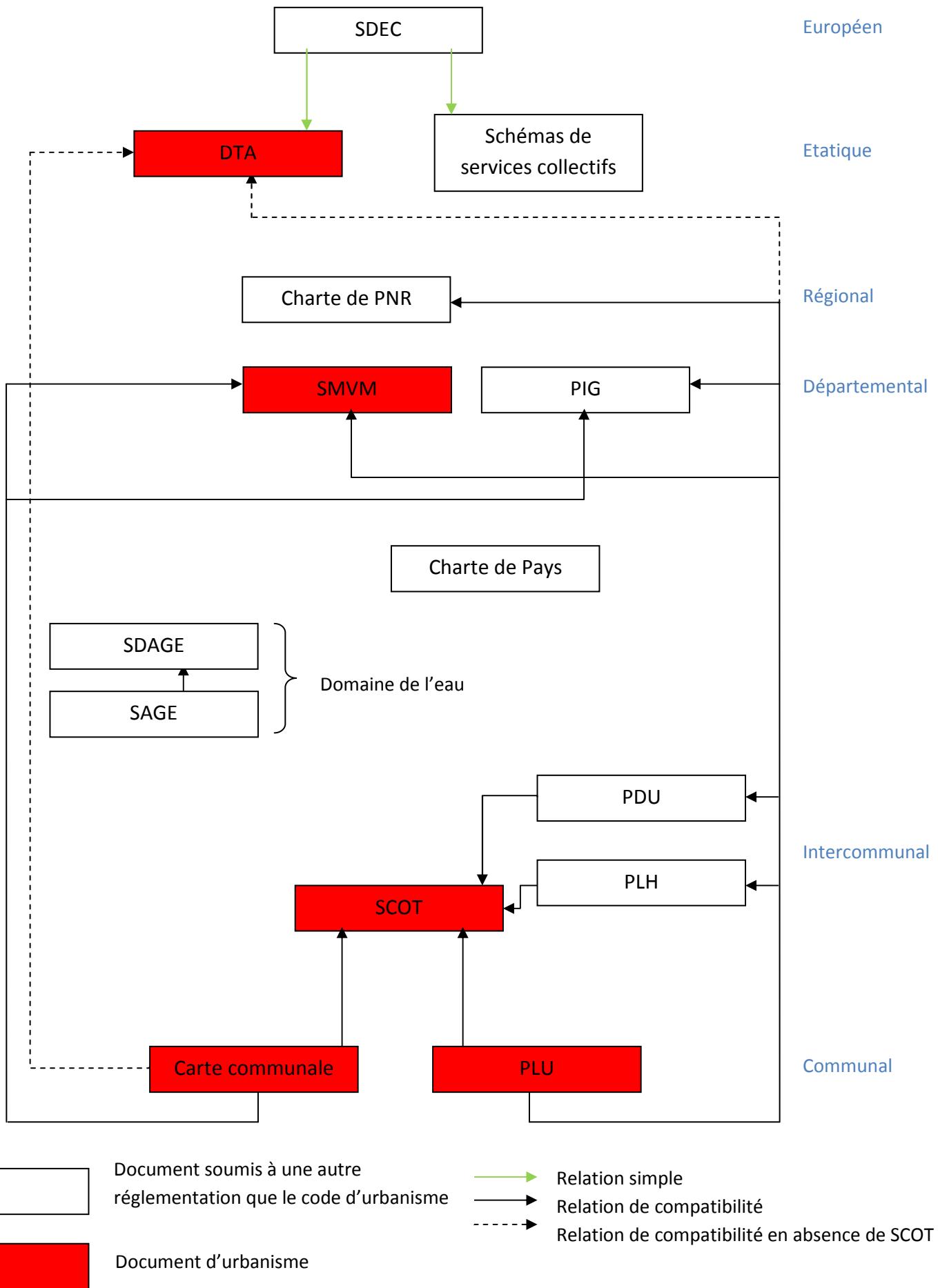


Schéma 3: Relations entre les documents de planification (Réalisation personnelle)

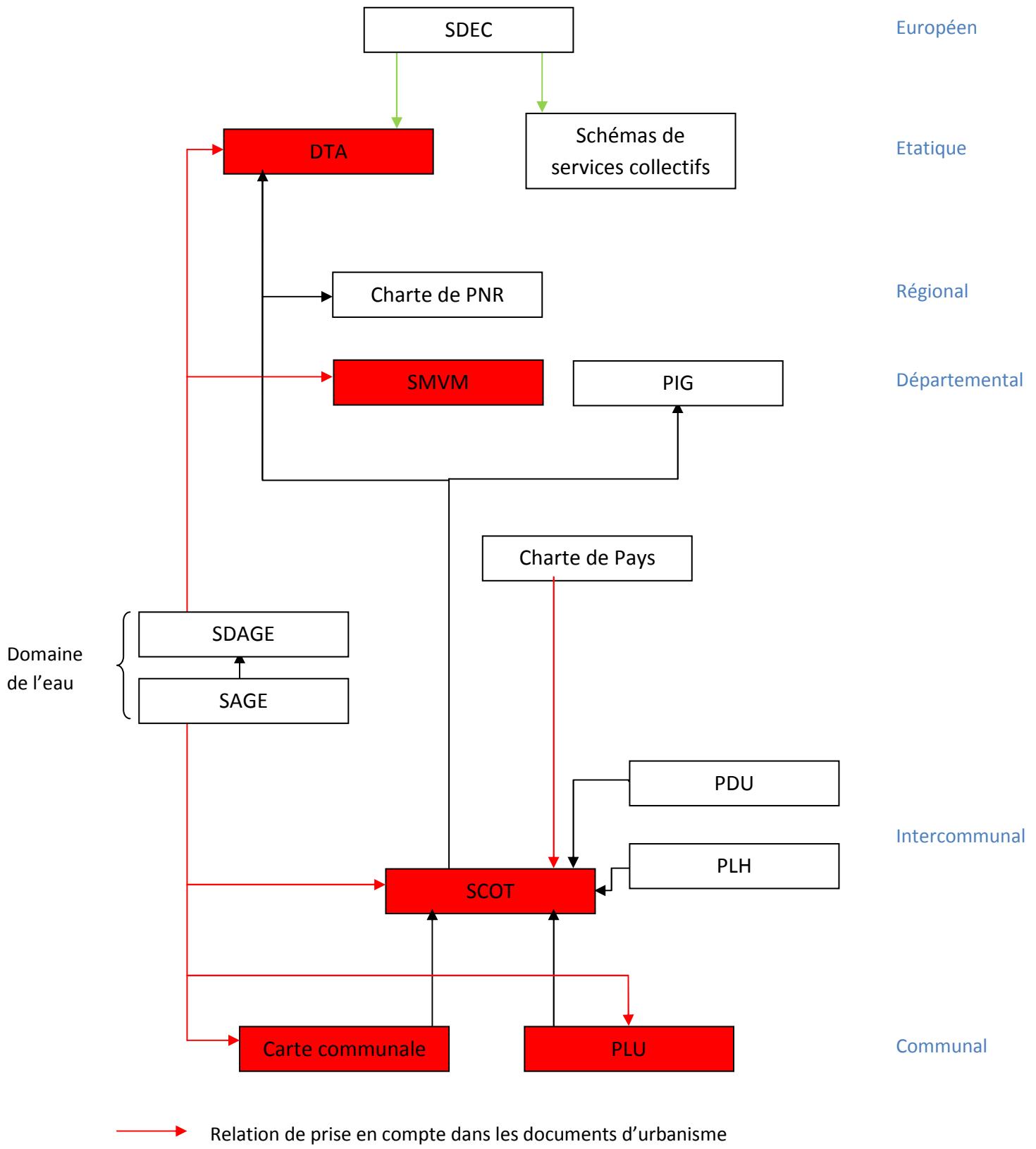


Schéma 3 (suite): Relations entre les documents de planification (Réalisation personnelle)

Dans les schémas présentés, pour améliorer la clarté, une distinction a été faite entre les différents documents émanant des procédures d'aménagement. Ainsi trois catégories se détachent :

- les documents d'urbanisme
- les documents liés au domaine de l'eau
- les documents soumis à une autre réglementation que le code de l'urbanisme.

La dernière catégorie n'a pas été exclue du schéma car ses documents présentent un lien fort avec les documents d'urbanisme. Les liens observables qui les unissent montrent que les documents d'urbanisme sont centraux et que l'échelon intercommunal est l'échelle privilégiée de la planification en termes de quantité de documents produits et de liens de compatibilité. Une hiérarchie précise suivant chaque niveau administratif existe allant de l'Etat avec les DTA à la commune avec le PLU. Un rapport de compatibilité descendant (de l'Etat à la commune) doit assurer la cohérence entre les documents.

## **22. Procédures liées aux projets d'aménagement opérationnels**

La volonté de maîtriser et contrôler les opérations d'aménagement sur le territoire français a notamment conduit au développement de procédures nombreuses dont les objectifs, les acteurs et le champ d'application sont extrêmement variés. Chacune de ses procédures, formalisées par des textes législatifs et réglementaires, constitue un outil destiné à atteindre l'un des objectifs suivants :

- aménagement opérationnel
- maîtrise foncière
- autorisation d'utilisation du sol
- financement et fiscalité
- mobilisation foncière

Chacune des procédures traitées est classée dans une de ces catégories.

AMENAGEMENT OPERATIONNEL				
Nom/ référence juridique	Autorité élaboratrice	Territoire concerné	Thèmes/Objectifs	Portée
ZAC (Zone d'aménagement concerté)  Lois (Voir tableau 5)	Voir tableau 1	Périmètre ZAC dans le respect des dispositions réglementaires (toutes les échelles territoriales)	<p><u>Thèmes</u> : Procédure d'initiative et de compétence publiques ; aménagement et équipement de terrains bâtis ou non bâtis.</p> <p><u>Objectifs</u> : Permettre un contrôle complet de la personne publique qui prend l'initiative sur les choix d'aménagement ; permettre à l'initiateur de l'opération, directement ou par le biais d'un aménageur, d'acquérir les terrains, de les aménager, de réaliser les équipements, de les revendre à des constructeurs en incorporant dans le prix de vente (charge foncière) le coût des équipements publics.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Les ZAC sont établies pour une durée de 5 à 10 ans</li> <li>- La ZAC doit être compatible avec les orientations du SCOT et les dispositions du PLU.</li> </ul>
Lotissement  Loi du 21/06/1865  Décret du 5/01/07.	Tout opérateur privé (propriétaire) ou public	Périmètre lotissement dans le respect des dispositions réglementaires	<p><u>Thème</u> : Division d'une parcelle en plusieurs lots destinés à être bâtis.</p> <p><u>Objectifs</u> : Vabiliser les terrains ; élaborer un cahier des charges ; urbaniser une partie du foncier pour implanter des bâtiments.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le permis d'aménager est exigé pour un lotissement qui a pour effet sur une période de moins de 10 ans de créer plus de deux lots à construire avec réalisation de voies ou espaces communs ou dans le cas d'un site classé ou secteur sauvegardé.</li> </ul>
PC groupé  Décret du 05/01/07	Mairie, maire au nom de l'Etat ou de la commune	Plusieurs bâtiments sur un même terrain	<p><u>Thème</u> : Conformité de la construction.</p> <p><u>Objectif</u> : Permettre à l'administration de contraindre les constructeurs au regret de certaines règles.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autorisation donnée à un seul constructeur</li> <li>- L'opération recouverte par le PC groupé ne constitue pas un lotissement</li> <li>- Quand le projet le permet : alternative au lotissement.</li> </ul>

## MAÎTRISE FONCIERE

Nom/ référence juridique	Autorité élaboratrice	Territoire concerné	Thèmes/Objectifs	Portée
<b>Droit de préemption urbain (DPU)</b>  Lois du 13/12/00, 02/07/03 et du 13/06/06	Commune doté d'un document d'urbanisme	Territoire commune rendu applicable au DPU	<u>Thèmes</u> : Acquisition prioritaire d'un bien foncier ou immobilier lors d'une vente; réserve foncière.  <u>Objectifs</u> : Réaliser dans l'intérêt général une ou des actions ou opérations d'aménagement ; permettre d'avoir une bonne connaissance du marché immobilier sur un territoire.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Délégation possible à l'Etat, collectivité locale, établissement public, SEM</li> <li>- les délibérations créant un DPU sont valables sans limitation de durée (peuvent être modifiées par le CM ou l'organe délibérant de l'EPCI).</li> </ul>
<b>Expropriation (DUP)</b>  Loi du 13/12/00	Titulaire du droit d'exproprier*	Opération déclarée d'utilité publique	<u>Thèmes</u> : Cession des droits immobiliers sous réserve d'une juste et préalable indemnité ; réserve foncière.  <u>Objectif</u> : Utiliser pour la réalisation d'opérations d'aménagement.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acquisition dans un délai de 2ans à compter de l'acte de DUP</li> <li>- La durée de l'enquête préalable ne peut être inférieure à 15 jours</li> <li>- Opération généralement longue et coûteuse, procédure très rigoureuse pour garantir les droits de propriété.</li> </ul>
<b>ZAD</b>  Lois du 26/07/62, 18/07/85, 02/08/89, et du 13/07/91.	Idem*	Partie du territoire communal	<u>Thèmes</u> : Constitution de réserves foncières ; droit de préemption.  <u>Objectifs</u> : Disposer d'un droit de préemption ; éviter la spéculation lors de l'annonce d'un projet d'aménagement ; réaliser une ou plusieurs actions ou opérations d'aménagement.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le droit de préemption peut être exercé pendant une durée de 14 ans</li> <li>- Les ZAD ont l'obligation d'être compatibles avec les orientations définies par le SCOT</li> </ul>

\* : Etat, collectivité territoriale, organisme assurant une mission de service public ou une SEM titulaire d'une convention d'aménagement.

AUTORISATION D'UTILISATION DU SOL				
Nom/ référence juridique	Autorité décisionnelle	Objet concerné	Thèmes/Objectifs	Portée
<b>Permis de construire</b>  Loi du 15/06/43 et décret du 05/01/07	Mairie, maire au nom de l'Etat ou de la commune	Toute édification dont la SHOB>20m <sup>2</sup>	<u>Thème</u> : Conformité de la construction.  <u>Objectif</u> : Permettre à l'administration de contraindre les constructeurs au regret de certaines règles.	- La durée de validité du permis est de 3 ans  - La titulaire de l'autorisation peut en demander la prolongation au moins deux mois avant son expiration  - Recours obligatoire à un architecte quand SHON>170m <sup>2</sup>
<b>Permis d'aménager</b>  Décret du 05/01/07	Mairie, maire au nom de l'Etat ou de la commune	Tout aménagement important (liste exhaustive dans le décret)	<u>Thème</u> : Conformité de l'aménagement.  <u>Objectif</u> : Permettre à l'administration de contraindre les aménageurs au regret de certaines règles.	- Le délai d'instruction est de 3 mois (4 mois pour un secteur sauvegardé)  - Le permis d'aménager est exigé pour les lotissements, les remembrements par AFU libre, les campings et les terrains de sport.
<b>Permis de démolir</b>  Décret du 05/01/07	Mairie ou préfecture départementale , maire au nom de l'Etat ou de la commune	Travaux de démolition correspondant à la destruction totale ou partielle d'un bâtiment avec atteinte du gros œuvre	<u>Thème</u> : Conformité de démolition.  <u>Objectif</u> : Permettre à l'administration de contraindre les démolitions au regret de certaines règles.	- Le permis de démolir est valable pendant 5 ans à compter de la notification  - Le délai d'instruction est de 4 mois  - Une décision négative doit être motivée.
<b>Déclaration préalable</b>  Décrets du 05/01/07 et du 20/12/08	Mairie, maire au nom de l'Etat ou de la commune	Toute construction dont 2m <sup>2</sup> <SHOB<20 m <sup>2</sup> ou modification aspect extérieur	<u>Thème</u> : Déclaration de travaux.  <u>Objectif</u> : Permettre à l'administration de vérifier qu'un projet de construction respecte bien les règles d'urbanisme en vigueur.	- La durée de validité de la déclaration est de 3 ans  - Prolongation d'1 an est possible  - Délai de construction : 1 mois.

OUTILS FINANCIERS ET FISCAUX				
Nom/ référence juridique	Autorité élaboratrice	Objet concerné	Thèmes/Objectifs	Portée
PVR  Lois du 13/12/00 et du 02/07/03  Circulaire du 05/02/04	Commune	Travaux de réalisation ou d'aménagement d'une voie ou de réseaux et les études nécessaires (terrains : bande de 80m de part et d'autre de la voie)	<p><u>Thèmes</u> : Outil financier ; financement des travaux d'aménagement d'une voie et des réseaux correspondants.</p> <p><u>Objectif</u> : Percevoir des propriétaires de terrains nouvellement desservis par un aménagement, une contribution correspondant au tout ou partie du financement des travaux nécessaires ; financer les améliorations de voies existantes et les réseaux le long de ces voies existantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participation financière qui s'ajoute à la TLE</li> <li>- La participation n'est pas due pour les voies et réseaux compris dans le programme d'équipement publics d'une ZAC ou d'un PAE</li> <li>- PVR due à compter de la construction d'un bâtiment sur le terrain (mais acceptation de préfinancement)</li> <li>- PVR ne peut pas être perçue pour des terrains déjà construits ou non construits</li> <li>- adaptée aux opérations d'urbanisme d'une faible importance.</li> </ul>
PAE  Lois du 13/12/00 et du 2/07/03	Commune ou EPCI	Constructions présentes dans le périmètre du PAE	<p><u>Thèmes</u> : Outil financier ; financement du coût de réalisation d'équipements publics par les constructeurs.</p> <p><u>Objectifs</u> : Mettre à la charge des constructeurs tout ou partie du financement des équipements publics rendus nécessaires pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers ; financer des équipements dans les quartiers de relative importance.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le PAE n'est pas un document d'urbanisme mais un outil de financement.</li> <li>- Les constructions édifiées dans les secteurs faisant l'objet d'un PAE sont exclues du champ d'application de la TLE</li> <li>- Délibération instituant le PAE détermine : le secteur d'aménagement, la liste des équipements, leurs coûts, le délai de réalisation et la part mise à la charge des constructeurs</li> <li>- Un PAE a un meilleur rendement pour la collectivité que la TLE et ses taxes additionnelles.</li> </ul>
TLE  Lois du 30/12/67 et du 13/07/06	Commune ou EPCI	Exigible pour toutes les opérations assujetties à permis de construire	<p><u>Thèmes</u> : Imposition forfaitaire et générale ; impôt proportionnel au coût forfaitaire de la construction.</p> <p><u>Objectifs</u> : Financer les équipements publics rendus nécessaires.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les constructions édifiées dans les ZAC sont exclues de la TLE ou au sein d'un périmètre de PAE</li> <li>- Mécanisme de taxation facile à mettre en œuvre</li> <li>- Ne correspond pas aux coûts réels des équipements publics</li> <li>- Taux de base fixé à 1% (augmentation possible jusqu'à 5%)</li> </ul>

OUTILS FINANCIERS ET FISCAUX (suite)				
Nom/ référence juridique	Autorité élaboratrice	Objet concerné	Thèmes/Objectifs	Portée
<b>TF</b>  Lois du 10/01/80 et du 13/07/06	Commune ou EPCI	Propriétés bâties ou non bâties	<u>Thèmes</u> : Recette fiscale des communes ou EPCI ; fiscalité sur la détention de terrain, TFPB et TFPNB.  <u>Objectif</u> : Participer aux recettes fiscales des communes ou EPCI.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les opérations de logements sociaux sont exonérées de la TFPB pendant une durée de 15 ou 20 ans</li> <li>- TFPB ET TFPNB constituent des recettes fiscales importantes pour les communes ou EPCI.</li> </ul>

OUTILS DE MOBILISATION FONCIERE				
Nom/ référence juridique	Autorité élaboratrice	Objet concerné	Thèmes/Objectifs	Portée
<b>VEFA</b>  Loi du 03/01/67  Décret du 08/02/00	Bailleurs sociaux ou privés	Immeubles ou ensemble immobiliers	<u>Thèmes</u> : Contrat de vente sur plan.  <u>Objectifs</u> : Permettre à des organismes bailleurs sociaux d'acquérir des logements au sein d'opérations immobilières privées ; permettre un paiement s'effectuant au fur et à mesure des travaux jusqu'à l'achèvement.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atout pour un bailleur social : bien adaptée aux territoires où le marché foncier est très concurrentiel</li> <li>- Avantage pour un promoteur privé : apport immédiat de trésorerie</li> </ul>
<b>AFU</b>  Loi du 30/12/07  Décret du 03/05/06	Propriétaires intéressés	Exécution de travaux et d'opérations tels que le remembrement ou groupement de parcelles	<u>Thèmes</u> : associations syndicales de propriétaires de terrains ; AFU libre, autorisée, forcée.  <u>Objectif</u> : Réaliser un aménagement commun et maîtrisé par les propriétaires.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- AFU permet la prise en charge des coûts par les propriétaires</li> <li>- Opportunité financière pour les propriétaires</li> <li>- Permet d'éviter le recours à des procédés contraignants mais se limite à un nombre raisonnable de propriétaires.</li> </ul>

Tableau 4 : Procédures liées aux projets d'aménagement opérationnels (Réalisation personnelle)

Contrairement aux procédures liées aux projets stratégiques, il n'existe pas de hiérarchie aussi marquée entre les procédures liées aux projets opérationnels. Dans la pratique, pour un même projet opérationnel, plusieurs procédures peuvent être utilisées.

*« Il faut noter que les procédures de l'urbanisme opérationnel ne sont pas totalement étanches les unes par rapport aux autres, qu'elles sont parfois alternatives et qu'il est parfois possible de les combiner (ZAC, PAE, lotissement, interventions sur les quartiers anciens). »* [OD2]

La commune ou l'EPCI est l'échelon territorial qui décide et élabore la majorité de ces procédures. La ZAC fait partie de la première catégorie : « aménagement opérationnel ». L'article L.300.1 du code de l'urbanisme donne une définition de cette notion :

*« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. »* [OD2]

Les opérations qui peuvent justifier la mise en œuvre de la procédure de ZAC et des prérogatives de puissance publique ne peuvent avoir d'autres finalités que celles prévues à l'article L.300.1. Néanmoins toutes les opérations d'aménagement ne nécessitent pas obligatoirement la mise en œuvre de ces procédures. En effet chaque opération doit être l'objet d'une analyse afin de déterminer si des procédures particulières doivent être mises en œuvre, et si oui quelle procédure doit être choisie.

Ce choix s'effectue généralement à la suite d'un diagnostic ou des études préalables (voir étapes majeures de la ZAC) effectuées pour le projet concerné.

*« Le choix des procédures d'aménagement dépend bien évidemment du contexte de l'opération, de son programme et de sa complexité, de l'importance du programme d'équipements à réaliser, de la situation foncière, de la volonté ou non de la collectivité d'intervenir directement, etc. »* [OD2]

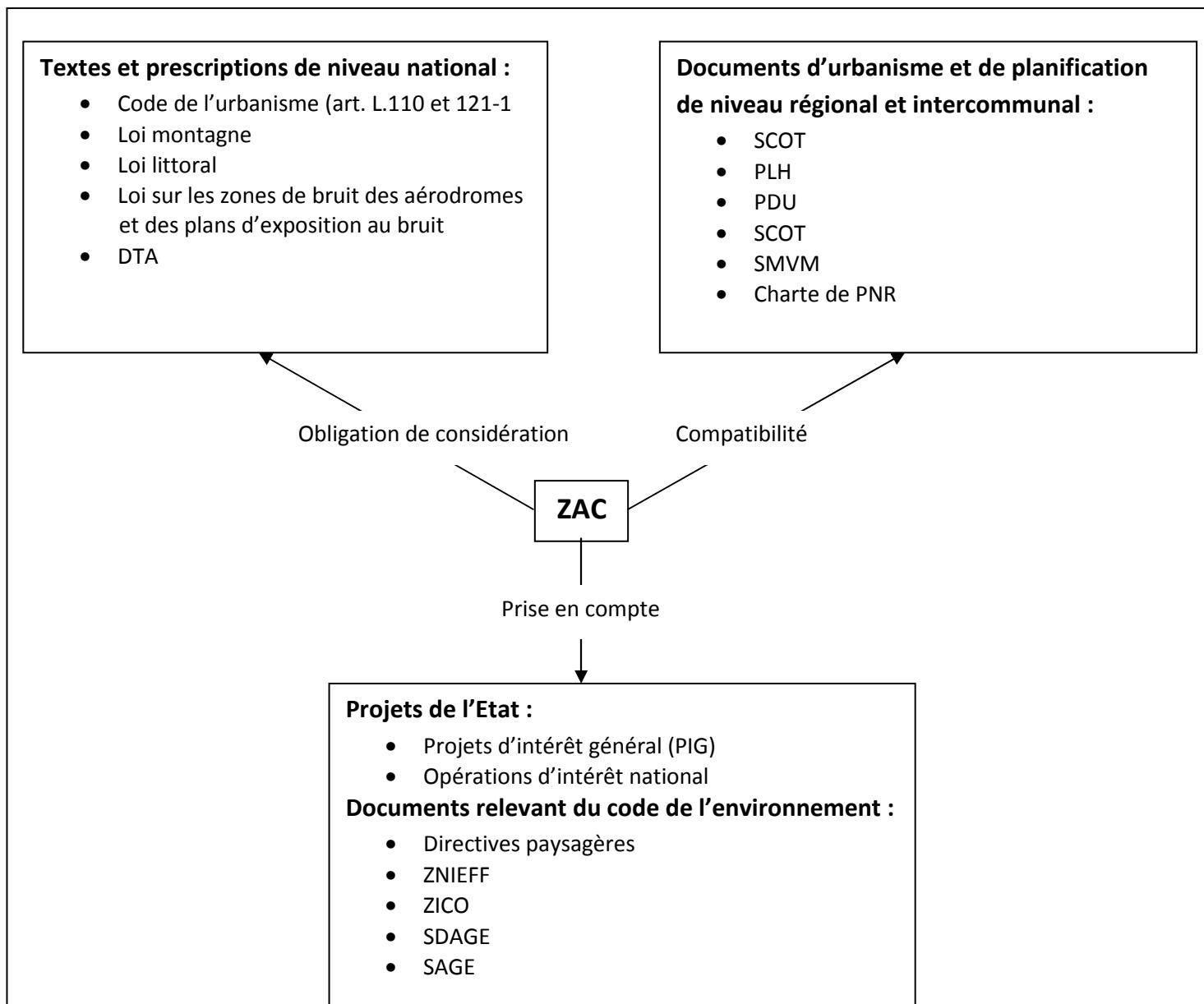
Les études préalables portent sur le contexte urbain et environnemental de l'opération, sur la définition de son programme eu égard aux différents documents d'urbanisme opposables, aux objectifs communaux, aux réalités du marché, à la proximité de moyens de transports et d'équipements publics.

### Situation de la ZAC au sein de toutes les procédures

La décision de mise en œuvre de la procédure ZAC implique le respect d'un certain nombre de règles dont les dispositions réglementaires (nationales, régionales, intercommunales, locales) qui s'appliquent au secteur géographique dans lequel elle se situe.

Le principe de compatibilité avec les normes d'urbanisme de niveau supérieur s'applique, non seulement aux documents d'urbanisme (voir Schéma 3) et donc au PLU applicable dans le périmètre d'une ZAC, mais aussi des opérations d'aménagement, dont les ZAC (code de l'urbanisme, art. R.122-5).

Le principe de hiérarchie s'entend, parfois en termes de « compatibilité », parfois en termes de « prise en compte », voire même la nécessaire prise en considération de documents. Le schéma ci-dessous expose les relations existantes entre la ZAC et son environnement procédural.



**Schéma 4 : Relations entre la ZAC et son environnement procédural** (Réalisation personnelle)

Après avoir situé la ZAC au sein de l'ensemble des procédures liées aux projets d'aménagement stratégiques et opérationnels, la partie suivante présente une synthèse de la procédure ZAC d'un point de vue réglementaire.

# PARTIE 3

## LA ZAC

---

## 1. Réglementation de la ZAC

---

Cette partie a pour objectif de détailler les étapes fondamentales de la procédure ZAC et les différents modes de réalisation et de financement possibles. Elle s'appuie sur la lecture de la réglementation et de supports pédagogiques en urbanisme opérationnel.

### 11. Historique et définition

Avant de rentrer dans les détails de la procédure, il est important de rappeler brièvement l'historique de la procédure. Sa création date de 1967. A partir de 1976, la ZAC s'est substituée de manière définitive aux anciennes zones opérationnelles publiques : zones à urbaniser en priorité (ZUP), zones de résorption de l'habitat insalubre, zones de rénovation urbaine, zones d'habitation (ZH), zones industrielles (ZI). [OD2]

La grande évolution législative est la suppression du PAZ en 2000 avec la loi SRU.

*« Une autre raison du succès de cette procédure, à savoir la possibilité d'instaurer à l'intérieur de la zone des règles d'urbanisme spécifiques traduisant le contenu du projet (le PAZ se substituait au POS), a été critiquée pour son bien-fondé. »* [OD2]

La volonté de placer l'agglomération (ou la commune) au cœur des politiques urbaines et de faire du PLU un outil d'expression des volontés d'aménagement (notamment au travers du PADD) a conduit le législateur à supprimer le PAZ. Le POS jouait un rôle défensif en fixant le droit applicable dans les quartiers et la ZAC permettait d'exprimer les volontés d'aménagement. Aujourd'hui la ZAC est un outil de mise en œuvre de celles-ci. Le tableau ci-dessous présente les évolutions majeures de la procédure.

Date	Référence	Evolution
30/12/1967	Loi d'orientation foncière	Création de la procédure ZAC
31/12/1976	Loi n°76-1285	Rapport de compatibilité avec les schémas directeurs. ZAC réservée aux zones U et NA
12/10/1977	Décret n°77-1141	Prise en compte des préoccupations environnementales : obligation de réalisation d'une étude d'impact
18/07/1985	Loi n°85-789	Association des habitants dans la procédure
14/03/1986	Décret n°86-517	Transfert de la compétence ZAC aux communes
13/12/2000	Loi Solidarité et renouvellement urbain	Suppression du PAZ ; suppression de la distinction du document d'urbanisme ; 2 modes de réalisation : régie directe et concession d'aménagement avec un aménageur privé ou public ; pour la vente des terrains : établissement d'un cahier des charges de cession des terrains (CCCT) ; participation des constructeurs.
02/07/2003	Loi Urbanisme et habitat	Amélioration de l'articulation des procédures de création de ZAC et de modification du PLU ; Instauration de deux procédures : concertation unique et révision simplifiée

Tableau 5 : **Evolutions majeures de la procédure ZAC**

La définition légale de la procédure ZAC est la suivante :

*« La ZAC est une procédure d'initiative et de compétence publiques qui permet un contrôle complet de la personne publique qui en prend l'initiative sur les choix d'aménagement. Cette procédure permet à la personne publique « initiatrice » de l'opération, directement ou par le biais d'un aménageur, d'acquérir les terrains, de les aménager, de réaliser les équipements, de les revendre à des constructeurs en incorporant dans le prix de vente (charge foncière) le coût des équipements publics. »* [OD2]

Les travaux d'équipement comprennent :

- Les travaux d'infrastructure : travaux hors champ d'application du permis de construire (voirie, réseaux, espaces verts, espaces publics).
- Les travaux de superstructure : constructions prévues au programme des équipements publics de l'opération (équipements scolaires, culturels, hospitaliers, sportifs, administratifs, parkings publics).

Pour le montage de l'opération, il est possible que la collectivité s'associe les services d'un prestataire compétent dans le montage opérationnel. Désormais, cette mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage est aussi ouverte à l'ensemble des personnes privées depuis la réforme de la loi MOP (Maîtrise d'ouvrage publique) du 12 juillet 1985.

*« L'objet de cette mission qui relève du code des marchés publics au titre des prestations de service et entre dans le champ concurrentiel, portera sur la conduite de la procédure pour mener à bien l'opération, l'ensemble des études nécessaires et aider la collectivité à choisir les prestataires ou équipes à qui seront confiées les études. »* [DJ1]

## **12. Etapes principales**

Cette sous-partie présente les étapes principales de la procédure ZAC.

La décision de créer une ZAC s'insère tout d'abord dans une politique d'aménagement de l'agglomération ou de la commune concernée. Une telle opération nécessite une réflexion approfondie sur le développement du territoire concerné et ses enjeux.

Selon l'article L 300-4 du code de l'urbanisme, les études nécessaires à la réalisation de l'opération passent par trois stades distincts :

- Les études de planification
- Les études préalables
- Les études pré-opérationnelles et opérationnelles

Seul le dernier type d'études peut être confié à l'aménageur. Depuis la loi du 10 juillet 2005 et son décret du 31 juillet 2006, relatifs aux concessions d'aménagement, la mise en concurrence des aménageurs n peut intervenir qu'à l'issue des études préalables. Dans le schéma 5, les études pré-opérationnelles et opérationnelles n'apparaissent pas de manière indépendante car elles se réalisent respectivement à la création et à l'approbation du dossier de réalisation.

Le tableau suivant présente le contenu de chaque type d'études.

Type d'études	Autorité initiatrice	Autorité compétente	Contenu
<b>Etudes de planification</b>	Voir tableau 1	Commune, EPCI ou préfet	- Fonctions de la ville et relations économiques et urbaines - prévisions d'évolution de la population et des emplois - axes préférentiels de développement - équipements de caractère intercommunal (réseaux de transports).
<b>Etudes préalables</b>	Voir tableau 1	Commune, EPCI ou préfet	- Besoins de construction de différentes natures - choix du site de l'opération et de son contenu - Vérification de la faisabilité technique et économique
<b>Etudes pré- et opérationnelles</b>	Voir tableau 1	Aménageur public ou privé	- Définition détaillée des conditions de réalisation de la ZAC - définition du programme prévisionnel global des constructions - détermination des spécificités des formes urbaines du nouveau quartier et de la localisation des équipements publics - études de MO et maîtrise d'œuvre des équipements publics et de l'ensemble du programme privé nécessaire à la vente des charges foncières.

**Tableau 6 : Contenu des études nécessaires à la procédure ZAC**

Les études de ZAC nécessitent généralement des ajustements au sein du PLU.

*« Le plus souvent il sera indispensable, pour permettre la réalisation de l'opération, d'adapter les règles d'urbanisme en vigueur dans le cadre d'une procédure de révision ou de modification. » [OD2]*

Plusieurs considérations pratiques commandent de mener conjointement l'élaboration du dossier de ZAC et l'adaptation des documents d'urbanisme :

- Selon l'article L 300-2 du code de l'urbanisme, une concertation commune peut être menée,
- garantir la cohérence du contenu et éviter de multiples modifications ou révisions.

## **13. Création de la ZAC**

La ZAC est une opération d’initiative publique.

*« Il convient de distinguer la personne publique qui prend l’initiative de la ZAC et l’autorité compétente pour la créer. La personne qui prend l’initiative de la ZAC élabore le dossier de création, organise la concertation, demande la création de la ZAC à l’autorité compétente, élabore le dossier de réalisation. » [OD2]*

Les initiateurs de la procédure sont les personnes citées par l’article R 311-1 du code de l’urbanisme. (Voir tableau 1). Une concertation est mene pendant l’élaboration du dossier de création. Quand l’initiative est communale, cette phase est obligatoirement encadrée par 2 délibérations du conseil municipal (DCM), la premiere ouvrant la concertation, la deuxième tirant le bilan. (En pratique à l’approbation du dossier de création) Aucune obligation particulière n’est preveue par la loi. La commune est libre de choisir les modalités qui lui paraissent les plus appropriées.

*« Le plus souvent, la concertation prévoit :*

- des articles dans les journaux locaux ;*
- une ou plusieurs expositions accompagnées de réunions publiques, avec tenue d’un registre permettant à la population d’emettre ses observations. » [OD2]*

La commune a l’obligation de respecter les dispositions annoncées dans la premiere délibération et de prendre en considération les observations importantes formulées pendant la concertation.

### **Le dossier de création de la ZAC**

Le dossier de création de la ZAC est elabore parallellement au déroulement de la phase de concertation. Elaboré sur la base des études pré-opérationnelles, il prend en compte les observations formulées lors de la concertation. L’article R 311-2 du code de l’urbanisme prévoit que le dossier de création doit comprendre les pièces officielles suivantes :

- Rapport de présentation
- Plan de situation
- Plan de delimination du périmètre
- Etude d’impact
- Régime de la TLE

Le contenu de chaque pièce est detailli dans le tableau suivant.

Pièce du dossier de création	Contenu
<b>Rapport de présentation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objet et justification de l'opération, description de l'état du site et de son environnement ;</li> <li>- Programme global prévisionnel des constructions à édifier dans la zone ;</li> <li>- Raisons du projet.</li> </ul>
<b>Plan de situation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Situation géographique de l'opération dans la ville.</li> </ul>
<b>Plan de délimitation du périmètre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Définition des parcelles susceptibles d'être acquises en vue d'être équipées et cédées à des constructeurs pour la réalisation de l'opération.</li> </ul>
<b>Etude d'impact</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analyse de l'état initial du site et de son environnement ;</li> <li>- Analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement ;</li> <li>- Les raisons pour lesquelles, notamment au point de vue des préoccupations d'environnement, le projet présenté a été retenu ;</li> <li>- Les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement ;</li> <li>- Une analyse des méthodes utilisées pour l'évaluation des effets sur l'environnement.</li> </ul>
<b>Régime de la TLE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indication si la TLE sera exigible ou si le coût des équipements est mis à la charge des constructeurs.</li> </ul>

Tableau 7 : Contenu des pièces du dossier de création

Selon le code de l'urbanisme, l'article R 311-1 stipule que le dossier de création fait l'objet d'une approbation (adoption) par l'origine délibérant de la personne qui a pris l'initiative de la zone, à l'exception de l'hypothèse où cette personne publique est l'Etat. L'acte de création, qu'il s'agisse d'une délibération ou d'un arrêté préfectoral, est affiché en mairie (ou siège de l'EPCI) pendant 1 mois.

## **14. Réalisation de la ZAC**

De la phase de création suit la phase de réalisation. Selon l'article R 311-7 du code de l'urbanisme, le dossier de réalisation doit comprendre :

- Un programme des équipements publics à réaliser dans la zone
- Un programme global des constructions
- Les modalités prévisionnelles de financement échelonnées dans le temps
- Compléments à l'étude d'impact.

Le tableau suivant détaille le contenu de ces pièces.

Pièce du dossier de réalisation	Contenu
<b>Programme des équipements</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Description sommaire des équipements publics appelés à desservir la zone ;</li> <li>- Liste des équipements et des personnes publiques les prenant en charge et assurant leurs gestions ;</li> <li>- Répartition du coût du financement de chaque équipement entre les différents intervenants ;</li> <li>- Distinction entre les équipements d'infrastructure et ceux de superstructure.</li> </ul>
<b>Programme des constructions</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pas de disposition précise à cet égard (indication de la SHON globale constructible sur le périmètre de la ZAC) ;</li> <li>- Doit être compatible à la fois avec le dossier de création et avec les règles d'urbanisme applicables dans le périmètre.</li> </ul>
<b>Modalités de financement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Présentation des recettes et des dépenses prévisionnelles de l'opération avec la participation de la personne publique.</li> </ul>
<b>Compléments à l'étude d'impact</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eléments non connus lors de la constitution du dossier de création ;</li> <li>- Prise en compte des impacts sur l'environnement et la santé du programme global des constructions et du programme des équipements publics.</li> </ul>

Tableau 8 : Contenu des pièces du dossier de réalisation

*« La décision approuvant le dossier de réalisation et la délibération approuvant le programme des équipements publics (délibération du CM ou de l'EPCI, ou arrêté préfectoral) fait l'objet des mêmes mesures de publicité que la création de la ZAC. » [OD2]*

#### Les modalités de réalisation des ZAC

Afin de réaliser l'opération d'aménagement, deux cas de figures sont possibles :

- **La réalisation directe de la ZAC** par la personne qui en a eu l'initiative
- **La réalisation délégée à une personne publique ou privée** qui assume la totale responsabilité aussi bien par rapport aux tiers que par rapport au délégué.

*« Dans les cas de réalisation délégée, le délégué n'assume ni la responsabilité ni le suivi de l'opération. La loi de 2005 et son décret d'application de 2006 n'envisagent plus qu'un seul cas de délégation : la concession d'aménagement. » [OD2]*

Le premier cas possible est donc la maîtrise directe de l'opération par la personne initiatrice de la création de ZAC. Cette réalisation directe s'oppose à toute gestion par tout intermédiaire, dès l'instant que celui-ci peut être regardé comme étant une personne distincte de la commune ou EPCI. Elle implique la constitution d'un budget annexe, propre à la régie dans le budget communal.

*« Le coût réel de l'opération fera ainsi l'objet d'une individualisation et d'un suivi des comptes de l'opération. » [OD2]*

La régie directe permet donc d'écartier la question de l'appel public à la concurrence pour le choix de l'aménageur. Cependant elle comporte un risque financier important pour la collectivité publique (investissements liés à l'obligation de maîtriser le foncier et d'engager les travaux d'aménagement en amont). La deuxième option possible est la délégation de maîtrise d'ouvrage se concrétisant par la signature d'un traité de concession d'aménagement. Ce dernier précise les obligations de chacune des parties, notamment :

- L'objet du contrat, sa durée et les conditions il peut éventuellement être modifié
- Les conditions de rachat, de résiliation ou de déchéance par le concédant

Lorsque le concédant décide de participer au coût de l'opération, sous forme d'apport financier ou d'apport en terrains, le traité précise :

- les modalités de cette participation
- le montant total de la participation
- les modalités de contrôle technique, financier et comptable exercé par le concédant.

L'opération d'aménagement peut bénéficier, avec l'accord préalable du concédant, de subventions versées par l'Etat, des collectivités territoriales et leurs groupements ou établissements publics.

Si aucune participation n'est demandée à la collectivité, ces mentions ne sont pas obligatoires et peuvent ne pas figurer dans la concession. Si au cours de l'opération, il s'avère qu'une participation est nécessaire, la concession devra être modifiée et la procédure de validation mise en œuvre.

Dès lors que le dossier de création de la ZAC est approuvé, les traités de concessions peuvent être juridiquement signés. La désignation d'un aménageur ne peut intervenir avant l'approbation du dossier de création. Cela signifie aussi qu'il appartient à la commune d'assurer la maîtrise d'ouvrage de l'élaboration du dossier de création.

### Cahier des charges de cession des terrains

L'aménageur public ou privé, vend, loue ou concède les terrains qu'il aménage à des utilisateurs (constructeurs principalement) publics ou privés.

Chaque fois que l'aménageur procède à une cession ou à une concession d'usage de terrain, il doit faire approuver par le maire le CCCT qui comporte les mentions prévues à l'article L 311-6 du code de l'urbanisme, dont obligatoirement, le nombre de m<sup>2</sup> de SHON autorisée sur le terrain cédé. Il peut aussi fixer les prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales imposées pour la durée de réalisation de la ZAC qui deviennent ainsi opposables aux autorisations d'urbanisme.

Afin de résumer, durant la procédure ZAC, avec le PLU le règlement et le document graphique pourront cadrer l'essentiel des intentions et les orientations pourront exprimer la globalité du parti urbain. Avec le CCCT, les détails des îlots opérationnels pourront être définis dans leurs modalités urbanistiques, architecturales, paysagères et environnementales, de manière spécifique et éventuellement différente cession par cession, à la condition de respecter les règles de droit public.

## 15. Synthèse et financement de la ZAC

Le schéma suivant résume l'articulation des étapes majeures de la procédure ZAC.

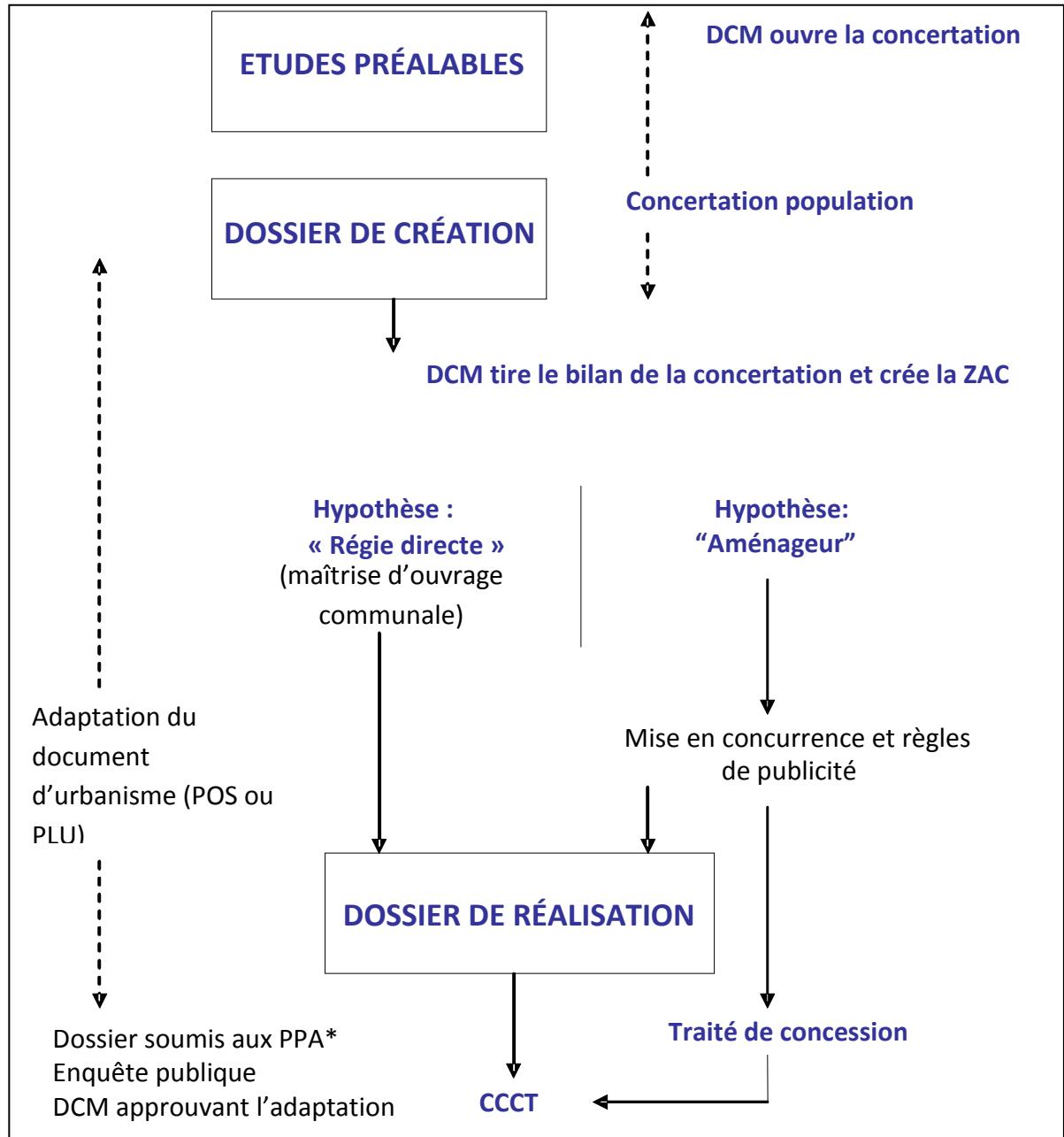


Schéma 5 : synthèse de la procédure ZAC (Source : [DC2]) \*PPA : Personnes publiques associées

## Financement de l'aménagement

Les règles de base du financement de l'aménagement se résument en quatre points :

- Proportionnalité aux besoins des habitants futurs : l'article L 311-4 du code de l'urbanisme spécifie qu' « *il ne peut être mis à la charge de l'aménageur de la zone que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone. Lorsque la capacité des équipements programmés excède les besoins de l'opération, seule la fraction du coût proportionnelle à ces besoins peut être mise à la charge de l'aménageur.* »
- Prohibition des doubles emplois : un même équipement ne peut être payé deux fois par le constructeur.
- Egalité du traitement des opérateurs
- Droit à la répétition de l'indu pour des versements injustement donnés.

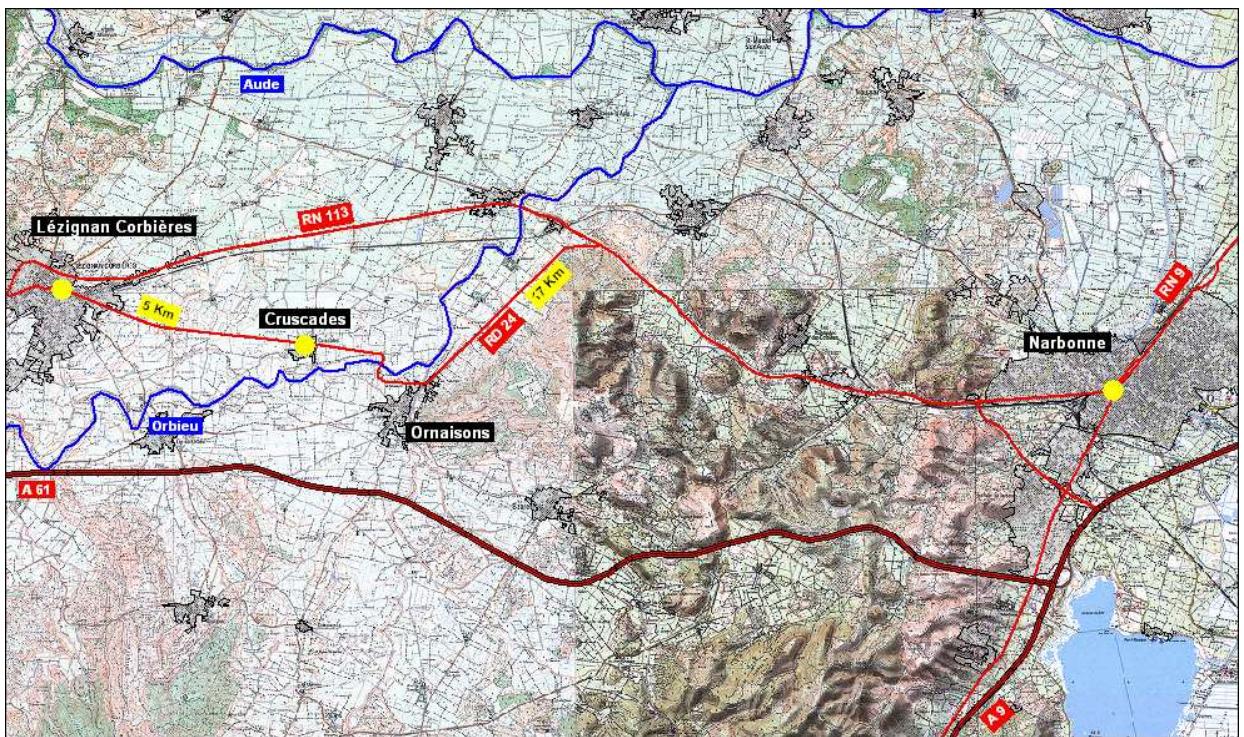
Les recettes avec lesquelles l'aménageur finance le coût de réalisation des équipements sont constituées du produit des cessions de charges foncières et des participations des propriétaires d'une part, et d'autre part des fonds de concours et subventions allouées à l'opération par les personnes publiques.

## 2. La pratique de la ZAC : étude de cas

Cette partie s'appuie sur des entretiens réalisés au sein des services de la DDEA 11 subdivision de Narbonne et des services de la mairie de Cruscades ainsi que sur les dossiers produits pendant la procédure.

### 21. Origines du projet

L'origine du projet de ZAC n'a pas de lien direct avec la procédure. En effet, la commune de Cruscades dans l'Aude (Voir illustration 1) a tout d'abord sollicité les services de la DDEA 11 pour une mission de maîtrise d'œuvre en 2004. Le maire désirait aménager la traversée d'agglomération jugée dangereuse avec la construction d'un giratoire en entrée d'agglomération pour réduire les vitesses. L'examen de l'accidentologie a révélé que la traversée d'agglomération ne comptabilisait aucun accident. Ce giratoire, en plus de casser la vitesse des véhicules pouvait servir à desservir des zones d'habitations, étant donné que celui-ci se trouvait autour de zones constructibles. Cette remarque est remontée au maire et la demande initiale a été réorientée.



**Illustration 1 : Situation géographique de Cruscades dans le département de l'Aude**  
(Source : DDEA)

Ce changement a donné naissance à un projet d'urbanisation avec création d'un nouveau quartier qui pourrait être desservi par le giratoire. Le document d'urbanisme (anciennement POS) n'était plus d'actualité. Ce projet pouvait offrir l'opportunité de

l'actualiser en PLU. Ces deux projets pouvaient se réaliser parallèlement. Le nouveau PLU permettrait à la commune d'énoncer ses attentes.

Le conseil en aménagement de la part des services de la DDEA 11 a donc été décliné en trois points :

- sur la faisabilité de l'opération : il serait souhaitable de réaliser au préalable un diagnostic général
- sur les procédures : il serait nécessaire de réviser le document d'urbanisme
- sur la démarche : il serait souhaitable de faire réaliser une étude urbaine par une équipe de maîtrise d'œuvre pluridisciplinaire avec un encadrement et un accompagnement possible par un chargé d'AMO.

Pour le projet d'aménagement et de révision du document d'urbanisme, le maire de Cruscades a ainsi lancé un appel public à la concurrence pour une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage. La DDEA 11 a été sélectionnée parmi trois autres bureaux d'études privés. Les atouts avancés ont été une importance donnée au volet qualitatif du projet (opération exemplaire ancrée dans le développement durable) et un contrôle de légalité des procédures pouvant se réaliser en interne. Cette mission a comporté :

- Réalisation d'un diagnostic sommaire partagé
- Principe d'instauration d'une démarche de type « HQE » (haute qualité environnementale)
- Élaboration d'un cahier des charges en vue de consulter des équipes de maîtrise d'œuvre
- Aide à la consultation et au choix d'une équipe de maîtrise d'œuvre
- Assistance de la commune dans l'aménagement opérationnel sous forme de ZAC (procédure et qualité).

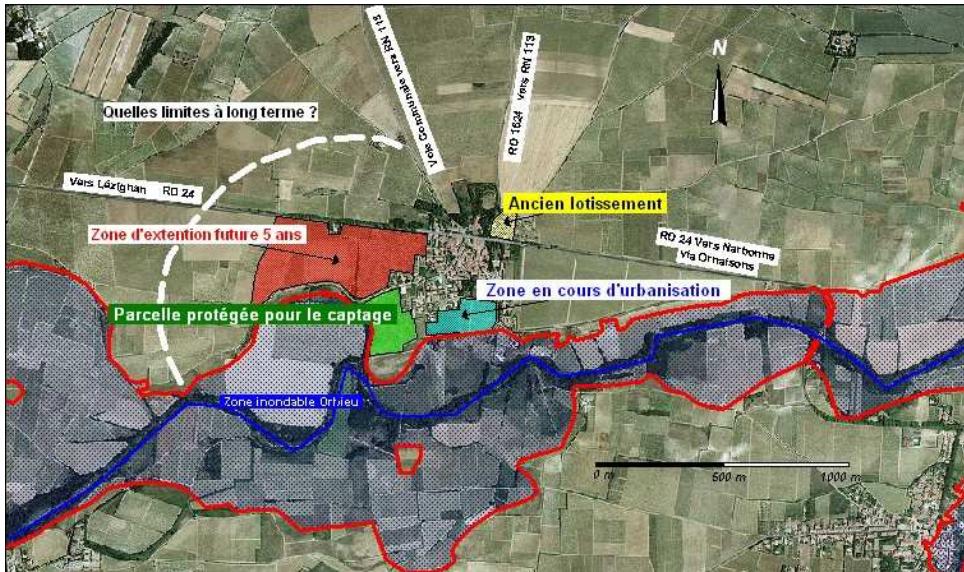
Le choix de la ZAC a été l'outil privilégié et conseillé après l'étude de la volonté politique et des opportunités. Les propos de M. Daniel PETIT (DDEA 11- responsable suivant le projet) sont très clairs à ce sujet :

*« La première étape est un questionnement relativement profond sur le projet et les opportunités, ensuite vient le choix de l'outil juridique seulement dans un deuxième temps. »*

La volonté des services de la DDEA 11 a été de proposer une démarche se rapprochant des politiques publiques, c'est-à-dire une démarche développement durable. Le choix de la ZAC a notamment été justifié par le fait que la concertation est unique (pour la ZAC et le PLU) et a donc permis d'avoir un même support d'information pour les habitants.

## **22. Etapes importantes**

La première étape, après le choix de l'outil ZAC, effectuée par la DDEA a été la réalisation d'un cahier des charges qui a servi à la sélection du maître d'œuvre pour réaliser les études préalables. La zone concernée représentait une superficie de 8 hectares (équivalent à 50% de la superficie urbanisée avant la réalisation du projet). La population attendue sur ce secteur était de l'ordre de 300 à 400 habitants et aurait donc quasiment doublé la population de 2004. (450 habitants) (Voir illustration 2)



**Illustration 2 : Découpage de la commune de Cruscades (Source : DDEA 11)**

La prestation attendue se déroulait en cinq points :

- Diagnostic croisant village et site d'extension
- Plan de références (village existant et quartier en greffe), fait à partir : d'une approche capacitaire (programme d'équipements prévisionnels) et d'une prospective démographique (schémas d'organisation et de restructuration)
- Proposition d'une trame verte issue d'une étude paysagère d'ensemble visant à préconiser des orientations et des prescriptions paysagères
- Schéma d'ensemble présentant un parti d'aménagement pour les nouveaux quartiers avec principes d'organisation
- Déclinaison en tranches fonctionnelles avec un projet de quartier.

Le délai de l'étude a été fixé à neuf mois. Les dates importantes du projet sont résumées dans le tableau suivant :

Évènement	Date
Lancement révision POS	Janvier 2004
Lancement des études préalables	Février 2005
Choix d'un parti d'aménagement	Mai 2005
Dossier de création ZAC	Décembre 2006
Dossier de réalisation ZAC	Septembre 2007
Approbation PLU	

**Tableau 9 : Etapes majeures du projet** (Source : [DC1])

Les points forts initiaux du projet étaient une volonté politique forte et une volonté de l'aménageur de réaliser un projet de qualité. Une réflexion sur un partenariat avec l'ADEME, le CAUE et l'aménageur sur la qualité et l'efficience énergétique des bâtiments a été menée. De même, une discussion avait été élargie avec la CAPEB (Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment) pour mettre en place un réseau d'artisans tournés vers l'éco-construction avec la construction sur la zone d'un bâtiment témoin.

## **23. Eléments méthodologiques identifiés**

En termes de réalisation, seule une école HQE a été créée et le partenariat prévu n'a pas fonctionné pour des raisons financières. Ces actions n'ont donc pas pu être prises en compte dans l'étude des éléments non formalisés de la procédure ZAC. Après la lecture des dossiers procéduraux et l'analyse des entretiens avec les professionnels concernés, seuls deux éléments méthodologiques ont été identifiés :

- Un phasage de l'opération
- La concertation organisée autour d'un site internet.

### Le phasage de l'opération

Le phasage de l'opération a été effectué par l'AMO très amont dans le déroulement du projet, c'est-à-dire avant l'édition du cahier des charges pour la sélection du maître d'œuvre pour les études préalables. Il se présente sous forme d'un planning et divise le projet en trois tranches :

- Tranche ferme
- Tranche conditionnelle

- Tranche non définie

Chaque tranche est subdivisée en plusieurs phases et les phases en étapes. Par exemple, dans la tranche ferme, la phase 2 est la consultation et le choix d'une équipe de maîtrise d'œuvre. Deux étapes sont prévues :

- Rédaction d'un programme pour consultation des équipes de maîtrise d'œuvre
- Consultation et choix d'une équipe de maîtrise d'œuvre

Quatre mois ont été prévus pour cette phase. Pour chaque étape, le planning détaille le délai estimé, les missions prévues pour l'équipe AMO, l'équipe de maîtrise d'œuvre, l'aménageur et le maître d'ouvrage, ainsi que des observations importantes concernant le contrôle de légalité.

Ce planning a permis dès le début du projet d'identifier les rôles de chaque partie et d'estimer la durée de chaque étape du projet et de la procédure. Il a contribué à clarifier la mise en œuvre des procédures ZAC et révision du POS. De même, il a permis au maître d'ouvrage d'identifier les responsabilités de chaque partie pendant toute l'élaboration et réalisation du projet et de se rendre compte du nombre et contenu des étapes.

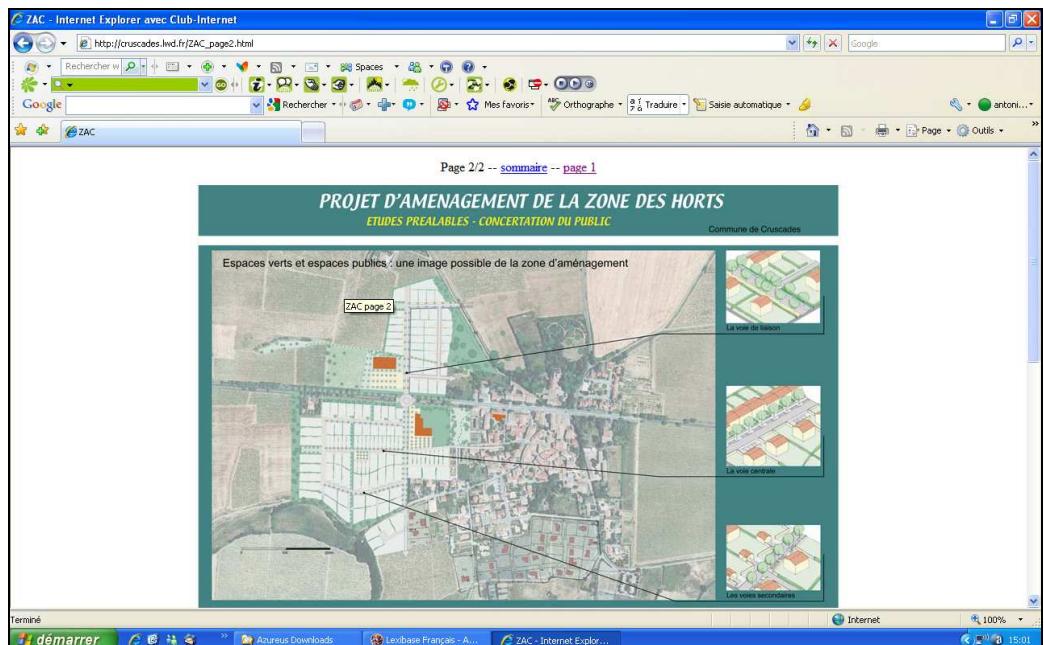
### La concertation

Il est important de rappeler que la loi ne prévoit aucune disposition sur le contenu de la concertation mais qu'il importe que le maître d'ouvrage respecte ses engagements formulés lors de la première délibération. A cet égard les services de la DDEA 11 ont préconisé à la commune de Cruscades d'être vigilant sur ce point et d'éviter d'annoncer des dispositions importantes à la première délibération et par suite de risquer d'avoir des difficultés à les mettre en œuvre. Le conseil fut d'annoncer moins de ce qu'il était prévu afin d'être sûr de tenir ses engagements.

La concertation a été organisée pendant toute l'élaboration du projet. L'interface de communication a donc été un site internet expliquant le projet d'aménagement, les orientations retenues et les procédures engagées. L'adresse du site est la suivante :

<http://cruscades.lwd.fr/>

Les observations des habitants ont pu être récoltées à partir de ce site. Le projet a été illustré à l'aide d'esquisses paysagères et architecturales et de photos aériennes afin de montrer l'emprise du projet. L'illustration 3 de la page suivante en montre un bref aperçu.



**Illustration 3 : Site internet de la ZAC des Horts**

De façon plus générale, les services de la DDEA 11 ont informé le maître d'ouvrage sur l'outil ZAC avec une attention particulière portée aux pièges que présente la procédure en termes de légalité (concertation, financement). Mais le conseil s'est élargi sur un volet qualitatif qui a tenu une place centrale. La volonté affichée était de faire de ce projet, un exemple.

La valeur ajoutée des services de la DDEA a été une approche qualitative avec des conseils sur la réalisation de bâtiments HQE et de partenariats avec des structures spécialisées (CAUE, pôle énergie). Pour des raisons principalement financières, seule une école HQE a été réalisée et les partenariats n'ont pas été effectifs pendant la phase de réalisation.

En comparaison avec un bureau d'étude privé qui pourrait avoir tendance à surveiller le volet réglementaire mais à ne donner qu'une faible importance au volet qualitatif, le premier souci de la DDEA a été d'aborder la problématique développement durable.

## **24. Outil d'évaluation, gage de qualité**

Pendant l'élaboration et la réalisation du projet, aucun outil d'évaluation n'a été utilisé. Mais une réflexion est actuellement menée pour adapter l'outil grille RST 02 à la procédure ZAC. La grille RST 02 a été développée par le RST, le CETE et le CERTU à la demande de la DGUHC. Cette grille est un outil d'analyse multicritères au regard du développement durable conçu pour les élus, leurs services techniques et les professionnels de l'aménagement. Elle offre la possibilité de fixer les objectifs de développement durable du projet dès son cadrage. Elle sert également de grille d'évaluation à chaque étape de son avancement et, après son achèvement.

Cette grille est surtout utilisée pour des plans et des programmes comme les documents d'urbanisme mais nécessite une adaptation aux procédures d'aménagement opérationnelles comme les ZAC.

Elle pourrait ainsi aider à l'assurance d'une certaine qualité du projet au regard des problématiques du développement durable.

Ce gage de qualité reste encore à créer et à mettre en œuvre. En effet, pour la procédure ZAC, le contrôle de légalité se borne actuellement au nombre et au contenu des pièces à produire (exemples : dossier de création, dossier de réalisation) et à la vérification de la prise en compte et du déroulement de la concertation. Il n'est donc pas garant d'un certain niveau de qualité.

## **25. Réponse à la question spécifique et générale**

Au vu des observations apportées par l'étude de cas, l'hypothèse spécifique est validée. L'AMO établit de manière effective des outils méthodologiques et organisationnels pendant l'élaboration de la procédure ZAC. Le respect de la réglementation ne suffit pas à l'organisation du projet. Cependant, elle donne un cadre très précis qui détermine les grandes étapes du déroulement de la procédure.

L'AMO est un interlocuteur privilégié du MO pour le montage et le contrôle de la procédure. Son action et ses conseils sont capitaux dans l'orientation du projet d'autant plus que dans la réglementation de la procédure ZAC, aucune disposition n'impose que les préoccupations qualitatives soient centrales.

L'hypothèse générale est invalide en ce qui concerne la procédure ZAC. La recherche de modèles procéduraux a été infructueuse. Pour les autres procédures d'aménagement opérationnelles, une recherche plus approfondie pourrait être menée afin de répondre de manière plus exhaustive à la problématique générale.

# CONCLUSION

---

Dans la procédure d'aménagement opérationnelle ZAC, le niveau de formalisation de son processus est actuellement déterminé par la réglementation. En effet, à ce jour, aucun modèle procédural n'a été développé.

La loi est relativement précise et contraignante et impose aux MO et AMO de suivre un certain nombre de grandes étapes. Dans l'organisation du projet et de la procédure, la relation entre l'AMO et le MO représente un élément tacite important. C'est pourquoi la ZAC a une double facette : une réglementation qui tend à être interprétée comme un modèle, et des éléments méthodologiques et organisationnels qui sont la preuve d'une forme d'art de faire.

Le niveau de formalisation tend à vouloir s'accroître notamment avec le développement d'outils d'analyse et d'évaluation. Mais un modèle complet n'est pas désiré et désirable. Chaque projet d'aménagement opérationnel a des enjeux, des objectifs et surtout un territoire qui lui sont propres. Cependant une formalisation plus importante dans un but d'assurer une certaine qualité dans les réalisations de la procédure est souhaitée et souhaitable. Des projets d'aménagement opérationnels s'avèrent souvent qualitatifs en phase d'élaboration mais leurs mises en œuvre sur le terrain ne concrétisent pas automatiquement toutes les attentes. Le suivi de l'opération pourrait se faire à l'aide d'un outil d'évaluation en continu, véritable aide à la décision, qui garantirait le respect des objectifs initiaux.

Il est important que les projets d'aménagement opérationnels soient encadrés par des procédures claires et précises mais il est d'autant plus capital qu'elles deviennent une assurance d'une certaine forme de qualité. Cet aspect qualitatif reste à créer, mettre en œuvre et à tenter de formaliser.

# BIBLIOGRAPHIE

---

## Ouvrages

[OA1] ANSART P., 1999, *Dictionnaire de sociologie*, Le Robert.

[OA2] AVITABILE A., 2005, *La mise en scène du projet urbain: pour une structuration des démarches*, Collection villes et entreprises.

[OB1] BOUTINET J.P., 1996, *Anthropologie du projet*, 4<sup>ème</sup> édition PUF.

[OC1] CERTU, 2000, *Economie et gestion de l'aménagement en ZAC*.

[OC2] CERTU, 2006, *Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques*.

[OC3] CHALAS Y., 2005, *L'imaginaire aménageur en mutation*, L'harmattan.

[OD1] DEMEURE S. & MARTIN J.Y. & RICARD M., 2004, *La ZAC Zone d'aménagement Concerté Réalisation Financement Commercialisation*, Guides juridiques éditions Le Moniteur.

[OD2] DEMEURE S. & MARTIN J.Y. & RICARD M., 2008, *La ZAC Réalisation Financement Commercialisation*, Guides juridiques éditions Le Moniteur.

[OD3] DUVERGER N. & MELOT S., 2005, *Imaginer les nouveaux quartiers : Guide méthodologique destiné aux maîtres d'ouvrages des lotissements*, CAUE (Conseil d'Architecture d'Urbanisme et d'Environnement) de la Sarthe.

[OG1] GAUTHIEZ B., 2003, *Espace Urbain vocabulaire et morphologie*, Monum éditions du patrimoine.

[OG2] GUET J-F., 2005, *Petites villes et opérations d'aménagement*, Certu.

[OG3] GUET J-F., 2008, *La planification territoriale en France : Du Schéma de Développement de l'Europe Communautaire au Plan Local d'Urbanisme*, Certu.

[OG4] GUERMOND Y., 2005, *Modélisations en géographie : déterminismes et complexités*, éditions Lavoisier.

[OL1] LAROUSSE, 2003, *Le Petit Larousse*.

[OM1] MERLIN P. & CHOAY F., 2005, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF collection : Quadrige.

[OM2] Ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, 1989, *Guide des zones d'aménagement concerté*, La Documentation Française.

[OM3] Ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, 2002, *Projets urbains en France*, éditions Le moniteur.

### Périodiques

[PC1] Code permanent construction et urbanisme, *Solidarité et renouvellement urbains*, 18 janvier 2001, éditions législatives bulletin 151.

### Documents non publiés

[DC1] CROS J.C., 2008, *Urbanisme opérationnel : Projets d'aménagement, Procédures d'urbanisme et ZAC*, CIFP (Centre Interrégional de Formation Professionnelle) Nantes.

[DC2] CROS J.C., 2008, *Exemple (anonyme) de projet de traité de concession d'aménagement corrigé par un avocat*.

[DC3] CRUSCADES (commune), 2006, *Dossiers de réalisation et de création de la ZAC des Horts*.

[DJ1] JEANNIN P., 2008, *Le montage pratique d'une ZAC (Zone d'aménagement concerté) et Opérations groupées*, CNFPT (Centre National de la Fonction Publique Territoriale).

### Mémoires

[ML1] LALANGE J.G, 1991, *Opérations d'aménagement liées à la réalisation des gares TGV*, Rapport de stage de fin d'études CESA.

[MM1] MEUNIER A., 2007, *Les plans et documents parcellaires au service de l'aménagement du territoire*, Mémoire de fin d'études ESGT (Ecole supérieure des Géomètres Topographes).

### Internet

[IA1] ATU (Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours), 2007, *tableau de bord des ZAC*.  
[www.atu37.org/telechargement/actualite/pdf/TABZAC07.pdf](http://www.atu37.org/telechargement/actualite/pdf/TABZAC07.pdf)

[ID1] DOULIERE A., mémoire de master: Savoirs tacites  
<http://www.evolution-relations-sociales.fr/savoirs-tacites/>

[IE1] Encyclopédie universalis, article: Droit de l'urbanisme et de l'aménagement  
<http://www.universalis.fr/corpus2encyclopédie/117/5529/S181591/encyclopédie/URBANISME-Droit-de-l-urbanisme-et-de-l-aménagement.htm>

[IE2] Encyclopédie universalis, article: modèle

<http://www.universalis.fr/corpus2-encyclopedie/117/239/M120971/encyclopedie/MODELE.htm>

[IL2] Le coin du droit de l'urbanisme : la règle d'urbanisme

<http://www.coin-urbanisme.org/urbanisme/reglurb.html>

[IL3] Légifrance

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

[IL4] Les outils de l'aménagement

<http://www.outils2amenagement.certu.fr>

# SCHEMAS, FIGURES ET TABLEAUX

---

## Schémas :

Schéma 1 : les étapes clés d'un projet	p.15
Schéma 2: Catégories et liens dans les projets d'aménagement	p.30
Schéma 3: Relations entre les documents de planification	p.45
Schéma 4 : Relations entre la ZAC et son environnement procédural	p.54
Schéma 5: Synthèse de la procédure ZAC	p.63

## Tableaux :

Tableau 1 : MO et AMO dans la procédure ZAC	p.24
Tableau 2 : Réponses aux entretiens	p.25
Tableau 3 : Procédures liées aux projets d'aménagement stratégiques	p.43
Tableau 4 : Procédures liées aux projets d'aménagement opérationnels	p.52
Tableau 5 : Evolutions majeures de la procédure ZAC	p.56
Tableau 6 : Contenu des études nécessaires à la procédure ZAC	p.58
Tableau 7 : Contenu des pièces du dossier de création	p.60
Tableau 8 : Contenu des pièces du dossier de création	p.61
Tableau 9 : Etapes majeures du projet	p.68

# TABLE DES ILLUSTRATIONS

---

Illustration 1 : Situation géographique de Cruscades dans le département de l'Aude	p.65
Illustration 2 : Découpage de la commune de Cruscades	p.67
Illustration 3 : Site internet de la ZAC des Horts	p.70

# LISTE DES ABREVIATIONS

---

- AFTRP : Agence Foncière et Technique de la région parisienne (établissement public d'aménagement urbain et opérateur foncier).
- AMO : Assistant/Assistance à maîtrise d'ouvrage.
- AFU : Association foncière urbaine.
- APERAU : Association pour la promotion de l'enseignement et la recherche en aménagement et urbanisme.
- CAUE : Conseil en architecture, urbanisme et environnement.
- CCCT : Cahier des charges de cession des terrains.
- CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques.
- CETE : Centre d'études techniques de l'équipement.
- CM : Conseil municipal.
- DDEA : Direction Départementale de l'Equipement et de l'Agriculture (11 : Aude ; 37 : Indre et Loire ; 73 : Savoie).
- DGUHC : Délégation générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.
- DPU : Droit de préemption urbain.
- DTA : Directives territoriales d'aménagement.
- DUP : Déclaration d'utilité publique.
- EPAD : Etablissement public d'aménagement de la Défense.
- EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale.
- LOADDT : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.
- LOF : Loi d'orientation foncière.
- LOTI : Loi d'orientation des transports intérieurs.
- MO : Maître/Maîtrise d'ouvrage.
- PACA : Provence Alpes côte d'Azur.
- PADD : Projet d'aménagement et de développement durable.
- PAE : Programme d'aménagement d'ensemble.
- PAZ : Plan d'aménagement de zone.
- PC : Permis de construire.
- PLU : Plan local d'urbanisme.
- PNR : Parc naturel régional.
- PPA : Personnes publiques associées.
- PVR : Participation pour voirie et réseaux.
- RST : Réseau scientifique et technique.
- RTE-T : Réseaux de transport transeuropéen.
- SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux.
- SCOT : Schéma de cohérence territoriale.
- SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.
- SEM : Société d'économie mixte.
- SET : Société d'équipement de Touraine.
- SHOB : Surface hors œuvre brute.
- SHON : Surface hors œuvre nette.
- SMVM : Schéma de mise en valeur de la mer.

SRU : Solidarité et renouvellement urbains.

TF : Taxe foncière.

TFPB : Taxe foncière sur les propriétés bâties.

TFPNB : Taxe foncière sur les propriétés non bâties.

TLE : Taxe locale d'équipement.

UH : Urbanisme et habitat.

VEFA : Vente en l'état futur d'achèvement.

ZAC : Zone d'aménagement concerté.

ZAD : Zone d'aménagement différé.

ZICO : Zone d'importance communautaire pour la conservation des oiseaux.

ZNIEFF : Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique.

