

*Direction générale de l'urbanisme
de l'habitat et de la construction*

Circulaire n° 2006-97 du 26 décembre 2006 relative à la pratique du partenariat au sein des agences d'urbanisme et à leur financement

NOR : EQUU0612547C

Référence : circulaire UHC/MA2/28 n° 2001-83 du 12 décembre 2001 relative à la présence des services de l'Etat au sein des agences d'urbanisme et aux conditions et modalités de leur financement.

Publication : *Bulletin officiel*.

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer à Messieurs les préfets de région ; Messieurs les préfets de département ; Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de l'équipement ; Mesdames et Messieurs les préfets de département ; Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de l'équipement.

La présente circulaire a pour objet de préciser les principes qui régissent le fonctionnement des agences d'urbanisme, dans le contexte de la décentralisation. Elle s'attache notamment à expliciter les modalités de prise en compte des règles relatives à la commande publique.

Elle s'adresse aux services déconcentrés de l'Etat (du ministère de l'intérieur et du ministère de l'équipement principalement) dans leur rôle de conseil auprès des collectivités territoriales, de contrôle de légalité et en tant que membre des agences d'urbanisme.

Elle s'organise en trois parties :

1. Les principes généraux
2. L'activité des agences d'urbanisme
3. Les contributions financières aux agences d'urbanisme

1. Les principes généraux

Les textes de référence

Les lois de décentralisation de 1983 ont transféré aux collectivités territoriales des compétences en matière d'urbanisme. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré aux collectivités territoriales et à leurs groupements des compétences en matières de transports et de politique de l'habitat. L'Etat, garant de l'intérêt général, est un acteur stratégique en matière de transport, de logement, de politique de la ville et d'aménagement du territoire. Leurs compétences respectives justifient ainsi que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements soient membres des agences d'urbanisme.

Les principales missions des agences sont codifiées à l'article 121-3 du code de l'urbanisme :

« Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'Etat 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, 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. » Extrait de l'article L. 121-3.

Une mission d'intérêt collectif

Les agences d'urbanisme organisent et capitalisent dans le temps des observations urbaines, des analyses territoriales, des projets et des procédures sur un territoire. Elles articulent des approches à différentes échelles territoriales et adaptent l'aire géographique de leurs études et observations à leurs diverses démarches.

Les agences d'urbanisme effectuent des missions d'intérêt collectif en contribuant à fonder, articuler et harmoniser les politiques publiques portées par leurs membres. Les collectivités publiques ayant compétence en matière de documents de planification ou de programmation (EPCI, SM...) ne confient ni ne délèguent aux agences la maîtrise d'ouvrage de leurs documents d'urbanisme, de programmation ou de planification.

Par la permanence de leur action et l'articulation entre les échelles territoriales, les agences d'urbanisme « participent à » l'élaboration de documents d'urbanisme, de programmation ou de planification mais ne les réalise pas intégralement.

Elles réalisent, au travers de leur programme de travail partenarial, des actions dont l'intérêt collectif est justifié par le thème, le périmètre, la méthode ou encore le caractère expérimental. Les agences peuvent réaliser des études, mener des actions d'observation, participer à l'animation des milieux professionnels de leur territoire ou développer des actions de

formation relatives à leur objet.

La gouvernance des agences d'urbanisme

Le partenariat au sein des agences s'exerce en premier lieu dans le cadre des instances de gouvernance prévues par leurs statuts (assemblée générale, conseil d'administration et bureau...). Pour assurer l'autonomie de décision des agences d'urbanisme, l'autorité de leurs instances de gouvernance ne doit être subordonnée à aucun membre pris individuellement.

En complément de ces instances officielles de gouvernance, le partenariat entre les membres des agences peut également s'exercer dans le cadre de comités techniques, composés de représentants des membres des agences, des collaborateurs-mêmes des agences ainsi que de personnes qualifiées. Pour une bonne articulation entre les différentes instances, les participants à ces comités techniques pourront être désignés par le conseil d'administration des agences.

Ces comités techniques participent alors à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation du contenu du programme partenarial de leur agence. Ils œuvrent à la diffusion et à la valorisation de leurs actions et productions.

2. L'activité des agences d'urbanisme

Un programme de travail partenarial

Dans le cadre de leur mission d'intérêt collectif et des missions qui leur sont confiées par le code de l'urbanisme, les agences réalisent annuellement un programme de travail dit « partenarial ». Ce programme de travail doit être d'intérêt collectif, dans son ensemble et dans ses composantes. A l'initiative du président du conseil d'administration de chaque agence, ce programme est élaboré et négocié avec l'ensemble des membres sous l'autorité du directeur.

La pratique du partenariat s'exerce notamment à l'occasion de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation du programme de travail des agences. Ce programme est validé chaque année par les instances de gouvernance des agences d'urbanisme (assemblée générale, conseil d'administration...). La nature partenariale des activités inscrites dans ces programmes exonère les agences d'urbanisme des règles de la commande publique.

Les agences d'urbanisme sont propriétaires de l'ensemble de leurs productions (études, données statistiques, cartographiques...). Chacun de leurs membres y a accès et peut les utiliser, en mentionnant les sources et dans les limites des droits de diffusion attachés aux référentiels et données utilisés pour la fabrication des productions.

L'intérêt des membres des agences d'urbanisme

L'intérêt des membres des agences d'urbanisme se définit collectivement dans le programme partenarial. Individuellement, chacun des membres adhère, finance et participe à une agence d'urbanisme dans le respect de son périmètre et de ses compétences d'action. Les collectivités territoriales ainsi que leurs groupements sont notamment contraints par différents principes :

L'intérêt public local direct des collectivités territoriales

Conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales « Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. » Les collectivités territoriales justifient ainsi une part de leurs interventions et de leurs décisions par l'intérêt public local, par les besoins de la population ou les circonstances locales. Leur participation aux agences d'urbanisme, au travers de leur adhésion et globalement de la participation financière, s'inscrit dans le respect de ce principe.

Toutefois, la notion d'intérêt public local a été précisée par le juge administratif qui rejette les interventions locales qui n'ont pas pour objet direct de satisfaire au besoin de la population.

Dès lors, le programme partenarial doit intéresser directement toute collectivité territoriale membre d'une agence d'urbanisme pour représenter un intérêt public direct local et justifier ainsi sa participation financière de la commune à la mission de cette agence. Dans ce cadre, il faut considérer le programme partenarial dans sa globalité et non pas par rapport à chaque étude le composant.

L'intérêt des établissements publics de coopération intercommunale

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont, régis par deux principes, la spécialité et l'exclusivité. Contrairement aux collectivités territoriales qui disposent d'une compétence générale d'attribution en matière d'intérêt public local, les établissements publics de coopération intercommunale ne peuvent agir qu'au sein des compétences qui leur ont été dévolues.

Dès lors, un établissement public de coopération intercommunale peut allouer une subvention à une agence d'urbanisme à la condition qu'il exerce des compétences relatives à l'activité de l'agence. Pour ce faire, il doit être doté par exemple de la compétence d'aménagement de l'espace, transférable aux EPCI selon les dispositions du code général des collectivités locales par les communes membres.

3. Les contributions financières aux agences d'urbanisme

Le financement du programme partenarial

Les agences d'urbanisme tirent essentiellement leurs ressources des contributions financières que leur allouent l'ensemble de leurs membres, pour la réalisation de leur programme partenarial.

Les contributions (cotisations, subventions, participations financières...) allouées aux agences ne constituent pas un prix, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas la contrepartie directe de prestations au bénéfice d'un ou de certains de leurs membres. Les activités des agences exercées dans le cadre d'un programme partenarial revêtent un caractère d'intérêt collectif. Elles ne relèvent donc pas des modalités de mise en concurrence prévue tant par le code général des collectivités territoriales que par le code des marchés publics.

Les prestations « hors programme partenarial »

Outre les missions d'intérêt collectif qui représentent l'essentiel de leur activité, les agences d'urbanisme peuvent être amenées à réaliser des prestations « hors programme partenarial » pour le compte de leurs membres ou de commanditaires extérieurs à l'agence. Ces prestations, dont l'intérêt n'est pas partagé par l'ensemble de leurs membres, sont réalisées avec l'accord du conseil d'administration. La part de ces prestations doit rester minime dans l'activité des agences. Leur produit doit faire l'objet d'une sectorisation comptable.

La passation de prestations « hors programme partenarial » est soumise aux règles de la commande publique. Les personnes morales membres des agences sont des pouvoirs adjudicateurs et doivent se soumettre aux principes d'obligations de publicité et de mise en concurrence fixés par le code des marchés publics.

Dans le cadre de la commande publique, ces personnes morales doivent assurer un régime de publicité préalable et de mise en concurrence des offres dont le formalisme est allégé en deçà des seuils européens. En tout état de cause, le prix des prestations « hors programme partenarial » ne peut être minoré par une quelconque subvention publique.

Le ministre délégué aux collectivités territoriales,

Pour le ministre et par délégation :

Le directeur général des collectivités locales,

Pour le directeur général des collectivités

locales :

L'adjoint,

M.-R. Bayle

*Le ministre des transports, de l'équipement,
du tourisme et de la mer,*

Pour le ministre et par délégation :

*Le directeur général de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction,*

*Le directeur, adjoint au directeur général
du l'urbanisme, de l'habitat et de la*

construction,

P. Lelarge