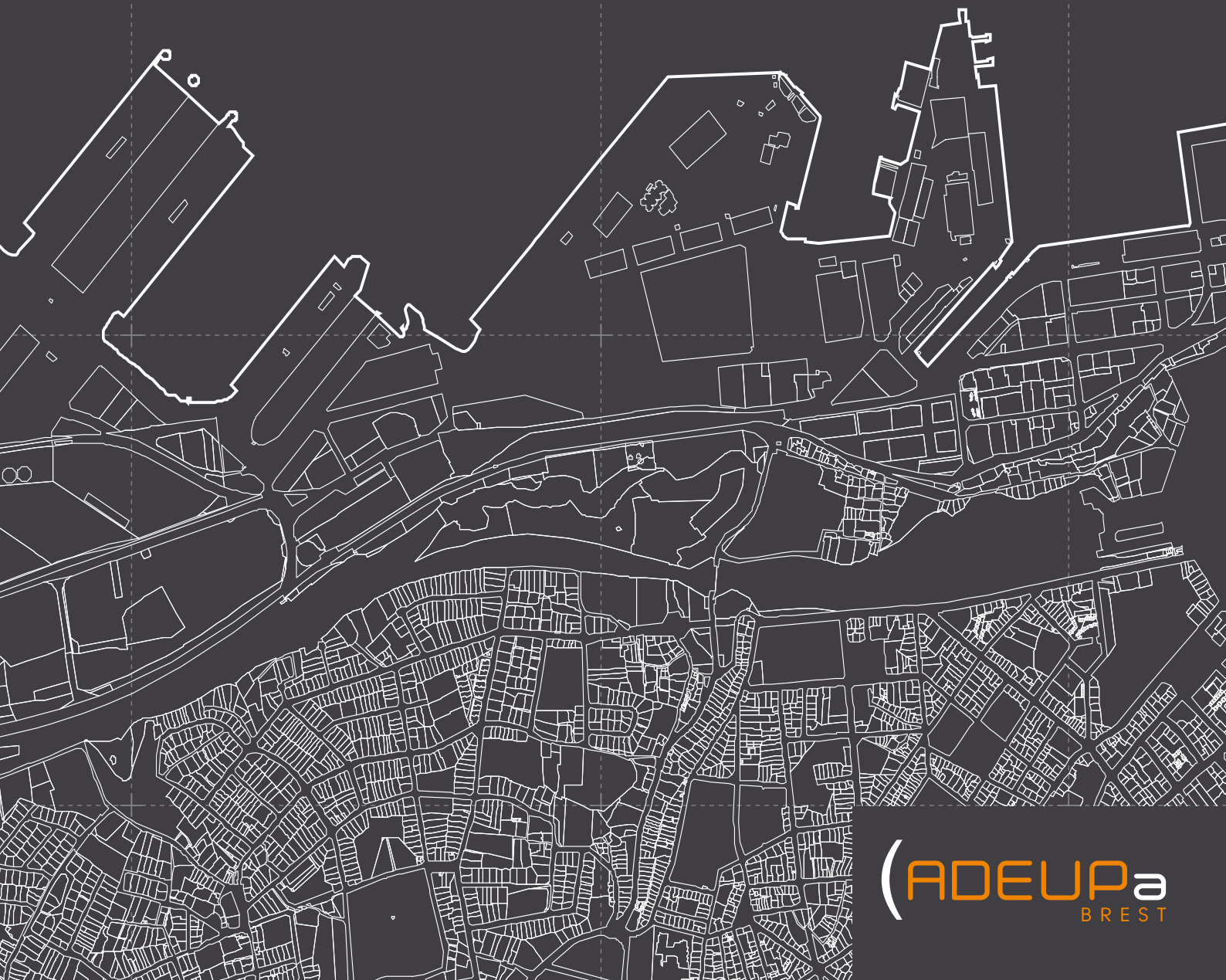
PROGRAMME PARTENARIAL
CADRE 2015-2017

APPROUVÉ PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU 25 FÉVRIER 2015



ADEUPa
BREST

AVANT PROPOS

Outil central du fonctionnement des agences d'urbanisme, le programme partenarial est la traduction de la commande conjointe des membres de l'ADEUPa à leur agence. À Brest, ce programme est réévalué sous une forme triennale qui permet aux administrateurs de débattre de la mission qu'ils souhaitent confier à l'agence, de son rôle et de leurs attentes.

L'analyse réalisée en 2014 a confirmé le positionnement de l'ADEUPa comme un outil de mutualisation essentiel pour les collectivités du Pays de Brest et au-delà, pour Morlaix Communauté, le Conseil général du Finistère et Foncier de Bretagne. Sa notoriété, sa relation de proximité avec ses membres et partenaires, la fiabilité et la qualité des études qu'elle conduit en font un acteur du développement local reconnu et un passeur d'idées et de propositions.

Mais l'agence doit encore et toujours s'adapter. Et, dans la sphère qui est la sienne, les évolutions actuelles sont majeures : la métropolisation, dont l'accès de Brest au statut de métropole est un marqueur fort, les évolutions intercommunales qui touchent périmètres et compétences, la raréfaction des finances publiques... et aussi l'émergence de nouveaux modes d'élaboration des projets de développement locaux, de nouvelles filières telles que le numérique...

Dans ce contexte de transformation, les administrateurs ont décidé de fixer le cap. Ils déclarent d'une part leur volonté de conforter leur agence qui, depuis 40 ans, a patiemment construit des outils d'observation et d'études et qui a su développer des expertises fortes dans le champ de l'urbanisme. Et ils affirment d'autre part une ambition : faire de l'ADEUPa un outil de la métropolisation, inventif et renouvelé, non seulement apte à répondre à la commande mais aussi à explorer le champ des possibles.

Un beau challenge ! C'est ce défi que l'agence propose de relever au cours de ces trois années et dont les grandes lignes organisent le programme partenarial cadre 2015-2017.

François Cuillandre, Président

L'AGENCE, OUTIL DE COOPÉRATION **ET D'INTELLIGENCE TERRITORIALE**

L'ADEUPa – agence d'urbanisme du Pays de Brest – a été créée en 1974 sous la forme d'une association. Elle est présidée par F. Cuillandre, Président de Brest métropole et du Pays de Brest.
Les agences d'urbanisme ont été mises en place pour créer une interface entre l'État - disposant à l'époque de toutes les compétences - et les collectivités. Elles ont gardé cette fonction d'outil partagé tout en élargissant leur tour de table au fur et à mesure des avancées de la décentralisation.

SES MEMBRES ACTUELS

- L'État
- Brest métropole
- Les six Communautés de communes du Pays de Brest : CC du Pays de Landerneau Daoulas, CC du Pays d'Iroise, CC du Pays des Abers, CC du Pays de Lesneven et de la Côte des Légendes, CC de la Presqu'île de Crozon, CC de l'Aulne Maritime
- Le Pôle métropolitain du Pays de Brest (constitué des 7 membres précédents)
- Morlaix Communauté
- Le Conseil Régional
- Le Conseil Général
- Foncier de Bretagne (établissement public foncier)
- L'Université Bretagne Occidentale
- La Chambre de Commerce et d'Industrie de Brest
- La Chambre de Métiers du Finistère
- La Chambre d'Agriculture du Finistère
- La Maison de l'Emploi et de la Formation du Pays de Brest
- Brest métropole habitat.

RÔLE DE L'AGENCE

Le rôle de l'agence est de préparer la décision publique en apportant des éléments de connaissance, d'objectivation et de diagnostic, en accompagnant et en animant la réflexion, en facilitant le débat. Elle intervient dans tous les domaines de l'aménagement et de l'urbanisme, au sens large.

Constituée d'une équipe d'environ 25 personnes, l'agence est structurée en 4 pôles :

- Habitat et société
- Économie et prospective
- Études urbaines
- Ressources.

L'ADEUPa a développé depuis sa création, de fortes compétences couvrant plusieurs champs d'observation (habitat, économie, social...) et produit de même de nombreuses études. Elle intervient comme un maître d'œuvre dans la réalisation de documents de planification (SCoT, PLUi, PLH). Elle réalise également des études spatiales, urbaines, fonction qui actuellement se transforme en s'ouvrant à des échelles plus larges comme, en particulier, les projets de territoire. Elle joue un rôle d'assistant à maître d'ouvrage. Elle accompagne la collectivité centre dans ses relations à différentes échelles, avec un objectif de promouvoir les fonctions métropolitaines et les coopérations territoriales.

Créées par la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967, les agences d'urbanisme ont vu leur existence réaffirmée à de nombreuses reprises : par la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable (juin 1999), par la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (décembre 2000) et plus récemment par la Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014.

Inscrit dans le Code de l'Urbanisme (Article L. 121-3) leur rôle y est ainsi défini :

Ces agences d'ingénierie partenariale ont notamment pour missions :

1 • De suivre les évolutions urbaines et de développer l'observation territoriale ;

2 • De participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement et à l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification qui leur sont liés, notamment les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux ;

3 • De préparer les projets d'agglomération métropolitains et territoriaux, dans un souci d'approche intégrée et d'harmonisation des politiques publiques ;

4 • De contribuer à diffuser l'innovation, les démarches et les outils du développement territorial durable et la qualité paysagère et urbaine ;

5 • D'accompagner les coopérations transfrontalières et les coopérations décentralisées liées aux stratégies urbaines.

Le programme partenarial cadre définit les orientations de l'agence, réaffirme ses missions et ses grands objectifs. Élaboré pour une période de trois ans, le programme partenarial cadre est décliné chaque année, au travers du programme d'activité arrêté par le Conseil d'administration.

Deux programmes triennaux ont déjà servi de cadre à l'action de l'ADEUPa pour les périodes 2008-2011 et 2012-2014.

L'objectif de ces programmes est de favoriser une discussion au fond sur les orientations de l'agence, de sécuriser autant que possible ses financements et de lui donner un cadre de travail correspondant mieux à sa réalité constituée souvent de dossiers engagés sur plusieurs exercices..

UNE AGENCE CONFRONTÉE À DE FORTES **TRANSFORMATIONS DE SON ENVIRONNEMENT**

L'ADEUPa, comme toutes les agences d'urbanisme, doit s'adapter en permanence. Aux attentes de ses membres bien sûr qui évoluent avec leurs compétences et leurs objectifs. Mais aussi aux transformations de son environnement.

De septembre 2014 à février 2015, l'agence a engagé un travail sur son projet stratégique, et dans ce cadre, a été accompagnée par le cabinet Kurt Salmon. Le consultant en charge de la mission (Pascal SANCHEZ) a interrogé une douzaine de personnes, dont six membres du Conseil d'administration. Les interviews ont porté sur les enjeux de l'agence, sur l'évaluation de ses compétences, sur ses pratiques et sur l'évaluation de ses compétences, sur ses pratiques et sur l'évolution souhaitée du positionnement de l'agence. Le diagnostic ainsi posé a été confronté à celui formulé en interne par l'équipe de direction. À partir des éléments d'analyse et des attentes formulées, deux scenarios ont été élaborés. Diagnostic et scenarios ont été débattus en Conseil d'administration le 16 décembre 2014. C'est à partir de ce travail préparatoire et des échanges auxquels il a donné lieu qu'ont été élaborés les cinq objectifs stratégiques du programme partenarial 2015-2017.

QUATRE DE CES TRANSFORMATIONS SONT IDENTIFIÉES

1. UN ÉCO-SYSTÈME EN TRANSFORMATION

Les deux membres fondateurs de l'agence vivent une période de forte mutation. L'État, au fil des décisions décentralisatrices, voit s'affaiblir sa fonction stratégique en matière d'aménagement du territoire. La communauté urbaine est devenue métropole au 1er janvier 2015. Elle recueille ainsi dans le champ institutionnel le fruit d'une évolution de ses compétences engagée de longue date et la reconnaissance de sa fonction d'irrigation d'un grand territoire. Les autres intercommunalités évoluent et travaillent à leurs projets de territoires et schémas de mutualisation. Elles étoffent certains services. Toutes sont cependant confrontées aux contraintes qui pèsent sur les finances publiques malgré l'élargissement de leurs compétences.

2. L'ACCENTUATION DE L'INTENSITÉ CONCURRENTIELLE

Le champ de l'observation, cœur de métier de l'agence, connaît des bouleversements, l'accès aux données étant plus désormais plus aisé. Ce constat invite l'agence à adapter sans cesse ses outils et ses méthodes pour être en mesure d'apporter de la compréhension et du sens dans la qualification et le traitement de l'information. Cependant, de nouveaux organismes ou prestataires proposent leurs services en revendiquant eux aussi cette capacité à rendre intelligible toute cette masse de données. Les collectivités membres sont de ce fait en mesure de comparer.

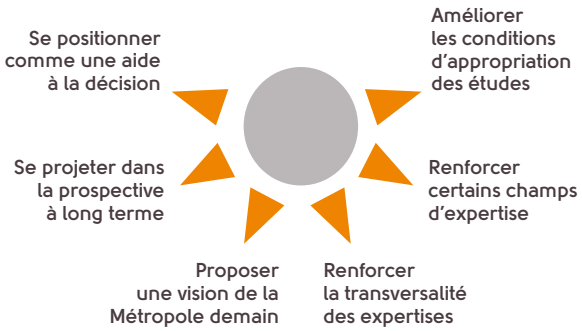
3. L'ÉLÉVATION DES EXIGENCES

Les membres de l'agence, et particulièrement les collectivités, représentent des institutions désormais matures. Conscients de l'imbrication de leurs échelles d'intervention, ils sont de plus en plus demandeurs de visions stratégiques et de points de vue comparatifs. De diagnostics ciblés et succincts plutôt que d'états des lieux. D'expertises pointues mais aussi de vision transversale. Ils sollicitent l'agence sur de nouvelles missions : créer « du réseau », accompagner leurs réflexions stratégiques de territoire, animer les débats entre élus et avec la société civile, apporter de l'innovation… Ils lui demandent enfin d'être proche de leurs préoccupations et réactive.

4. LE POSITIONNEMENT DES AGENCES EN QUESTION

Ces transformations ne sont pas brestoises. Toutes les agences s'interrogent et réfléchissent à leur rôle et tentent de s'adapter. Outils d'ingénierie, elles œuvrent de plus en plus en partenariat, au sein de réseau associant d'autres agences mais aussi de multiples partenaires publics et privés.

CES ENTRETIENS ONT, EN PARTICULIER, PERMIS D'IDENTIFIER QUELQUES ATTENTES MAJEURS



PAR AILLEURS, LE SCÉNARIO STRATÉGIQUE A ÉTÉ ADOSSÉ AUX VALEURS CONSTITUTIVES DE L'AGENCE

UN SCÉNARIO D'ÉVOLUTION **EN CINQ OBJECTIFS**

À partir des attentes fortes, exprimées par les membres et débattues en conseil d'administration, l'agence se donne pour la période 2015-2017 l'ambition :

- De conforter ses acquis : en renforçant ses champs de compétences actuels, ses capacités d'expertises et en jouant pour ses membres le rôle d'un outil mutualisé, une « boîte à outils » solide et fiable, capable de les assister et de les conseiller dans un environnement en mutation
- D'intégrer et de développer de nouveaux champs de compétences, pour transformer le regard sur les enjeux du territoire à toutes ses échelles d'intervention, pour contribuer au renforcement des fonctions métropolitaines et devenir une « boîte à idées », mobile et innovante.

L'AGENCE A IDENTIFIÉ CINQ AXES DE PROGRÈS QUI CONSTITUERONT LE FIL CONDUCTEUR DE L'ACTION PENDANT LA DURÉE DU PROGRAMME PARTENARIAL CADRE.

1. UNE AGENCE « AIDE À LA DÉCISION » AYANT RENFORCÉ SES EXPERTISES
2. UNE AGENCE DE PROXIMITÉ AU SERVICE DES ÉLUS ET DU TERRITOIRE
3. UNE AGENCE ACTRICE DE LA DYNAMIQUE MÉTROPOLITAINE
4. UNE AGENCE OUVERTE ET INNOVANTE
5. UNE AGENCE PLUS EFFICACE ET RASSEMBLÉE AUTOUR D'UN PROJET COLLECTIF

Le présent document détaille ces cinq axes stratégiques sous la forme d'un plan d'action en précisant à chaque fois :
- les enjeux
- les principales actions
- les moyens
- le calendrier
- le pilote
- les éléments d'évaluation

1. UNE AGENCE « AIDE À LA DÉCISION » AYANT RENFORCÉ SES EXPERTISES

Enjeux

- Renforcer le cœur de métier afin de consolider les positions de l'agence
- Apporter une expertise éclairant les choix des élus confrontés à des questions de plus en plus complexes

Principales actions

- Développer des expertises et des méthodologies sur l'ensemble des champs couverts en promouvant des approches globales
- Élaborer des méthodologies d'aide à la décision (matrices, benchmarking, chiffrage des impacts…) et les intégrer systématiquement dans les productions de l'agence

Moyens

- Note de cadrage du Comité de direction sur les attendus de l'évolution méthodologique des offres de service
- Revue de projets de rénovation méthodologique et par grands champs d'action

Calendrier

- Mars/décembre 2015

Pilote

- Sylvain Rouault, Responsable du Pôle Ressources

Évaluation

- Entretien de clôture de projets avec questionnaire d'évaluation

Crédit photo : ADEUPa

2. UNE AGENCE DE PROXIMITÉ AU SERVICE DES ÉLUS ET DU TERRITOIRE

Enjeux

- Renforcer la connaissance du territoire et des acteurs
- Assurer une relation continue de proximité
- Préserver la réactivité de l'agence

Principales actions

- Construire le discours et les outils de la communication institutionnelle de l'agence (histoire, missions, expertises,...)
- Élaborer des synthèses transversales identifiant les enjeux du territoire
- Systématiser des points de rencontres et d'échanges avec les élus du territoire
- Organiser et animer des Rencontres annuelles de l'ADEUPa (format d'une demi-journée dans un esprit convivial, ordre du jour selon l'actualité)
- Ouvrir l'accès aux données aux membres et au grand public
- Définir les conditions d'accueil des visiteurs dans les nouveaux locaux

Moyens

- Plan et budget de communication
- Organisation adaptée des nouveaux locaux

Calendrier

- Communication institutionnelle : premier trimestre 2016
- Synthèses et rencontres systématiques : à partir de 2016
- Rencontres annuelles : à partir de 2016

Pilote

- Éric Lemerre, Directeur d'études

Évaluation

- Outil partagé de suivi des contacts

3. UNE AGENCE ACTRICE DE LA DYNAMIQUE MÉTROPOLITAINE

Enjeux

- Contribuer à la réussite et au rayonnement de la métropole
- Favoriser les coopérations et les échanges au sein et à l'extérieur de la Métropole de l'ouest breton

Principales actions

- Contribuer et participer à un dispositif partenarial de réflexion sur la construction métropolitaine
- Développer une réflexion prospective sur la thématique suivante : quelle métropole urbaine demain ?
- Élargir le périmètre d'intervention et d'analyse de l'agence au nord Finistère
- Accroître les coopérations entre métropoles et les ententes avec Quimper et Morlaix-Lannion

Moyens

- Recrutement 1 ETP sur les coopérations
- Renforcement des partenariats avec les Services de la Métropole (Mission stratégie)

Calendrier

- Dispositif partenarial : 2015
- Élargissement du périmètre d'intervention : 2016
- Réflexion prospective : 2016/2017

Pilote

- François Rivoal, Directeur d'études et Philippe Lannuzel, Directeur d'études

Évaluation

- Étude d'image et de positionnement

4. UNE AGENCE OUVERTE ET INNOVANTE

Enjeux

- Apporter de la valeur et de l'expertise en ayant « un coup d'avance »
- Être une agence ressource pour des projets participatifs et collaboratifs
- Consolider et développer les partenariats de l'agence

Principales actions

- S'appuyer sur un réseau d'experts pour démultiplier la capacité d'intervention et renouveler le regard
- Renforcer la présence de l'agence et donc de la métropole brestoise dans les réseaux régionaux, nationaux et internationaux ; en étant une force de proposition
- Développer des méthodes et des outils de prospective
- Élaborer une cartographie des partenaires

Moyens

- Renforcer le budget consacré aux prestations extérieures
- Augmenter le temps prévu pour les travaux en réseau

Calendrier

- Réseaux : 2015/2017
- Experts : 2016/2017

Pilote

- Directeur

Évaluation

- Étude d'image et de positionnement
- Analyse quantitative et qualitative du réseau d'experts et de la cartographie des partenaires

5. UNE AGENCE PLUS EFFICACE ET RASSEMBLÉE AUTOUR D'UN PROJET COLLECTIF

Enjeux

- Renforcer les liens et la cohérence de fonctionnement
- Favoriser l'acquisition de nouvelles compétences à la fois techniques et relationnelles
- Accompagner les changements de méthodes et de métiers

Principales actions

- Réaliser un projet d'agence croisant les objectifs stratégiques du conseil d'administration et les questions organisationnelles de l'agence
- Élaborer et partager un référentiel managérial et de ressources humaines adapté à l'agence
- Engager une réflexion sur la ligne éditoriale favorisant la transversalité

Moyens

- Plan de formation 2015-2017
- Évolution de la grille d'entretien annuel
- Comité de rédaction
- Ligne budgétaire pour la réalisation du projet d'agence

Calendrier

- 2015/2016

Pilote

- Directeur

Évaluation

- Bilan des entretiens annuels

LES AXES DU PROGRAMME PARTENARIAL **CADRE 2015-2017**

Le programme partenarial cadre de 2015-2017 propose une identification des grands axes de travail de l'ADEUPa :

1. Métropolisation, prospective et dynamiques territoriales
2. Planification et aménagement durables
3. Études urbaines et environnementales
4. Observation partagée
5. Débat public et partage de travaux

1. MÉTROPOLISATION, PROSPECTIVE ET DYNAMIQUES TERRITORIALES

S'organiser, se fédérer pour être plus forts, réduire les effets de concurrence, anticiper et proposer : la métropolisation est avant tout un enjeu prospectif, concernant tous les partenaires de l'ADEUPa. L'accès de Brest au statut de métropole et la réforme territoriale en cours donnent un nouveau souffle.

Brest affiche depuis plusieurs années sa volonté d'une collaboration active, d'une « mise en réseau » à plusieurs échelles :

- l'échelle du pays qui est celle de l'aménagement,
- l'échelle ouest Bretagne, de Lannion à Lorient, qui est celle de l'équilibre régional
- l'échelle « Loire Bretagne » associant Rennes, Nantes/Saint-Nazaire et Angers, qui est celle du positionnement national et européen.

L'ADEUPa accompagne ses collectivités membres dans leur positionnement et la structuration de leurs échanges, elle doit être un apporteur d'idées et un outil facilitateur de leurs démarches prospectives.

Ce premier axe de travail de l'agence associe également d'autres travaux aux échelles larges : département du Finistère, réseau des agences bretonnes, réseau des villes de l'ouest…

Les grands dossiers à inscrire en 2015-2017 :

- Coopération Espace Métropolitain Loire Bretagne
- Ententes des villes de l'ouest breton
- Coopération des agences de Bretagne
- Coopération Brest Rennes
- Coopération sur les questions foncières aux échelles départementale et régionale
- Dossiers métropolitains : appels à projets, schéma de développement économique…
- Appui au positionnement brestois dans le domaine de la mer
- …

2. PLANIFICATION ET AMÉNAGEMENT DURABLES

La réalisation des documents de planification est une mission traditionnelle des agences d'urbanisme et l'ADEUPa dispose en ce domaine d'une solide expérience ancrée d'abord sur le PLU communautaire de Brest métropole, sur de nombreux PLH et sur la réalisation du SCoT du Pays de Brest ainsi que sur sa mise en œuvre.

La légitimité technique de l'ADEUPa sur l'élaboration des documents de planification est acquise. Cependant dans un contexte de moindres capacités budgétaires, l'agence est confrontée à de nombreux défis. Elle est d'abord attendue sur sa capacité à se renouveler, notamment par la production d'analyses de nature stratégique. Elle est ensuite attendue sur le champ de l'animation de dispositifs ouverts associant de nombreux acteurs. Elle doit être enfin au rendez-vous de sa vocation pédagogique : appropriation des observations et analyses, organisation de rencontres, propositions d'échanges et de visites, connaissance des bonnes pratiques…

Les grands dossiers à inscrire en 2015-2017 :

- La révision du SCoT du Pays de Brest
- L'accompagnement pour la révision du SCoT de Morlaix
- Le développement d'un interSCoT
- La révision des PLH du pays de Brest
- L'accompagnement des communautés dans la conduite de leur PLUi
- L'accompagnement du Pôle métropolitain sur ses dossiers majeurs : foncier, urbanisme commercial…
- La mise en œuvre du PLU communautaire de Brest métropole
- …

3. ÉTUDES URBAINES ET ENVIRONNEMENTALES

L'ADEUPa, du fait de son ancienneté, a développé une compétence en matière d'études spatiales, de composition et de projet urbain. Elle intervient en amont de la décision, lorsque le projet n'est encore qu'hypothèse. Elle doit ici travailler en étroite collaboration avec les communes ou les intercommunalités, futurs maîtres d'ouvrage, tant avec les élus que les services, et savoir préparer l'intervention du ou des maîtres d'œuvre, sans empiéter sur leurs fonctions.

La montée en qualité en matière d'aménagement urbain se traduit par un intérêt plus marqué de toutes les collectivités pour ces sujets et par une demande croissante de conseil et d'accompagnement. Elle se traduit également par un souci plus affirmé d'association des habitants aux réflexions et aux projets.

Les grands dossiers à inscrire en 2015-2017 :

- Les réflexions sur le devenir de la centralité brestoise avec la suite de la réflexion Penfeld, l'étude du secteur gare…
- Travail méthodologique sur le renouvellement, en espace urbain et en zones d'activités économiques
- Inventaire des espaces mutables du tissu urbain
- Accompagnement des projets « phares » des collectivités
- Étude sur la mise en valeur touristique et nautique de la rade de Brest
- …

4. OBSERVATION PARTAGÉE

L'observation est le cœur de métier des agences d'urbanisme. Elle alimente toutes les autres missions, permettant les diagnostics et l'évaluation, nourrissant la connaissance des évolutions économiques, sociales, urbaines, autorisant les comparaisons dans l'espace et dans le temps. Elle joue le rôle de « R&D » de l'agence, recherchant de nouvelles techniques et de nouveaux outils, et les mettant à disposition de l'ensemble des fonctions d'études.

Plusieurs thématiques d'observation nouvelles montent en charge, en lien avec les problématiques des collectivités : enseignement supérieur et recherche, foncier, déplacements, enjeux sociaux (observatoire de la santé) et sociétaux…

L'observation est également la part la plus visible du travail de l'agence. Elle contribue directement au débat public par la mise à disposition de tous des données collectées et traitées. L'ADEUPa investit pour mettre à disposition ses données dans des formats facilitant leur présentation et leur visualisation, au service de tous les acteurs.

Les grands dossiers à inscrire en 2015-2017 :

- L'extension à l'échelle finistérienne de l'observation du vieillissement
- L'évolution de la méthodologie de l'enquête loyers et son extension à l'échelle finistérienne
- La consolidation de l'observation foncière
- La réalisation d'un MOS (mode d'occupation des sols) à l'échelle du Pays de Brest et au-delà
- …

5. DÉBAT PUBLIC ET PARTAGE DES TRAVAUX

Faire connaître et partager les travaux, les réflexions, les idées nouvelles et les convictions s'inscrit dans l'objectif même de mutualisation des travaux de l'Agence.

L'organisation d'échanges et la mise en relation des différents acteurs des politiques urbaines restent un axe d'action encore peu emprunté par l'ADEUPa et pourtant de plus en plus nécessaire : journées d'échanges, interventions d'experts, séminaires de travail, visites de sites… permettent de construire une culture commune et de capter de nouvelles idées.

Fournir des clés de lecture et les mettre en débat, s'ouvrir à d'autres expériences, c'est, en effet, un élément central de la réussite des projets.

Les grands dossiers à inscrire en 2015-2017 :

- Accompagner la montée en puissance des travaux du Conseil de développement
- Pérenniser les Rendez-vous du SCoT du pays de Brest
- Accueillir la Rencontre sur l'avenir des villes en collaboration avec les agences bretonnes
- Organiser le colloque national des agences d'urbanisme à Brest
- …

Crédit photo : Simon Cohen - Brest métropole

ADEUPa BREST

24, rue Coat ar Gueven • 29200 Brest
Tél. 02 98 33 51 71 • Fax 02 98 33 51 69

www.adeupa-brest.fr

Conception d'une idée l'autre.com