

« Détermination du panel d'observation »

L'objectif de ce chapitre est de présenter le troisième élément de ce triptyque : « les agences d'urbanisme » et la détermination d'un panel d'agences d'urbanisme à observer. La recherche de ce panel s'est basée sur une volonté d'établir un choix répondant à une certaine cohérence et pertinence. En France, une quarantaine d'agences d'urbanisme peuvent être dénombrées. Notre recherche s'est limitée aux agences métropolitaines pour des raisons géographiques, mais également pour disposer d'un panel homogène, lié à des territoires relativement comparables.

D'un point de vue méthodologique, nous allons dans un premier temps présenter la structure agence et définir les raisons du choix de cet acteur. Dans un second temps, nous présenterons le panel d'observation définitif et les difficultés rencontrées.

I. Agence d'urbanisme : Origine et fondements

L'histoire des agences d'urbanisme devrait conforter l'hypothèse de départ et mettre en relief l'inscription de ces structures à l'échelle locale. L'origine de ces organismes sera présentée, afin de posséder une vision globale du sujet étudié. Par la suite, nous aborderons davantage dans le détail l'évolution de ces structures.

Pour mieux comprendre cette partie, nous avons tenté de comprendre les relations et les interrelations, qui se sont tissées entre l'Etat, les collectivités territoriales et les agences d'urbanisme. En tout premier lieu, nous traiterons de l'histoire générale des agences d'urbanisme. Dans un second temps, nous présenterons une définition de ce qu'est une agence d'urbanisme et ses finalités, afin de faciliter la compréhension de notre recherche. Puis, nous définirons l'origine statutaire des agences d'urbanisme, à partir du statut propre des agences à celui de ses membres. Et enfin, l'intérêt de l'outil sera mis en exergue

I. 1- Elément historique des agences d'urbanisme

« Vouloir penser la ville aujourd'hui, ce n'est pas seulement l'analyser en termes d'architecture, d'urbanisme, de performance économique, de fonctionnement social, etc., raconter des histoires de villes impliquent des approches extrêmement différentes selon les lieux que l'on élit en quelque sorte comme "cadre de vie". Quant à la façon de vivre au quotidien, elle est liée en quelque sorte au point de vue privilégiée ou non, mouvant ou statique, unique ou variable, que l'on a sur la cité »¹⁶⁷.

L'histoire des agences d'urbanisme est imprégnée de l'histoire des villes. Ces structures conçues à l'origine sur le même modèle, les mêmes principes vont, dans leurs finalités de création, diverger.

Dans les années soixante-dix, la législation française préconisait l'élaboration de documents de planification urbaine par les administrations déconcentrées, par les instances décentralisées ou encore par les organismes mixtes procédant à la fois de l'Etat et des collectivités locales. Elle définissait trois catégories d'organismes¹⁶⁸ : - les « groupes d'études et de

¹⁶⁷ « Transformation des villes » - Jean Pierre Charbonneaux – page 20.

¹⁶⁸ Le 8 janvier 1966, fusion des Ministères de la Construction et des Travaux publics et des Transports en un ministère de l'Equipement et du Logement (MEL) – Il va en émerger deux services territoriaux les DDE et les

programmation » appelés plus communément « GEP », relevant de la direction départementale de l'équipement - les services d'urbanisme municipaux, placés sous l'autorité hiérarchique des élus locaux - et enfin, les agences d'urbanisme, orientées vers une double intention : une finalité technique avec l'élaboration des documents d'urbanisme, et une finalité politique tournée vers la concertation. Par définition, les agences d'urbanisme sont définies comme étant le lieu du développement des études urbaines qui ont pour but de préparer les décisions des autorités compétentes en matière d'urbanisme.

D'un point de vue méthodologique, cette approche historique est le résultat de rencontres¹⁶⁹ et de documents fournis par certaines agences d'urbanisme ;

L'approche historique des agences d'urbanisme met en avant trois temps forts : les années soixante avec la création de ces structures au travers de la Loi d'Orientation Foncière – Les années 1980-1990 avec la mise en œuvre des lois de décentralisation modifiant la répartition des compétences- et la période contemporaine annonçant une phase de transition pour les agences d'urbanisme.

I. 1-1- Les années 1960 : Agence de planification

L'origine des agences d'urbanisme se fonde sur la Loi d'Orientation Foncière du 30 décembre 1967, notamment au sein de son article du code de l'urbanisme L.121-3 (cf. annexe). Mais préalablement à la création « d'agences » proprement dites, il a été entrepris dans les années soixante la mise en place d'ateliers d'urbanisme. Ces ateliers peuvent être considérés comme des préalables aux futures agences d'urbanisme. Ces structures se sont substituées aux GEP, mais sur un territoire plus vaste. Les agences d'urbanisme sont nées de la volonté conjointe de l'Etat et des élus locaux de maîtriser l'organisation des agglomérations. Cette prédominance de l'Etat pouvait être palpable, au sein de certaines agences d'urbanisme. Par exemple, au cours des années soixante-dix, le directeur de l'agence de Châlons-en-Champagne était également le chef d'un GEP. Comme à Dunkerque, où le premier directeur de l'agence provenait d'un GEP. Lors de la création des agences d'urbanisme, la plupart des postes ont été pourvus par des fonctionnaires des GEP. La Direction Départementale de l'Equipe-ment avait alors plein pouvoir sur ces organismes, pendant la période des années soixante-dix¹⁷⁰. A cette époque, l'urbanisme n'était pas décentralisé. La Loi d'Orientation Foncière va traduire cette volonté de l'Etat, d'associer les collectivités locales aux politiques de développement des agglomérations. Cette démarche va s'inscrire dans un réel souci de faire dialoguer la ville-centre avec les communes de banlieue, et l'un des principaux objectifs affichés est la préparation conjointe des documents d'urbanisme des agglomérations, au travers des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme et des Plans d'Occupation des Sols. Pour cela, le législateur prévoit dans la LOF la création d'instances d'agglomération pour assurer cette responsabilité et la création d'agences d'urbanisme pour la réalisation des documents d'urbanisme. A cette époque, il était prévu que les agences d'urbanisme soient une catégorie d'établissement public spécifique, mais les décrets d'application n'ont jamais été formalisés.

GEP, relevant de l'autorité de l'Etat. Il est également créé les agences d'urbanisme, qui relève également de l'Etat, mais développant une concertation entre les services de l'Etat et les élus locaux. L'objectif était d'impliquer les élus locaux dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

¹⁶⁹ Monsieur Belliot, délégué général de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme – Monsieur Lesort, directeur de l'agence d'urbanisme d'Angers – Monsieur Sol, ancien directeur de l'agence d'urbanisme de Troyes – Monsieur G. Bonarcosi, directeur de l'agence d'urbanisme de Tours.

¹⁷⁰ Entretien du 26/06/2001 – Monsieur Belliot – délégué général de la FNAU.

Cette situation a obligé ces structures à s'organiser en association (association de personnes publiques) loi 1901¹⁷¹, de droit privé constitué d'un intérêt public. Ce choix de statut a été retenu, notamment pour son but non lucratif. Mais, la raison majeure de ce choix émerge de la volonté de créer un organisme qui soit à la disposition du territoire, et non pas seulement aux élus¹⁷². L'objectif était de prévaloir une gestion du territoire sous l'arbitrage de divers partenaires, en plus des élus locaux. Ainsi, les agences d'urbanisme forment des lieux de neutralité politique, « des tiers espace »¹⁷³, entre la politique de l'état, et la politique des collectivités locales. Le système associatif apparaît comme le seul régime permettant d'assurer à un moment donné la construction conjointe de l'action. Cela signifie, en théorie, que le personnel de chacune des agences d'urbanisme ne dépend pas d'un pouvoir ou d'un autre, que ce soit, l'Etat, le département, les collectivités territoriales, les communautés de communes, les communautés urbaines ou d'agglomération ainsi que les SIVOM ou les SIVU. Durant cette période, nous supposons que l'essentiel des productions des agences d'urbanisme portaient sur les plans d'occupation des sols, les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme. Mais, elles intervenaient également dans la conception des zones artisanales, des zones d'aménagement concerté... Pendant cette période, nous pouvons émettre l'hypothèse que l'organisation et les missions des agences d'urbanisme étaient quasiment identiques. Cette première période se caractérise aussi par la création en 1977 d'une Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) qui regroupe les agences qui souhaitaient s'associer¹⁷⁴. La FNAU est une association d'élus. Son objectif premier est d'offrir un lieu privilégié de dialogue et d'échanges sur toutes les questions urbaines. C'est un espace de débat et de réflexion collective, tant pour les élus que pour les techniciens de l'urbanisme. Elle représente et défend les intérêts professionnels des agences. La FNAU constitue un instrument de culture partagée au service des agglomérations à partir d'un échange d'expériences, d'analyses et de propositions pour une approche globale et élargie de l'urbanisme, de l'aménagement et de la gestion urbaine. La fédération développe un programme global de connaissance des agglomérations françaises et constitue un centre de documentation rassemblant les productions des différentes agences.

I. 1-2- Les années 1980-1990 : Une Agence de développement économique

La seconde période correspond au début des années quatre-vingt. Elle est marquée par la mise en place des lois de décentralisation, plaçant les agences d'urbanisme sous l'autorité directe des élus. Cette prise de pouvoir par les élus locaux manque parfois de transparence et n'est pas toujours clairement formalisée. Elle engendre une difficulté majeure pour les agences qui est la déclinaison de nouveaux enjeux territoriaux. La procédure de décentralisation va procurer une certaine autonomie aux agglomérations en matière d'urbanisme. De plus, pendant cette période, la ville était en pleine crise, nécessitant une véritable réflexion sur les politiques de la ville. Cette démarche va s'inscrire au travers de la procédure Développement Social des Quartiers (DSQ), notamment pour les quartiers en difficultés. Les agences vont s'impliquer dans cette démarche, mais désormais sous l'autorité directe des élus et non plus

¹⁷¹ Loi du 1 juillet 1901 - Loi relative au contrat d'association Publication au JORF du 2 juillet 1901- version consolidée au 2 août 2003.

¹⁷² Entretien du 24/10/2001 – Monsieur Ph. Sol – Ancien directeur de l'agence d'urbanisme de Troyes.

¹⁷³ Plaquette de présentation de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme.

¹⁷⁴ Aujourd'hui, la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme compte quarante-deux membres que nous présenterons par la suite.

seulement de l'Etat. Cette participation des agences d'urbanisme, aux réflexions sur la ville et sous l'autorité des élus locaux, a probablement été un facteur favorisant l'enracinement local de ces structures.

Après les années quatre-vingt, suite à la mise en œuvre des lois de décentralisation, l'Etat remet en cause sa présence au sein des agences. Certaines vont alors subir de profonds bouleversements, allant jusqu'à la remise en cause de leur propre existence. Cette situation résulte de deux facteurs. Un premier facteur tient aux doutes émis par l'Etat sur la nature du service rendu par ces structures, entraînant ainsi une diminution de sa participation au budget global des agences. Avant la décentralisation, les subventions se décomposaient de la façon suivante : participation de 50% de l'Etat et participation de 50% des collectivités territoriales. Aujourd'hui, la distribution de la subvention est quelque peu différente : la part de l'Etat est réduite à 15% alors que celle des collectivités territoriales est désormais de 75%. Pour pallier à ce trou budgétaire, les agences se sont naturellement tournées vers les collectivités. Celles-ci peuvent être caractérisées comme des collectivités nourricières¹⁷⁵, puisque avec la mise en place de la décentralisation elles sont devenues leurs premiers commanditaires.

Le second facteur est lié aux activités des agences. Celles-ci se sont probablement trop spécialisées dans l'élaboration des plans d'occupation des sols. Cette spécialisation a freiné le soutien de l'Etat, puisque ces structures établissaient des documents pour le compte des collectivités locales. Le financement de cette activité a été estimé par l'Etat comme du ressort exclusivement des collectivités. Certaines agences d'urbanisme ont néanmoins développé des activités en parallèle et paraissaient mieux anticiper les nouvelles orientations.

Ces deux facteurs sont sources d'évolution pour les agences. Comme nous l'avons observé précédemment, les lois de décentralisation ont transféré aux collectivités territoriales la compétence en matière de politique d'aménagement du territoire. Les interlocuteurs privilégiés sont désormais les communes, et non plus seulement l'Etat. Les années quatre-vingt marque un changement d'interlocuteur pour les agences, elles vont être pilotées par les collectivités et l'Etat. Cette situation peut conduire à une spécialisation de ces structures, puisqu'elles sont aux cœurs des problématiques des collectivités territoriales.

Ces éléments conduisent à considérer deux évolutions. La première se situe au début des années quatre-vingt-dix et porte sur la structuration de la fonction publique territoriale. Préalablement aux années 90, le métier de fonctionnaire ne relevait pas des métiers de pointe. Mais pendant cette période, nous assistons à un développement des services techniques municipaux, avec une élévation du niveau de compétences des fonctionnaires territoriaux (recrutement, etc.). De ce fait, le travail réalisé par les agences l'est dorénavant par les fonctionnaires territoriaux qui disposent d'un haut niveau de compétence. Face à cette mutation, le métier des agences d'urbanisme a évolué¹⁷⁶. Les fonctions autrefois pratiquées comme, par exemple, le développement de l'intercommunalité ne rentrent plus spécifiquement dans leurs activités. Ces travaux avaient été développés par les agences d'urbanisme, parce qu'elles étaient les seules à savoir le faire. Elles n'ont plus, sur ce plan, qu'un rôle de consultation, de conseil, de coordonnateur. Les agences reviennent à leurs domaines premiers, qui sont l'observation, la prospective et l'aide à la maîtrise d'ouvrage. Ces trois points constituent la base du métier des agences d'urbanisme. Face à cette évolution,

¹⁷⁵ Entretien du 24/10/2001 – Monsieur Ph. Sol – Ancien directeur de l'agence d'urbanisme de Troyes.

¹⁷⁶ La question des métiers des agences d'urbanisme sera abordée davantage dans le détail dans la partie II de cette étude.

la question de l'existence de ces structures a été posée. D'ailleurs, pour certains, les agences n'étaient là que pour combler les manques, comme par exemple l'absence d'un personnel compétent nécessaire à la mise en place de cette politique. Cette prédiction n'était pas fondée mais, à l'inverse, les agences¹⁷⁷ ont su rebondir en créant et en élargissant leurs activités, en plus de l'élaboration des documents d'urbanisme.

La seconde évolution est due au développement des projets urbains, des projets d'agglomération et à l'évolution législative. Entre 1989 et 1991, les premiers projets d'agglomération expérimentaux ont été réalisés au nombre de treize. La démarche va se généraliser avec la loi Voynet qui crée en même temps le principe du projet urbain. Il devient la référence à l'action et les agences d'urbanisme sont désormais porteuses de ce concept de projet. Au cours de cette seconde période, nous pouvons supposer que l'organisation et les missions des agences d'urbanisme diffèrent. Mais elles vont conserver des activités communes, comme l'élaboration des documents d'urbanisme ou le développement d'observatoires. Et elles seront différentes, puisque certaines vont développer des activités spécifiques aux besoins de leur territoire, favorisant leur enracinement local.

Cette situation va se stabiliser en 1988, avec la circulaire dite des « contrats d'objectif ». Celle-ci réorganise, d'une certaine manière, les modes d'activités entre l'Etat et les agences. Mais aucune position n'est réellement prise sur le principe même du statut d'association des agences d'urbanisme. Ces dispositions vont se traduire sous la forme d'une aide financière allouée par l'Etat. Cette subvention est justifiée par l'établissement, chaque année, d'un programme de travail devant être produit par les agences. Cette situation incertaine va perdurer durant les années quatre-vingt-dix. Mais, cela n'a pas été sans difficulté car les agences eurent des dotations qui pouvaient varier du simple au double. Parfois elle disparaissait complètement, au hasard d'une régulation budgétaire, au plus fort de l'été, avant de réapparaître, grâce à l'intervention des élus auprès du ministère des finances. Cette période va même être marquée par quelques dérives liées à une gestion de fait, comme par exemple le recrutement de personnel n'ayant aucune raison d'être au sein de l'agence. Cette situation est rare et ne peut se généraliser à l'ensemble des agences d'urbanisme. La période des années quatre-vingt-dix est marquée par une certaine dérive des agences d'urbanisme entraînant l'outil vers un simple bureau d'études. Ce phénomène va s'accroître en 1988 avec la circulaire dite des "contrats d'objectifs". Le terme « dérive » s'applique car l'Etat, mais également les collectivités territoriales (adhérentes à ces structures) vont fortement contribuer à ces pratiques, éloignant l'outil de ses fondements premiers. Ce phénomène s'explique en partie par la conjoncture de l'époque fortement marquée par les lois de décentralisation. Dans cette nouvelle répartition des compétences, l'Etat est obligé de se repositionner et de justifier sa participation en matière d'aménagement du territoire. Pour justifier le financement des agences d'urbanisme, il va demander en contre partie une certaine production de travaux. Cette demande va être suivie par les collectivités locales, engendrant un programme d'activité se résumant à une simple addition de programmes particuliers pour tel ou tel maître d'ouvrage. Normalement, ce programme d'activités devrait permettre la mise en cohérence de ces commandes collectives, afin d'aboutir à une association collective de ces travaux. Or, visiblement certaines agences remplissaient des prestations individuelles pour chacun de ses membres. Cette pratique ne permettait pas d'établir une cohérence des travaux réalisés par

¹⁷⁷ Entretien du 26/06/2001 – Monsieur Belliot – Délégué Général de la FNAU.

l'agence, provoquant la non information des travaux réalisés par la commune voisine. Pour cette période, nous pouvons assimiler les agences à de simples bureaux d'études.

De ce constat vont émerger de nombreuses interrogations, qui sont aujourd'hui en discussion : « Dans quelle mesure les agences peuvent-elles travailler pour les collectivités locales ? – Dans quel cadre ? – Avec quelles ressources ? – Le statut d'association est-il le meilleur ? – Est-ce que ce statut ne fait pas courir de risques aux élus ? »¹⁷⁸.

Le statut associatif des agences soulève chez les élus une certaine crainte, notamment d'être associé à un système de gestion qu'ils ne peuvent maîtriser totalement. Pour les élus, cette position les rendait vulnérables. Les statuts des agences ont donc été modifiés, allouant plus largement le pouvoir au sein du conseil d'administration. Cette volonté va se traduire par la l'absence de présidents de droit mais de présidents élus. Cette intervention va également s'appliquer à certaines règles qui relèvent du statut des agences, c'est la règle de fiscalité applicable aux associations. Elle correspond à l'inscription fiscale obtenue en mars 2000, à la suite de la circulaire de septembre 1988. Elle oblige à une évolution de l'activité des agences vers le sens d'une plus grande mutualisation, en développant le partenariat et un mode de ressources sous forme de subvention. Ce changement juridique a été décisif pour les agences d'urbanisme qui se sont appuyées sur le système associatif (l'association de personnes publiques). Selon cette conception va s'établir un véritable intérêt commun à l'ensemble des partenaires publics, sur le même territoire et correspondant au fondement des agences. En fait, le système associatif constitue l'un des caractères permettant d'assurer, à un moment donné, la neutralité¹⁷⁹ de l'action et à s'extraire d'un rapport de pouvoir direct en se mettant au service des différentes collectivités : l'Etat, les collectivités territoriales, les communautés de communes, EPCI, les communautés urbaines ou d'agglomération, ainsi que les SIVOM ou SIVU. Les agences d'urbanisme vont pouvoir pérenniser la conception d'un urbanisme prospectif de fait. Ce statut associatif de droit privé au service de l'intérêt public a favorisé le maintien et le développement d'équipes pluridisciplinaires, comme le texte initial le prévoyait. Il permet également de conserver la pérennité de la connaissance et de l'action sur un territoire. A la différence d'un bureau d'études, l'agence d'urbanisme est en situation d'accumuler les données produites et d'offrir une continuité, une mémoire sur le plan de l'observation.

I. 1-3- La période contemporaine : Agence de management de réseau

De la situation antérieure, de nombreuses interrogations vont émerger comme le principe du droit à la concurrence : dans quelle mesure les agences d'urbanisme vont-elles collaborer avec les collectivités territoriales et quelle va être leur mode de rémunération? Mais des interrogations sur les statuts vont également être soulevées. Elles concernent les risques encourus par les élus dans ce type d'engagement. Les acteurs locaux émettaient la crainte d'être associés à un système de gestion sur lequel ils n'avaient aucun contrôle ni

¹⁷⁸ Entretien du 26/06/2001 – Monsieur Belliot – Délégué Général de la FNAU.

¹⁷⁹ Cette notion de "neutralité" n'est pas débattue, ni affirmée dans ce travail de recherche. Mais elle correspond à une notion affichée par les agences, car elles annoncent une position de neutralité par rapport à la décision des élus. Or, ce sentiment n'est pas totalement partagé, il me semble que par leur rendu, même si la décision finale appartient à l' élu, ils influencent celle-ci. De plus, le principe de ce type d'association est de favoriser et de provoquer l'échange, afin d'aboutir à une construction collective. Or, le terme de neutralité va à l'encontre de ce principe, puisque leur volonté première est de favoriser les échanges avec, par exemple, le développement de leur réseau.

connaissance, les rendant plus ou moins vulnérables sur le plan légal. Afin de remédier à cette situation, les statuts ont été modifiés distribuant, du moins théoriquement, le pouvoir au sein du conseil d'administration. Ce changement ne laisse plus de place à des présidents de droit mais uniquement à des présidents élus. Cette évolution intègre également les règles relatives au statut d'association, avec l'inscription fiscale obtenue en mars 2000, faisant suite de la circulaire de septembre 1988.

Aujourd'hui, nous sommes dans une nouvelle phase de transition pour les agences d'urbanisme. La démarche engagée, depuis quatre – cinq ans, est une refonte complète des agences. Cette nouvelle orientation est impulsée à la fois par les directives européennes sur la concurrence, par le code des marchés publics. Mais elle s'appuie également sur les questions de risques pénaux liés à la gestion de fait, sur la nouvelle manière d'envisager une association et sur les règles de fiscalités. Cette nouvelle volonté favorise davantage le partenariat. L'agence n'a vocation à traiter des dossiers particuliers. Mais elle peut le faire, dans un cadre purement concurrentiel comme un bureau d'étude privé. Elle est soumise à l'impôt, elle doit factoriser son activité afin d'éviter le passage induit d'argent public vers l'activité commerciale. De plus, cette démarche relève d'un contrat de droit privé au même titre que les bureaux d'études. Cette option peut être envisagée par les agences d'urbanisme pour résoudre des problèmes locaux. Mais la vraie vocation de l'agence se situe dans les dossiers partenariaux. Actuellement, la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme met l'accent sur ce thème. Il faut que la commande des travaux soit collective et approuvée par les conseils d'administration. L'objectif est de mettre en place un programme commun, financé par tous, afin de réaliser un programme global appartenant à tout le monde, où l'ensemble des partenaires y trouve un intérêt collectif.

La tendance actuelle est à un rééquilibrage de la France par rapport au niveau européen, qui va se traduire par la disparition d'un certain nombre d'établissements au profit des communautés de communes, des communautés urbaines et des communautés d'agglomération. C'est ce qui prévaut aujourd'hui dans les agences d'urbanisme notamment au travers de la loi Chevènement. Cette volonté se traduit au sein du nouvel article du code de l'urbanisme, L.121-3, qui précise que les agences d'urbanisme doivent assurer l'harmonisation des politiques publiques, mais sur la durée et pas seulement sur un coût ou sur une action.

Code de l'urbanisme : article L121-3 de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable (dite loi Voynet de juillet 1999) réaffirme le rôle des agences d'urbanisme :

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

Il remet les agences d'urbanisme dans un cadre juridique, en redéfinissant ses missions dans un cadre d'intérêt général, dont normalement relève le régime associatif. La loi Voynet est venue compléter cette volonté, et la loi Gayssot est venue l'achever en confirmant un ensemble de missions et en définissant les corps de mission que doivent remplir les agences d'urbanisme. Elles précisent également que les associations loi 1901 peuvent devenir des Groupes d'Intérêt Public (GIP), une structure relativement moderne venant en remplacement des anciens établissements publics, que n'ont jamais été les agences d'urbanisme. L'article L.121-3 du Code de l'urbanisme offre la possibilité aux agences de se constituer en catégories

spécifiques de GIP. L'adaptation du statut de GIP à la réalité et aux missions des agences a également été reconnue dans la loi qui prévoit notamment que ces GIP peuvent recruter un personnel propre régi par les dispositions du Code du travail. La création d'un GIP permet un régime juridique plus souple que celui d'un établissement public, comme le prévoyait à l'origine la loi de 1967. Le GIP est une personne morale de droit public à régime spécifique. Il fournit l'instrument juridique d'une coordination et d'une concentration de moyens provenant d'un panel ouvert d'acteurs publics et privés. Il garantit, eu égard aux modes d'organisation et de fonctionnement propres à cette structure juridique, la préservation de l'intérêt public. Si on crée aujourd'hui un GIP "spécial agence", ce n'est finalement qu'une manière de contourner, de recréer une association, mais sous un régime qui serait acceptable au regard de la loi française. Il existait une absence de réglementation sur certaines pratiques des agences. Par exemple, les modalités de financement de certains contrats d'études, qui permettaient d'équilibrer le budget, mais qui relevaient parfois du marché concurrentiel, n'étaient pas prises en compte dans les statuts de ces structures. Ces principes sont essentiels, désormais les agences d'urbanisme disposent d'une ligne de conduite. Ces trois lois redonnent aux agences leur mission originelle et les outils nécessaires pour réaliser « l'urbanisme prospectif ».

Si les agences d'urbanisme disposent des mêmes origines législatives, leur création reste variée. L'agence de Bordeaux a été l'une des premières à être créée avec celle de Grenoble et de Tours. Ces ateliers se voulaient précurseurs des agences d'urbanisme. Dans les années soixante, la ville de Bordeaux se dote d'un atelier d'urbanisme qui prendra la forme d'une agence en 1969. L'agence de Tours a été créée en 1967, sous forme d'un atelier d'urbanisme grâce à la volonté du maire de Tours, J. Royer. Il fut l'ordonnateur des grands desseins du développement urbain pour la ville. L'une des particularités de cet organisme fut sa direction, assurée pendant trente années par la personne de Monsieur Drouin. Le développement de l'atelier a été étroitement lié à la personnalité du binôme J. Royer Maire de Tours à l'époque et le directeur de l'atelier. La structure est devenue agence d'urbanisme au 1er janvier 2001.

L'agence d'Aix-en-Provence voit le jour en 1977, sa caractéristique principale réside dans le fait, que sa création ne résulte pas d'une volonté intercommunale.

Celle de Nantes est apparue en 1978. Sa création n'a pas été conditionnée par une structure intercommunale, mais elle a été mise en place pour développer l'intercommunalité.

L'agence de Troyes a été créée par R. Galley en 1975, urbanisme en chef de l'état. Il créa l'agence dans le but d'assurer une liaison partenariale dans la réalisation et la fabrication d'un Schéma Directeur ressenti trop étatique à l'époque. Cette démarche devait permettre aux élus de faire leur propre choix et d'avoir un lieu de débat.

L'agence de Rennes a été créée en 1972, c'est une agence composée de deux particularités : elle est compétente en finance locale, fait unique en France, et elle dispose d'une équipe emploi-formation.

L'agence de Nîmes a été créée en 1990. A l'origine, cette agence n'était pas voulue par les élus. Suite aux inondations de 1988, l'Etat encourage fortement la ville de Nîmes de se doter d'une agence d'urbanisme, afin de disposer d'un organisme gérant le développement du territoire. L'état voulait une agence d'urbanisme et la ville s'est contentée d'un atelier jusqu'en 1995.

Les agences d'urbanisme se sont développées en fonction des évolutions législatives. Mais elles ont su également s'adapter aux besoins de leur territoire, en développant des activités

spécifiques comme, par exemple, à Rennes. La fonction première de ces structures est avant tout de constituer des lieux d'échanges et de disposer d'une équipe pluridisciplinaire, afin d'assurer la pérennité de la connaissance et de l'action sur un territoire.

Pour conclure sur cette évolution, nous constatons que les agences d'urbanisme furent tout d'abord l'outil de l'Etat, pour devenir celui des collectivités territoriales. En fait, l'existence d'une agence est subordonnée à son appropriation par les collectivités locales. Cette appropriation, certes nécessaire, peut conduire à certaines dérives, comme une imprégnation trop forte de l'agence dans une couleur politique. Car les élus de l'opposition de l'époque ne trouveront plus leur place dans cet organisme, et l'agence ne remplira plus son rôle d'échange et de mise en cohérence. Aujourd'hui, l'objectif des agences d'urbanisme est de développer la démocratie participative, la gouvernance via le concept de développement durable.

I. 2- Finalités des agences d'urbanisme

Depuis 1970, ces structures accompagnent le développement des agglomérations françaises, tout en restant des outils peu connus du grand public. En France, les documents d'urbanisme sont mieux identifiés par les usagers, lorsqu'ils relèvent des services extérieurs de l'Etat (DDE) ou des municipalités.

I. 2- 1 – Qu'est-ce qu'une agence d'urbanisme ?

I. 2- 1 a- Définition

Selon le « Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement¹⁸⁰ » : « *Les agences d'urbanisme sont des structures d'études urbaines « mixtes », et pouvant opérer à l'échelle de l'agglomération ou du département (...).*

La Loi d'Orientation Foncière (LOF) avait prévue en 1967 de créer des établissements publics d'études et de recherches, mais elle n'a pas été suivie d'aucun décret d'application. Les agences mixtes d'agglomération créées sous le régime des associations – loi de 1901 – ont adopté des structures fidèlement alignées sur celles qui étaient prévues par le législateur de la loi d'orientation foncière. (...)

Outre l'Etat et les communes (ou leurs regroupements), les agences peuvent associer le département, la région, voir les chambres de commerce et d'industrie ou un établissement public concerné par l'aménagement. Elles sont financées par les communes, mais éventuellement aussi par les régions ou les départements, et peuvent recevoir des subventions de l'Etat. Elles se sont regroupées au sein d'une fédération nationale des agences d'urbanisme.

Leurs objets sont variés. Mais, dans tous les cas, elles constituent une structure d'études et de conseils auprès de collectivités territoriales, distincte des services engagés dans les tâches opérationnelles. Elles disposent d'une équipe pluridisciplinaire de spécialistes, ce qui leur permet d'entreprendre des études prospectives, assurer le suivi d'observatoires de données

¹⁸⁰ « Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement » - Pierre Merlin et Françoise Choay – ed. PUF – Mai 2000 – 902 pages – page 16.

(emploi, logement, etc.), et d'élaborer des documents d'urbanisme, de préparer des contrats de ville, de participer à la définition du projet urbain et à la promotion de l'agglomération ».

Les agences d'urbanisme sont nées de la volonté conjointe de l'Etat et des collectivités territoriales, afin d'assurer une meilleure maîtrise de l'aménagement de l'espace et du développement des villes. Cela va se traduire par l'élaboration conjointe des documents de planification urbaine, que sont le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme et le Plan d'Occupation des Sols. L'outil agence émerge de la LOF de 1967, et constitue un organe décentralisé – permanent et pluridisciplinaire. Leur activité constitue un apport nécessaire à la compréhension et à la maîtrise des mutations économiques et urbaines.

Les agences relèvent d'un statut de droit privé – Associations privées de type loi de 1901. Cette forme juridique a pour avantage de faire travailler ensemble, dans un cadre d'une grande souplesse, des spécialistes de toutes les disciplines nécessaires à l'urbanisme.

Leur financement provient des collectivités locales, mais aussi de l'Etat. Sa participation sous forme de subvention est réelle, même si parfois celle-ci est revue à la baisse ou de versée de manière différée. L'hypothèse de la non subvention de l'Etat soulevée dans cette définition, est à nuancer, car souvent la création d'une agence est conditionnée par ce mode de financement.

Pour conclure, cet organisme est le siège d'une activité, celle des études urbaines. Elle a pour fondement de préparer les décisions des autorités compétentes en matière d'urbanisme. L'entreprise des agences d'urbanisme est avant tout intellectuelle dans son recrutement et dans son caractère pluridisciplinaire. Cette caractéristique marque de façon originelle l'institution. Ce sont des associations selon la loi de 1901, c'est-à-dire à but non lucratif, composées de responsables politiques (élus) et de représentants de l'administration de l'Etat (fonctionnaires) qui emploient une équipe pluridisciplinaire de techniciens salariés. Elles doivent faciliter le dialogue entre les différents responsables que sont les élus, l'administration (DDE), les techniciens (services techniques municipaux, bureaux d'études spécialisés, etc.). Les agences sont des outils de réflexion et de concertation commune aux élus, relevant d'une même agglomération.

I. 2- 1 b- Différences entre une agence d'urbanisme et un bureau d'études

L'une des difficultés est l'amalgame fait entre une agence d'urbanisme et un bureau d'études. Parfois, il est reproché aux agences d'urbanisme de faire concurrence aux bureaux d'études privés. Ce constat est ancien, si l'on se réfère à une note de 1979¹⁸¹ voulant faire la preuve de la distinction entre ces deux organismes. Celle-ci précise qu'une agence d'urbanisme est un organe permanent et un lieu de concertation. Leur rôle est d'intervenir sur des travaux préparatoires, qui ne peuvent être réalisés par les secrétaires généraux, les services techniques de ville ou encore la Direction Départementale de l'Equipement. En effet, ces services sont compétents et équipés uniquement pour préparer et appliquer des décisions opérationnelles précises prises par les autorités. Alors qu'une agence d'urbanisme intervient en amont du projet, afin d'assurer la cohérence des opérations à l'échelle de l'agglomération. Cette cohérence doit s'appliquer lors de la réalisation d'un projet avec les autres programmes

¹⁸¹ Pas de source –1979 – Note trouvée dans les archives de l'agence d'urbanisme d'Orléans.

complémentaires ou concurrents. Dans sa tâche d'études, l'agence est à la fois l'assistant des élus, de leurs cabinets, de leurs services et des administrations.

A la différence, un bureau d'études d'urbanisme a pour rôle d'apporter une réponse technique à une question formulée. Sa spécialisation et son expérience précise sur le type d'étude demandé rendent souvent sa prestation irremplaçable pour une agence. Il n'est pas concevable qu'une agence investisse dans la mise au point d'une méthode d'étude déjà largement expérimentée par certains bureaux d'études. C'est en cela qu'une agence ne fait pas concurrence aux bureaux d'études.

Globalement, un bureau d'études entre en action au niveau de la conception, alors que l'agence intervient en amont des études. L'accumulation de la connaissance et sa mise à jour par les agences est une des compétences que les bureaux d'études n'ont pas les moyens de mettre en place. Il n'est pas rare d'observer qu'une agence sollicite un bureau d'études pour répondre à un besoin spécifique.

I. 2- 2 – Les fondements d'une agence d'urbanisme

I. 2- 2 a- Leur rôle

Pour définir le rôle des agences, la logique serait de consulter leurs statuts. Or, la consultation de ces documents n'apporte pas de réelles précisions sur les missions de ces organismes. Ceci s'explique notamment par le fait que les agences ont des compétences générales en matière d'études urbaines. Pour définir exactement ces missions, nous devons nous rapporter aux programmes d'études annuelles. Ils sont annexés aux conventions passées chaque année par les agences d'urbanisme simultanément avec l'Etat et avec les collectivités territoriales.

En 1972, le Ministère de l'équipement et du logement¹⁸² définissait en ces termes le rôle des agences d'urbanisme en matière d'études urbaines : « *Leur première mission réside dans l'élaboration et le « suivi » des documents d'urbanisme et dans la préparation des décisions en matière d'urbanisme (élaboration des SDAU) et des POS notamment, étude de la circulation et des transports urbains, des problèmes d'environnement, de pollution et d'élimination des ordures ménagères, d'équipement commercial, collaboration le cas échéant, à l'établissement de Programmes de Modernisation et d'Equipeement (PME), etc. Par la suite, l'activité des agences pourrait se diversifier et englober la préparation des dossiers concernant les grandes opérations telles que l'aménagement des Zones d'Aménagement Concertées (ZAC), le recueil des données urbaines* ». Cette approche met en évidence l'idée que le fondement des agences est l'élaboration des documents de planification urbaine, mais que leur rôle ne se limite pas à ce seul domaine. L'observation des travaux d'agence révèle l'existence de rôles divers, c'est-à-dire que l'ensemble des agences dispose de rôles communs, mais elles ont su développer des diversités propres à leur territoire. De plus, elles sont toutes liées au partenariat politique et territorial. Avant d'être une structure technique, une agence est un organisme regroupant des acteurs politiques. C'est une association, dont le conseil d'administration réunit le maire de la ville principale, les maires des communes périphériques, le président du Conseil général, le président du Conseil régional, le président de la communauté d'agglomération, etc. Le Conseil d'administration de l'agence est donc de nature politique, il définit les programmes qu'il doit ensuite financer collectivement. L'équipe pluridisciplinaire et le directeur de l'agence sont là pour répondre

¹⁸² Note d'information du ministère de l'équipement et du logement publié en 1972, définissant le rôle des agences d'urbanisme en matière d'études – AF/UR2, VI : rôle des agences, page 3.

aux commandes et attentes du Conseil d'administration. L'association de ces diverses institutions publiques n'a de sens que si elles s'inscrivent dans la fabrication d'un projet de territoire. Celui-ci doit être partagé par l'ensemble des acteurs qui ont une action sur cet espace.

La circulaire n°88-19 du 4 mars 1988¹⁸³, en contrepartie de la participation financière de l'Etat, a instauré la mise en place dès 1988 de contrats d'objectifs qui permettent à chaque agence d'urbanisme de définir sa participation aux enjeux nationaux dans la gestion de l'espace.

Les agences d'urbanisme effectuent principalement trois missions.

Une mission d'observation. Cette activité est l'un des piliers des agences. Pourtant, son acceptation a été longue et difficile pour les collectivités territoriales. Ce rôle, spécifique aux agences d'urbanisme, offre la continuité du savoir dans une agglomération. Cette connaissance peut constituer un moyen de partenariat entre plusieurs acteurs d'institutions différentes, afin d'aboutir à la production d'analyses et de travaux communs. Cette démarche offre également la possibilité de s'évaluer par rapport aux autres, de mieux comprendre comment les champs de l'économie, du social, de l'environnement, etc., interfèrent entre eux. De plus en plus, ce centre de ressources est sollicité par les élus locaux et par les chercheurs. Cette accumulation de la connaissance d'un territoire est fondamentale. Elle constitue la source de base de nombreux travaux. La création de ces observatoires est à la diligence des agences d'urbanisme. Certains sont communs à toutes les agences, comme l'observatoire du logement ou de l'habitat ou des transports, etc. Mais d'autres sont propres à une agence et résultent, le plus souvent, d'un besoin spécifique du territoire, comme par exemple l'observatoire de l'eau à Rennes.

Une mission de planification urbaine. Cette activité constitue un des socles de l'activité des agences d'urbanisme. Celle-ci s'articule autour de diverses procédures que sont : le POS remplacé par le Plan Local d'Urbanisme (PLU), le SD modifié pour le Schéma de Cohérence Territorial (SCoT), les PLH, les PDU, les contrats de ville, etc. Il a été constaté que les agences d'urbanisme ne traitaient pas l'ensemble de ces domaines. Cette situation peut avoir diverses causes. La première peut résulter d'une création récente de la structure, alors il faudra un certain temps avant de pouvoir récupérer des attributions jusqu'alors traitées, du moins partiellement, par les services. La seconde dépend des compétences techniques développées par l'agence. Autre cas, l'agence peut être assimilée à un bureau d'études prestataire de services intercommunaux ou communaux. Enfin, un domaine d'intervention peut être volontairement négligé par l'agence, par un désaveu de cette activité ou un non-besoin.

A la différence des services, l'agence dispose d'une souplesse et d'une ouverture partenariale lui permettant d'échapper à la compartimentation des institutions. Elle dispose d'une stratégie transversale permettant de croiser les échelles et les thèmes. Elles ont, par là même, la possibilité d'une cohérence globale et doivent tenter d'éviter l'émiettement de ses diverses formes d'intervention.

Les agences ont compétence pour des études prospectives. C'est-à-dire pour étudier l'impact territorial et socio-économique des grandes infrastructures, des projets

¹⁸³ Définition de contrats d'objectifs avec l'Etat.

d'agglomération, etc. Cette notion de projet urbain constituait un rôle faisant partie du projet fondateur initial de ces organismes. Pour cela, une équipe pluridisciplinaire devait permettre aux dimensions culturelles et fonctionnelles de l'urbanisme de se réconcilier, sans dépendre uniquement de l'Etat. Le projet urbain implique une approche généraliste, qui est bien dans la culture agence. Malheureusement, force est de constater que ce type de projet est le plus souvent confié par les collectivités locales à leurs propres professionnels.

Une mission d'assistance aux communes. Cette pratique reste très variable selon les agences d'urbanisme. Cette assistance aux communes a connu son essor lors de la faible commande globale émanant de l'intercommunalité d'agglomération, pendant certaines périodes. D'ailleurs, ce rôle apparaît moins stratégique que les autres. D'autant que le besoin d'assistance exprimé par les communes résulte souvent d'un sous équipement en personnel communal. Pourtant, il constitue la base d'une connaissance fine du terrain. Souvent, il vient en complément de la production de politiques intercommunales. Dans l'ensemble, ce rôle exercé par l'agence est apprécié car elle n'intervient pas dans la mise en œuvre des projets.

Pour conclure, les agences ont une mission d'observation, de prospective, de réflexion et une volonté de faire dialoguer divers acteurs entre eux. L'agence doit être un lieu de débat neutre (de neutralité politique)¹⁸⁴, afin de parvenir à faire dialoguer des intervenants de tous bords : élus, services de l'Etat, services des collectivités locales, etc. Ces divers rôles doivent lui permettre de remplir son rôle premier qui est l'aide à la décision du politique.

I. 2- 2 b- Leurs compétences et leurs répartitions spatiales

I. 2- 2 b- 1- Compétences des agences d'urbanisme

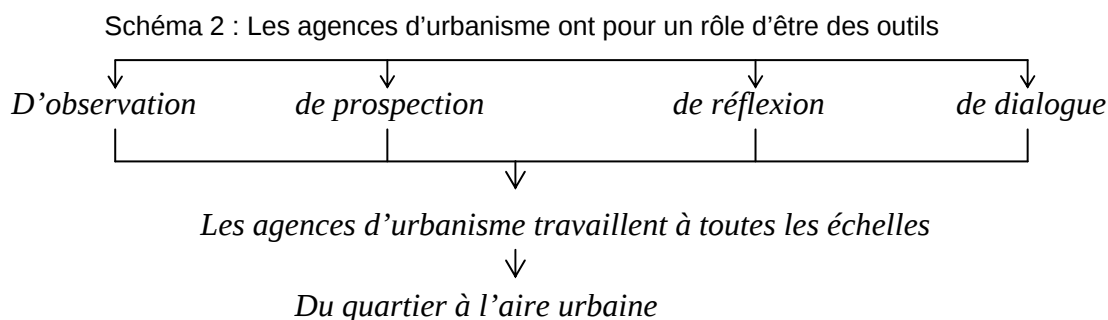
L'entreprise des agences d'urbanisme est avant tout intellectuelle, dans son recrutement et dans son caractère pluridisciplinaire. Cette caractéristique marque de façon originelle l'institution. L'essentiel de son capital est constitué par la diversité de ces agents.

Le personnel de l'agence, compte tenu de son activité peut se subdiviser en deux groupes : Tout d'abord le personnel d'études et ensuite le personnel d'exécution et de gestion. Le personnel d'études est constitué d'une équipe pluridisciplinaire. Celle-ci est liée au type de documents d'urbanisme que doit produire l'agence. Par exemple, pour l'élaboration d'un Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, il est nécessaire d'avoir la collaboration : d'architectes, de géomètres, d'ingénieurs, de géographes, d'économistes, de sociologues, de statisticiens, d'écologistes, d'agronomes, de juristes, etc. Concernant le personnel d'exécution, celui-ci est composé de dessinateurs, de personnel de reproduction, du secrétariat, d'agents administratifs ou de comptables.

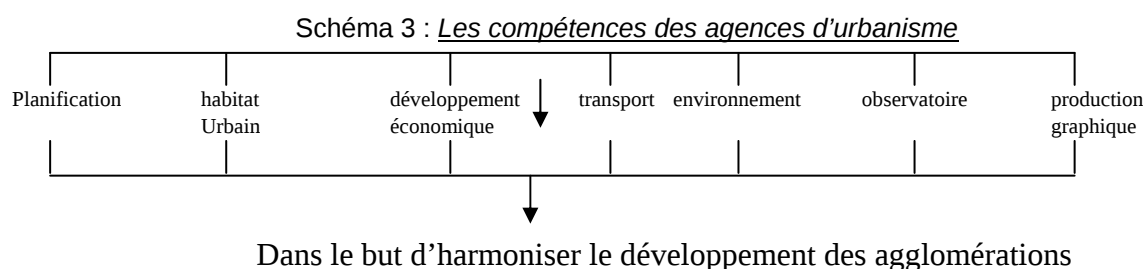
La pluridisciplinarité du personnel des agences, parfois imparfaitement réalisé, constitue l'un des traits dominants de ces organismes. D'ailleurs cette particularité a été soulignée par Claudius Petit au cours des débats de la LOF devant l'assemblée nationale où il a évoqué : « Ces équipes étonnantes réunies par les agences multidisciplinaires qui ont été récemment créées et mis en place »¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Ici, la neutralité correspondrait à l'absence de prise en compte des préoccupations des partis politiques, mais de l'intérêt collectif du territoire.

¹⁸⁵ J.O. AN 1967, 1^{ère} séance du 30 juin 1967, page 2181.



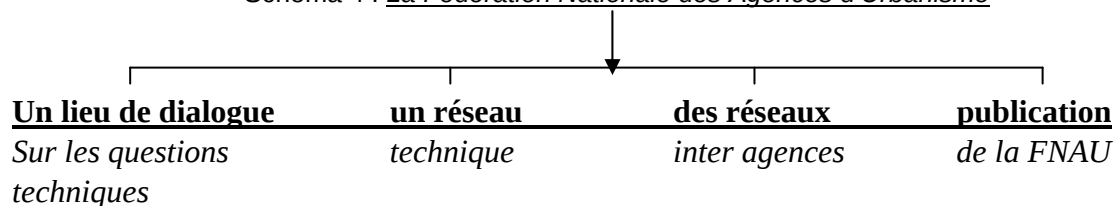
Les agences d'urbanisme ont des compétences diverses, liées à l'urbanisme. Elles ont des compétences en matière de planification lors de la révision ou de l'élaboration de documents d'urbanisme tel que le Schéma Directeur, maintenant les SCoT, les POS/PLU. Concernant l'habitat, elles collaborent à l'élaboration de Programme Local d'Habitat (PLH) ; au développement économique, elles peuvent contribuer à l'élaboration par exemple d'un Schéma de Développement Commercial. Elles ont également compétence en matière de transport, en établissant le Plan de Déplacement Urbain. Elles interviennent au niveau de l'environnement, par le biais des projets d'aménagement paysager. Par exemple, à Lille, l'agence a créé en 1996, un département spécialisé nommé « espace nature » pour favoriser la mise en place d'un vaste plan vert. L'une de ces fonctions principales est la mise en place d'observatoires. Ils sont divers et répondent aux préoccupations de terrain. Enfin, la production graphique élabore des cartes, par l'intermédiaire de SIG. Toutes ces compétences sont liées les unes aux autres. Par exemple, la production graphique est alimentée par les données récoltées au sein des observatoires. Autre exemple, lors de la réalisation d'un projet urbain, les compétences nécessaires concernent la planification, l'environnement, les transports, etc. Toutes ces compétences furent instituées à la naissance des agences d'urbanisme. Mais elles ont muté, favorisant le développement de compétences en fonction de nouvelles exigences, de nouveaux besoins.



Les agences d'urbanisme se sont associées en 1977, pour créer une fédération nationale des agences d'urbanisme. C'est une association d'élus¹⁸⁶.

¹⁸⁶ Des précisions seront apportées dans la deuxième partie de cette recherche.

Schéma 4 : *La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme*



Le périmètre de compétence des agences d'urbanisme ne se limite pas aux communes composant l'agglomération. Il dispose d'une échelle élargie aux communes périphériques, si un projet d'études nécessite d'une plus grande échelle.

Les agences d'urbanisme ont le pouvoir d'associer dans leur partenariat, la majorité des acteurs du développement local : les communes, les syndicats intercommunaux, l'Etat, la région, le département, etc.

Leur présence dans la plupart des grandes aires urbaines permet d'engager un dialogue constructif entre les collectivités territoriales et l'Etat, sur le champ de la planification, du développement territorial et de la contractualisation des projets.

Plus précisément, les agences d'urbanisme ont pour rôle principal d'aide à la décision du politique. Mais en aucun cas, elles ne prennent de décision à la place du politique. Son intervention s'effectue à toutes les échelles. Elles ont également un rôle de prospection, de réflexion et de dialogue. Ce sont aussi des outils d'observation avec la mise en place d'observatoires de l'environnement, d'économie, de logement, de finance locale, etc. Certaines agences ont développé des observatoires spécifiques, correspondant à un besoin de leur territoire.

I. 2- 2 b- 2- Répartition spatiale des agences d'urbanisme

La répartition spatiale des agences d'urbanisme est inégale sur le territoire français, mais tend à se modifier aujourd'hui. Elles se localisent en générale dans les grandes aires urbaines. Hors les villes possédant moins de 150 000 habitants peuvent se doter d'une telle structure.

En 1970, quinze départements seulement étaient dotés d'une agence, ces départements sont : l'Aube, le Bas-Rhin, les Bouches-du-Rhône, la Côte d'Or, le Finistère, la Gironde, la Haute-Garonne, l'Ile et Vilaine, l'Indre et Loire, l'Isère, la Loire, le Maine et Loire, la Moselle, le Pas-de-Calais et le Rhône. Deux départements la Meuse et la Seine Maritime disposent chacun de deux agences sur leur territoire. Et un département dispose de trois agences, celui du Nord. Le constat général, pour les années soixante-dix, c'est un développement important dans le Nord avec seize organismes et seulement six agences dans le Sud. L'une des explications soulevées est que cette implantation correspond à la répartition spatiale des grandes agglomérations plus nombreuses dans le Nord que dans le Sud. Il semblerait que l'effectif des agences d'urbanisme et la démographie des agglomérations aient une faible corrélation. L'effectif des agences paraît varier en fonction de l'importance portée par les agglomérations et l'Etat aux études urbaines. Le degré d'ancienneté de l'agence semble jouer aussi un rôle. Les agences dernièrement créées disposent d'effectifs réduits (cf. carte 3).

En 2003, le nombre d'agence est de quarante trois avec quatorze projets d'agence à l'étude. Entre 1970 et 2003, seulement deux agences ont disparu, dans la région de Bourgogne et celui de Haute Normandie (cf. carte 4). Dans le département de la Côte d'Or, et plus précisément l'agence de Dijon, nous constatons aucune nouvelle création, ni aucun projet de mise en place d'une telle structure. Les nouvelles agences apparues sont (cf. carte 6) au nombre de deux

dans la région Nord-pas de Calais dans le département du Nord à Maubeuge et le département du Nord pas de Calais à Boulogne sur Mer ; une troisième agence dans la région de la Lorraine dans le département de la Meurthe et Moselle à Longwy ; quatre nouvelles agences en Ile de France : Mantes la Jolie – APUR – Oise la Vallée et AUDESO. La région de la Bretagne compte une nouvelle agence à Brest dans le département du Finistère – Le pays de la Loire également à Nantes (Loire Atlantique), ainsi que le Centre dans le département du Loiret à Orléans. La Franche Comté se dote d'une agence dans le département de la Haute Saône à Belfort et dans le département du Doubs à Montbéliard. L'Alsace acquiert une seconde agence, non pas dans le Bas-Rhin, mais dans le Haut-Rhin à Mulhouse. L'Auvergne a une seule agence pour quatre départements, à Clermont-Ferrand, localisé dans le département du Puy de Dôme. L'Aquitaine, dans le département des Pyrénées-Atlantiques voit naître une agence à Bayonne. Le Languedoc Roussillon, le département du Gard se dote d'une agence à Nîmes. Et enfin, la Provence Alpes Côte d'Azur se munit d'une seconde agence dans le département des Alpes de Haute Provence à Aix en Provence. Pour finir, ces structures se sont développées en outre mer, à la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, la Réunion et Nouméa. Nous constatons toujours une prédominance des agences d'urbanisme dans le Nord, avec seulement quatre nouvelles structures furent créées dans le Sud. Actuellement (cf. carte 6) quatorze agences d'urbanisme sont en projet d'étude.

Cette approche générale des agences d'urbanisme, nous amène à faire un bref rappel juridique de leurs évolutions.

Les agences d'urbanisme sont nées de la loi « d'orientation foncière » de 1967. Elles ont été initialement chargées des études d'urbanisme et notamment de l'élaboration des schémas d'aménagement et d'urbanisme et des plans d'occupation des sols. C'est une période intense de planification française et de développement économique, accompagnée d'un fort transfert de population rurale vers les villes. La LOF avait pour objectif d'apporter les réformes indispensables de renouvellement des outils juridiques du code de l'urbanisme. Cette volonté voulait harmoniser et mettre à jour les outils, afin de répondre aux besoins de forts développements et de planifications. Cette loi a apporté une clarification dans la gestion des temps, car les anciens documents d'urbanisme (PDU, PDUI PSU) ne faisaient pas de distinction entre la gestion du droit des sols et la projection de l'avenir.

Les agences d'urbanisme ont été mise en place dans la perspective de mettre en œuvre ces nouvelles dispositions. Leurs installations ont été progressives à partir de 1970, et repose sur un partenariat Etat/collectivités locales. Leur mode de financement s'est basé sur le principe de 50% l'état, 50% des collectivités locales. L'état avait la responsabilité d'élaborer les documents d'urbanisme, en associant les collectivités locales, suivant la formule de « l'élaboration conjointe ». La place et le rôle des agences d'urbanisme étaient claires : « outils techniques partagés ».

Cette période a été faste pour les agences. Mais, les lois de décentralisation vont modifier le mode de fonctionnement de ces structures.

L'urbanisme n'est plus une compétence exclusive de l'Etat. A cet effet, ce dernier revoit sa position dans le financement des agences d'urbanisme. Sa part de 50% dans le budget descend pour se situer entre 10 à 15%. L'administration des finances encourage fortement le ministère à formaliser les contreparties de son aide financière par la signature conjointe, du président de l'agence et du préfet, d'un contrat d'objectif. De cette situation résulte le fait que l'état devient commanditaire de prestations à la carte et moins un rôle de partenaire. Cette

position se trouve renforcée notamment par la diminution progressive des crédits d'études d'urbanisme alloués aux DDE.

Les lois de décentralisation n'ont pas précisé de référence aux agences d'urbanisme dans le code de l'urbanisme. Mais elles ont vu leur rôle confirmé par l'Etat en 1988, à l'occasion de la circulaire dites des « contrats d'objectif », dans laquelle a été réaffirmé l'intérêt de l'état pour une approche plus partagée de l'avenir des agglomérations françaises.

A l'origine, leurs compétences se limitaient à l'urbanisme, mais celles-ci ont été transférées aux collectivités territoriales en 1983. Dès lors, les champs de réflexion et d'activités des agences se sont élargis à l'aménagement du territoire, au développement économique, aux déplacements, à l'environnement, etc.

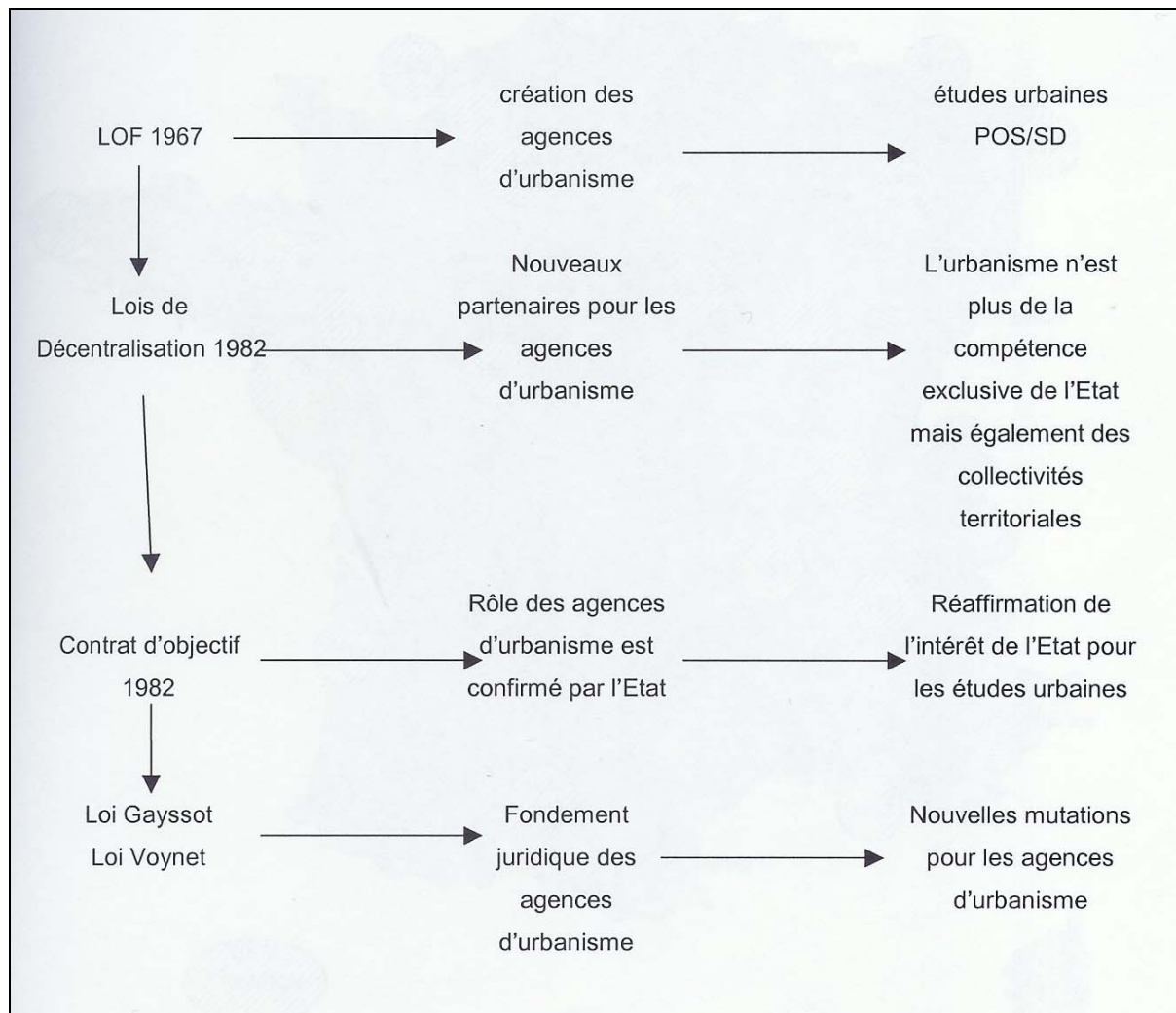
Le contrat d'objectif est un document qui contient un programme d'études précis et comporte la liste des prestations attendues ainsi que leur montant. Ce programme est établi de façon isolée du reste des membres de l'agence. De plus, les agences disposaient également d'un programme de travail annuel basé sur les attentes ou commandes des collectivités locales nourricières.

Cette nouvelle position de l'Etat comme client particulier réduit le partenariat initial et engendre une découpe du programme d'activité. Le transfert de compétences aux collectivités locales a été brutal. N'étant pas préparé politiquement et techniquement, les agences ont été des outils précieux pour faire face à cette nouvelle situation. Il faut préciser qu'à l'époque, il n'existait pas de cadre d'emploi dans la fonction publique territoriale. Les agences d'urbanisme vont fortement aider les collectivités, lors du transfert de compétences, en matière d'urbanisme. L'apparition de nouvelles procédures, comme la politique de la ville permet aux agences de démontrer leur capacité d'adaptation et leur dynamisme.

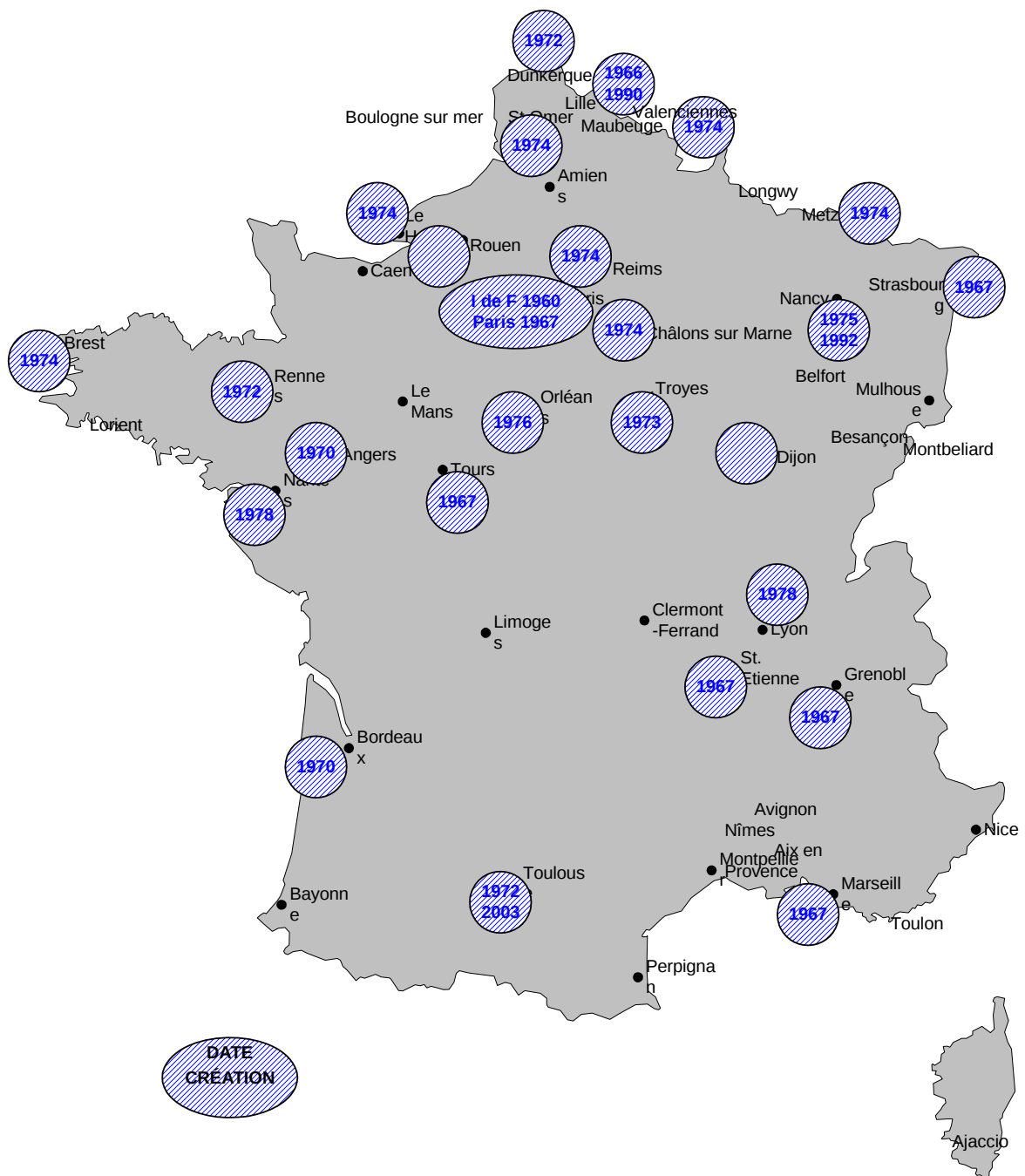
Mais la structure va toutefois être déstabilisé, et rencontrer certaines difficultés. L'une des dérives est liée aux contraintes budgétaires et à cette captation de commandes de types contrats. Cela a eu pour conséquence de transformer certaines agences en gros bureau d'études techniques.

Face à cette dérive, les agences d'urbanisme et la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme furent amenées à clarifier leurs activités sur le plan fiscal. La question est de savoir si cette démarche est suffisante. Mais cela a permis la reconnaissance par la DGI de la spécificité des agences de par leur programme « mutualisé ».

Par ailleurs, le nouveau contexte législatif rassure en repositionnant les agences et en les légitimant à nouveau. La Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable confirme le rôle et les missions des agences, notamment au travers de l'article L.121-2 du code de l'urbanisme. Cette re-légitimation va peut être favorisé une nouvelle mutation des agences d'urbanisme.



Carte 1 : Les agences d'urbanisme entre 1960 et 1980



Carte 2 : Effectif des agences d'urbanisme en 1976

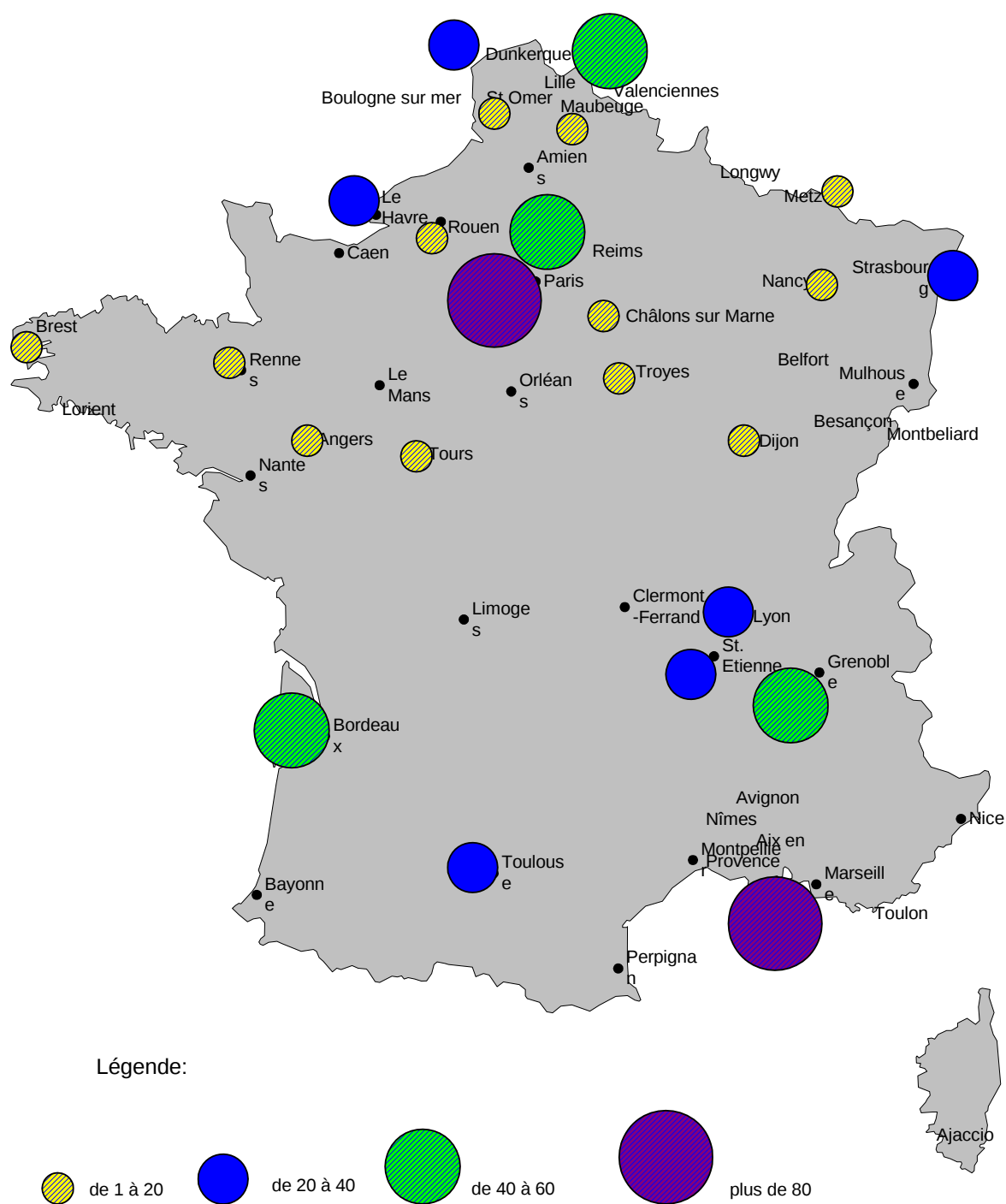


Tableau 5 : Effectifs des agences d'urbanisme en 1976

Agences	Effectifs	Nombre de communes	Nombre d'habitants
Paris	80	1	2 812 000
Lille	52	126	1 100 000
Lyon	35	56	1 048 000
Marseille	200-150	5	925 000
Bordeaux	40	46	600 000
Grenoble	47	113	480 000
Toulouse	23	63	400 000
Rouen	17	46	440 000
Saint Etienne	30	42	440 000
Strasbourg	22	104	440 000
Le Havre	24	48	270 000
Nancy	16	21	258 000
Reims	41	137	250 000
Rennes	17	27	250 000
Dijon	13	88	220 000
Dunkerque	34	61	206 000
Brest	10	17	200 000
Tours	11	13	200 000
Angers	15	49	198 000
Maubeuge	6	26	170 000
Metz	12	7	162 000
Troyes	3	32	115 000
Chalon	6	57	80 000
Saint Omer	13	17	60 000

Sources : - première rencontre nationale des agences d'urbanisme à Rouen.
- Yves Maxime Danan - « Les agences d'urbanisme d'agglomération » - Centre de recherche d'urbanisme – 1976 – 213 pages

Carte 3 : Effectifs des agences d'urbanisme en 1999

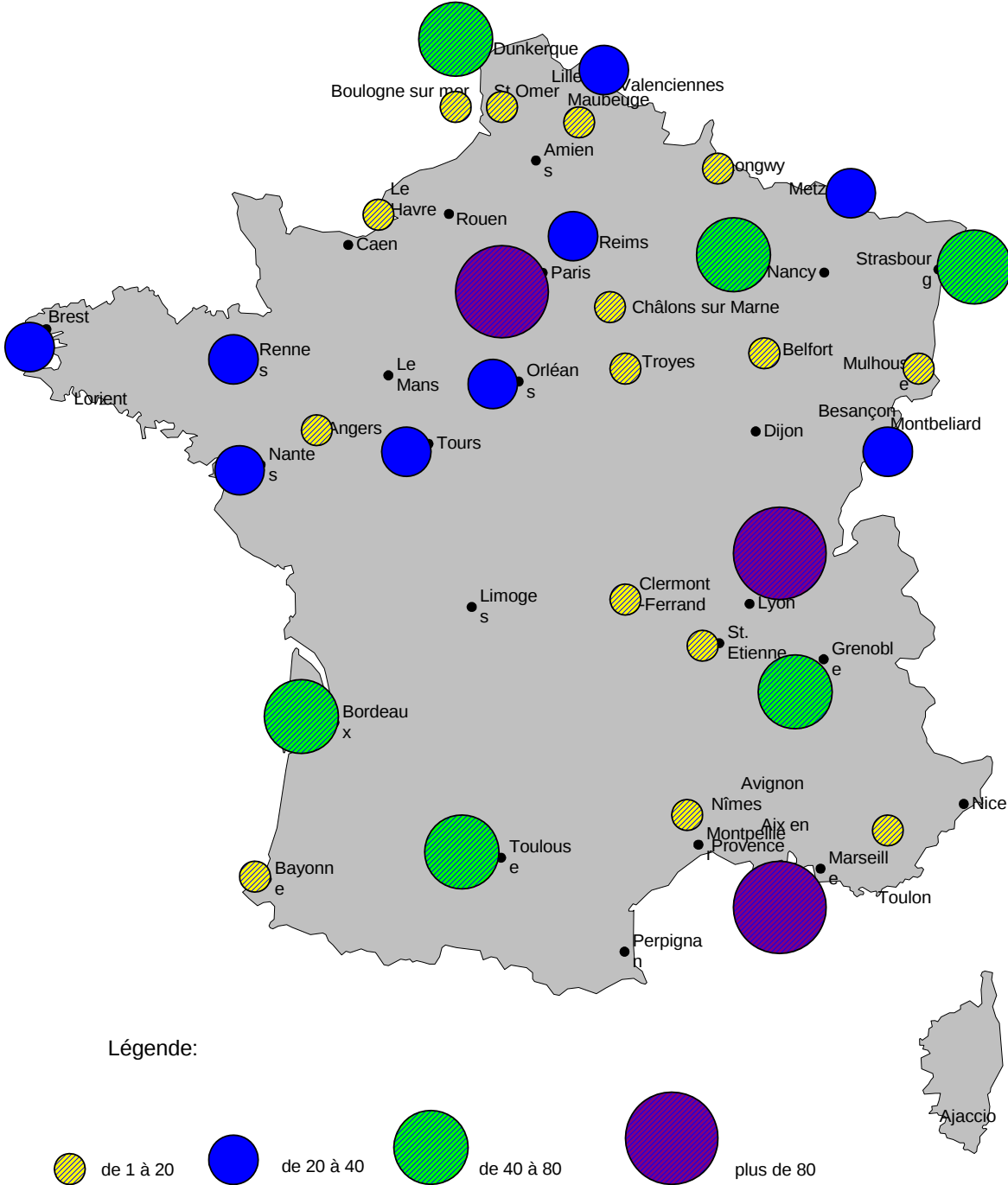


Tableau 6 : Effectifs des agences d'urbanisme en 1999

Agences	Effectifs	Nombre de communes	Nombre d'habitants
Adour	6		200 000
Aix en Provence	11		220 000
Angers	16		270 000
Belfort	12		130 000
Bordeaux	56		780 000
Boulogne	16		120 000
Brest	21		220 000
Chalons	15		90 000
Clermont Ferrand	7		250 000
Dunkerque	42		260 000
Grenoble	44		610 000
Le Havre	17		280 000
Ile de France	190		10 700 000
Lille	25		1 150 000
Lyon	76		1 200 000
Mantes la Jolie	11		220 000
Marseille	91		960 000
Maubeuge	15		130 000
Metz	21		260 000
Montbéliard	22		120 000
Mulhouse	6		200 000
Nancy	40		280 000
Nantes	23		500 000
Nîmes	10		140 000
Oise la Vallée	12		280 000
Orléans	26		260 000
Paris	101		2 150 000
Reims	25		270 000
Rennes	35		330 000
Saint Etienne	19		460 000
Saint Omer	8		120 000
Strasbourg	44		520 000
Toulouse	45		750 000
Troyes	15		150 000
Tours	20		280 000

Sources : FNAU

Recensement de 1999 de l'INSEE

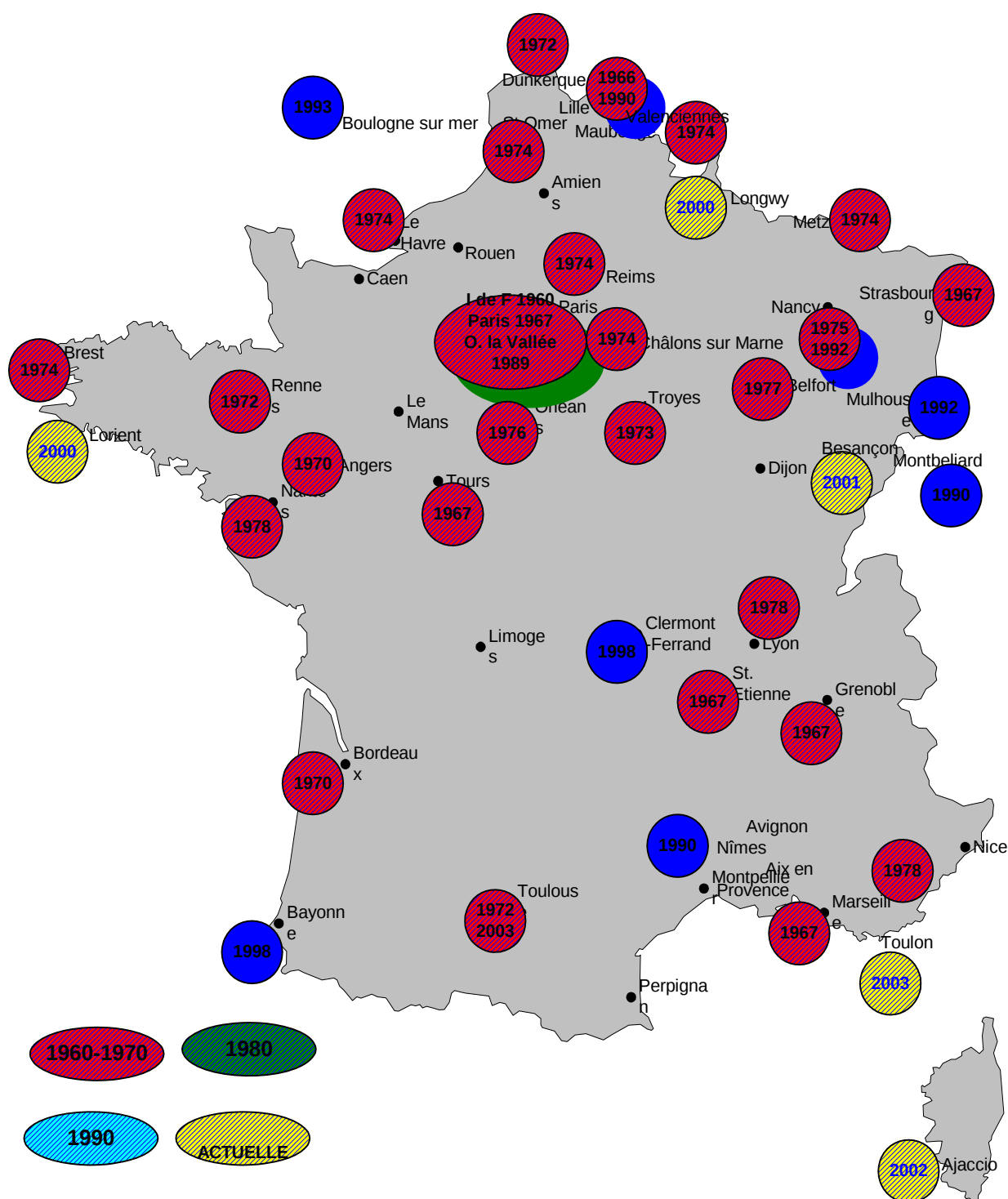
Elles concernent : Calais – Valenciennes – Lens – Amiens – Caen – Saint Brieuc – Le Creusot Monceau – Rodez – Avignon – Nice Côte d'Azur – Toulon – Perpignan – Ajaccio et Bastia – Soit six nouvelles structures dans le Nord et sept dans le Sud. Ces créations sont impulsées par la volonté conjointe des collectivités territoriales et de l'Etat. L'Etat peut

encourager la création de telle structure mais ne peut l'imposer. Comme en 1970, nous ne pouvons constater une corrélation entre l'effectif des agences et la démographie des agglomérations, comme avec l'échelle du territoire sur lequel évolue l'agence, pour 2003. Aujourd'hui, pour les nouvelles créations la tendance est de constituer de petites équipes.

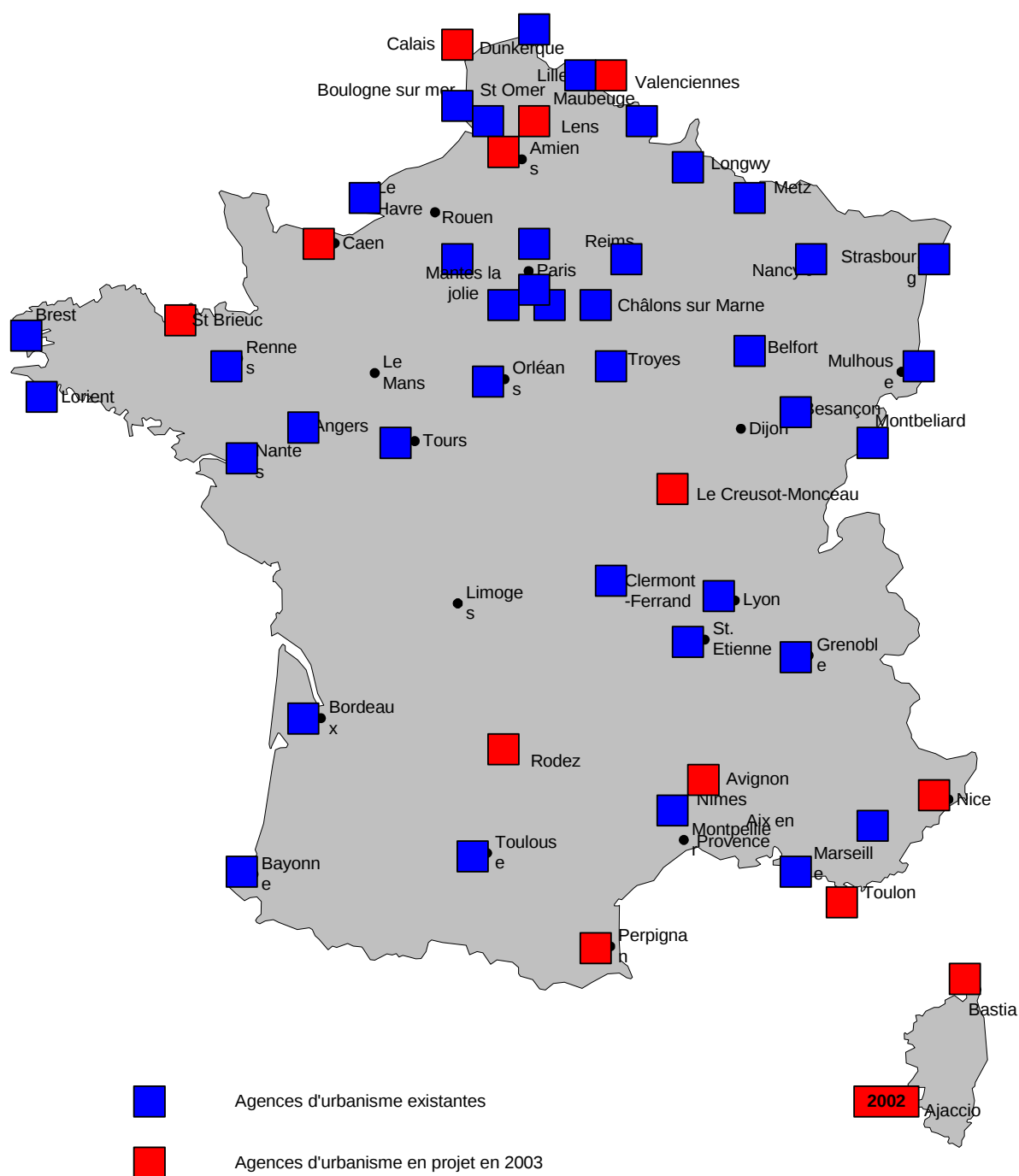
Carte 4 : Les agences d'urbanisme disparues entre 1970 et 2004



Carte 5 : Dates de création des agences d'urbanisme 1960 / 2004

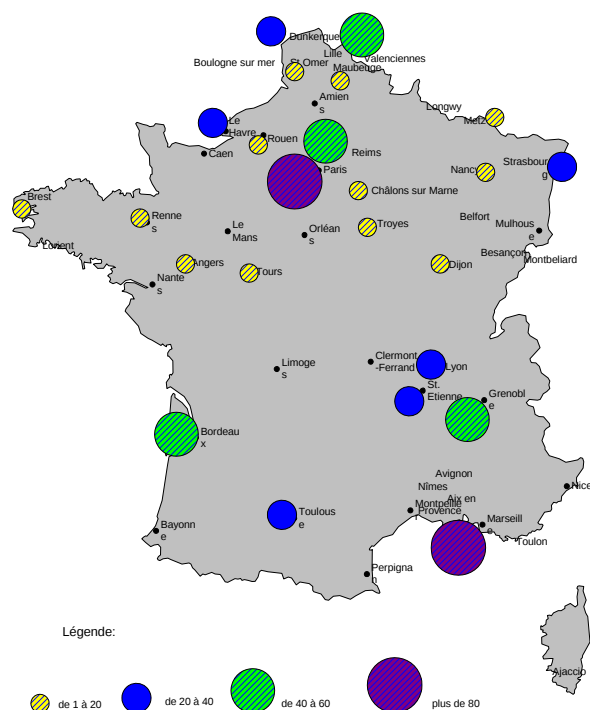


Carte 6 : Le réseau des agences d'urbanisme en 2003 et 14 projets d'agence à l'étude

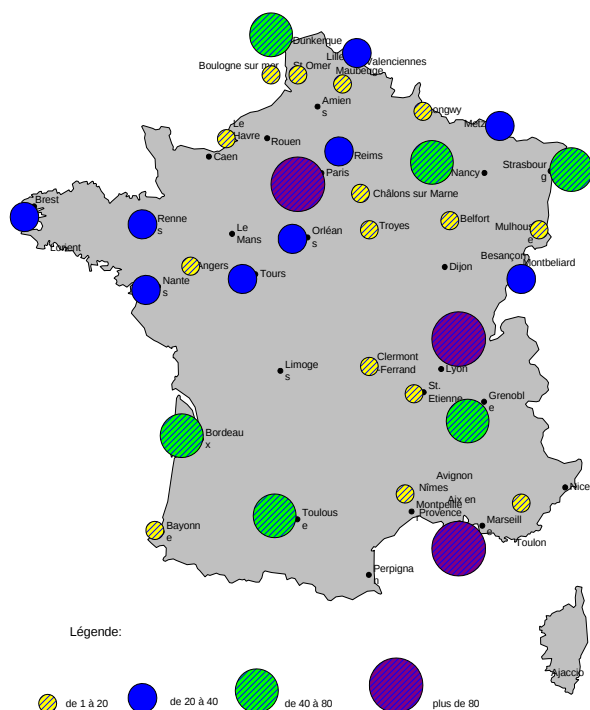


Source : site internet de la FNAU

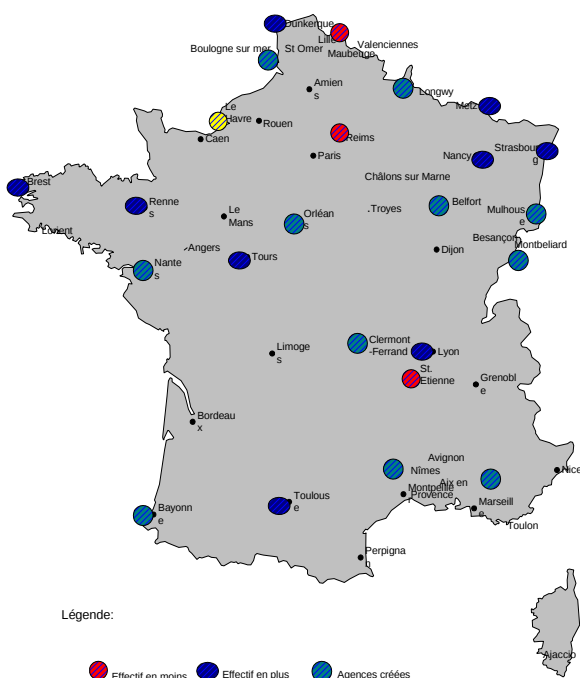
Carte 7 : Effectif des agences d'urbanisme en 1976



Carte 8 : Effectif des agences d'urbanisme en 1999



Carte 9 : Synthèse des évolutions des agences d'urbanisme entre 1976 et 1999



Pendant longtemps, les agences évoluaient dans un flou juridique, car la Loi d'Orientation Foncière avait à l'origine prévue de créer des établissements publics d'études et de recherches, mais elle n'a été suivie d'aucun décret d'application. Elles se sont créées sous le régime associatif – loi 1901. C'est seulement en 1988, lors des contrats d'objectifs, que leur rôle est réaffirmé par l'état. Et la loi Voynet du 25 juin 1999 a confirmé leur rôle, avec une inscription dans le code de l'urbanisme (art. L.121-3) et la possibilité d'opter pour un GIP. Nous ne pouvons nous contenter de cet historique général, pour comprendre l'évolution des agences d'urbanisme en France. Car chacune d'elles a évolué différemment suivant leur contexte territorial.

I. 2- 2 c- Structure de concertation

La fonction d'étude des agences d'urbanisme engendre deux types de concertation : La première est entre l'Etat et les collectivités locales pour l'élaboration des normes d'urbanisme concernant la réalisation conjointe des SDAU/ SCoT et des POS / PLU. Le contrat général montre que l'agence favorise la concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales. En fait, grâce à ces structures les élus locaux ne se heurtent plus au monopole de l'information dont étaient détenteurs les services de l'Etat. Désormais, le pouvoir technique et le pouvoir local sont exercés au même niveau par l'intervention de ces institutions.

La nature spécifique de cet organe est une direction partagée et un mode de financement relevant de plusieurs sources, la protège de toute influence unilatérale de l'Etat et d'une influence émanant de l'autorité communale. Cette pratique permet de parler « d'autonomie communale ». Selon monsieur Lombard¹⁸⁷, maire adjoint à l'époque de Marseille, « *une agence est un élément essentiel de la décentralisation* ». Les agences d'urbanisme vont constituer de véritables outils pour les collectivités locales, notamment au travers de l'élaboration conjointe des normes d'urbanisme. C'est à ce niveau que nous pouvons considérer que les agences représentaient « *une synthèse entre la technicité et la démocratie* »¹⁸⁸ et favorisaient le passage de l'urbanisme octroyé à l'urbanisme concerté. Les agences d'urbanisme, de part leur position d'interface entre l'Etat et les collectivités locales, jouent un rôle de catalyseur de la concertation.

La seconde concertation se situe au niveau local. En fait, la structure agence est assimilée comme un substitut d'organisme de regroupement, car elle positionne sur un même plan les représentants des petites communes et ceux des grandes communes pour l'accession à l'information technique, offrant ainsi un lieu de discussion. C'est une volonté commune de toutes les agences d'urbanisme de faire collaborer à l'élaboration des études urbaines l'ensemble des collectivités intéressées. De cette fonction découle une autre activité des agences qui est de stimuler la participation.

Cette concertation est l'élément essentiel qui permet de distinguer les agences d'urbanisme des organismes déconcentrés comme les GEP, décentralisés comme les ateliers municipaux d'urbanisme, les syndicats intercommunaux d'études urbaines, etc., qui peuvent être chargés d'élaborer des documents d'urbanisme par le biais de contrat passé avec l'Etat ou les communes. Ces structures exercent une activité d'études similaire à celle des agences d'urbanisme. Mais la différence est que les agences offrent un cadre de concertation entre les collectivités publiques. C'est sur ce principe que se fonde la Direction de l'Aménagement

¹⁸⁷ Une analyse des positions prises par les élus, lors de la « première rencontre nationale » des agences d'urbanisme, est donné par « Diagonale » - n°4 – page 41 et s.

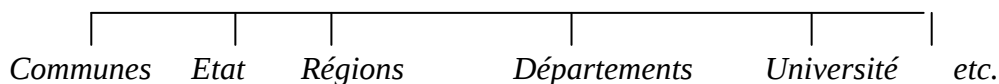
¹⁸⁸ Ch. Delfante – Table ronde des directeurs d'agence – Lyon – Mars 1972, revue « Urbanisme » page 62.

Foncier et de l'Urbanisme (DAFU) du Ministère de l'équipement pour distinguer les agences d'urbanisme des autres organismes traitant des questions urbaines et donc pour justifier leur participation financière.

Les agences d'urbanisme ont le pouvoir d'associer dans leur partenariat la plupart des acteurs du développement local : les communes, syndicats intercommunaux, état, régions, départements, etc.

Dans les aires urbaines où elles sont présentes, elles permettent aux collectivités locales d'engager un dialogue constructif avec l'état dans le champ de la planification, du développement territorial et de contractualisation des projets.

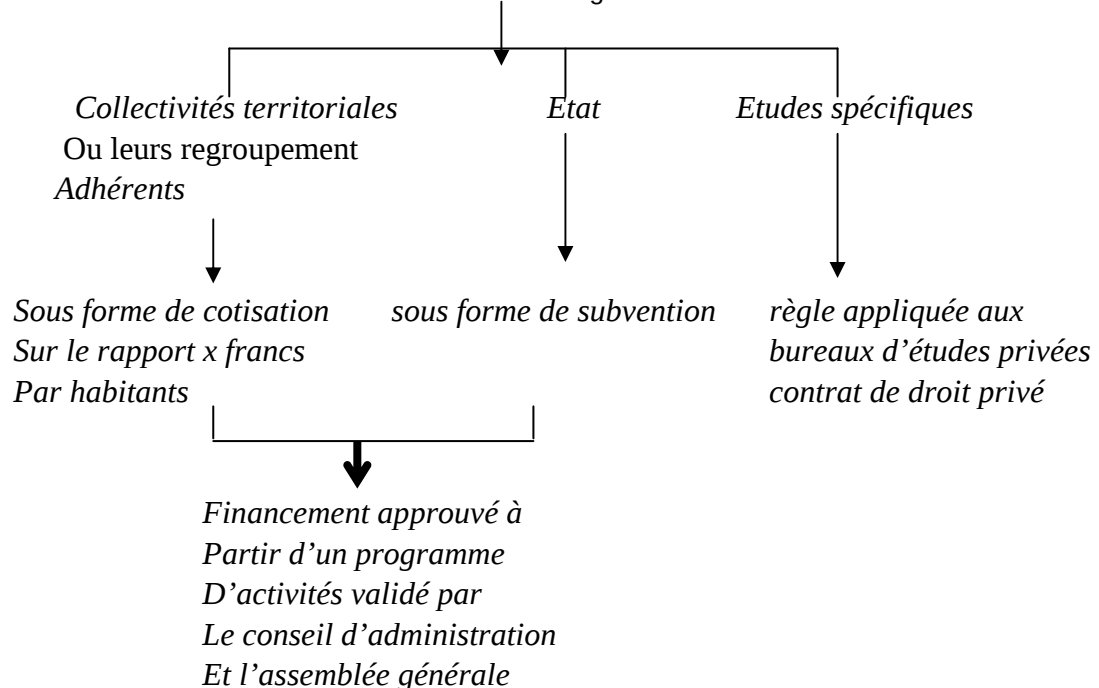
Schéma 5 : Les partenaires des agences d'urbanisme



I. 2- 2 d- Le mode de financement de ces structures

Le financement d'une agence est assuré d'une part par les collectivités adhérentes et d'autre part par l'Etat. L'état participe à ce financement dans le cadre d'une ligne budgétaire spécifiquement gérée par le ministère de l'équipement, des transports et du logement. Le budget annuel des agences d'urbanisme est arrêté à partir du programme partenarial d'activités défini par le conseil d'administration et approuvé par l'assemblée générale. La contribution financière des membres de l'agence s'effectue par le biais de subventions votées par leurs instances réglementaires. Elle est fonction de leurs ressources et l'intérêt qu'ils tirent des activités de l'agence. Selon les statuts des agences, elles peuvent effectuer des études et des missions spécifiques pour leurs membres ou des clients extérieurs. Celles-ci relèvent alors du secteur concurrentiel et sont assujetties à la TVA.

Schéma 6 : Financement des agences d'urbanisme



Plus précisément, le financement des agences d'urbanisme émane de plusieurs sources, chacune d'elles correspondant à la rémunération d'un service. Le budget annuel est défini chaque année à partir du programme partenarial d'activités.

Trois types de ressources identifiées : Tout d'abord les subventions locales, qui correspondent à des contributions financières des membres de l'agence, votées par leurs instances réglementaires. Ce financement vient en contrepartie d'une mission globale et permanente de service aux divers membres (collectivités locales ou regroupement). La seconde source est une contribution de l'Etat. Ce financement vient en échange de missions d'intérêt général réalisées par l'agence dans le cadre d'une politique nationale de développement des agglomérations et de partenariat avec les collectivités locales. Enfin, le dernier type de financement correspond à des études et à des prestations spécifiques exécutées par l'agence pour les membres ou des clients extérieurs. Ce mode de contrat est possible si les statuts de l'agence le permettent, de plus ils sont rémunérés de façon forfaitaire.

Tableau 7 : La dotation de l'Etat aux agences d'urbanisme a été de :

1985	64 374 800 F	9.8 millions €
1986	63 619 500 F	9.69 millions €
1987	46 608 000 F	7.4 millions €
1988	51 608 000 F	7.8 millions €
1989	48 079 500 F	7.3 millions €
1990 ¹⁸⁹	56 461 000 F	8.6 millions €
1991 – 1992- 1993 – 1994 – 1995 – 1996 – 1997 - 1998		
1999	57 300 000 F	8.7 millions €
2000	72 155 270 F	11 millions €
2001	59 800 000 F	9.1 millions €
2002	59 823 278 F	9.12 millions €
2003	61 135 192 F	9.32 millions €

La répartition des ressources pour l'ensemble des agences d'urbanisme, à l'exception de celle de la région Ile de France (cas particulier du fait que 61.5% de ses ressources proviennent de la région) est pour l'année 1989 :

16.3%	D'aide de l'Etat
2.17%	De subventions des régions
5.07%	De subventions des départements
54.9%	De subventions des communes ou regroupements de communes

¹⁸⁹ Dont 4 969 400 F consacré à la création de nouvelles agences d'urbanisme.

La vraie vocation de l'agence se situe dans les dossiers partenariaux, et c'est sur cela que la FNAU met l'accent aujourd'hui. Il faut que la commande des travaux soit collective, et approuvée par les conseils d'administration. De plus, les financements doivent être collectifs, c'est-à-dire par le canal de subventions. De telle sorte que l'on puisse associer une somme d'argent à la réalisation d'un travail. L'objectif étant de mettre en place un programme commun, financé par tous, afin de réaliser un programme global appartenant à tout le monde, où l'ensemble des partenaires y trouve un intérêt collectif. Cette démarche marque une avancée des agences d'urbanisme.

I. 2- 3 – L'origine statutaire des agences d'urbanisme

I. 2- 3 – a- Le statut de ces structures :

La LOF initie les agences d'urbanisme, mais l'absence d'inscription juridique les ampute d'une reconnaissance juridique. Pour autant les agences d'urbanisme n'ont pas disparue, elles ont fonctionné sous le régime associatif, avec la loi de 1901. Ce régime était celui adopté à leur création, alors que paradoxalement l'Etat préconisait un autre système notamment sous forme d'un établissement public. Mais les textes ne sont jamais sortis, et les agences d'urbanisme ont dû adopter un régime associatif. Ce choix de statut fut retenu notamment pour son but non lucratif du point de vue financier, mais ce n'est pas la raison majeure. Le véritable intérêt résulte dans le fait que cette procédure permet de constituer un organisme, qui est à la disposition d'un territoire, et non pas uniquement des élus. Mais d'un territoire qui fonctionne sous l'arbitrage d'un certain nombre de partenaires dont les élus sont les principaux partenaires. Ils sont élus à la majorité démocratique, ils ne représentent pas la loi, mais une population qui leur a délégué un certain nombre de pouvoir par l'élection. Cela signifie que les agences d'urbanisme étant associées constituent des lieux d'échanges. Le choix de ce statut associatif semblait être le plus approprié pour permettre aux agences de développer un partenariat. Celui-ci devait être exempt de toute étiquette politique afin d'offrir un véritable lieu de construction collective de l'action. C'est-à-dire que personne dans une agence d'urbanisme dépend d'un pouvoir ou d'un autre que ce soit : L'Etat, le département, les collectivités territoriales, les communautés de communes, EPCU, des communautés urbaines ou d'agglomération ainsi que les SIVOM ou SIVU. L'article L123-1 remet les agences d'urbanisme dans un cadre juridique et plus particulièrement sur la notion d'intérêt collectif que doivent remplir ce type d'association. La loi Gayssot va permettre de passer d'un statut associatif loi de 1901 à un statut de GIP.

La mise en place d'un GIP va demander du temps. Hors, les élus n'ont pas toujours le sentiment de l'obligation d'appliquer ce type de structure. Cette réticence peut émaner du fait qu'un GIP sera constitué par des services et du personnel de l'administration. Alors, on aura un GIP agence administratif ou prédominera le poids de la direction administrative. Alors qu'une agence d'urbanisme est purement et simplement de droit privé avec un intérêt général. De plus, très peu de personnels sont mis à disposition des agences d'urbanisme par les collectivités locales. La seule exception concerne l'Etat qui trouve et fournit les directeurs des agences. Ce sont généralement des urbanistes d'Etat, des DPE, des DDE qui sont dans leurs évolutions. Les agences d'urbanisme ont pu ou vont pouvoir pérenniser cet urbanisme prospectif du fait de leur système associatif, de droit privé constitué d'un intérêt public. En tout cas, cela a permis de maintenir des équipes pluridisciplinaires, comme devraient être toutes les équipes d'urbanisme qui sont cohérentes sur un territoire. Mais également de conserver la pérennité de la connaissance et de l'action sur un territoire, parce que la

différence fondamentale qu'il y a entre une agence d'urbanisme et un bureau d'études, c'est que l'agence d'urbanisme va s'appuyer sur tout ce qui a été accumulé par ces prédécesseurs. Par exemple, monsieur Ph. Sol lors de son arrivée à l'agence d'urbanisme de Troyes a pu bénéficier des 15 ans d'accumulation de connaissance et de savoir de l'agence sur l'ensemble du territoire. Ce savoir est relativement complet et touche un panel large, notamment en matière de population, des années d'évolutions du territoire proprement dit, etc. Cela signifie que l'agence ne perd pas de temps sur la reconstitution de la connaissance, comme un bureau d'études qui est obligé de le réaliser et à un coût important. Les agences d'urbanisme constituent donc la pérennité de l'accumulation des connaissances et des savoirs. L'agence dispose de la propriété intellectuelle et physique de cette connaissance en tant qu'association. Ce savoir appartient donc à l'agence de ce fait aux élus, aux membres adhérents. Cette connaissance est accumulée grâce à la mise en place d'observatoires permanents sur le territoire. Elles sont en générale constituées d'une batterie d'observatoires, ce qui leurs confèrent le pouvoir de mener, d'animer et de mettre en œuvre des observatoires avec l'ensemble des partenaires. Puisqu'une agence d'urbanisme, c'est un lieu de partenariat et d'animation du partenariat local. Ceci est du à son appartenance à la fois à l'Etat, au conseil général, aux communes individuelles, aux EPCI.

I. 2- 3 – b- Les caractéristiques des emplois

I. 2- 3 – b-1- Des compétences pluridisciplinaires

Dans les années 1967, ces structures peuvent être définies comme des "agence de planification". Comme nous l'avons précisé précédemment, nous pouvons qualifier le métier d'urbaniste comme un planificateur, pour l'essentiel. Les agences d'urbanisme avaient pour rôle premier d'élaborer les documents de planification.

Nous pouvons qualifier ces agences de première génération, crée sans structure intercommunale, ou le métier de façon grossière s'apprenait sur le tas (exemple Saint Étienne). Nous pouvons pour cette première période qualifier le métier d'urbaniste comme émergeant au sein de ces structures. Car pour l'essentiel des embauches, elles concernent des architectes et des anciens des GEP (Groupe d'Etudes et de Programmation).

Dans les années 1980-1990, ces organismes correspondent à des "agence de développement économique". Premier grand changement, et premier trouble dans la définition des missions de ces outils. Cette période remet en cause la structure même, obligeant une refonte des missions et des obligations des agences d'urbanisme. Désormais, elles sont tournées vers le développement économique. Nous pouvons parler là d'une deuxième génération d'agence d'urbanisme travaillant en collaboration avec les services de développement. L'intercommunalité devient le support de la création de ces structures. C'est également la mise en place d'une nouvelle typologie organisationnelle basée sur la notion d'équipe de projet. Les agences d'urbanisme doivent disposer de compétences plus larges, différentes selon les territoires. De façon générale, ces organismes se dotent d'architecte urbaniste, d'un personnel disposant d'une spécialité urbanistique.

Aujourd'hui, nous pouvons parler "d'agence managers de réseaux". Dans le contexte modifié par les nouvelles lois Chevènement, Voynet et SRU, le législateur a mis en place de nouveaux outils tels que le SCoT et le PLU. Ces nouveaux outils génèrent de nouveaux besoins sur le plan des ressources humaines¹⁹⁰. Ces nouvelles mutations impliquent de

¹⁹⁰ Moniteur des travaux publics – 18 janvier 2002 – n°5095 – « Les nouveaux métiers de l'aménagement ».

nouvelles orientations pour les métiers d'agences qui doivent désormais être tourné vers le développement durable et vers la prospective.

Pour le développement durable, l'évolution doit être appréciée en regard de cette notion qui fonde actuellement la politique d'aménagement du territoire. La notion de développement durable s'appuie sur la mise en cohérence de l'économie, du social et de l'environnement sur un même territoire. Les agences d'urbanisme ne traitent généralement pas de l'ensemble de ces domaines. Bien souvent, elles ne sont inscrites dans une, voire deux de ces préoccupations. Il semble bien que les agences d'urbanisme soient en situation de développer les fonctions qui leur manquent, et de se doter d'un personnel en conséquence. C'est aussi un changement de fonction et de compétence qui suppose pour le personnel de disposer d'une capacité à coordonner sur un même territoire, les trois registres, et s'inscrire dans l'esprit de développement durable du territoire préconisé par la législation.

Pour la prospective, les métiers d'agences d'urbanisme sont désormais tournés vers la prospective et la stratégie urbaine. Leur rôle se situe toujours en amont de la politique, avec pour mission d'imaginer et de projeter la ville du futur, au regard du développement durable. Les préoccupations sont aujourd'hui fondées sur le long terme et non plus sur le court ou moyen terme. Les agences d'urbanisme vont être amenées à recruter un personnel capable d'avoir une vision plus large des territoires. Le personnel doit disposer d'un esprit de synthèse pour prendre en considération la demande et les besoins, d'une capacité à maîtriser du moins être sensible à toutes les disciplines, et d'avoir des qualités de management. Ces deux nouvelles composantes que sont le développement durable et la prospective peuvent engendrer de nouvelles approches sur le mode de recrutement et avoir un effet sur les compétences, c'est-à-dire plus attentifs sur les qualités professionnelles de l'agent à recruter. En fait, nous constatons un report de la complexité sur les agents eux mêmes. Ce sont les individus qui sont porteurs de cette complexité et non plus l'organisation.

Nous sommes bien dans une troisième génération d'agence impliquant une mise en réseau des différentes compétences.

I. 2- 3 – b-2- Le statut des personnels

Pour l'essentiel, le statut du personnel, à l'exception de certains fonctionnaires détachés, relève d'un statut de droit privé. Pendant longtemps, le statut du personnel des agences d'urbanisme était calqué sur celui de la fonction publique territoriale. Aujourd'hui, il dépend pour certaines agences d'une convention d'entreprise (établi sur le modèle de la fonction publique et des différentes pratiques au sein des agences), pour d'autres, elles dépendent de la convention SYNTEC¹⁹¹.

La classification est généralement la suivante (par ordre de qualification décroissante pour le personnel d'études) : directeur d'études (travail de direction d'une équipe en vue de la production d'études), chargé d'études principal (aptitude à coordonner les travaux de plusieurs chargés d'études ou à diriger une étude ne présentant pas de difficultés exceptionnelles), chargé d'études (spécialiste en pleine possession de son métier, plus de cinq ans d'expérience) ; assistant d'études (diplôme de l'enseignement supérieur moins de cinq ans

¹⁹¹ Bureau d'études, bureaux d'ingénieurs-conseils et sociétés de conseils relevant de la Fédération des Syndicats des Sociétés d'Etudes et de Conseils (SYNTEC).

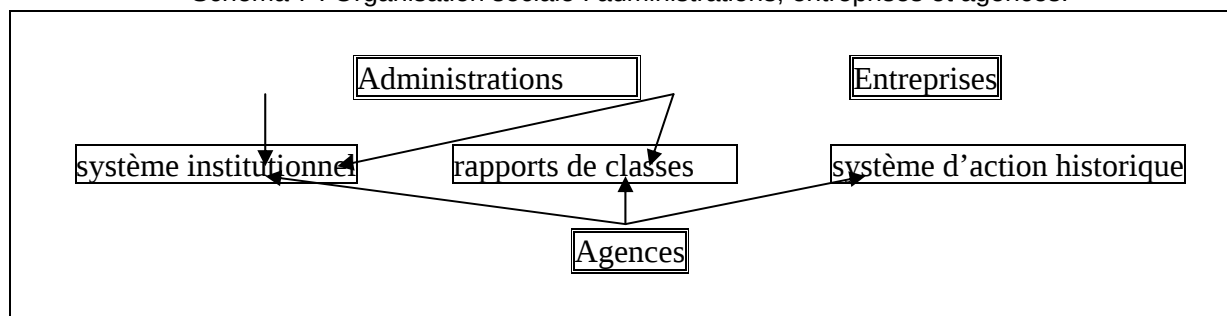
d'expérience professionnelle), technicien hautement spécialisé, technicien spécialisé et technicien qualifié¹⁹².

I. 3- Une structure particulière

Alain Touraine définit un modèle d'agence évoluant sous une certaine forme d'organisation. Cette approche a le mérite de démontrer que l'« agence d'urbanisme », n'est pas un acteur anodin. De plus, l'évolution de ces structures fait apparaître les agences d'urbanisme comme un acteur non négligeable en matière de politique d'aménagement du territoire.

Selon A. Touraine¹⁹³, les agences d'urbanisme sont des structures particulières qui se distinguent des administrations et des entreprises. L'auteur fait la distinction entre trois types d'organisation. La première est rattachée au système politique et ne participe pas aux rapports de classes et au système d'action historique. Il les nomme des « administrations ». La seconde se rattache aux rapports de classes, tout en étant des unités politiques, ce sont les « entreprises ». La troisième participe à la fois au système d'action historique, aux rapports de classes et au système politique, ce sont les « agences ».

Schéma 7 : Organisation sociale : administrations, entreprises et agences.



A. Touraine reprend ces organismes au sens large de leur définition. Mais en reprenant ce modèle d'organisation et en l'appliquant plus particulièrement aux agences d'urbanisme, nous allons constater que cet organisme revêt un caractère particulier. Les agences d'urbanisme sont à la fois une organisation, un système institutionnel et un acteur dans les rapports de classes¹⁹⁴. L'agence d'urbanisme est une organisation, puisqu'elles ont intégré certaines orientations en les transformant en valeurs de l'organisation. C'est-à-dire, qu'elles se sont professionnalisées, car elles appartiennent à un « corps » de métier, contrôlant leur recrutement, définissant des normes de conduites et exerçant une certaine juridiction sur ses membres¹⁹⁵. Par exemple, la valeur de l'organisation peut être la mise en place des observatoires qui constitue une véritable vocation pour ces structures. Comme il sera recruté

¹⁹² Yves Maxime Danan « Les agences d'urbanisme d'agglomération. Centre de recherche d'urbanisme d'Aix-en-Provence. Thèse soutenue en juin 1975 – page 2102.

¹⁹³ A. Touraine – « Production de la société » - Coll. Sociologie – Ed. du Seuil – 1973 – 542 pages.

¹⁹⁴ A. Touraine – « Production de la société » - page 93.

¹⁹⁵ A. Touraine – « Production de la société » - page 308- comme nous pourrions l'observer davantage dans le détail dans la 2nd partie sur l'évolution de la structure.

un personnel qualifié pour ce poste, lui-même normé par des règles et des objectifs à respecter.

Les agences d'urbanisme sont acteurs dans les rapports de classes. Selon A. Touraine, l'agence est directement un acteur de classe agissant dans le cadre d'un système d'action historique. L'auteur fait référence aux valeurs et aux normes d'une agence, parce que selon lui, elle s'identifie au modèle culturel et à l'ensemble du système d'action historique¹⁹⁶. Cette identification manifeste la nature de classe de l'agence. Cette classe est constituée par une partie de l'appareil dirigeant de la société, et grâce à son organisation, elle contrôle un type d'accumulation. Elle concentre, en son sein, un type de ressources de la société. Ce deuxième aspect du rapport avec les classes sociales peut parfaitement s'appliquer à la structure « agence d'urbanisme ». La nature de classe des agences d'urbanisme peut se démontrer notamment par la constitution de son conseil d'administration, composé de dirigeants politiques de parti différents. De plus, l'une des vocations de ces structures est de connaître parfaitement le territoire sur lequel elles interviennent. Par conséquent, depuis leur création, pour certaines en 1967, elles accumulent les données, les ressources propres à leur territoire d'intervention. Elles s'identifient donc bien à un modèle culturel qui est insufflé par l'histoire de leur territoire d'action et les classes dirigeantes de ce territoire.

Le troisième aspect principal des agences définit par A. Touraine¹⁹⁷ est que leur système organisationnel est plus fortement intégré que celui des entreprises ou des administrations. La mise en relation par une agence des objectifs et des techniques est complète, permettant de les décrire comme une organisation et comme une association volontaire. Les agences d'urbanisme constituent leurs équipes en fonction des besoins, émanant de leur territoire d'intervention. C'est bien une organisation puisque la structure possède un système organisationnel : conseil d'administration, directeur, chargés d'études, etc. Et une association volontaire puisque leurs objectifs ne sont subordonnés à aucune instance supérieure. L'intervention de l'Etat n'est pas dirigiste au sein de ces structures. Son influence porte sur les orientations en matière d'aménagement du territoire au niveau national. Selon A. Touraine, l'intégration signifie que normes et échanges ne sont que des médiations entre objectifs et techniques, entre la créativité et l'équilibre. En effet, les agences d'urbanisme sont des lieux favorisant la rencontre de dirigeants politiques et de techniciens. Les agences d'urbanisme correspondent à deux types d'organisation extrêmement opposées : une organisation où chaque niveau devient indépendant des autres et celui où ils sont confondus. Par exemple, les décisions et les objectifs de travail des agences d'urbanisme sont pris par un niveau organisationnel totalement indépendant, le conseil d'administration. Il est constitué d'élus locaux et le directeur seulement participe à l'établissement du programme de travail annuel de l'agence. Le personnel de l'agence n'intervient aucunement dans la décision finale des orientations prises. Même si, il participe à l'élaboration des propositions faites lors de cette réunion. Par contre, la réalisation et la défense de ce projet supposent que chaque échelon soit confondu. C'est-à-dire que le projet doit être porté par l'ensemble des instances de la structure et disposer d'un soutien politique fort.

Par ces trois aspects, les agences d'urbanisme forment une organisation complète, d'après l'approche d'Alain Touraine. D'ailleurs, il précise que les organisations de connaissance¹⁹⁸

¹⁹⁶ A. Touraine – « Production de la société » - page 81. Le système d'action historique (SAH) est le système d'emprise de l'historicité sur la pratique sociale.

¹⁹⁷ A. Touraine – « Production de la société » - page 309.

¹⁹⁸ A. Touraine – « Production de la société » - page 314.

mettent en avant aujourd'hui l'intérêt des agences. Le chercheur n'est plus seul, mais intégré à un groupe de travail. Les agences d'urbanisme se sont regroupées en fédération, dont la volonté première de la FNAU était de partager, d'échanger les expériences. Le tableau suivant offre une expression concrète à la définition fréquente de la société post-industrielle comme la société des organisations. C'est en effet dans cette société que le domaine des organisations s'étend le plus largement, au moins à l'intérieur de l'activité pratique de la société. De ce fait, l'agence a fortement évolué et correspond à une organisation politico technique du fait de la présence du couple directeur / élu présent au sein de toutes les agences d'urbanisme. De plus, cette approche atteste que cet acteur par son mode organisationnel, s'est enraciné localement.

Tableau 8 : Résumé de l'ensemble de ces transformations

Organisation				
	Religieuses	Etatiques	Economiques	De connaissance
Société agraire	Agence	.	.	.
Société marchande	Entreprise	Agence	.	.
Société industrielle	Administration	Entreprise	Agence	.
Société post-industrielle	.	Administration	Entreprise	Agence

I. 4- Un acteur incontournable

Les agences d'urbanisme accompagnent depuis une quarantaine d'années le développement des agglomérations françaises. Créées pour encadrer la planification, ces structures poursuivent leur développement, au regard du nombre d'agences formées depuis 1967. Puisque quarante-trois agences existent aujourd'hui contre vingt-quatre en 1970 et quatorze projets d'agences sont actuellement à l'étude. De plus, la nouvelle législation et notamment la loi « Gayssot » redéfinissent les missions des agences d'urbanisme, leur donne une légitimité juridique en les inscrivant dans le code de l'urbanisme au travers de l'article L.121-3 et offre une possibilité aux agences de passer d'un statut d'association de type loi de 1901 à un statut de GIP¹⁹⁹.

De même qu'en 1977, la création par Monsieur Chenart de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme va engendrer l'établissement d'un véritable réseau d'agences. Ce réseau ne dispose pas de technostructure comme les autres associations, car il possède un seul délégué, dont le rôle est d'encourager les directeurs des agences d'urbanisme à travailler ensemble. La FNAU n'est pas financée par l'Etat, elle vit des cotisations des agences d'urbanisme. C'est une association d'élus. Cette fédération compte aujourd'hui quarante-trois membres. Elle alimente le débat politico-technique des agences d'urbanisme, notamment au travers de ses groupes de travail et de ses rencontres annuelles. Au cours de ces rencontres,

¹⁹⁹ GIP = Groupement d'Intérêt Public.

l'objectif est de mettre en avant les problèmes de la ville qui sont souvent liés à la politique. Cette rencontre nationale porte sur un thème d'actualité, et constitue le rendez-vous des responsables politiques, des services de l'Etat et des professionnels de l'urbanisme. La FNAU participe également à l'élaboration de certaines lois, mais elle n'est pas dépendante de la législation²⁰⁰. Le réseau technique des agences rassemble 1 300 professionnels de l'urbanisme. La FNAU offre à ces agents un espace de rencontre et de capitalisation de la connaissance en matière d'urbanisme.

Ces évolutions tendent donc à pérenniser, du moins à moyen terme, ces organismes.

D'autre part, nous avons constaté que c'est un acteur peu étudié, le moins connu par le plus grand nombre, des opérateurs de la planification urbaine.

Pour conclure, au regard de l'évolution et de l'organisation des agences d'urbanisme et de sa fédération, il nous a semblé, du fait de leur présence incontournable, qu'ils constituaient un acteur intéressant. Elles constituent des organismes impliqués en matière de stratégie politique d'aménagement du territoire. En outre comme le souligne A. Touraine, ceux ne sont pas « des acteurs anodins ».

²⁰⁰ Entretien du 22/04/2002 avec monsieur Lusson – délégué général de la FNAU en 1992.