



MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT DURABLE

Positionnement d'une agence d'urbanisme dans les Alpes-Maritimes

Rapport n° 010359-01
établi par

Philippe SCHMIT (CGEDD)
avec la participation de Brigitte BARIOL-MATHAIS (Fédération nationale des agences d'urbanisme)

Juillet 2016



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Sommaire

Résumé.....	3
Introduction.....	5
1. L'ADAAM, une structure aux productions de qualité née de la mutation d'une agence des déplacements.....	6
1.1. Une agence née de la double problématique déplacements et aménagement créée pour favoriser la transversalité.....	6
1.2. Des freins constatés à un travail interterritorial.....	7
1.2.1. un travail interterritorial très limité.....	7
1.2.2. des ressources qui n'ont jamais progressé pour atteindre le niveau requis.....	8
1.2.3. une faible implication dans le « faire » a limité sa capacité d'action sur les territoires.....	8
1.3. Des productions de qualité mais peu diffusées et peu suivies.....	9
1.4. Un positionnement difficile dans un univers mouvant.....	10
2. Un déclin manifeste, une liquidation programmée.....	12
2.1. Une faible implication des collectivités locales.....	12
2.2. Une baisse récente des dotations.....	12
2.3. Des commandes externes peu conséquentes.....	13
2.4. Une liquidation programmée.....	13
3. Le besoin manifeste d'ingénierie territoriale transversale.....	15
3.1. Une ingénierie territoriale à réinventer.....	15
3.2. De nombreuses problématiques transversales insuffisamment prises en compte....	16
3.2.1. <i>Transports, coopérations métropolitaines, InterSCoT, changement climatique</i>	16
3.2.2. <i>Illustration avec la Ligne nouvelle LGV</i>	17
3.3. Le besoin d'élargir le champ de vision.....	18
4. Les options ouvertes aux décideurs, les propositions de la mission.....	19
4.1. Les conséquences de la fermeture de l'ADAAM.....	19
4.1.1. <i>La question du devenir des salariés et de l'actif de l'agence (observatoire, modèles des déplacements, réseau en PACA)</i>	19
4.1.2. <i>Les limites d'une ingénierie seulement intégrée aux EPCI</i>	19
4.1.3. <i>Le réseau des agences PACA sans appui dans les Alpes-Maritimes</i>	20
4.1.4. <i>Tous les élus manifestent le besoin d'une ingénierie transversale</i>	20
4.1.5. <i>Des besoins d'ingénierie à très court terme</i>	20
4.1.6. <i>L'enjeu d'une gouvernance rassemblant les exécutifs, l'État et les acteurs économiques</i>	21
4.2. Les hypothèses d'évolution.....	21
4.2.1. <i>La création d'une nouvelle agence d'urbanisme</i>	21
4.2.2. <i>La création d'une ingénierie de mission</i>	22
4.2.3. <i>L'enjeu d'étoffer l'offre de formation urbaine</i>	23
4.2.4. <i>Des choix à court terme</i>	23

Conclusion.....	24
Annexes.....	26
1. Lettre de mission.....	27
2. Liste des personnes rencontrées.....	29
3. Glossaire des sigles et acronymes.....	31

Résumé

La ministre chargée de l'urbanisme a été sollicitée par le préfet des Alpes-Maritimes en vue d'un audit de l'agence d'urbanisme des Alpes-Maritimes, l'agence de déplacements et d'aménagement des Alpes-Maritimes (ADAAM) et d'évaluation du besoin d'une ingénierie territoriale à l'échelle du département.

Une mission a été confiée pour ce faire à une équipe composée d'un membre du CGEDD et d'un membre désigné par la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU).

Dans les Alpes-Maritimes, les problématiques des déplacements, de la gestion de l'énergie, de l'évolution urbaine sur le littoral ou de la gestion des risques s'accroissent depuis plusieurs années. La diminution des moyens accordés à l'ADAAM a différé l'examen de ces questions et rendu plus complexe la recherche de solutions pertinentes. La montée en puissance de la métropole de Nice Côte d'Azur (NCA) pourrait dans l'avenir conduire les autres structures (EPCI notamment) à dépendre de son ingénierie.

Or, le besoin de connaissance et de solutions partagées entre tous les acteurs du territoire s'impose.

Au moment où la mission s'engageait auprès des nombreux acteurs qu'elle a rencontrés dans la présentation d'hypothèses en vue du développement de l'ingénierie partagée, elle apprenait que le président de l'ADAAM convoquait les instances de décision (bureau, conseil d'administration puis assemblée générale extraordinaire) en vue de la dissolution de la structure. La raison de la décision tenait notamment à la diminution des subventions accordées par la métropole et l'État à l'ADAAM ainsi que le départ de plusieurs membres.

Malgré cette nouvelle donne, la mission a tenu à poursuivre son expertise pour mieux appréhender la complexité du territoire de ce département connaissant une forte tension sur sa bande côtière, soumis aux lois Littoral et Montagne, frontalier avec l'Italie, englobant la Principauté de Monaco et dont l'une des caractéristiques est de disposer de six EPCI et d'une métropole aux limites territoriales étanches entre elles.

Deux options s'ouvrent donc aux élus : créer une nouvelle agence avec une gouvernance élargie et des moyens renforcés ou intégrer au sein d'une structure à créer des moyens partagés mais qui resteraient ceux de chaque EPCI.

Sans définir une stratégie à court terme pour conserver les outils mis en place par l'ADAAM et choisir entre les options proposées, les collectivités territoriales des Alpes-Maritimes perdraient des informations et des outils indispensables pour comprendre les dysfonctionnements du territoire. Ils se priveraient d'une capacité de peser au moment où les autres territoires de PACA contribueront activement aux réflexions engagées lors de l'élaboration des deux schémas régionaux, de planification d'une part et de développement économique d'autre part.

La mission recommande que le préfet des Alpes-Maritimes, commanditaire de l'audit, prenne rapidement l'initiative de réunir les présidents des structures intercommunales pour déterminer les modalités de mise en place d'une ingénierie partagée dans un département où l'absence de réflexion transversale poussée produit des dysfonctionnements sérieux et des pratiques peu respectueuses de l'environnement.

Liste des recommandations

1.La mission recommande au préfet des Alpes-Maritimes de réunir, conjointement avec le Président du Conseil régional, une conférence des présidents des exécutifs des EPCI, de la métropole et du conseil départemental afin de déterminer les modalités de mise en place d'une ingénierie transversale dépassant les limites territoriales des structures existantes pour s'intéresser aux sujets communs, aux enjeux transversaux.....23

2.La mission recommande de présenter aux acteurs du territoire en vue d'une décision à court terme deux solutions possibles pour répondre aux dysfonctionnements territoriaux constatés au sein du département et aux enjeux de gouvernance transversale qu'ils posent : création d'une nouvelle agence d'urbanisme ou mise à disposition de moyens d'ingénierie au sein d'une structure partagée.....23

Introduction

Par une lettre du 14 juin 2015, le préfet des Alpes-Maritimes sollicitait auprès de Mme la ministre du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité (MLETR) une mission d'audit sur l'ADAAM, et plus largement sur l'ingénierie territoriale dans le département. Le 2 octobre 2015, le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) sollicitait le vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) en vue de la désignation d'un expert pour assurer cette mission.

Le 30 octobre 2015, suivant les modalités mises en place pour les missions d'opportunité de création d'agences d'urbanisme par la note technique sur les agences d'urbanisme, la mission était constituée de Brigitte Bariol-Mathais, déléguée générale de la fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) et de Philippe Schmit inspecteur général de l'administration du développement durable au CGEDD. La mission était engagée en janvier 2016.

Les Alpes-Maritimes représentent un département à forts enjeux.



Le développement de la métropole de Nice Côte d'Azur¹ et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) s'est réalisé essentiellement le long du littoral en 7 structures orientées majoritairement selon l'axe littoral/arrière-pays.

Les interfaces et la transversalité entre territoires sont peu traitées

Les problématiques propres à chaque territoire mobilisent les élus et partenaires locaux (solidarités territoriales, mobilité au sein de chaque EPCI, relatif isolement des populations résidant dans l'arrière-pays...) qui tendent à s'isoler de leurs voisins.

Les questions strictement transversales comme les déplacements sur le littoral, la gestion des risques naturels, l'arrivée de la ligne à grande vitesse (LGV) ou encore les conséquences de la métropolisation ne sont que peu prises en compte.

¹ Créée par décret n°0242 du 17 octobre 2011 sur la base des dispositions de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et installée le 31 décembre 2011

1. L'ADAAM, une structure aux productions de qualité née de la mutation d'une agence des déplacements

1.1. Une agence née de la double problématique déplacements et aménagement créée pour favoriser la transversalité

L'Agence de déplacements et d'aménagement des Alpes-Maritimes (ADAAM) a été créée le 3 février 2004 sous la forme d'une association loi 1901 à partir d'une agence dédiée aux déplacements. Elle a été agréée en tant qu'agence d'urbanisme par le ministère chargé de l'équipement, le 3 mars 2005.

Ses membres fondateurs regroupaient l'État, le conseil général (devenu conseil départemental), la métropole de Nice Côte d'Azur (anciennement communauté urbaine Nice Côte d'Azur), la communauté d'agglomération de Sophia Antipolis, la communauté d'agglomération du Pays de Grasse, les communes de Mandelieu, de Cannes, du Cannet ainsi que la chambre de commerce et d'industrie (CCI).

Elle connaît ensuite un élargissement avec, à compter de 2009, l'arrivée comme membre de la Chambre des métiers et de l'artisanat, l'adhésion en 2010 de la communauté de communes du Pays des Paillons, celle en 2011 du syndicat mixte des transports Sillages² puis celle en 2014 de l'établissement public d'aménagement (EPA) de la Plaine du Var.

En 2015 et 2016, elle bénéficie d'un partenariat avec la région Provence-Alpes-Côte d'Azur qui confie un programme d'études au réseau régional des agences d'urbanisme. Des missions lui ont également été confiées par RFF.

Le conseil d'administration de l'agence est composé de deux représentants de l'État, de six représentants du conseil départemental, de six représentants de la métropole Nice Côte d'Azur, de deux représentants de la communauté d'agglomération Sophia Antipolis, d'un représentant de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse, d'un représentant de la communauté de communes du Pays des Paillons, d'un représentant de la Chambre de commerce et d'industrie, d'un représentant de la chambre des métiers et d'artisanat, d'un représentant de la chambre d'agriculture, de deux représentants de l'université de Nice Sophia Antipolis. Il compte également deux représentants de l'établissement public d'aménagement de la plaine du Var.

Le bureau de l'agence est composé d'un président, M. Louis Nègre, sénateur-maire de Cagnes-sur-Mer, désigné par la métropole Nice Côte d'Azur dont il est le 1^{er} vice-président, de trois vice-présidents. Le poste de premier vice-président est actuellement vacant, le titulaire n'ayant pas été désigné par le conseil départemental des Alpes-Maritimes. Les deuxième et troisième vice-présidences sont exercées respectivement par M. Jean Léonetti, député maire d'Antibes, désigné par la communauté d'agglomération Sophia Antipolis qu'il préside, Mme Janine Giletta, désignée par la métropole Nice Côte d'Azur. Le poste de secrétaire n'est actuellement pas pourvu. Il était traditionnellement réservé à un élu du bassin cannois. Le retrait des communes de ce secteur n'a pas donné lieu à une élection complémentaire pour pourvoir à cette fonction. Le poste de trésorier a été confié à M. Jean-Marie Ebel, désigné par la Chambre de commerce et d'industrie Nice Côte d'Azur, le trésorier adjoint est M. Gilbert Pibou désigné par la communauté d'agglomération du Pays de Grasse.

² réseau de transport du Pays de Grasse repris en totalité au 1er janvier 2014 par la communauté d'agglomération

Le cœur des missions de l'agence concerne l'observation, les politiques de déplacements, l'habitat, l'interSCoT, la pédagogie du développement urbain durable, mais l'agence n'intervient pas ou qu'exceptionnellement dans l'élaboration des SCoT, des PLU, ou des PLH...

Les productions de l'agence (observatoires, études...) sont reconnues comme étant de qualité par les membres. Elles sont en revanche insuffisamment communiquées, souvent à la demande des membres eux-mêmes, et sont donc peu connues, utilisées et valorisées.

Lors d'une assemblée générale extraordinaire (AGE) tenue le 30 Mai 2016, les membres de l'ADAAM ont décidé d'un commun accord de dissoudre l'association en octobre 2016. Leur décision est motivée par la perte par l'agence des moyens de remplir ses missions de manière satisfaisante après la baisse des dotations de plusieurs de ses membres. Dans l'intervalle, avant la cessation de son activité, il est prévu que l'agence finalise un certain nombre de dossiers en cours. Les missions prévues en 2016 relatives au réseau des agences de PACA feront l'objet d'une reprise par d'autres membres du réseau. Une procédure en vue du reclassement du personnel a été engagée par le président. Se pose également la question de la reprise des actifs de l'agence afin d'assurer leur continuité (observatoires, modèle de déplacement...)

1.2. Des freins constatés à un travail interterritorial

1.2.1. un travail interterritorial très limité

Alors que le département des Alpes-Maritimes connaît une forte pression pesant particulièrement sur sa partie littorale, les élus ont souhaité organiser la planification des grands territoires dans le cadre de cinq schémas de cohérence territoriale dont deux ont été approuvés (SCoT de Sophia Antipolis approuvé le 5 mai 2008 actuellement en révision, SCoT du Pays des Paillons approuvé le 29 juin 2011), trois sont en cours d'élaboration (SCoT de la Riviera française et de la Roya rassemblant 15 communes, le SCoT de l'Ouest des Alpes-Maritimes, 29 communes et le SCoT de Nice Côte d'Azur, 46 communes).

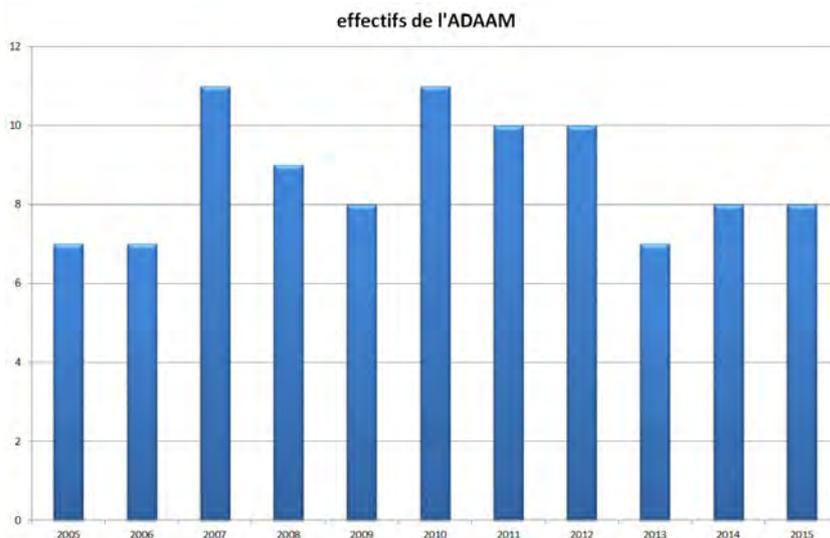
Le Syndicat mixte d'études et de programmation (SYMEP) de l'agglomération de Grasse/Cannes qui est en charge de l'élaboration du SCoT de l'Ouest des Alpes-Maritimes (227 844 habitants et 29 communes) n'est pas membre de l'agence. Avant la création de la métropole Nice Côte d'Azur le 1^{er} janvier 2012, le syndicat mixte de l'agglomération Nice Côte d'Azur (SYMENCA) n'était pas membre de l'ADAAM. Les trois autres SCoT sont portés par les communautés d'agglomération de Sophia Antipolis d'une part, de la Riviera Française, d'autre part et la communauté de communes du Pays des Paillons. Deux d'entre elles sont membres de l'ADAAM, mais la communauté d'agglomération de la Riviera Française (15 communes, 71 834 habitants autour de Menton) est restée en retrait.

Dans le domaine de la planification transversale, l'agence a cherché, en 2010, à l'invitation de l'État, à développer une démarche interSCoT essayant d'établir une charte entre établissements publics porteurs de SCoT ou chargés de leur élaboration. Toutefois, cette démarche n'a pu prospérer en raison du souhait de la plupart des élus du département de se concentrer sur leurs propres documents de planification.

1.2.2. des ressources qui n'ont jamais progressé pour atteindre le niveau requis

Après sa création, l'agence est restée une structure de petite taille (une dizaine de salariés) disposant de peu de moyens en comparaison des ressources des agences d'urbanisme sur des territoires dont la population est analogue.

A titre d'exemple les agences, dans les autres territoires métropolitains, disposent en moyenne plutôt de budgets situés entre 4M€ et 6M€ et d'équipes de 40 à 70 personnes. Les ressources financières de l'ADAAM (environ 1 M€) la rapprochent davantage d'agences d'aires urbaines moyennes (Avignon, Besançon, Longwy, Maubeuge, Mulhouse, Perpignan...).



Les effectifs moyens de l'ADAAM de 2005 à 2015 ont été de 8,7 ETP.

Le déficit de « taille critique » de l'ADAAM, en lien avec les ressources modestes qui lui ont été allouées, ont limité sa capacité d'expertise, sa capacité d'action et sa notoriété en lien avec les territoires.

1.2.3. une faible implication dans le « faire » a limité sa capacité d'action sur les territoires

Le relatif éloignement de l'ADAAM des collectivités locales et notamment des communes s'explique en partie par la nature des missions conduites par l'agence et par le fait que les EPCI disposent d'une ingénierie intégrée ou confient des marchés de maîtrise d'œuvre pour l'élaboration de PLU, de PLH, de SCoT ou de PCET.

L'ADAAM a montré quel pouvait être son apport à des démarches transversales comme le schéma départemental des déplacements ou le schéma départemental d'équipement commercial des Alpes-Maritimes. Elle est également intervenue auprès des collectivités territoriales (diagnostic socio-urbain des quartiers de l'Est de Nice en 2011, dossier de candidature du Quartier Notre-Dame à Nice dans le cadre du PNRQAD en 2010, expertise et projet territorial du Malvan en 2012, PLH de Cannes 2012/2014), ces études ont porté notamment sur le territoire de l'agglomération de Nice Côte d'Azur.

Certains élus en ont tiré le sentiment, évoqué à plusieurs reprises devant la mission, que l'ADAAM était principalement tournée vers la métropole. Les relations de l'agence aux territoires étaient, pour l'essentiel, réalisées avec les représentants techniques des EPCI, les maires et vice-présidents semblent avoir eu peu accès aux missions de l'agence avec laquelle ils n'entretenaient pas de relations directes.

Pourtant, bien des agences de même échelle ancrent leurs travaux dans la vie des collectivités locales qu'elles accompagnent en réalisant pour leur compte des diagnostics, des animations ou l'appui à l'élaboration de documents complets.

1.3. Des productions de qualité mais peu diffusées et peu suivies

L'ADAAM a depuis dix ans produit pour ses membres ou ses commanditaires des travaux de qualité.

Plusieurs études importantes méritent d'être signalées parmi les nombreux chantiers réalisés par l'ADAAM. La mission a pu les consulter :

sur les déplacements et la mobilité

- l'élaboration du « schéma multimodal des transports et des déplacements des Alpes-Maritimes de juin 2008 »,
- l'enquête « Ménages déplacements des Alpes-Maritimes » menée en 2009 a fait l'objet d'un rapport d'analyses en juin 2011,
- l'« administration et le perfectionnement du modèle multimodal des déplacements des Alpes-Maritimes » (2011-2014) et l'exercice de prospective conduit pour construire les scénarios 2020 et 2030 du modèle multimodal azuréen,
- l'étude « mobilité/déplacement sur l'O.I.N de la plaine du Var » de novembre 2015,
- l'étude sur « la connaissance des déplacements transfrontaliers par mode, origine, destination et nature des déplacements » de novembre 2015,

Sur l'aménagement commercial

- l'aménagement commercial a fait l'objet d'un investissement important de l'ADAAM en coopération avec la chambre de commerce et d'industrie aboutissant à l'élaboration du schéma départemental d'équipement commercial des Alpes-Maritimes 2005-2011,
- En 2015, l'ADAAM a produit un guide de bonnes pratiques pour un aménagement commercial durable. Il faisait suite à des réflexions menées de 2011 à 2013 dans le cadre d'un travail InterSCoT précisément sur la question du commerce,

sur l'enseignement supérieur

- le diagnostic de l'enseignement supérieur dans les Alpes-Maritimes de 2012,

sur le foncier et le logement

- la réalisation de l'atlas foncier pour le logement des Alpes-Maritimes de décembre 2011,

- PLH de Cannes 2012/2014,
- l'étude des besoins en logement de Sophia Antipolis (2012/2013), puis en octobre 2014, étude sur la vacance sur la CASA, étude Sophia 2030 « besoins en logements »,
- le travail mené en 2015 sur l'observation foncière avec les exemples de valorisation des données MAJIC (issues du cadastre),
- les réflexions engagées dans le cadre d'une convention avec RFF (désormais SNCF) sur l'accessibilité et la desserte des gares dans le cadre de la ligne Nouvelle Provence Côte d'Azur,

sur les études urbaines

- dossier de candidature du Quartier Notre-Dame à Nice dans le cadre du PNRQAD en 2010,
- diagnostic socio-urbain des quartiers Est de Nice en 2011,
- projet territorial du Malvan en 2012.

Notons également un travail inter-agences de la région PACA pour le compte de la DREAL en mars 2013 : l'« analyse des pratiques de déplacement des actifs métropolitains en PACA » ou encore dans un cadre assez voisin l'étude sur « la connaissance des déplacements transfrontaliers par mode, origine, destination et nature des déplacements » de novembre 2015.

1.4. Un positionnement difficile dans un univers mouvant

L'agence a dû répondre à des commandes dans un contexte difficile et mouvant. C'est ainsi que l'État a particulièrement sollicité l'ADAAM pour convaincre les maires d'implanter dans les communes concernées des aires permanentes pour l'accueil des gens du voyage. Si l'agence a effectué un diagnostic de cette problématique et examiné les solutions à y apporter, ce sujet est apparu comme clivant entre les élus et la structure même de l'agence, ressentie comme porteuse d'une politique publique à laquelle les élus locaux étaient peu nombreux à adhérer.

Dans un département qui comprend des communes très en retard sur les objectifs de rattrapage des 20 % minimum de logements locatifs sociaux (devenus 25 % avec la loi du 18 janvier 2013³), le travail de l'ADAAM sur la thématique du logement locatif social était également un point de clivage.

Les modifications territoriales intervenues depuis plusieurs années ont contribué à repositionner les acteurs sur des problématiques nouvelles. Ainsi, la création de la métropole Nice Côte d'Azur en 2012 a réduit les compétences du département sur un territoire très central sur le plan géographique. L'évolution des structures intercommunales a conduit à passer de 14 EPCI en février 2011 à 6 EPCI et une métropole à compter de 2013⁴. Après ces changements les EPCI disposent de

³ relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social

⁴ La commission départementale de coopération intercommunale du 9 décembre 2011 préconisait à l'époque la création de 7 EPCI. C'est dans l'ouest du département que les désaccords ont subsisté débouchant sur la création de la CA des Pays de Lérins (Cannes, Mandelieu – La Napoule) en plus de la CA du Pays de Grasse.

territoires très contrastés, en général une façade littorale étroite sur laquelle s'exerce la pression foncière et immobilière et un arrière pays plus rural, voire montagnard.

Enfin, la loi NOTRe du 7 août 2015 a, elle aussi, réduit les prérogatives du département sur l'aménagement du territoire en confiant deux compétences importantes à la région : l'économie et les transports interurbains et scolaires.

2. Un déclin manifeste, une liquidation programmée

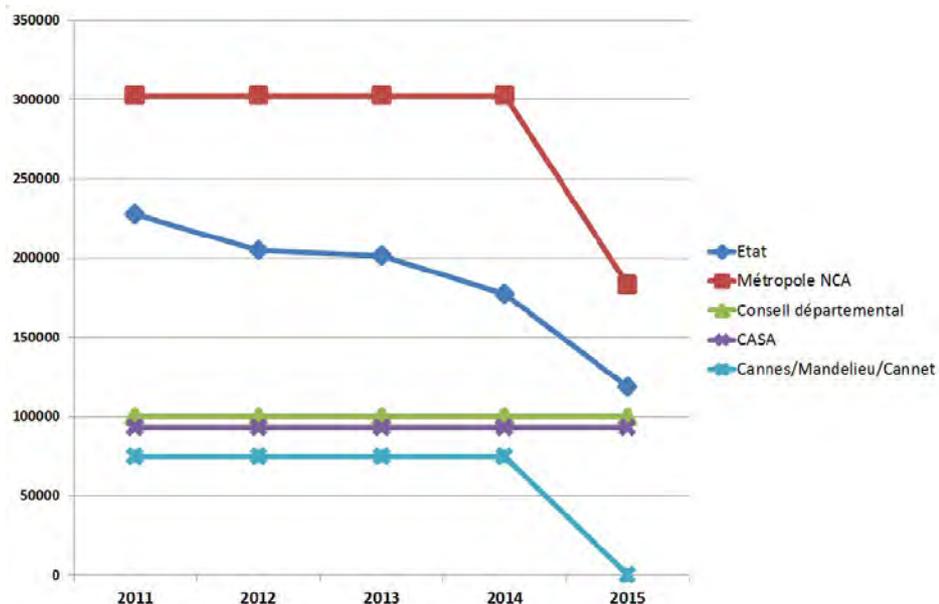
2.1. Une faible implication des collectivités locales

Depuis plusieurs années, la gouvernance de l'agence est perçue comme manquant de dynamisme dans un contexte d'incompréhension entre élus. Les EPCI membres voient l'agence comme l'outil de métropole, alors qu'à contrario la métropole la porte de moins en moins et développe ses propres outils. Le département a tendance à se recentrer sur des compétences et se questionne sur sa légitimité d'action en matière d'aménagement du territoire. En 2015, l'ADAAM a enregistré le retrait des villes de Cannes, de Mandelieu-La Napoule et de Le Cannet sans que la communauté d'agglomération du Pays de Lérins que ces communes viennent alors de former avec Mougins et Théoule-sur-Mer ne rejoigne l'ADAAM.

Les adhérents réduisent leurs moyens et dans le même temps sont parfois critiques sur la qualité ou les délais des travaux produits. Or la baisse des ressources a clairement affecté les conditions d'exécution des commandes.

2.2. Une baisse récente des dotations

La Métropole a réduit sa subvention de manière sensible entre 2014 et 2015. La dotation de l'État a elle-même été affectée par un mouvement de baisse depuis plusieurs années. Ces réductions des ressources limitent le potentiel d'action de l'agence qui, en dessous d'un certain seuil, n'est plus en capacité d'assurer efficacement ses missions d'observation, de transversalité, d'animation... Elle compte actuellement 7/8 salariés. Son budget 2015 est de 735 000 € (dont environ 118 000€ issus de l'Etat) .



évolution des recettes des principaux contributeurs de 2011 à 2015 source mission d'après les bilans financiers de l'ADAAM

La baisse des recettes de l'agence est relativement récente. En 2015, l'ADAAM enregistre le départ des trois villes du Pays de Lérins (perte de 74 800 € de recettes annuelles), la réduction de la subvention de la métropole Nice Côte d'Azur (baisse de 119 350 €), la diminution de la contribution de l'État de 58 594 €⁵.

Si les subventions des membres sont passées de 789 379 € en 2014 à 533 850 € en 2015, le budget de l'agence a bénéficié de recettes nouvelles liées à des commandes spécifiques de l'EPA et RFF (SNCF infrastructures) pour un total de 80 000 € et de la région PACA pour un total de 105 000 €.

2.3. Des commandes externes peu conséquentes

A l'exception de la commande de RFF au titre de l'accompagnement de l'arrivée sur le territoire des Alpes-Maritimes de la ligne LGV intitulée « ligne nouvelle Provence Côte d'Azur » et d'une mission effectuée en 2015 pour le compte de la région dans le cadre du réseau des agences de PACA, l'agence a consacré une grande partie de ses ressources à répondre à son programme partenarial.

De fait, l'ADAAM est restée longtemps centrée sur ses membres historiques. Elle a très peu développé (sauf très récemment) auprès d'autres acteurs du territoire la recherche de commandes qui auraient pu lui permettre de rester un acteur incontournable des réflexions sur le devenir d'un territoire en croissance soutenue.

De 2011 à 2014, les recettes issues de contributeurs n'étant pas membres de l'ADAAM n'ont pas dépassé 5 % de ses recettes totales. C'est seulement récemment que le partenariat avec l'EPA, la SNCF ou encore la région a permis de diversifier les ressources.

Or, dans un jeu fermé entre l'État, le département, la métropole et les EPCI, ce développement limité des missions hors des partenaires historiques fragilisait l'agence.

2.4. Une liquidation programmée

Le Conseil d'administration du 15 avril 2016 a décidé l'engagement de la procédure de dissolution de l'agence. Cette situation fait suite à une annonce de réduction de la subvention 2016 apportée par la métropole Nice Côte d'Azur et par le souhait qu'aurait exprimé le conseil départemental de réduire également sa contribution.

Les résultats annuels de l'agence n'ont cessé de se dégrader depuis 2011 traduisant ainsi une perte d'attractivité au profit d'une ingénierie intégrée aux collectivités locales ou aux EPCI ou par la tendance à passer par des bureaux d'études en commande directe avec le maître d'ouvrage.

La situation de l'agence accuse depuis 2014 des exercices déficitaires, elle dispose d'un fonds de réserve⁶ relativement correct.

La liquidation a été initiée par son président devant une situation qui ne lui laisse pas entrevoir de rebond possible aux activités de l'agence. Elle est fondée sur la préoccupation de pouvoir conduire les procédures de licenciement du personnel en

⁵ Après l'avoir déjà diminué de 24025 € entre 2014 et 2013.

⁶ Correspondant à 51 % de ses charges pour l'exercice 2015

mobilisant le fonds de réserve. L'assemblée générale extraordinaire du 30 Mai 2016 a acté la dissolution de l'association fin octobre 2016.

Cette disparition aura des conséquences néfastes sur de nombreuses politiques interterritoriales.

3. Le besoin manifeste d'ingénierie territoriale transversale

Le territoire apparaît très fragmenté entre la bande côtière très urbanisée, un hinterland montagneux très rural et des intercommunalités qui fonctionnent en « tranches napolitaines » le long du littoral avec un faible dialogue interterritorial.

D'énormes problèmes de déplacements sont constatés (axes engorgés, perspective lointaine d'amélioration des infrastructures...) comme une certaine concurrence de deux pôles d'activités : la Plaine du Var sur la Métropole (EPA avec de gros enjeux d'aménagement) et Sophia Antipolis sur la CA de Sophia Antipolis/Antibes. Des enjeux importants en matière d'urbanisme commercial sont constatés.

Le territoire connaît une forte pression urbaine (notamment touristique) mais une baisse démographique (due à une perte d'attractivité pour les jeunes actifs notamment du fait des difficultés d'accès au logement). Les acteurs économiques regrettent la fragmentation institutionnelle et les freins d'aménagement qui nuisent à l'attractivité du territoire, malgré ses indéniables atouts.

Les documents d'urbanisme portent de forts enjeux mais se heurtent à une culture peu propice à l'action intercommunale à l'exception de la métropole de Nice très intégrée qui développe en interne ses propres outils (urbanisme, habitat...).

La Côte d'Azur a un fort enjeu de positionnement dans l'espace régional (notamment dans sa relation avec Marseille) mais aussi dans la coopération transfrontalière avec Monaco, deux éléments clés pour son positionnement, notamment à l'international.

3.1. Une ingénierie territoriale à réinventer

Face à une agence d'urbanisme en voie d'essoufflement et des intercommunalités qui se dotent d'outils séparés, cette approche montre de très forts besoins et la nécessité aujourd'hui moins de « sauver une structure » dont la disparition est actée par ses membres, que de réinventer un nouvel outil, souhaité par la majorité des acteurs rencontrés qui puisse :

- construire une action transversale sur les grands enjeux (aménagement du territoire, urbanisme, déplacements, habitat, foncier,) voire aborder des thèmes plus larges (transition énergétique, patrimoine territorial, développement universitaire,) développer la prospective, approfondir l'action des SCoT et contribuer à faire vivre un interSCoT,
- positionner l'espace des Alpes-Maritimes dans la région PACA, développer les coopérations avec Monaco, contribuer au rayonnement de la Côte d'Azur,
- s'appuyer sur une gouvernance et un portage politique renouvelé (métropole et EPCI, région, département, monde économique et de l'aménagement...) autour de dossiers fédérateurs transversaux,
- structurer une équipe de mission renouvelée et disposer de ressources financières adaptées aux besoins.

3.2. De nombreuses problématiques transversales insuffisamment prises en compte

3.2.1. Transports, coopérations métropolitaines, InterSCoT, changement climatique

L'absence de vision et d'action transversale sur certaines problématiques pourrait s'avérer très préjudiciable aux Alpes-Maritimes. En effet, si l'ADAAM avait débuté un travail très intéressant de rapprochement des acteurs dans le cadre des réflexions InterSCoT, ce processus est aujourd'hui à l'arrêt ou presque.

Or de multiples sujets paraissent, selon les nombreux élus rencontrés par la mission, négligés ou évités alors qu'ils conditionnent en partie le devenir d'un territoire que l'on sait déjà fortement urbanisé et qui, au-delà des opérations structurantes en cours (notamment dans le cadre de l'opération d'intérêt national de la Plaine du Var), ne conservera son dynamisme que s'il réussit à faire prévaloir le traitement de questions qui dépassent le territoire de chaque EPCI.

Des missions données autour de dossiers fédérateurs transversaux sur la Côte d'Azur qui pourraient être :

- la contribution des Alpes-Maritimes au futur schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui sera piloté par la région PACA et sera prescriptif sur les documents d'urbanisme (SCoT, PLU) ;
- un projet de coopération métropolitaine sur la Côte d'Azur en lien avec les nouvelles politiques régionales autour de thèmes clefs comme les déplacements, la transition énergétique, l'action foncière et la mobilisation de foncier pour le logement, la valorisation du patrimoine notamment balnéaire... ;
- la perspective d'un pôle métropolitain. Ce sujet pourrait être prochainement d'actualité pour certains territoires des Alpes- Maritimes en fonction des politiques contractuelles et du futur SRADDET de la région PACA ;
- la coopération transfrontalière avec Monaco pour gérer notamment les flux de déplacements, les problèmes de logement des travailleurs frontaliers et les complémentarités et coopérations dans les fonctions métropolitaines ;
- les enjeux de déplacements et mobilité (une des missions cœur de l'ADAAM qui y a rencontré dans le passé ses meilleurs succès avec le schéma de mobilité). Aujourd'hui, la culture reste majoritairement celle du tout voiture et hormis dans la métropole d'une faible qualité des espaces publics (pédagogie, travail sur les usages...) ;
- face à des enjeux partagés sur le devenir de l'arrière-pays et à un besoin d'une mobilité efficace sur le littoral (dont le réseau de transport et notamment le réseau routier est fortement congestionné aux heures de pointe du matin et du soir et saturé encore davantage l'été venu), la complémentarité des réseaux devrait être mise en œuvre, mais peine à l'être faute d'une structure d'échange pour ce faire.
- la qualité urbaine, paysagère et patrimoniale avec la préparation d'une candidature au patrimoine mondial de UNESCO sur la Côte d'Azur (espaces publics, mobilité, espaces naturels, paysages, patrimoine territorial). Actuellement

envisagée sur Nice seule, la candidature pourrait gagner à être élargie pour davantage s'inscrire dans les critères actuels de l'UNESCO. Cela supposerait de construire un projet avec les EPCI voisins, voire Monaco ;

- la transition énergétique, climatique et la prise en compte des risques. La transition énergétique et climatique n'apparaît pas comme une préoccupation prioritaire des acteurs locaux (énergies renouvelable, adaptation au changement climatique, recul du trait de côte...). L'aménagement urbain durable et la prise en compte des risques semblent plutôt vus comme une figure imposée malgré l'acuité de ces enjeux sur le territoire ;

- la mutation des campus (avec de gros enjeux de structuration, de valorisation foncière de l'université) ;

- l'inscription de manière robuste des Alpes-Maritimes dans le réseau des agences d'urbanisme de PACA avec les agences d'Aix, Marseille, Toulon pour répondre à des missions d'échelle régionale (contribution au SRADDET, observation...) et favoriser la territorialisation des politiques régionales (par exemple dans les SCoT ou dans les politiques de mobilité). Une aide du réseau des agences pourrait être apporté à un nouvel outil dans les Alpes maritimes (mobilisation d'expertise, mutualisation d'outils, mise en réseau de l'observation) ;

- l'un des objectifs pourrait être également de construire un socle robuste d'observation sur des thèmes ciblés qui permette de mieux comprendre les phénomènes, d'anticiper de manière prospective (mobilité, habitat, foncier, voire transition énergétique...). En effet, l'observation dans les Alpes-Maritimes est peu structurée. Le point fort de l'ADAAM était incontestablement l'observation de la mobilité mais il faut en accroître les moyens pour être à la hauteur des enjeux (modèle de déplacement). Actuellement la Métropole s'apprête à se doter en interne d'un observatoire de l'habitat mais l'intérêt serait de mesurer les évolutions de manière plus large que le seul territoire de la métropole. Par ailleurs, le besoin manifeste d'un observatoire foncier (pour suivre les prix du marché et identifier les gisements fonciers pour le logement) est avancé par de nombreux élus.

Enfin, la transversalité dans les approches permettrait d'offrir un lieu d'échange, de pédagogie entre les acteurs du territoire et, en premier lieu, les élus locaux pour faciliter la prise de décision et la recherche de consensus.

3.2.2. Illustration avec la Ligne nouvelle LGV

Alors que la réalisation de la LGV PACA a échoué sur un positionnement des collectivités locales qui n'a pas permis la réalisation d'une ligne à grande vitesse compte tenu des exigences en matière de dessertes, un nouveau projet de ligne nouvelle empruntant davantage le réseau existant est en cours d'élaboration.

Le projet vise notamment dans le secteur de Nice à dé-saturer le nœud ferroviaire azuréen en prévoyant deux voies nouvelles et deux gares nouvelles, l'une à l'aéroport de Nice et l'autre dans l'ouest des Alpes-Maritimes. L'agence est très peu mise à contribution. Alors que sa force a longtemps résidé sur les déplacements, les EPCI et communes ne l'ont pas placée au centre de la réflexion sur les conséquences de l'arrivée de la LGV et sur les réflexions relatives aux futures gares. Cette situation

étonne dans la mesure où l'agence avait été très impliquée dans les réflexions et la production de cahier d'acteurs dans le cadre du projet de LGV PACA.

RFF (SNCF) a commandé en 2015, pour un budget global de 105.000 €, une étude spécifique à l'ADAAM relative à la ligne nouvelle.

Les déplacements transversaux restent un enjeu clef non résolu et une question ouverte.

3.3. Le besoin d'élargir le champ de vision

Les évolutions au sein de la sphère publique locale, les projets de LGV comme la saturation des réseaux routiers et la tension pesant sur les collectivités locales en matière de logement appellent une approche de ces problématiques sur un large territoire qui en plus des EPCI et de la métropole des Alpes-Maritimes intégrerait la Principauté de Monaco dont les préoccupations portent également sur les transports et le logement des actifs qui rejoignent la principauté pour y travailler.

Les premiers contacts de la mission avec des responsables de la Principauté en charge des questions d'aménagement et de prospective montrent un besoin partagé avec les territoires voisins français. La multitude des échanges bilatéraux entre la Principauté et les collectivités mais aussi la complexité des relations inter-étatiques justifient là encore de rechercher la participation commune à une structure souple permettant de favoriser la régulation entre les décideurs.

La région italienne de Ligurie pourrait également être sollicitée pour examiner les modes de coopération transfrontalière. Au sein de la région PACA, des échanges pourraient être conduits en direction de certains territoires du Var, notamment ceux situés sur le littoral pouvant partager des logiques de déplacement ou de positionnement dans l'espace régional.

4. Les options ouvertes aux décideurs, les propositions de la mission

4.1. Les conséquences de la fermeture de l'ADAAM

4.1.1. La question du devenir des salariés et de l'actif de l'agence (observatoire, modèles des déplacements, réseau en PACA)

Une procédure de reclassement pour les salariés a été engagée avant un licenciement des 7 agents de l'ADAAM. Outre les enjeux sociaux se pose la question de la reprise des actifs de l'agence. Celle-ci gérait l'actualisation et l'analyse chaque année de nombreuses données mises à disposition des observatoires qui les consultent. Il s'agit des informations relatives à la promotion immobilière (données de l'OICA et de la chambre de commerce et d'industrie), l'intégration des résultats du recensement de l'INSEE, l'intégration des données Filocom sur les caractéristiques des logements, l'inventaire du nombre de logements locatifs sociaux par commune, le répertoire sur le parc locatif social RPLS, les données sur les logements sociaux financés. Par ailleurs, l'ADAAM gérait en propre des fichiers spécifiques comme ceux sur le suivi de la production de logements sociaux, ou sur l'occupation du parc social. L'agence assurait également jusqu'à présent la mise à jour des fiches relatives aux communes et EPCI des Alpes-Maritimes. L'agence réalisait également un certain nombre de synthèses sur les diagnostics de territoire.

4.1.2. Les limites d'une ingénierie seulement intégrée aux EPCI

Nonobstant la nécessaire reprise par chaque EPCI du traitement des données jusqu'à présent traitées par l'ADAAM, la disparition d'un outil transversal aura pour conséquence de conduire les EPCI à renforcer leur ingénierie interne ou de porter la maîtrise d'ouvrage d'études confiées à des prestataires extérieurs privés.

Cette solution permettra aux EPCI d'être donneurs d'ordres directs sur les prestataires. Elle les privera d'une capitalisation des études et des données qu'une structure transversale a pour fonction d'assurer.

Par ailleurs, avec un tel repli sur les limites géographiques des EPCI, l'ingénierie relative aux franges et celle portant sur les grands territoires risquent d'être les grandes oubliées des réflexions à venir.

L'une des conséquences de cette disparition sera l'absence de moyens pour étudier les enjeux des Alpes-Maritimes. La Métropole disposera, elle, d'une capacité d'ingénierie pour son propre compte, au moment où le département voit quant à lui ses compétences resserrées et s'interroge sur son action en termes d'aménagement du territoire au vu de la réorganisation des compétences de la loi NOTRE et son recentrage dans la solidarité sociale et territoriale.

La disparition de l'agence affecte ainsi les capacités de prospective d'un outil neutre au service des territoires.

4.1.3. Le réseau des agences PACA sans appui dans les Alpes-Maritimes

Le réseau des agences d'urbanisme de PACA (Aix et Marseille, Nice, Toulon, Avignon) s'est structuré pour répondre aux enjeux d'échelle régionale depuis une dizaine d'années. Il a initié une convention avec la région PACA pour deux années (2015 et 2016) afin de travailler notamment sur les enjeux des futurs SRADDET. Une discussion est en cours avec le nouvel exécutif régional sur la réorientation des missions du réseau des agences.

La disparition de l'agence de déplacement et d'aménagement des Alpes-Maritimes aura pour conséquence une perte de connaissance et une faible implication de l'ingénierie des Alpes-Maritimes aux travaux interagences qui, à n'en pas douter, apporteront une expertise à l'exécutif régional dans la définition de sa planification et dans la mise en œuvre des nouveaux contrats de territoire.

La continuité des missions engagées à l'échelle régionale est donc posée. Pour mener à bien les démarches engagées par le réseau des agences PACA, notamment avec la Région, il a été convenu que les agences d'urbanisme se répartiraient la charge de travail dévolue à l'ADAAM mais seulement pour pallier le déficit de l'expertise sur les Alpes-Maritimes et il a été envisagé que l'Agence d'urbanisme de Marseille (AGAM) puisse porter durant un an un salarié de l'ADAAM pour apporter l'analyse sur les enjeux des Alpes-Maritimes

4.1.4. Tous les élus manifestent le besoin d'une ingénierie transversale

La mission a rencontré de nombreux élus dont le point commun est de regretter l'absence de regards transversaux sur nombre de questions posées à chacun des territoires mais dont les réponses ne peuvent être que collectives.

Il est de ce point de vue regretté par ces acteurs que l'ADAAM n'ait pas assez investi les questions horizontales ou la prospective. Notons toutefois que l'agence n'a pas eu de commandes en la matière ni de moyens dédiés pour traiter de ce sujet. La question des déplacements est, de toutes celles évoquées, celle qui revient avec la plus forte récurrence. Il resterait possible bien évidemment de commander une étude à un bureau d'étude spécialisé sur un des aspects de la mobilité, mais l'animation et le partage, l'intégration des conclusions des réflexions menées dans chaque document support de chaque EPCI et surtout le suivi dans la durée exigent là encore une structure de coordination.

4.1.5. Des besoins d'ingénierie à très court terme

Le lancement proche par la région PACA de la procédure d'élaboration de son SRADDET exigera que les sujets propres aux Alpes-Maritimes soient identifiés et traités dès la phase de diagnostic régional du document de planification. Dans la mesure où celui-ci deviendra prescriptif pour les SCoT et les PLU(i), les EPCI compétents auraient tout intérêt à s'organiser pour disposer d'une mission commune dédiée au rôle d'interface avec la région afin de pouvoir suivre toutes les étapes de l'élaboration du SRADDET.

Même si les préoccupations ne sont pas de même nature, l'existence d'une structure de coordination entre les EPCI dans le suivi de l'élaboration par la région du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internalisation (SRDEII) issu comme le précédent de la loi du 7 août 2015 s'imposera pour que les EPCI du département contribuent à la définition des objectifs régionaux et des politiques d'aides aux entreprises innovantes.

Le cadre nouveau de la coopération métropolitaine est également susceptible de produire un besoin d'ingénierie à l'échelle de plusieurs EPCI, par exemple, si devait s'esquisser un projet de pôle métropolitain⁷ ou devaient s'organiser par convention les relations entre la métropole et les territoires voisins. La perte de capacité d'examiner dans une instance technique neutre les enjeux communs peut là encore se révéler néfaste dans l'avenir compte tenu des particularités du département.

4.1.6. L'enjeu d'une gouvernance rassemblant les exécutifs, l'État et les acteurs économiques

L'une des solutions mise en avant par plusieurs élus serait, avant même la structuration d'un outil d'ingénierie et de projet, de constituer une instance de gouvernance rassemblant les élus exécutifs des EPCI et de la métropole, associés à l'État et aux principaux acteurs économiques du territoire. Elle serait un gage d'une capacité à prendre des décisions collectives respectées. Car, au-delà des critiques parfois émises à l'encontre de l'ADAAM, c'est aussi le processus de gouvernance interterritorial qui est critiqué. En rassemblant les principaux décideurs publics recevant les conclusions de la structure d'étude, la régulation politique serait ainsi assurée rapidement et avec davantage d'efficacité pour permettre de donner aux décisions un caractère exécutoire.

La création d'une nouvelle structure d'ingénierie accompagnant cette gouvernance fédérative apparaît comme un réel besoin pour répondre aux enjeux transversaux et la mission plaide pour une mobilisation rapide des acteurs pour rebondir après la disparition de l'ADAAM. Il semble que la question soit notamment posée et saisie par les acteurs économiques : la CCI, le conseil de développement de la métropole notamment. Pour autant quelles modalités envisager pour ce nouvel outil ?

4.2. Les hypothèses d'évolution

4.2.1. La création d'une nouvelle agence d'urbanisme

L'une des options serait, sur la base d'une gouvernance renouvelée, de poser le cadre d'une nouvelle agence d'urbanisme portée par les élus locaux. Elle serait dotée d'une gouvernance élargie à de nouveaux acteurs notamment la région et la Principauté de Monaco, à l'État mais aussi potentiellement à des acteurs de la construction territoriale comme la CCI, l'Université, l'EPA Plaine du Var, l'EPF régional, les acteurs de la mobilité (SNCF, ESCOTA...), de la transition énergétique et écologique (ADEME, gestionnaires de l'énergie, agence de l'eau...).

La gouvernance de la nouvelle agence pourrait être basée sur une conférence des exécutifs et les partenaires mentionnés supra. Elle verrait ses missions élargies et redéfinies dans une feuille de route avec un objectif : développer le rayonnement de Nice et de sa région.

⁷ Posé par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 et révisé par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014

La création d'une nouvelle agence constitue une des options évoquées par des acteurs notamment si elle venait à permettre l'optimisation de structures existantes en les fusionnant. La réflexion se porte principalement sur l'intérêt du maintien en tant que tel du syndicat mixte des transports des Alpes-Maritimes (SYMITAM). Le devenir de la mission Team Côte d'Azur a aussi été évoqué. Il semble que le Conseil de développement de la métropole se soit aussi saisi de cette question.

4.2.1.1. Les avantages de cette proposition

Elle multiplie le nombre d'acteurs impliqués dans les politiques d'aménagement et permettrait de rationaliser les moyens notamment entre EPCI. Elle aurait vocation à s'inscrire dans la durée et pourrait à ce titre entreprendre un travail de prospective territoriale indispensable dans les Alpes-Maritimes pour aller au-delà d'une gestion à court et moyen termes. Elle favoriserait une implication forte des collectivités dans le processus d'élaboration du SRADDET PACA et permettrait de poursuivre le travail en réseau avec les autres agences d'urbanisme (Aix, Marseille, Toulon, Avignon).

4.2.1.2. Les inconvénients de cette proposition

Elle devrait éviter les écueils rencontrés par l'ADAAM et appellerait pour sa réussite à se doter d'une structure de personnels plus importante en adéquation avec la taille et les enjeux des Alpes-Maritimes. Elle devrait être créée relativement vite pour fédérer les territoires et pouvoir contribuer efficacement au SRADDET et aux nouveaux documents de planification.

4.2.2. La création d'une ingénierie de mission

La métropole, les intercommunalités, les collectivités et les partenaires publics décideraient de la création d'une structure légère à durée limitée dans le temps qui aurait avant tout vocation à travailler à un rapprochement des acteurs techniques sous une forme qui pourrait être celle d'un GIP ou d'un GIE ou qui pourrait s'inspirer des IBA allemandes (Internationale Bauausstellung, ingénierie de mission pour développer un projet sur un territoire dans un temps donné : Emscher Park, Hambourg, Bâle/Mulhouse...), de la démarche du Grand Paris ou des structures transfrontalières.

Les équipes seraient mises à disposition par leurs collectivités. Leur apport serait complété par le recrutement de quelques professionnels dédiés au portage du projet et l'appui ciblé sur des intervenants externes. Une conférence des exécutifs administrerait la structure pour 3 ans renouvelables. Un point serait fait à l'issue et sa pérennisation éventuelle serait décidée après les années probatoires.

4.2.2.1. Les avantages de cette proposition

La structure proposée est une ingénierie de mission souple (mise à disposition d'agents et recrutements limités et temporaires) et n'occasionne qu'un faible transfert de charges directes. Elle permet de travailler sur quelques sujets clés : les déplacements, les coopérations métropolitaines, le SRADDET en lien avec le réseau des agences PACA, les coopérations avec Monaco. Des axes de travail communs sont définis par les élus : l'équipe et les agents mis à disposition ou recrutés réalisent les travaux commandés avec l'appui éventuel de bureaux d'études. Les EPCI peuvent

réintégrer les agents mis à disposition si la nouvelle structure ne répond pas aux attentes.

4.2.2.2. *Les inconvénients de cette proposition*

La création et la montée en charge d'un tel outil peut être plus lente que celle d'une nouvelle agence ayant la possibilité d'opérer des recrutements directs. Cette formule pourrait conduire des cadres expérimentés à ne pas postuler pour composer la structure centrale en raison des craintes quant à l'avenir de la structure puisque chacun des membres pourrait facilement décider de son désengagement.

4.2.3. **L'enjeu d'étoffer l'offre de formation urbaine**

Des acteurs soulignent également le déficit de formation en architecture, urbanisme et aménagement. Un nouvel outil pourrait aussi favoriser des partenariats plus denses avec l'université et viser la création d'un cursus d'ingénierie publique par exemple par la création à Nice d'une antenne d'une des écoles d'architecture et d'urbanisme de PACA ou d'Île-de-France.

4.2.4. **Des choix à court terme**

La mission considère que, comme exposé plus haut, le besoin d'une ingénierie transversale est manifeste face aux dysfonctionnements territoriaux constatés (très forte congestion du réseau routier, absence de structuration de réseaux capacitaires de transport sur la bande littorale, imperméabilisation très forte du littoral, insuffisante prise en compte des risques, étalement urbain, développement anarchique de l'offre commerciale), mais aussi aux enjeux de gouvernance.

La disparition prochaine de l'ADAAM conduira à perdre la faible ingénierie consacrée aux problématiques communes aux territoires des Alpes-Maritimes.

1. La mission recommande au préfet des Alpes-Maritimes de réunir, conjointement avec le Président du Conseil régional, une conférence des présidents des exécutifs des EPCI, de la métropole et du conseil départemental afin de déterminer les modalités de mise en place d'une ingénierie transversale dépassant les limites territoriales des structures existantes pour s'intéresser aux sujets communs, aux enjeux transversaux.

La mission considère que, dans le contexte des Alpes-Maritimes, le déficit d'ingénierie transversale pourrait aggraver le repli sur soi des communautés et éloigner la prise en compte de l'intérêt général.

2. La mission recommande de présenter aux acteurs du territoire en vue d'une décision à court terme deux solutions possibles pour répondre aux dysfonctionnements territoriaux constatés au sein du département et aux enjeux de gouvernance transversale qu'ils posent : création d'une nouvelle agence d'urbanisme ou mise à disposition de moyens d'ingénierie au sein d'une structure partagée.

Conclusion

La mission préconise de définir à brève échéance comment est repris le capital de l'ADAAM (avenir des salariés, observatoires, modèle de déplacement) et dans les trois mois de répondre au besoin identifié par tous les acteurs de disposer d'un cadre transversal de travail entre les EPCI de la Côte d'Azur et avec le souci du dialogue avec la région et la Principauté de Monaco.

L'objectif est d'offrir un cadre d'appui pour impliquer les collectivités territoriales des Alpes-Maritimes dans l'élaboration des schémas régionaux (SRADDET, SRDEII) et de la planification locale et dans la bonne prise en compte des enjeux propres aux territoires de la Côte d'Azur dans les politiques régionales et nationales d'infrastructures et de services. La question de l'outil le plus pertinent pour répondre à cette problématique devra nécessairement être posée et une solution mise en œuvre rapidement.

La question des déplacements déjà très contraints, les options d'aménagement urbain du territoire maralpin et les conditions d'une meilleure coopération entre les sept structures intercommunales rassemblant 163 communes ainsi que la Principauté de Monaco paraissent à la mission des enjeux prioritaires et pour certains à très court terme.

Pour éviter un repli sur soi des communautés et de la métropole, après un échange entre les présidents des structures intercommunales et du département sous l'autorité du préfet, une mission de faisabilité pourrait être engagée pour une nouvelle ingénierie transversale.

Philippe SCHMIT



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Brigitte BARIOL-MATHAIS



Déléguée générale de la
fédération nationale des
agences d'urbanisme

Annexes

1. Lettre de mission



MINISTÈRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ

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

Paris, le 20 Juin 2015

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

Note

Sous-direction de l'Aménagement durable

à

Bureau de l'Aménagement opérationnel durable

Monsieur Patrice PARISÉ,
Vice-président du CGEDD

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

Objet : mise en place d'une mission d'audit relative au positionnement de l'agence d'urbanisme des Alpes-Maritimes (ADAAM)

PJ : Courrier du 14 juin 2015 du Préfet des Alpes-Maritimes à la Ministre du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité

Dans un courrier en date du 14 juin 2015 adressé à la Ministre du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité, le Préfet des Alpes-Maritimes sollicite une mission d'audit relative au positionnement de l'agence d'urbanisme de Nice (ADAAM).

En effet, le Préfet constate que les ambitions et les moyens de l'agence ne sont aujourd'hui plus à la hauteur des enjeux du département. Son objectif est qu'un audit puisse permettre de formuler des propositions de nature à conforter et à faire évoluer cette structure, en suscitant une adhésion renouvelée des collectivités territoriales.

A ce jour, l'agence d'urbanisme de Nice n'a pas été informée de la démarche envisagée par la préfecture.

Par ailleurs, le Préfet ne souhaite pas faire appel à un auditeur extérieur.

Bien que ce cas de figure ne soit pas prévu par la note technique du 30 avril 2015 relative aux agences d'urbanisme, une démarche similaire du Préfet de la Réunion en 2010 avait donné lieu à une mission d'audit de l'agence d'urbanisme de la Réunion (AGORAH), menée conjointement par le CGEDD et la FNAU.

Je vous serai donc reconnaissant de bien vouloir missionner un agent du CGEDD en vue d'effectuer, conjointement avec un expert nommé par le Président de la FNAU, une mission d'audit de l'agence d'urbanisme des Alpes-Maritimes.

Les services locaux de l'Etat (DDTM 06) sont d'ores et déjà mobilisés localement, et pourront contribuer aux réflexions de cette mission.

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

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



Paul DELDUC

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
ASSADET	Damien	DDTM 06	Chef du pôle Ville et Construction
BROCHAND	Bernard	Communauté d'agglomération du Pays de Lérins	Député, président de la CA
CARASSOU-MAILLAN	Philippe	Communauté d'agglomération du Pays de Lérins	directrice générale adjointe
CASTEL	Serge	DDTM	directeur
CHEVALIER	Laurent	Mairie de Cannes	Directeur de l'urbanisme
CESARI GEIGER	Christine	ADAAM	directrice
COLRAT	Adolphe	Préfecture des Alpes-Maritimes	Préfet
DAUNIS	Marc	Sénat	Sénateur maire de Valbonne
DELMOTTE	Hélène	Métropole Nice Côte d'Azur	directrice de l'habitat
EBEL	Jean-Michel	CCI	Délégué au sein de l'ADAAM
FOLLOT	Alexandre	Communauté d'agglomération de Sophia Antipolis	DGA Aménagement et développement économique
FOREST	Sébastien	DDTM 06	Directeur adjoint
KAPPLER	Frédéric	Principauté de Monaco	Adjoint au directeur de la prospective, de l'urbanisme et de la mobilité
LAURENT	André	CA du Pays de Grasse	Directeur général des services
LEVERE	Bernard	CCI de Nice Côte d'Azur	chef du département Aménagement du Territoire à la CCI
LEONETTI	Jean	Communauté d'agglomération de Sophia Antipolis	Député, président de la CA
LUCA	Lionnel	Conseil départemental des Alpes-Maritimes	Député, vice-président du CD
MARCUCCI	Olivier	Métropole Nice Côte d'Azur	chef du service de la planification
MARI	Edmond	Communauté de communes du pays des Paillons	président
NEGRE	Louis	ADAAM	Sénateur maire de Cagnes, Président de l'ADAAM
REVEAU	Mallory	Communauté d'agglomération de Sophia Antipolis	directrice Habitat, Logement
REYNE	François	CA du Pays de Grasse	Directeur de cabinet

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
SALUCKI	Michelle	Conseil départemental	2 ^{ème} vice-présidente, maire de Vallauris

3. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADAAM	Agence de déplacements et d'aménagement des Alpes-Maritimes
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AGAM	Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise
CA	Communauté d'agglomération
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPA	Établissement public d'aménagement
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
ESCOTA	ESCOTA (Autoroutes Esterel-Côte d'Azur) filiale du groupe Vinci
FNAU	Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIP	Groupement d'intérêt public
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LGV	Ligne à grande vitesse
MAJIC	Fichiers fonciers ou MAJIC
NCA	Nice Côte d'Azur
NOTRe	Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
OICA	Observatoire immobilier de la Côte d'Azur
OIN	Opération d'intérêt national
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUI	PLU intercommunal
PNRQAD	Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés
RFF	Réseau ferré de France (devenu SNCF infrastructures)
RPLS	Répertoire sur le parc locatif social
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SNCF	Société nationale des chemins de fer français

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
SYMITAM	Syndicat mixte des transports des Alpes-Maritimes
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

