



# PROCÉDURE DE ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉE ET OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE.



## S O M M A I R E

1. Introduction.....	3
2. La ZAC procédure d'aménagement et de développement durable ?.....	3
2.1. Bref rappel.....	3
2.2. Le portage politique comme vecteur (unique ?) d'une démarche environnementale dans le cadre d'une ZAC.....	4
2.3. la démarche de développement durable aux niveaux des études préalables et du dossier de création.....	4
2.3.1 La concertation et les études préalables.....	4
2.3.2 Le dossier de création.....	5
2.3.3 Les améliorations possibles.....	6
2.3.4 Quel est le rôle de l'aménageur à ce niveau ?.....	6
2.4. La mise en concurrence et la désignation du concessionnaire.....	7
2.4.1 La mise en concurrence.....	7
2.4.2 Le traité de concession.....	7
3. La phase où l'aménageur prend la main.....	8
3.1. Procédure administrative et développement durable.....	8
3.1.1 Le cadre réglementaire.....	8
3.1.2 Le rôle de l'aménageur.....	9
3.1.3 Les incitations.....	10
3.1.4 Analyse critique.....	10
3.2. La phase opérationnelle de la ZAC.....	11
4. Conclusion .....	12



## 1. INTRODUCTION

La commune ou la collectivité compétente mais surtout le maire et les élus sont les principaux acteurs de la mise en oeuvre opérationnelle d'une politique d'aménagement durable et partagée :

- Ils en ont la légitimité, la compétence juridique et les outils,
- Ces démarches nécessitent une impulsion et un accompagnement dans la durée qui doivent être portés politiquement,
- Leur capacité à rendre constructibles des terrains dans une situation foncière tendue a renforcé leur prépondérance en matière d'aménagement opérationnel.

Cette prééminence a été accrue par une loi de juillet 2005 instaurant une mise en concurrence des futurs concessionnaires des ZAC. Cette mise en conformité avec le droit européen implique que l'ensemble des études préalables, la concertation et le dossier de création soient conduits par la collectivité compétente. De ce fait, la genèse d'une approche environnementale si déterminante dans la « philosophie » d'une ZAC, incombe majoritairement à la commune ou à la collectivité territoriale compétente.

La procédure de ZAC et ses évolutions récentes sont-elles adaptées pour traduire, soutenir et le cas échéant, initier une politique d'aménagement durable et partagée ?

## 2. LA ZAC PROCÉDURE D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ?

### 2.1. *Bref rappel*

La Zone d'Aménagement Concerté est une zone dans laquelle "une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation, décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement ou l'équipement des terrains (...) en vue de les céder (...) ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés" (art. L. 311-1 du code de l'urbanisme).

Il s'agit donc d'une opération publique d'aménagement et d'équipement à but d'intérêt général, réalisée à l'initiative d'une collectivité publique. La mise en oeuvre d'une ZAC se décompose en quatre grandes phases :

- La concertation préalable
- Le dossier de création .
- Le dossier de réalisation
- L'achèvement de la ZAC

Deux modifications récentes ont marqués l'évolution de cet outil qui date de la loi d'orientation foncière du 31 décembre 1967 :

- Le volet urbanisme de la loi SRU entré en vigueur le 1er avril 2001 qui a transféré dans le PLU les règles d'urbanisme des ZAC (anciennement Plan et Règlement d'Aménagement de Zone). L'objectif étant d'intégrer dans une réflexion et un document communs l'ensemble des procédures d'aménagement sur la totalité du territoire communal.
- La loi n°2005-809 du 20 juillet 2005 et son décret d'application n° 2006-959 du 31 juillet 2006 prévoit après le dossier de création, la mise en concurrence du futur concessionnaire si la commune ou la collectivité compétente ne réalise pas directement l'aménagement.

Au regard des enjeux d'aménagement durable des opérations futures, ces changements ont plusieurs incidences :

- Reporter dans le cadre du PLU et de son élaboration (révision, modification) l'essentiel de la réflexion sur l'évolution de la commune notamment en matière d'environnement,
- Ne plus soumettre les dossiers de ZAC à l'enquête publique.
- Comme évoqué dans le préambule, faire conduire par la commune la concertation, les études préalables et l'élaboration du dossier de création,
- Limiter les dossiers réglementaires de ZAC principalement à des dossiers techniques et financiers,
- Réunir sur la partie amont (jusqu'au dossier de création) l'essentiel des pièces réglementaires pouvant porter une démarche durable de l'aménagement.
- Concentrer au moment du dossier de réalisation la plupart des études techniques (loi sur l'eau, étude de sol, relevé faune flore...), ainsi que l'éventuelle modification – révision du PLU.



- Faire évoluer les documents contractuels de droit privé que sont les cahiers des charges de cessions des terrains vers des substituts partiels aux anciens PAZ afin d'intégrer les prescriptions souhaitées sur la zone (paysage, architecture, économies d'énergie, gestion des eaux,...)

L'objet n'est pas ici de remettre en cause cette mutation nécessaire mais plutôt de mettre en débat des évolutions potentielles permettant d'améliorer la mise en oeuvre des ZAC et d'optimiser cette procédure dans une optique durable et partagée de l'aménagement.

## 2.2. Le portage politique comme vecteur (unique ?) d'une démarche environnementale dans le cadre d'une ZAC

L'outil ZAC n'est pas en lui-même porteur d'une démarche environnementale durable et ne l'a jamais été. Cette approche s'élabore essentiellement dans le PLU et au travers du corps des lois et des différents documents réglementaires qui s'impose à celui-ci (SCOT, PDU, PLH,...). Ceci renforce le fait qu'un portage politique fort inscrit dans la durée, est indispensable. L'origine de cette volonté est multiple et mêle le plus souvent plusieurs motifs :

- La sensibilité des élus aux problématiques environnementales,
- la pression de la population et du secteur associatif,
- le cadre réglementaire,
- les enjeux d'image,
- la sensibilité du site,
- les incitations financières et fiscales,
- ...

A l'inverse, les obstacles à ce type de démarche sont largement aussi nombreux :

- La perception restreinte des enjeux,
- L'inertie des habitudes en matière d'aménagement,
- Les équilibres économiques à court terme,
- La complexité perçue de certaines démarches,
- L'absence de savoir faire, de formation et de méthodologie adaptée au projet urbain,
- La relative jeunesse des démarches locales et l'absence de recul,
- Une inscription dans le long terme peu compatible avec les calendriers électoraux,
- ...

Le déclenchement par les élus de ce type d'approche est le plus souvent un mélange subtil et pas forcément rationnel de ces différentes motivations. Agir sur l'ensemble de ces facteurs qui guident l'orientation de la commune augmente l'éventualité du positionnement durable des aménagements futurs. C'est une des missions principales des différents acteurs institutionnels de l'environnement tels que la Diren, l'Ademe et les directions spécifiques des conseils régionaux et généraux.

## 2.3. la démarche de développement durable aux niveaux des études préalables et du dossier de création

### 2.3.1 LA CONCERTATION ET LES ÉTUDES PRÉALABLES

La dimension humaine et sociale d'une approche durable de l'aménagement s'articule nécessairement avec la concertation mise en place pour accompagner le projet. La qualité de celle-ci est directement tributaire de la volonté de dialogue et donc, une fois encore, de l'ambition politique qui sous-tend la démarche.

La loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 a quelque peu restreint la portée de la concertation préalable en limitant les possibilités de contestation légale principalement sur la forme. Si l'absence ou la quasi-absence de concertation peut entacher d'illégalité la création d'une ZAC, il n'existe pas de définition réglementaire du contenu du dossier des études préalables. En cas de litige, le juge apprécie la réalité de ces études en se fondant sur la publicité et les modalités de la concertation notamment au regard de l'importance de la commune. De plus, si la commune ou l'autorité compétente doit tirer le bilan de la concertation, elle n'est en rien liée par le résultat de celle-ci.

Même si sa portée en est relativement restreinte, un des points forts de la procédure de ZAC reste la concertation. Cependant son contenu est le plus souvent modeste pour plusieurs raisons :

- Comme nous l'avons vu, il n'existe que peu de contraintes réglementaires sur le fond,
- La majorité des petites et moyennes communes n'ont pas forcément un savoir-faire très développé en la matière,



- La faiblesse des moyens alloués aux études préalables du fait qu'elles sont rémunérées sur les finances communales ou de la collectivité et non plus prises en charge par l'aménageur sur le bilan de l'opération.
- Une dissociation avec le projet urbain porté par le PLU et dont l'éventuelle révision – modification n'interviendra souvent que plus tard en parallèle à l'élaboration du dossier de réalisation.
- Des études amonts de faisabilité difficilement « concertables » car très techniques (évaluation des VRD, acquisitions foncières,...) et qui tentent de répondre à la question essentielle des élus et des responsables de l'aménagement à ce stade : l'opération est-elle viable financièrement et sur quel périmètre?
- Une frilosité des élus pour ce type de concertation. Les personnes qui assistent aux réunions publics sont le plus souvent des riverains ou des associations réticents à un projet qui risque de bouleverser leur quotidien et non pas les futurs habitants ou utilisateurs de la zone. Cette situation explique en partie la réticence des édiles.
- ...

Cependant, les ambitions environnementales sont de plus en plus fréquemment mises en avant par les communes et les collectivités au cours de cette étape. Même si cet affichage sert parfois de caution au projet et que le contenu en est peu défini, ceci constitue une première étape sur laquelle un futur concessionnaire pourra s'appuyer pour décliner une véritable démarche.

### 2.3.2 LE DOSSIER DE CRÉATION

Le dossier de création d'une ZAC est défini dans l'art R.311-2 : «La personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone constitue un dossier de création, approuvé, sauf lorsqu'il s'agit de l'État, par son organe délibérant. [...] Le dossier de création comprend :

- a) Un rapport de présentation, qui expose notamment l'objet et la justification de l'opération, comporte une description de l'état du site et de son environnement, indique le programme global prévisionnel des constructions à édifier dans la zone, énonce les raisons pour lesquelles, au regard des dispositions d'urbanisme en vigueur sur le territoire de la commune et de l'insertion dans l'environnement naturel ou urbain, le projet faisant l'objet du dossier de création a été retenu ;
- b) Un plan de situation ;
- c) Un plan de délimitation du ou des périmètres composant la zone ;
- d) L'étude d'impact définie à l'article R. 122-3 du code de l'environnement.

Le dossier précise si la TLE sera exigible ou non. Par contre, il ne mentionne plus le mode de réalisation choisi. La décision de créer la ZAC est prise, un affichage est fait en mairie et mention en est faite dans deux journaux.

Jusqu'ici aucune règle n'impose à la ZAC de s'inscrire dans une dimension de développement durable de son aménagement. Si rien n'est fait, se sera une ZAC « classique » qui verra le jour.

L'autre aspect est la dissociation dans les faits des études entre deux maîtres d'ouvrages et souvent entre deux maîtres d'œuvre :

- La commune ou l'EPCI jusqu'à l'approbation du dossier de création et la signature de la concession,
- Le concessionnaire pour le dossier de réalisation.

Cette dissociation a été paradoxalement renforcée par un effet pervers de la loi SRU. En instaurant très justement la possibilité de modifier l'étude d'impact dans le dossier de réalisation pour l'adapter à l'évolution du projet, cela a entraîné un glissement de l'élaboration des études d'impact en deux temps. En forçant le trait, ces deux « versions » pourraient être résumées ainsi :

- Une première version légère et peu chère pour le dossier de création portée par la commune,
- Une seconde version beaucoup plus élaborée et payée par l'aménageur sur le bilan de la zone (intégration des conclusions du dossier loi sur l'eau, études géologiques, bilan faune – flore,...).

Cette dissociation peut induire des prises de décisions sur la base d'informations partielles sur lesquelles il est difficile de revenir.

Exemples vécus :

- un périmètre de ZAC inadapté du fait de la présence d'espèces protégées non révélée par la simple analyse des documents existants (ZNIEFF, Natura 2000,...) ;
- une étude hydraulique faite au moment du dossier de réalisation et remettant fortement en cause la constructibilité des terrains, les bilans et éventuellement le contrat de concession.



Ceci se vérifie d'autant plus sur l'approche durable de l'aménagement de la ZAC. La déclinaison concrète de cette démarche a souvent tendance à se plaquer au moment du dossier de réalisation sur un projet déjà bien avancé dans son programme et dans ses orientations. On assiste alors plutôt à un empilement de solutions techniques estampillées développement durable plutôt qu'une démarche transversale venant guider la conception du projet, le travail entre les acteurs et les interfaces avec la population.

### 2.3.3 LES AMÉLIORATIONS POSSIBLES

#### ÉTUDE D'IMPACT ET CONCERTATION

La procédure de ZAC a le mérite de cadrer l'ensemble d'une opération et assure une bonne maîtrise de l'aménagement par la collectivité. Cet outil précieux passe souvent aux yeux des décideurs comme une procédure longue et complexe. Alourdir le montage de la ZAC par un dispositif trop verrouillé risque d'inciter les élus à utiliser d'autres procédures qui peuvent paraître plus simples prises isolément mais qui s'avèrent au moins aussi complexes et longues (PAE + lotissement + étude d'impact + DUP + loi sur l'eau + ...). Ce recours à un empilement de procédures entraîne une fragmentation de la logique d'aménagement, une dissolution de la responsabilité du projet et donc l'appauvrissement d'une éventuelle approche durable du processus d'aménagement.

Dans le cadre du dossier de création, cette approche repose essentiellement sur la concertation préalable et l'étude d'impact. Paradoxalement, ces deux points essentiels n'ont aucun lien puisque la concertation ne porte pas sur l'étude d'impact et que celle-ci n'est plus soumise à enquête publique depuis la loi SRU.

Une amélioration potentielle serait de rétablir ce lien tout en conservant la possibilité de faire évoluer l'étude d'impact tout au long du processus d'élaboration du projet de ZAC.

Nous l'avons vu, le point faible de ces études au niveau du dossier de création reste un état initial souvent trop succinct. Une piste d'investigation possible serait de produire dès l'origine de la démarche un état initial le plus complet possible et donc de le rendre obligatoire dans les études préalables soumises à la concertation. Les études d'impacts deviendraient ainsi le fil conducteur de l'évolution du projet s'étoffant au fur et à mesure des différentes étapes du processus d'élaboration de la ZAC :

- Concertation préalable = État initial.
- Dossier de création = Étude d'impact.
- Dossier de réalisation = Compléments éventuels de l'étude d'impact.

D'autre part, il semble de plus en plus nécessaire de faire évoluer l'étude d'impact afin qu'elle devienne le document cadre d'une stratégie d'aménagement durable d'un projet. Elle pourrait notamment évaluer le projet non plus en fonction d'impacts figés et formatés sur l'environnement mais au regard d'un certain nombre de cibles adaptées au projet. Par exemple, ceci pourrait se faire en prenant pour base les thématiques des démarches AEU (déplacements, énergie, eau, biodiversité, bruit, déchets). L'état initial du site permettrait de faire ressortir le positionnement du périmètre par rapport à ces problématiques. Ainsi, la concertation pourrait également porter sur la formalisation des cibles choisies pour la future zone.

#### VERS UNE ZAC DÉVELOPPEMENT DURABLE ?

L'article L. 311-1 du code de l'urbanisme définit la ZAC sur plusieurs aspects :

- La finalité d'aménagement et d'équipement de terrains,
- Les personnes compétentes,
- L'intervention foncière,
- La définition d'un périmètre (éventuellement sur plusieurs sites) et d'un programme.

Il conviendrait d'introduire dès ce premier article l'orientation durable et partagée du processus d'aménagement. Ceci en continuité et à l'image de l'article L. 121-1 définissant les dispositions générales aux SCOT, PLU et cartes communales « ... en respectant les objectifs du développement durable ; ». L'inscription de cette orientation ne résoudrait pas tous les problèmes mais permettrait de positionner l'outil ZAC dans sa finalité dès l'amorce de la réflexion.

### 2.3.4 QUEL EST LE RÔLE DE L'AMÉNAGEUR À CE NIVEAU ?

Dans le régime antérieur des ZAC, les collectivités confiaient directement aux aménageurs publics (principalement les SEM) les études préalables, tandis que les aménageurs privés apportaient aux communes un paquet ficelé d'études préalables et de maîtrise foncière en vue de ce qui était alors surnommée une ZAC privée.



L'intérêt de la continuité entre les études préalables et la réalisation par un même aménageur était reconnu. Cela permettait de bâtir un projet cohérent entre la forme urbaine, son éventuelle ambition environnementale et la réalité de sa faisabilité et de son bilan.

Actuellement rien n'empêche une collectivité de déléguer après mise en concurrence l'élaboration des études préalables et du dossier de création à un prestataire qui peut être un aménageur. Cependant la mise en concurrence au niveau de la concession d'aménagement doit être totalement égalitaire entre les candidats et ainsi, le fait d'avoir élaboré les pièces antérieures ne doit pas constituer un avantage au risque de recours.

La collectivité peut se trouver devant une alternative que l'on pourrait très schématiquement résumer ainsi :

- Doit-elle privilégier l'ambition urbaine, environnementale, architecturale,... du projet en confiant les études préalables à un professionnel de ce type d'étude mais qui n'a pas forcément l'expérience du montage opérationnel. Le risque étant de bâtir ultérieurement un contrat de concession sur la base d'un bilan peu réaliste et donc de remettre à terme le projet en question.
- Doit-elle plutôt confier les études préalables à un aménageur potentiel de façon à se prémunir le plus possible de ce type de risques, quitte à focaliser la logique de projet sur des préoccupations techniques et financières.

Le choix ne peut être aussi radical. Cependant la tendance incitant la collectivité à économiser le plus possible sur les études portées directement par son propre budget ne favorise pas une solution idéale d'équilibre entre ces deux logiques ; ambition et faisabilité.

De son côté, l'aménageur n'a pas forcément intérêt à se positionner trop à l'amont des études. Avec cependant le risque de s'engager sur un contrat de concession d'aménagement pas totalement sécurisé ou de devoir refaire, sur ses fonds propres, des études complémentaires de faisabilité.

Se dirige-t-on vers une dissociation des savoirs-faire, avec d'un côté des aménageurs techniciens financiers et de l'autre une réflexion urbaine au sens large menée par les collectivités ? La mise en cohérence de ces deux approches, si elle se fait, n'intervenant que très tardivement au niveau du dossier de réalisation.

Il apparaît clairement qu'à ce stade, seule la collectivité peut être porteuse d'une volonté de gestion durable de ses opérations d'aménagement. Même s'il existe de très nombreuses exceptions, d'une façon générale on ne peut que regretter leur faible investissement (notamment financier) sur ce type d'opérations. L'autre lacune, sans doute accentuée par les évolutions du cadre légal des ZAC, est l'absence d'accompagnement opérationnelle ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage par un même « ensemble » tout au long de l'opération.

## 2.4. La mise en concurrence et la désignation du concessionnaire

### 2.4.1 LA MISE EN CONCURRENCE

Outre les capacités techniques et financières, la mise en concurrence est certainement le moyen pour la collectivité d'intégrer des critères de management durable du projet dans l'évaluation des candidatures et donc dans la désignation du concessionnaire.

Pour cela, la collectivité se doit d'inscrire dans le cahier des charges de sa consultation les objectifs et attendus en matière de développement durable que l'aménageur devra formuler en précisant les moyens qu'il compte mettre en oeuvre au niveau humain, organisation de travail, retour d'information et communication notamment sur l'ensemble de la durée de la concession. Le cahier des charges doit imposer une obligation de moyens, un niveau des résultats, un suivi et une transmission des éléments retenus pour jauger de l'avancement et de la réussite du système mis en place.

La transcription des attentes de la collectivité dans le cahier des charges sera d'autant plus pertinente que la réflexion sur la gestion durable du projet aura été amorcée à l'amont.

La dernière partie de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme décrit le rôle du concessionnaire et notamment que ce dernier assure « ...la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à la réalisation de l'opération... ». L'insertion d'une phrase précisant que cette opération s'inscrit dans une perspective de développement durable de l'aménagement permettrait de cadrer dès l'origine les critères nécessaires à l'évaluation des candidatures.

### 2.4.2 LE TRAITÉ DE CONCESSION

L'article L. 300-5 du code de l'urbanisme encadre les contrats de concession par un certain nombre de dispositions légales :

- Les dispositions relatives à la gestion du contrat ;



- Les mentions nécessaires lorsque la collectivité participe aux coûts de l'opération ;
- La possibilité laissée à d'autres personnes publiques de verser des subventions à l'aménageur ;
- Le concessionnaire devra rendre compte de l'utilisation des fonds à la collectivité mais également aux autres personnes publiques subventionnant l'opération.
- Les missions portant sur la réalisation de l'opération d'aménagement.

C'est principalement dans ce dernier point que réside la nécessité de rappeler la finalité de l'aménagement et le respect des objectifs visés par le concédant. La contractualisation pourra également porter sur les compétences nécessaires en matière de développement durable qu'elles soient intégrées à la structure du concessionnaire ou sous la forme d'une mission d'accompagnement externe.

### 3. LA PHASE OU L'AMÉNAGEUR PREND LA MAIN

Pour différentes raisons déjà évoquées (habitudes, finances, interprétation des textes,...), les collectivités et plus spécifiquement les communes petites et moyennes partent souvent du principe que l'ensemble des « vraies » études opérationnelles démarrent au niveau du dossier de réalisation lorsque le concessionnaire est désigné et que les études sont financées par le bilan de l'opération.

Cela se vérifie également sur la gestion durable de l'aménagement. Lorsqu'elles existent, les ambitions sont le plus souvent restées au stade des intentions. Cette phase doit en être la traduction opérationnelle. L'aménageur a alors un rôle central dans l'animation du management durable des opérations, des acteurs, du suivi, des indicateurs, des cibles,...

#### 3.1. Procédure administrative et développement durable

##### 3.1.1 LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

###### LE DOSSIER DE RÉALISATION :

L'article \*R. 311-7 du code de l'urbanisme définit les éléments contenu dans le dossier de réalisation :

- Le projet de programme des équipements publics à réaliser dans la zone ;
- Le projet de programme global des constructions à réaliser dans la zone ;
- Les modalités prévisionnelles de financement de l'opération d'aménagement échelonnées dans le temps.

De plus : « Le dossier de réalisation complète en tant que de besoin le contenu de l'étude d'impact mentionnée à l'article R. 311-2, notamment en ce qui concerne les éléments qui ne pouvaient être connus au moment de la constitution du dossier de création. »

Les documents réglementaires (anciens PAZ et RAZ) étant transférés dans les PLU, le dossier de réalisation ne semble plus être qu'un dossier d'engagements financiers et programmatiques. Cette impression doit être nuancée. Si l'étude d'impact et son complément éventuel constitue l'élément le plus évident reliant le dossier de réalisation à son environnement, il est certain que l'essentiel de la démarche portée par l'aménageur se situe ailleurs. La conception du projet et sa traduction en plan masse n'apparaissent plus directement dans le dossier de réalisation. Cependant l'élaboration du projet de programme des équipements publics et le projet de programme global des constructions en sont la traduction directe. La crédibilité de ces documents qui devront être approuvés par l'organe délibérant des autorités gestionnaires (dans le cas du PEP) impose un travail amont exhaustif sur le projet. Ainsi, le dossier de réalisation ne montre plus le projet mais en est le reflet financier et programmatique.

Il est intéressant de rappeler à ce niveau que bien que l'usage en soit largement répandu, rien, réglementairement, n'oblige un aménageur à associer un urbaniste conseil à la démarche. Ceci est encore plus vrai quand il s'agit d'un paysagiste, un environnementaliste, une démarche AEU... Les critères de choix du concessionnaire sont donc essentiels au moment de sa désignation pour exiger et cadrer cet accompagnement.





#### LA MODIFICATION ET/OU RÉVISION DU PLU :

L'intégration des règles d'urbanisme de la ZAC dans le PLU, fait reporter l'essentiel du débat sur l'aménagement dans le cadre de la révision ou de la modification de celui-ci. Ceci a pour avantage d'intégrer la réflexion sur le périmètre de la ZAC dans une démarche globale à l'échelle de la commune et surtout d'associer la population à cette démarche. En revanche, il est évident que le PLU n'est pas le meilleur outil d'encadrement opérationnel et de gestion durable d'un aménagement pour un site d'extension urbaine.

Ainsi le projet d'aménagement va être décliné d'un côté dans le dossier de réalisation sur la base de programmes, de calendriers, de bilans et d'un autre côté dans le PLU sous la forme d'un zonage et de règles d'encadrement relativement simples. Cela sous la responsabilité de deux maîtrises d'ouvrage techniques différentes ; le concessionnaire et la collectivité. Cette perte de lisibilité de la cohérence d'ensemble par rapport aux anciens régimes des PAZ et RAZ peut être palliée par la désignation par le concessionnaire d'un groupement d'expertises comprenant un urbaniste qui aura la charge à la fois de l'élaboration du dossier de réalisation et de la fourniture à la collectivité des éléments constituant le dossier de modification du PLU.

La gestion durable d'un aménagement nécessite un portage constant qui n'est pas inscrit dans le cadre légal. Ce cadre a d'ailleurs tendance à fragmenter la réflexion et la maîtrise d'ouvrage. Ceci renforce notre propos sur la nécessité d'un portage politique fort d'une démarche relayée par un appui technique constant du concessionnaire – aménageur.

#### LES DOSSIERS CONNEXES :

Ces différents dossiers dépendent des contextes spécifiques des projets et ne relèvent pas directement du code de l'urbanisme et de la procédure de ZAC mais plutôt de code de l'expropriation (DUP), du code de l'environnement (dossier loi sur l'eau), code rural et forestier (autorisation de défrichement),... On y retrouve également des expertises techniques complémentaires tel que des études géologiques, relevés faune et flore,...

Mise à part l'enquête parcellaire, le dossier de DUP contient principalement une notice justifiant de la notion d'utilité publique du projet, une estimation financière et l'étude d'impact. De ce fait, il renvoie aux remarques faites précédemment.

Le dossier loi sur l'eau, lorsqu'il est nécessaire, est certainement le dossier connexe le plus structurant pour le projet. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 en fait un document de gestion durable de la ressource. Dans ce sens, ce dossier permet de préfigurer l'économie et la qualité de l'ensemble des apports et rejets à l'échelle de la zone et au-delà. Il permet également d'établir un échange avec les services de l'Etat sur cette gestion.

Cependant, ce dossier intervient tard dans le processus de décision. De ce fait, il est le plus souvent monté de façon à mesurer les impacts hydraulique d'un projet sur un site, plutôt que de guider la réflexion dans la perspective d'une gestion économe de la ressource. Ce dernier objectif est cependant l'objet principale de la loi sur l'eau et donc des dossiers qui en découlent. L'état hydraulique du site évalué dans ce dossier vient même parfois contredire ou fortement modifier l'état initial du site tel qu'il avait été envisagé rapidement dans la première mouture de l'étude d'impact au moment de la création de la ZAC. Ceci peut également se vérifier avec des expertises complémentaires entreprises à ce stade du projet comme par exemple des études géologiques, des relevés faune et flore,...

On en revient ici, à la suggestion de consolider l'état initial du site de façon exhaustive le plus en amont possible du projet c'est à dire au moment des études préalables soumises à la concertation.

### 3.1.2 LE RÔLE DE L'AMÉNAGEUR

On le voit, le concessionnaire a finalement peu de contraintes réglementaires par rapport à une approche durable de l'aménagement. Les seules contraintes sont finalement les clauses contenues dans le traité de concession, la pression politique et les enjeux d'image et de crédibilité de l'aménageur. L'obligation de résultats notamment dans l'équilibre financier du bilan de la ZAC ne favorise pas forcément la mise en oeuvre de ce type de management de projet ; les bénéfices principaux d'une approche durable de l'aménagement ne peuvent être inscrits directement au bilan de la ZAC (économie d'énergie, réduction des émissions de gaz, qualité de vie, lien social,...)

Une question récurrente à ce niveau reste la responsabilité de l'aménageur vis-à-vis du bilan de la ZAC. L'évaluation de ce dernier a tendance à limiter la notion de projet urbain à l'équilibre budgétaire à court terme. Il omet ainsi les grands équilibres sociaux, économique, déplacements et surtout l'évaluation par rapport aux objectifs fixés par les élus. Ce qui veut dire que le déficit à court terme peut être supporté



notamment politiquement par une commune à condition d'avoir une lisibilité claire de l'équilibre économique mais également humain et qualité de vie sur le long terme de l'aménagement.

Cet aspect restrictif du bilan conditionne le rôle de l'aménageur et restreint la portée du projet de ZAC à sa seule dimension financière sur un périmètre strict. Cette contradiction est d'autant plus flagrante que le management de projet est confronté à plusieurs constats que le Club Ville Aménagement (association des maîtres d'ouvrages d'opérations urbaine) a formalisé schématiquement de la façon suivante :

- Une accélération de la prise de conscience et de la prise en compte du développement durable qui induit une évolution des pratiques de l'aménageur et de la conception des projets urbains.
- Une difficulté de dépasser la dimension environnementale des projets pour englober l'ensemble des aspects du développement durable.
- L'absence de méthodologies tant du côté des aménageurs que des politiques permettant des approches adaptées et adaptables à la réflexion urbaine.
- La nécessité de produire des projets non-définitifs et adaptables à la fois dans leur forme et dans leur mode de gestion avec un arsenal d'outils de programmation-plannification encore très statiques.

Une évolution potentielle du dossier de réalisation pourrait être l'adjonction au bilan prévisionnel d'un bilan « développement durable » permettant d'apprécier les économies générées par la mise en oeuvre d'une telle politique. Ce bilan pourrait être à la fois financier, mais également porter sur des indicateurs validés lors de la concertation (économie de la ressource en eau, des émissions de gaz, des nuisances sonores, des déplacements,...). L'objectif n'est pas de faire une impossible balance économique avec le bilan prévisionnel, mais plutôt de faire apprécier à la commune ou au concédant un éventuel déficit financier d'aménagement à court terme au regard d'un bénéfice plus globale de la mise en oeuvre d'une politique d'urbanisation sur le long terme.

### 3.1.3 LES INCITATIONS

Du fait de la rareté du foncier urbanisable, la capacité des collectivités à mobiliser du foncier pour de l'aménagement va rendre leur rôle prépondérant auprès des aménageurs privés et publics. De ce fait, elles vont avoir de plus en plus la capacité à être exigeante dans les modes de réalisation et de gestion de leur futures zones d'extension ou de requalification. Cette évolution du rapport de force se vérifie d'ores et déjà pour la production de logements sociaux. L'immense majorité des aménageurs sont maintenant capables de sortir des opérations mixtes incluant un pourcentage de logements sociaux. Ceci était encore inenvisageable il y a seulement quinze ans.

Il est donc logique de penser que la mise en concurrence incitera d'une part, les collectivités à demander des projets durables et d'autre part les candidats aménageurs à se doter d'une capacité interne ou externe capable de gérer ce type de démarche. La maîtrise du droit à bâtir venant compenser les éventuels surcoûts. Encore faut-il que le coût du foncier ne vienne pas obérer cette belle équation. La politique foncière sur le long terme est certainement la meilleure garante d'une gestion durable des sols et donc de leur aménagement.

Les incitations par les (co)financements d'études existent. Elles sont portés par les organismes publics, les collectivités territoriales voire les EPCI. La question qui se pose est de savoir si ces incitations sont pertinentes à ce stade des opérations. Les bilans de ZAC sont rarement déséquilibrés par le modeste poids des études. A notre sens, l'incitation financière doit porter essentiellement sur les études préalables lorsqu'elles sont encore à la charge directe des collectivités.

En revanche, les appels à projet en matière de développement durable fleurissent à peu près sur toutes les thématiques de l'aménagement et sont portés par un nombre croissant de collectivités territoriales, locales, services de l'Etat,... Au-delà des co-financements potentiels d'un certain nombre d'actions, c'est résolument sur les enjeux d'image et de communication que porte le levier de ce type d'incitation.

La bonification de COS pouvant atteindre 20% après approbation du conseil municipal (Art. L.128-1) est peu efficace dans le cadre d'une ZAC. Dans la majorité des cas le projet de la ZAC définit sa constructibilité. Elle est ensuite transcrite par modification ou révision dans le PLU. D'autre part, la constructibilité d'une ZAC est définie le plus souvent par de la Shon à l'îlot et non pas par un COS (Art. L. 123-3).

### 3.1.4 ANALYSE CRITIQUE

Il apparaît qu'il n'existe pas ou peu d'obligations légales à la mise en oeuvre d'une approche durable et partagée de la réalisation d'une ZAC. Les démarches s'amorcent en fonction de la conjoncture mais surtout en raison de la capacité accrue des collectivités à solliciter ce genre d'approche. Le moment charnière reste la mise en concurrence des aménageurs qui permet à la collectivité de décliner contractuellement les



ambitions souhaitées pour la gestion de l'aménagement de la zone. Il conviendrait que le cadre réglementaire de la concession inscrive le développement durable dès l'origine de la procédure.

### 3.2. La phase opérationnelle de la ZAC

La phase opérationnelle est une étape peu cadrée réglementairement, où l'aménageur n'est guidé que par son obligation de résultat et pourtant c'est la partie essentielle de concrétisation des intentions et des objectifs de l'aménagement.

Pour mémoire les grandes étapes de la phase opérationnelle peuvent être résumées ainsi :

- Études diverses de réalisation ;
- Promesses de vente et rédaction des CCCT ;
- Interface avec la commune dans la modification / révision du PLU ;
- Contrat de maîtrise d'œuvre et passation des marchés ;
- La réalisation des ouvrages ;
- L'interface avec les gestionnaires et/ou utilisateurs ;
- Livraison, suivi et indicateurs.

De façon idéale et en conformité avec le traité de concession qui le lie, l'aménageur se sera doté de compétences et d'une structuration technique pour la phase opérationnelle : urbaniste conseil, maître d'œuvre, bureau d'études, géomètre, assistant maîtrise d'ouvrage en développement durable ou qualité environnementale,...

Étant tenu au code des marchés publics du fait de la concession, il peut transcrire dans chaque procédure de mise en concurrence les objectifs retenus pour l'aménagement de la zone. Ceci permet d'inscrire dans les critères de choix des futurs prestataires et pour chacune des chaque mission, des spécifications techniques ou organisationnelles adaptées au développement durable.

L'objectif est ici de cadrer par les éléments contractuels négociés avec chaque acteur du projet les manques réglementaires à cette phase. La compétence de l'aménageur s'exercera à ce moment pour bâtir des documents et cahiers des charges cohérents dans leurs finalités mais surtout les faire respecter.

Ainsi, l'aménageur pourra optimiser et adapter les missions :

- de l'urbaniste conseil (cahier des charges de missions, rédaction des CCCT... rédaction d'autres outils contractuels qui vont compléter les données réglementaires et garantir la poursuite des objectifs après livraison des aménagements)
- de l'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage en qualité environnementale, définition des indicateurs de projets significatifs des principaux impacts sur l'environnement
- de son maître d'œuvre (adaptation des VRD sur différents aspects nécessités par le développement durable tels que : partage fonctionnel des voies, dimensionnement, optimisation réseaux, matériaux au bilan le plus intéressant, gestion des eaux pluviales, interface avec les services de la DDE et du Conseil Général)
- travail sur la limitation et la facilitation de la maintenance dans un souci d'économie environnementale notamment: utilisation restreinte d'eau, entretien des réseaux, des espaces verts, traitement des pollutions, limitation des références pour le changement des consommables.....)
- diffusion des objectifs environnementaux à d'autres prestataires et traduction dans leur cahier des charges (bureau de contrôle: sensibilisation à sa mission environnement pour qu'il ne devienne pas qu'un censeur en cas de nouveautés), CSPS...
- préciser le rôle de chacun, les interfaces, le pilotage souhaitable et le système de management.

Chaque opération étant spécifique, à ce stade d'avancement de la ZAC, l'analyse critique de la phase opérationnelle ne peut pas porter sur des améliorations potentielles du cadrage générale de la procédure mais plutôt sur un « guide de bonnes pratiques » à l'adresse du futur concessionnaire.



## 4. CONCLUSION

La procédure de ZAC cumule de nombreuses qualités qui permettent de faciliter la mise en oeuvre d'une politique durable et partagée de l'aménagement :

- Procédure globale pouvant être maîtrisée totalement par la collectivité ;
- Procédure venant décliner une réflexion à l'échelle de la commune de la modification du droit des sols ;
- Outils de maîtrise foncière et de maîtrise des coûts d'aménagement et d'équipement.

Cependant cette capacité n'est pas clairement inscrite dans sa vocation réglementaire. D'autre part les évolutions légales récentes ont induit une dissociation des deux points fondamentaux de la procédure que sont la concertation et l'étude d'impact.

En conclusion, il nous paraît souhaitable de confirmer ce mode d'aménagement très performant comme un outil incontournable du développement durable et concerté. Notre démarche se veut pragmatique et ne vise pas à reformuler l'ensemble de la procédure mais plutôt à opérer un certain nombre d'ajustements permettant de mieux atteindre cet objectif :

- Inscrire la vocation durable de la ZAC dans les articles du code de l'urbanisme ;
- Faire de l'étude d'impact le fil conducteur de l'ensemble de la procédure ;
- Faire évoluer l'étude d'impact sur une évaluation de l'aménagement au regard d'objectifs plus larges, adaptés à chaque périmètre. Ces objectifs ou thèmes d'évaluation pouvant être définis lors de la concertation ;
- Inciter à l'exhaustivité des études dès les phases préalables, notamment sur l'état initial de l'étude d'impact ;
- Faire de cet état initial une des pièces essentielles de la concertation préalable ;
- Inciter à transcrire dans le contrat de concession les objectifs durables de l'aménagement définis lors du dossier de création ;
- Évaluer les futurs concessionnaires au regard de leur capacité à mettre en oeuvre de tels objectifs ;
- Décliner les objectifs du contrat de concession dans les marchés des différents prestataires du concessionnaire ;
- Adjoindre au bilan prévisionnel de la réalisation, un bilan « développement durable » mettant en perspective les éventuels déficits financiers à court terme en regard des bénéfices globaux sur le long terme ;

...