

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère du Logement, de l'Égalité des
Territoires et de la Ruralité

Direction générale de l'Aménagement, du
Logement et de la Nature

Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des
Paysages

Sous Direction de l'Aménagement durable

Bureau de l'Aménagement opérationnel durable

E00

Note technique du 30 avril 2015

**relative aux agences d'urbanisme : conditions de fonctionnement, modalités de
financement et rôle des services de l'Etat**

NOR : ETLL1509571N

(Texte non paru au *Journal officiel*)

La ministre du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité,
à

Pour exécution :

Préfets de région

- Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France

Préfets de département

- Direction départementale des territoires
- Direction départementale des territoires et de la mer

Pour information :

Secrétariat général du Gouvernement

Secrétariat général du MEDDE et du MLETR

Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature / Direction de l'Habitat, de
l'Urbanisme et des Paysages

Résumé : La présente note détaille les éléments constitutifs des missions des agences d'urbanisme justifiant un accompagnement financier de l'Etat, 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'Etat à compter du 1er janvier 2015.

| | | | |
|---|--|--|--|
| Catégorie : Directive adressée par le ministre aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles. | | Domaines : Collectivités territoriales ; Transport, équipement, logement, tourisme, mer | |
| Type : Instruction du gouvernement <input type="checkbox"/> et/ou <input checked="" type="checkbox"/> | | Instruction aux services déconcentrés <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | |
| Mots clés liste fermée : <CollectivitesTerritoriales_Amenagement_DeveloppementTerritoire_DroitLocal/> ; <Logement_Construction_Urbanisme/> | | Mots clés libres : agences d'urbanisme | |
| Texte (s) de référence : article L.121-3 du Code de l'urbanisme, modifié par la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 (article 140). | | | |
| Circulaire(s) abrogée(s) : Circulaire du 26 février 2009 relative aux agences d'urbanisme : conditions de fonctionnement, modalités de financement et rôle des services de l'Etat (NOR : DEVU0905086C) | | | |
| Date de mise en application : immédiate | | | |
| Pièce(s) annexe(s) : Annexe I : Convention de coopération Etat-FNAU 2014-2020 ; Annexe II : Rappel des obligations comptables des associations recevant des subventions publiques ; Annexe III : Rappel du régime fiscal applicable aux agences d'urbanisme ; Annexe IV : Dispositions relatives aux projets de création d'agences. | | | |
| N° d'homologation Cerfa : | | | |
| Publication | BO <input checked="" type="checkbox"/> | Site circulaires.gouv.fr <input checked="" type="checkbox"/> | |

I – Contexte institutionnel et législatif

L'Etat a signé des conventions de coopération avec la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) en 2008, 2011 et 2014 (voir annexe I). 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.

L'article L 121-3 du Code de l'urbanisme, modifié par la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 (article 140), pose le principe du partenariat de l'Etat avec les collectivités territoriales au sein des agences d'urbanisme. Espaces de dialogue, de débat et de négociation, les agences permettent la conduite en commun des politiques publiques dans un but d'intérêt général.

II - Principes généraux s'appliquant aux agences d'urbanisme

Les agences d'urbanisme doivent, pour bénéficier des aides de l'Etat, respecter quelques principes généraux qui découlent notamment de la définition légale de leurs missions et de leur cadre d'intervention :

La conduite en commun de missions d'intérêt collectif

La loi, en créant les agences d'urbanisme, a pour objectif d'harmoniser les politiques publiques. Ces agences fournissent ainsi un cadre commun pour la réalisation d'études et la conduite de certaines missions par des collectivités publiques compétentes :

- l'observation et l'analyse des évolutions urbaines,
- la contribution à la définition des politiques d'aménagement et de développement,
- la préparation des projets d'agglomération, métropolitains et territoriaux
- la définition des politiques d'aménagement et de développement, ainsi que 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.

Le programme partenarial d'activités

Dans chaque agence, le programme partenarial est élaboré en associant l'ensemble des membres qui peuvent en utiliser les résultats. Ce programme répond à des enjeux intéressants directement ou indirectement l'ensemble des adhérents et à des besoins de connaissances partagées. Il peut être élaboré pour une durée de trois ans et peut s'intégrer dans un projet d'agence. Les missions conduites en commun, noyau dur de l'activité de l'agence, justifient l'octroi de subventions de la part de l'Etat en accompagnement de celles accordées par chacune des autres collectivités et organismes publics membres.

Outre l'Etat [Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL/DEAL/DRIEA), Directions Départementales des Territoires (DDT/DDTM)], les communes ou leurs groupements, le partenariat des agences d'urbanisme a vocation à rassembler les régions et départements, ainsi que tous les acteurs pouvant jouer un rôle dans l'aménagement et le développement durable du territoire concerné, tels que les chambres consulaires, les universités, les établissements publics fonciers...

Modalités de participation de l'Etat au programme partenarial

La décision a été prise de régionaliser l'attribution de la subvention d'Etat. Chaque année, au niveau régional, une réunion préparatoire DREAL/DEAL/DRIEA – DDT/DDTM - Agences d'urbanisme sera organisée pour :

- que l'agence d'urbanisme présente un rapport de synthèse régional sur la mise en œuvre du programme partenarial de l'année précédente ;
- harmoniser les programmes de travail et leur mise en œuvre partenariale pour l'année (ou les années) à venir, avant négociation du programme partenarial avec les autres membres.

Modalités de participation des autres membres au programme partenarial

En principe, seules les collectivités et établissements publics membres de l'agence participent à l'élaboration de son programme partenarial. Les activités correspondant au programme partenarial sont des activités propres de l'agence dont les résultats lui appartiennent et ne constituent en aucun cas des prestations au profit de ses membres : ces activités ne relèvent donc ni du droit de la concurrence, ni du droit de la commande publique. Les collectivités compétentes

en matière de planification¹ peuvent proposer que l'agence mène, dans le cadre commun qu'elle constitue, les observations, réflexions ou études contribuant à l'élaboration des documents de planification. Ces collectivités restent pleinement responsables de ces documents qu'elles approuvent souverainement.

Des périmètres d'études appropriés

L'observation et la production de connaissance, les réflexions sur les évolutions urbaines, la mise en cohérence des enjeux et des politiques sectorielles, la contribution à l'élaboration de projets de territoires ou de documents d'urbanisme sont conduites de manière concertée par chaque agence d'urbanisme, à une échelle territoriale appropriée (grands territoires, bassins de vie, aires urbaines, agglomérations et périphéries, espaces métropolitains, régionaux ou interrégionaux, voire transfrontaliers...).

Afin d'éclairer des choix d'aménagement ou de développement sur son périmètre d'action, l'agence d'urbanisme peut, en s'assurant de l'intérêt effectif pour ses membres, conduire des études sur des aires plus vastes en interaction avec son périmètre.

La propriété et la diffusion des connaissances

Les études réalisées dans le cadre du programme partenarial d'activités sont la propriété de l'agence. Chaque membre peut en avoir communication et en utiliser les résultats, selon les modalités pratiques définies par les instances de l'agence.

Les agences d'urbanisme assurent la diffusion large des connaissances et des informations recueillies sur les territoires concernés. Il leur est demandé de référencer les études produites dans les bases de données CEDDRE et Urbamet.

Enfin, les travaux issus du programme partenarial d'activités sont accessibles au public dans le cadre des lois en vigueur et selon des modalités pratiques définies par l'agence.

La formation

Les agences sont aussi des instances appropriées de formation pour les élus, les techniciens des collectivités ou des organismes publics, l'enseignement supérieur et les acteurs et professionnels de l'urbanisme, quel que soit leur statut. Elles contribuent à l'animation du milieu professionnel de ce secteur dans le domaine de la recherche et de l'expérimentation.

Les études hors programme partenarial

La vocation première des agences d'urbanisme est de réaliser et de poursuivre des missions d'intérêt collectif formalisées par le programme partenarial d'activités. Toutefois pour valoriser leur savoir-faire, les agences peuvent réaliser des travaux particuliers pour le compte et à la demande d'organismes adhérents ou non de l'agence. Il s'agit d'actions qui répondent aux conditions suivantes :

- leur réalisation n'exige pas forcément l'utilisation des ressources liées à l'ingénierie partenariale détenue par l'agence ;

¹ Etablissement public de coopération intercommunale, syndicat mixte au sens de l'art. L122-4 du Code de l'urbanisme, autorités organisatrices des transports urbains, syndicats mixtes de transports au sens de la loi SRU, communautés urbaines, d'agglomérations ou de communes.

- elles sont réalisées à la demande d'une collectivité ou d'un organisme public ou privé, membre ou non de l'agence, et pour répondre strictement à son besoin, sans s'appuyer sur la spécificité de l'approche partenariale de l'agence ;
- leur financement est assuré exclusivement par l'organisme commanditaire, à l'exclusion de l'utilisation de toute subvention ou cotisation versée par les membres de l'agence : leur prix doit correspondre à un coût réel (une comptabilité analytique et la sectorisation sont de nature à permettre d'imputer les coûts réellement affectés à ces activités) ;
- le propriétaire des travaux réalisés dans ce cadre, à savoir le commanditaire, définit librement les conditions d'utilisation et de diffusion de ceux-ci.

En tant qu'activités concurrentielles, ces actions sont soumises aux règles de publicité et de mise en concurrence, si l'organisme commanditaire est lui-même soumis au Code des marchés publics ou à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, et n'est pas membre de l'agence. Dans le cas où l'organisme commanditaire est membre de l'agence, la dispense de publicité et de mise en concurrence propre au « in house » ou « prestations intégrées » (telle que définie par l'article 12 de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2014/18/CE) peut, le cas échéant, s'appliquer.

Toutefois, pour ne pas entrer en contradiction avec la vocation première de l'agence et ne pas remettre en cause le régime fiscal qui lui est propre (voir annexe III), ainsi que les conditions inhérentes à l'éventuelle application du « in house », la part des études et actions réalisées hors programme partenarial doit rester minoritaire (20 % du chiffre d'affaires annuel réalisé pour le compte d'organismes non membres et 30 % environ du chiffre d'affaires annuel, quel que soit le commanditaire, membre ou non de l'agence).

III - Fonctionnement des agences d'urbanisme

S'agissant des agences constituées sous la forme associative, les services de l'Etat veilleront, pour l'octroi des financements de l'Etat, au respect des règles de fonctionnement suivantes :

- L'activité de chaque agence d'urbanisme doit être prioritairement consacrée à des actions conduites en commun, décidées par elle-même, sous sa seule responsabilité et dont les résultats restent sa propriété, actions que chacun de ses membres ne pourrait accomplir seul dans des conditions également favorables, et que tous ont intérêt à mener ensemble.
- Chaque agence doit avoir une existence propre traduite dans sa vie sociale. Pour assurer cette autonomie de décision, aucun des membres de l'association ne doit détenir seul un pouvoir majoritaire dans les organes de décision de l'agence.
- Le conseil d'administration ou l'assemblée générale de l'agence établit et valide le programme partenarial d'activités de l'agence. Celui-ci donne lieu à l'attribution de subventions par les adhérents ayant un intérêt commun dans le programme partenarial.
- Le conseil d'administration ou l'assemblée générale veille au bon fonctionnement de l'agence et à la régularité de sa gestion, assure le suivi périodique des travaux de l'agence et décide de la politique de diffusion des travaux.
- Les représentants du ministère chargé de l'Urbanisme et du Logement au niveau régional (DREAL/DEAL/DRIEA) assurent la coordination de la politique nationale concernant les agences. En accord avec le préfet de région, chaque directeur régional déterminera le niveau adéquat de représentation de l'Etat adapté au contexte (Préfecture de région, DREAL/DEAL/DRIEA, préfecture de département, DDT/DDTM, etc.) au sein des organes décisionnels et devra en informer les agences et leurs présidents. Il lui appartiendra également de

préciser les attentes et les orientations de l'Etat pour l'élaboration des programmes partenariaux d'activités des agences de la région. Il s'assurera de la prise en compte dans le programme des enjeux nationaux des politiques de l'Etat dans leurs déclinaisons régionales et territoriales. Chaque directeur régional désignera également les représentants de ses services qui seront membres des organes techniques de l'agence (comités techniques, de pilotage ou de suivi...) et qui participeront à la définition détaillée et au suivi des études, ainsi qu'aux missions d'animation et au contrôle de la qualité des productions. Ce sont eux qui veilleront en particulier à rechercher la plus grande cohérence dans l'organisation et le contenu du programme partenarial.

- La nomination du directeur d'une agence respecte les règles d'égal accès à l'emploi ; les procédures de nomination ou de révocation sont transparentes pour chacun des membres de l'agence et menées conformément au droit du travail.
- Les agences peuvent, le cas échéant, bénéficier de la mise à disposition ou du détachement d'agents de l'Etat ou des collectivités territoriales dans le respect des règles en vigueur.
- Les statuts excluent toute rémunération des membres du conseil d'administration.

Des annexes à la présente note présentent un rappel des diverses obligations comptables (voir annexe II) et du régime fiscal (voir annexe III) applicables aux agences d'urbanisme constituées sous forme associative.

IV – Extension des agences existantes, maillage du territoire et travail en réseau

Certains territoires expriment un besoin d'outils d'ingénierie partenariaux et pluridisciplinaires pour la promotion et la mise en œuvre d'un urbanisme et d'un aménagement durables, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre des lois MAPTAM, ALUR, biodiversité et du Grenelle de l'Environnement. L'Etat accompagnera un développement du maillage des agences d'urbanisme.

Chaque fois qu'il sera possible d'étendre le périmètre d'une agence existante, cette solution sera privilégiée par l'Etat. Cet élargissement peut notamment concerner les agglomérations et espaces périurbains, notamment constitutifs de systèmes urbains et métropolitains, mais aussi le renforcement du partenariat avec les régions et départements pour faciliter l'accès à l'ingénierie. L'Etat veillera également à faciliter la mise en réseau des agences aux échelles métropolitaines, régionales ou interrégionales, en soutenant notamment la participation des agences aux démarches de schémas et contractualisations départementales et régionales, les initiatives pour la mise en réseau des dispositifs d'observation ou les études et démarches communes.

Dans le cas de demande de création de nouvelles agences d'urbanisme dans des territoires d'une taille suffisante qui en sont dépourvus, l'Etat participera via la sollicitation du CGEDD aux missions exploratoires et via les DREAL/DEAL/DRIEA et DDT/DDTM grâce aux crédits d'études locales de leurs BOP, qui leur permettent de subventionner les études de préfiguration et de faisabilité. Dans la limite des crédits disponibles, une aide particulière pourra éventuellement être accordée au démarrage des nouvelles agences.

Enfin, l'Etat veillera à favoriser les réflexions visant à faciliter l'implication des agences dans la coopération transfrontalière et la création d'agences transfrontalières.

V – Modalités de financement des agences d'urbanisme par l'Etat à compter de 2015

Principes généraux

Le ministère chargé de l'Urbanisme et du Logement participe au financement des agences d'urbanisme. Cette participation contribue au financement des activités permanentes de l'agence, permet à l'Etat de faire valoir ses propres enjeux dans le programme partenarial d'activités, et de bénéficier des résultats de sa réalisation. Elle peut prendre également, le cas échéant, la forme d'une mise à disposition de personnels de l'Etat décomptée dans le calcul de la subvention accordée à l'agence.

Ces subventions ne sont pas exclusives de contrats d'études qui pourront être accordés pour des missions particulières dans le cadre des crédits sur le titre III (études hors programme partenarial d'activités engagées dans le respect des procédures applicables aux marchés d'études), ou exceptionnellement de subventions spécifiques sur le titre VI (subventions d'investissement engagées dans les conditions particulières relatives à chacun de ces financements).

Une attention particulière sera apportée à une prise en compte et une bonne articulation du programme d'activités mutualisé de l'agence avec les orientations définies par le ministère chargé de l'Urbanisme et du Logement (se référer en particulier à la convention de coopération Etat-FNAU signée en novembre 2014, voir annexe I).

Modalités de calcul de la subvention

Les délégations de crédits s'effectueront sur le Programme 135 "Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat" (UTAH), Action 7 « Urbanisme et aménagement », Sous-action 701 « Villes et territoires durables ». Chaque année, les subventions sont attribuées dans la limite des crédits disponibles.

Le soutien de l'Etat au réseau des agences d'urbanisme assure la présence d'une ingénierie au service de tous les territoires. A partir de 2015, la dotation du ministère chargé de l'Urbanisme et du Logement se répartit selon deux enveloppes :

⇒ **Renforcement de l'observation en matière d'urbanisme et d'aménagement (au sens des engagements de la loi ALUR) :**

- UNE DOTATION POUR LES MISSIONS D'OBSERVATION ET D'ANIMATION DES AGENCES, que chaque agence reçoit pour soutenir les missions de collecte, de capitalisation, d'exploitation et de diffusion des données d'observation.
- UN BONUS POUR L'OUTRE-MER, accordé aux 3 agences des DOM (Guyane, Martinique, La Réunion) pour tenir compte des enjeux spécifiques d'Outre-mer, par exemple en termes de dynamiques démographiques, de marché du logement ou encore d'adaptation au changement climatique.

⇒ **Soutien au développement des territoires :**

- UNE DOTATION liée à la POPULATION DES TERRITOIRES D'INTERVENTION DE CHAQUE AGENCE, basée sur la population DGF des EPCI à fiscalité propre ou communes adhérents au 1^{er} janvier de l'année budgétaire en cours.

- UNE PONDERATION liée à la MOYENNE DES POTENTIELS FINANCIERS PAR HABITANT des EPCI à fiscalité propre ou communes adhérents, afin de renforcer le soutien aux territoires les moins favorisés. Depuis 2005, le potentiel financier est l'élément de mesure de la richesse théorique d'une commune. Il permet de prendre en compte l'ensemble des ressources stables d'une collectivité.

Chaque DREAL/DEAL/DRIEA recevra donc une SOMME GLOBALE REGIONALE pour soutenir les actions de réseau d'observation et d'animation de ses agences d'urbanisme (forfait « observation » et bonus « DOM »), ajustée selon les caractéristiques de taille (population DGF des EPCI et/ou communes membres) et de richesse théorique (moyenne des potentiels financiers par habitant des EPCI et/ou communes membres) de chaque territoire.

Chaque DREAL/DEAL/DRIEA pourra ensuite moduler cette somme entre ses différentes agences d'urbanisme, selon des clés de répartition qu'elle aura elle-même défini en lien avec la Sous-direction de l'Aménagement durable de la DGALN.

La prise en compte des grandes priorités nationales dans le programme partenarial annuel de chaque agence pourra être un des critères de répartition de la dotation :

- Construction de logements pour tous : mise en place et animation d'observatoires des loyers et d'observatoires de la construction...
- Transition écologique : soutien aux démarches EcoQuartiers et EcoCités, mobilisation des acteurs, apport d'ingénierie aux collectivités, expertise de dossiers...
- Egalité des territoires : développement du travail en réseau local (mutualisation des méthodes, des indicateurs, voire des compétences) ; extensions de périmètre (plus le territoire couvert est grand, plus il est possible de favoriser une vision solidaire du territoire et de mettre en cohérence les politiques de développement).

Les services déconcentrés du ministère chargé de l'Urbanisme et du Logement auront également la possibilité d'abonder les aides aux agences d'urbanisme par des crédits d'études locales, selon leur stratégie.

Chaque année, les agences d'urbanisme communiqueront à la Sous-direction de l'Aménagement durable de la DGALN, aux DREAL/DEAL/DRIEA, aux DDT/DDTM et à la FNAU, une carte des communes adhérentes (de manière indépendante ou par le biais des EPCI adhérents à l'agence) et un tableau de la population DGF couverte établi par commune. Seront pris en compte les EPCI à fiscalité propre ou les communes adhérents. En cas d'adhésion à deux agences, la population sera considérée sans double compte, d'un commun accord défini entre les agences et la DREAL. Elles préciseront spécifiquement, s'il y a lieu, les perspectives d'élargissement du nombre de communes membres, ces éléments de prospective étant indispensables à l'établissement de prévisions budgétaires au plan national.

Modalités de suivi et d'évaluation

Il revient aux représentants de l'Etat, DREAL/DEAL/DRIEA, de vérifier ou de faire vérifier par les DDT/DDTM que l'utilisation locale des crédits est conforme aux principes énoncés dans la présente note et d'établir une note annuelle sur la réalisation du programme partenarial de l'exercice antérieur. C'est une occasion spécifique de discussion avec l'agence, d'évaluation partagée de son action, ainsi que d'harmonisation éventuelle des actions des différentes agences d'une même région (cf. dispositions II et III de la présente note).

Ces éléments serviront de support au moment de l'élaboration ou de l'actualisation de son programme de travail. Ils pourront se traduire par une modulation du montant de la subvention accordée au niveau régional, selon le degré de réalisation du programme partenarial d'activités.

Au-delà de ce rendez-vous annuel pour élaborer ou actualiser le programme partenarial d'activités, il convient d'organiser en continu la participation de l'Etat à l'animation et au suivi des activités des agences, conformément aux dispositions II et III de la présente note. De manière plus fondamentale, ce rendez-vous annuel sera l'occasion d'une élaboration approfondie et concertée des contributions utiles à apporter au programme d'activités de l'agence, en particulier pour la mise en œuvre des objectifs du protocole de coopération Etat-FNAU en annexe I, pour la durée de la prochaine convention et dans les conditions décrites ci-dessus.

Les éventuelles difficultés particulières de mise en œuvre de la présente note seront transmises à la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, sous le timbre DGALN/DHUP/AD.

La présente note sera publiée au *bulletin officiel* du ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie.

Le 30 avril 2015

Pour la Ministre et par délégation

Le Directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

Laurent GIROMETTI

Annexe I : Convention de coopération Etat-FNAU 2014-2020

Le soutien de l'Etat aux agences d'urbanisme en réseau

L'Etat soutient les agences d'urbanisme depuis leur origine et accompagne la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) dans sa stratégie de développement du réseau des agences d'urbanisme, pour un meilleur maillage du territoire français et d'ouverture européenne et internationale.

Partenaires privilégiés du Ministère du Logement, de l'Egalité des Territoires et de la Ruralité (MLETR) en tant qu'outils d'ingénierie partenariaux et pluridisciplinaires, les agences d'urbanisme jouent un rôle moteur dans la promotion et la mise en œuvre des politiques d'habitat, d'urbanisme et de transition écologique, ainsi que dans le nouveau cadre législatif de l'action territoriale mis en place, de par la nature même de leurs missions définies dans la loi ALUR :

- suivre les évolutions urbaines et développer l'observation territoriale ;
- 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 ;
- préparer les projets d'agglomération métropolitains et territoriaux, dans un souci d'approche intégrée et d'harmonisation des politiques publiques ;
- contribuer à diffuser l'innovation, les démarches et les outils du développement territorial durable et la qualité paysagère et urbaine ;
- accompagner les coopérations transfrontalières et les coopérations décentralisées liées aux stratégies urbaines.

Le soutien par l'Etat aux agences d'urbanisme en réseau permet de garantir, sur le territoire, un socle d'ingénierie en contribuant à mettre des instances d'études et de réflexions territoriales stratégiques au service des collectivités locales et de la mise en œuvre des politiques nationales.

En effet, dans leurs travaux et leurs projets, elles s'efforcent d'articuler les échelles, de marier les disciplines et de combiner les approches, au plus près des exigences de transversalité du développement durable dans sa triple dimension économique, sociale et environnementale.

Les objectifs du Protocole de coopération Etat – FNAU

Le MLETR et la FNAU ont souhaité renouveler leur partenariat dans un « protocole de coopération », l'implication des agences dans la mise en œuvre des politiques de l'Etat et l'engagement parallèle de l'Etat à soutenir leur réseau.

Ce nouveau protocole 2014-2020 (avec point d'étape en 2017) s'inscrit dans la continuité du précédent, signé en 2011 ; il a pour objectif de prendre en compte l'ensemble des réflexions nationales qui se concrétisent dans la loi ALUR et les lois de décentralisation.

Ce cadre opérationnel ainsi mieux défini permettra à l'Etat (ministère du Logement, de l'Egalité des Territoires et de la Ruralité ; ministère délégué à la Ville ; ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie ; secrétariat d'Etat aux Transports, à la Mer et à la Pêche

notamment) de profiter de la position privilégiée des agences d'urbanisme parmi les acteurs de l'aménagement pour porter à la connaissance des collectivités locales, en complément des services déconcentrés de l'Etat, ses orientations et initiatives diverses en la matière.

Ce protocole servira de base aux conventions passées avec les DREAL. De plus, ce protocole participe de la démarche engagée par l'État pour réviser les politiques publiques, rationaliser ses moyens et accroître la cohérence des actions menées par les autorités publiques dans les territoires. Il s'inscrit enfin dans un objectif de mutualisation des moyens et de capitalisation des expériences entre l'État et les collectivités territoriales.

Les enjeux liés aux agences d'urbanisme en réseau au regard de l'Etat

Les agences d'urbanisme en réseau, même si chaque agence est au service de ses collectivités, sont au service du territoire et donc des enjeux de l'Etat :

- un facteur d'économie et d'optimisation des dépenses publiques ;
- l'outil privilégié de démultiplication des politiques de l'Etat en matière de planification, d'aménagement et d'habitat ;
- une ingénierie au service de la gouvernance locale travaillant en réseau.

Si les communes, les EPCI, les Départements et les Régions sont compétents sur leur territoire en matière d'urbanisme, d'aménagement durable et de politiques locales de l'habitat, l'action de l'Etat est de veiller à la mise en œuvre des orientations nationales et de leur cadre d'application, puis d'assurer le contrôle de légalité a posteriori des documents d'urbanisme produits par les collectivités locales.

L'Etat reste en revanche compétent en matière de logement, de protection des espaces naturels et agricoles, de prévention des risques, de maîtrise de l'énergie, de politiques de service d'intérêt général (éducation, santé...), d'aménagement du territoire et garant de leur mise en œuvre et traduction dans les politiques locales initiées par les collectivités.

Les agences d'urbanisme en réseau prennent une part active dans l'anticipation des impacts des politiques nationales d'aménagement du territoire et des grandes infrastructures (création de lignes à grande vitesse LGV, axes ou contournements autoroutiers, aéroports et aménagements portuaires, étoiles ferroviaires, aménagement numérique...), mais aussi dans la définition, la préparation et l'accompagnement des démarches et projets bénéficiant de financements importants de l'Etat comme les projets ANRU, les EPF, les OIN ou la restructuration ou création d'équipements structurants (universitaires, hospitaliers...) inscrits dans les Contrats de Plan Etat-Région, les Investissements d'Avenir ou dans les Programmes Opérationnels Européens.

En étant présent au sein des agences d'urbanisme, l'Etat optimise son investissement dans le long terme par les impacts urbains, environnementaux et financiers liés à l'intervention des agences sur leur territoire. Les agences contribuent notamment à la défense de l'environnement et à la mise en œuvre de la transition écologique.

Ce protocole s'articule donc selon 5 axes de travail entre l'Etat et les agences d'urbanisme en réseau :

AXE 1 : LE RELAIS DES POLITIQUES DE L'ETAT. Les agences d'urbanisme en réseau, relais en amont et en aval des politiques de l'Etat dans leur mise en œuvre avec les collectivités.

L'Etat refonde le cadre législatif de l'action territoriale à travers plusieurs projets de lois, notamment les lois de modernisation de l'action publique (loi MAPTAM), la loi « Accès au Logement et Urbanisme Rénové » (ALUR), la loi de « Programmation pour la Ville et la cohésion urbaine », la loi-cadre sur la Biodiversité, sur l'Energie...

Ces lois renforcent les outils de planification stratégique et les politiques urbaines et territoriales aux différentes échelles :

- Grands territoires : réalisation de schémas stratégiques (schémas régionaux ou départementaux, projets et coopérations métropolitains...);
- Bassins de vie et intercommunalités : généralisation des SCoT Grenelle et des PLU intercommunaux, nouvelle génération de PLH et PDU, Contrats de Ville, Plans Climat, Trames vertes et bleues...;
- Villes, communes et quartiers : projets de Renouvellement Urbain et d'éco-aménagement (ANRU, EcoQuartiers, requalification de friches...);
- Politique de l'habitat et du logement et problématiques foncières.

Les agences d'urbanisme en réseau, par leur posture partenariale et pluridisciplinaire, représentent donc des vecteurs particulièrement adaptés et des fers de lance pour mettre en œuvre les politiques nationales avec les acteurs locaux et contribuer à leur capitalisation.

Les agences d'urbanisme en réseau s'attacheront à diffuser auprès de leurs membres les évolutions législatives et leurs nouveaux outils et veilleront à leur pédagogie et à leur mise en œuvre dans le cadre de leur programme d'activité.

L'Etat fournira les outils de portée à connaissance des nouvelles lois et favorisera l'implication des agences d'urbanisme dans leur mise en œuvre.

AXE 2 : LA VILLE DURABLE ET LE LOGEMENT POUR TOUS. Les agences d'urbanisme en réseau, soutien des actions de l'Etat en matière de ville durable et de politique du logement.

Les agences d'urbanisme en réseau soutiendront les actions de l'Etat en matière de ville durable (les démarches EcoCités, EcoQuartiers, les Ateliers des Territoires, les projets liés aux appels d'offre sur la rénovation énergétique, sur la mobilité durable et les transports collectifs, le Plan Nature en ville...) en veillant à favoriser leur diffusion, les démarches innovantes et la capitalisation des expériences.

Les agences d'urbanisme en réseau se mobiliseront pour la mise en œuvre du Plan gouvernemental en faveur du logement, notamment pour faciliter la mobilisation du foncier, le Renouvellement Urbain et la création de nouveaux logements en cohérence avec les politiques d'emploi et de mobilité, écologiquement performants et financièrement accessibles. Elles se mobiliseront également pour la mise en œuvre du nouveau Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU).

L'Etat, tant l'administration centrale que les relais territoriaux DREAL et DDT, mobilisera de façon privilégiée les agences sur les actions qu'il mène localement sur la ville durable.

Une priorité 2014 – 2020 est de repenser les potentiels directement en termes de transition écologique et énergétique dans l'aménagement des territoires, en ciblant en priorité le périurbain et les « franges de la ville ».

Les agences d'urbanisme et la FNAU seront aussi des partenaires privilégiés de l'Institut de la Ville Durable (IVD) à sa création.

AXE 3 : L'OBSERVATION URBAINE ET TERRITORIALE ET LA PROSPECTIVE.

Les agences d'urbanisme en réseau, outils pour le partage et la capitalisation nationale des enjeux et politiques du développement des territoires (logement, emploi, mobilité, égalité des territoires).

Les agences d'urbanisme en réseau devront fournir à l'Etat un accès aux analyses des observatoires locaux, dans un esprit de capitalisation nationale des données urbaines :

- observatoires de l'urbanisation et du foncier, notamment pour limiter la consommation foncière, favoriser le renouvellement urbain et la construction de logements, faciliter la régulation des marchés fonciers ;
- observatoires des politiques locales de l'habitat, notamment pour assurer la cohérence entre l'offre et la demande de logement, en particulier pour les populations les plus vulnérables ;
- observatoires sociaux et urbains, notamment pour mesurer la réduction des disparités ;
- observatoires de la mobilité, notamment pour offrir une meilleure cohérence urbanisme-transport ;
- observatoires économiques et de services, notamment pour soutenir le développement local, la création d'emplois, la transition écologique et limiter les impacts négatifs des déplacements domicile-travail ;
- observatoires du développement durable lié à la qualité du territoire et du cadre de vie, notamment pour valoriser les espaces naturels et agricoles, la qualité de l'eau, la biodiversité et à la mise en œuvre de la transition énergétique.

L'Etat diffusera de façon plus directe aux agences d'urbanisme les données sans secret statistique et les analyses publiques qu'il produit, notamment celles relatives au logement, aux revenus, à la fiscalité, à l'environnement... Dans le cadre de ces informations à partager, le MLETR collaborera dans ce but avec les différents ministères concernés, notamment le MEDDE, le ministère délégué à la Ville...

AXE 4 : L'INGENIERIE PARTENARIALE AU SERVICE DES TERRITOIRES. Les agences d'urbanisme en réseau, contribution à l'organisation de l'ingénierie territoriale.

Les agences d'urbanisme en réseau s'impliqueront dans les démarches de mise en réseau des différentes ingénieries publiques, afin de favoriser la complémentarité des compétences et d'offrir un maillage efficace sur l'ensemble de la chaîne des politiques publiques, depuis la planification, en passant par l'aménagement, jusqu'à l'offre de logements, de services et d'équipements, ainsi que la création d'emplois, dans une logique de renouvellement urbain et de transition écologique.

Pour offrir un meilleur maillage du territoire français, l'Etat soutiendra l'élargissement du réseau existant des agences d'urbanisme (notamment en direction des villes moyennes et des territoires périurbains et ruraux) en favorisant :

- les organisations innovantes ;
- la structuration en réseau des agences ;
- et la création d'agences nouvelles dans des territoires d'une échelle suffisante qui en sont dépourvus et dont les collectivités souhaitent mutualiser leurs moyens.

Les agences d'urbanisme en réseau contribueront également aux réflexions d'organisation et de reconnaissance des métiers de l'urbanisme.

AXE 5 : LE RÔLE DES AGENCES DANS LE CADRE EUROPEEN ET INTERNATIONAL.

La France développe son implication dans les politiques urbaines et territoriales à l'échelle européenne (nouvelle programmation des Fonds structurels, agenda urbain...) et internationale (valorisation de l'expertise urbaine française à l'international, coopération décentralisée, agenda urbain mondial...).

Les agences d'urbanisme en réseau contribueront à la mise en œuvre des volets urbains des Fonds européens et être un relais pour la diffusion des approches urbaines européennes (RFSC, Urbact...). Elles s'attacheront à développer leur internationalisation et à valoriser l'expertise française, à apporter un appui aux projets de création d'agences urbaines partenariales dans le cadre de coopérations, et à contribuer aux débats internationaux sur le développement urbain et territorial.

L'Etat appuiera le développement de l'implication des agences d'urbanisme dans les démarches européennes et transfrontalières, et la constitution d'agences d'urbanisme transfrontalières. Il favorisera l'implication des agences dans la coopération décentralisée sur les questions urbaines et les coopérations, en vue de la création d'agences urbaines dans d'autres pays (notamment les pays en développement).

Enfin, les agences d'urbanisme en réseau contribueront aux débats dans les grandes conférences internationales (COP Climat de 2015, Habitat III en 2016....)

Annexe II : Rappel des obligations comptables des associations recevant des subventions publiques

Il est rappelé que les agences d'urbanisme constituées sous la forme d'association loi 1901 ne sont pas soumises aux règles de la comptabilité publique et doivent donc respecter les règles relatives aux associations recevant des financements publics.

Les articles L612-4 et D612-5 du Code du Commerce ont en effet rendu obligatoires pour les associations recevant plus de 153 000 € de subvention de l'Etat, des établissements publics ou des collectivités locales d'établir des comptes annuels et de se soumettre au contrôle d'un commissaire aux comptes.

Ces associations continueront à se soumettre aux obligations comptables des associations recevant d'importantes subventions publiques : application du plan comptable général, tenue d'un bilan, d'un compte de résultats et d'une annexe concernant l'état du personnel. Elles devront également désigner un ou plusieurs commissaires aux comptes et un suppléant. En outre, les agences d'urbanisme devront fournir les montants des participations financières des collectivités locales pour l'année en cours.

D'autre part, la circulaire PRMX0206220X du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'Etat aux associations a rappelé certains principes quant aux modes de fonctionnement et aux contrôles de l'administration, de tous les organismes subventionnés, quels qu'ils soient, dont la gestion n'est pas soumise aux règles de la comptabilité publique.

Ces organismes seront assujettis aux vérifications des comptables supérieurs du trésor et de l'inspection générale des finances, ainsi qu'au contrôle de la Cour des Comptes.

Annexe III : Rappel du régime fiscal applicable aux agences d'urbanisme
Instruction BOI-TVA-CHAMP-10-20-10-20 n°360, 370 et 380 du 12 septembre 2012

Les agences d'urbanisme, créées en application de l'article L 121-3 du code de l'urbanisme, sont considérées comme des personnes morales de droit public dès lors que les conditions suivantes sont remplies :

- les membres qui les composent sont exclusivement des organismes publics (État, établissements publics et collectivités territoriales) ;
- elles assurent des missions de service public ;
- elles fonctionnent avec la participation et sous le contrôle d'autorités publiques ;
- leur financement est assuré, en quasi-totalité, par des fonds publics.

A. Activités des agences d'urbanisme placées hors du champ d'application de la TVA

L'assimilation au statut d'organismes de droit public a pour conséquence, conformément aux dispositions de l'article 256 B du CGI, de placer en dehors du champ d'application de la TVA, les activités des agences d'urbanisme qui revêtent un caractère administratif et qui, en raison de leur spécificité, ne peuvent être exercées, dans les mêmes conditions, par les bureaux d'études et d'ingénierie privés.

Il en est ainsi des travaux qui ont pour objet :

- la préparation des documents synthétiques d'aménagement : Schémas de cohérence territoriale (SCoT), Plans locaux d'urbanisme (PLU), etc ;
- l'élaboration des politiques d'aménagement spécifique (habitat, logement, action foncière, transport) ;
- la préparation des politiques et des décisions d'aménagement sectoriel (aménagement de quartiers, de zones d'action concertée (ZAC)) ;
- la réalisation de missions d'information du public (diffusion de plaquettes, organisation d'expositions, de visites, etc) ;
- la participation à des commissions ou groupes de travail constitués sous l'égide des collectivités publiques.

Sont placées hors du champ d'application de la taxe, non seulement les études proprement dites effectuées dans ces différents domaines, mais également les activités qui en constituent le prolongement immédiat telles que la constitution de bases de données permettant l'élaboration et le suivi des politiques à mettre en œuvre.

B. Activités des agences d'urbanisme imposables

Toutes les activités exercées au profit de collectivités ou d'organismes divers non membres de l'agence d'urbanisme sont imposables.

Doivent également être soumises à la TVA, les études dont les caractéristiques de technicité (graphiques détaillés, évaluations financières précises, etc.) les situent en aval des processus de réflexion et qui débouchent directement sur la réalisation des travaux d'aménagement et ce, que les preneurs de ces services soient ou non membres de l'agence d'urbanisme.

Il en est ainsi notamment :

- de l'élaboration des plans de zones ;
- du montage des dossiers de réalisations de ZAC.

En effet, ces travaux sont généralement confiés à des bureaux d'études privés et leur non-assujettissement provoquerait des distorsions dans les conditions de la concurrence, au sens de l'article 256 B, 1er alinéa du CGI.

Dès lors, les conventions conclues avec des collectivités ou organismes membres ou non membres de l'agence doivent prévoir l'application de la TVA. En l'absence de conventions (cas de certains travaux effectués pour le compte de leurs membres), les agences d'urbanisme doivent soumettre à la taxe les sommes perçues en contrepartie de leurs activités imposables et notamment les subventions imposables versées par l'État, des collectivités territoriales ou des établissements publics.

Annexe IV : Dispositions relatives aux projets de création d'agences

Certains territoires expriment un besoin d'outils d'ingénierie partenariaux et pluridisciplinaires pour la promotion et la mise en œuvre d'un urbanisme et d'un aménagement durables. Chaque fois qu'il sera possible d'étendre le périmètre d'une agence existante, cette solution sera privilégiée par l'Etat. Dans les autres cas l'Etat soutiendra la création de nouvelles agences d'urbanisme.

Pour que la DGALN ait une vision prospective du réseau des agences et soit en mesure d'apprécier l'impact financier de son extension, il est nécessaire que la DGALN, les DREAL/DEAL/DRIEA et les DDT/DDTM soient informés des nouveaux projets, dès leur origine et associés aux phases de validation. Les services du réseau technique (CEREMA) informeront également la DGALN et le SGAR des projets pour lesquels ils sont sollicités.

La chronologie et le phasage de chaque projet de création dépendent largement du contexte local. On peut toutefois identifier trois étapes pouvant donner lieu à des aides méthodologiques ou financières, nationales ou locales.

1. La mission exploratoire

Dès l'amont du projet, et en fonction du contexte local, les élus concernés et le Préfet de département pourront demander à la DGALN et à la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) d'effectuer localement une courte mission exploratoire, généralement menée conjointement par le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) et la FNAU.

Ces missions, qui ont pour objet de porter une première appréciation sur l'opportunité et les conditions de faisabilité du projet d'agence, et de mesurer le degré de maturation des démarches locales, ne sauraient être engagées sans l'expression d'une demande émanant de collectivités locales porteuses du projet.

La mission exploratoire peut également conduire à préciser le cahier des charges d'une étude de faisabilité et de préfiguration de la future agence.

2. L'étude de faisabilité et de préfiguration

Lorsque l'engagement des principaux élus concernés est effectif, l'appréciation de la situation peut conduire la DGALN, les DREAL/DEAL/DRIEA, les SGAR, les DDT/DDTM et la FNAU, ainsi que les élus concernés, à préconiser le lancement d'une étude de préfiguration.

Fondée sur une vision stratégique de l'agglomération, cette étude a pour objet de vérifier la faisabilité de l'agence, et d'en préfigurer les caractéristiques essentielles. Ce type d'études sera financé par la structure réalisant l'étude (selon les cas : une collectivité locale, un EPCI, une association existante...). A titre indicatif, le cahier des charges de telles études peut comprendre les éléments suivants :

- Faisabilité

- identifier sous forme de scénarios les contours pertinents de la future agence, son périmètre d'études et d'observation et ses partenaires, au regard de la cohérence et de l'interdépendance des phénomènes urbains, ainsi que des grands enjeux locaux à court, moyen et long terme ;
- procéder à des échanges avec les partenaires sur cette première esquisse afin d'en affiner les propositions ;
- mettre en lumière, par ces entretiens, les points éventuels de blocage pour une création d'agence, et les pistes de solution éventuelles ;
- proposer au vu de ces échanges les grandes lignes des missions et du champ d'activités de la future agence au regard des enjeux du territoire, mais aussi des compétences exercées par les différentes structures d'ingénierie urbaine existantes, et notamment, s'il y a lieu, les agences d'urbanisme voisines ;
- confirmer, la faisabilité de l'agence en fonction de la prise de position des partenaires potentiels ;

- Préfiguration

- définir alors, en fonction des missions prévues, les moyens nécessaires à la future structure, et établir un budget prévisionnel afin d'éclairer les partenaires sur l'investissement futur ;
- identifier la liste des travaux prioritaires pour l'activité de la future agence ;
- proposer les modalités du choix de son futur directeur ;
- identifier si nécessaire une localisation adaptée à l'activité de la future agence parmi celles proposées localement ;
- élaborer le projet de statuts ;
- proposer un calendrier prévisionnel jusqu'à la création puis la montée en puissance de l'agence.

Afin que les conclusions de l'étude fassent l'objet d'une appropriation collective, il paraît utile que ses principales étapes soient validées par un comité de pilotage associant les principaux acteurs locaux concernés par le projet d'agence, généralement sous la présidence conjointe du préfet concerné et d'un élu.

L'association de la DGALN, du CGET et de la FNAU aux principales étapes de l'étude, et à sa phase conclusive est également à prévoir.

3. L'agrément et la phase de démarrage

Un dossier de demande d'agrément doit être adressé au Ministère du Logement, de l'Egalité des Territoires et de la Ruralité (DGALN), ainsi qu'à la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU). Ce dossier permettra d'obtenir l'agrément de la structure en tant qu'« agence d'urbanisme » au sens de l'article L121-3 du Code de l'Urbanisme, modifié par la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 (article 140). Ce dossier peut rappeler :

- le contexte du projet de création, issu des missions exploratoires, études de faisabilité et de préfiguration, dans le cadre proposé par le protocole de coopération signé entre l'Etat et la FNAU :

- les enjeux
- l'historique
- le diagnostic.

- la préfiguration de la future agence :
 - le territoire d'étude
 - les partenariats (financiers, fonctionnels) et le pilotage politique
 - les missions (observation, études prospectives et stratégiques, etc.)
 - les moyens (collaborateurs, direction, moyens technique, financiers)
 - les évolutions futures prévues

- en annexe :
 - le programme partenarial prévisionnel
 - le budget prévisionnel pour l'année de création
 - les statuts
 - les délibérations des collectivités locales adhérentes

Le Ministère prononcera l'agrément après avoir apprécié les avis des représentants locaux de l'Etat, les avis techniques de ses services et en cohérence avec les partenariats locaux.

Une fois l'agrément obtenu, l'agence pourra déposer ses statuts et recruter son directeur : ce dernier aura pour tâche de constituer son équipe, d'entamer les premières études, de construire le programme mutualisé sous la responsabilité des partenaires, et enfin, d'étudier avec eux l'élargissement éventuel du partenariat de la nouvelle agence.

Cette phase de lancement dure environ une année.

Le cas échéant, les agences d'urbanisme nouvellement créées pourront, en fonction des crédits disponibles, bénéficier, pour cette phase de lancement, d'une aide au démarrage.