

LES ESSENTIELS

Création et fonctionnement d'une agence d'urbanisme

Nathalie Vinci

Directrice assistance
et contrôle des satellites

territorial éditions



Création et fonctionnement d'une agence d'urbanisme

Les agences d'urbanisme sont des outils partagés d'ingénierie essentiels à la réflexion et à l'anticipation du devenir des territoires. Leur création obéit à un formalisme particulier qui comprend différentes étapes permettant in fine d'obtenir l'agrément de l'État et les subventions qui s'y rattachent.

Parce qu'il n'y a pas à proprement parler de mauvais outils mais simplement de mauvaises utilisations, cet ouvrage a pour objectif d'assister les personnes publiques dans la création d'une agence d'urbanisme. Il apporte des réponses aux questions découlant de nouvelles préoccupations auxquelles sont exposées les personnes publiques dans le choix de la structure envisagée et notamment les risques pénaux encourus par les élus appelés à siéger au sein des instances dirigeantes.

L'ouvrage précise les précautions à prendre dans la rédaction des actes fondateurs et alerte sur la nécessité de contrôler ce nouveau satellite, quelle que soit sa forme, pour éviter les dérives déjà constatées dans ce domaine par le passé, et se préserver des éventuelles critiques et censures des organismes en charge du contrôle de l'activité des personnes publiques.



Après plusieurs années passées au sein de la direction des affaires juridiques, en tant que directrice adjointe puis directrice de la Métropole Nice Côte d'Azur où elle a eu l'occasion d'assister les services opérationnels dans la conduite de projets innovants et l'accompagnement pour la création de plusieurs satellites dont plusieurs régies, **Nathalie Vinci** a rejoint la direction générale adjointe mobilité, aménagement de développement durable pour y développer une structure dédiée à l'assistance et au contrôle des satellites.

LES ESSENTIELS

boutique.territorial.fr

ISSN : 2553-5803

ISBN : 978-2-8186-1996-4

© Marco/adobeStock.com

territorial éditions

LES ESSENTIELS

Création et fonctionnement d'une agence d'urbanisme

Nathalie Vinci

Directrice assistance
et contrôle des satellites

Préface de

Christian Estrosi,
maire de Nice

territorial éditions

Référence TBK 378A



**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
www.boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur :

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

	Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70
---	---



Sommaire

Préface.....	p.5
Introduction.....	p.7

Partie 1

Les agences d'urbanisme

Chapitre I	
Origine et fondement	p.15
A - Procédure de création spécifique.....	p.16
1. La mission exploratoire.....	p.18
2. Étude de faisabilité et de préfiguration.....	p.18
3. Agrément et phase de la phase de démarrage.....	p.19
B - Aide au démarrage.....	p.20
C - Préfiguration et choix de la structure.....	p.21
1. Comparatif entre les deux structures.....	p.21
2. Un risque identifié : l'association transparente.....	p.25
Chapitre II	
Création d'une agence d'urbanisme	p.33
A - Forme associative : procédure de création.....	p.33
B - Forme institutionnelle : groupement d'intérêt public (GIP).....	p.35
Chapitre III	
Fonctionnement d'une agence d'urbanisme	p.39
A - Attributions d'une agence d'urbanisme.....	p.39
B - Le régime des agences d'urbanisme.....	p.39
1. L'application des règles de concurrence.....	p.40
2. Le fonctionnement des agences d'urbanisme.....	p.41

Partie 2

Administration et fonctionnement d'une agence d'urbanisme

Chapitre I

Modalités propres à une association	p.47
A - Objet et composition	p.47
1. L'objet	p.47
2. Les membres	p.47
B - Fonctionnement	p.48
1. Dispositions financières	p.48
2. La gouvernance	p.48
3. Le personnel	p.51

Chapitre II

Modalités propres au groupement d'intérêt public (GIP)	p.53
A - Objet et composition	p.53
B - Fonctionnement	p.53
1. Dispositions financières	p.53
2. La gouvernance	p.55
3. Le personnel	p.56

Chapitre III

Modèles d'actes	p.57
A - Les statuts	p.57
B - Délibération : création d'une agence d'urbanisme	p.73
1. Délibération : principe	p.73
2. Délibération : adoption des statuts et désignation des représentants	p.74
3. Contrat partenarial	p.76

Bibliographie	p.77
----------------------	------

Préface

Riche de plus de 500 000 habitants répartis sur 51 communes, la Métropole Nice Côte d'Azur se déploie sur un territoire marqué par des contrastes, entre la bande côtière, où se concentrent urbanisation et déplacements, et un hinterland montagneux, à dominante rurale.

La qualité exceptionnelle de cet environnement a très tôt orienté son économie vers le tourisme. Hivernal d'abord, puis, dès les années 1930, estival, soutenu encore par la création de l'aéroport international de Nice Côte d'Azur dans les années 1940.

Sur ce territoire vaste et diversifié, la question foncière constitue une préoccupation majeure, qui conditionne fortement l'aménagement du territoire. Il convient en effet de trouver un équilibre entre production de logements, d'équipements ou accueil d'activités économiques et préservation des terres agricoles ainsi que des espaces naturels qui participent à son identité.

Dans ce contexte, j'ai souhaité faire de la Métropole Nice Côte d'Azur un levier à même d'atteindre deux objectifs.

Le premier était de renforcer l'action coordonnée des communes pour une gestion plus efficace afin d'améliorer la qualité de vie de nos concitoyens et ainsi permettre d'organiser le territoire de façon plus cohérente, de gérer de façon optimale les moyens en personnels et de dégager, par une plus grande synergie interne, de nouvelles ressources.

Le second consistait à permettre à la Métropole de disposer d'une taille critique suffisante pour rivaliser avec les autres grandes agglomérations européennes et de l'arc méditerranéen.

C'est pour poursuivre cette ambition que nous devons nous unir, sans nous confondre, afin de partager le projet d'un avenir commun qui lègue aux générations futures un territoire où ils pourront trouver des emplois, des logements, le tout dans le cadre d'une très haute qualité de vie et un environnement préservé.

Ainsi depuis 2008, la Métropole Nice Côte d'Azur et sa Ville centre de Nice se sont efforcées de mettre en œuvre un programme d'investissement ambitieux qui aura permis de doter le territoire métropolitain des moyens et des équipements structurants, qui lui faisaient défaut.

L'élaboration, à l'échelle des 51 communes, du premier Plan Local d'Urbanisme Métropolitain, constitue le socle de cette dynamique et représente une première étape contribuant à la maîtrise, durable, de la gestion, de l'aménagement, de la préservation et de la valorisation de leur territoire commun. L'instauration de l'OIN et la création d'un EPA ont contribué grandement à ce développement.

L'évolution des problématiques d'urbanisme, associée à une succession inédite de crises (Covid-19, tempête Alex), nous a contraints à poursuivre l'ajustement des méthodes d'aménagement et d'anticipation, à mieux identifier les enjeux et les priorités d'action, et enfin, à compléter la palette d'outils des politiques publiques en matière d'urbanisme et d'aménagement durable des territoires au-delà des seuls dispositifs réglementaires de droit commun.

Par ailleurs, le réchauffement climatique et les enjeux environnementaux, sanitaires, sécuritaires et sociétaux, redéfinissent les critères d'attractivité, de fonctionnement, de ressources et par conséquent d'aménagement des territoires.

Sur la base de ces constats, j'ai souhaité, en ma qualité de Maire de Nice, de Président de la Métropole Nice Côte d'Azur, engager une réflexion sur la création d'une nouvelle agence d'urbanisme métropolitaine assumant la mission d'une prospective partagée, plus durable, plus transversale, construite avec les acteurs du territoire et dans le respect des réalités locales.

Cette structure aura alors vocation à observer le territoire dans la durée, à éclairer les décideurs publics locaux, à bâtir des stratégies territoriales partagées et à apporter à ses membres les conseils et l'assistance dont ils ont besoin.

J'ai souhaité proposer une expertise et une ingénierie objective et pérenne, permettant de dépasser les clivages et de développer les coopérations sur des sujets majeurs. Dans le domaine de la santé et de la sécurité, qui constituent des pivots des politiques urbaines et d'aménagement du territoire. Mais aussi en matière d'environnement et de cadre de vie de vie, étroitement liés aux enjeux de santé publique, qui peuvent être à la source d'un renouveau de l'aménagement.

Par ailleurs, l'agence d'urbanisme métropolitaine devra répondre à l'impératif d'améliorer l'association du citoyen à la décision publique locale et à la demande de formation en aménagement du territoire exprimée par de nombreux acteurs.

Enfin, la création de cette agence vise à favoriser des solutions à l'échelle locale, territorialisées, dans un impératif de simplicité et de rapidité dans la mise en œuvre.

Il s'agit tout à la fois de porter l'élaboration d'un schéma stratégique commun, intégrant toutes les composantes d'un aménagement durable, résilient et innovant (développement économique, recherche et enseignement, production d'une offre de logement de qualité, promotion des mobilités décarbonées, préservation des terres naturelles et agricoles...) et de favoriser l'adaptation de l'appareil productif local, par un renforcement du dialogue et des coopérations.

En somme s'unir, sans nous confondre, pour définir un projet partagé et ambitieux qui laisse aux générations futures un territoire où il ferait bon vivre.

Christian Estrosi

Maire de Nice

Président de la Métropole Nice Côte d'Azur

Président délégué de la Région Sud

Introduction



Jean-Pierre Charbonneaux, « Transformation des villes »

« Vouloir penser la ville aujourd'hui, ce n'est pas seulement l'analyser en termes d'architecture, d'urbanisme, de performance économique, de fonctionnement social, etc.

Raconter des histoires de villes implique des approches extrêmement différentes selon les lieux que l'on élit en quelque sorte comme « cadre de vie ». Quant à la façon de vivre au quotidien, elle est liée en quelque sorte au point de vue privilégié ou non, mouvant ou statique, unique ou variable, que l'on a sur la cité. »

Les agences d'urbanisme sont nées avec la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière (LOF) en période d'expansion urbaine. La loi Alur n° 2014-366 du 24 mars 2014 est venue renforcer le caractère partenarial des agences, mais aussi leurs missions dans le domaine de l'observation territoriale, en matière d'approche intégrée, de coopération transfrontalière et de coopération décentralisée liées aux stratégies urbaines et environnementales. Elles ont également reçu du législateur une nouvelle compétence en matière de diffusion des méthodes et outils du développement territorial durable et de qualité paysagère et urbaine.

La loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire votée et la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ont redéfini les missions des agences d'urbanisme de la façon suivante :



Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire votée et loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

« Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'État et les établissements publics ou autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire, des organismes de réflexion et d'études appelés « agences d'urbanisme ». Ces agences ont notamment pour mission de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement et à l'élaboration des documents d'urbanisme (notamment les schémas de cohérence territoriale) et de préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques. »

Enfin, une note technique en date du 30 avril 2015 relative aux agences d'urbanisme, l'État, les conditions de fonctionnement, les modalités de financement et rôle des services de l'État détaille les éléments constitutifs des missions des agences d'urbanisme justifiant un accompagnement financier de l'État, ainsi que les modalités du partenariat local avec ces structures. Elle rappelle les conditions juridiques de leur fonctionnement

et permet d'apporter aux élus les conseils qui pourraient leur être utiles. Elle définit enfin les nouvelles conditions et modalités de financement des agences d'urbanisme par l'État à compter du 1er janvier 2015. (*Note technique du 30 avril 2015 relative aux agences d'urbanisme : conditions de fonctionnement, modalités et financement et rôle des services de l'État – NOR ETLL :50957 1.*)

Le présent ouvrage allie des dispositions spécifiques détaillées dans la note ci-avant visée et celles de droit commun applicables aux structures susceptibles d'être mises en œuvre dans le cadre de la création d'agence d'urbanisme.

Les agences d'urbanisme

Selon le *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* :

« Les agences d'urbanisme sont des structures d'études urbaines « mixtes » et pouvant opérer à l'échelle de l'agglomération ou du département. La loi d'orientation foncière (LOF) avait prévu en 1967 de créer des établissements publics d'études et de recherche, mais elle n'a été suivie d'aucun décret d'application. Les agences mixtes d'agglomération créées sous le régime des associations loi 1901 ont adopté des structures fidèlement alignées sur celles qui étaient prévues par le législateur de la loi d'orientation foncière (...).

Outre l'État et les communes (ou leurs groupements), les agences peuvent associer le département, la région, voire les chambres de commerce et d'industrie ou un établissement public concerné par l'aménagement. Elles sont financées par les communes, mais éventuellement aussi par les régions ou les départements, et peuvent recevoir des subventions de l'État. Elles se sont regroupées au sein d'une Fédération nationale des agences d'urbanisme. Leurs objets sont variés. Mais, dans tous les cas, elles constituent une structure d'études et de conseil auprès de collectivités territoriales, distincte des services engagés dans les tâches opérationnelles. Elles disposent d'une équipe pluridisciplinaire de spécialistes, ce qui leur permet d'entreprendre des études prospectives, assurer le suivi d'observatoires de données (emploi, logement, etc.), et d'élaborer des documents d'urbanisme, de préparer des contrats de ville, de participer à la définition du projet urbain et à la promotion de l'agglomération. » (*Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Pierre Merlin et Françoise Choay, Puf, mai 2000, page 902.)

L'article L.132-6 du Code de l'urbanisme précise :



Article L.132-6 du Code de l'urbanisme

« Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'État et les établissements publics ou d'autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire des organismes de réflexion, et d'études et d'accompagnement des politiques publiques, appelés agences d'urbanisme. Ces agences d'ingénierie partenariale ont notamment pour missions :

- 1° De suivre les évolutions urbaines et de développer l'observation territoriale ;
- 2° De participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement et à l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification qui leur sont liés, notamment les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux
- 3° De préparer les projets d'agglomération métropolitains et territoriaux, dans un souci d'approche intégrée et d'harmonisation des politiques publiques ;
- 4° De contribuer à diffuser l'innovation, les démarches et les outils du développement territorial durable et la qualité paysagère et urbaine ;
- 5° D'accompagner les coopérations transfrontalières et les coopérations décentralisées liées aux stratégies urbaines. **Elles peuvent prendre la forme d'association ou de groupement d'intérêt public.**

Ces derniers sont soumis au chapitre II de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. Ils peuvent recruter du personnel propre régi par le Code du travail.

Un commissaire du Gouvernement est nommé auprès du groupement lorsque la part de la participation de l'État excède un montant déterminé par décret en Conseil d'État ».

En pratique, les agences peuvent prendre deux formes : l'association et le groupement d'intérêt public (GIP).

Quelle que soit la forme retenue, la structure créée a notamment pour objet :

- 1° De suivre les évolutions urbaines et de développer l'observation territoriale ;
- 2° De participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement et à l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification qui leur sont liés, notamment les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux ;
- 3° De préparer les projets d'agglomération métropolitains et territoriaux, dans un souci d'approche intégrée et d'harmonisation des politiques publiques ;
- 4° De contribuer à diffuser l'innovation, les démarches et les outils du développement territorial durable et la qualité paysagère et urbaine ;
- 5° D'accompagner les coopérations transfrontalières et les coopérations décentralisées liées aux stratégies urbaines.

Ces agences, lieux de dialogue et de coopération entre les collectivités et l'ensemble des acteurs locaux, influent une vision prospectiviste des politiques territoriales et des projets de territoire. Il ne faut pas confondre les agences d'urbanisme (AU) et les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) qui, bien que complémentaires, n'en sont pas moins différents sur plusieurs points.

Ainsi, les agences d'urbanisme développent une expertise sur les différents domaines de l'urbanisme et du développement territorial (planification, habitat, mobilité, économie, environnement, foncier...). Il s'agit d'un modèle spécifique d'ingénierie dont la création traduit une volonté de travailler en commun à l'échelle d'un territoire en mettant en œuvre un outil pluridisciplinaire, partenarial et mutualisé.

Elles sont, en outre, présidées par des élus et sont composées d'équipes pluridisciplinaires, développant une expertise du territoire dans la durée, l'objectif étant d'orienter les stratégies territoriales.

Aussi, les agences viennent en appui technique des collectivités territoriales. Elles mettent à disposition des moyens d'observation et d'évaluation et proposent des réflexions stratégiques et opérationnelles et contribuent ainsi au processus décisionnel des élus.

Les CAUE sont issus de la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977, sous un statut associatif. Ils sont créés sur la base du volontariat avec initialement pour objectifs de :

- créer les conditions d'une direction partagée entre l'État, la ville-centre et les autres communes sur les politiques urbaines ;
- accompagner l'inflation des agglomérations françaises par la mise en place d'observatoires, le lancement de réflexions prospectives et pluridisciplinaires à différentes échelles, ainsi que la fabrication des documents d'urbanisme (SDAU, POS, etc.).

Les CAUE sont des organismes investis d'une mission d'intérêt public et ont pour objectif de promouvoir la **qualité de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement** dans le territoire départemental. À cet effet, créés à initiative des responsables locaux et présidés par un **élu local**, ils aident tous les maîtres d'ouvrage.

Ainsi, c'est un organe de **concertation** entre les acteurs impliqués dans la production et la gestion de l'espace rural et urbain. Aide à la décision, ils interviennent à toutes les échelles et leurs conseils sont accessibles à un public divers, qu'il s'agisse de particuliers, élus ou services de l'État, professionnels (architectes, artisans...), enseignants, etc.

> Rôle de la FNAU

La Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) est une association qui anime et joue un rôle de moteur au sein du réseau des agences d'urbanisme. Elle est à la fois un réseau d'élus et un réseau de personnels travaillant au sein des agences. Son rôle est de favoriser les échanges d'expériences. Elle travaille en lien étroit avec les associations de collectivités, les ministères et les têtes de réseaux aux niveaux national et international pour promouvoir le modèle « agence d'urbanisme ».

Pour l'État, avec lequel la FNAU a signé des conventions de coopération, *« il doit demeurer un partenaire permanent des collectivités territoriales au sein des agences d'urbanisme dans leur rôle de production de connaissances sur les agglomérations et les aires urbaines, les espaces métropolitains, régionaux, transfrontaliers, d'identification des grands enjeux, d'élaboration des stratégies d'aménagement durable et de développement des territoires et, enfin, de mobilisation et d'animation des réseaux professionnels »*.

> Les agences existantes et le cas spécifique de l'office Corse

À ce jour, il existe en France, une cinquantaine d'agences d'urbanisme publiques qui rassemblent environ 1 600 professionnels de l'urbanisme et qui sont regroupées au sein de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU).

Toutes ces agences de création ancienne sont des associations type loi 1901.

Parmi les plus significatives figurent les agences d'urbanisme suivantes :

- l'Agence du Grand Lyon ;
- l'Agence d'urbanisme de Bordeaux Métropole (A-Urba) ;
- l'Atelier parisien d'urbanisme (Apur) ;
- l'Agence Métropole Aix-Marseille-Provence (Agam).

Il existe un cas spécifique qui est celui de l'Agence d'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie de la Corse. Cette dernière a été créée sous la forme d'établissement public industriel et commercial (EPIC) pour des raisons historiques. En effet, la Corse bénéficie d'un statut particulier lui permettant d'instaurer différents offices sous forme d'EPIC.

Il est à noter que la forme de l'agence n'étant ni une association ni un GIP, elle n'a pu, par conséquent, obtenir l'agrément lui permettant d'arguer de l'appellation agence d'urbanisme.

Chapitre I

Origine et fondement

Les agences sont nées avec la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière (LOF) de 1967 en période d'expansion urbaine des « Trente Glorieuses ».

Créées sur la base du volontariat et sous statut associatif, elles sont essentiellement apparues dans les grandes agglomérations françaises.

Leurs objectifs étaient les suivants :

- créer les conditions d'une gouvernance partagée entre l'État, la ville-centre et les autres communes sur les politiques urbaines ;
- accompagner le développement des agglomérations françaises par la mise en place d'observatoires, le lancement de réflexions prospectives et pluridisciplinaires à différentes échelles ainsi que la fabrication des documents d'urbanisme : SDAU, POS...

L'article L.121-3 du Code de l'urbanisme (extrait de la loi SRU) a précisé :



Article L.121-3 du Code de l'urbanisme (extrait de la loi SRU)

« Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'État et les établissements publics ou autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire des organismes de réflexion et d'études appelés « agences d'urbanisme ». Ces agences ont notamment pour missions de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement, à l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment des schémas de cohérence territoriale, et de préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques. »

Aujourd'hui, les principales agglomérations françaises sont dotées d'une agence d'urbanisme. 1 600 personnes travaillent dans ces agences dans le cadre d'équipes pluridisciplinaires composées de géographes, d'économistes, de juristes, d'architectes, de paysagistes, de sociologues, de géomaticiens, de gestionnaires de bases de données, de documentalistes, etc., qui interviennent dans des domaines variés : l'économie, l'aménagement du territoire, la mobilité, l'environnement, l'habitat, la démographie, etc. Ce sont autant de compétences qui font des agences d'urbanisme les outils partagés d'ingénierie essentiels à la réflexion et à l'anticipation du devenir des territoires.

La création d'une agence d'urbanisme obéit à un formalisme particulier qui comprend différentes étapes permettant *in fine* d'obtenir l'agrément de l'État et les subventions qui s'y rattachent.