

MAIRIE DE METZ

CONSEIL MUNICIPAL DE LA VILLE DE METZ

REGISTRE DES DELIBERATIONS

Séance du 30 avril 2015

DCM N° 15-04-30-1

Objet : Rapport d'Observations Définitives de la Chambre Régionale des Comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine sur la gestion de l'Agence d'Urbanisme d'Agglomérations de Moselle (AGURAM).

Rapporteur: M. le Maire

La Chambre Régionale des Comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine a transmis à Monsieur le Maire son Rapport d'Observations Définitives sur la gestion de l'Agence d'Urbanisme d'Agglomérations de Moselle (AGURAM).

Ce rapport porte sur la période 2008 à 2012.

Conformément aux dispositions du Code des Juridictions Financières, ce rapport a été communiqué à l'AGURAM.

Il est aujourd'hui communiqué au Conseil Municipal.

En conséquence, la délibération suivante est soumise à l'approbation du Conseil Municipal.

LE CONSEIL MUNICIPAL

Les Commissions compétentes entendues,

VU le Code des Juridictions Financières,

VU le rapport sur les Observations Définitives de la Chambre Régionale des Comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine sur la gestion de l'Agence d'Urbanisme d'Agglomérations de Moselle (AGURAM),

CONSIDERANT que ledit rapport a été communiqué au Conseil d'Administration de l'AGURAM,

APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ

DECIDE :

- **DE PRENDRE ACTE** des Observations Définitives de la Chambre Régionale des Comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine sur la gestion de l'Agence d'Urbanisme d'Agglomérations de Moselle (AGURAM).

Vu et présenté pour enrôlement,

Signé :

Le Maire de Metz,
Conseiller Départemental de la Moselle
Dominique GROS

Service à l'origine de la DCM : Direction Développement, services urbains et énergie
Commissions : Commission Attractivité, Aménagement et Urbanisme
Référence nomenclature «ACTES» : 8.4 Aménagement du territoire

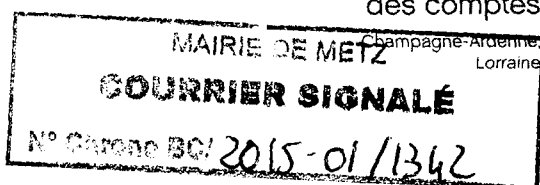
Séance ouverte à 16h07 sous la Présidence de M. Dominique GROS Maire de Metz ,
Nombre de membres élus au Conseil Municipal : 55 dont 55 sont encore en fonction à la date de la délibération.

Membres assistant à la séance : 40 Absents : 15 Dont excusés : 9

Décision : SANS VOTE



DGJ



le 17 DEC. 2014

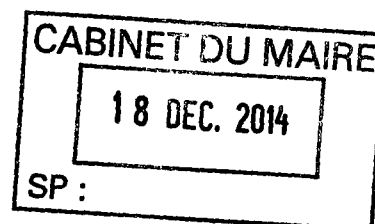
Le président

RECOMMANDE AVEC AR

CONFIDENTIEL

Réf. :

GR 14 / 02231



Objet : Rapport d'observations définitives – Agence d'urbanisme d'agglomérations de Moselle (AGURAM)

P.J. : 1

Monsieur le Maire,

La Chambre régionale des comptes Champagne-Ardenne, Lorraine a procédé à l'examen de la gestion de l'Agence d'urbanisme d'agglomérations de Moselle (AGURAM) au titre des exercices 2008 à 2012.

La procédure est désormais close et je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations, accompagné des réponses dont la chambre a été destinataire, et qui engage la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ce document doit être communiqué à votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. A ce titre, il sera inscrit à son ordre du jour, annexé à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Dès la tenue de cette réunion, le rapport d'observations définitives accompagné des réponses, devient communicable à toute personne qui en fera la demande, conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978, relative à la communication des documents administratifs.

Je vous serais obligé de bien vouloir m'indiquer la date à laquelle se tient votre prochaine assemblée délibérante.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Maire, l'assurance de ma considération distinguée.

Dominique ROGUEZ

Monsieur Dominique GROS
Maire de la commune de Metz
1 Place d'Armes BP N°21025
57036 METZ cedex 01



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

**AGENCE D'URBANISME D'AGGLOMERATIONS
DE MOSELLE (AGURAM)**

(MOSELLE)



Le présent rapport est composé des documents suivants :

1. Rapport d'observations définitives du 28 octobre 2014.
2. Réponse de MM Bruno VALDEVIT et Henri HASSER par lettre enregistrée au greffe le 1^{er} décembre 2014.

SOMMAIRE

SYNTHESE	4
1. LA PROCEDURE	5
2. PRESENTATION de l'AGURAM	5
2.1. Le cadre juridique et les missions d'une agence d'urbanisme	5
2.2. L'objet social de l'AGURAM	6
2.2.1. Les modifications statutaires	7
2.3. Historique de création de l'AGURAM	7
2.4. Le fonctionnement des instances	8
2.4.1. L'assemblée générale	8
2.4.2. Le conseil d'administration	8
2.4.3. Le règlement intérieur	8
2.5. La gouvernance	9
2.6. Les partenariats de l'AGURAM	9
3. LE FONCTIONNEMENT DE L'AGENCE	10
3.1. Les sources de financement de l'AGURAM	10
3.2. Le programme partenarial	10
3.2.1. La notion de programme partenarial	10
3.2.2. Le programme partenarial de l'AGURAM	11
3.3. La procédure budgétaire	13
3.4. Le système de pilotage et de contrôle interne	14
3.5. Les organes de réflexion, de suivi et d'études de l'agence	14
4. LA SITUATION FINANCIERE	15
4.1. Les produits d'exploitation	15
4.1.1. Les charges d'exploitation	16
4.1.2. Les résultats de l'association	17
4.1.3. Conclusion sur la situation financière	18
5. RECOMMANDATIONS	18

SYNTHESE

L'Agence d'Urbanisme d'Agglomérations de Moselle (AGURAM) est une association de droit local, régie par les dispositions des articles 21 à 79 du code civil local de 1900, créée en 1974.

Les agences d'urbanisme sont des organismes de réflexion, d'études et d'échanges, dont le rôle consiste à produire des éléments d'observation sur les agglomérations et les aires urbaines, identifier les grands enjeux, construire des stratégies d'aménagement durable et de développement local, animer des réseaux professionnels et participer à l'élaboration des documents d'urbanisme.

En 2012, l'AGURAM couvrait un territoire urbain d'environ 500 000 habitants et rassemblait, aux côtés de l'Etat, de la communauté d'agglomération de Metz Métropole et de ses communes membres, les communautés de communes Orne-et-Moselle, de Maizières, du Val-de-Fensch, du Sillon Mosellan et du val-de-Moselle, le syndicat mixte du Schéma de Cohérence Territoriale de l'Agglomération Messine (SCOTAM), le SIEAFI (syndicat intercommunal d'étude et d'aménagement des friches industrielles), l'EPFL (Etablissement Public Foncier Lorrain), la région Lorraine, l'université Lorraine, la ville de Thionville et le Pôle Métropolitain du Sillon Lorrain. L'AGURAM collabore par ailleurs, avec les deux autres agences d'urbanisme de Lorraine, l'Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Aire Urbaine Nancéienne (ADUAN) et l'Agence d'Urbanisme et de Développement Durable Lorraine Nord (AGAPE). Ces dernières ont adhéré à l'AGURAM le 26 juin 2013

La répartition des sièges et du financement entre les différents membres adhérents pourrait laisser penser qu'il existe une certaine prépondérance de Metz Métropole et de ses communes membres, qui détiennent, ensemble, 80 % des sièges à l'assemblée générale et 60 % des sièges au sein du conseil d'administration, et contribuaient, en 2012, pour 70 % au financement de l'agence. Le président de l'agence estime que chaque entité défend et promeut ses propres intérêts au sein des instances représentatives.

Deux circulaires à l'usage des services déconcentrés de l'Etat, définissant les conditions de la participation de l'Etat aux agences d'urbanisme, ont instauré la notion de programme partenarial, qui introduit la distinction entre deux types d'activités au sein des agences : d'une part, les études réalisées dans le cadre d'un programme partenarial et d'autre part, les études hors programme partenarial. Le programme partenarial est défini comme « *la synthèse des besoins de connaissance de chacun des membres et de l'identification des demandes et enjeux intéressant l'ensemble des adhérents* ». L'AGURAM s'est appropriée cette notion et inscrit la quasi-totalité de son activité au sein de son programme partenarial. Cependant, l'inscription de missions dans le programme partenarial ne suffit pas à éliminer le risque juridique de requalification des conventions de financements en marchés publics.

Certaines études ne semblent pas, par nature, intéresser l'ensemble des membres adhérents, ce qui constitue pourtant un des critères discriminants d'inscription au programme partenarial, qui doit être d'intérêt collectif dans son ensemble et dans ses composantes. Afin d'atténuer les risques de requalification, l'agence gagnerait à formaliser les conditions d'inscription des études au programme partenarial.

La situation financière de l'AGURAM a évolué favorablement au cours de la période 2008-2012, à l'exception de l'exercice 2009, déficitaire en raison d'un décalage dans la perception d'une recette. L'agence devrait cependant connaître une baisse du niveau de ses subventions à compter de 2014, en raison de l'échéance de certains travaux.

La diminution de certains produits pourrait, si elle ne s'accompagne pas de nouvelles sources de financement, conduire à une dégradation du résultat d'exploitation de l'AGURAM.

1. LA PROCEDURE

Le président de l'association en fonction a été informé par lettre du 25 juin 2013 de l'examen de la gestion de l'agence d'urbanisme d'agglomérations de Moselle de 2008 à 2012. Son prédécesseur, en fonction jusqu'au 16 mars 2008, a également été avisé de ce contrôle. L'entretien avec le conseiller-rapporteur prévu par les articles L. 243-1 et R. 241-8 du code des juridictions financières a eu lieu le 9 janvier 2014 avec le président en fonction et le 13 janvier avec son prédécesseur.

Par lettre du 18 avril 2014, la chambre a adressé un rapport d'observations provisoires au président en fonction. Les ordonnateurs de Metz Métropole, de la ville de Metz et du syndicat mixte du SCOTAM ont été destinataires d'un extrait de ce rapport

Après avoir examiné le contenu des réponses qui lui ont été adressées, la chambre a arrêté au cours de sa séance du 1^{er} octobre 2014, les observations définitives rapportées ci-après.

2. PRESENTATION DE L'AGURAM

2.1. Le cadre juridique et les missions d'une agence d'urbanisme

Les agences d'urbanisme sont des organismes de réflexion, d'études et d'échanges, dont le rôle consiste à produire des connaissances sur les agglomérations et les aires urbaines, identifier les grands enjeux, construire des stratégies d'aménagement durable et de développement local, animer des réseaux professionnels et participer à l'élaboration des documents d'urbanisme.

Elles sont apparues dans un contexte de remise en cause des modèles d'aménagement adoptés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, avec les opérations de restauration des centres villes anciens, la réalisation d'échangeurs routiers, le développement du trafic automobile et la problématique des quartiers de grands ensembles.

Leur création a été autorisée par la loi d'orientation foncière n° 67-1253 du 30 décembre 1967, abrogée par les lois de décentralisation de 1983. C'est la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, modifiée par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) qui a donné leur fondement législatif aux agences d'urbanisme.

Elles sont régies par l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme, qui définit précisément les membres fondateurs des agences : l'Etat, les collectivités territoriales, et les établissements publics de coopération intercommunale.

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

Aucune disposition législative, ni réglementaire, ne régit le fonctionnement des agences. Seul l'Etat a défini par voie de circulaires les conditions de sa participation. En conséquence, les agences sont soumises au droit applicable aux associations et aux dispositions afférentes à la commande publique.

Les agences peuvent prendre la forme d'association ou de groupement d'intérêt public. Au nombre de 53 à ce jour¹, la plupart des agences ont opté pour le statut associatif, à l'instar de l'AGURAM. Elles sont représentées au niveau national par la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) créée en 1989.

2.2. L'objet social de l'AGURAM

L'AGURAM est une association de droit local, régie par les dispositions des articles 21 à 79 du code civil local de 1900, maintenues en vigueur dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle par la loi du 1^{er} juin 1924.

Défini dans les statuts adoptés le 6 juillet 1974, l'objet social de l'association a connu deux évolutions, à la suite des modifications statutaires du 19 avril 2002 et du 12 février 2008. Les statuts applicables de 2008 à 2012 définissent ainsi l'objet social de l'association :

- réalisation et suivi de missions d'intérêt collectif et de programmes d'études afin de permettre la définition, la coordination, la faisabilité, la gestion et la promotion des projets de développement économique, urbain et social dans les domaines de l'urbanisme, de l'habitat, de la planification, du logement, du génie urbain, des transports, du paysage, de l'environnement, du tourisme des loisirs et du sport, de la formation, de la culture et dans les domaines sanitaires et sociaux ;

¹ Source : Site Internet de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU).

- centre de ressources, d'études, d'observations, de recherche, d'enquêtes, de conseils et d'assistance ;
- enregistrement et gestion des données en matière d'aménagement et de développement urbain et régional voire international.

2.2.1. Les modifications statutaires

La première modification statutaire de 2002 a permis de mettre l'objet social de l'association en conformité avec le dispositif législatif de 2000 précité, codifié à l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme qui prévoyait notamment que « *les collectivités publiques ayant compétence en matière de document de planification ou de programmation (...) ne confient ni ne délèguent à l'agence l'élaboration de ces documents* ».

Ainsi, alors que les statuts initiaux prévoyaient que l'agence « *réalise les études des POS et, d'une façon générale, de tous les documents d'urbanisme prévisionnel (...), des études de développement, d'aménagement et d'urbanisme (...) et en contrôler l'application* », les statuts révisés en 2002 ont limité la mission de l'agence à une participation aux études sur les documents de planification.

Au cours de la période contrôlée, l'AGURAM a effectivement veillé à agir conformément à la loi et à ses statuts sur ce point en se limitant à une participation à l'élaboration des documents de planification. Son intervention se traduit notamment par des missions de conseil aux communes sur le choix des procédures, les modalités d'élaboration des documents, la participation à certaines études et par l'organisation de la concertation.

La réforme des statuts du 12 février 2008 complète les missions d'études précédemment définies avec des missions d'intérêt collectif et prévoit le développement d'actions régionales et internationales, notamment dans le cadre de la coopération transfrontalière. Cette extension des missions de l'agence était en cohérence avec l'adhésion de collectivités situées sur l'axe Metz-Thionville, intervenue précédemment.

2.3. Historique de création de l'AGURAM

Créée le 6 juillet 1974 avec l'Etat, autour de sept communes, le Ban-Saint-Martin, Longeville-lès-Metz, Marly, Metz, Montigny-lès-Metz, Moulins-lès-Metz et Vantoux, auxquelles s'est associée ultérieurement la commune de Saint-Julien-lès-Metz, elle était alors dénommée « Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Messine ». Le District de l'agglomération messine a été créé un an plus tard, le 30 janvier 1975, et regroupait les mêmes membres que l'agence.

Avec la création de la Communauté d'agglomération dénommée « Metz Métropole » en substitution au District en 2002, puis l'adhésion de nouvelles communes et l'extension de son périmètre géographique, l'agence est devenue « l'Agence d'Urbanisme d'Agglomérations de Moselle » par modification des statuts du 12 février 2008.

En 2012, l'AGURAM rassemble, aux côtés de l'Etat, de Metz Métropole et de la commune de Metz, les communautés de communes Orne et Moselle, de Maizières, du Val de Fensch, du Sillon Mosellan et du val de Moselle, le syndicat mixte du SCOTAM, le SIEAFI (syndicat intercommunal d'étude et d'aménagement des friches industrielles), l'EPFL (Etablissement Public Foncier Lorrain), la région, l'université Lorraine, la commune de Thionville, le pôle métropolitain du Sillon lorrain. En 2013, l'Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Aire Urbaine Nancéienne (ADUAN) et l'Agence d'Urbanisme et de Développement Durable Nord Lorraine (AGAPE) ont adhéré à l'AGURAM.

L'AGURAM couvre actuellement un territoire urbain d'environ 500 000 habitants.

2.4. Le fonctionnement des instances

2.4.1. L'assemblée générale

Le fonctionnement de l'assemblée générale de l'AGURAM n'appelle pas d'observation.

2.4.2. Le conseil d'administration

Instance d'administration de l'association, le conseil d'administration a été réuni deux fois par an sur la période, conformément aux dispositions statutaires. Il n'a jamais été réuni exceptionnellement sur convocation de son président ou à la demande du quart de ses membres.

Alors que les statuts prévoyaient un quorum, à savoir la présence effective de la moitié des membres du conseil pour assurer la validité de ses délibérations, le conseil d'administration du 23 mai 2012 s'est tenu en présence de onze de ses membres alors que le quorum était de treize, au motif qu'il s'agissait de la deuxième convocation. Cette règle ne figurait pas dans les statuts en vigueur au cours de la période contrôlée, la Chambre avait recommandé d'engager une réflexion afin d'étudier une modification pour assurer la sécurité juridique des décisions. Les statuts modifiés, approuvés en Assemblée Générale Extraordinaire le 25 juin 2014, ne comportent plus de quorum.

2.4.3. Le règlement intérieur

Les statuts en vigueur sur la période contrôlée prévoyaient, à l'article 18 la constitution de commissions, dont « *le rôle, la composition et le fonctionnement [doivent être] précisés dans le règlement intérieur* ». En dépit de cette disposition, l'association n'a pas adopté de règlement intérieur.

Les nouveaux statuts du 25 juin 2014 confèrent à l'assemblée générale et au conseil d'administration la possibilité de créer des commissions et des groupes de travail et ne relient plus cette faculté à l'adoption d'un règlement intérieur.

2.5. La gouvernance

Les modalités de gouvernance ont évolué depuis 1974 avec l'extension du périmètre d'action de l'agence à des communes et organismes extérieurs à l'agglomération messine : la représentation au sein du conseil d'administration et de l'assemblée générale, détaillée dans le tableau de l'annexe n°1, a été étendue aux communes non membres de la CA2M (puis de Metz Métropole) puis aux associations et organismes socio-professionnels adhérents à l'AGURAM.

Comme l'illustre le tableau de l'annexe n° 2, l'établissement et ses communes membres détiennent en totalité 80% des sièges à l'assemblée générale et 60 % des sièges au conseil d'administration², ce qui pourrait assurer une certaine prépondérance à l'agglomération messine dans la gouvernance de l'agence, qui, pour mémoire, représentait, en 2008, 80 % des ressources financières de l'AGURAM. Le président de l'agence estime cependant que chaque entité défend et promeut ses propres intérêts au sein des instances représentatives.

2.6. Les partenariats de l'AGURAM

L'AGURAM collabore de longue date avec les deux autres agences d'urbanisme de Lorraine, l'Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Aire Urbaine Nancéienne (ADUAN) et l'Agence d'Urbanisme et de Développement Durable Lorraine Nord (AGAPE), dans le cadre d'échanges informels et de bonnes pratiques. Cette collaboration a pris, depuis 2010, une dimension stratégique, avec la tenue de bureaux communs aux trois agences. Depuis 2013, les trois agences adhèrent mutuellement les unes aux autres. Les agences ont par ailleurs décidé de développer leurs complémentarités, en valorisant leur « *forces spécifiques* » : les transports et les déplacements pour l'AGURAM, le développement économique pour l'ADUAN et la coopération transfrontalière pour l'AGAPE.

Cette collaboration a donné lieu à la production d'études communes, comme les "Chiffres clés du Sillon Lorrain", le "Portrait de territoire Sillon Lorrain - le projet métropolitain", « l'armature urbaine de la Lorraine » et des analyses communes du logement étudiant.

La mutualisation des données des trois agences est en cours, au sein d'une plateforme territoriale. Par ailleurs, des groupes de travail explorent des pistes de collaboration sur les fonctions supports entre l'AGURAM, l'ADUAN et l'AGAPE (formations et documentation notamment).

Depuis 2008, des formations communes du personnel des agences ont été mises en œuvre sur les questions informatiques, en liaison avec la plateforme collaborative des agences de Lorraine.

² Conformément aux termes de l'article 5 des statuts en vigueur

3. LE FONCTIONNEMENT DE L'AGENCE

3.1. Les sources de financement de l'AGURAM

Les sources de financement de l'AGURAM sont définies par ses statuts qui prévoient, outre les cotisations des membres adhérents (16 €), les subventions versées par les membres, les produits issus des études effectuées pour le compte de ses membres ou d'autres organismes et collectivités et, éventuellement, des produits financiers.

La part des subventions de l'agglomération Metz Métropole et de la ville de Metz diminue légèrement mais demeure prépondérante au sein des financements, passant de 81 % en 2008 à 67 % en 2012. A elle seule, l'agglomération représente 62 % du montant total des subventions, l'Etat 15 %, le syndicat mixte du SCOTAM 8 %, la ville de Metz 6 %. Un nouveau contributeur apparaît en 2012, le pôle métropolitain du Sillon Lorrain, pour un montant de 150 000 €. Les autres subventions sont d'un montant très inférieur, compris entre 65 000 € et 700 €.

Evolution des subventions versées par les adhérents à l'AGURAM (en €) de 2008 à 2012

	2008	Part	2009	Part	2010	Part	2011	Part	2012	Part	Evolution
Etat	224 680	10%	205 968	8%	196 291	8%	246 000	9%	481 421	15%	114%
Metz	150 000	7%	170 000	7%	170 000	6%	205 000	7%	180 000	6%	20%
Metz agglo	1 650 000	74%	1 800 000	72%	1 840 000	69%	1 880 000	67%	1 930 000	61%	17%
CCPOM	60 000	3%	65 000	3%	65 000	3%	71 000	3%	65 000	2%	8%
CC Maizières	22 000	1%	30 000	1%	30 000	1%	30 000	1%	30 000	1%	36%
Val de Fensch	22 000	1%	25 000	1%	25 000	1%	25 000	1%	25 000	1%	14%
SCOTAM	111 600	4%	200 000	8%	246 618	9%	261 235	9%	240 171	8%	115%
Région Lorraine					25 000	1%	20 000	1%		0%	
SIEFAI					12 850	0%	12 850	0%		0%	
Thionville					22 840	1%			20 000	1%	
CC Val de Moselle					10 000	0%	12 750	0%	14 150	0%	
EPFL					30 000	1%	60 000	2%		0%	
Pôle Métropolitain Sillon Lorrain									150 000	5%	
FNAU									700	0%	
TOTAL SUBVENTIONS	2 240 280	100%	2 495 968	100%	2 673 599	100%	2 823 835	100%	3 136 442	100%	40%

Source : bilans financiers de l'AGURAM

3.2. Le programme partenarial

3.2.1. La notion de programme partenarial

La notion de programme partenarial n'apparaît que dans les circulaires applicables aux services déconcentrés de l'Etat et en premier lieu dans la circulaire n° 2011-83 du 12 décembre 2001 qui introduit la notion en instaurant la distinction entre deux types d'activités au sein des agences : les études réalisées dans le cadre d'un programme partenarial, financées par subventions, et les études hors programme partenarial, rémunérées par le prix des prestations.

Elle définit la notion en la liant au concept d'intérêt collectif : le programme est « *la synthèse des besoins de connaissance de chacun des membres et de l'identification des demandes et enjeux intéressant l'ensemble des adhérents* ».

La circulaire n° 2006-97 du 26 décembre 2006, relative à la pratique du partenariat dans les agences d'urbanisme et à leur financement, précise la notion d'intérêt collectif. En effet, d'après ses termes, le programme partenarial doit être d'intérêt collectif dans son ensemble et dans ses composantes. L'intérêt collectif des actions réalisées par les agences au titre du programme « *est justifié par le thème, le périmètre, la méthode ou encore le caractère expérimental* ». Ces quatre éléments peuvent constituer des critères d'appréciation de l'inscription d'actions dans le programme.

3.2.2. Le programme partenarial de l'AGURAM

3.2.2.1. Description du programme

L'AGURAM s'est approprié la notion de programme partenarial. Son programme partenarial annuel est établi par le conseil d'administration, puis soumis pour délibération à l'assemblée. Sur la période de contrôle, les programmes sont annuels. Ils donnent lieu à la signature de conventions avec chaque membre intéressé par le programme.

La présentation du programme partenarial de l'AGURAM a varié sur la période de contrôle ; il est présenté soit par thématiques, soit par financeurs. Il figure en tant qu'axe de travail de l'année N+1 dans les rapports d'activité N. Il ne constitue pas un document spécifique sur lequel le conseil d'administration doit se prononcer formellement.

Les thèmes abordés en 2012 sont les suivants : observatoires, planification stratégiques, planification et assistance technique communal, aménagement du territoire, logement et politique de la ville, développement durable, transport et déplacements, économie et tourisme, projet urbain.

Si, selon son président, l'agence tient compte de multiples critères pour construire son programme annuel de travail, il ne s'agit cependant pas de critères d'inscription des travaux au programme partenarial, définis et formalisés avec les membres de l'agence. Ils ne constituent qu'un premier niveau d'analyse afin de déterminer les travaux relevant d'une agence d'urbanisme, au regard des dispositions de l'article L.121-3 du code de l'urbanisme issues de la loi ALUR du 24 mars 2014 (développement de l'observation territoriale mutualisée, de l'implication sur les territoires élargis et des approches prospectives, la vision communautaire, la construction de l'inter-territorialité, la transversalité et la coordination des politiques sectorielles, le renforcement et la diffusion d'une expertise innovante, en termes d'outils et de démarches).

Eu égard à l'importance du programme partenarial dans l'activité de l'agence, la chambre prend note de l'engagement du président de l'agence à présenter le programme partenarial dans un document distinct à compter de 2015, conformément à la recommandation de la Chambre. Par ailleurs, elle recommande à l'agence de définir, avec ses membres, les critères d'inscription des missions au programme.

3.2.2.2. Analyse du contenu des programmes de l'AGURAM

L'essentiel de l'activité annuelle de l'agence relève du programme partenarial ; en effet, 97 % à 99,5 % des produits proviennent chaque année des contributions versées par ses membres.

On peut donc en conclure que tous les adhérents trouvent intérêt à toutes les études réalisées par l'agence, puisque le programme doit être d'intérêt collectif dans son ensemble et dans ses composantes. Si la chambre ne remet pas en cause l'intérêt général des études, l'intérêt collectif n'apparaît pas établi s'agissant de certaines d'entre elles, dont ni le thème, ni le périmètre, ni la méthode ou le caractère expérimental ne semblent présenter un intérêt pour d'autres membres que ceux qui en bénéficient.

A titre d'exemple, la Chambre avait relevé la mission de réflexion sur la reconversion urbaine de l'ancien dépôt de bus de l'avenue de Blida de 2010, le diagnostic urbain du quartier de la Grange-au-bois et le diagnostic sur le stationnement dans le quartier de Borny de 2012 réalisées pour la ville de Metz, ou le suivi du réaménagement de la rue de la Croix Saint- Joseph au profit de la commune de Marly en 2009. Contrairement à ce que soutient le président, si ces études intéressent plusieurs membres de l'agence, elles ne les concernent pas tous dans leur ensemble. Les interrogations suscitées par l'inscription de ces études montrent, s'il en était besoin, l'impérative nécessité de clarifier et formaliser les critères d'inscription des missions au programme partenarial.

L'importance des financements apportés par certains contributeurs (Metz Métropole, commune de Metz et SCOTAM) peut ne pas être sans influence sur les choix engagés, l'agence étant dépendante de cet apport. A titre d'exemple, l'agence a pu se trouver confrontée à des difficultés d'arbitrage entre sa volonté de prendre en charge des thématiques d'ordre stratégique et la volonté de son principal contributeur de la voir poursuivre ses missions d'assistance technique communale auprès de ses communes membres. Ces difficultés apparaissent clairement dans les rapports d'activité de 2009 et de 2010, ainsi que dans le programme stratégique établi en 2009³.

De manière plus générale, il semble difficile de déterminer un intérêt collectif, *a minima* en raison du périmètre, pour des membres aussi variés que Metz Métropole, le SIEFAI ou des communautés de communes. Dès lors, on peut s'interroger sur l'adéquation entre la notion d'intérêt collectif et l'élargissement important du nombre de membres adhérents qu'a connu l'AGURAM à compter de 2010, sauf à ce que l'intérêt collectif, soit justifié par le thème, la méthode ou le caractère expérimental de l'étude. Selon le président de l'agence, l'adhésion de nombreux partenaires d'échelon territorial différent permet de prendre en compte l'interdépendance des territoires ; cet argument, qui n'est pas contesté par la

³ « Les évolutions réglementaires tenant compte du droit européen (en matière de concurrence) placent l'agence, en relation avec la réflexion menée au niveau national par la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, dans l'obligation de rationaliser, d'explicitier les modalités de ses interventions en planification pour les communes de Metz Métropole. Les nouvelles missions de l'agence plus transversales militent également pour cette nouvelle orientation, de même que la perspective à plus ou moins court terme de la mise en place des PLU communautaires. L'agence s'est fixée comme échéance l'année 2010 pour parvenir à une règle du jeu partagée encadrant ses interventions en matière de planification communale pour Metz Métropole. ». Rapport d'activité 2009

« La perspective de l'investissement à consentir dans le cadre de la loi ENE (Grenelle 2) impactant fortement le contenu du PLU, la difficulté pour l'Agence de répondre simultanément aux besoins communaux, comme elle l'a toujours fait, et aux demandes communautaires en évolution, nécessitent qu'elle travaille aux côtés de Metz Métropole pour définir les modalités de ses interventions auprès des communes et les moyens nécessaires pour ce faire ». Rapport d'activité 2010

Il conviendra (...) de travailler avec la CA2M afin de redéfinir les modalités d'intervention du pôle Urbanisme et de l'AGURAM auprès des communes... » (Plan stratégique 2009).

chambre, n'apporte aucune justification quant à l'intérêt collectif de l'ensemble des adhérents au programme partenarial.

Au vu de l'extension du nombre de ses membres, la chambre recommande à l'agence de définir formellement la notion d'intérêt collectif afin de limiter les risques juridiques.

En outre, le fait que les subventions soient déterminées par les membres de l'agence en fonction de leur degré d'intérêt aux études proposées au sein du programme, renforce les doutes sur l'intérêt collectif desdites études. Formellement, une convention, annuelle ou pluriannuelle, est signée par l'agence avec chacun des membres intéressés ; elle liste précisément les études concernées.

Cette inscription dans le programme partenarial, à l'initiative de l'agence, de missions susceptibles de ne pas remplir les critères d'intérêt général, fait courir à l'agence deux types de risques.

En premier lieu, l'agence court le risque d'assujettissement de ces prestations à la TVA.

En deuxième lieu, elle court le risque de requalification en marché public des conventions signées en application du programme partenarial, en raison du lien entre le niveau de subventionnement et le degré d'intérêt des financeurs au programme partenarial.

Ce risque est d'ailleurs réel pour les agences d'urbanisme, car l'inscription des missions dans le programme partenarial ne saurait exonérer les conventions passées entre les collectivités territoriales et les agences d'urbanisme des règles européennes en matière de commande publique dès lors qu'elles n'entrent pas dans le champ de la quasi-régie, le critère du contrôle analogue n'étant pas rempli (Cour Administrative d'Appel de Bordeaux 19 mars 2002, n° 98BX002208).

Ainsi, en inscrivant l'essentiel de son activité au titre du programme partenarial, l'AGURAM permet aux membres adhérents de s'exonérer de l'application des règles de la commande publique et des règles d'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée et s'assure de financements certains hors mise en concurrence.

3.3. La procédure budgétaire

Le projet de budget est élaboré par la directrice puis présenté au président, à partir des éléments connus ou prévisibles, qui constitueront les axes de travail de l'agence pour l'année à venir. Le projet est ensuite soumis au conseil d'administration, puis approuvé par l'assemblée générale.

L'adoption du budget prévisionnel intervient lors de l'assemblée générale du premier semestre suivant la clôture de l'exercice N-1 et concomitamment à la délibération sur le programme d'études de l'année afférente. Cependant, le lien entre le contenu du programme partenarial et le budget prévisionnel n'apparaît pas clairement, puisque le programme partenarial ne comporte explicitement aucune référence à la notion de coût. Le président de l'agence a fait valoir les dispositions des circulaires précédemment citées. Cependant, il est rappelé que ces circulaires ne sont applicables qu'à la subvention de l'Etat. Au surplus, même si la circulaire de 2006 rappelle que « *les contributions (cotisations, subventions, participations financières ...) allouées aux agences ne constituent pas un prix, c'est-à-dire*

qu'elles ne sont pas la contrepartie directe de prestations au bénéfice d'un ou de certains de leurs membres », cette disposition n'exonère pas l'agence d'une prévision des coûts dans le cadre de sa préparation budgétaire.

Chaque membre adhérent est consulté afin de définir le niveau de son financement, le degré de priorité de l'étude et ainsi opérer des arbitrages par rapport aux moyens de l'agence. Cependant, l'agence et ses adhérents n'ont pas défini de règle objective de priorisation des missions. Cette consultation des membres adhérents intervient au cours de l'année, avant ou après l'approbation du budget par l'assemblée générale.

Concrètement, la préparation budgétaire s'opère de plusieurs manières, en fonction de la nature des missions. Pour les études relevant des missions d'assistance technique et des missions d'observations, l'évaluation financière repose sur un coût forfaitaire, à partir des missions similaires antérieures. Pour les missions plus ponctuelles, deux méthodes existent : soit le montant est déterminé par le maître d'ouvrage, soit le montant est déterminé après négociation entre le maître d'ouvrage et l'AGURAM sur la base d'un devis.

En cas de dépassement du temps de travail prévu par la direction de l'agence, des négociations sont engagées avec le membre adhérent concerné afin d'étaler la mission sur plusieurs exercices, de supprimer une étude jugée secondaire, ou très exceptionnellement, d'établir un avenant à la convention initiale ».

3.4. Le système de pilotage et de contrôle interne

Il n'existe pas de système formalisé de pilotage et de contrôle interne. Le suivi de l'avancement des travaux par les directeurs d'études ne saurait en tenir lieu.

Si des réunions de suivi sont régulièrement organisées au cours de l'année avec Metz Métropole et avec la ville de Metz selon une périodicité semestrielle, il n'existe pas de tableau synthétique infra annuel formalisé du degré d'avancement des travaux ou de document d'évaluation des productions. Or, les articles 9 et 11 des conventions de financement types signées avec les membres adhérents intéressés par le programme partenarial prévoient des sanctions en cas de non-réalisation ou de réalisation partielle du programme de travail objet de la convention, via le remboursement total ou partiel de la subvention versée par le contributeur à l'agence.

Le niveau de report du programme partenarial de l'année N sur l'année N+1 n'apparaît de manière formelle que dans le rapport d'activité.

La chambre recommande l'élaboration d'outils de suivi infra annuels.

3.5. Les organes de réflexion, de suivi et d'études de l'agence

Face aux enjeux liés au positionnement de l'agence sur des dossiers stratégiques (notamment le SCOTAM), à la création du Sillon Lorrain et aux problématiques transfrontalières, l'AGURAM a engagé à partir de 2009 des démarches de réflexion et d'études sur ses missions et son positionnement. Cependant, ces démarches n'avaient pas abouti ou elles n'avaient pas encore donné lieu à une analyse formalisée en 2013.

A titre d'exemple, une commission sur le positionnement de l'agence et l'évolution de ses missions a été créée à l'issue du conseil d'administration du 16 décembre 2008 ; elle est mentionnée au Conseil d'Administration du 26 mai 2009 (Point 1). Toutefois, cette commission ne s'est jamais réunie, la réflexion a été engagée par le bureau conjoint AGURAM/ADUAN du 23 septembre 2011.

Des rencontres avec les maires des communes membres de Metz Métropole ont eu lieu au cours du deuxième semestre 2011 dans le cadre de la refonte du projet d'agence de 2009. Quatre grands enjeux avaient été identifiés : la réévaluation du positionnement de l'agence comme lieu de ressources, d'expertise, d'analyse et de médiation, l'identification d'un territoire d'ancrage, le développement de partenariats pluriannuels afin de pérenniser le financement et le renforcement des synergies avec les agences de la région. Cependant, la refonte du projet d'agence, évoquée à nouveau lors de l'assemblée générale du 20 juin 2012, n'a toujours pas abouti. Le positionnement de l'AGURAM vis-à-vis de ses financeurs n'a pas non plus été formellement défini.

Des groupes de travail « rationalisation » et « performance » ont été créés par le bureau conjoint AGURAM/ADUAN du 25 septembre 2012. Ils n'ont pas encore produit de rapport sur ces thématiques.

La charte de coopération entre les trois agences d'urbanisme de Lorraine évoquée lors du bureau conjoint de 2011 n'a pas encore été rédigée.

Si les démarches engagées témoignent indéniablement de la réflexion sur ces sujets, ces problématiques n'ont pas encore donné lieu à des engagements formalisés entre l'AGURAM et ses partenaires

Au vu de ces éléments, la chambre recommande à l'AGURAM de mener à bien les réflexions engagées sur son fonctionnement, sa gouvernance et les modalités de coopération avec ses pairs. La reconfiguration des instances lors de l'assemblée générale extraordinaire du 25 juin 2014 et notamment la création d'un conseil d'administration « resserré » de 17 membres au lieu de 26, devrait permettre, d'après le président en fonctions jusqu'alors, d'aboutir sur ces questions.

4. LA SITUATION FINANCIERE

4.1. Les produits d'exploitation

Les produits d'exploitation se présentent comme suit :

- les cotisations des adhérents dont le produit a augmenté à la suite de nouvelles adhésions, étant précisé que la cotisation des membres a été fixée à 16 € tout au long de la période par les assemblées générales de l'AGURAM, conformément à ce que prévoient les statuts ;
- les produits des prestations de service qui représentent entre 0 % et 2,8 % des produits de fonctionnement et correspondent à des études vendues en 2010 et 2011 à l'Agence d'urbanisme de l'agglomération nancéienne (ADUAN), à l'Association « Aire Urbaine Metz Thionville Briey », et à l'Etablissement public foncier de Lorraine (EPFL) ;

- les subventions perçues au titre du programme partenarial qui représentent entre 95 % et 99,5 % des produits d'exploitation.

Les produits d'exploitation ont augmenté de 42,8 % entre 2007 et 2012. Cette progression a été régulière au cours de la période considérée, d'environ 250 000 euros par an, soit un taux moyen de progression annuel de l'ordre de 9,3 %. Elle correspond à l'augmentation des subventions versées au titre du programme partenarial, en raison notamment de l'augmentation du versement de l'Etat en lien avec les études relatives au Contrat de Revitalisation des Sites de Défense (CRSD).

Evolution des produits d'exploitation

	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution 2008/2012
Produits exploitation	2 267 266 €	2 507 804 €	2 803 598 €	3 016 748 €	3 237 520 €	+42.8 %
Cotisations	736 €	768 €	768 €	832 €	848 €	+15.2 %
<i>Part dans les produits exploitation</i>	3,2 %	3,1 %	2,7 %	2,8 %	2,6 %	
Subventions	2 240 280 €	2 495 968 €	2 673 599 €	2 919 183 €	3 219 259 €	+43.7 %
<i>Part dans les produits exploitation</i>	98,8 %	99,5 %	95,4 %	96,8 %	99,4 %	
Prestations de service	0 €	0 €	10 920 €	85 248 €	0 €	
<i>Part dans les produits exploitation</i>	0 %	0 %	0,4 %	2,8 %	0,0 %	

Source : comptes de l'agence

4.1.1. Les charges d'exploitation

	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution 2008/2012
Charges d'exploitation	2 305 042 €	2 724 505 €	2 800 418 €	2 851 210 €	2 991 606 €	29,8 %
Charges de personnel	1 758 786 €	2 069 687 €	2 118 146 €	2 163 737 €	2 188 888 €	24,5 %
<i>Part charges personnel</i>	76,3 %	76,0 %	75,6 %	75,9 %	73,2 %	

Source : comptes de l'agence

Le poids des dépenses de personnel est élevé, comme pour la plupart des agences.

Si elles augmentent sensiblement en valeur, leur part dans l'ensemble des charges évolue peu.

Les effectifs sont stables sur la période, et s'élèvent à 35 personnes en 2012. 67% de l'effectif est dédié à la fonction opérationnelle.

	2008	2009	2010	2011	2012
Fonction support	12	13	12	12	12
Fonction opérationnelle	23	22	23	24	24
Effectif total	35	35	35	36	36
Part opérationnel	66 %	63 %	66 %	67 %	67 %

Au 31 décembre 2012, fin de la période de contrôle, 35 agents bénéficiaient d'un contrat à durée indéterminée. Les salariés ne relèvent pas d'une convention collective mais des accords internes de 1976. Le salaire net moyen, hors cadre dirigeant et recrutement en cours d'année, s'établit à environ 20 000 € par an. Il s'établit à 27 000 € par an après prise en compte des salaires des cadres dirigeants.

Les charges locatives ont légèrement augmenté à la suite du déménagement de l'AGURAM en 2009, de 142 000 € (2008) à 174 000 € environ (2012), leur part dans les charges d'exploitation est toutefois stable (environ 6 %).

4.1.2. Les résultats de l'association

Le résultat d'exploitation est négatif pour les exercices 2008 et 2009. Le déficit d'exploitation trouve essentiellement son origine dans l'absence de notification des fonds de l'Etat (CRSD) d'un montant de 150 000 € au cours de cet exercice ainsi que dans la non-réalisation d'un contrat extérieur pour un montant de 80 000 €.

Evolution de l'excédent brut d'exploitation et du résultat d'exploitation

	2008	2009	2010	2011	2012
Excédent brut exploitation	-8 318 €	-187 942 €	45 718 €	292 245 €	258 744 €
Résultat exploitation	-37 776 €	-216 701 €	3 180 €	278 038 €	245 066 €

Source : Comptes de l'agence

Ce risque de non-encaissement des subventions est toutefois exceptionnel dès lors que les articles 6 des conventions relatifs aux modalités de paiement prévoient les modalités de versement des subventions, soit mensuellement (Metz Métropole), soit avec un acompte de 50 % au cours du premier trimestre et un solde en fin d'année pour la plupart des conventions.

Compte tenu de la rigidité des dépenses (dépenses de personnel), un écart même minime entre la prévision de recettes et son exécution peut conduire à un résultat d'exploitation négatif.

4.1.3. Conclusion sur la situation financière

A l'exception de l'exercice 2009, la situation financière de l'AGURAM examinée à partir des comptes de résultat a évolué favorablement.

Toutefois, l'AGURAM pourrait connaître une baisse des subventions.

D'une part, les subventions versées par le Syndicat Mixte du SCOTAM, à compter de 2014, date d'approbation du SCOTAM, pourraient diminuer, même si des missions de suivi pourraient être confiées à l'AGURAM, une fois le SCOTAM approuvé.

D'autre part, les fonds de l'Etat au titre du CRSD de l'agglomération de Metz devraient cesser à compter de 2015, date d'expiration du contrat.

Or, ces deux financements ont représenté environ 15 % des subventions versées en 2012.

A niveau de dépenses de fonctionnement constant, la diminution de ces subventions pourrait, si elle ne s'accompagne pas de nouvelles sources de financement, conduire à une dégradation du résultat d'exploitation de l'AGURAM.

Plusieurs pistes d'extension des recettes avaient été identifiées lors du conseil d'administration du 24 janvier 2011, telles que la détermination du montant des cotisations (aujourd'hui de 16 €) au prorata du nombre d'habitants, la sollicitation de nouveaux financeurs, l'ajustement au réel du budget des études par la signature d'avenants. Elles n'ont néanmoins pas abouti.

La chambre recommande à l'agence d'engager activement une réflexion sur la diversification de ses sources de financement.

5. RECOMMANDATIONS

1. Définir avec les membres et formaliser les critères d'inscription des missions au programme partenarial
2. Définir les critères d'appréciation de l'intérêt collectif
3. Revoir les modalités de financement
4. Elaborer des outils de suivi infra-annuels
5. Formaliser avec les financeurs le positionnement de l'agence et l'évolution de ses missions

Evolution de la représentation au sein des instances de l'AGURAM

	Statuts de 1974	Statuts de 2002	Statuts de 2004	Statuts 2008
Assemblée générale	Collège de l'administration	État	État	Collège des membres de droit
	-DDE	Préfet	Préfet	3 représentants désignés par le Préfet
	- DDA	DDE	DDE	Collège des membres fondateurs
	-TPG	DDA	DDAF	MM : 20
	-Inspecteur d'académie	TPG	TPG	Marly, montigny lès Metz, Woippy : 2
	-DASS	Inspecteur d'académie	Inspecteur d'académie	Metz : 6
	-Conservateur bâtiments France	DASS	DASS	Autres communes membres MM : 1 chacune
		Service dépt. Architecture	Service dépt. Architecture	
	Collège des élus			Collège des membres adhérents
	- en fonction de la population de chaque commune	CA2M : 28	metz Métropole : 28	EPCI, autres collectivités: 1 ou 2 selon population
	- Metz a un nombre de représentants égal à la moitié de la totalité	Marly, Montigny et Woippy : 3, et Metz : 11	Montigny et Woippy : 3, et Metz : 11	Communes : 1 chacune
	Collège de membres associés	Collectivités non membres de la CA2M : 2	Collectivités non membres de la MM : 2 chacune	
Conseil d'administration	Metz : 4	CA2M : 14	MM : 7	MM : 8
	Montigny lès Metz : 3	Communes : 16	Communes MM : 7	Communes MM : 8
	Autres communes : 2	Préfet	Communes non membres MM : 1	EPCI/communes adhérents : 7
	DDE	DDE	Préfet	Préfet
	DDA		DDE	Communes membres d'EPCI adhérents : 2
				Communes hors EPCI adhérents : 2
				Association/organisme socio-pro : 1

Source : AGURAM

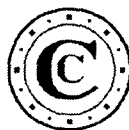
Annexe n°2

Composition de l'assemblée générale et du conseil d'administration en 2012
(En nombre de sièges)

	AG	Part	CA	Part
<i>Metz Métropole</i>	20	26%	8	30%
<i>Communes membres de Metz Métropole</i>	49	54%	8	30%
TOTAL MM +communes	69	80%	16	60%
CCPOM	2	2%	1	4%
CC Maizières	2	2%	1	4%
CC Val de Fensch	2	2%	1	4%
SCOTAM	2	2%	1	4%
CC Sillon mosellan	2	2%	1	4%
CC Val de Moselle	1	1%	1	4%
SIEAFI	1	1%		0%
EPFL	1	1%	1	4%
Thionville	1	1%	1	4%
CR de Lorraine	2	2%	1	4%
Université	1	1%		0%
Etat	3	3%	1	4%
TOTAL	89	100%	26	100%

Source : AGURAM

Chambre régionale
des comptes
Champagne-Ardenne,
Lorraine



Réponse de MM. Bruno VALDEVIT et Henri HASSER,
par lettre enregistrée au greffe le 1^{er} décembre 2014



AGENCE D'URBANISME D'AGGLOMERATIONS DE MOSELLE

Agence d'Urbanisme d'Agglomérations de Moselle / Immeuble Ecotech / 3 rue Marconi / 57070
 METZ / mail : contact@aguram.org / tél. : 03 87 21 99 00 / fax: 03 87 21 99 29 /
www.aguram.org /
 n° SIRET 301 574 497 00030 - code APE 7111 Z

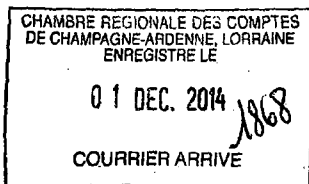
Metz le 28 novembre 2014

Affaire suivie par Marie-Hélène METZINGER-NICOLAY
 Pôle Ressources et Communication
 MHMN/563
 Objet : rapport d'observations définitives du 28 octobre 2014

Monsieur Dominique ROGUEZ
 Président de la

Chambre Régionale des Comptes de
 Champagne-Ardenne, Lorraine
 Place Jeanne d'Arc
 BP 599

88021 EPINAL CEDEX



Monsieur le Président,

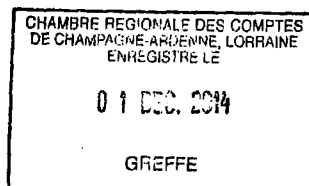
Par courrier en date du 28 octobre, vous nous avez adressé le Rapport d'observations définitives issu de la vérification des comptes et de l'examen de la gestion de l'Agence d'Urbanisme d'Agglomérations de Moselle au titre des exercices 2008 à 2012.

Nous vous prions de trouver ci-joint notre réponse à ce Rapport d'observations définitives, ces deux documents constituant le dossier définitif qui sera communiqué aux différentes instances compétentes.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre considération distinguée.

La Président

 Bruno VALDEVIT



Le Président
 en exercice sur la période examinée

Henri HASSER

P.J. : Réponse de l'AGURAM au Rapport d'observations définitives



Metz le 27 novembre 2014

REPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DU 28/10/2014

Le rapport d'observations définitives adressé par la Chambre Régionale des Comptes Champagne-Ardenne, Lorraine au Président de l'AGURAM met en évidence le caractère satisfaisant des comptes de l'AGURAM et de la gestion financière de l'association. L'essentiel des éléments mis en exergue et ouvrant à des recommandations relèvent davantage de la stratégie et des orientations politiques qu'il conviendrait d'impulser que des indications de nature à consolider la bonne qualité de sa gestion.

Sur la représentation des adhérents et l'indépendance de l'AGURAM

La Chambre Régionale des Comptes Champagne- Ardenne, Lorraine use de calculs purement statistiques pour arguer d'une supposée dépendance excessive de l'Agence à l'égard de la Communauté d'Agglomération de Metz Métropole en additionnant les représentants de l'agglomération aux représentants de chacune des communes adhérant à cette collectivité. Il est pourtant manifeste, et les délibérations du Conseil de Communauté de Metz Métropole en témoignent, que les intérêts de chacune des communes de l'agglomération ne rejoignent pas systématiquement ceux de Metz Métropole.

Il est évident que les besoins, préoccupations et attentes de chaque commune prise (et représentée) individuellement, parmi lesquelles des communes rurales, des communes urbaines et la ville de Metz, sont par nature différents d'une commune à l'autre mais aussi entre chacune de ces communes et la Communauté d'Agglomération de Metz Métropole. Il est donc injustifié de faire valoir la représentativité de Metz Métropole à travers un cumul des représentants de celle-ci ajoutés aux représentants des différentes communes comme s'il s'agissait d'une seule et même entité. Les 48 représentants des communes de Metz Métropole et 8 délégués au Conseil d'Administration ne peuvent en aucun cas être globalisés –et en premier lieu ceux de la ville de Metz- chaque entité ayant légitimité à défendre et promouvoir ses propres intérêts. L'amalgame entre ces collectivités ne peut donc pas être avancé comme une preuve de la prépondérance de Metz Métropole au sein des instances de l'AGURAM.

En effet, en 2012, l'Assemblée Générale compte 89 membres représentant 55 adhérents différents et le Conseil d'Administration en compte 26. De ce fait, 20 représentants de Metz Métropole représentent donc 22,47 % des sièges à l'Assemblée Générale et non 80%. De la même façon, les 8 représentants de Metz Métropole au Conseil d'Administration représentent 30,77 % de ses membres.

Sur les critères d'inscription des missions au programme partenarial

La Chambre Régionale des Comptes Champagne- Ardenne, Lorraine écrit que *« L'agence n'a pas défini de critères objectifs d'inscription des missions au programme partenarial. »*. Or, l'Agence a bien défini, mais n'a pas formalisé, ces critères objectifs d'inscription des missions au programme partenarial.

La Chambre Régionale des Comptes Champagne- Ardenne, Lorraine objecte également que *« ces circulaires ne sont applicables qu'à la subvention de l'Etat. »*. Le contenu même de ces circulaires, la circulaire en cours d'écriture en novembre 2014 ainsi que la convention entre l'Etat et la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme en cours de renouvellement démontrent le contraire en définissant les exigences auxquelles doivent répondre les agences d'urbanisme pour bénéficier, non seulement des subsides de l'Etat, mais de leur statut spécifique.

« La chambre recommande également à l'agence de définir, avec ses membres, les critères d'inscription des missions au programme. ». L'Agence souligne qu'elle tient compte de multiples critères pour construire le programme partenarial intégrant les différentes missions :

- Développer l'observation territoriale mutualisée et les approches prospectives
- Affirmer un positionnement stratégique et contribuer à bâtir une vision communautaire
- Développer l'implication sur les territoires élargis, et contribuer à construire l'inter-territorialité
- Conforter la transversalité, et la coordination des politiques sectorielles
- Renforcer une expertise innovante, en termes d'outils et de démarches,
- Favoriser leur diffusion et l'animation des débats

La Chambre Régionale des Comptes Champagne- Ardenne, Lorraine écrit que *« Cependant, le lien entre le contenu du programme partenarial et le budget prévisionnel n'apparaît pas clairement puisque le programme partenarial ne comporte explicitement aucune référence à la notion de coût. »*. Les circulaires de 2006 et 2009 sont claires sur ce point :

Circulaire du 26 décembre 2006 : *« Les contributions (cotisations, subventions, participations financières...) allouées aux agences ne constituent pas un prix, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas la contrepartie directe de prestations au bénéfice d'un ou de certains de leurs membres. »*. Et il est clair ici qu'il n'est pas seulement question de l'Etat.

Circulaire du 26 février 2009 : *« Les activités correspondant au programme partenarial sont des activités propres de l'agence dont les résultats lui appartiennent et ne constituent en aucun cas des prestations au profit de ses membres.... »*.

Il est donc clairement affirmé et réaffirmé que les membres des agences financent un programme partenarial et non des prestations individualisées. Sur ce point, l'AGURAM s'efforce de construire son programme partenarial le plus tôt possible afin qu'il puisse être approuvé dans sa globalité par chacun de ses membres. L'Agence reste dépendante des échéances s'imposant aux différentes collectivités.

Sur la notion d'intérêt collectif

La Chambre Régionale des Comptes Champagne- Ardenne, Lorraine souligne que *« certaines études ne semblent pas, par nature, intéresser l'ensemble des membres adhérents »*, suggérant que cela est indispensable pour une inscription au programme partenarial. Cela ne constitue pas un critère déterminant d'inscription au programme partenarial. Ce qui est essentiel, c'est que l'ensemble des

études, c'est à dire le programme partenarial globalement, réponde à des enjeux intéressants l'ensemble des membres et à des besoins de connaissance partagés. Le programme partenarial doit être d'intérêt collectif, ce qui est justifié par le thème, le périmètre, la méthode ou encore le caractère expérimental (circulaire 2006).

De même, la phrase citée dans le rapport : « *Le programme partenarial est défini comme la synthèse des besoins de connaissance de chacun de ses membres et de l'identification des demandes et enjeux intéressant l'ensemble des adhérents.* » s'inspire de la circulaire du 26 février 2009 relative aux agences d'urbanisme, dans son paragraphe concernant le programme partenarial d'activités, qui précise effectivement : « Ce programme [partenarial] répond à des enjeux intéressant l'ensemble des adhérents et à des besoins de connaissances partagées. ».

Elle apparaît dès 2001 dans la circulaire UHC/MA2/28 no 2001-83 du 12 décembre 2001 relative à la présence des services de l'Etat au sein des agences d'urbanisme et aux conditions et modalités de leur financement : « Ce programme résulte de la synthèse des besoins de connaissance de chacun des membres et de l'identification des demandes et enjeux intéressant l'ensemble des adhérents. ». Cette phrase précise clairement que ce sont les enjeux qui relèvent d'une communauté d'intérêt des membres et non les productions elles-mêmes qui sont supposées intéresser tous les membres. La circulaire de 2006 souligne d'ailleurs expressément que « Dans ce cadre, il faut considérer le programme partenarial dans sa globalité et non pas par rapport à chaque étude le composant ».

La loi ALUR du 24 mars 2014 modifiant l'article L 121-3 du code l'urbanisme, contribue encore à préciser et à élargir les missions des agences :

- « 1° suivre les évolutions urbaines et de développer l'observation territoriale ;
- 2° 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° préparer les projets d'agglomération métropolitains et territoriaux, dans un souci d'approche intégrée et d'harmonisation des politiques publiques ;
- 4° contribuer à diffuser l'innovation, les démarches et les outils du développement territorial durable et la qualité paysagère et urbaine ;
- 5° d'accompagner les coopérations transfrontalières et les coopérations décentralisées liées aux stratégies urbaines ».

Ces éléments viennent conforter le contenu du programme partenarial en ce qu'il répond aux besoins de connaissance visant la mise en œuvre des politiques diverses citées ci-dessus.

Plus spécifiquement, l'analyse du contenu des programmes de l'AGURAM par la Chambre Régionale des Comptes Champagne-Ardenne, Lorraine appelle plusieurs précisions de la part de l'Agence.

Si l'essentiel de l'activité annuelle de l'Agence relève du programme partenarial, cela s'explique par le fait que plusieurs adhérents trouvent intérêt à chacune des missions ou productions réalisées par l'Agence. »

Exemples de missions

La Chambre Régionale des Comptes Champagne- Ardenne, Lorraine revient notamment, pour fournir des exemples concrets, sur des missions dont elle met en cause l'intérêt collectif. Aussi, l'Agence rappelle les considérations qui justifient le caractère partenarial de ces missions spécifiques:

L'ancien dépôt de bus de l'avenue de Blida

De par sa localisation et son ampleur, ce site est extrêmement stratégique à l'échelle de toute l'agglomération messine, et non pas pour la seule ville de Metz. Il nécessite une réflexion qui dépasse les seuls enjeux communaux et trouve une lecture logique à la lumière des différentes démarches engagées à l'échelle de l'agglomération (PLH, PDU,...).

Diagnostic urbain du quartier de la Grange aux Bois

Il est clair que cette étude concerne au premier chef la Ville de Metz. Mais elle s'inscrit dans la déclinaison des études à prendre en compte tant dans le projet de ville (Metz) que dans le projet d'agglomération (Metz Métropole). Elle est également au carrefour des réflexions sur le PLH et des questions de déplacement abordées dans le PDU. A ce titre, elle intéresse Metz et Metz Métropole. Mais cette étude interroge également les liens avec les communes limitrophes, en particulier celles concernées par le pôle de Mercy, au premier rang desquelles Ars- Laquenexy.

Etude diagnostic sur le stationnement dans le quartier de Borny

L'étude s'inscrit dans la stratégie de désenclavement d'un quartier ANRU en lien avec le passage de la ligne de bus à haut niveau de service Mettis au cœur du quartier et avec l'implantation d'un équipement culturel de niveau métropolitain (la Boîte à Musique). Il s'agit d'une assistance technique ponctuelle de l'AGURAM aux services de la Ville de Metz s'appuyant sur l'expérience acquise par l'Agence dans ses travaux sur l'ensemble du territoire en matière de stationnement. Elle est au cœur des questions de déplacement abordées dans le PDU. A ce titre, elle intéresse Metz et Metz Métropole, en plus des services de l'Etat qui impulsent la politique de rénovation urbaine.

Périmètre territorial

La Chambre semble opposer l'intérêt collectif au nombre d'adhérents : bien au contraire, les membres qui ont rejoint l'AGURAM s'insèrent dans un dispositif dont les échelles multiples enrichissent réellement les travaux produits par l'Agence. Cela a été le cas des intercommunalités autour de Metz Métropole, du SCOTAM, du Conseil Régional de Lorraine, comme cela pourrait être celui du Conseil Général s'il décidait d'adhérer. En effet, le partenariat, c'est aussi permettre des articulations entre les échelles territoriales. Grâce à l'Agence, intercommunalités et communes peuvent partager la méthode et les enseignements qui en sont retirés. C'est bien au cœur de la vocation des agences d'élargir leur périmètre territorial. Aujourd'hui, le véritable sujet est la montée en puissance du bassin de vie, de l'interdépendance entre les territoires, et peu d'organismes d'études, offrent, comme l'Agence d'urbanisme, ce lieu de réflexion partagée, de confrontation des approches et d'harmonisation négociée de politiques publiques.

La Chambre suggérant également que « l'agence est confrontée à des difficultés d'arbitrage entre sa volonté de prendre en charge des thématiques d'ordre stratégique et la volonté de son principal contributeur de la voir poursuivre ses missions d'assistance technique communale auprès de ses communes membres.... », l'Agence précise qu'il ne s'agit pas de la volonté de l'AGURAM contre celle de Metz Métropole. L'AGURAM et Metz Métropole sont confrontées ensemble à des difficultés d'arbitrage entre une AMO stratégique et une assistance communale, et leurs choix sont partagés.

Sur le fonctionnement des instances

L'AGURAM tient à souligner, bien que cet aspect ait disparu du Rapport d'observations définitives, que c'est bien parce qu'elles s'interroge depuis plusieurs années sur les modalités de son fonctionnement et travaille en permanence à leur amélioration, que la modification des statuts intervenue le 25 juin 2014 a permis d'écarter certaines observations initialement formulées.

En effet, la fragilité des décisions du Conseil d'Administration liée à la nécessité d'atteindre un quorum n'avait pas manqué d'alerter les dirigeants qui ont décidé qu'il convenait de redéfinir ces règles de telle sorte qu'elles ne puissent conduire à un blocage de l'institution. Les statuts modifiés, approuvés en Assemblée Générale Extraordinaire le 25 juin 2014, répondent à cette préoccupation : le Conseil d'Administration resserré passe de 26 à 17 membres et devient un lieu de réflexion stratégique et de gestion au quotidien, tandis que l'Assemblée Générale est le lieu de toutes les décisions statutaires. L'organisation plus aisée des réunions du Conseil d'Administration, contribue à en améliorer la qualité de la réflexion.

La modification des statuts a supprimé les références au règlement intérieur de l'association sauf pour réserver la possibilité de l'élaborer si le besoin s'en faisait sentir.

Désormais l'Assemblée Générale et le Conseil d'Administration sont autorisés par les statuts à créer des commissions consultatives ou des groupes de travail pluridisciplinaires.

Au-delà de ces évolutions statutaires, l'AGURAM se soucie constamment d'améliorer ses méthodes de suivi et d'évaluation, répondant en cela de manière anticipée aux attentes de la Chambre Régionale des Comptes Champagne- Ardenne, Lorraine. Les années récentes ont d'ailleurs permis de progresser considérablement sur la qualité du suivi de l'administration de l'Agence dans toutes ses composantes.

Sur le positionnement de l'Agence

La Chambre observe : *« Face aux enjeux liés au positionnement de l'agence sur des dossiers stratégiques (notamment le SCOTAM), à la création du Sillon Lorrain et aux problématiques transfrontalières, l'AGURAM..... elles n'avaient pas encore donné lieu à une analyse formalisée en 2013. »*. Concernant les positions de l'AGURAM face à ces dossiers stratégiques, les démarches ont été menées avec conviction, conduisant à une mobilisation accrue et à des débats en Conseil d'Administration, notamment sur le SCOT et le PMSL. Il ne peut être écrit que les démarches *« n'avaient pas abouti »*. Elles ont effectivement alimenté les évolutions du partenariat avec le Syndicat Mixte du Schéma de Cohérence Territoriale de l'Agglomération Messine et le Pôle Métropolitain du Sillon Lorrain, traduites dans les conventions de partenariats avec ces partenaires.

La Chambre note *« qu'une commission sur le positionnement de l'agence et l'évolution de ses missions a été créée à l'issue du conseil d'administration du 16 décembre 2008.... Toutefois, cette commission ne s'est jamais réunie.... »*. Les instances dirigeantes de l'AGURAM, bien conscientes de cette situation, ont souhaité et obtenu une reconfiguration des instances plus propice à un travail de réflexion et d'orientations stratégiques, d'où la mise en place d'un Conseil d'Administration resserré lors de la dernière Assemblée Générale Extraordinaire. Le positionnement de l'Agence, son rôle en tant qu'outil mutualisé, sera ainsi plus aisément abordé par ses financeurs et ne sera plus tributaire d'un quorum parfois difficile à atteindre pour pouvoir travailler. Le nouveau Président aura ainsi en main les moyens de mener cette réflexion indispensable sur son fonctionnement, sa gouvernance et ses modalités de coopération à ce stade de l'existence de l'Agence.

Sur les modalités de financement

Les constatations relatives à la situation financière de l'AGURAM sont bien connues des instances de Direction. En effet, les sources et besoins de financement de l'association sont tributaires des décisions de l'Etat (financement annuel en constante diminution, CRSD en voie d'achèvement,...) mais également soumises aux aléas législatifs et réglementaires, telles l'obligation de prise en compte des lois Grenelle et ALUR dans les documents de planification ou le calendrier du SCOTAM par exemple.

Des travaux ont déjà été engagés en vue d'une réforme des règles de cotisation tant il est vrai que l'adhésion à l'AGURAM donne accès, en dehors du programme partenarial, à un fond de connaissances, une mémoire du territoire, dont la valeur excède bien largement les 16 € annuels demandés.

Il est cependant nécessaire de tenir compte des fortes contraintes des collectivités membres dans un contexte économique très complexe et les ajustements financiers devront faire l'objet d'analyses précises par les nouvelles instances.

Les négociations engagées en vue de l'élargissement à de nouveaux partenaires ne pourront, à elles seules, apporter une solution à la tension financière constatée.

D'une manière générale, sur les différentes recommandations, l'AGURAM, pour sa part, estime avoir procédé à des avancées suite à ses propres réflexions, ou, pour d'autres, signale avoir déjà engagé des démarches en ce sens. Elle est déterminée à poursuivre son travail de réflexion, de même qu'elle est résolue à s'entourer de garanties financières pour préserver son rôle d'outil mutualisé.