Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Étude exploratoire en vue de la création d'une agence d'urbanisme en Savoie

Rapport n° 010254-01
établi par

Brigitte BARIOL-MATHAIS (Fédération nationale des agences d'urbanisme) et Philippe SCHMIT (CGEDD)

Décembre 2015

CGEDD
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Sommaire

Résumé....3

Introduction....4

1. Les enjeux du territoire et le point de vue des acteurs....5

1.1. Les enjeux du territoire....5

1.2. Les acteurs et leur point de vue....9

2. panorama des structures existantes....18

2.1. Les outils existants d'ingénierie....18

3. La plus-value possible d'une agence d'urbanisme....22

4. Les scénarios envisageables....25

4.1. Scénario A : la mutation du SM de Métropole Savoie et son élargissement....26

4.2. Scénario B : mutation de l'ASADAC/MDP....27

4.3. Scénario C : une incubation appuyée sur l'AURG....28

4.4. Scénario D : Un nouvel outil créé sur les deux départements de Savoie, mobilisant les compétences des structures existantes....29

4.5. Scénario E : Un nouvel outil commun aux deux Savoie et combinant les compétences d'une agence d'urbanisme et d'une agence de l'énergie....31

4.6. Scénario F : Un nouvel outil commun aux deux Savoie et combinant les compétences d'une agence d'urbanisme et d'une agence de développement économique (variante du précédent)....32

Conclusion....34

Annexes....36

5. Demande d'une mission exploratoire par les autorités locales....37

6. Lettre de mission....38

7. Rappel sur le cadre des agences d'urbanisme et le contexte national et régional....40

7.1. Textes de référence....40

7.2. Partenariat....40

7.3. Cadre juridique....41

8. Études de cas sur les différents types d'agences d'urbanisme....42

8.1. Le contexte des agences d'urbanisme en Rhône-Alpes-Auvergne : du réseau urba3 à Urba 4....42

8.2. Étude de cas, l'agence bipolaire Atlantique-Pyrénées....42

8.3. Étude de cas, l'agence d'Amiens mutualisée avec le SM SCoT....43

9. Tracé du Lyon-Turin....44

10. Liste des personnes rencontrées.....45

11. Glossaire des sigles et acronymes.....46

Résumé

Le syndicat mixte Métropole Savoie a souhaité que soit étudiée l'opportunité de la création en Savoie d'une agence d'urbanisme agréée par l'État. Cette initiative a précédé le mouvement mené par le conseil départemental pour restructurer les organismes dans sa mouvance et optimiser leur financement.

Dans un contexte régional en pleine évolution, la question du positionnement des territoires savoyards au sein de la nouvelle région Auvergne-Rhône-Alpes est posée.

Le rapport présente plusieurs séries d'enjeux, thématiques (économiques, d'habitat, de mobilité, universitaires, touristiques, agricoles) ou territoriaux (pôle métropolitain, structuration du sillon alpin nord, rapprochement des deux Savoie, tropisme vers Grenoble…).

Après un exposé des structures existantes dans les domaines pouvant interférer avec les champs de réflexion d'une agence d'urbanisme, le rapport note l'importance de l'ingénierie présente en Savoie, bien que disséminée dans diverses structures.

Il confirme le besoin de disposer d'une agence pouvant observer le territoire dans la durée, éclairer les décideurs publics locaux, bâtir des stratégies territoriales partagées et apporter à ses membres les conseils et l'assistance dont ils ont besoin.

Le rapport présente plusieurs options de structuration possible d'un nouvel outil selon une dimension territoriale (agence d'urbanisme Métropole Savoie, agence d'urbanisme de niveau départemental, agence en lien avec l'agence de Grenoble ou agence bidépartementale de Savoie) ou thématiques (urbanisme seul ou avec soit l'énergie, soit le développement économique).

Le rapport suggère d'explorer dans les prochains mois la piste d'une coopération plus étroite avec la Haute-Savoie dont les élus n'ont pas pu être rencontrés à la date de remise du rapport.

La mission s'en remet aux élus du territoire pour décider des suites données à ce rapport, notamment pour engager le cas échéant, la phase de préfiguration d'une agence d'urbanisme.

Introduction

Le président du syndicat mixte du SCoT de Métropole Savoie a saisi la ministre du logement et de l'égalité des territoires et de la ruralité d'une demande d'étude en vue de la création d'une agence d'urbanisme à partir du périmètre de Métropole Savoie. Cette demande faisait suite au vote intervenu en bureau syndical le 12 janvier 2015 souhaitant l'engagement d'une mission examinant l'opportunité d'une telle création.

Le 30 avril 2015, la ministre saisissait le CGEDD afin qu'il désigne un membre pour participer à la mission aux côtés d'un représentant de la fédération nationale des agents d'urbanisme.

En effet, en vertu d'une convention partenariale entre la FNAU et la DGALN, l'examen d'une demande de création d'une nouvelle agence d'urbanisme est effectué dans le cadre d'une mission associant la fédération précitée (ici représentée par sa déléguée générale, Mme Bariol-Mathais) à un missionnaire désigné par le vice-président du CGEDD (ici M. Schmit, inspecteur général de l'administration du développement durable).

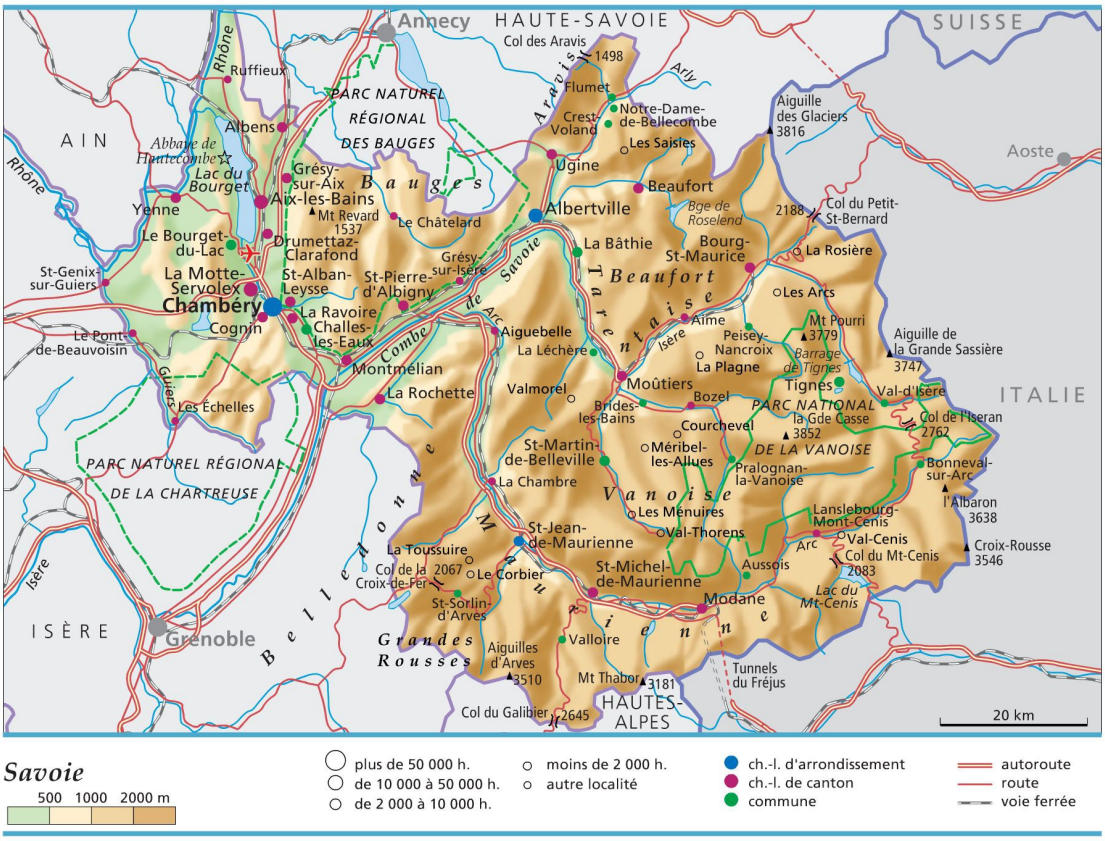
La mission s'est rendue à quatre reprises sur le territoire de Métropole Savoie. Elle a par ailleurs présenté le 2 novembre 2015 devant les élus des structures intercommunales concernées des options quant à la création d'une agence d'urbanisme.

Lors des entretiens avec de nombreux acteurs de la vie savoyarde, il est apparu intéressant d'examiner les liens à développer avec la Haute-Savoie. Dans le calendrier de la mission et compte tenu de la période pré-électorale, il a été envisagé d'apporter un addendum au présent rapport au cours du 1er trimestre 2016.

1. Les enjeux du territoire et le point de vue des acteurs

1.1. Les enjeux du territoire

Le département de la Savoie comprend trois territoires très marqués : Le sillon alpin (axe Chambéry/Aix-les-Bains) qui accueille 55 % de la population, les vallées et massifs de la Tarentaise, de la Maurienne et des Bauges.



Une analyse prospective publiée en septembre 2010 par l'INSEE[1] et réalisée avec l'appui de la mission développement prospective (MDP) établissait que le département devrait accueillir 79 900 habitants supplémentaires en 2031, essentiellement dans les vallées puisque si les zones de l'Avant-pays, du territoire d'Aix-les-Bains, d'Albertville et de Chambéry pourraient connaître des croissances démographiques respectivement de +21 100, +18 700,+10 100 et +18 400 habitants, la Maurienne et la Tarentaise devraient voir leur population ne s'accroître que de +7 300 habitants pour la première et +4 400 pour la deuxième.

Parmi les enjeux identifiés en Savoie figure la recherche de nouvelles dynamiques économiques provenant pour l'essentiel des activités des vallées puisque l'économie touristique de montagne qui représente actuellement 50 % du PIB semble connaître

1 La lettre Analyses n°132 septembre 2010 http://www.insee.fr/fr/insee_regions/rhone-alpes/themes/syntheses/lettre_analyses/02132/savoie_2031.pdf

son apogée. L'un des autres enjeux est d'appréhender les conséquences de l'arrivée de la ligne LGV Lyon-Turin et par conséquent d'anticiper le devenir du pôle de Saint-Jean-de-Maurienne appelé à devenir une des gares importantes de cette nouvelle liaison. Ainsi, la partie sud du territoire disposera à terme de deux infrastructures majeures (autoroute et LGV) alors que la partie nord et la Haute-Savoie resteront plus enclavées. Elles connaissent en revanche une forte pression sur la demande de logement notamment le long de la frontière franco-suisse.

Un autre enjeu est de coordonner les pôles universitaires, assurer une cohérence d'ensemble des disciplines enseignées et ainsi favoriser les synergies avec l'économie locale.

Enfin, un enjeu réside dans la structuration à venir des territoires, notamment autour d'une logique métropolitaine permettant à l'espace savoyard de mieux faire entendre sa voix dans la future grande région Rhône-Alpes-Auvergne.

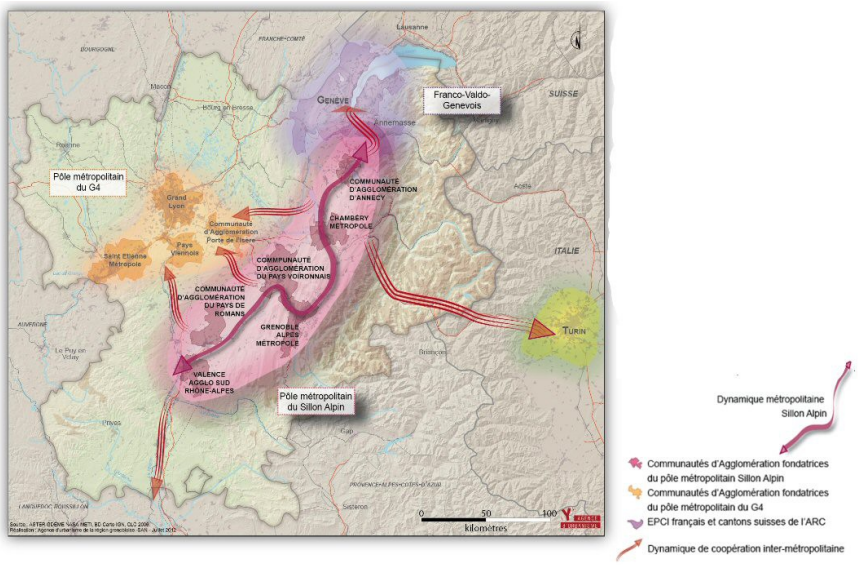
1.1.1. La co-construction entre les massifs et les vallées

L'émergence de nouveaux modèles économiques (mutation du patrimoine touristique des stations et développement économique et industriel des vallées) et de développement des solidarités autour d'un triptyque économique associant tourisme, industrie et services, mais aussi tenant compte de logiques de bassins de vie élargis est fortement souhaitée par les acteurs rencontrés par la mission. La question de l'avenir des stations touristiques soumises à une concurrence étrangère plus forte qu'hier et fragilisées dans l'avenir par le réchauffement climatique se posera. On a souvent opposé les sommets et les vallées, les faits montrent la grande complémentarité des économies propres à ces deux types d'espaces.

1.1.2. Structuration urbaine du sillon alpin dans l'espace régional

La question se pose d'articuler entre elles les agglomérations du sillon alpin, de Genève au nord à Aix-les-Bains, Chambéry, voire Grenoble au Sud. L'idée de structurer la coopération au sein du sillon alpin a été promue ces dernières années dans le cadre d'une association d'acteurs publics. Des études ont été confiées à l'Agence d'urbanisme de la région de Grenoble (AURG) et à la MDP afin d'examiner l'opportunité de création d'un pôle métropolitain. Ces démarches n'ont pas trouvé de traduction ni en termes institutionnels ni dans un projet territorial notamment à la suite des changements de gouvernance intervenus dans les différentes structures intéressées. Ainsi « l'association sillon alpin » qui portait cette ambition a été dissoute récemment. Les coopérations engagées privilégient plutôt des approches par grands bassins de vie (région grenobloise, franco-valdo-genevois…).

Dans le sillon alpin délimité au Sud et à l'Est par les massifs des Bauges (et par la Chartreuse si l'on poursuit jusqu'à Grenoble) la question de la structuration des pôles urbains Chambéry – Aix – Annecy reste posée. Ces agglomérations ont de fortes interdépendances en termes économique et de mobilité. Elles offrent des contextes institutionnels assez contrastés. Dans le vaste réagencement territorial en cours, ces trois agglomérations ont une taille de population qui ne leur permet pas de se transformer en métropole ni même en communauté urbaine plus intégrée et individuellement elles pourront difficilement peser dans la région.



Aussi aujourd'hui, plusieurs élus considèrent qu'une structuration en pôle métropolitain[2] sillon alpin nord d'un ensemble comprenant au moins Chambéry et Aix-les-Bains et, si possible, Annecy pourrait être une opportunité pour coopérer et faire entendre leurs voix dans la nouvelle région Rhône-Alpes-Auvergne.

1.1.3. Vers une fusion des départements savoyards ?

Forts d'un passé commun (forte identité et rattachement à la France en 1860[3]) et d'un travail conjoint en matière touristique pour faire reconnaitre la dénomination « Savoie Mont-Blanc» à l'international, les deux départements ont envisagé en juillet 2014 de créer une collectivité territoriale à statut spécifique « Savoie Mont-Blanc ».

Si les actions entreprises dans le cadre de l'association permettant aux deux conseils départementaux de mener des actions communes, l'Assemblée des Pays de Savoie (APS), sont uniques dans le paysage institutionnel français, elles n'ont pas trouvé de traduction législative dans la loi NOTRe[4].

Néanmoins cette perspective est considérée comme intéressante par nombre d'acteurs

[2] Devant comprendre au moins 300.000 habitants, créé en vertu des articles L. 5731-1 à L. 5731-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT)

[3] Dans le cadre du traité de Turin signée entre la France et l'Italie en date du 24 mars 1860. Rappelons que sous la Révolution française, les deux départements n'en composaient qu'un « Mont-Blanc » créé le 27 novembre 1792 par la Convention nationale.

[4] Des amendements parlementaires visaient à créer cette collectivité. Ils n'ont pas prospéré

locaux afin d'affirmer les complémentarités des deux départements et de pouvoir peser dans le nouvel espace régional.

1.1.4. Les enjeux de développement économique

L'activité économique des vallées est fondée sur une forte tradition industrielle et sur des pôles d'excellence liés à l'aménagement de la montagne (en Savoie) et l' « outdoor »[5] (en Haute-Savoie). Des entreprises dans les secteurs de l'environnement et de l'énergie sont également bien implantées localement.

De grands espaces d'activités (Technolac, Alpes Espaces) offrent de vastes opportunités foncières attractives, notamment par rapport aux territoires grenoblois et genevois de plus en plus contraints.

La plupart des acteurs s'accordent sur le besoin de poursuivre et de renforcer la promotion économique du territoire, notamment à l'international autour d'une bannière commune et souhaitent un schéma commun aux deux Savoie sur la stratégie d'offre foncière.

Cet enjeu d'une stratégie économique concertée s'avère primordiale dans le cadre des nouvelles compétences du conseil régional notamment dans la perspective de l'élaboration du Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEEII). A cet égard l'appui sur l'université de Savoie Mont-Blanc[6] forte de ses campus de Chambéry, d'Aix-les-Bains et d'Annecy apparaît comme un enjeu clef.

1.1.5. Les enjeux de mobilité

De manière récurrente, les enjeux de mobilité sont pointés comme majeurs par la plupart des acteurs rencontrés : qu'il s'agisse de l'amélioration de l'offre ferroviaire voyageurs et de certaines infrastructures (ligne ferroviaire de Grenoble ou Chambéry vers Annecy), de l'offre de transports collectifs routiers, du fret. L'intégration urbaine de la desserte autoroutière dans le sillon alpin et l'optimisation des liaisons dans les vallées sont également à prendre en compte.

Enfin la réalisation de l'axe Lyon-Turin apparaît comme une opportunité de développement pour de nombreux acteurs qui souhaitent également en faire un projet de territoire mais aussi de coopération transfrontalière avec la vallée de Suse et Turin.

1.1.6. Les enjeux d'un aménagement durable

Le territoire savoyard bénéficie d'une démographie dynamique et d'une attractivité liée à la qualité de son cadre de vie. Mais de nombreux acteurs soulignent les risques de conflits d'usages dans des espaces contraints par le relief, avec de forts enjeux de préservation d'écosystèmes remarquables, convoités tant par l'activité agricole, que

---

[5] « de plein air ». Ce terme anglais est utilisé fréquemment pour décrire des activités de montagne autres que le ski : la randonnée, l'alpinisme, l'escalade, notamment.

[6] Celle-ci dispose de plusieurs établissements répartis sur les deux Savoie : Faculté de droit à Chambéry, IAE à Chambéry, IUT à Annecy-le-Vieux, IUT à Chambéry, Polytech Annecy-Chambéry à Annecy et à Le Bourget du Lac, UFR de Lettres, langues et sciences humaines à Chambéry, UFR Sciences et montagne à Le Bourget du Lac et centre national de formation pour enseignants intervenant auprès des jeunes déficients sensoriels à Chambéry.

par l'urbanisation (activités, logements…) mais aussi grevés par des servitudes de risques (inondation notamment). D'où de forts enjeux de régulation foncière et la nécessité de formes de développement et d'aménagement plus exigeantes et innovantes.

Dans la « chaîne de l'aménagement » pour la décennie à venir, il paraît important de structurer l'ingénierie dédiée aux documents d'urbanisme (SCoT, PLUI) mais aussi aux phases opérationnelles d'aménagement et de coordonner l'action aval de l'établissement public foncier local (EPFL) pour assurer une maîtrise cohérente du foncier sur les enjeux stratégiques pour les collectivités.

Particulièrement sensible à l'adaptation au changement climatique, le territoire a la potentialité d'une excellence énergétique (forte présence de la ressource hydraulique et d'autres ressources d'ENR, filière économique en développement autour de l'énergie) encore sous-exploitée.

De nombreux acteurs plaident pour une vision territoriale ouverte sur l'innovation et les coopérations à grande échelle associant les territoires urbains du sillon en lien avec la région grenobloise d'un côté et la région franco-valdo genevoise de l'autre. De nouvelles coopérations entre massifs et vallées sont à créer.

1.2. Les acteurs et leur point de vue

1.2.1. La communauté d'agglomération de Chambéry

La communauté d'agglomération de Chambéry rassemble 24 communes, 124 316 habitants avec une ville-centre de 58 039 habitants.

Le maire de Chambéry, président de l'EPCI, souligne toute l'avancée d'un aménagement concerté réalisé dans le cadre du SCoT Métropole Savoie et souhaite renforcer le dialogue et engager des coopérations plus étroites entre les agglomérations du sillon alpin. Le cadre de ces échanges incluant Annecy et la communauté d'agglomération du Lac du Bourget (CALB) pourrait être un pôle métropolitain autour d'enjeux partagés de développement économique, d' enseignement supérieur et de recherche (ESR, universités de Savoie), de déplacements et plus généralement d'aménagement durable dans un contexte de rareté foncière. L'agglomération s'engage dans un PLUI.

La première adjointe au maire de Chambéry souligne l'enjeu de constituer une expertise d'ingénierie objective et pérenne qui permette de dépasser les clivages et de développer les coopérations dans le sillon alpin. De nombreuses études ne trouvent pas de traduction en termes de politiques publiques. Le territoire accuse un certain retard de son point de vue sur les enjeux notamment de déplacements (desserte ferroviaire mieux articulée au territoire, complémentarité des modes, tarification intégrée), d'aménagement et d'urbanisme.

Pour les élus chambériens il convient de se déterminer sur le fait de poursuivre simultanément deux objectifs : la structuration du sillon alpin et le rapprochement des deux Savoie. Si tel devait être le cas, les élus détermineraient la stratégie à conduire. La question reste encore ouverte pour le moment.

1.2.2. La communauté d'agglomération du Lac du Bourget (CALB)

La communauté d'agglomération du Lac du Bourget rassemble 17 communes, 56 729 habitants avec la ville centre d'Aix-les-Bains de 28 729 habitants.

L'agglomération a réalisé des investissements importants dans le précédent mandat. Elle a décidé d'engager un PLUi et vise comme enjeu prioritaire le développement économique et un aménagement axé sur une approche qualitative.

Le président de la CALB appelle de ses voeux une coopération plus étroite entre les différents acteurs du territoire via notamment du marketing territorial et se déclare favorable à une organisation de l'ingénierie appuyée sur une reconfiguration intelligente des compétences déjà existantes.

La zone de Technolac, située à cheval sur le territoire des deux agglomérations de Chambéry et de la CALB, est gérée par un syndicat mixte dans lequel le département est représenté.

1.2.3. La communauté de communes Cœur de Savoie

La communauté Cœur de Savoie rassemble 43 communes et 34 763 habitants autour de la ville de Montmélian (4 000 habitants).

La communauté se trouve dans le sillon alpin en articulation avec les bassins chambériens et grenoblois et de nombreux résidents travaillant à Grenoble. Le territoire dispose également d'une vaste zone d'activités. La présidente de l'EPCI, veut promouvoir un nouveau développement économique et industriel des vallées. Elle souhaite favoriser l'expérimentation, notamment énergétique, au sein de son territoire. Montmélian a ainsi engagé un projet d'éco-quartier dont l'énergie proviendrait à 80% du solaire.

Ancienne présidente de la MDP, la présidente de Cœur de Savoie souligne l'apport de son équipe en matière de prospective territoriale. Pour l'appui aux politiques d'aménagement, la communauté s'appuie sur l'ingénierie de Métropole Savoie, sur l'EPFL pour l'action foncière et vise également un renforcement de sa propre ingénierie intercommunale.

1.2.4. La Tarentaise

La vallée de la Tarentaise dans laquelle coule l'Isère est basée sur l'économie du tourisme (stations de sports d'hiver), sur la sidérurgie (hauts-fourneaux) et sur la production d'énergie hydroélectrique. L'agriculture y reste présente. Sur le plan routier, la vallée est desservie par la RN90.

Le SCoT de la Tarentaise est en phase d'élaboration. Il est porté par un syndicat intercommunal intitulé Assemblée du Pays Tarentaise-Vanoise. Son territoire comprend 43 communes à l'Est du département de la Savoie, dont 22 stations touristiques de montagne. Il s'étend sur 1705 km². Il totalisait 51 772 habitants en 2008. Le diagnostic du SCoT a été présenté en juillet 2014. Les enjeux identifiés sur le territoire sont principalement la diversification économique, les stratégies à définir pour le développement des stations, l'avenir du foncier agricole, la localisation des secteurs à urbaniser, la prise en compte des risques et de la ressource en eau, l'organisation de la solidarité entre les différents territoires de la Tarentaise.

1.2.5. La Maurienne

La vallée de la Maurienne dans laquelle coule l'Arc est en grande partie dédiée à l'économie de l'or blanc (stations touristiques). Dès le XIXème siècle, l'industrie lourde a pu tirer profit de la houille blanche pour s'implanter dans la vallée en vue de la production d'aluminium. La construction de la ligne LGV Lyon Turin devrait impacter le secteur puisqu'un segment de la ligne reliera Avressieux à l'ouest de Chambéry à

Saint-Jean-de-Maurienne et Modane en longeant l'autoroute A 43. La Haute-Maurienne est en grande partie incluse dans le parc national de la Vanoise.

Le processus d'élaboration d'un SCoT du Pays de Maurienne a été engagé en 2014. La démarche rassemble les élus de sept EPCI regroupant 62 communes et 43 968 habitants. Ses enjeux portent sur la construction de logements ou leur réhabilitation, le tourisme de demain, la répartition entre commerces, équipements et services, l'anticipation de la LGV Lyon-Turin « pour en tirer bénéfice », le positionnement économique pour conforter l'emploi et renforcer l'attractivité de la vallée, la promotion des modes de déplacement de proximité et durables, la définition de la place du numérique dans le développement économique et social du territoire.

1.2.6. Le Département de Savoie

Le département rassemble 421 105 habitants. Le président du conseil départemental souligne la spécificité savoyarde avec un développement économique fortement appuyé sur les massifs [tourisme, barrage, industrie des hautes vallées (la contribution à la valeur ajoutée des entreprises (ancienne taxe professionnelle) se répartit ainsi : 35% Albertville/Tarentaise, 35% Métropole Savoie, 25% Maurienne, 5% Avant-pays savoyard)].

La Savoie doit trouver un positionnement dans la nouvelle région entre Grenoble et Genève. Le département cherche à promouvoir une approche multipolaire respectant les différences d'enjeux entre les territoires de plaine et ceux de montagne.

Le président Gaymard se déclare favorable à la structuration du sillon alpin et notamment à l'idée d'une coopération rassemblant les agglomérations et renforçant leurs complémentarités. Le sud de la Savoie connaît une pression urbaine issue de la région grenobloise.

Le président du conseil départemental plaide également pour un rapprochement des deux départements savoyard et estime également que le dialogue franco-suisse doit être renforcé.

Il souligne, par ailleurs, le besoin d'un outil ayant vocation à travailler sur les enjeux d'aménagement à une échelle large des deux Savoie. Pour lui, l'échelle de Métropole Savoie serait trop restreinte, comme celle du seul département.

Le développement économique et celui de l'université de Savoie-Mont-Blanc qui a fait l'objet d'une des premières coopérations, la mutation de l'offre touristique notamment en appui au label Savoie-Mont-Blanc et les déplacements constituent pour lui des enjeux majeurs du territoire.

L'exécutif départemental a engagé une optimisation des « structures satellites » qu'il finançait, notamment l'ASADAC (appui opérationnel aux communes) et MDP (outil à visée prospective). L'objectif en matière d'ingénierie est de constituer une seule agence départementale qui pourrait aussi traiter des enjeux touristiques.

Les services du Conseil départemental considèrent que le vrai besoin des communes porte pour l'essentiel sur l'application du droit des sols (ADS) et sur l'appui technique opérationnel. Ils estiment que cette agence fusionnée devrait, dans un premier temps, avoir une vocation de conseil à la gestion communale. Selon les responsables départementaux rencontrés par la mission, l'aménagement stratégique devrait être engagé dans un second temps. L'agence pourrait contribuer à rapprocher les deux Savoie.

1.2.7. La communauté d'agglomération d'Annecy

L'agglomération d'Annecy regroupe 13 communes et 145 579 habitants dont 50 943 habitants dans la ville centre. Elle est engagée depuis octobre 2009 dans une démarche de prospective territoriale à l'horizon 2030. Ses objectifs portent notamment sur l'accueil de 10 000 emplois et de près de 20 000 habitants supplémentaires. La construction de près de 20 000 logements et l'aménagement de 90 hectares de parcs d'activités sont à envisager dans cette perspective.

Plus récemment, l'agglomération s'est lancée dans une procédure visant à la création d'une commune nouvelle par fusion des communes de l'agglomération.

Cette initiative n'a pu se concrétiser dans le calendrier prévu. A terme, la collaboration entre les collectivités territoriales suisses et françaises dans le cadre du projet de Grand Genève devrait prendre la forme d'un Groupement européen de coopération territoriale[7].

Les délégués du syndicat mixte porteur du SCoT du Bassin annécien (63 communes regroupées en sept EPCI) ont approuvé le SCoT le 26 février 2014. Ce document assez innovant dans sa forme parce qu'il fait une grande part aux paysages se veut restrictif quant aux conditions d'urbanisation, notamment par consommation de terres agricoles et naturelles[8]. Il prend en compte les évolutions constatées, notamment le tropisme de son territoire vers Genève, mais tente d'en limiter les conséquences en termes d'étalement urbain.

1.2.8. Le territoire franco-valdo-genevois

Le territoire du franco-valdo-genevois constitue un enjeu important pour la Savoie, notamment en matière d'économie, ainsi que de logement en raison des fortes tensions apparues dans la région de Genève (immobilier à coût élevé jugé très prohibitif). Il s'ensuit une forte attractivité de la partie française du territoire pour l'accueil des actifs de l'agglomération. Ce pôle s'est structuré, sous l'appellation du Grand Genève, rassemblant 212 communes et 946 000 habitants autour des cantons de Genève et de Vaud en Suisse et de l'ARC, dans le cadre d'un syndicat mixte rassemblant les communes françaises impliquées dans le projet du Grand Genève soit 120 communes et 379 315 habitants. L'ARC a annoncé en septembre 2015 son intention de se transformer en pôle métropolitain afin de mieux s'investir dans le projet du Grand Genève notamment dans les domaines de la mobilité, de l'aménagement du territoire, de la transition énergétique et du développement économique.

1.2.9. L'Assemblée des Pays de Savoie (APS)

L'Assemblée des Pays de Savoie est une structure spécifique (établissement public local) créée en 2001 de la volonté des deux conseils généraux de donner une identité forte à la Savoie au-delà des limites administratives des deux départements. En prenant en compte l'histoire commune à ces deux territoires, leurs instances politiques ont créé cette assemblée qui est constituée de 30 conseillers généraux (maintenant conseillers départementaux), 15 par département. Cette structure (APS) dispose d'un budget de 25 M€ en 2015. Dans l'esprit de ses animateurs, elle préfigure le projet de fusion des deux Savoie.

---

[7] Structure ayant une personnalité morale et juridique. Elle résulte du droit des institutions européennes (règlement CE n°1082/2006 du 5 juillet 2006). Cette organisation des échanges est rendue possible par les textes européens bien que la Suisse ne soit pas membre de l'Union Européenne.

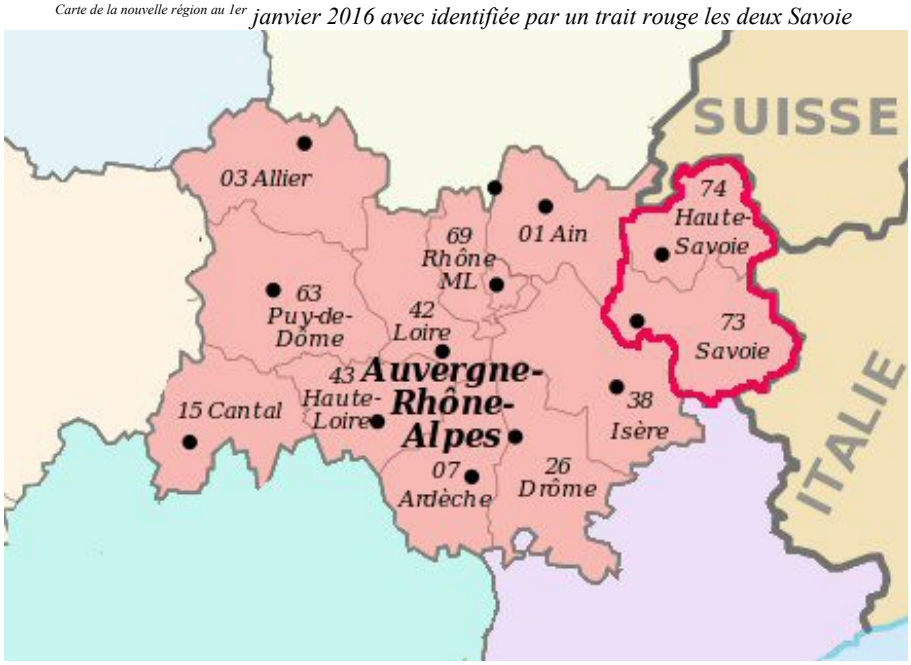
[8] Cette consommation sera limitée « à moins de 1100 ha à un horizon de 20 ans » (source PADD p9)

1.2.10.La future région Rhône-Alpes-Auvergne

Avec 7,7 millions d'habitants (6 341 160 en Rhône-Alpes et 1 354 104 en Auvergne), 69.000 km^2, deux métropoles, Lyon et Grenoble, à laquelle s'ajoute la métropole transfrontalière franco-valdo-genevoises, deux agglomérations inscrites dans une transformation en communautés urbaines (Clermont-Ferrand et Saint-Etienne), des ressources territoriales et économiques très diversifiées (recherche, industrie, service, tourisme, agriculture, espaces naturels…), Auvergne-Rhône-Alpes est une région attractive.

Le conseil régional de Rhône-Alpes a développé une politique territoriale contractuelle (les Contrats de développement Rhône-Alpes) et soutient de grands projets (Lyon-Turin, franco-valdo-genevois). En termes de développement économique, la région a soutenu la structuration des nombreux pôles de compétitivité. En termes de transport, elle a fortement développé l'offre TER et les étoiles ferroviaires autour des principales agglomérations.

Carte de la nouvelle région au 1er janvier 2016 avec identifiée par un trait rouge les deux Savoie



La fusion Auvergne-Rhône-Alpes effective au 1er janvier 2016 va créer la deuxième région française en nombre d'habitants. Se construisant plutôt dans une approche consensuelle, la nouvelle région aura à mettre en œuvre les nouveaux schémas régionaux SRADDET et SRDEEII et les nouvelles compétences régionales issus des dernières évolutions législatives (gestion des fonds européens, économie, transport….) sur un territoire équivalent à celui de la Belgique appuyé sur deux massifs (Alpes et Massif-central) et sur un fort maillage métropolitain et urbain. La fusion de la région Rhône-Alpes avec celle d'Auvergne devrait conduire à une nouvelle relation privilégiée entre Lyon et Clermont-Ferrand.

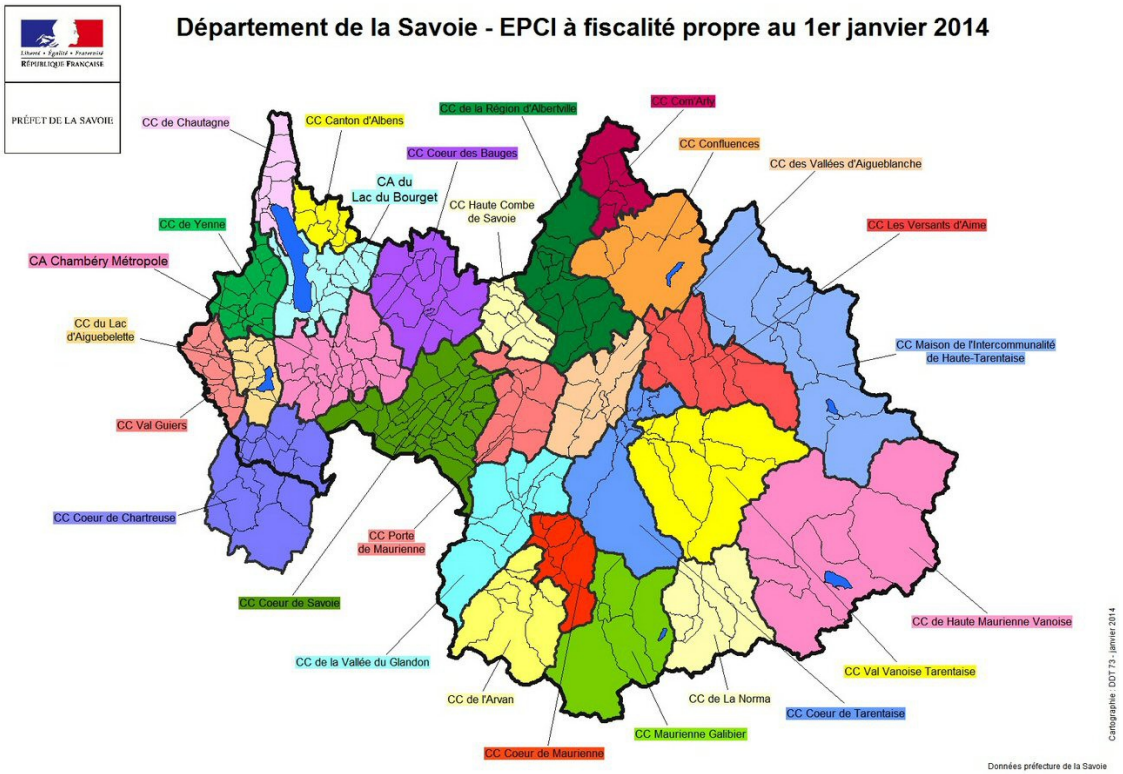
Sur le plan démographique, les deux Savoie (1 117 600 habitants) ne représenteront que 14,5 % de la nouvelle région. La question du positionnement savoyard et de la Haute-Savoie se pose notamment en matière d'aménagement du territoire dans ce vaste ensemble régional.

1.2.11.L'État

En Savoie

La carte publiée par la préfecture de Savoie représentant les périmètres des EPCI au 1er janvier 2014 témoigne d'un paysage très morcelé qui s'explique en partie par les coupures naturelles imposées par les reliefs. Rappelons que 80 % du relief est accidenté.

Une première étape de la restructuration territoriale intercommunale a débuté en 2012. Elle est restée d'une ampleur limitée. Elle a conduit dans l'arrondissement de Chambéry d'une part à la fusion de quatre communautés de communes devenues communauté de communes Cœur de Savoie et d'autre part, à la fusion de trois autres communautés de communes devenues la CC Cœur de Chartreuse.



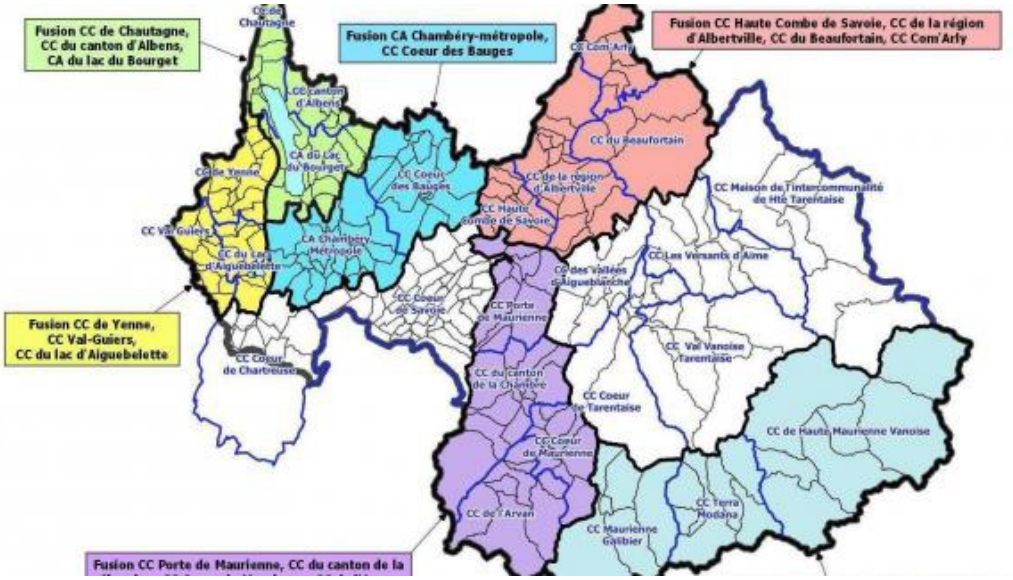
Les périmètres des EPCI en Savoie au 1er janvier 2014.

Une évolution de la carte est engagée à l'initiative du préfet de Savoie et la CDCI, la commission départementale de coopération intercommunale. Elle élabore actuellement un nouveau schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) qui conduit les communes à délibérer sur les nouveaux périmètres des regroupements intercommunaux et ce, avant le 31 décembre 2015. Il est notamment projeté dans ce cadre la fusion de la CALB et des deux autres communautés autour du Lac du Bourget.

A l'initiative du préfet, les services de l'Etat appuyés sur la DDT ont engagé une démarche de prospective territoriale participative « Savoie 2040 » à laquelle ont été associés les élus et acteurs du territoire.

Les propositions d'évolution de la carte intercommunale résultant des travaux de la commission départementale de coopération intercommunale visent à passer de 24 communautés de communes et 2 communautés d'agglomération en 2014 à 11

communautés de communes et 2 communautés d'agglomération en 2016. Ainsi, la vallée de la Maurienne passerait de 7 communautés de communes à deux, le secteur d'Albertville de 4 à 1, les deux communautés d'agglomération verraient leurs périmètres élargis (par fusion avec la CC Cœur des Bauges pour Chambéry-métropole et par fusion avec la CC de Chautagne et la CC du canton d'Albens pour la CA du Lac du Bourget). Enfin, dans le secteur de l'Avant-pays situé à l'ouest de la Savoie, trois EPCI devraient fusionner.



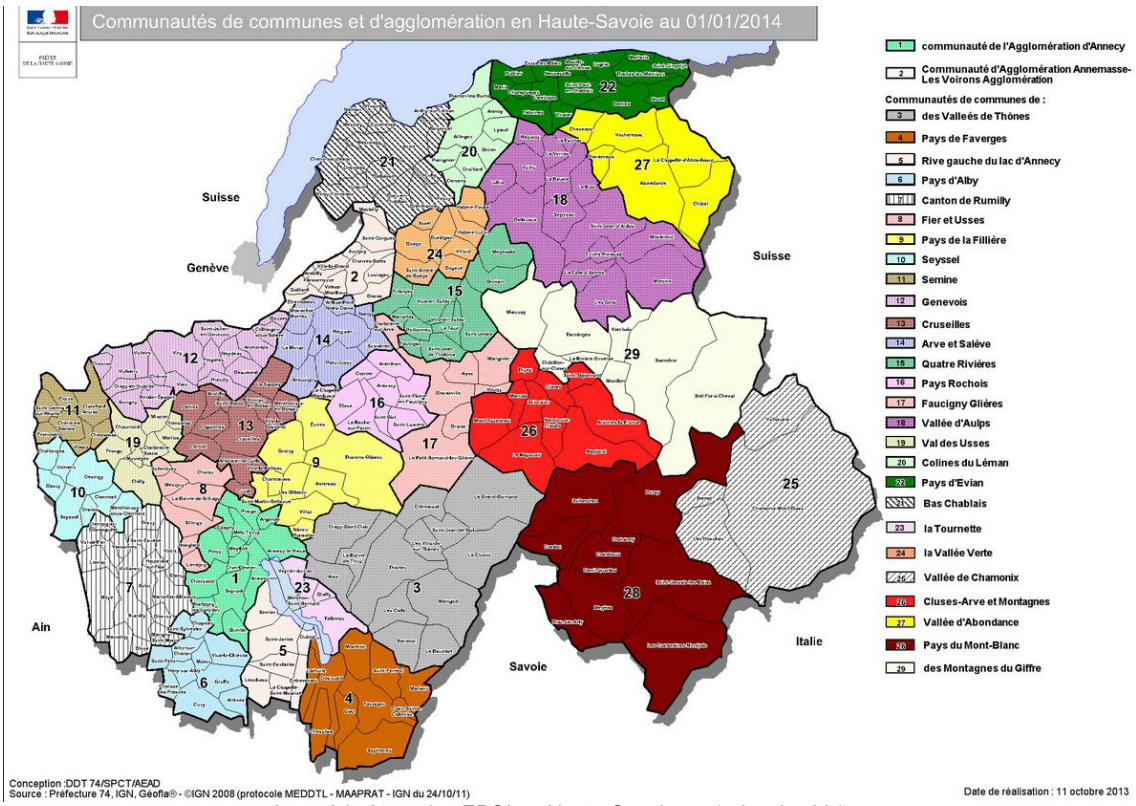
Parmi les enjeux territoriaux relevés par les services de l'État sont soulignés l'appui à l'élaboration et à la mise en œuvre des SCoT et des PLU intercommunaux. L'engagement d'une démarche inter-SCoT pourrait être également utile.

Le SDCI en cours de préparation ne devrait pas transformer fortement le pôle Chambéry-Aix-les-Bains même si plusieurs communes regroupées en deux communautés de communes devraient rejoindre la CALB pour former un territoire plus cohérent autour du Lac du Bourget.

Pour l'État, le département a besoin de redéfinir son modèle de développement. La perspective de compter 500.000 habitants en 2040 conduit à s'interroger sur la localisation des infrastructures, des zones à urbaniser, au devenir des stations de montagne alors que la croissance provient pour moitié des communes de moins de 2000 habitants. Le devenir de l'agriculture est également un sujet majeur pour le territoire.

<u>En Haute-Savoie</u>

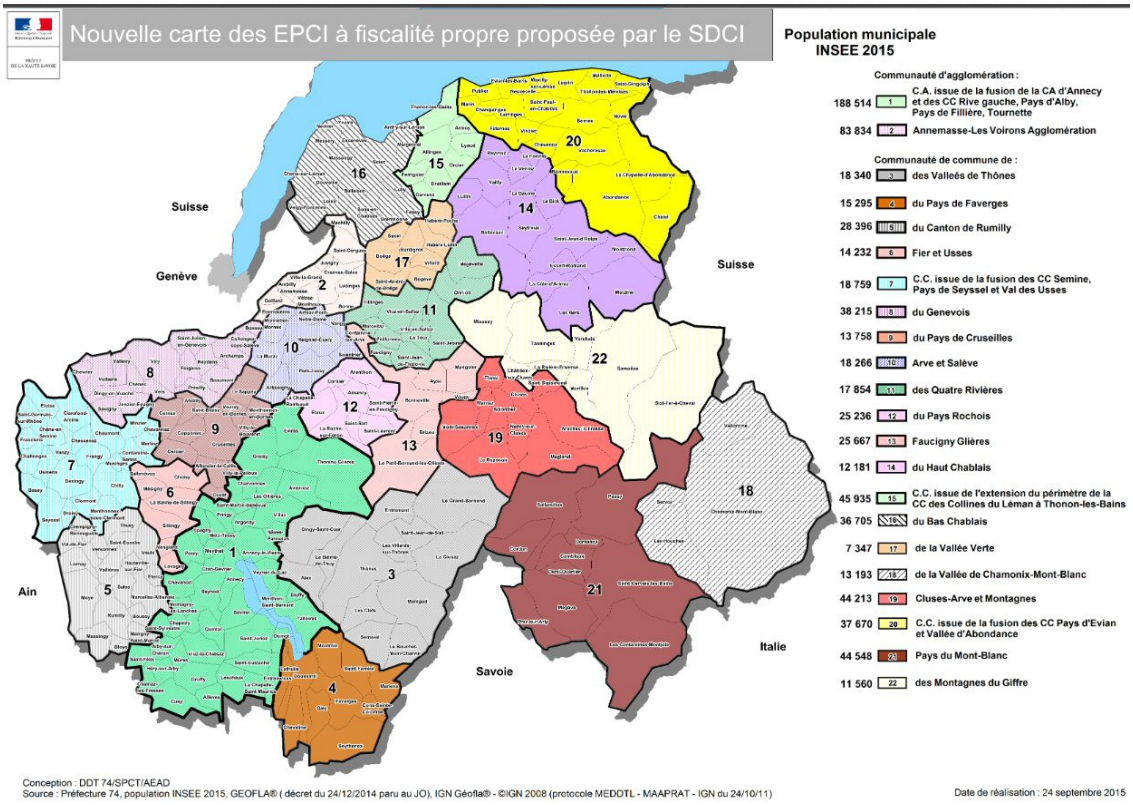
La Haute-Savoie comprenait au 1er janvier 2014 31 EPCI, deux communautés d'agglomération (celle d'Annecy d'une part, celle d'Annemasse-Les Voirons d'autre part) et 29 communautés de communes. Les reliefs marquent leur empreinte sur la forme et la taille des structures de coopération intercommunale.



Les périmètres des EPCI en Haute-Savoie au 1er janvier 2014.

La commission départementale de coopération intercommunale de Haute-Savoie a présenté cet automne une nouvelle carte de ses intentions qui devront être confirmées par les délibérations des communes et des EPCI dans les prochains mois. Il en résulte notamment le passage de 29 à 22 communautés de communes et le renforcement des deux communautés d'agglomération.

6 communautés de communes se maintiennent en vertu des dérogations autorisées par la loi NOTRe pour les territoires de montagne satisfaisant aux conditions posées par le législateur. Les principales évolutions portent sur l'union des EPCI de la vallée d'Abondance et du Pays d'Evian, la fusion de la communauté d'agglomération d'Annecy et de quatre communautés de communes et la fusion de trois EPCI à l'ouest du département.



Les périmètres des EPCI en Haute-Savoie proposé par la commission départementale de coopération intercommunale en septembre 2015

A une échelle régionale, les services de l'État soulignent également le besoin d'un regard prospectif stratégique sur la redéfinition de nouveaux modèles économiques et spatiaux tant pour la valorisation des massifs que pour la structuration métropolitaine du sillon alpin nord, notamment dans une mise en perspective d'aménagement du territoire régional.

Parmi les enjeux identifiés figurent le développement économique, les mobilités et les infrastructures de transport (notamment le Lyon-Turin, l'amélioration de l'offre ferroviaire), les conflits d'usages des espaces entre urbanisation, agriculture, préservation ainsi que la tension sur le marché du logement impliquant de s'inscrire dans de nouveaux modèles de développement appuyés sur des stratégies foncières renforcées.

Les services de l'État dans le département sont globalement favorables à la structuration d'un outil qui puisse conforter ces orientations et qui pourrait venir compléter le réseau des 3 agences de Rhône-Alpes (Grenoble, Lyon, Saint-Etienne) structuré depuis une quinzaine d'années et qui s'élargit à l'Auvergne (Clermont-Ferrand).

2. panorama des structures existantes

2.1. Les outils existants d'ingénierie

Le département de Savoie dispose de nombreuses structures souvent peu ou prou liées au conseil général intervenant en direction des collectivités locales. Les principales sont le CAUE, l'ASADAC et la MDP fusionnés en juin 2015. Citons, par ailleurs, l'existence d'une agence de développement économique, une agence de promotion du tourisme, une ADIL…

Les établissements publics issus des communes (communauté d'agglomération et SCoT) ont développé par ailleurs leurs ressources et leurs compétences internes. Par ailleurs, en 2006, un établissement public foncier local (EPFL) a vu le jour.

Thèmes (aménagement et urbanisme)	**ASADAC + MDP**		**Métropole Savoie**	**CAUE**	**Conseil départemental**	**DDT**
Opérations d'urbanisme : assistance à maîtrise d'ouvrage	Oui pour le développement économique		Oui			Oui
aide au montage des dossiers	Oui, notamment logement		Dans le cadre du CDRA		Oui (TDL)	
assistance juridique	Oui pour le développement économique		Oui(PLU)			Oui
consultance architecturale				Oui	Oui (TDL)	
suivi des PLU			Oui			Oui
démarches contractuelles et prospective territoriale		Oui	suivi global du CDRA		Suivi du CTS	
SCOT : assistance à maîtrise d'ouvrage	Oui, hors Métropole Savoie			Oui, avant-pays savoyard		oui, hors Métropole Savoie
observation, statistiques	Oui	Oui	Oui			Oui
déplacements		Observatoire des déplacements	Enquête déplacements		Oui en tant qu'AOT	Apport technique et statistique
coopération métropolitaine, sillon alpin		Oui				
salariés (valeurs approx 2015)	20	9	11	8à10	….	….

sources : Enquête sur les moyens d'études à la disposition des collectivités et EPCI in Conseil de développement de Métropole Savoie - « commission urbanisme » - séance de juin 2013, actualisée par la mission à la situation de mai 2015

2.1.1. Les syndicats mixtes porteurs de SCoT

Cinq établissements publics de type syndicats mixtes (SM) sont porteurs de SCoT en Savoie :

- SM Métropole Savoie, (101 communes, 237 874 habitants) : SCoT approuvé en 2005 entré en révision le 6 décembre 2014. La structure emploie 11 personnes dont 4 au pôle urbanisme. Métropole Savoie est à l'initiative de la demande d'une mission d'étude pour la création d'une agence d'urbanisme. Outre ses missions de maîtrise d'ouvrage d'élaboration et de suivi du SCoT, il assure également un appui aux collectivités pour sa mise en œuvre. Le SM Métropole Savoie est aussi le porteur du contrat de développement avec la région Rhône-Alpes (CDDRA).
- SM de l'Avant-pays savoyard (24 839 habitants et 36 communes) : SCoT approuvé le 30 juin 2015. Ce syndicat mixte emploie 11 personnes. L'une d'elles est dédiée au SCoT.
- SM Arlysère (61 997 habitants 39 communes) : SCoT approuvé le 9 mai 2012, La structure employait 8 personnes en 2012. Le suivi du SCoT relevait du chargé de mission urbanisme.
- SM du Pays Tarentaise Vanoise (54 634 habitants 43 communes) : SCoT en cours d'élaboration. La structure emploie 15 personnes dont un chef de projet SCoT.
- Syndicat du Pays de Maurienne (45 650 habitants 62 communes) : SCoT en cours d'élaboration. Il emploie 15 personnes dont un chargé de mission SCoT.

2.1.2. L'ASADAC et la MDP

L'Agence savoyarde d'aménagement, de développement et d'aide aux collectivités (ASADAC) a été créée en 1976 à l'initiative du conseil général. Elle est constituée sous la forme d'une association loi de 1901. Début 2015, elle disposait de 20 agents. Financée par une subvention du conseil départemental et une participation des communes, elle offre notamment aux petites communes une aide technique et financière pour le montage de leurs dossiers.

La mission développement prospective (MDP) était également de statut associatif, elle rassemblait le département et les agglomérations. Avec 9 agents elle remplissait des missions d'observation, d'études prospectives, missions assez voisines de celles d'une agence d'urbanisme, bien que ne faisant pas partie des structures reconnues par l'État comme agence d'urbanisme ni du réseau de la FNAU. La MDP a travaillé ponctuellement avec certains territoires de Haute-Savoie.

Le 17 juin 2015, les collectivités membres de la mission développement prospective (MDP) ont été réunies et ont voté la dissolution de cette structure dont les actifs[9] et les personnels [10] sont en cours de transfert à l'ASADAC. Cette évolution a été présentée comme une rationalisation des structures financées par le conseil départemental. Il a été précisé que le département souhaitait regrouper des structures agissant dans des domaines voisins et couvrir un « spectre large » : des études pré-opérationnelles à la réalisation de documents de planification en passant par toute forme d'assistance à maîtrise d'ouvrage en direction des communes et des EPCI. Cette adaptation correspond également à un positionnement du conseil départemental juste après son renouvellement de mars 2015 afin de redéfinir son assistance aux collectivités du bloc communal et à optimiser ses structures. A terme, selon son

[9] Le budget annuel de la MDP serait de l'ordre de 750.000 €, celui de l'ASADAC de 550.000 € dont 350.000 provenant du conseil départemental.

[10] La MDP employait 9 personnes

président, le nom de la nouvelle structure pourrait être la mission d'ingénierie savoyarde (MIS).

Avec la loi NOTRe, la capacité du département à intervenir en assistance technique des communes et des établissements publics de coopération intercommunale a été amplifiée puisqu'il peut désormais intervenir pour l'aménagement, l'habitat et la voirie[11].

Parmi les deux agences ASADAC et MDP, la première intervenait essentiellement en direction des communes en tant que prestataire de services (gestion de personnels, informatique, conseils financiers et juridiques, projets d'aménagement), la deuxième davantage dans le champ des études prospectives et sur celles relatives aux enjeux du territoire.

La nouvelle structure ASADAC est présidée par le maire de Valmorel, par ailleurs président de l'établissement public, porteur du SCoT de la Tarentaise. Il n'est pas membre du conseil départemental.

2.1.3. L'EPFL

L'établissement public foncier local (EPFL) de Savoie a été créé en 2006. Il conduit une stratégie d'acquisition foncière pour les communautés d'agglomération et les communes donnant la priorité à la réalisation de logements, notamment en lien avec les bailleurs sociaux. L'EPFL intervient aussi dans une moindre mesure sur des espaces économiques ; le fuseau du Lyon-Turin et la rénovation touristique des stations.

Les ressources de l'EPFL sont issues de la taxe spéciale d'aménagement (taux porté à 10 €/hab/an), d'emprunts et de valorisation de ses actifs. La structure emploie sept personnes. Ces locaux se situent dans le même bâtiment que Métropole Savoie.

2.1.4. La société d'aménagement de la Savoie (SAS) et les outils d'aménagement

La Société d'aménagement de la Savoie est constituée sous forme de société d'économie mixte. Elle est issue du regroupement de trois sociétés d'économie mixte la SEM, la plus ancienne ayant été créée en 1960. Son actionnariat est à 34 % issu du conseil départemental, à 28 % de la Caisse des dépôts, à 10 % du crédit agricole des Savoie, 11 % de différentes collectivités locales, 6 % pour la seule ville de Chambéry et le reste (près de 13 %) d'organismes divers (CCI, OPAC, banques). Elle a réalisé en 2013 un chiffre d'affaire de 21,4 M€. L'activité principale est menée par sa filiale SAS développement.

La société agit dans le domaine de la promotion mais également en convention de mandat pour le compte du conseil départemental.

2.1.5. L'agence touristique départementale

L'Agence touristique départementale, structure associative s'occupant du tourisme a été créée en 1993. Si cette structure a connu un bel essor après les jeux olympiques d'Albertville, la création d'une agence de tourisme commune aux deux Savoie en 2011, Savoie+Mont-Blanc a limité ses activités aux documents réglementaires comme le plan tourisme (2006) ou l'élaboration du Schéma départemental du tourisme (juin 2013). Elle joue encore un rôle d'accompagnement des professionnels.

[11] Selon la nouvelle rédaction de l'article L. 3232-1-1 du CGCT

Elle rassemble huit agents (un directeur, trois administratives et quatre chargés de développement). Son nouveau président préside également la structure fusionnée de l'ASADAC/MDP.

2.1.6. Les structures de développement économique

L'importance de l'enjeu économique n'a pas échappé aux décideurs locaux. Un des présidents d'EPCI rencontré par la mission faisait remarquer que 69 agents seraient affectés à cette mission toutes structures confondues dont 39 équivalent temps plein pour des fonctions de développement économique. Les principales structures sont Savoie Technolac avec 16 agents, l'Agence économique de Savoie avec 14 agents, Chambéry Métropole (son service économie) avec 10 agents, Alpespace avec 10 agents, le CRITT de Savoie avec 9 agents. La somme des subventions publiques allouées à ces structures serait de l'ordre de 4,5 millions d'euros.

Là aussi, le besoin d'optimisation est perçu par les acteurs du territoire qui souhaiteraient dans un premier temps qu'il fédère autour d'une bannière identitaire dans la cadre d'un « marketing économique et territorial ». Ce besoin de formaliser la stratégie économique est d'autant plus important que les acteurs ont conscience que l'économie de la vallée peut tirer la croissance future dans la mesure où le pôle de Chambéry est à 45 minutes de deux aéroports (Lyon et Genève) et que certaines entreprises précédemment installées sur la métropole grenobloise sont intéressées par une implantation sur le sillon alpin (140 hectares de zones économiques y seraient disponibles).

Depuis la loi NOTRe, le département qui intervenait sensiblement dans l'appui aux structures de développement économique ne dispose plus de compétences pour ce faire[12]. Celles-ci ont été transférées à la région, et dans certains cas, peuvent encore être exercées au niveau du bloc communal.

2.1.7. L'association savoyarde pour le développement des énergies renouvelables

Le territoire savoyard s'est doté d'un outil traitant des questions énergétiques : l'association savoyarde pour le développement des énergies renouvelables (ASDER). Son siège est situé à Chambéry, maison des énergies, un bâtiment HQE. L'ASDER emploie une vingtaine de salariés. Son champ de compétence est vaste puisqu'elle traite à la fois des économies d'énergie, des énergies renouvelables et des procédés de construction. Ses missions relèvent pour une part importante de la fonction pôle info-énergie (en lien avec l'ADEME) en direction des particuliers, des entreprises et des collectivités ainsi que de la formation principalement en direction des professionnels du bâtiment.

[12] La DGCL dans sa synthèse de la loi NOTRe précise «les départements sont autorisés, à titre dérogatoire, à maintenir les financements, fondés jusque-là sur la clause de compétence générale aux organismes qu'ils ont créé antérieurement ou auxquels ils participent pour concourir au développement économique jusqu'au 31 décembre 2016 »

3. La plus-value possible d'une agence d'urbanisme

3.1.1. La méthode des agences d'urbanisme

La création d'une agence d'urbanisme en Savoie ne viendrait pas chambouler le paysage institutionnel mais pourrait, selon sa configuration et ses moyens, contribuer à faire émerger une vision plus globale des réponses à apporter. La mission a constaté un fonctionnement très émietté du territoire savoyard avec de multiples structures agissant dans des domaines parfois voisins, parfois identiques. De plus, certains élus choisissent de recourir massivement à une ingénierie privée dans le cadre de marchés de prestations de services. Si cette pratique permet de répondre à une commande ponctuelle, elle ne permet aucune capitalisation des savoirs ; elle ne favorise par une vision multi-scalaire de chaque problème comme si chaque collectivité regardait l'obligation qui est la sienne sans voir sa dépendance avec le voisin ou avec les autres acteurs présents sur un territoire donné.

Cette vision n'est pas particulière à la Savoie, mais elle y semble plus développée qu'ailleurs, notamment en raison des contraintes de reliefs, elles-mêmes à l'origine d'une structuration très morcelée des EPCI. Alors que la région se structure dans un espace plus large, que la Métropole de Lyon va jouer un rôle majeur dans la future région Auvergne-Rhône-Alpes, que les structures intercommunales vont se regrouper et que les SCoT vont couvrir des territoires plus vastes, la Savoie ne semble pas totalement prête à affronter les nouveaux défis qui sont devant elle. Ses EPCI disposent pour certains d'entre eux d'une dérogation pour se maintenir en deçà du seuil des 15.000 habitants, mais globalement les territoires de Savoie pourraient être moins audibles demain s'ils ne s'organisaient pas pour agir de concert et pour définir une stratégie lisible des acteurs publics régionaux et nationaux.

Cela conduit la mission à considérer la demande formulée par le SM de Métropole Savoie comme particulièrement bien-fondée. Toutefois, elle ne saurait prospérer sans convaincre toutes les parties concernées de l'intérêt de se rassembler au sein d'une agence d'urbanisme.

Une nouvelle méthode de dialogue entre collectivités, entre acteurs de la vie publique locale naîtrait des travaux d'une agence commune puisque l'objet du débat deviendrait le projet et les perspectives, dans chacune des thématiques fortes du territoire, ou encore ses évolutions institutionnelles (par exemple en termes de pôle métropolitain) à promouvoir.

La force d'une agence agréée par l'État est de rassembler toutes les parties intéressées, dont l'État, à l'élaboration de politiques co-produites et ainsi assumées et valorisées par chacun des acteurs dans son domaine de compétence. Cette vocation à produire du consensus sur les réponses à donner aux enjeux paraît particulièrement opportune aujourd'hui en Savoie.

3.1.2. Les moyens accordés aux agences d'urbanisme pour un travail partenarial

Le financement d'une agence d'urbanisme en Savoie ne nécessite pas a priori d'accroissement des dotations, mais plutôt une recherche d'optimisation des moyens. La mission n'a pas été en mesure de consolider l'ensemble des dépenses d'études des structures concernées par le périmètre de l'agence d'urbanisme. En effet, au stade de l'étude de faisabilité, la mission se doit de présenter des options et non de cadrer un scénario particulier.

Un approfondissement de cette question est envisagé dans le cadre de la mission dite de préfiguration qui devra intervenir si les élus du territoire veulent poursuivre les études pour créer une telle agence.

Au-delà des moyens actuels du territoire, la création d'une telle agence apporterait un financement de l'État, déterminé à partir de 2016 au niveau régional. Elle sera surtout susceptible de mutualiser des financements en fonction de sa capacité à mobiliser les acteurs du territoire, le cas échéant les financements d'opérations-pilotes nationales ou européennes sur lesquelles elle pourra investir de l'ingénierie. Il s'agit bien, grâce à un tel outil d'optimiser les ressources existantes et de permettre aux composantes du territoire de bénéficier pleinement de cet apport. La création d'une culture commune entre les services de l'État, de la région, du département, de l'agence constitue un facteur très positif pour toutes les actions de l'agence au profit du collectif de ses membres ou de ceux-ci pris isolément (pour un PLU intercommunal ou un SCoT par exemple).

3.1.3. Les productions d'une agence savoyarde

Une agence d'urbanisme en Savoie devrait en premier lieu permettre de mieux articuler entre eux les documents stratégiques et de planification. Elles pourraient à l'avenir permettre à l'ensemble des collectivités territoriales de mobiliser les services de l'agence pour l'élaboration des documents d'urbanisme des EPCI, pour les PDU, PLH et les PCAET. La convergence entre ces documents, les SCoT et les SRADDET et SRDEEI de la région sera primordiale pour en assurer l'efficacité. Pour que la Savoie puisse être entendue dans le cadre de ces réflexions régionales, il conviendrait que le territoire construise une vision totalement partagée de ses enjeux et veillent à les faire reconnaître dans ces futurs documents de planification.

L'évolution des compétences régionales en matière de transport ou d'économie pourrait affecter les conditions de développement des stations touristiques ou les positionnements des acteurs au sein de la région. Face aux élus régionaux et des métropoles, il sera judicieux que la réflexion des élus de Savoie soit étayée sur des perspectives et une vision du développement territorial. Face aux agences de Grenoble et de Lyon ou encore de Saint-Etienne et Clemont-Ferrand qui disposent déjà de réflexions prospectives abouties, les collectivités de Savoie seraient moins audibles si elles ne pouvaient pas présenter leurs propres études à dix, vingt ou trente ans dans les domaines majeurs (habitat, économie industrielle, mobilité, agriculture, tourisme).

Une agence d'urbanisme en Savoie pourrait également proposer à ses membres de construire ensemble le projet stratégique du territoire, d'assurer un rôle d'ensemblier dans les politiques territorialisées (interSCoT, SCOT, PLUI, PLU) ou thématiques (PDU, PDE, PLH, SDAA Commerce, TVB). Elle constituerait l'outil partagé par les élus pour l'observation du territoire et pour la détection des signaux faibles, et selon les modalités de coopération avec l'agence départementale en cours de restructuration, pourrait apporter une mission de conseil et d'assistance aux communes et à leurs établissements.

A ce stade, il convient de rappeler qu'une agence d'urbanisme ne serait ni une structure de plus puisqu'elle viendrait se substituer à des agences ou associations existantes. Elle serait un outil partagé entre élus et aux services des élus et des nombreux partenaires (chambres consulaires, université, bailleurs, etc.). Le principe même d'une agence est d'objectiver le diagnostic d'une ou plusieurs problématiques

sur un territoire donné et de construire avec ses acteurs (et sans hégémonie d'aucun d'entre eux) une réponse adaptée à la situation. Cette construction collective issue de l'apport des experts de l'agence permet de faire converger ensuite les stratégies propres à chacun des acteurs et d'assurer une mobilisation optimale des financements pour créer un effet de levier pour la mise en œuvre d'une stratégie ou d'un projet.

4. Les scénarios envisageables

Il n'existe pas de modèle unique d'agence d'urbanisme. Chaque structure répond à des préoccupations exprimées par les élus dans un cadre d'enjeux et de stratégies territoriales locales en réponse aux besoins

La mission considère que plusieurs scénarii répondent à la demande des acteurs territoriaux de renforcer l'ingénierie.

Les acteurs rencontrés se déclarent en majorité intéressés à la structuration d'un outil qui favorise les actions concertées à une large échelle notamment pour répondre :

- aux grands enjeux identifiés : la structuration du sillon alpin, les complémentarités entre massifs et vallées, l'organisation d'un développement durable qui permette de dépasser les conflits d'usages foncier, le positionnement dans l'espace régional ;
- de manière mutualisée aux besoins des collectivités pour la conduite de leurs politiques publiques en termes d'observation et de connaissance, d'appui à la préparation et la mise en œuvre des documents d'urbanisme (notamment SCoT et PLUI qui se diffusent), pour appuyer les politiques d'habitat, de transport, d'environnement, d'organisation et aussi les études amont à l'opérationnel des collectivités pour un aménagement qualitatif ;
- à une logique d'optimisation des moyens, notamment en prenant en compte les compétences et ressources existantes pour les optimiser, qu'il s'agisse de Métropole Savoie, d'ASADAC/MDP, de l'appui sur le réseau des agences d'urbanisme existantes afin de construire une chaîne efficace d'ingénierie de l'aménagement et du développement.

Si chacun s'accorde sur un objectif qui doit être ambitieux, l'organisation de l'ingénierie se révèle comme une construction nécessairement progressive, tenant compte des ressources existantes et des contraintes sur les finances publiques. Cela peut ouvrir des champs d'expérimentation pour inventer de nouveaux outils (mixtes, multipolaires…).

Il est à noter que quelques problématiques sont actuellement traitées de manière très éclatées par exemple sur le champ de la transition énergétique ou sur ceux du développement économique et du marketing territorial cités ci-dessus.

L'ingénierie d'une agence d'urbanisme doit s'appuyer sur des projets politiques de long terme, mobilisateurs : la mise en œuvre des nouvelles compétences des collectivités issues des lois ALUR, MAPTAM et NOTRe en est une toile de fond, mais les perspectives de création d'un pôle métropolitain rassemblant les agglomérations savoyardes, de stratégies économiques refondées, le rapprochement des deux départements, les perspectives de développement et de coopération transfrontalière liées à la réalisation du Lyon-Turin sont autant d'éléments justifiant une nouvelle approche à grande échelle.

Différents scénarios peuvent être envisagés pour l'incubation de l'outil agence à mettre en débat entre les acteurs locaux. Les scénarios A,B,C et D posent la question de l'échelle territoriale appropriée, les scénarios E et F présentent des options thématiques.

4.1. Scénario A : la mutation du SM de Métropole Savoie et son élargissement

Les missions actuelles du syndicat mixte de Métropole Savoie sont la révision et la mise en œuvre du SCoT, l'aide aux EPCI dans le cadre de la contractualisation, l'appui à la mise en œuvre du SCoT.

Le syndicat mixte dispose d'un effectif important compte tenu des nombreuses missions qui lui sont confiées. Certaines incertitudes pèsent sur la pérennité de son modèle économique, notamment sur le maintien des subventions consacrées au financement des postes affectés aux missions contractuelles.

La création d'une agence d'urbanisme conduirait à différencier les missions du syndicat mixte concentrées sur le SCoT de celles de l'agence à vocation plus généraliste. Les instances et la comptabilité seraient différenciées, mais le fonctionnement pourrait être mutualisé. Un cas similaire, celui d'Amiens préexiste (cf supra 3-6).

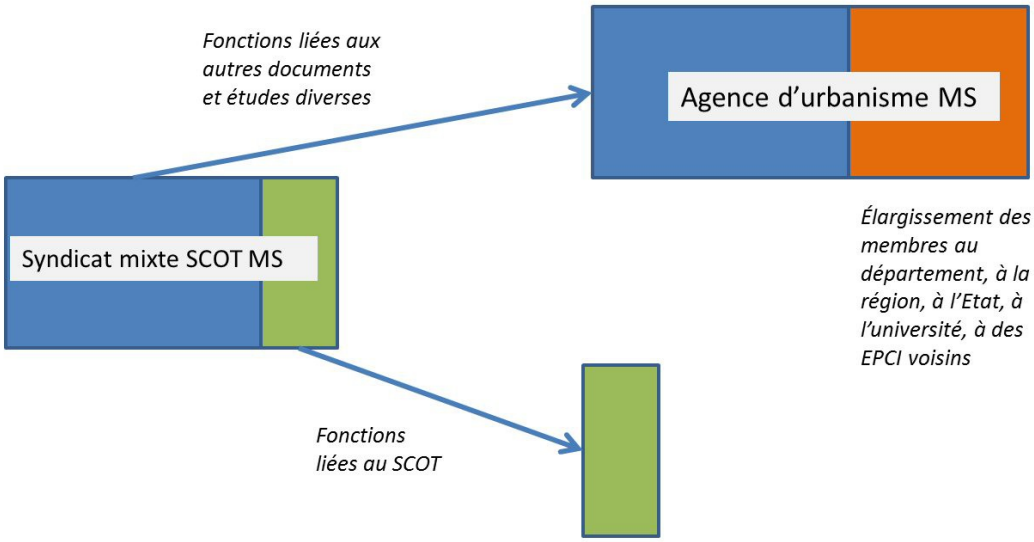
Dans cette hypothèse, le syndicat mixte du SCoT servirait dans un premier temps à développer et structurer les missions de l'agence (observation, aide à la définition des politiques publiques….) auprès des membres du SM du SCoT. L'agence pourrait ensuite s'élargir à d'autres acteurs (Département, Région, autres collectivités …).

Les avantages de ce scénario sont une gouvernance du SM SCoT robuste et éprouvée et une montée en charge progressive en appui sur une structure existante.

Les inconvénients sont le risque de doublon avec d'autres outils (ASADAC/MDP) et celui d'un périmètre d'action trop limité au seul SM du SCoT alors que les enjeux résident dans la construction d'un partenariat plus large (département, collectivités de Haute-Savoie, région), même si cet élargissement est possible dans le temps

Transition :
La première étape serait la création de l'agence d'urbanisme avec ses nouveaux membres (Etat, région, département, université…), puis le transfert des moyens de MS non affectés au ScoT. Enfin, le syndicat mixte du ScoT serait maintenu mais ses activités seraient réduites à l'élaboration, au suivi (dont l'évaluation) du ScoT. L'ensemble des opérations pourraient être menées en 6 à 9 mois.

Scénario A : agence d'urbanisme Métropole Savoie et les territoires associés



4.2. Scénario B : mutation de l'ASADAC/MDP

Les missions de ce nouvel ensemble devraient être prochainement redéfinies compte tenu de la fusion décidée de l'ASADAC et de la MDP. Rappelons que ces structures travaillaient dans deux registres assez différents :

- l'appui aux communes et aux intercommunalités (technique, financière) (ex-missions ASADAC)
- L'observation et la prospective (ex-missions MDP)

Dans ce scénario, la nouvelle structure servirait de cadre d'incubation pour développer et structurer les missions de cette nouvelle agence (observation, politiques publiques, élargissement des partenariats….), notamment à partir d'un noyau de personnels rassemblant des membres de l'ancienne MDP et de Métropole Savoie sur des missions clairement définies.

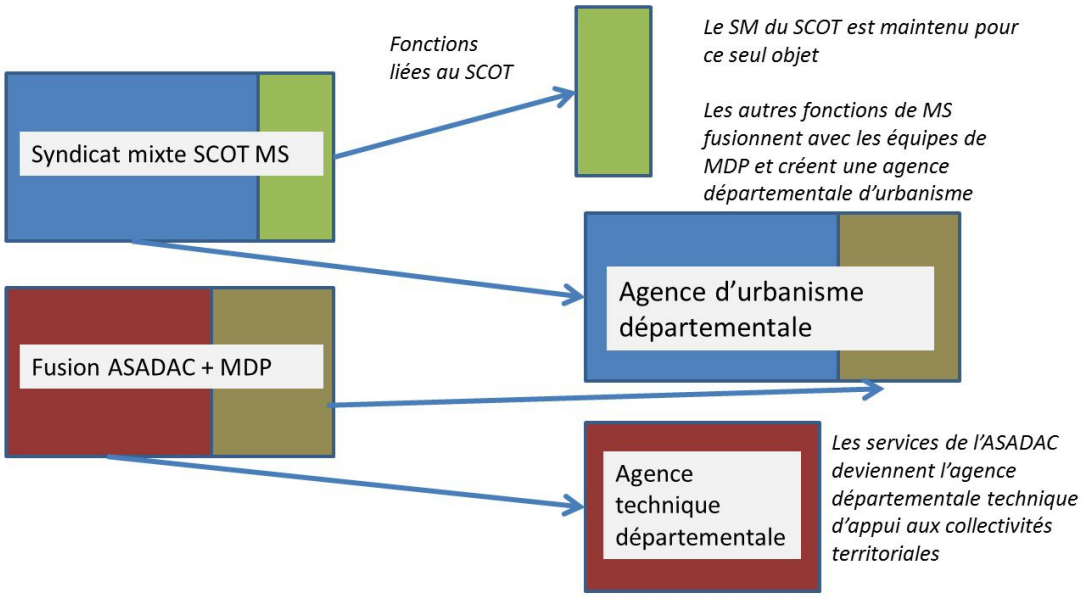
Les avantages de ce scénario sont celui d'un périmètre d'action à l'échelle départementale rassemblant collectivités des vallées et des massifs et celui de la préexistence des structures sous réserve de leur capacité d'évolution.

Les inconvénients sont d'une part la connotation d'«outil du département» qui serait à dépasser pour les agglomérations et les acteurs extérieurs dans une gouvernance nouvelle. La tentation des communautés peut être de développer chacune, au sein de ses services, sa propre ingénierie stratégique, l'autre inconvénient serait la difficulté de faire coïncider le statut de la nouvelle agence avec celui des agences d'urbanisme, tel que défini par le code de l'urbanisme. En effet, si les compétences exercées jusqu'à présent par MDP y répondent à peu près, celles de l'ASADAC, à savoir une prestation technique de services au profit des communes ou EPCI n'y correspondent pas et supposeraient une nouvelle séparation des missions pour identifier plus clairement

l'outil agence d'urbanisme et l'agence technique, quitte à garder le fonctionnement mutualisé.

Transition :
La première étape serait la réunion des équipes de l'ex-MDP et de Métropole Savoie (hors personnels dédiés au ScoT) au sein d'une nouvelle agence départementale agréée par l'État comme agence d'urbanisme. L'ASADAC se transformerait en agence départementale de services aux collectivités locales. Le SM du SCOT serait atrophié pour ne traiter que du ScoT.

Scénario B : deux agences départementales et le SCOT porté par le syndicat mixte MS



4.3. Scénario C : une incubation appuyée sur l'AURG

Une troisième hypothèse permettant au territoire de Métropole Savoie de se doter d'une ingénierie stratégique et d'accompagnement serait la création d'un pôle d'agences d'urbanisme appuyé sur le socle des compétences de l'AURG (observation, compétences spécialisées) et avec une équipe technique de mission sur le territoire savoyard en lien avec les élus et dont la gouvernance du programme de travail relèveraient d'une autonomie de décision au sein de l'AURG dans un mode juridique à trouver.

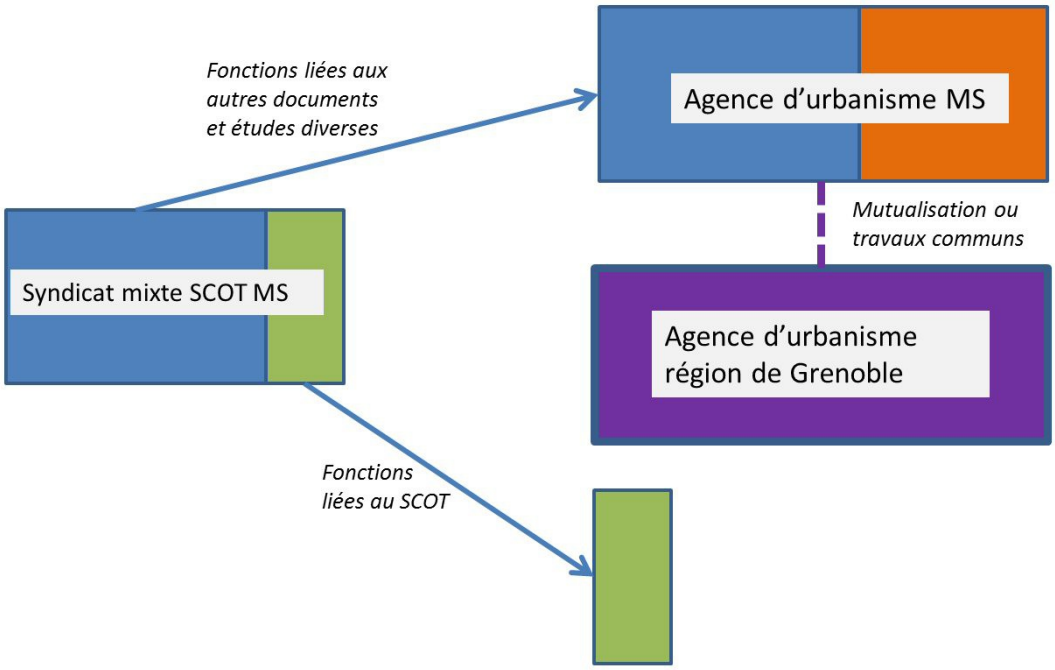
Dans ce cas, l'AURG servirait de cadre d'incubation pour développer les compétences et le partenariat. L'agence aurait alors vocation à s'autonomiser progressivement tout en gardant un cadre de travail commun sur la grande échelle avec l'AURG.

L'avantage de cette solution est l'incubation appuyée sur une structure existante disposant déjà d'outils d'observation et d'une expertise diversifiée, de retour d'expérience de l'AURG mais aussi du réseau des agences d'Auvergne-Rhône-Alpes dont pourrait bénéficier dès son lancement la nouvelle agence savoyarde.

L'inconvénient de ce scénario est la connotation d'«outil grenoblois» qui serait à dépasser pour les agglomérations et les acteurs extérieurs. Cette solution par son « tropisme sillon alpin » rendrait plus difficile le travail avec l'ensemble des collectivités de la Savoie et avec la Haute-Savoie. Cette configuration serait à considérer comme celle du démarrage de la structure en vue de son autonomisation rapide notamment en termes de gouvernance.

Transition :
La transition vers le modèle C repose sur un rapprochement avec l'agence d'urbanisme de la région de Grenoble. Cette démarche pourrait être engagée en quelques semaines. L'AURG pourrait alors épauler l'agence en cours de constitution, voire mutualiser avec elle certaines fonctions support. Au fur et à mesure de sa consolidation l'agence d'urbanisme Métropole Savoie pourrait s'autonomiser si nécessaire. L'appui d'une structure sur l'autre laisserait chacune faire ses choix de programme partenarial indépendamment de l'autre agence. Des synergies pourraient être envisagées sur les enjeux communs.

Scénario C : agence d'urbanisme Métropole Savoie en lien avec l'AURG



4.4. Scénario D : Un nouvel outil créé sur les deux départements de Savoie, mobilisant les compétences des structures existantes

Un nouvel outil pourrait être créé pour prendre en compte les enjeux propres à un territoire plus vaste que le périmètre de Métropole Savoie ou même que le département de la Savoie. Il couvrirait les deux Savoie. Les principaux acteurs locaux définiraient alors un cadre de mission et une gouvernance pour ce nouvel outil autour de grands enjeux partagés et d'une mutualisation des ressources. Ses missions seraient :

- observation, prospective ;
- préparation et mise en œuvre des documents d'urbanisme SCoT, PLUI, animation d'un interSCoT, et appui des intercommunalités à leurs politiques thématiques (mobilité, habitat, environnement-énergie, organisation de l'espace économique , études amont à l'opérationnel…) ;
- accompagnement à la structuration d'un pôle métropolitain, du rapprochement des deux départements, au positionnement des acteurs dans l'espace régional, en transfrontalier dans un travail en réseau

La structure pourrait s'appuyer sur des ressources humaines détachées du syndicat mixte de Métropole Savoie et de l'ASADAC/MDP, voire de Haute-Savoie également. Elle pourrait également bénéficier en tant que de besoin de ressources de l'AURG dans certains domaines.

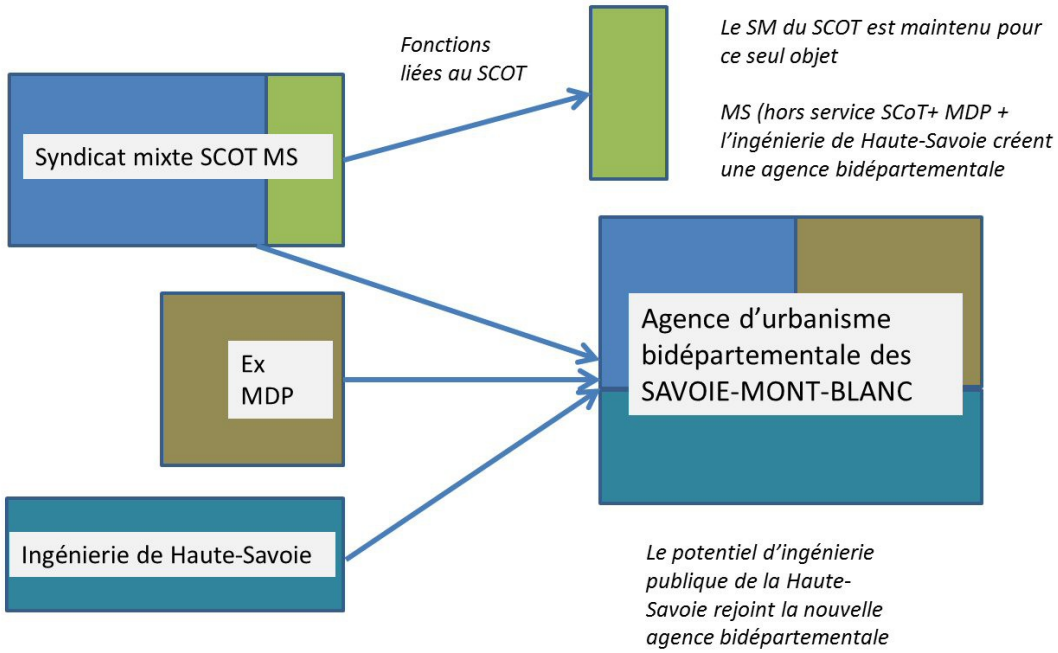
Un cas voisin existe par exemple en Pyrénées Atlantiques où coexistent une agence d'urbanisme (bipolaire Bayonne/Pau) et une agence technique départementale.

L'avantage de cette solution est d'initier une gouvernance nouvelle tout en s'appuyant sur des ressources et compétences existantes au service de coopérations à l'échelle d'un grand territoire qui pourrait bénéficier d'une ingénierie prospective amont (agence d'urbanisme) et d'une ingénierie plus opérationnelle (ASADAC).

L'inconvénient de ce scénario est d'obliger à revisiter la fusion ASADAC/MDP pour envisager une autre structuration, et le risque de lenteur dans les négociations à conduire entre les deux départements dans l'hypothèse d'un outil directement créé sur les deux Savoie. Une solution progressive est sans doute à envisager pour créer une culture technique commune.

Transition :
La première étape serait d'agréger la partie du syndicat mixte de Métropole Savoie non concernée par le SCoT aux équipes de l'ancienne MDP puis d'agréger les équipes dédiées aux mêmes fonctions en Haute-Savoie (quelques agents du CAUE notamment).

Scénario D : une agence bidépartementale et le SCOT porté par le syndicat mixte MS



4.5. Scénario E : Un nouvel outil commun aux deux Savoie et combinant les compétences d'une agence d'urbanisme et d'une agence de l'énergie

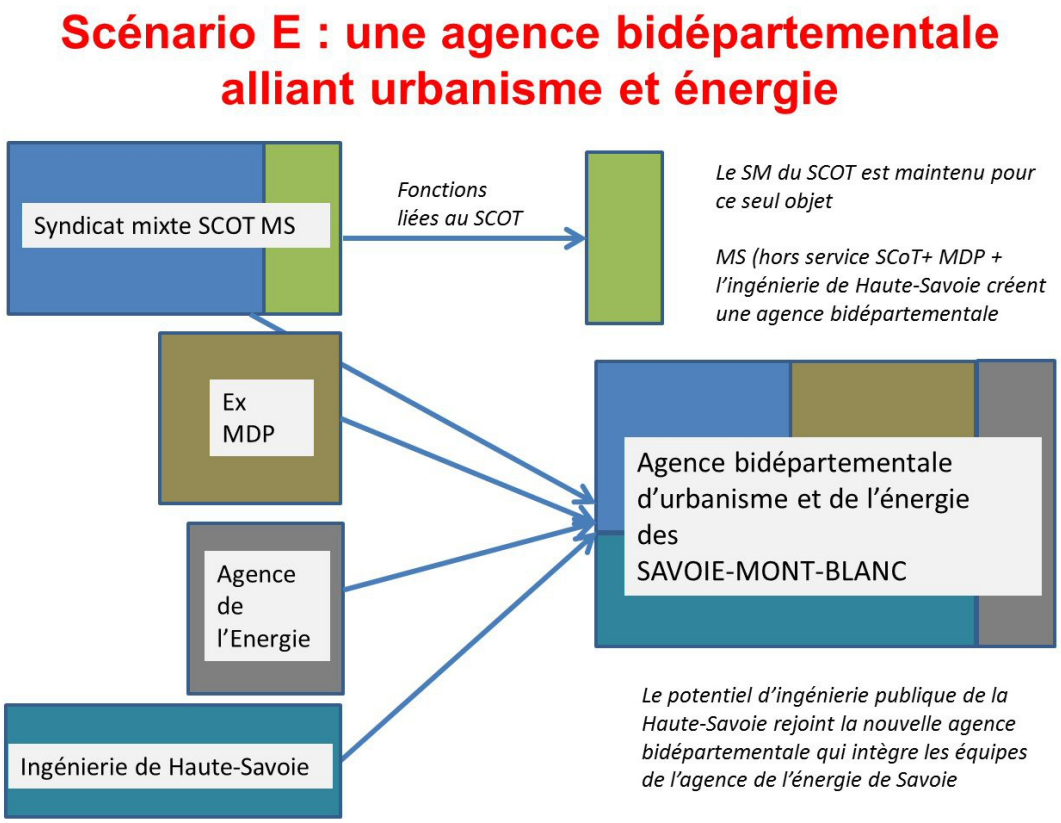
Dans des départements où la dimension énergétique est très présente du fait de la forte tradition hydroélectrique il n'apparaît pas d'outil d'ingénierie dédié à ces questions comme il peut exister sur d'autres territoires. Pourtant, la question de l'énergie devient, avec la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV), un enjeu fort pour les intercommunalités. Ce besoin peut plaider pour la création d'un outil commun aux deux Savoie alliant à la fois les compétences d'une agence d'urbanisme et celles d'une agence de l'énergie.

L'avantage de cette formule est une forte intégration de la transition énergétique dans les réflexions territoriales favorisant la recherche de complémentarités. Outre les missions d'une agence d'urbanisme, un tel outil pourrait se mobiliser dans l'appui aux intercommunalités pour l'exercice des nouvelles compétences issues de la loi TECV mais pourrait aussi s'impliquer plus largement sur tous les enjeux de résilience. Une telle structure, d'un type inédit, pourrait porter une dimension d'innovation favorisant la mobilisation de financement extérieurs.

Son inconvénient est similaire à celui du scénario D

Transition :
La première étape serait d'agréger la partie du syndicat mixte de Métropole Savoie non concernée par le SCoT aux équipes de l'ex MDP puis d'agréger les équipes dédiées aux mêmes fonctions en Haute-Savoie (quelques agents du CAUE notamment) et dans une dernière phase d'intégrer à cet ensemble les structures publiques oeuvrant

dans le domaine de l'énergie et d'inclure l'ADEME au Conseil d'Administration de cette structure.



4.6. Scénario F : Un nouvel outil commun aux deux Savoie et combinant les compétences d'une agence d'urbanisme et d'une agence de développement économique (variante du précédent)

Ce scénario inclut à la fois les missions d'élaboration des documents de planification, d'appui aux collectivités territoriales dans leur mise en œuvre mais aussi la réflexion commune sur l'économie touristique et sur les activités économiques des vallées.

L'avantage de cette formule est une forte intégration de l'économie dans les réflexions territoriales favorisant la recherche de complémentarités. Les inconvénients résident dans la fusion de plusieurs structures et dans l'exigence de concentration des moyens dans la nouvelle agence pour éviter de recréer des doublons.

Dans des départements où les contraintes physiques sont importantes, la recherche d'une proximité entre les activités économiques et les lieux de vie est prégnante dans l'histoire et devrait encore se renforcer pour s'inscrire dans une logique de développement durable. Ces contraintes (l'enclavement de certains secteurs, la grande dépendance économique de certains autres, tourisme de montagne notamment) peuvent conduire à penser que, particulièrement sur ce territoire, développement économique et développement urbain avec ses aménités doivent être pensés ensemble.

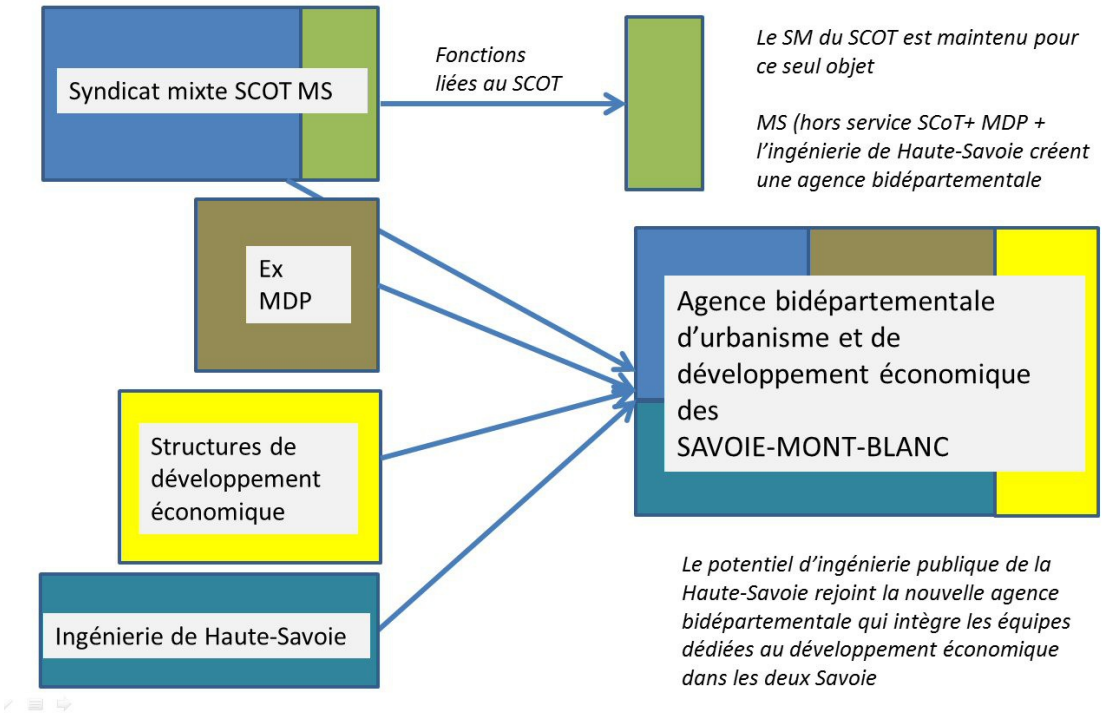
Ce besoin peut plaider pour la création d'un outil commun aux deux Savoie alliant à la fois les compétences d'une agence d'urbanisme et celles d'une agence de développement économique.

L'avantage de cette formule est une forte intégration de l'économie dans les réflexions territoriales favorisant la recherche de complémentarités. Les inconvénients résident dans la fusion de plusieurs structures et dans l'exigence de concentration des moyens dans la nouvelle agence pour éviter de recréer des doublons.

Son inconvénient est similaire à celui du scénario D mais se double également d'une profusion d'acteurs sur le sujet qui nécessite une volonté très forte pour dépasser un risque d'enlisement.

Transition :
La première étape serait d'agréger la partie du syndicat mixte de Métropole Savoie non concernée par le SCoT aux équipes de l'ex MDP puis d'agréger les équipes dédiées aux mêmes fonctions en Haute-Savoie (les agents du CAUE exerçant dans le cadre des missions d'une agence d'urbanisme notamment) et dans une dernière phase d'intégrer à cet ensemble les structures publiques œuvrant dans le domaine du développement économique (hors tourisme).

Scénario F : une agence bidépartementale alliant urbanisme et développement économique



Conclusion

Le projet de création d'une agence d'urbanisme à partir du territoire de Métropole Savoie a été envisagée par le bureau du syndicat mixte porteur de son SCoT. Cette initiative intervient au moment où le conseil départemental a entrepris de restructurer ses « satellites » et de fusionner deux structures qui interviennent dans les champs de l'aménagement et de l'urbanisme (ASADAC et MDP).

La mission a examiné avant toute autre considération les données du territoire et les synergies à trouver entre acteurs dans l'avenir. L'un des enjeux pour la Savoie est de peser dans la nouvelle grande région Auvergne – Rhône-Alpes. Elle doit choisir entre plusieurs options relatives à son développement. Si le tourisme reste un axe important de l'économie locale, le besoin de développement des activités des vallées apparaît clairement comme indispensable désormais. D'autres enjeux ont été relevés par la mission comme celui des transports ou de l'enseignement supérieur.

Cette création peut conduire les élus savoyards des vallées et des montagnes à davantage rechercher un projet partagé en faisant de leurs complémentarités une force.

D'autres solutions existent, comme celle d'un renforcement de l'économie des vallées, notamment dans la partie nord du sillon alpin. Après avoir rencontré de nombreux interlocuteurs, la mission a élargi son regard à la question des deux Savoie puisque des coopérations fortes, notamment dans le domaine du tourisme, ont été engagées et que la perspective de la fusion des deux conseils départementaux est annoncé dans un calendrier non défini. L'Assemblée des Pays de Savoie, structure originale et interdépartementale préfigure déjà ce rapprochement.

La présente analyse appellerait à être complétée par des échanges plus approfondis avec certains acteurs notamment en Haute-Savoie

Au terme de son analyse, la mission présente cinq scénarios : la mutation du syndicat mixte de Métropole Savoie et son élargissement, la mutation des agences départementales et leur fusion avec les équipes de Métropole Savoie, la création d'une agence à partir de celle de Grenoble, la création d'une agence propre aux deux Savoie et mobilisant les compétences des structures existantes, la création d'une agence interdépartementale identique au cas précédent mais disposant aussi des compétences d'une agence de l'énergie ou d'une agence de développement économique.

Philippe Schmit	**Brigitte Bariol-Mathais**
Inspecteur général de l'administration du développement durable	Déléguée générale de la fédération des agences d'urbanisme

Annexes

5. Demande d'une mission exploratoire par les autorités locales

METROPOLE SAVOIE

Chambéry, le 02/02/2015

Madame Sylvia PINEL
Ministre du Logement, de l'Egalité des Territoires et de la Ruralité
Hôtel de Castries
72 rue de Varennes
75007 PARIS

Madame la Ministre,

Le contexte réglementaire et financier de l'aménagement du territoire a évolué très fortement ces dernières années et les besoins des collectivités en matière d'ingénierie territoriale deviennent de plus en plus importants. Par ailleurs, la nécessité de mutualiser les moyens et d'avoir une approche plus cohérente et plus coordonnée de l'aménagement de notre territoire nous amène à revoir nos modes d'action et de fonctionnement.

Lors de sa séance du 12 janvier, le bureau de Métropole Savoie a décidé de lancer le processus en vue de l'éventuelle création d'une Agence d'Urbanisme sur le territoire de Métropole Savoie représentant 101 communes et près de 240 000 habitants, voire au-delà, en lien avec le Conseil Général de Savoie. Pour cela, nous souhaiterions que soit lancée par l'Etat et la FNAU une étude de préfiguration pour déterminer l'opportunité, les objectifs, le périmètre (métropolitain, départemental voire bi départemental), les acteurs et les modalités de création d'une Agence d'Urbanisme ou à défaut d'une agence technique, prélude à toute décision.

Afin que ce processus puisse s'enclencher dans les meilleures conditions, je vous serais reconnaissant de m'indiquer les modalités de cette saisine et de missionner vos services afin qu'ils prennent contact avec ceux de Métropole Savoie pour la mise en œuvre de ce processus dans des délais aussi rapides que possible.
Je vous remercie également de me bien vouloir me préciser les modalités de financement de cette étude prévues par l'Etat, dans le cadre de la circulaire du 26 février 2009 (ou la suivante en cours d'élaboration) relative à la création et au fonctionnement des agences d'urbanisme.

Je reste à votre disposition pour tout contact à ce sujet.

Je vous prie de croire, Madame la Ministre, en l'assurance de ma très haute considération.

Le Président,

Patrick MIGNOLA

MÉTROPOLE SAVOIE
185, rue de la Martinière
73000 CHAMBÉRY
Tél.: 04 79 62 91 28
Fax : 04 79 69 72 37
info@metropole-savoie.com
www.metropole-savoie.com

6. Lettre de mission

CGEDD N° 010254-01

1/2015

Liberté • Égalité • Fraternité
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 (AD4)

Affaire suivie par :
bruno.bessis@developpement-durable.gouv.fr
marc.calori@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 01 40 81 33 24 / 60 22 – **Fax :** 01 40 81 96 91

Paris, le 18 AVR. 2015

30 AVR. 2015 Vu le 29.04
Patrice PARISÉ

Le Directeur général de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

à

Monsieur Patrice PARISÉ,
Vice-président du CGEDD

Objet : mise en place d'une mission exploratoire concernant l'opportunité d'un projet d'agence d'urbanisme sur le territoire du syndicat mixte Métropole Savoie

Dans un courrier en date du 2 février 2015, le Président du syndicat mixte Métropole Savoie demandait à la Ministre du Logement, de l'Egalité des Territoires et de la Ruralité de procéder au lancement rapide d'une étude portant sur un projet de création d'agence d'urbanisme sur son territoire (101 communes et près de 240 000 habitants, principalement autour des villes de Chambéry et d'Aix-les-Bains).

En effet, conformément aux dispositions décrites en annexe III de la circulaire du 26 février 2009 relative aux agences d'urbanisme, les élus d'un territoire peuvent 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 un agent du CGEDD et de la FNAU, afin de porter une première appréciation sur l'opportunité et les conditions de faisabilité d'un projet d'agence d'urbanisme, ainsi que de mesurer le degré de maturation des démarches locales.

Cette mission exploratoire, dans une logique d'optimisation et de prise en compte des structures existantes et des enjeux du territoire, peut conduire, le cas échéant, à préciser le cahier des charges d'une étude de préfiguration d'une future agence d'urbanisme.

Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex - tél : 33(0)1 40 81 21 22

Je vous prie donc de bien vouloir missionner dans les meilleurs délais un agent du CGEDD en vue d'effectuer, conjointement avec un expert nommé par le Président de la FNAU, une mission exploratoire sur le territoire de Métropole Savoie.

Dans la mesure du possible, cette mission devra pouvoir être engagée avant l'été 2015. Les services locaux de l'Etat (DDT 73 et DREAL Rhône-Alpes) sont d'ores et déjà mobilisés localement, et pourront contribuer aux réflexions de cette mission.

Le bureau AD4 de la DGALN se tient à votre disposition pour de plus amples précisions.

Le Directeur général de l'Aménagement,
du Logement et de la Nature

Jean-Marc MICHEL

PJ :

- Courrier du 2 février 2015 à la Ministre du Logement, de l'Egalité des Territoires et de la Ruralité
- Document de présentation de Métropole Savoie
- Annexe III de la circulaire du 26 février 2009 relative aux agences d'urbanisme

7. Rappel sur le cadre des agences d'urbanisme et le contexte national et régional

7.1. Textes de référence

Les agences d'urbanisme procèdent d'une définition légale issue du code de l'urbanisme (article L 121-3). La loi ALUR du 24 mars 2014 (n°2014-366) a notamment renforcé le caractère partenarial des agences, mais aussi ses missions dans le domaine de l'observation territoriale, en matière d'approche intégrée, de coopération transfrontalière et de coopération décentralisées liées aux stratégies urbaines. 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.

Article L.212-3 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 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'Etat excède un montant déterminé par décret en Conseil d'Etat ».

L'organisation et le fonctionnement des agences fait l'objet d'une note technique du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (DHUP) du 30 avril 2015. Une annexe y est consacrée aux conditions d'extension des agences existantes et à la création de nouvelles agences.

7.2. Partenariat

Les agences d'urbanisme s'attachent à mener un travail partenarial. Celui-ci est la conséquence du statut même des agences : association loi de 1091 ou groupement d'intérêt public. Les agences d'urbanisme sont pilotées par des instances partenariales rassemblant les élus des collectivités membres, l'État et les représentants des autres organismes membres. Le partenariat adapté à chaque contexte territorial rassemble le plus souvent les intercommunalités et communes, le département, la région, SCoT et pays, mais aussi les établissements publics fonciers ou d'aménagement, les chambres consulaires, l'université, l'ADEME…

Les membres (collectivités locales et/ou établissements publics) qui les créent et les administrent veillent à établir un programme partenarial d'activités défini pour un à trois ans et approuvé par ses instances de décision. Ce programme est réactualisé régulièrement et constitue le cadre privilégié des missions d'intérêt collectif de la structure. Tant le législateur que les ministres successifs dans le cadre des circulaires d'application ont tenu à concentrer l'essentiel de l'activité des agences sur les éléments communs à ses membres. Ce travail en commun, cette culture partagée et le travail en

inter-disciplinarité donnent aux agences d'urbanisme une place à part dans le paysage de l'aménagement.

Deux types de missions se dégagent au sein du programme des agences :

- celles qui concernent tous les membres (et qui construisent ce savoir commun) : missions d'observation, d'animation, de promotion, de connaissance des territoires, mission d'information du public, de représentations
- celles qui intéressent directement une partie des membres et au moins indirectement les autres membres : préparation de documents de planification (SCoT, PLUi, etc.), aide à l'élaboration de politiques d'aménagement spécifique (habitat, logement, transport, etc.) favorisant la construction de stratégies partagées entre les acteurs du territoire.

Par ailleurs, une agence d'urbanisme peut effectuer des missions hors programme, notamment dans le cadre du « in house » ou du champ concurrentiel, mais celles-ci doivent rester en deçà de 30 % de l'activité globale (notamment pour des raisons fiscales les missions du programme partenarial étant exclues du champ de la TVA comme de la mise en concurrence des marchés publics). Contrairement aux travaux résultant du programme partenarial, les études qui n'en relèvent pas voient leur financement assuré par le commanditaire qui en devient également propriétaire.

7.3. Cadre juridique

Comme rappelé plus haut, les agences d'urbanisme relèvent sur le plan juridique de deux régimes différents possibles : l'association loi de 1091 ou le groupement d'intérêt public.

Si la première formule est souple, elle voit toutefois son cadre d'application restreint par d'autres dispositions qui, par exemple, imposent une quasi exclusivité de personnes publiques au sein des membres administrant la structure. Cette sujétion relève notamment de dispositions fiscales car l'agence est présumée personne morale de droit public et non assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée, à l'impôt sur les sociétés et à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Pour s'assurer de conserver ce statut, elle doit alors disposer de membres relevant exclusivement d'organismes publics (État, organismes publics et collectivités territoriales), assurer des missions de service public, fonctionner avec des participations et sous le contrôle d'autorités publiques et voir son financement être assuré en quasi totalité par des fonds publics.

Rappelons par ailleurs qu'une agence d'urbanisme doit faire l'objet d'un agrément ministériel et qu'elle relève d'un contrôle par la Chambre régionale des comptes.

8. Études de cas sur les différents types d'agences d'urbanisme

8.1. Le contexte des agences d'urbanisme en Rhône-Alpes-Auvergne : du réseau urba3 à Urba 4

La région Rhône-Alpes compte trois agences, toutes de création ancienne (fin des années 60) : l'agence de la région urbaine grenobloise (AURG), qui compte 53 salariés, l'agence de l'aire métropolitaine lyonnaise (Urbalyon), qui emploie une centaine de salariés et l'agence de la région stéphanoise (Epures) qui dispose de 33 salariés. L'agence de Clermont Métropole (région Auvergne) de création plus récente (dans les années 90), rassemble18 salariés

Leurs membres sont les métropoles, les communautés d'agglomérations et les communautés de communes, les SCoT, les départements, la région, l'État mais concerne aussi les universités, l'ADEME, les associations de bailleurs sociaux, la CDC.

Leurs missions sont l'observation et la prospective territoriales, l'ingénierie de la planification SCoT, PLUi, les politiques publiques d'habitat, de mobilité, d'environnement, de développement économique et social, mais aussi les études amont aux projets urbains pour leurs membres.

Les agences d'urbanisme de Rhône-Alpes sont également fortement impliquées dans l'ingénierie métropolitaine qui fait objet d'un programme de travail commun entre Lyon et Saint-Etienne, mais qui est également porté par l'agence d'urbanisme de Clermont-Ferrand, avec une implication forte de l'AURG en appui du nouveau pôle métropolitain de la région grenobloise en création. L'AURG a également beaucoup contribué aux études conduites sur le sillon alpin dans les 15 dernières années.

Au niveau régional, les agences d'urbanisme de Rhône-Alpes sont structurées en réseau depuis 2000. La région est adhérente aux trois agences d'urbanisme. Un programme d'échelle régionale est conclu chaque année avec la Région et la DREAL ainsi qu'avec l'ADEME. Le réseau des agences a notamment été maître d'œuvre des études du schéma régional de cohérence écologique (SRCE), d'études sur les étoiles ferroviaires et la création de gares, sur les quartiers durables en Rhône-Alpes ou sur des secteurs stratégiques. Elles s'investissent également dans l'animation d'un club PLUi aux côtés de la DREAL.

Les présidents des quatre agences de Rhône-Alpes ont convenu d'élargir le réseau pour aborder les enjeux de la nouvelle région Rhône-Alpes Auvergne et ont engagé un travail de publication de connaissance sur ce nouveau périmètre.

Les présidents et directeurs du réseau des agences voient d'un œil favorable la création d'un outil en Savoie. En Isère, de nombreuses structures d'ingénierie existent et ont récemment engagé une réflexion commune sur les complémentarités de leurs missions à partir des besoins des collectivités. Cela a permis d'identifier des ingénieries chefs de file, chaque structure conservant son autonomie.

L'agence de Grenoble de dit intéressée de participer aux réflexions en vue de la création d'une agence en Savoie et de coopérer, une fois la structure créée, sur des sujets pouvant être partagés, comme les enjeux du sillon alpin.

8.2. Étude de cas, l'agence bipolaire Atlantique-Pyrénées

L’agence Atlantique et Pyrénées a été créée en 1998 à l’origine sur l’espace basque, autour de Bayonne Anglet Biarritz, avec un fort appui du Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques et de la Région. En 2008 le partenariat de l’agence s’est élargi au territoire de Pau et à la partie béarnaise du département des Pyrénées Atlantiques. Cette évolution à conduit à une structuration originale puisque l’agence réunissant une trentaine de salariés, dispose sur deux bureaux l’un en Pays Basque et l’autre dans le Béarn. Séparés environ par un 1h de trajet, les chargés d’étude, qu’ils soient localisés à Pau ou à Bayonne, sont avant tout des experts thématiciens qui apportent leurs compétences au quotidien aux élus de l’ensemble du territoire. L’équipe de l’agence est de 28 personnes et son budget environ de 2M€

Autre particularité le département des Pyrénées-Atlantiques s’est doté d’une agence technique départementale très active (dont les missions sont proches de celles de l’ASADAC). Celle-ci travaille en complémentarité avec l’agence d’urbanisme. Cette dernière traite de l’observation, de la planification, des politiques sectorielles (habitat, mobilité…), du transfrontalier tandis que l’agence technique départementale assure l’appui technique et financier aux projets des communes. Le département est également doté de deux EPFL, un CAUE. L’articulation de ces différentes structures s’effectue en bonne intelligence.

8.3. Étude de cas, l'agence d'Amiens mutualisée avec le SM SCoT

A Amiens, deux structures très intégrées mais différentes cohabitent sur le vaste périmètre de l'aire urbaine selon une vraie pertinence : le syndicat mixte du Pays du Grand Amiénois (386 communes, 12 intercommunalités, 340 000 habitants) et l'ADUGA, l'agence d'urbanisme, qui rassemble également le Département de la Somme et la région Picardie et l’État.

Les mêmes élus siègent à l'assemblée générale de l'agence et au comité syndical du syndicat mixte ; le président, comme le directeur, sont commun aux deux structures. Seuls la région et l’État ne sont pas membres de ce dernier. Alors que le syndicat mixte a assuré le pilotage politique et administratif de l'élaboration du SCOT, l'agence en a constitué l'ingénierie. Désormais, elle assure le suivi, la mise en œuvre technique et la préparation du SCOT. Elle est aujourd'hui aussi très investie dans l'accompagnement de onze PLUI. L'agence sort de son périmètre statutaire pour des études régionales ou interrégionale initiées dans le cadre le réseau des agences de Picardie, et demain, du réseau des agences de la nouvelle région Picardie - Nord Pas-de-Calais en cours de préparation.

L'ADUGA est dotée d'un budget de 1,25M€ et emploie 14 personnes. De son côté, le syndicat mixte chargé du SCoT emploie deux agents pour un budget de fonctionnement en 2015 de 360 000 € (dont 450 000 € apportés par l’agglomération le reste par les onze EPCI, la région et le département apportant 15% du budget, l’État 115 000 €). Deux régimes comptables cohabitent (public pour le syndicat et privé pour l'agence).

Cette solution est atypique dans le réseau des agences. Une telle situation peut poser la question de l'indépendance des deux structures l'une vis-à-vis de l'autre, mais elle assure la construction de politiques publiques intégrées et l'optimisation de la mutualisation de moyens. Elle peut représenter une alternative dans le cas savoyard.

9. Tracé du Lyon-Turin

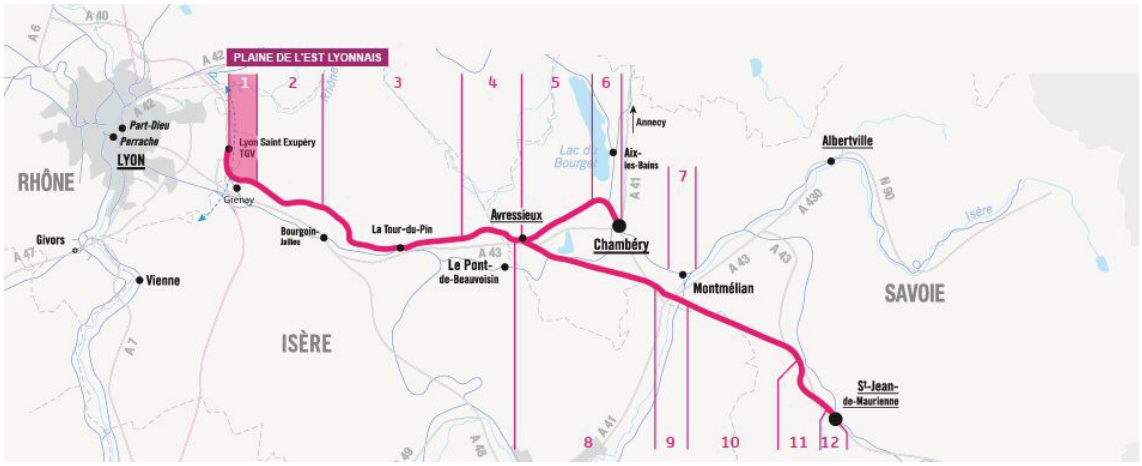


Illustration 1: tracé de la ligne LGV Lyon-Turin - sources RFF

10. Liste des personnes rencontrées

Nom prénom	Organisme	Fonction
ALEXANDRE Thierry	Direction départementale des territoires de Haute-Savoie	directeur
BEAUD	Josiane	1er adjoint au maire de Chambéry
BOISSON Hervé	ASADAC-MDP	Conseiller du Président
CASANOVA Corinne	Métropole Savoie	Vice-présidente
De LONGEVIALLE Philippe	Métropole Savoie	Directeur adjoint
DENEUVY Jean-Philippe	DREAL Rhône-Alpes	Directeur adjoint
DOIGE Jean-Michel	Conseil départemental de la Savoie	Directeur général adjoint de l'aménagement
DORD Dominique	Ville d'Aix-les-Bains	Maire, député de Savoie et président de la CALB (Lac du Bourget)
DULLIN	Xavier	Président de Chambéry Métropole
GAYMARD Hervé	Conseil départemental de la Savoie	Président, député de Savoie
JALON Eric	Préfecture de Savoie	Préfet
KOMPF Laurent	Direction départementale des territoires de Haute-Savoie	Chef du service prospective et connaissance des territoires
LACLAIS	Bernadette	Députée de Savoie
LECLERC Georges-François	Préfecture de Haute-Savoie	Préfet
LESTOILLE Jean-Pierre	Direction départementale des territoires de Savoie	directeur
MIGNOLA Patrick	Métropole Savoie	Président
MONTBLANC Jean-Claude	Métropole Savoie	Vice-président
PETIT Emmanuel	ASADAC-MDP	Directeur
POURCHET Philippe	Métropole Savoie et EPFL	directeur
SANTAIS Béatrice	Ville de Montmélian	Maire (députée de Savoie et présidente de l'EPCI Coeur de Savoie)
SARRAND Yves	Conseil départemental de la Savoie	Directeur général des services
VIAL Jean-Pierre	Sénat	Sénateur de Savoie
VORGER Robert	SM SCOT Tarentaise et ASADAC-MDP	Président

11. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	*Signification*
ADIL	Association départementale d'information sur le logement
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADS	Application du droit des sols
ALUR	Loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
APS	Assemblée des Pays de Savoie
ASADAC	Agence savoyarde d'aménagement, de développement et d'aide aux collectivités
ASDER	Association savoyarde pour le développement des énergies renouvelables
ARC	Assemblée régionale de coopération du Genevois français
AURG	Agence d'urbanisme de la région grenobloise
CALB	Communauté d'Agglomération du Lac du Bourget
CAUE	Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement
CC	Communauté de communes
CCI	Chambres de commerce et d'industrie
CDCI	commission départementale de la coopération intercommunale
CDDRA	Contrat de développement durable Rhône-Alpes
CGCT	Code général des collectivités territoriale
CRITT	Centres régionaux d'innovation et de transfert de technologie
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DDT	Direction Départementale des Territoires
ENR	énergie renouvelable
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPFL	Etablissements publics fonciers locaux
ESR	enseignement supérieur et la recherche
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanisme.
HQE	Haute Qualité Environnementale
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LGV	ligne à grande vitesse
MAPTAM	Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Acronyme	*Signification*
MDP	Mission Développement Prospective
NOTRE	loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015
OPAC	Office public d'aménagement et de construction
PLUI	plan local d'urbanisme intercommunal
SCoT	schéma de cohérence territoriale
SDCI	schéma départemental de coopération intercommunale
SRADDET	schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRCE	schéma régional de cohérence écologique
SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
TER	Transport express régional