

MARS 2003

N°12

LES
DOSSIERS
FNAU

LA FNAU PRÉSENTE "LA CHARTE DES AGENCES D'URBANISME"

 FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME

Depuis une trentaine d'années, les agences d'urbanisme accompagnent le développement des agglomérations françaises dans un souci d'harmonisation des politiques publiques et dans le respect des compétences de leurs membres. Aujourd'hui, au nombre de 43, elles constituent des outils partenariaux qui ont fait leurs preuves pour mieux coordonner et maîtriser le développement des territoires.

Créées par la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967, les agences d'urbanisme ont vu leur existence refondée, leur positionnement précisé et leurs missions élargies par la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire de juin 1999 et par la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) de décembre 2000. En juillet 2001, à l'occasion d'un Conseil Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT), l'Etat a réaffirmé son engagement en leur faveur et il a adopté diverses dispositions susceptibles de favoriser, d'ici 2006, la création d'une quinzaine d'agences nouvelles sur le territoire français.

Dans ce contexte d'expansion, et dans un environnement institutionnel marqué par la relance de la décentralisation, la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme a souhaité préciser dans une "Charte" ce qui fait la spécificité des outils d'ingénierie territoriale qu'elle rassemble. Préparée et mise au point à l'issue d'un large débat, la "Charte des agences d'urbanisme" rappelle les objectifs, les missions et les modes de fonctionnement des agences. Elle a été approuvée par le Bureau de la FNAU le 29 novembre 2002.

L'essor des territoires

Amorcée par les premières lois de décentralisation (1982-1983), confortée par les lois récentes de développement territorial (Voynet, Chevènement, SRU...), la «montée en puissance» des territoires va s'accélérer avec la seconde étape de décentralisation que vient de lancer le gouvernement. La France se met à l'heure de ses «territoires». Ceux-ci s'affirment et s'organisent dans des cadres institutionnels rénovés (communautés de communes et d'agglomération) et se voient doter des compétences qui leur permettent d'inventer eux-mêmes leur avenir. Dans le même temps cependant, ils prennent conscience qu'ils ne sont pas seuls au monde que leur destin dépend aussi de ce que décideront les «territoires» voisins et les autres acteurs du développement local (Etat, régions, départements...).

L'ampleur et l'échelle des dynamiques urbaines actuelles rendent illusoire l'idée qu'une seule autorité puisse un jour, dans ces espaces «en mouvement» que sont les territoires urbains, exercer l'ensemble des responsabilités d'aménagement. Le développement et le renforcement des intercommunalités sont certes indispensables. Il sera cependant difficile de faire toujours complètement coïncider les périmètres d'action et les périmètres administratifs.

Le Code de l'Urbanisme stipule que «le territoire français est le patrimoine commun de la nation» et que chaque collectivité en est comptable dans les limites de ses compétences et son périmètre. Il faut faire converger les politiques menées par les différents acteurs du territoire, et chacun d'eux exercera d'autant mieux les prérogatives qui relèvent de sa compétence qu'il les aura préalablement «pensées» avec les autres institutions qui œuvrent sur le même territoire.

Un outil original d'ingénierie territoriale : l'agence d'urbanisme

Les agences d'urbanisme apportent une réponse originale à la nécessité de mieux coordonner les politiques de développement territorial dans les espaces urbains. Elles font d'une contrainte un atout en offrant à tous les acteurs d'un territoire un outil de mutualisation de leurs savoirs et de mise en cohérence de leurs projets. Une agence d'urbanisme est d'abord un instrument de gouvernance territoriale où tous les partenaires du développement local échangent leurs informations, partagent leurs diagnostics, concertent leurs actions et s'efforcent de coordonner leurs politiques. L'agence a pour ambition de briser le cloisonnement des institutions et d'échapper à un certain «autisme territorial». Elle permet de «retisser» le lien territorial qu'une application trop stricte des lois de décentralisation par «bloc de compétences» pourrait mettre en péril. En choisissant d'externaliser et de mutualiser dans «leur» agence les missions d'observation, les réflexions stratégiques et la préparation des projets, les partenaires d'une agence ne font



pas seulement des économies, ils créent les conditions d'une plus grande cohérence dans leurs actions.

Outil pluridisciplinaire, l'agence leur apporte une capacité d'expertise indépendante dans les différents domaines de l'aménagement et du développement local. Une agence n'enlève rien aux institutions qui en sont membres, ne touche pas à leurs compétences et ne bride en aucune façon leur capacité concrète d'action. Elle est le lieu où peuvent s'articuler toutes les échelles d'un territoire, du quartier à l'aire urbaine, où vont pouvoir se combiner les compétences et où pourront être mises en cohérence les politiques publiques menées sur ce territoire. L'agence d'urbanisme contribue à créer une «culture commune» qui va rendre possible l'élaboration d'un projet de développement partagé.

LES CINQ CRITÈRES FONDATEURS D'UNE AGENCE D'URBANISME

Par rapport aux principes fondateurs et aux missions des agences d'urbanisme définis par la loi d'orientation foncière de 1967, diverses inflexions ont été apportées au modèle initial. Elles prennent acte de l'élargissement des échelles et de l'interdépendance croissante des politiques publiques dans les espaces urbains. Cinq grands critères peuvent aujourd'hui caractériser une agence d'urbanisme. Certes, aucune agence ne ressemblera jamais à aucune autre (la géographie, les institutions et les enjeux sont toujours différents d'un territoire à l'autre). Elles partagent cependant toutes un certain nombre de caractéristiques communes en matière de missions, de positionnement, de mode de fonctionnement, d'éthique et de pratiques professionnelles. Ces caractéristiques communes permettent de définir un «cahier des charges» détaillant les exigences qu'elles doivent satisfaire.

Un outil partenarial d'harmonisation des politiques publiques

Une agence d'urbanisme doit s'efforcer de rassembler dans son partenariat l'ensemble des institutions et des organismes qui contribuent à construire le savoir d'un territoire et à le transformer : communes, groupements de communes, syndicats spécialisés, collectivités territoriales, Etat, milieux professionnels, chambres consulaires, universités... Une agence d'urbanisme se distingue des autres outils d'ingénierie territoriale (et notamment des services intégrés des collectivités locales) par son caractère partenarial et inter-intercommunal. Librement créée par ses membres, une agence d'urbanisme leur offre un centre mutualisé et interdisciplinaire de ressources, un espace d'information et de dialogue, un lieu de mise en cohérence, de suivi et d'évaluation des politiques de développement menées sur ce territoire.

L'initiative de créer une agence relève d'abord des collectivités locales concernées. La présence de l'Etat, de la Région et du Département dans le partenariat des agences est toutefois nécessaire, compte tenu du rôle très important que ceux-ci jouent dans l'aménagement, l'équipement et le développement du territoire. L'agence permet en outre un dialogue utile entre les autorités locales et l'Etat. Loin de «tarir» la commande publique d'ingénierie vis-à-vis des bureaux d'études privés, les agences d'urbanisme permettent au contraire de donner naissance à des projets nombreux et cohérents qu'il appartiendra ensuite à leurs maîtres d'ouvrage de mettre en œuvre.

Un outil qui travaille sur les enjeux de développement de son territoire

Les agences d'urbanisme ont vu leurs missions confirmées et précisées dans les Lois Voynet (juin 1999) et SRU (décembre 2000). Sur leur territoire, elles doivent *suivre les évolutions urbaines, 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 préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques*. Les agences s'efforcent de construire une vision prospective partagée et elles s'investissent dans les champs d'enjeu particulier de leur territoire d'études : développement économique, renouvellement urbain, tourisme, politique de la ville, environnement et paysages... Une agence travaille à toutes les échelles : du quartier à la commune, de l'agglomération à l'aire urbaine et la région métropolitaine. Elle peut être conduite à produire des réflexions et des dossiers d'aménagement à l'échelle élargie des régions ou des inter-régions. Elle travaillera alors avec les autres agences d'urbanisme présentes sur ce territoire, en liaison avec l'Etat et les Régions.

Un outil de production pluridisciplinaire

Une agence d'urbanisme intervient à la demande de ses membres, sur les champs relevant de leurs compétences (urbanisme, habitat, transports et déplacements, environnement...). Elle peut aussi travailler sur des champs nouveaux ne relevant encore de la compétence d'aucune institution particulière. Pour cela, l'agence doit être pluridisciplinaire et posséder des techniciens qualifiés. Une agence n'est pas seulement un outil d'animation territoriale ou d'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Elle est aussi une «structure de production» capable de préparer des dossiers techniques transversaux sur les différents aspects du développement urbain. Une équipe de 10 à 15 personnes apparaît comme une taille minimale. En-deçà d'une population d'une centaine de milliers d'habitants, les collectivités locales de l'aire urbaine considérée pourront avoir du mal



à mobiliser les ressources financières nécessaires au fonctionnement d'une «agence d'urbanisme» de plein exercice (au sens de l'outil de production précédemment décrit). Dans les territoires urbains où les enjeux de développement sont très importants mais où les ressources des communes sont trop faibles, il faut que les autres partenaires potentiels de l'agence (Etat, Région, Département...) se mobilisent davantage et accroissent en proportion leur participation financière.

Un outil mutualisé porté par une éthique de liberté et de responsabilité

Créée dans un esprit d'ouverture territoriale, l'agence apporte à tous ses membres une assistance partenariale à la préparation de leurs projets. Ne dépendant directement d'aucun membre particulier, ne possédant en propre aucune compétence institutionnelle (une agence est un outil), l'agence prépare les dossiers que lui confie son conseil d'administration dans un esprit de liberté intellectuelle, de responsabilité et de sens du service public. Elle travaille dans le cadre d'un programme mutualisé d'activités qui résulte de la synthèse des besoins de connaissance de tous ses membres et des demandes intéressant l'ensemble de ses adhérents. Les études effectuées dans le cadre du programme partenarial d'activités sont la propriété de l'agence et chaque membre peut en avoir communication. Les missions du programme partenarial d'activités de l'agence justifient l'octroi de subventions de la part de ses membres, subventions dont le montant est en rapport avec le degré d'intérêt que chacun d'eux lui porte. Résultant de décisions propres de l'agence et réalisées par elle même, les activités du programme mutualisé ne relèvent ni du droit de la commande publique ni de celui de la concurrence, à la différence des contrats particuliers que l'agence peut être amenée à effectuer pour ses membres ou des clients extérieurs, avec l'accord de son conseil d'administration.

Un outil qui travaille en réseau

Une agence d'urbanisme est toujours insérée dans un réseau de mutualisation et de capitalisation des savoirs, à des échelles de territoire qui dépassent son aire d'études particulière. Elle travaille avec les agences voisines dans le cadre d'un réseau technique régional ou interrégional et elle fait bien sûr partie du réseau national de la FNAU. Ces différents réseaux permettent aux responsables des villes et des agglomérations de disposer d'un cadre autonome pour partager leurs réflexions et défendre des positions communes sur les questions urbaines. L'adhésion à la FNAU permet aux techniciens des agences de capitaliser leurs savoirs, de mutualiser leurs expériences, d'améliorer leurs savoir-faire et de contribuer à créer une culture commune dans le domaine de l'aménagement des territoires et du développement urbain.

LE PROFIL D'UNE AGENCE D'URBANISME

Au vu de ces cinq critères, le «profil-type» d'une agence d'urbanisme peut être décrit ainsi :

- Positionnée sur un territoire rassemblant au moins 100.000 habitants, l'agence d'urbanisme regroupe dans son partenariat les institutions concernées par l'aménagement et le développement de ce territoire : communes, intercommunalité d'agglomération, communautés de communes périurbaines, Etat, Région, Département, EPCI et Syndicats spécialisés (Pays, SCoT...). Y participent aussi les partenaires susceptibles d'apporter une contribution à la connaissance ou aux programmes de développement de ce territoire : Chambre de Commerce, Chambre d'agriculture, Universités...

- Dans les territoires d'enjeu important mais où la population est inférieure à 100.000 habitants, une agence est cependant possible ... dès lors que les autres partenaires de l'agence (Etat, Région, Département...) mobilisent davantage de moyens et lui permettent ainsi d'atteindre une «masse critique» suffisante pour produire des dossiers pluridisciplinaires d'aménagement urbain et de développement territorial. Dans ces agences de petite taille, des accords particuliers de mutualisation de moyens ou de coordination des programmes de travail pourront être passés avec d'autres agences du réseau, au niveau régional ou national.

- En matière de missions, l'agence est chargée de mettre en place et d'exploiter le système d'observation urbaine de son territoire (population, occupation du sol, activités, équipements, environnement...). Elle prépare les projets de territoire à toutes les échelles qui mettent en jeu les responsabilités croisées de ses membres : du «projet urbain» intéressant un quartier au schéma de développement couvrant l'ensemble d'une région métropolitaine. Elle apporte à ses membres une assistance technique partenariale sur les projets ou procédures qui nécessitent une harmonisation de leurs politiques avec celles des autres membres. Les Lois Voynet et SRU vont donner un coup d'accélérateur aux démarches de planification urbaine et territoriale. Les agences d'urbanisme y prendront toute leur place. Concrètement, l'agence est associée aux réflexions et participe aux études liées aux Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), aux chartes de pays et aux projets d'agglomération, aux Programmes Locaux de l'Habitat (PLH), aux Plans de Déplacements Urbains (PDU), aux Plans Locaux d'Urbanisme (PLU)...Elle participe au suivi et à l'évaluation des politiques publiques menées sur son territoire.



- En matière de moyens, l'agence rassemble au minimum une dizaine de professionnels de disciplines et de compétences variées, couvrant les divers champs du développement urbain : urbanisme, déplacements, environnement, habitat, économie, politique de la ville, planification... Elle dispose des moyens techniques suffisants, notamment informatiques et infographiques.
- En matière de mise en réseau, si l'agence adhère bien sûr à la FNAU, lieu d'échanges et de capitalisation nationale, elle doit aussi s'inscrire dans un réseau régional ou inter-régional qui lui permet de mutualiser ses moyens et de constituer, face aux régions et en coopération avec elles, une offre collective d'expertise en matière d'aménagement du territoire.
- L'agence peut aussi, avec l'accord de son conseil d'administration, réaliser sur contrat des études particulières pour ses membres ou des clients extérieurs. Cette activité commerciale relève du secteur concurrentiel. Elle doit être «sectorisée» et rester accessoire par rapport à son programme partenarial mutualisé.

Le réseau des agences d'urbanisme est aujourd'hui au seuil de nouveaux et importants développements. Localement, les agences s'efforcent de rassembler l'ensemble des acteurs qui œuvrent sur leur territoire et elles leur permettent de mieux harmoniser leurs politiques de développement et d'aménagement. Regroupées au plan national dans la FNAU, elles apportent aux collectivités locales et à l'Etat leur capacité de réflexion et de proposition sur les questions urbaines. Alors, que s'engage une nouvelle étape de la décentralisation qui va renforcer les compétences des collectivités territoriales, les agences d'urbanisme devraient voir leur rôle grandir et leur nombre s'accroître. Il est donc important de rappeler les critères qui les fondent et les règles qu'il leur faut respecter.

LES DOSSIERS FNAU PRÉCÉDEMMENT PARUS

N° 1 Une contribution de la FNAU aux réflexions sur le commerce et la ville - Juin 1999.

N° 2 La FNAU et la future loi sur l'urbanisme, l'habitat et les déplacements - Juillet 1999.

N° 3 Un premier bilan de la FNAU sur les évolutions démographiques des aires urbaines où sont présentes les agences d'urbanisme - Octobre 1999.

N° 4 La FNAU fait le point sur la politique urbaine européenne Mai 2000.

N° 5 Une contribution de la FNAU aux réflexions sur les multiplexes cinématographiques - Octobre 2000.

N° 6 Après les lois Voynet, Chevènement, SRU les réflexions de la FNAU sur le nouveau contexte du développement territorial - Décembre 2000.

N° 7 Avant le sommet mondial de New York (Habitat II + 5) une contribution de la FNAU aux réflexions sur le développement durable - Mai 2001.

N° 8 La FNAU fait le point sur les systèmes d'observation des quartiers mis en place par les agences d'urbanisme - Novembre 2001.

N° 9 La FNAU fait le point sur les dynamiques de développement territorial liées à l'économie de l'information - Décembre 2001.

N° 10 Après les lois Voynet, Chevènement, SRU et dans la perspective de la décentralisation, le nouveau chantier du développement territorial. - Novembre 2002.

N° 11 La FNAU fait le point sur le rôle des programmes locaux de l'habitat au service des politiques urbaines et du développement des territoires - Décembre 2002.

Disponibles à la FNAU sur simple demande ou consultables sur le site www.fnau.org



F.N.A.U. 1, rue de Narbonne 75007 PARIS
Tél. 01 45 49 32 50 - Fax. 01 45 49 94 46
Internet : <http://www.fnau.org>
Mél : fnau@fnau.org

Président : André Rossinot
Délégué Général : Marcel Belliot
ISSN : 1 295-5760