

Histoire et évolution des agences et leur point de vue

I - Principaux éléments de l'urbanisme français contemporain

Rappelons que pour étudier l'évolution des agences d'urbanisme, l'hypothèse de départ supposait que le temps écoulé depuis leur création en 1967, pouvait se décomposer en quatre grandes périodes. Chacune d'elles est porteuse d'une orientation dominante en matière de politique urbaine et caractérise la vie d'une agence, que se soit en termes de mission, d'organisation ou de partenariat. Pour mieux saisir cette composition en quatre périodes, il convient de rappeler les principaux éléments de l'histoire toute récente de l'urbanisme et de l'urbanisation des agglomérations françaises.

Cette présentation sera relatée de façon succincte, car la première partie de cette recherche traite en partie de cette question, au travers des évolutions des politiques d'aménagement du territoire.

Depuis un demi-siècle, la France s'est massivement urbanisée. Les villes se sont structurées et ont créé un véritable maillage du territoire. Aujourd'hui, les villes se sont développées bien au-delà de l'emprise qu'elles ont largement utilisé jusqu'à la moitié du vingtième siècle, leur croissance s'associant à de vastes espaces périphériques.

L'aménagement du territoire, en France, a fortement évolué de 1948 à nos jours. Il semblerait que l'histoire soit appelée à jouer un rôle fondamental dans la recherche urbanistique, où théorie et pratique ne sont pas dissociables²⁰⁷. Historiquement, quatre grandes phases peuvent être développées.

I-1- 1950-1960

La première période va du début des années 1950 au début des années 1960. C'est l'après-guerre, l'aménagement du territoire est dans son ensemble déséquilibré, selon la formule rendu célèbre par le Pr. Jean-François Gravier²⁰⁸ dans son ouvrage « Paris et le désert français ». D'autre part, le gouvernement doit parer au plus urgent, comme reconstruire les logements. Pour atteindre les objectifs qualitatifs de construction, le Ministre de la construction et de l'urbanisme, Monsieur Eugène Claudius-Petit, va mettre en place un premier moyen d'action : « Le plan national d'aménagement du territoire et le fond national d'aménagement urbain ».

L'architecture de l'époque est marquée par la standardisation des bâtiments, qui se traduit par la réalisation de grands ensembles. La révolution industrielle et les besoins accrus en logement vont favoriser la quantité au détriment de la qualité. Par conséquent, l'urbanisme de l'époque va correspondre à un urbanisme du nombre plutôt que de la qualité.

²⁰⁷ « Ville et civilisation urbaine XVIIIème – XXème siècle » Marcel Roncayolo et Thierry Paquot – édition Larousse – juin 1992 – page 270

²⁰⁸ Pr. Jean-François Gravier son ouvrage « Paris et le désert français ».

En 1948, afin d'endiguer une hausse abusive des loyers par les propriétaires, le législateur impose et régit la pratique des loyers en matière de système locatif. Nous voyons également émerger la Société Centrale d'Équipement du Territoire (SCET), créé par monsieur L. Paul Leroy et monsieur François Parfait, dont le but était de gérer le réseau des plus importantes sociétés d'économie mixte.

I-2- 1960-1980

La seconde période se situe de 1962 à 1980. C'est l'époque de la planification urbaine qui est formalisée au travers de la Loi " d'Orientation Foncière " de 1967. Préalablement en 1963 fut fondée la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR). Son objectif principal était de freiner la croissance démographique et économique de la région parisienne et de favoriser la province. Pour répondre à cette nouvelle volonté, il était créé, en 1966, huit métropoles d'équilibre : Lille - Roubaix - Tourcoing, Nancy-Metz, Strasbourg, Lyon – Grenoble – Saint-Etienne, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes- Saint-Nazaire. Grâce aux diverses aides concédées, ces villes vont connaître une croissance importante.

Les années 1970 sont probablement plus qualitatives que les deux décennies précédentes. Ce constat peut se lire au travers des différentes lois promulguées à cette époque, comme la loi sur la protection de la nature (1976), les zones de rénovation rurale (1978), etc. Face à la destruction massive de la ville ancienne, l'opinion publique change également. A la fin des années soixante-dix, la réhabilitation des quartiers anciens fut considérée comme un véritable objectif d'urbanisme. Les lois de 1976 et de 1977 sur l'urbanisme et l'aide personnel au logement en témoignent.

A partir des années 1970, la concertation commence à prendre place au sein du processus de conception. Les maires, comme Hubert Dubedout de Grenoble et Jean Royer à Tours, vont contribuer au changement vers une nouvelle gestion, plus qualitative et moins étatique, du développement urbain. Au sein des centres-villes, les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) vont remplacer les grandes rénovations urbaines qualifiées de « Bulldozer ». Les aides à l'acquisition vont favoriser l'essor de la maison individuelle. Les grands équipements sont abandonnés au profit de micro-équipements, nécessaires à la vie des quartiers.

A la fin des années soixante-dix, l'aménagement des espaces publics tend à devenir l'un des aspects les plus visibles des politiques urbaines locales. Cette nouvelle démarche entraîne l'assouplissement des règles de zoning, permettant de dissocier la fonction d'habitat des autres fonctions urbaines.

La troisième période débute dans les années quatre-vingt, avec les lois de décentralisation. A partir de cette époque, le développement urbain devient un sujet récurrent pour les villes, qui ont maintenant la responsabilité de leur propre évolution. Cette mutation fut favorisée par des divers faits, comme la décentralisation et le transfert de compétences vers les collectivités territoriales, l'existence de déséquilibres entre les centres et la périphérie, la précarité de certains quartiers, la montée du chômage, l'anémie croissante de certains centres-villes²⁰⁹, etc. Ce nouveau contexte a conduit les élus à relancer les politiques urbaines. Le développement urbain est désormais spécifique à chaque commune ou agglomération. L'administration locale

²⁰⁹ « Transformation des villes » - Jean Pierre Charbonneau – édition de L'Épure – octobre 2000 – page 20.

est par conséquent renforcée. L'aménagement du territoire peut être assimilé à une politique publique, impliquant le partage des pouvoirs et par conséquent l'éclatement de la politique de l'aménagement du territoire.

I-3- Période actuelle

Actuellement, il semblerait qu'une nouvelle phase s'amorce. Cette émergence est favorisée par diverses mutations. En premier lieu, par la promulgation de trois nouvelles lois : la loi de simplification et de modernisation administrative du territoire français (loi Chevènement) du 19 juillet 1999, la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) du 25 juillet 1999, et la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000. Ces trois lois intègrent de nouvelles notions et modifient les Schémas Directeurs (SD) en Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), et les Plans d'Occupation des Sols (POS) en Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). De plus, elles permettent d'appréhender le territoire à une échelle plus large et plus pertinente. D'autre part, elles assimilent un nouveau concept, celui du développement durable, devant être pris en compte dans les documents d'urbanisme. Désormais, la ville est considérée de plus en plus dans sa complexité, et se présente comme un « éco-socio système urbain ». La ville s'organise, non pas de façon anarchique, mais en respectant un certain nombre de règles édictées par les hommes.

I-4- Les outils contemporains de l'urbanisme

En France, le développement urbain, précédemment décrit, fut réalisé à l'aide de différents supports. Ces outils se décomposent en diverses procédures. La première est dite opérationnelle. Elle se traduit par la promulgation de la Loi d'Orientation Foncière de 1967. Elle avait pour but de remplacer les systèmes des ZUP, au profit des ZAC (qui seront modifiés en 1986). Mais également, par la loi du 31 décembre 1976 qui réforme le système du permis de construire et institue symétriquement un permis de démolir. La loi de décentralisation du 7 janvier 1983 engendre une mutation des pratiques, car la décision en matière de permis de construire relève désormais de la compétence des collectivités territoriales, du maire en particulier. L'urbanisme opérationnel dispose aussi des procédures de lotissement (1977), des associations foncières urbaines et des programmes d'aménagement d'ensembles.

La seconde procédure est celle de la planification. Elle s'appuie sur la LOF de 1967, destinée à une tentative de maîtrise du développement urbain. Elle a mis en place les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) prévoyant les orientations fondamentales de l'aménagement du territoire, dans une perspective à long terme. Elle instaure les Plans d'Occupation des Sols (POS), la programmation de ces documents porte sur du moyen terme. La loi du 31 décembre 1976, crée les Zones d'Environnements Protégés (ZEP), elle a pour fondement de sauvegarder les régions rurales, non couvertes par un POS, contre une urbanisation anarchique. La loi du 7 janvier 1983 supprime les ZEP, elle décentralise l'élaboration des Plans d'Occupation des Sols et incite l'ensemble des communes à se doter de ce document. La loi du 31 décembre 1975 instaure le Plafond Légal de Densité (PLD). Et enfin, la loi du 18 juillet 1985 et celle du 23 décembre 1986 transmettent le

principe de la fixation du Plafond Légal de Densité à la discrétion des communes. L'établissement du Règlement National d'Urbanisme (RNU) constitue une procédure de planification.

Le troisième type de procédure est dit de protection, avec le Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV), créé par la loi Malraux du 4 août 1962. Son objectif est de sauvegarder les quartiers d'intérêt historique ou esthétique. Dans le même type de procédure, les Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAU), ont été mis en place, relevant de la loi du 7 janvier 1983.

Le dernier type de procédure concerne les acquisitions foncières avec les Zones d'Aménagement Concertées (ZAC) et le Droit de Préemption Urbain (DPU). Il existe également une batterie de procédures pour l'amélioration de l'habitat comme les OPAH, RHI et les HUS.

Enfin, les procédures liées à la politique des villes et du développement social urbain font apparaître : les conventions de quartier, les conventions ville-habitat, les contrats de ville, etc. L'ensemble de ces procédures font intervenir divers opérateurs comme les services des collectivités locales, les SEM (loi du 7 juillet 1983 précisant le cadre conventionnel d'intervention et de contrôle), les établissements publics (créés dans l'objectif d'aménagement), les organismes HLM (OPAC), les aménageurs privés, etc.

Ces diverses procédures se structurent et s'insèrent au travers de plans, définissant des orientations. Par exemple, le sixième plan de 1971, prend des distances avec les grands projets et met l'accent sur la qualité de vie, les villes moyennes et l'aménagement rural. Le septième plan de 1976 s'oriente vers la « qualité de la vie », la protection de l'environnement, en favorisant les mesures locales plutôt que les équipements lourds et les changements de localisation. C'est au cours de cette période que sont adoptées les lois sur la protection de la nature et les études d'impacts sur le littoral, puis sur la montagne (1975-1976). De plus, il sera signé des « contrats de pays » (1975-1978), et seront reformés les systèmes d'aides au développement local (1976) ainsi que l'organisation des régions (1976). En 1982, la loi de décentralisation est mise en place, favorisant l'accroissement des responsabilités des collectivités territoriales, et institue un pouvoir régional élu. Le neuvième plan (1984-1988) met en place les « contrats de plan », signés entre l'état et les régions qui, en principe, peuvent soutenir un effort contractuel d'aménagement du territoire. Le dixième et le onzième plan (1989-1994 et 1995-1999) marquent des changements radicaux. La Loi d'Orientation pour la Ville (la LOV) de 1991 est adoptée, pour combattre les formes de « relégation ». La Loi « d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire » de 1995 va créer les « pays ».

Face à cette multitude de procédures et de lois, entraînant parfois la paralysie de certains projets, trois nouvelles lois vont être promulguées en moins d'un an, permettant de clarifier toutes ces dispositions. Elles ont transformé le cadre du développement des agglomérations. La Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT ou loi Voynet) invite les collectivités locales à bâtir des projets de territoire dans le cadre des « pays » et des « agglomérations ». La loi de simplification et de modernisation administrative du territoire français (loi dite Chevènement) leur offre la possibilité de se regrouper en « communautés d'agglomération » ou en « communautés de communes », où elles pourront mettre en commun leurs ressources et leurs compétences. La loi sur la Solidarité et le Renouveau Urbain (loi SRU) leur demande de concevoir leur politique de

développement à l'échelle des « aires urbaines », grâce à des « Schémas de Cohérence Territorial » où seront harmonisées les politiques d'urbanisme, de déplacement et de logement. La loi Chevènement a une vision essentiellement « juridico-fiscale » de l'agglomération. En revanche, la loi Voynet a une vision fédéraliste du développement de l'agglomération et propose de la penser à l'échelle de son aire urbaine. La loi SRU envisage l'agglomération suivant les logiques des équipements urbains, dont l'échelle varie suivant les domaines d'intervention.

Aujourd'hui pour entreprendre un aménagement local, les élus des collectivités territoriales ont pris l'habitude de ceux référer à un cadre légal et réglementaire qui situe leur projet dans des perspectives à court, moyen et long terme. Mais pour concevoir et comprendre une ville, il faut connaître son histoire, son évolution.

II- Histoire des agences : leur point de vue

« 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 privilégié ou non, mouvant ou statique, unique ou variable, que l'on a sur la cité »²¹⁰.

Cette partie présente un historique propre à chacune des agences d'urbanisme de notre panel, sachant que l'histoire générale de ces structures a été abordée dans la première partie. Cet historique va décliner par ordre chronologique les diverses agences d'urbanisme, en prenant en considération les ateliers d'urbanisme souvent précurseurs des agences. Cet historique est issu pour l'essentiel d'entretiens, notamment auprès des directeurs d'agences. Cette partie relate la vision de ces personnes sur l'évolution de l'outil « agence d'urbanisme ». Cette source unique est due à l'absence constatée de documents présentant l'histoire de ces structures.

Les entretiens ont été menés à partir d'un questionnaire ouvert, s'articulant autour de deux demandes principales. La première était de présenter l'évolution de la structure, la seconde de préciser ses temps forts, les événements marquant son évolution.

Ces rencontres furent enregistrées puis mise en texte et enfin soumis à validation par la personne interviewée.

Nous présentons l'histoire des agences d'urbanisme de : Lyon, Grenoble, Tours, Bordeaux, Angers, Rennes, Troyes, Orléans, FNAU, Aix-en-Provence, Nantes, Nîmes, Lille, Dunkerque, Adour Pyrénées.

II-1- Historique de l'agence d'urbanisme pour le développement de l'Agglomération Lyonnaise²¹¹

L'histoire de cette structure provient de deux rencontres, celle de monsieur Brégnac, ancien directeur de l'agence d'urbanisme de Lyon et celle de monsieur Lusson, chargé de la mission prospective du Grand Lyon.

En 1961, a été créé un atelier d'urbanisme de la ville de Lyon par monsieur Charles Delfante, avant même qu'émerge l'idée d'une Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme. L'une des premières grandes évolutions de cette structure fut son passage d'atelier d'urbanisme, constitué d'architectes de la ville de Lyon, en une agence d'urbanisme. Cette transformation engendra une nouvelle composition de l'équipe, avec non plus seulement

²¹⁰ « Transformation des villes » - Jean Pierre Charbonneau- octobre 2000 – page 20

²¹¹ La ville de Lyon se situe au confluent du Rhône et de la Saône. Dans les années 1960, de grands travaux d'aménagement urbain marquent la ville : création de la « Part Dieu » et du « campus de La Doua », extension de l'autoroute A6 jusqu'à Lyon (1970), inauguration de « l'aéroport Lyon Saint Exupéry (anciennement Satolas) » (1977), première liaison TGV (1981), création des technopoles industriels et de recherche à partir des années quatre-vingt, notamment à Gerland. (Historique de la ville recueillie sur le site internet : <http://www.ec-lyon.fr>)

des architectes mais également des généralistes : Géographes, sociologues, etc. La perception même de l'outil et de ces principes diffère, et résulte de son passage à un système partenarial. L'activité de l'agence ne se limite plus seulement à une réflexion sur la ville, mais elle travaille désormais pour « le politique » dans un cadre partenarial. Le choix des thèmes d'action va s'orienter de façon à intéresser l'ensemble des partenaires. L'agence devient un lieu de débat et d'échange. Sa mission est l'aide à la décision du politique en passant par tous les champs qu'il s'agisse du Schéma Directeur à l'habitat, jusqu'au permis de construire. L'agence dispose d'un positionnement large, puisqu'elle travaille sur des thèmes allant de l'international à l'espace régional et que nombre de ses activités relèvent de projets urbains. Elle collabore essentiellement avec le Grand Lyon. Elle n'a pas de spécialisation, étudiant tous les thèmes, au travers d'études et de produits. En fait, elle ne s'est pas engagée sur la voie d'une spécialisation par thème comme certaines agences d'urbanisme. Mais la principale évolution se situe essentiellement au niveau législatif. Car les agences d'urbanisme ont du prendre des orientations dans leurs missions. Un des principes fondamentaux des agences d'urbanisme, est la planification au travers des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme et des Plans d'Occupation des Sols, issus de la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967.

En 1982, les agences d'urbanisme sont en pleine mutation, conséquence des lois de décentralisation. Elles vont être confrontées à un nouveau positionnement et à un élargissement de leurs activités. Les agences vont poursuivre leur rôle de planification, et désormais avoir une approche sur les quartiers, amorcée par les OPH.

L'agence dispose dorénavant d'une double activité. De 1985 à 1990, elle va anticiper sur la planification. Pendant cette période, l'essentiel de son activité va se concentrer sur l'élaboration du Schéma Directeur, et mettra dix ans pour le formaliser.

Dans les années 1990-2000, (c'est-à-dire pendant dix ans), l'agence va décliner le Schéma Directeur, en travaillant sur l'habitat, le commerce, la qualité urbaine... Cette période marque le passage de l'orientation à l'action. En même temps se dégage une volonté de promouvoir la qualité urbaine des espaces publics. D'une façon générale, cette volonté devient une problématique de l'agence d'urbanisme, avec l'ambition, en son sein, d'embellir la ville.

En 1996, l'agence met en place le Plan de Déplacement Urbain (PDU). Elle traitera en parallèle de l'économie avec un développement sur l'international, portant sur des missions à l'étranger.

Actuellement, l'agence subit des mutations. Celles-ci sont la résultante des évolutions législatives. Ce changement est la conséquence de la promulgation des trois lois : SRU, Voynet, Chevènement. Celles-ci accentuent la décentralisation et impulsent le développement urbain. Grâce à une politique d'incitation au développement, qui implique la question de la concertation et de la gouvernance.

Concrètement à Lyon, cette nouvelle mutation est appréhendée positivement. Cette attitude résulte d'une longue tradition de planification lyonnaise. Depuis le XIX^{ème} siècle, la ville a toujours accueilli de grands architectes, disposant d'une véritable culture urbaine et de planification. Le second avantage de la ville de Lyon est qu'elle a toujours disposé de maires et de présidents de communauté urbaine, possédant des personnalités fortes. Par exemple Monsieur Auriot, Monsieur Pradelle, Monsieur Noir, et Monsieur Barre disposaient d'une notoriété politique prépondérante. Chacune de ces personnalités a contribué à l'évolution de la ville : Monsieur Pradelle était un constructeur, un bâtisseur ; Monsieur Noir a eu une vision

basé plus sur la politique culturelle de la ville et sur les espaces publics ; monsieur Barre a plutôt orienté le développement de la ville vers l'international.

Grâce à la politique de monsieur Barre, la ville de Lyon s'est tournée vers l'intercommunalité, avec le développement de la notion de rayonnement en réseau autour de trois villes : Lyon – Marseille – Turin. Cette volonté a permis la création de soixante quatre coopérations internationales. Cette mutation est centrée sur la géostratégie de la ville. La notion de gouvernance fut également prise en compte dans toutes ces démarches.

Aujourd'hui, une nouvelle démarche est en train d'apparaître, elle est essentiellement basée sur l'idée "du comment faire", et de la proximité avec la poursuite de l'action internationale. C'est un nouveau contexte du point de vue de la décision publique, obligeant les agences d'urbanisme à se repositionner.

Pour conclure, les trois grands moments forts sont, d'une part la création d'un atelier et sa mutation en Agence d'Urbanisme pour le Développement de l'Agglomération Lyonnaise (URBALYON), puis au début des années quatre-vingt avec la décentralisation et la création de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme. Aujourd'hui, l'approche de l'urbanisme est plus sociétale et le principe fondateur des agences correspond à un lieu de partenariat. Lyon dispose d'une aire d'intervention large qui se situe sur l'ensemble du territoire.

II-2- Historique de l'agence d'urbanisme de la région Grenobloise²¹²

Cet historique est issu d'un entretien avec madame Barnezet (service communication), et de documents de présentation de l'agence.

L'agence de Grenoble a été l'une des premières agences d'urbanisme créées selon la formule édictée au sein de la Loi d'Orientation Foncière de 1967. Ces structures avaient deux objectifs : favoriser le développement d'organismes d'études urbaines à caractère public et permanent, et de créer un lieu de concertation largement décentralisé entre les collectivités locales, les diverses administrations de l'Etat intéressées par les problèmes d'aménagement et les autres partenaires socio-économiques.

En 1967, l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Grenobloise (AUAG) a été mise en place sous une forme provisoire. C'est seulement en 1973, que l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG) se dote de son statut d'association de type loi de 1901.

Dans les années 1966-1967, lors de la fondation de l'agence d'urbanisme, l'agglomération grenobloise est marquée par une croissance démographique très importante (taux annuel d'augmentation de 4% entre 1962 et 1968). Par conséquent, l'explosion urbaine consécutive à cette forte croissance conduit à une occupation de l'espace « anarchique », mal maîtrisée, un étalement urbain entraînant un gaspillage du territoire. L'agence se positionne

²¹² Grenoble est le chef lieu de l'Isère. La ville rassemble 156 203 habitants (1999) et son agglomération 504 840 habitants (1999). Le tissu industriel de l'agglomération est diversifié : industrie alimentaire, lingerie féminine, fabrication de matières plastiques, industries mécaniques... Dans les années 1950-1970, la croissance urbaine a été anarchique et peu respectueuse du cadre de vie. En 1968, la préparation des Jeux Olympiques a favorisé la réalisation de nombreuses infrastructures et d'équipements. Dans les années 1980, l'expansion urbaine s'est ralentie du fait de la crise. (Historique recueilli sur le site internet : <http://fr.encyclopédia.yahoo.com/articles>)

alors afin d'offrir aux collectivités locales une perspective d'ensemble en matière d'aménagement du territoire, d'équipement urbain et de développement économique.

Dès sa création, l'agence entreprend une action importante qui est la réalisation du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, entrepris pour cent quinze communes de la région grenobloise. Ce document a été achevé et approuvé en 1973.

Dans les années 1980, les lois de décentralisation modifient la situation et les comportements. La croissance urbaine ralentit, passant à un taux de 0.6% annuel entre 1975 et 1982. Le tissu économique se transforme avec une baisse des emplois industriels, la stabilisation du tertiaire et la crise, etc. Mais les modes de vie évoluent également, car il y a une demande d'équipement de plus en plus importante, une augmentation du temps hors travail, un accroissement de la mobilité des ménages, etc. D'autre part, des syndicats intercommunaux d'aménagement et de réalisation se mettent en place. Dans l'agglomération grenobloise, la création du Sieparg regroupe vingt trois communes. Dans le Voironnais, la création du Smav en réunit seize, le département de l'Isère et la ville de Grenoble. Dans le Grésivaudan, mise en place du Sierpung regroupant sept communes et le Sivoz qui comprend quatre communes.

L'agence d'urbanisme de Grenoble intervient auprès de toutes ces structures pour des études sur le foncier, le logement, les transports et diverses études d'aménagement, comme la mise en place des Plans d'Occupation des Sols.

Les lois de décentralisation engendrent une modification dans la manière dont vont être abordées les questions d'aménagement urbain et de développement local. Car désormais se sont les collectivités locales qui disposent de compétences étendues en matière de développement et d'aménagement et d'urbanisme.

Dans les années quatre-vingt-dix, l'agence d'urbanisme de Grenoble va élargir son regard sur le territoire et transforme ses métiers, grâce à l'émergence et la prise en compte de nouvelles questions sociales et environnementales. Mais également, du fait de l'adoption de nouvelles lois comme la loi paysage du 8 janvier 1993, qui intègre un volet paysager dans les Plans d'Occupation des Sols, et la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

A cette époque, les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre se développent et prennent de plus en plus en charge les questions d'aménagement et de développement. Nous passons peu à peu d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projet conséquence de 'évolution des besoins.

Dans les années 1999, la remise en cause de l'existence et de l'utilité de l'agence d'urbanisme a été soulevée. Pour y remédier, une nouvelle directrice Madame Annie Deschamps a été nommée pour relancer l'agence. Ces nombreuses évolutions institutionnelles sont à l'origine d'une volonté marquée de redéfinir les missions de l'agence. C'est ainsi qu'en 1999, l'agence d'urbanisme met en place un véritable projet, dont la démarche est fondée sur la reconstruction de la vision collective de l'agence et de son devenir. Cette démarche va se développer avant même de proposer un projet aux associés qui s'accordent eux-mêmes, sur une vision commune des objectifs et des raisons d'être de l'agence. Ce programme a pour but de répondre aux demandes des territoires, dans le cadre des nouvelles lois Voynet, Chevènement et de la loi de Solidarité et de Renouveau Urbain. Ce projet définit quatre missions principales de l'agence : l'assistance aux projets de territoires, l'assistance aux politiques thématiques, l'observation des dynamiques territoriales, l'animation du milieu professionnel. C'est l'adéquation de ces missions aux enjeux et objectifs qui fondent le travail de l'agence. Ce projet marque une évolution significative dans l'histoire de l'agence.

Les années 2000 sont marquées par la réalisation d'un nouveau Schéma Directeur. Le Schéma Directeur de la région grenobloise est signé le 12 juillet 2000 et commence à se substituer à celui élaboré en 1973. Ce projet concerne 157 communes, soit 623 000 habitants, et propose un cadre d'évolution de la région urbaine grenobloise pour les vingt prochaines années. Les principes du Schéma Directeur s'articulent autour de sept axes : un développement équilibré entre les territoires, un maintien du positionnement de technopole, la préservation des espaces et des sites naturels, la maîtrise du foncier et l'optimisation des modes d'occupation des espaces urbains, l'agriculture, outil de valorisation économique, l'élaboration d'une politique de déplacement fondée sur la rationalisation des déplacements internes au territoire, le renforcement des transports en commun et la régulation de l'usage de la voiture, et enfin, l'inscription de l'environnement au cœur du projet. Pour élaborer ce document, le syndicat mixte du Schéma Directeur de la région grenobloise a été créé en 1995. L'agence d'urbanisme en a été l'opérateur technique. Aujourd'hui, l'agence assure l'assistance technique à la maîtrise d'ouvrage, sur la phase de mise en œuvre et de suivi. La révision du Schéma Directeur conformément à la loi SRU du 13 décembre 2000 rend obligatoire la révision, au plus tard de ce document le 14 décembre 2010, pour être en cohérence avec le nouveau Schéma de Cohérence Territoriale.

Au cours de l'année 2000, l'agence d'urbanisme a accompagné l'élaboration du contrat de ville d'agglomération signé par l'Etat, le conseil général et régional, et les vingt trois communes de la nouvelle communauté d'agglomération grenobloise (Métro). De plus, elle a largement contribué à la mise en place d'un Plan de Déplacement Urbain (PDU) sur l'agglomération dont l'objectif principal est le passage de 54% de part de marché actuel pour la voiture à 48% en 2010 aussi qu'aux prémices du contrat et du projet d'agglomération.

Mais elle a également contribué aux créations et modifications de Plans d'Occupation des Sols et les nouveaux Plans Locaux d'Urbanisme mis en place par la nouvelle loi SRU, et les études en matière d'habitat, d'économie ou de déplacement pour les collectivités locales et les EPCI de la région grenobloise.

L'agence d'urbanisme de Grenoble se positionne actuellement d'avantage sur l'assistance à maîtrise d'ouvrage et l'aide aux politiques publiques et s'ouvre ainsi à de multiples partenariats mieux adaptés aux nouveaux enjeux d'aménagement et de la territorialisation. Aujourd'hui, son rôle consiste à l'aide à la maîtrise d'ouvrage et constitue une plate forme de débat sur l'aménagement. Il peut se décliner, d'un point de vue thématique et territorial en deux volets : « l'aide à la décision publique » d'une part et « l'aide au management de l'action publique » d'autre part. Le périmètre d'intervention de l'agence d'urbanisme correspond à celui du Schéma Directeur. Ce périmètre a été élargi à 157 communes en 1996, dans le cadre de la révision du Schéma Directeur. L'agence intervient également sur d'autres territoires, notamment dans le cadre du réseau des trois agences de Rhône-Alpes : Lyon, Saint Etienne et Grenoble (sur le sillon alpin, la région, etc.), et elle étudie les territoires connexes comme les parcs naturels régionaux, combe de Savoie, etc. Le 7 septembre 1999, les présidents des trois agences et les maires des villes centres ont signé une charte de coopération, dans laquelle l'agence d'urbanisme grenobloise pilote, au sein de l'observatoire régional de l'habitat et du logement, l'atelier de régulation des politiques publiques.

Pour conclure, l'agence d'urbanisme de Grenoble évolue bien autour de quatre périodes. Lors de sa mutation dans les années 1990, son existence fut remise en cause. Cette situation n'est pas un fait isolé au sein de ces organismes. Cette structure a aujourd'hui su s'adapter aux nouvelles exigences législatives et des collectivités territoriales.

II-3- Historique de l'agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours²¹³

Cet historique est issu des entretiens avec Monsieur Jean Royer²¹⁴, Monsieur Drouin²¹⁵ et Monsieur Bonacorsi²¹⁶, et de documents de présentation de l'agence.

La ville de Tours a créé le 1^{er} avril 1967 un atelier d'urbanisme pour toute l'agglomération. Trois années de discussions ont été nécessaires pour regrouper au sein d'une association régie par la loi de 1901, tous ceux qui participent à l'atelier d'urbanisme : maires, techniciens d'administration municipale et de l'état, et organismes financiers. Cette création émerge d'une nécessité d'après-guerre, avec le besoin pressant de construire des logements. L'Atelier d'urbanisme de Tours s'installe dans les locaux de la mairie. Le développement de cet Atelier est étroitement lié à la personnalité du maire de l'époque, Jean Royer, et du binôme établis avec le directeur Monsieur Drouin. Cette particularité est un fait unique car le directeur est resté trente ans au sein de l'atelier, alors que de façon générale un directeur garde son poste dans une même structure entre huit et dix années maximum. L'objectif de cette création était d'apporter aux responsables des petites communes avoisinantes un lieu d'information et d'études qui jusqu'alors était hors de portée de leur moyen financier, afin de déterminer un développement d'urbanisme mieux adapté aux besoins de la population et coordonné sur l'ensemble de l'agglomération. Avant l'existence de cette structure, chaque commune réalisait ses opérations de logement, ses créations de voies, ses implantations de bâtiments, sans concertation entre elles. Mais si l'urbanisme fait nécessairement appel au pragmatisme et à l'intuition, il relève aussi de la science et de l'art. Aussi, pour aboutir au niveau de l'agglomération à un développement réfléchi, équilibré et réussi, il fallait disposer d'un outil d'information et d'études, d'un lieu de discussions et de coordinations. En 1967,

²¹³ Tours est une des grandes villes du Centre de la France, son agglomération compte plus de 300 000 habitants et comprend les communes voisines de Saint-Cyr-sur-Loire, Saint-Avertin, Joué-Lès-Tours et Saint-Pierre-des-Corps pour ne citer que les plus importantes. La ville et sa région, la Touraine, sont dotées d'un patrimoine historique et culturel exceptionnel.

Située sur la Loire, la ville est un centre de communication important entre le nord et le sud de la France d'une part, entre l'est et l'ouest d'autre part. Ceci trouve son illustration dans le nœud ferroviaire de Saint Pierre des Corps et dans les autoroutes qui atteignent (ou vont bientôt atteindre) Tours.

Tours est une ville qui a un passé historique exceptionnel. De l'an 500 à l'an 1600, elle a toujours été au centre de la vie Française. En dépit de nombreuses destructions, la ville a gardé un Patrimoine Architectural de premier ordre. Le centre ville et plus particulièrement le quartier Plumereau, rappellent l'époque où les Rois de France résidaient à Tours ou dans sa région. L'histoire récente de Tours est marquée par la personnalité de Jean Royer, son maire durant trente-six ans, qui sauva le Vieux-Tours de la démolition totale et en fit l'un des premiers « secteurs sauvegardés », exemple de restauration qui inspira la loi Malraux de préservation des centres anciens. Jean Royer étendit également la ville vers le sud dans les années 1970, en rectifiant le cours du Cher pour bâtir les quartiers des Rives du Cher et des Fontaines, constituant le plus grand chantier urbain d'Europe. En 1970 est fondée l'Université François-Rabelais, dont le centre de gravité est installé en bord de Loire en plein centre-ville, et non comme c'était alors la mode dans un campus en banlieue.

²¹⁴ Député Maire de la ville de Tours de 1959 à 1995, ministre de 1973-1974.

²¹⁵ Directeur de l'atelier d'urbanisme de Tours de 1967 à 1997.

²¹⁶ Actuellement directeur de l'agence d'urbanisme de Tours.

l'Etat accepte de participer au financement au côté de la ville. Neuf communes suburbaines adhèrent à la création de cet atelier. Toutes les communes adhérentes à l'atelier d'urbanisme, y compris Tours, sont placées sur un même pied d'égalité, et disposent d'une majorité face à l'ensemble des techniciens. Sur douze des communes invitées à participer à l'atelier, neuf ont répondu favorablement : Tours, Saint-Avertin, Saint-Cyr-sur-Loire, Saint-Pierre-des-Corps, Chambray-les-Tours, La Membrolle-sur-Choisille, Parçay-Meslay, Rochecorbon, la Ville-aux-Dames. Les années suivantes, quatre communes rejoignent l'atelier : la Riche en 1969, Joué-Lès-Tours et Fondettes en 1970, Mettray en 1971. L'atelier d'urbanisme avait pratiquement un triple rôle – tout d'abord elle devait informer le grand public et les administrations ayant à intervenir dans les tâches d'aménagement, comme les offices d'HLM, les Sociétés d'Economie Mixte grâce à la constitution d'une documentation. Ensuite, l'agence devait étudier le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), les Plans d'Occupation des Sols (POS), la rénovation des secteurs sensibles, car certains des quartiers devaient être rénovés, comme le quartier du « Vieux Tours » dont toutes les études furent faites par l'atelier d'urbanisme.

Cette structure réalisait une production à peu près similaire aux autres agences d'urbanisme de l'époque. Mais elle débordait parfois sur le rôle normalement dévolu au service d'urbanisme de la ville et du domaine du champ de l'architecture. Ce dernier champ était fortement lié à la personnalité du directeur qui était architecte de formation. Parallèlement l'atelier, malgré les efforts déployés, n'a jamais pu participer au développement de l'intercommunalité. Pour combler cette lacune, le Maire J. Royer a tenté de mettre en place un syndicat intercommunal d'études. Son objectif était d'être un support à minima pour mener à bien des études de planifications, de développement urbain, des Schémas Directeurs, des Plans d'Occupation des Sols dans un esprit intercommunal, et des réflexions stratégiques sur l'agglomération. Les villes adhéraient librement à l'association et versées en contre partie une cotisation. Cette structure n'a pu se réaliser du fait d'une part de la personnalité forte de Monsieur J. Royer, et d'autre part de l'absence de commanditaires à l'échelle de l'agglomération. Cette démarche n'a pu également se mettre en place car au début de l'existence de l'atelier, les villes qui entouraient l'agglomération étaient de toutes petites villes. Cette situation était loin de celle que nous connaissons aujourd'hui.

Concrètement Joué-lès-Tours, Chambray, Saint-Avertin, Saint-Cyr, Fondettes etc., sont aujourd'hui des villes de la première couronne. Elles ont connu un développement très important au cours des trente dernières années. Autrefois, c'étaient plutôt des villages, ce qui engendra un rapport de force entre la ville centre et la première couronne villageoise. Le dialogue ville-villages n'était pas facile, notamment en termes de planification économique et commerciale. Cette situation se lit parfaitement aujourd'hui, par exemple les centres commerciaux, les grandes surfaces périphériques se sont toutes localisées à la ceinture et autour de la ville centre. Ce constat engendre un conflit entre la banlieue et la ville centre. Pour y remédier, monsieur Drouin a privilégié l'outil "atelier", afin qu'il soit toujours au service des membres associés. L'atelier s'est concentré au maximum sur le volet aménagement, en développant les tendances classiques au niveau de l'urbanisme, de l'architecture. Dans cette démarche, l'organisme a été porté par J. Royer, mais en conservant sa vocation d'agence d'urbanisme avec un savoir-faire pointu. Cette volonté va se traduire notamment au travers d'une activité qui est celle des maquettes. La réalisation de ces maquettes d'études permettait une meilleure sensibilisation des élus, des partenaires. Celles-ci permettent une meilleure lecture du fonctionnement urbain, de la composition urbaine et des

volumes, qui sont faciles à exprimer et à discuter en face de tout prélat, donc de recherche de projet. L'atelier a beaucoup travaillé sur l'interface urbanisme-architecture. Puisqu'à l'époque, c'étaient des terrains d'application sur lesquels il y avait davantage de marge de manœuvre. Rétrospectivement, la démarche abordée par l'atelier d'urbanisme fut fortement positive. Elle a permis à l'outil de se développer, de vivre, de ne pas disparaître et d'avoir une échelle permettant à l'outil d'évoluer sur tous les métiers. Et vis-à-vis de la ville, de l'aire urbaine, l'atelier s'est positionné comme un outil à la disposition des collectivités locales. A l'origine, l'atelier d'urbanisme était constitué d'un statut de type association, selon la loi de 1901. Mais pendant longtemps, l'intitulé fut : « Association pour la préfiguration de l'atelier d'urbanisme », d'où l'outil n'a pas pu s'afficher clairement comme agence d'urbanisme. Cela signifiait que l'atelier était sous la forme associative avec pour l'objectif à terme de créer une agence d'urbanisme, mais la prudence des associés ne favorisa pas ce changement. Le budget de l'atelier était tributaire, en grande majorité, des contrats d'études, que l'équipe allait proposer et trouver à l'extérieur. Cet atelier, à l'époque, était loin de l'esprit de certaines agences d'urbanisme, mais cette situation pouvait également se retrouver dans d'autres structures. D'ailleurs, il existe des agences de taille moyenne qui évoluent sur des agglomérations moyennes, sans portage institutionnel fort. C'est-à-dire que la structure intercommunale était peu influente, comme à Tours avec des vicissitudes particulièrement aléatoires. L'un des avantages de l'atelier d'urbanisme de Tours est sa constance dans son soutien politique, engendrée par la relation privilégiée du binôme maire/président- directeur. Ce qui a permis à l'atelier de conserver son positionnement, notamment au savoir-faire de son directeur et de son équipe. Il travaillait comme un bureau d'études au service de toutes les collectivités locales, qui pouvaient avoir besoin de réflexion sur la planification, permettant ainsi de développer le savoir-faire de l'équipe. La situation financière de l'Atelier a eu pour conséquence une production très forte de Plans d'Occupation des Sols, qui étaient pratiquement tous contractualisés. Ce savoir-faire était nécessaire à Tours, puisque personne ne faisait de POS, et ne travaillait sur l'ensemble de l'aire urbaine.

Les lois de décentralisation ne modifiaient pas au fond la philosophie des ateliers, mais leur donnait probablement une autre dimension. C'est au conseil Municipal d'impliquer l'Atelier pour favoriser un « *Enracinement plus local, sans que pour autant elles soient toutes distinctes en terme d'organisation et de missions les unes des autres, [...], elles sont donc probablement à la fois semblables et différentes* »²¹⁷. Le passage de l'atelier a été sans heur. L'Atelier développe ses travaux sur les quartiers sociaux et les espaces publics comme le quartier de la Gare. D'autres projets importants pour l'agglomération furent réalisés comme le Palais des Congrès et le quartier des 2 Lions. L'atelier poursuit ses travaux sur les POS, le SD et les réflexions sur l'habitat, le foncier et les nouveaux quartiers. Cette époque est également marquée comme « l'âge d'or » dans ses relations avec la SET. L'atelier et la Société d'Équipement de la Touraine travaillaient de concert sur différents projets.

Dans les années 1992-1993, l'atelier a su formaliser une certaine connaissance du territoire, identifiant les grands enjeux. Au bout de trente ans, l'atelier dispose d'un territoire pertinent qui représente à peu près l'aire du Schéma Directeur, l'aire urbaine. Aujourd'hui, les partenaires associés, correspondent à 80% de ces territoires. Le nombre d'associés augmentait petit à petit, la cotisation augmentait proportionnellement aux prestations fournies. Le budget de 1998 est constitué de 30% de contrats. C'est un pourcentage

²¹⁷ Entretien avec Monsieur Jean Royer – le 24-06-2002.

important, mais qui correspondait en réalité à beaucoup de travaux engagés sous forme de Plans d'Occupation des Sols. Jusque dans les années 1990, l'agence se développe comme toute autre structure. Elle dispose d'un partenariat fort et efficace avec l'Etat représenté par la DDE et le préfet, la DRAC et la DIREN. Ces services précisait que l'une des faiblesses de l'agglomération était son absence de projet global. Ils ont toujours été porteurs d'études transversales, d'études globales, d'observations, etc. L'atelier d'urbanisme a bénéficié régulièrement de subventions de la part de l'Etat. Cela représente 15-16% du budget global, avec un partenariat, une collaboration, une coopération très efficace. Monsieur Drouin a tenté de développer le partenariat, mais sans succès. Pendant cette période, l'atelier intervient également auprès de villes qui n'adhèrent pas à l'association et qui font appel à ses compétences. De nouveaux projets émergent sur les thèmes de l'habitat, de l'économie, des déplacements urbains, des espaces publics, des paysages et de l'environnement avec des études de mise en valeur des bords de Loire et des espaces gare de la Région-Centre. De plus l'atelier va travailler sur la restructuration de l'Université (programme « Université 2000 »). Des nouveaux besoins se font ressentir et permet de renforcer l'équipe en matière d'observation, de la connaissance et du diagnostic, afin d'aider les élus à prendre en compte la prospective.

Aujourd'hui, l'atelier est devenu une agence d'urbanisme (sous la forme d'association « Loi 1901 »), elle est constituée de trois communautés sur lesquelles va s'appuyer le futur Schéma de Cohérence Territoriale et de six communes. L'atelier d'urbanisme de Tours est devenu le 1^{er} janvier 2001 "l'agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours". L'agence d'urbanisme pourra assurer le rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage du futur établissement public, qui élaborera le Schéma de Cohérence Territorial et qui assurera la mise en œuvre de celui-ci. Elle interviendra globalement sur ces trois échelles de territoire de façon permanente et cohérente : planification de territoire, SCoT établissement public, les représentants de cinq communautés donneurs d'ordres (les cinq communautés qui adhèrent à l'agence). L'agence est l'outil au service de chacune des cinq communautés, avec une assistance à maîtrise d'ouvrage. Elle est aussi au service des quarante communes constituant cet ensemble. Avec l'université, l'agence d'urbanisme a signé des conventions, elle est dans un système de collaboration tout à fait nécessaire et efficace. Mais l'institutionnel en tant que tel, c'est-à-dire l'adhésion, n'est pas encore formalisée par l'agence. La création des communautés a permis enfin d'officialiser un mode de fonctionnement différent, mais qui était déjà dans les pratiques, sans être valorisé en tant que tel. Aujourd'hui concrètement, l'agence d'urbanisme a un programme de travail et un budget qui correspond au vrai fondement d'une agence sur une agglomération constituée de communautés dont trois ont adhéré en tant que telles : Tours Plus, l'Est et la Confluence. Il y a eu un repositionnement de l'outil par rapport aux communautés avec l'augmentation des cotisations, un programme de travail qui correspond aux compétences des communautés. Cela a permis de réduire sensiblement la partie contrat, la réduisant à 7%. Cette marge de manœuvre est nécessaire car au sein de l'agglomération, il peut apparaître des réflexions nécessaires en cours d'années, qui ne peuvent être anticipées dans le programme de travail, et qui ne correspondent pas aux compétences mutualisées. En outre, cet espace permet à l'agence de répondre aux collectivités, si elles ont besoin d'une partie de maîtrise d'œuvre. En plus de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, l'agence peut proposer des interventions ponctuelles de courte maîtrise d'œuvre sur certains sujets.

II-4- Historique de l'agence d'urbanisme Bordeaux métropole aquitaine²¹⁸

Cet historique a été principalement traité suite à un entretien avec monsieur Cuillier, directeur de l'agence d'urbanisme de Bordeaux, depuis 1995.

Dans les années soixante, Monsieur Chaban-Delmas, maire de la ville de Bordeaux, envisage de créer un atelier d'urbanisme. Pour ce faire, il se rapproche de la plus grande agence d'architecture et d'urbanisme de la ville de Bordeaux, dirigée par Monsieur Mathieu. Suite à la demande de la ville, Monsieur Mathieu (architecte de son état) et Monsieur Philipon (inspecteur de la construction) conçoivent un atelier d'urbanisme qui va être à l'origine de nombreux plans d'urbanisme et de construction, comme l'hôtel administratif, les grands ensembles, etc....

Cet atelier se voulait précurseur d'une agence, au même titre que celui créé à Lyon, par Monsieur Delfante.

Au cours des années 1968-1969, l'atelier d'urbanisme prendra la forme d'une agence d'urbanisme. En fait, cette création se situe entre ces deux dates, d'abord la réalisation d'une préfiguration sous forme d'atelier, suivi de la création juridique sous le régime associatif de la loi de 1901, d'une agence d'urbanisme. Cette structure est l'une des plus anciennes de France.

Depuis sa création, quatre directeurs se sont succédés : Le premier fut Monsieur Saran fonctionnaire de l'Etat, architecte urbaniste de la construction. Le second fut Monsieur Aubert, architecte du secteur sauvegardé, entre 1977 et 1994. Un troisième directeur fut affecté à l'agence, en la personne de Monsieur J.C. Doubrère, ingénieur des ponts et chaussées. Précédemment à ce poste de directeur d'agence d'urbanisme, il remplissait la fonction de directeur de GEP de la Gironde. De 1995 à nos jours, Monsieur F. Cuillier est le directeur de l'agence d'urbanisme de Bordeaux.

Depuis sa création, la présidence de l'agence d'urbanisme a vu se succéder quatre présidents. De son initiative à 1977 et de 1983 à 1995, Monsieur Chaban-Delmas a été le premier président de l'agence. Sous sa présidence, l'agence a vraiment été l'outil de la communauté urbaine. De 1977 et 1983, Monsieur Sainte-Marie, député maire socialiste de Mérignac, occupa le poste de président de l'agence d'urbanisme de Bordeaux. A partir de 1995, Monsieur Juppé a succédé à Monsieur Chaban-Delmas jusqu'en 2001.

La règle pour accéder au poste de président, antérieurement à 2001, fut que le président de la communauté urbaine acquière automatiquement la présidence de l'agence d'urbanisme. Or au cours des dernières élections municipales, Monsieur Juppé fut élu président de la communauté urbaine, mais sans obtenir la majorité absolue sur le plan des sièges. Face à cet état de fait, la gauche a exigé la présidence de l'agence d'urbanisme. Par conséquent, Monsieur V. Feltesse, maire de la commune de Blanquefort (commune au Nord de l'agglomération), a été nommé président de l'agence.

Cette agence d'urbanisme présente deux grandes orientations au regard de son organisation et de sa production.

²¹⁸ La ville de Bordeaux dispose d'une population de 214 633 habitants. Elle se situe dans le département de la Gironde. Il a été créé, en 1966, la communauté urbaine de Bordeaux regroupant vingt-sept communes. En 1967 était inauguré le Pont d'Aquitaine. En 1971, sous la loi Malraux, 150 hectares de bâti, soit 5 000 immeubles définissent le secteur sauvegardé de Bordeaux, l'un des plus vastes de France. En 1995, lancement du plan lumière, plan de valorisation du patrimoine architectural, l'idée est de mettre en lumière ses sites et monuments historiques. En 2000, il fut lancé de grands chantiers comme par exemple l'aménagement des quais de la Garonne. (Information issue du site internet : <http://www.bordeaux-tourisme.com>)

L'un des premiers temps fort se décompose en quatre périodes principales : dans les années soixante dix, le travail de l'agence était essentiellement orienté vers la réalisation du Schéma Directeur, du Plan d'Occupation des Sols communautaire et sur des études pour les communes périphériques. De cette période, l'agence dispose de peu de trace car la production de papier était moins importante qu'aujourd'hui, notamment sous la forme de dossiers d'études. La deuxième période se situe entre 1974 et 1980, l'activité principale de l'agence a été le Schéma Directeur et le Plan d'Occupation des Sols. Et enfin, de 1980 à 1994, il se dégage un sentiment de non-productivité de l'agence, ressenti lors de l'arrivée du nouveau directeur. Le bilan fin 1994 est le suivant : un Schéma Directeur en discussion pour une éventuelle révision ; la deuxième révision du Plan d'Occupation des Sols était en cours ; le Programme Local d'Habitat était plus ou moins décidé, mais les études préliminaires n'étaient pas engagées, les observatoires fonctionnaient, il y avait quelques études en cours de réalisation. La quatrième période concernent celle actuellement que nous développerons plus loin.

Cette situation de production faible et d'organisation peu efficace a conduit le conseil d'administration à exprimer leur mécontentement. Ceci semble dû à une absence de patron, le regroupement par département était inexistant, chacun était indépendant et l'agence ne répondait plus aux attentes escomptées.

Face à ce constat, le conseil d'administration décide d'engager le 1^{er} janvier 1995, monsieur Cuillier avec pour mission de remettre l'agence sur pied en recrutant du personnel. Cette volonté de restructuration intervient quarante ans après la création de l'agence. Au bout de six mois, les premiers effets de la restructuration se font ressentir, six personnes environ sont mises en pré-retraite ou bien en retraite. Pour remettre sur pied cette agence, monsieur Cuillier met en place un véritable projet d'entreprise, d'agence d'urbanisme. Ce projet a été approuvé à l'unanimité par le conseil d'administration. Cette démarche a eu pour conséquence de produire de multiples changements, notamment en terme de recrutement du personnel : à la fois sur le nombre mais également sur les profils de recrutement. Puisque l'agence était devenue mono-culturels et ne disposait plus d'ingénieurs, d'architectes, de géographes. Avant l'arrivée de monsieur Cuillier, la situation en termes de personnel était assez floue et les productions étaient moindres. L'absence de dossier finalisé semble être la conséquence d'une équipe peu soudée et peu structurée. Ce recrutement a donc permis de réinsérer, au sein du personnel, des architectes-urbanistes, des ingénieurs, etc., dans le but de rééquilibrer les disciplines au sein de l'agence d'urbanisme. L'équipe a donc augmenté, il y a environ dix à douze personnes de plus qu'il y a cinq ans. Ce changement concerne essentiellement le renouvellement de l'équipe, c'est-à-dire que sur les quarante sept personnes présentes, plus de la moitié ont été renouvelée. En matière d'organisation, l'agence depuis 1995 travaille en équipe de projet.

Depuis 1995, l'agence a fortement évolué, elle a entrepris la révision du Schéma Directeur d'agglomération, approuvé en 2001. Ce travail a demandé un effort considérable à l'agence, qui s'est étalé de 1996 à 2001. Dans la même période, l'agence a mené de front un Programme Local d'Habitat, le Plan de Déplacement Urbain, des études sur les quartiers, le projet urbain de Bordeaux, les concours sur le tramway et les espaces publiques.

Aujourd'hui, l'agence intervient sur de nombreux domaines : elle a une mission permanente d'assistance au tramway, elle réalise des documents d'urbanisme réglementaires, révisé le PDU, le projet urbain de Bordeaux nord, les gens du voyage, etc. De plus, l'agence dispose d'une équipe habitat de taille satisfaisante, permettant de réaliser un certain nombre d'études

qualitatives. Actuellement, l'agence d'urbanisme de Bordeaux manage environ cent cinquante études. Cette structure a été l'une des premières à mettre en place un observatoire sur l'immobilier d'entreprise, en collaboration avec divers partenaires et la Chambre de Commerce et d'Industrie. Elle dispose également de divers observatoires, qui remplissent des missions classiques, propre à l'ensemble des agences d'urbanisme, comme l'observatoire foncier, l'observatoire du tramway, l'observatoire du PDU, l'observatoire du stationnement... Aujourd'hui, elle projette de mettre en place un observatoire de l'habitat.

Au cours de sa vie, l'agence a eu une position différente face au politique. Sous la présidence de monsieur Chaban-Delmas, elle a été essentiellement son outil. Par contre monsieur Juppé lui a donné une autre dimension, en impliquant plus localement l'agence, et en la situant en première ligne sur les dossiers importants. Aujourd'hui, l'agence a un rapport plus étroit avec le politique qu'auparavant, lui permettant de se repositionner et, surtout, de s'enrichir.

Les agences d'urbanisme rencontrent dans l'ensemble les mêmes types de difficultés. Par exemple, le maître d'ouvrage communautaire n'est pas toujours clair dans sa commande à l'agence d'urbanisme car celui-ci a plutôt tendance à voir l'organisme comme un prestataire de service, comme un sous-traitant à qui on confie des missions. L'Etat pour sa part n'a plus ce discours fort et mobilisateur. Il a désormais du mal à utiliser l'agence d'urbanisme pour ce qu'elle peut faire, contrairement aux années soixante-dix où les agences étaient considérées comme un outil de l'Etat. Cela a eu pour conséquence de créer une distinction non homogène entre les populations et l'approche des dossiers au sein de ces structures. Ces agences se sont constituées des histoires qui leur sont propres. D'ailleurs, celles-ci ont abordé différemment la crise de 1982. Cette crise a été provoquée et s'est accentuée par l'attitude des élus et de l'Etat, qui exprimait un certain malaise par rapport à ces organismes car on ne pouvait définir qui en avait la charge. Pendant cette période, la question était soit de les basculer complètement dans l'orbite des collectivités locales, soit elle restait l'outil partenarial de l'Etat. Face à cette situation, certaines agences ont pu garder le cap comme Dunkerque. D'autres ont été déstabilisés provoquant parfois leur disparition comme à Lille. L'aptitude à résister à la crise dépend de la taille de l'agence, de ses moyens financiers, du soutien politique dont elle dispose. Il y a donc des modes de fonctionnement différents entre les agences d'urbanisme.

L'autre type de problème que rencontrent les agences d'urbanisme, est son exclusion de la réalisation. C'est-à-dire que l'agence va produire des études opérationnelles qui vont déboucher sur des projets, sans avoir de retour après réalisation. Le paradoxe actuel de ces structures est de subir des reproches sur le manque de réalisme de leurs études par les personnes qui les excluent de la réalisation. Mais la tendance lourde des services communautaires et des services des collectivités locales est d'exclure les agences d'urbanisme de la réalisation. Ils estiment que le long terme est de leur compétence tandis que des agences portent sur le court terme. Il est difficile de faire comprendre que l'acte de production de l'urbanisme n'est pas discontinu.

L'agence d'urbanisme de Bordeaux a désormais une position davantage axée sous la forme partenariale avec la communauté urbaine. Elle joue un rôle transversal avec les services communautaires. Mais elle rencontre des difficultés, par exemple elle travaille sur la troisième phase du tramway, elle a rendu compte de sa mission (plan vision 2010 du tramway) seulement à la direction des transports, sans jamais informer la direction de l'urbanisme, ou les autres services pouvant être concernés. Cette situation revêt un caractère compliqué et

difficilement remédiable, malgré les efforts de l'agence pour créer des liens et une mise en cohérence des différents éléments que sont : le transport, l'urbanisme, etc.

Pour conclure, l'agence d'urbanisme de Bordeaux se structure autour de deux grandes périodes, au regard des informations recueillies, une première période de sa création à 1995, où l'agence est l'outil du politique, elle n'a jamais été restructurée conséquence de son essoufflement et de sa non reconversion, ceci a entraîné une désorganisation provoquant une absence de production. Puis une deuxième période, après 1995 avec l'arrivée de monsieur Cuillier, qui a pour but de restructurer l'agence tant en recrutant du personnel, que pour renouveler et élargir son champ d'intervention. Dans sa démarche, il est soutenu par le politique, qui favorise son enracinement local. Désormais, l'agence est plus impliquée et travaille avec les services de la communauté urbaine.

Cette agence d'urbanisme a eu une évolution identique au schéma historique préalablement établi. Mais lors de la deuxième période, celle-ci semble avoir eu des difficultés à muter. Cela peut être la conséquence d'une moindre implication du politique, d'une mauvaise gestion de l'agence. Actuellement, l'agence poursuit son évolution grâce à une définition de nouvelles orientations.

II-5- Historique de l'agence d'urbanisme de la région Angevine²¹⁹

Cette partie résulte d'un entretien avec monsieur Lesort actuel directeur de l'agence d'urbanisme d'Angers et monsieur Bouldard, chargé d'études principal.

L'agence d'urbanisme d'Angers a vu le jour en 1970. Comme toutes les agences d'urbanisme, elle évolue également en quatre périodes. Une première période qui va de 1970 à 1980, initiée par la Loi d'Orientation Foncière. L'un des premiers objectifs de l'agence étaient de réaliser le Schéma Directeur en 1974, mais également l'élaboration des Plans d'Occupation des Sols. En parallèle au travail d'aménagement, l'agence disposait d'une partie observatoire et prospective. A l'époque cette activité avait pour dénomination "socio-économique".

L'agence disposait d'une équipe pluridisciplinaire. L'essentiel du personnel de l'agence était principalement issu du personnel de la SET. Le directeur était un ancien de la SET, ainsi que le chargé d'études socio-économique et deux autres chargés d'études. Le reste du personnel était lié au recrutement et non à un transfert, et se composait d'un architecte urbaniste et d'un personnel composé de jeunes chargés d'études, d'assistant d'études. L'outil agence disposait d'une approche intéressante, composée d'une équipe pluridisciplinaire, chose surprenante pour l'époque par rapport, par exemple à un cabinet d'architectes.

La structure a été créée dès l'origine sous la forme d'une agence répondant à une volonté du maire de l'époque, d'ailleurs il a été le président de l'agence jusqu'aux élections de 1977.

²¹⁹ La ville d'Angers est composée de 151 204 habitants. Elle s'est développée sur la rive gauche de la Maine. La ville a connu des troubles graves au cours des guerres de religion et de la Révolution. Elle a pris un certain retard au cours du 19^{ème} siècle et de la première moitié du 20^{ème}, retard très largement rattrapé par un essor économique brillant au cours des vingt dernières années. Elle fut, en 1940, le siège du gouvernement polonais en exil, et lourdement bombardée en 1944.

Depuis 1950, l'essor reprend à grand rythme, mais de façon harmonieuse, préservant sur un territoire de 4 381 hectares un environnement très agréable

Comme dans un certain nombre de villes de France, il y a eu un changement politique totalement surprenant tant pour la population et les politiques. La gauche est passée au premier tour avec un nombre de voix qui dépassait tout juste la barre des 50%. Ce revirement politique est dû à une division de l'équipe municipale en place, le premier adjoint de la ville s'était présenté contre l'ancien maire. A l'époque, l'agence d'urbanisme travaillait essentiellement sur le Plan d'Occupation des Sols, ce terrain était complètement vierge, et représentait un travail considérable, qui devait être réalisé pour l'ensemble des communes. Elle avait un rôle de conseil sur des grands projets, et disposait de deux atouts : tout d'abord elle disposait d'une équipe technique dont il n'y avait pas d'équivalent au sein de la ville ; et elle avait la volonté d'instaurer l'intercommunalité.

L'aire d'étude de l'agence d'urbanisme était sur l'aire du Schéma Directeur qui comptait 42 communes. L'agence réalisait des Plans d'Occupation des Sols hors de la structure de l'EPCI. Cette structure était l'outil des élus, du maire d'Angers, mais en même temps développait le Schéma Directeur. Ce travail s'est fait conjointement avec la DDE. Dans les années 1968-1969, il fut créé le district. A l'époque, le travail avec cette structure était moins important qu'aujourd'hui, car il était constitué de 3-4 personnes, du directeur, et 2-3 administrateurs. Le faible pouvoir du district qui se définissait, à l'époque, comme une simple entité administrative. Cette position supposait des commandes moins importantes, d'où une collaboration faible avec l'agence.

Dans les années 70, deux grandes opérations de rénovations furent entreprises de type classique, portant sur la résorption d'habitat insalubre. Il a fallu évacuer les populations et les installer en périphérie. Ce projet a été motivé par le désir de refaire une ville moderne hygiéniste.

Les relations avec les partenaires étaient plus importantes qu'aujourd'hui. L'agence avait des relations avec la Chambre de Commerces et d'Industrie, et avait une implication plus forte avec l'ensemble des chambres consulaires qui sont aujourd'hui en sommeil.

En 1977, changement politique : le directeur de l'agence d'urbanisme a eu la maladresse de se présenter aux législatives de 1978, en tant que « géobertiste ». Cela a eu pour conséquence d'engendrer un changement de directeur. Pendant cette période, l'existence de l'agence fut remise en doute, envisageant même sa dissolution. Mais le conseil d'administration a décidé de trouver un nouveau directeur à l'agence et de créer une SEM. Cette société existait déjà, mais elle était départementale, et son président était le candidat malheureux des élections de 1977. L'objectif fut dans créer une nouvelle, dans le but de lui confier l'ensemble des projets de la ville.

La période de 1977 a été marquée par des orientations sur la ville-centre en matière de rénovation, donnant un ensemble d'opérations assez emblématique. L'agence d'urbanisme a participé au groupe qui s'est formé « agence – SEM ». Les deux directeurs, de la SET et de l'agence d'urbanisme, ont été recrutés en même temps. Le premier directeur était ingénieur, et celui de l'agence provenait de sciences politiques, mais c'était un ancien de la SET.

Concrètement en 1977, la ville a hérité d'opérations en centre-ville comme la place de la République, dans le but d'entreprendre une rénovation. Pour ce projet a été organisé le grand concours d'architectures avec quatre cent candidats, agrémenté de grandes expositions. Fin des années soixante-dix et début des années quatre-vingt, le POS districial a été mis en place. Il a donné lieu à une grosse opération médiatique²²⁰. Puis, l'agence a travaillé sur la

²²⁰ Bus dans tous les quartiers, les communes avec des réunions publiques pour présenter le POS.

réalisation d'équipements en centre ville comme un centre des congrès inauguré en 1983, une patinoire, des opérations d'urbanisme etc. A la fin des années 75- 76, l'agence a entrepris des travaux commandés par le ministère sur le thème de la réhabilitation, avec d'autres agences d'urbanisme sur les diverses possibilités de création et de réalisation en centre-ville. Cette réflexion a débouché sur les problématiques OPAH, en 1978 cette procédure a été mise en place avec une analyse sur le réaménagement d'espace public en centre-ville sur le thème de la réhabilitation.

Au début des années quatre-vingt, l'agence poursuit son travail sur les OPAH, c'est l'époque de la réalisation d'opérations emblématiques en matière de réhabilitation. L'aire d'intervention de l'agence d'urbanisme est restée le Schéma Directeur. Les changements qui se sont produits, découlent de la création des CAUE. Le département en a profité pour ne plus financer l'agence, mais ces nouvelles structures. Ce non-financement a posé des difficultés à la structure, entraînant deux licenciements au sein de l'agence. Concernant le financement de l'agence, l'Etat apportait une part plus importante qu'aujourd'hui. En revanche, le district finançait plus faiblement qu'aujourd'hui, ensuite l'EPCI va prendre le relais. L'aire d'études était de 42 communes et sur celles-ci environ 35 cotisaient à l'agence d'urbanisme. Pendant longtemps elle a eu une production se déclinant des Plans d'Occupation des Sols jusqu'aux certificats d'urbanisme. Ces activités étaient peu rentables, et prenaient un temps considérable. Cette mission s'explique par l'absence, dans de nombreuses communes, de services techniques compétents pour élaborer ces documents réglementaires.

L'agence d'urbanisme intervenait dans les communes après avoir établi les Plans d'Occupation des Sols sur des petits dossiers d'aménagement, sur des plans de références... D'autre part, elle était obligée de dépasser ces compétences pour prouver par exemple, la réalisation de places piétonnes, etc. L'agence par ces actions va se détourner de son rôle de conseil, et provoquer des concurrences.

A partir du début des années quatre-vingt-dix, l'agence va remettre en chantier le Schéma Directeur. Les derniers bouleversements connus étaient liés aux années 1996-1997. L'atelier POS était transféré de l'agence à la communauté d'agglomération. Cette démarche a entraîné un déséquilibre de l'agence, du fait qu'une partie du personnel et plus particulièrement le reprographe et le matériel furent laissés à la charge de l'agence. Ce service était essentiellement utilisé par l'atelier POS, ce qui a entraîné certaine difficulté financière. La structure va être davantage fragilisée par le licenciement du directeur.

Actuellement, il y existe une collaboration agence – département sur un projet commun de parc du végétal, entrepris sur Angers et Avrié, soit sur quatre départements. Avant ce projet, le département ne faisait pas partie des partenaires de l'agence, car sa réflexion était concentré à l'échelle de pays. L'objectif était de trouver un lien touristique pour la région. L'objectif de ce projet est de faire valoir une force économique réelle, le long de l'autoroute Angers-Tours, basé par exemple sur l'horticulture.

Pour conclure, l'agence dans sa première période a connu des moments fastes. Lors de la seconde, elle a connu un passage difficile comme un certain nombre d'agences. Actuellement, l'agence est en train de muter, en diversifiant ses partenaires comme le département, mais ces relations avec la ville-centre ne sont pas sans difficultés.

II-6- Histoire de l'agence d'urbanisme et de développement intercommunale de l'agglomération Rennaise²²¹

L'histoire de l'agence d'urbanisme de Rennes fut composée à partir des informations recueillies lors de l'entretien avec monsieur Givord, directeur de l'agence d'urbanisme de Rennes.

L'agence d'urbanisme a été créée dans les années 1972, mais en réalité, elle fut déjà amorcée lors de la création du district en 1970. Les statuts du district prévoyaient la création de l'agence. Cette volonté est concomitante avec celle du district. La mise en place de l'agence a demandé une année d'étude, dont la réalisation effective intervient en janvier 1972. Elle fut conçue dès l'origine sous la forme d'une agence d'urbanisme et non d'un atelier. A la création, l'équipe de l'agence était formée d'une vingtaine de personnes. Et nous pouvons retrouver aujourd'hui une dizaine de personnes présentes lors de sa création. Jusqu'en 1990, l'agence d'urbanisme faisait fonctionner le district, car cette structure était composée d'un personnel moindre. En 1989, le district disposait de deux cadres A, alors que l'agence d'urbanisme avait une équipe d'une trentaine de personnes. Depuis au moins une dizaine d'années, l'agence est constituée de vingt-cinq voir trente personnes. Les commissions du district étaient animées par le personnel de l'AUDIAR, tous les travaux qui étaient mis à la réflexion des élus, ont été préparés par les cadres de l'agence. L'AUDIAR a été l'une des premières agences d'urbanisme à se transformer en une agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise. Elle s'est dotée d'une équipe, qui a commencé à travailler sur les problèmes économiques, et plus exactement sur l'accueil des entreprises, qui cherchaient à s'implanter sur l'agglomération.

L'agence faisait un peu partie des services du district, tout en conservant comme partenaire l'Etat. L'agence pouvait être assimilée à un des services du district sur des missions particulières, comme par exemple l'animation des commissions. Aujourd'hui, la situation a quelque peu évolué. D'abord parce que le district s'est étoffé en personnel, soit quatre cents personnes à son service. Dorénavant, l'agence continue de participer aux commissions, mais seulement pour présenter son travail et être consultée pour avis. Le programme de travail de l'agence est vu par les commissions du district, dans la mesure où ils financent de façon considérable l'agence. C'est notamment le district qui souhaite que l'agence mette certains points à l'ordre du jour, qui sont ensuite validés par l'ensemble du conseil d'administration. Aujourd'hui, l'agence est subventionnée à 80 % par Rennes métropole (la communauté d'agglomération).

L'agence au cours de son existence a subi deux mutations : l'une en 1983, où l'agence d'urbanisme est devenue l'agence d'urbanisme et de développement-intercommunal de l'agglomération rennaise (AUDIAR) ; l'autre en 1990, où le district se renforce favorisant le retour des missions propres à une agence d'urbanisme. Un certain nombre des tâches qui étaient quasiment opérationnel en matière d'économie ont désormais disparu. Son partenariat s'est élargi depuis quelques années avec l'adhésion des communautés de communes périphériques au district et maintenant Rennes métropole. Cette mutation a commencé en 1992, et c'est amplifié depuis deux ans, du fait que l'AUDIAR est devenue l'outil du pays de

²²¹ La ville de Rennes est le chef-lieu de la Bretagne et de l'Ille et Vilaine, au confluent de l'Ille et de la Vilaine. La ville rassemble 212 494 habitants (1999) et son agglomération 483 800 habitants (1999).

Rennes, regroupant cinq EPCI autour de la communauté d'agglomération. Dans un avenir proche, l'agence va devenir l'outil du SCoT, permettant probablement de regrouper trois pays.

L'agence révèle deux voir trois particularités : l'une des particularités, fait quasiment unique en France, est que l'agence est compétente en matière de finance locale. Le développement économique, avant 1983, préoccupait peu les collectivités territoriales. Quand ils ont commencé à s'en soucier, ils ont tout naturellement demandé à l'agence. Lorsque les élus ont un souci de thématique, assez fréquemment l'agence d'urbanisme est sollicitée.

Le développement de ce thème de réflexion sur les finances émerge de la fermeture d'une raffinerie dans une des communes de Rennes métropole. Les élus ont demandé à l'agence, il y a environ 25 ans, comme personne ne s'occupait des finances locales en France, de voir comment la commune allait pouvoir s'en sortir financièrement avec la disparition de sa principale entreprise, qui faisait 80% de ses bases à l'époque de la patente. C'est ainsi que l'agence a mis en place un modèle de finance locale en coopération avec l'université. Cette fonction emploie encore aujourd'hui l'équivalent de deux - trois personnes (un peu plus d'un temps plein sur l'ensemble). Cela s'est traduit par la fabrication d'un logiciel de finances locales, vendu à travers la France. Par la suite, cette activité a été vendue, car les élus estimaient qu'une association n'avait pas pour qualité première de faire du commerce. Actuellement, l'agence a encore un rôle de conseil important au niveau de la communauté d'agglomération. C'est l'AUDIAR qui a fait toutes les études sur le passage en taxe professionnelle communautaire du district en 1992. Puisque le district était le premier, en France, à opter pour une taxe professionnelle communautaire.

La deuxième originalité de l'agence, c'est son équipe emploi formation. L'agence de Dunkerque a eu ce type d'action à un moment donné, mais ne l'a plus aujourd'hui. Cette fonction est très rare, l'agence dispose-là d'une équipe de cinq personnes, qui travaillent sur un observatoire emploi formation. Les questions que se posent ces observatoires sont : « Qui sont les demandeurs d'emploi? » - « Quelles sont les offres d'emplois au niveau de la zone d'emploi? » - « Et comment adapter les systèmes de formation tant initial que continu pour faire en sorte qu'il y ait une meilleure adéquation entre eux ». Cet observatoire anime également le conseil de développement de l'agglomération, qui existe depuis 1984²²². Cet observatoire est financé depuis environ une quinzaine d'années. A l'origine, cet observatoire avait un statut d'étude expérimentale, qui a duré cinq ans, auprès du ministère du travail. Par la suite, il a été inscrit aux deux contrats de plans (environ une douzaine d'années). L'observatoire est donc financé par l'Etat, la région et Rennes métropoles. Il travaille sur tous les problèmes d'emplois sur l'agglomération, en lien très fort avec l'ANPE, et le dispositif d'insertion. L'agence a mis en place un point accueil emploi dans le domaine "emploi formation", qui regroupe les services de l'ANPE etc., délocalisé sur l'ensemble de la zone d'emploi. Actuellement, l'agence essaye de transmettre ce service, car il ne relève plus de l'expérimental et ne rentre plus dans ses préoccupations.

Son intervention est en général sollicitée, lorsque les élus en émettent le besoin. C'est de façon naturelle qu'ils demandent à l'agence d'y réfléchir. Quand l'agence fait une étude, elle l'expérimente et ensuite elle essaye de la transmettre aux services de la collectivité. Cette démarche a pour but d'éviter de disposer d'une agence trop grosse, engendrant des lourdeurs de gestion.

²²² C'est le personnel de l'AUDIAR qui fait fonctionner ce conseil.

La dernière particularité de l'AUDIAR est plus générale, l'agence a en charge l'ensemble des communes de la communauté d'agglomération avec la fonction de la ville centre. Cela a eu pour conséquence un renforcement de l'équipe. Les collectivités territoriales sont demandeuses de la réalisation des SCoT et des PLU par l'agence, car c'est le lien avec le Schéma Directeur facilitant la cohérence. Cette démarche permet de faire passer un certain nombre d'idées de la maîtrise foncière, dans de nombreux domaines.

Pour le moment l'agence est en charge de ces documents, mais il est fort probable que dans un avenir proche cette mission soit transférée à la communauté d'agglomération. Le SCoT restera dans le domaine de l'agence. Mais les PLU qui sont l'application plus concrète, risquent un jour d'être repris par les services de Rennes métropoles. Le PLU doit être compatible avec le SCoT.

Pour conclure, l'AUDIAR est une agence qui a su muter sans difficulté. Elle était créée pour produire de l'intercommunalité, et sa création a été impulsée par une structure intercommunale. Lors de la deuxième période, elle a développé des activités plus spécifiques aux besoins de son territoire, prouvant son enracinement local. Actuellement, l'agence s'est investie dans les SCoT et les PLU. Elle est en cours de définition de nouvelles orientations pour l'avenir.

II-7- Histoire de l'agence d'urbanisme de développement et d'aménagement de la région Troyenne²²³:

Cet historique émane d'une rencontre avec monsieur Ph. Sol, ancien directeur de l'agence d'urbanisme de Troyes.

L'agence de Troyes a été créée en 1975 par Robert Galley, député maire de Troyes et ministre de l'équipement. Il est également le président du syndicat intercommunal, le SIVOMAT²²⁴, dont la vocation principale était l'assainissement. Souvent les problèmes d'assainissement ont été les fondements de la création de ces syndicats. Par la suite, beaucoup de ces syndicats sont devenus des communautés d'agglomération, des communautés urbaines ou des communautés de communes. Ces communautés ont aujourd'hui plus de trente ans d'activités. Cette démarche constitue une tradition pour la région. Par contre, ce qui est nouveau, c'est l'organisation de la vie publique, elle est organisée aujourd'hui autour de l'intercommunalité.

L'agence travaillait sur les Plans d'Occupation des Sols, sans jamais établir un document type applicable à toutes communes. Les POS étaient réalisés avec le maire et son équipe municipale, chaque mot, chaque trait étaient dessinés et rédigés en mairie. La connaissance d'un territoire peut se maîtriser seulement à partir du moment où l'on a pu établir le POS. C'est à ce moment que les problèmes émergent et la collectivité se pose les vrais

²²³ La ville de Troyes appartient au département de l'Aube, avec une population de 60 943 habitants. Capitale historique de la Champagne, Troyes doit son nom à la peuplade gauloise des « Triscasses », dont la capitale fut appelée « Augustobona » à l'époque romaine.

²²⁴ Syndicat à Vocation Multiple de l'Agglomération Troyenne.

questionnements. Cette démarche permet à l'agence d'accroître sa connaissance du territoire, et elle va avoir un rôle de formateur auprès des services techniques des collectivités locales. L'agence d'urbanisme a été constituée, à l'époque, dans cet esprit par R. Galley. C'était un urbaniste en chef de l'Etat qui a été mis à la disposition²²⁵ de l'agence d'urbanisme de Troyes. Il a constitué son petit noyau d'agences d'urbanisme, pour assurer la liaison partenariale entre ce qu'était à l'époque la rédaction, la fabrication d'un Schéma Directeur étatique. Son objectif était de faire entendre et de permettre aux élus, aux collectivités de servir ce dossier et de faire les choix avec un organisme qui était le leur. Cette attitude n'exprimait pas un manque de confiance du ministre de l'équipement vis à vis de ses propres services. L'objectif était d'avoir un lieu de débat, car celui-ci était relativement absent avec les élus. L'Etat, seul, décidait et prenait la responsabilité juridique de ses actes. La mise en place d'une telle démarche, pour l'époque, a permis d'avoir non pas un contre pouvoir, mais plutôt de posséder une instance locale à la disposition des élus. Cette structure devait être l'intermédiaire entre les besoins de l'Etat et ceux des collectivités locales. C'est sur ce principe que l'agence d'urbanisme a été créée par les élus sur le territoire du Schéma Directeur. L'agence était constituée de toutes les communes du Schéma Directeur, plus toutes les communes de l'intercommunalité déjà existante. C'est-à-dire que chaque commune de l'agence d'urbanisme était individuellement adhérente à l'agence, plus les EPCI. Cette volonté résulte d'une application stricto sensu de la loi et des compétences qu'elles préconisent. En matière d'urbanisme, chaque instance dispose de compétences propres. Par exemple, les communautés d'agglomération ont compétence en matière de Schéma Directeur et les communes ont compétence en matière de Plans d'Occupation des Sols. Ces deux instances ne peuvent interférer dans un champ de compétence qui n'est pas le sien. D'ailleurs le statut de ces structures oblige les maires des communes à être individuellement adhérentes à l'agence d'urbanisme.

Le second partenaire est l'Etat (l'Etat central), le conseil général et le département de l'Aube, constituant les trois fondateurs de l'agence d'urbanisme de Troyes. L'Etat pour un tiers, l'agglomération sous forme de syndicat (à l'époque), le département et toutes les communes individuellement. Les fondateurs sont: les collectivités locales et territoriales, l'Etat central avec le prolongement préfectoral et le conseil général. Les pourcentages des contributions ont évolué au court du temps, conséquence du désengagement successif de l'Etat ou des compétences des uns et des autres. Cela signifie qu'aujourd'hui, le budget de l'agence est de l'ordre d'environ cinq millions de francs, avec un personnel de dix sept à dix huit personnes. Ensuite, les grilles d'intervention de l'agence d'urbanisme par rapport au poids budgétaire ont diminué, du fait que l'Etat s'est désengagé naturellement, conséquence de la décentralisation. L'Etat a pesé moins lourd dans le budget de l'agence et des agences d'urbanisme en général, afin que les collectivités locales ou territoriales puissent prendre le relais. L'agence de Troyes a un budget constitué de 10% environ de l'Etat, et de 15% qui sont représentés par l'intervention du conseil général. L'implication faible du conseil général s'explique par des missions d'actions basées sur la ruralité plutôt que sur l'agglomération. La structure a un champ d'observation qui correspond uniquement au Schéma Directeur, il y a 430 communes pour 300 000 habitants à peu près sur le département. Elle intervient sur un territoire de 43 communes, qui représente 150 000 habitants. Ce territoire²²⁶ regroupe la moitié de la

²²⁵ par l'Etat auprès

²²⁶ de 43 communes

population du département, alors que l'agence ne représente seulement que 1 % de l'ensemble des communes. Le Conseil Général investit une part importante de son budget sur le thème de la ruralité. Son objectif est d'éviter la désertification en proposant un aménagement du territoire cohérent sur l'ensemble de l'agglomération.

Le budget de l'agence est évolutif, car actuellement il résulte de 55% de l'EPCI communautaire de la communauté d'agglomération de Troyes. L'agglomération finance des actions qui sont normalement dévolues aux communes. Elle finance à l'agence l'élaboration des Plans d'Occupations des Sols, car les communes ne pourraient financer seuls ses documents, si elles devaient solliciter un bureau d'études privé.

L'agence a mis en place un outil informatique (SIG) très puissant prenant en compte l'ensemble des observations permanentes, dans le but de répondre immédiatement à tous les problèmes. Ces financements sous formes de subventions contribuaient à mettre en place et maintenir ces observatoires, dans le but d'offrir une réponse immédiate aux communes.

Depuis 1975, l'agence a évolué au fur et à mesure des présidents. Mais l'évolution est surtout liée à celle des textes, des lois et des engagements, par rapport aux nouvelles compétences qu'elles ont acquies au fur et à mesure de leur évolution. Les agences d'urbanisme sont toujours sous le régime associatif, avec un système complètement transparent de fonctionnement, surveillé par la cours des comptes, contrôlé par le commissaire enquêteur, et par les bureaux d'études. Ces derniers sont maintenant de plus en plus missionnés par les communes ou par les EPCI pour faire des bilans évaluations de tous les satellites de la fonction publique, à la fin de chaque mandat. L'agence de Troyes ne peut pas répondre à une commune qui ne serait pas adhérente. L'intérêt de l'agence d'urbanisme se situe sur un territoire pertinent et cohérent et non pas sur un territoire éclaté.

Pour conclure, l'agence d'urbanisme de Troyes a été mise en place pour produire des documents d'urbanisme. Sa création s'est appuyée sur une structure intercommunale, le SIVOMAT. Son évolution s'effectue en trois phases, la première pour réaliser des documents d'urbanisme, la seconde pour suivre la réalisation des documents de planifications, mais avec un enracinement local et la création d'observatoires nécessaires au territoire, comme par exemple la création d'un observatoire de la délinquance, la troisième phase est le retour aux missions originelles de ces structures : l'urbanisme prospectif. Aujourd'hui, cette agence semble avoir du mal à se positionner.

II-8- Histoire de l'agence d'urbanisme de l'agglomération Orléanaise²²⁷

Cet historique n'a pu malheureusement être réalisé, car nous n'avons pu rencontrer des personnes connaissant l'agence avant le changement de directeur et de municipalité.

²²⁷ Orléans est une ville du centre de la France située sur la Loire en son point le plus au nord. Elle bénéficie d'une position géographique remarquable, entourée de riches terres agricoles et contrôlant la Loire. La ville a un passé prestigieux équivalent à celui de Paris ou de Tours. Elle est capitale d'un Royaume à l'époque Mérovingienne et capitale des Robertiens et des premiers Rois de France Capétiens. Au XXème siècle le développement du chemin de fer et de l'automobile lui ont fait perdre l'importance qu'elle tirait de la navigation sur la Loire.

II-9- Histoire de la fédération nationale des agences d'urbanisme

Cet historique trouve son origine lors d'un entretien avec monsieur Belliot, délégué général de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, mais également au sein de documents et du site internet de la FNAU.

L'origine des agences d'urbanisme se fonde sur la Loi d'Orientation Foncière du 30 décembre 1967. Les agences d'urbanisme sont nées de la volonté conjointe de l'Etat et des élus locaux pour maîtriser l'organisation des agglomérations. La Loi d'Orientation Foncière va traduire cette volonté de l'Etat d'associer les collectivités locales aux politiques de développement des agglomérations. Le législateur, par la LOF, va inciter la création d'instances d'agglomération pour assurer cette responsabilité et à la création d'agences pour la réalisation des documents d'urbanisme. Cette démarche va s'inscrire dans un réel souci de faire dialoguer la ville-centre et les communes de banlieues, et un des objectifs affichés est la préparation conjointe des documents d'urbanisme des agglomérations, aux travers des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme et des Plans d'Occupation des Sols.

Les agences d'urbanisme sont présentes dans la plupart des grandes aires urbaines métropolitaines et d'outre-mer. Elles se sont associées en 1977, dans le but de créer une Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, et aujourd'hui elle compte quarante-deux membres. 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 débats et de réflexions collectives, tant pour les élus que pour les techniciens de l'urbanisme. Elle représente et défend les intérêts professionnels des agences. Elle constitue un instrument de culture partagée au service des agglomérations, car elle assure 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 à partir des productions des différentes agences.

D'un point de vue organisationnel, depuis sa création, la fédération a eu trois présidents. Ces trois personnes sont présentées comme les fondateurs de cette structure. Le premier président a été Monsieur Chenart, initiateur du concept de fédération, il était à l'origine du tramway à Nantes. Puis, il y eut Monsieur Riguot, et ensuite Monsieur Battist. Ces trois personnes revêtent des personnalités différentes et des appartenances politiques diverses. Monsieur Battist et Monsieur Chenart avaient une couleur politique plutôt de gauche, alors que Monsieur Riguot appartenait à l'UDF. Ces hommes furent des passionnés de l'urbanisme, de la planification. Actuellement et depuis 1995, le président de la FNAU est Monsieur Rossinot, maire de Nancy.

La présidence de la fédération des agences d'urbanisme est dépendante des mouvances électorales. La couleur politique de cette présidence est corrélative au résultat des élections. Si nous nous attardons sur l'histoire des élections municipales, nous constaterons une similitude entre les détenteurs du pouvoir politique et de la présidence de la FNAU. Lors des élections de 1977, les présidents des agences d'urbanisme ont une tendance politique plutôt orientée de gauche, et le président de la fédération fut Monsieur Chenart. Après les élections de 1983, renversement politique, les agences d'urbanisme disposent d'un président de droite, la fédération sera présidée par Monsieur Riguot. A la suite des élections de 1989, de nouveau renversement politique, la gauche est au pouvoir, la fédération sera représentée par Monsieur

Battist. Et enfin, lors des élections de 1995, nous arrivons à une situation que nous pouvons qualifier d'égalité complète au sein de la présidence des agences d'urbanisme, la FNAU sera présidée par Monsieur Rossinot.

De façon générale, le président de la fédération appartient à un mouvement politique, et le vice-président fait partie d'une autre mouvance politique. Une fois le président et le vice-président nommés, il est demandé à l'ensemble des présidents d'agence d'urbanisme, s'ils le souhaitent de faire partie du bureau. Cette démarche est souvent impulsée par les directeurs d'agence. La FNAU dispose d'un bureau, qui est sous l'influence des municipalités, car les agences d'urbanisme sont liées aux intercommunalités. Après les élections municipales, les élus et le délégué de la FNAU entrent en contact, et avec l'aide des directeurs, ils essayent de composer un bureau représentatif des forces politiques à l'intérieur des agences d'urbanisme. Le bureau de la fédération est constitué d'un président, d'un vice président, d'un secrétaire général, d'un trésorier et des membres. Ils sont au nombre de quinze personnes. Une réunion mensuelle est organisée dans les locaux de la FNAU²²⁸, cette rencontre constitue la base de ce fonctionnement avec les clubs-thématiques et les rencontres annuelles des agences d'urbanisme. La FNAU organise une assemblée générale par an. Il n'y a pas de conseil d'administration.

Elle est gérée par un délégué général, son rôle est d'être en contact permanent avec les différentes instances du pays. Ces instances ont des préoccupations permanentes en matière d'aménagement du territoire comme le ministère de l'équipement.

Les agences d'urbanisme sont des structures qui se situent dans le premier cercle législatif, c'est-à-dire qu'elles évoluent en fonction des projets de loi. C'est dans ces cercles que les agences font valoir leurs réflexions. Les agences débattent sur ces projets avec les instances politiques, car elles sont politico-techniques. Dans cette démarche, la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme a pour rôle d'alimenter ces débats par le biais du travail réalisé dans les club-FNAU et au travers des rencontres annuelles des agences d'urbanisme. Ces rencontres annuelles ont pour objectif de mettre en avant les problèmes de la ville, qui revêt le plus souvent un caractère politique. La FNAU participe à l'élaboration des lois, mais elle n'est pas dépendante de la législation. Car l'état finance les agences d'urbanisme et celles-ci financent la FNAU. L'état n'apporte aucune aide financière à la fédération, elle vit des cotisations des agences d'urbanisme.

La force de cette fédération est d'être un véritable réseau. Le rôle du délégué est de convaincre les directeurs à travailler et concevoir ensemble, c'est l'animateur du réseau. Ce type de structure est rare et atypique, puisqu'elle n'a qu'un seul délégué. L'objectif premier du délégué est de définir des « leaders » du réseau et de les mobiliser. Ce type de démarche est possible car nous sommes en présence d'un petit réseau.

Concrètement, la FNAU organise chaque année, dans une agglomération différente, une rencontre nationale qui 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.

Elle publie une lettre bimestrielle d'actualité et une publication thématique trimestrielle « les Dossiers FNAU », et une diffusion annuelle des documents préparatoires et des actes rendant compte de la rencontre nationale. Ces diverses publications ont pour finalité d'alimenter de façon interne et externe le réseau des acteurs de l'urbanisme.

²²⁸ FNAU, 1 rue de Narbonne – 75 007 Paris.

Le réseau technique des agences rassemble mille trois cent professionnels de l'urbanisme. La FNAU offre à ces agents par l'intermédiaire de « clubs thématiques », un espace de rencontre et de capitalisation de la connaissance en matière d'urbanisme. Ces clubs permettent aux personnels d'études, d'échanger leurs expériences, de réunir leurs efforts d'innovations et de recherches. Ils constituent donc des lieux de dialogue professionnels avec les partenaires des agences d'urbanisme, autres réseaux, administrations, chercheurs... Dans certaines régions se sont constitués des réseaux d'échanges inter-agences. Cette démarche permet de valoriser les savoir-faire dans un cadre territorial plus large, mais également d'ouvrir des réflexions communes à d'autres échelles, en liaison avec les services régionaux ou les réseaux de villes concernés.

Pour conclure, à son origine la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme avait peu de pouvoir. Aujourd'hui, elle dispose d'un véritable réseau, intervient dans les différentes instances politiques et contribue à élaboration des nouvelles orientations politiques en matière d'aménagement du territoire.

II-10-Histoire de l'agence d'urbanisme du pays d'Aix²²⁹

Cet historique s'appuie sur une rencontre avec le directeur de l'agence d'urbanisme d'Aix-en-Provence.

L'agence a été créée en 1977 en tant qu'agence d'urbanisme avec comme partenaire principal l'Etat. Auparavant, de 1971 à 1977, il y avait une structure para communale, formant une société dont l'Etat n'était pas adhérent. En 1977, l'agence d'urbanisme reposait essentiellement sur la ville d'Aix en Provence, la commune de Venelles, fondatrice jusqu'en 1990. A la création de l'agence les partenaires adhérents étaient : la ville d'Aix en Provence, la commune de Venelles, la commune de Saint Marc et la chambre d'agriculture en tant que chambre consulaire. Pendant toutes ces années l'agence d'urbanisme était très aixoise, au sens de son travail permanent, qui correspondait et relevait plus d'un atelier d'urbanisme que d'une agence d'urbanisme, au sens territoriale du terme. C'est-à-dire en partenariat et l'agence travaillait en pré opérationnel, tant pour la ville d'Aix, que pour les communes, comme la commune de Venelles où il était par exemple réalisé des études préalables à une ZAC, etc. Au moment de la décentralisation, les agences d'urbanisme se sont effectivement un peu repliées sur leurs collectivités nourricières, notamment parce que l'Etat a connu une période de trouble, en diminuant fortement son aide financière. Puisque la subvention de l'Etat représente aujourd'hui 15% et celle des collectivités locales 75%. De plus pendant cette période, les services de l'Etat comme le ministère des finances avaient tendance à dire que

²²⁹ La ville d'Aix-en-Provence appartient au département des Bouches-du-Rhône et de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le XXème siècle est marqué par une forte croissance démographique : 54 000 habitants en 1954, près de 135 000 en 1999. Cette évolution va de pair avec la création de nouveaux quartiers : ZUP d'Encagnane, ZAC du Jas de Bouffan et la mise en chantier du plus grand projet d'urbanisme aixois de ce siècle : Sextuis-Mirabeau. L'installation de la cour d'appel, dans une architecture de métal et de verre en plein cœur de l'ancienne prison, confirme sa vocation de pôle juridique. Aix-en-Provence est une capitale culturelle avec la Cité du Levre, l'Oustau de Prouvenço, le théâtre du jeu de Paume, etc. La ville d'Aix-en-Provence constitue l'une des premières villes de France en matière de croissance économique. (Information extraite du site internet : <http://www.aixenprovencetourism.com>)

l'urbanisme était l'affaire des collectivités locales, des communes ou des regroupements. A l'inverse, la direction de l'urbanisme, après des périodes de flottement, dans les années plus récentes, a au contraire défendu la place de l'Etat dans les débats locaux en matière d'aménagement du territoire. Avec les problèmes de la décentralisation, il a été mis en place des blocs de compétences bien étanches pour éviter toute tutelle d'une collectivité sur un autre échelon. Maintenant, les intercommunalités disposent de compétences très identifiées sur un territoire, englobant les compétences de l'Etat, du Conseil Général, de la Région. Ces diverses compétences se croisent sans jamais se rencontrer. Cette évolution place les agences d'urbanisme comme un outil partenarial et un lieu de débat, plutôt qu'un bureau d'études technique.

Dans les années 1988, il y a eu un changement de mandat électoral, ce qui a engendré une période d'interrogation entre 1984 et 1994. Cette nouvelle municipalité s'est posé des questions par rapport à cet organisme qui préexistait, et donc des interrogations sur : « A quoi elle sert? Est-ce utile de la conserver? Etc. ». Cette situation n'est pas exceptionnelle, elle se produit fréquemment lors de changements démocratiques. Ces nouveaux élus, en collaboration avec le ministère de l'équipement et la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, décidèrent de réaliser non pas un AUDIT, mais plutôt une expertise, évaluant l'outil. La conclusion de cette expertise est que l'équipe en place était fiable. Mais ceux personnels n'étaient pas spécialement en situation de pleine exploitation de leurs capacités. Par ailleurs, il était important de continuer à élargir le territoire de l'agence d'une part sur le Pays d'Aix et de la réinstaller au sein de l'aire métropolitaine, ainsi que de renouer des contacts avec l'agence d'urbanisme de Marseille (l'AGAM) et l'établissement public des rives de l'étang de Bergue, qui est un établissement public nouveau. Cette démarche a pour volonté de créer un encrage métropolitain.

Monsieur Vaillant est fonctionnaire de l'Etat, il a été recruté à l'agence dans le but de la repositionner. Il fut mis à la disposition de l'agence gratuitement en 1993, c'est une aide de l'Etat supplémentaire pour repositionner cet outil²³⁰. Cette situation n'est pas unique en France, elle se répète à Grenoble, à Saint Etienne et en Outre Mer. L'Etat peut également mettre à disposition certains de ces contractuels comme à Bordeaux où Reims qui sont directeurs d'agence d'urbanisme ou des ingénieurs des ponts comme à Strasbourg.

L'agence d'urbanisme n'est pas appuyée sur une structure intercommunale, de même que sur un district. L'agence d'urbanisme se localise en ville centre, et peut parfois être une annexe du service d'urbanisme de la ville. Cette situation a eu pour conséquence un travail aval plutôt qu'amont de l'agence. Elle intervenait en amont du pré opérationnel et par rapport aux grandes réflexions stratégiques, etc. Pourtant, le but d'une agence d'urbanisme est d'intervenir en amont sur des enjeux territoriaux et sur l'aide à la décision. Les agences se situent dans des territoires différents, ce qui définit des actions fortement dépendantes de leurs contextes territoriaux. Dans le sud, les agences d'urbanisme sont plus tournées vers l'aménagement du territoire. Cette situation est dotant plus présente et renforcée par les trois lois: SRU, Voynet et Chevènement.

La communauté de communes est passée le 1^{er} janvier 2001 en une Communauté d'agglomération. Cette communauté de communes existait depuis 1994. Ce passage de l'une à l'autre constitue un tournant pour l'agence, au même titre que l'adhésion de la communauté de communes en 1994. Pour reprendre l'histoire en 1992-93, il y avait trois communes : Aix

²³⁰ Préalablement monsieur Vaillant travaillait en DDE, il était urbaniste en chef de l'Etat.

en Provence, la commune de Venelles et la commune de Saint Marc, une petite commune Vournate a adhéré en 1994, avec surtout le démarrage de l'intercommunalité comprenant six communes sous forme de communauté de communes. Cette démarche étonne pour une grande ville, mais il est important de préciser que l'intercommunalité a eu un développement timide dans le sud de la France. Cette solution était préconisée, car la communauté de communes était beaucoup plus souple, moins contraignante qu'une communauté de villes. La mise en place de l'intercommunalité a été un tournant pour l'agence et parallèlement, il s'est institué une aire métropolitaine avec un protocole de travail qui réunissait l'agence d'urbanisme de Marseille et l'établissement public de l'étang de Bergue. Depuis quelques années cette démarche s'est renforcée, il y a désormais un programme de travail annuel qui comporte un volet métropolitain. Celui-ci fut entrepris avec la participation de la DDE. Tous les travaux sont réalisés, en commun, sur l'aire métropolitaine, dans la mesure où il n'y a aucun outil technique. L'intercommunalité étant éclatée sur ces territoires, il n'y a aucune instance, technique ou politique, à même d'appréhender l'aire métropolitaine.

Pour conclure, l'agence d'urbanisme d'Aix-en-Provence est constituée de quatre temps forts : le premier est sa création, avec l'élaboration de documents pré opérationnels. Le second est marqué par la décentralisation avec une période de flottement qui remet en cause l'existence de cet organisme. La troisième période révèle le développement de l'intercommunalité. Actuellement, l'agence s'est stabilisée, et amorce la mise en place de nouvelles compétences.

II-11- Histoire de l'agence d'études urbaines de la région Nantaise²³¹

Cet historique a été constitué pour l'essentiel d'une rencontre avec le directeur de l'agence d'urbanisme de Nantes, monsieur Pailloux. Il est intéressant de préciser que monsieur Pailloux est à l'agence depuis sa création.

L'agence d'urbanisme de Nantes était créée, il y a seulement une vingtaine d'années. Monsieur Pailloux fait parti des créateurs. L'agence a été créée à l'initiative d'acteurs. Elle prit forme institutionnellement en 1978, et le premier salarié fut embauché le 1^{er} janvier 1979. La structure fut instituée sous la forme d'une agence avec un statut d'association – loi de 1901. L'AURAN signifie Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Nantaise, mais les statuts

²³¹ Nantes est le chef-lieu de la région Pays de la Loire et du département de la Loire-Atlantique. Sa population est de 277 728 habitants (recensement de 1999), et la population de l'agglomération est de 674 120 habitants (1999).

La ville de Nantes constitue un centre administratif (préfecture de Région), judiciaire et culturelle. La ville se développe vers l'estuaire (Saint-Herblain, Indre et Saint-Nazaire), l'amont (Saint-Sébastien-sur-Loire), le sud (Rezé, Aéroport, Grand-Lieu), le vignoble (Vertou) et le nord (Orvault). Nantes-Atlantique est l'un des principaux pôles de la mécanique en France. Les usines Aérospatiale-Matra de Nantes – Saint-Nazaire font de la métropole nantaise le second pôle national de l'industrie aéronautique.

Dès le XIX^{ème} siècle, la ville amorce des grandes transformations urbaines pour améliorer la circulation : rattachement des îles Feybeau et Gloriette, modification du cours de l'Erdre. Aujourd'hui, Nantes est la septième ville de France. Métropole d'équilibre, le complexe portuaire se situe au quatrième rang des ports français. Nantes se réserve l'importation, mais les constructions navales, la métallurgie, le commerce de peaux et les industries agroalimentaires sont importants. Son université fut rétablie en 1962, fixant une population jeune et active.

précisent que c'est une agence d'études urbaines de l'agglomération nantaise. Les premiers actes de l'agence reposèrent sur la notion de refus, mais sous une forme positive. Contrairement à d'autres agences d'urbanisme, cet organisme n'a pas été créé par une structure intercommunale préexistante. L'agence de Nantes fut créée pour produire de l'intercommunalité. En fait, derrière chaque étude, chaque thème, que ce soit les ordures ménagères, les zones d'aménagement concertés, les grandes infrastructures, l'objectif est de les replacer dans une optique intercommunale.

La notion de refus positif s'intègre dans le fait que l'agence s'opposait à la pensée unique du moment. Cette opposition intervenait notamment lors de la réalisation d'autoroutes urbaines, défigurant les sites.

L'agence a produit de l'intercommunalité, des structures intercommunales et l'évolution des structures intercommunales d'agglomération.

Les adhérents de l'agence sont l'Etat, sinon elle n'aurait pas le statut d'agence d'urbanisme, le conseil général de Loire Atlantique (le département), la Chambre de Commerces et d'Industrie et les communes volontaires. A l'origine, il y avait neuf communes adhérentes, puis le nombre s'est étoffé dans le temps. En 1982, le SIVOM (Syndicat Intercommunale à Vocation Multiple) a adhéré à l'agence, puis le district créé en 1992, et enfin la communauté urbaine de Nantes créée le 1^{er} janvier 2001.

L'agence travaillait, à l'origine, sur un territoire comprenant 350 000 habitants dans l'agglomération avec 5 000 hectares urbanisés. Aujourd'hui, l'agglomération est composée de 550 000 habitants et 15 000 hectares urbanisés. L'agence a toujours évolué sur toutes les échelles territoriales.

Aujourd'hui, vingt cinq communes adhèrent à l'AURAN. Mais le ciment était constitué par les dix-neuf communes de l'agglomération, ensuite les communes avoisinantes ont adhéré à l'agence. Le rôle de l'agence est de jouer avec des échelles territoriales différentes, être dans les axes stratégiques, faire des études en amont.

En termes d'organisation, le personnel de l'agence, depuis son origine a oscillé entre dix sept et vingt salariés, et elle dispose actuellement de vingt et une personnes.

Concernant les productions, l'agence édite ses productions, mais l'une des particularités de l'AURAN c'est que celles-ci sont toutes cosignées.

Dans sa démarche et son fonctionnement, l'agence agit sur le concret, car c'est un outil d'aide à la décision. Chaque idée est émise, montrée et démontrée. Elle travaille dans le principe « une idée, une image, un chiffre »²³². L'agence d'urbanisme doit proposer divers scénarios et les méthodes de mises en place de ces scénarios. La décision finale appartient aux élus.

L'une des autres priorités de l'agence est d'avoir des banques de données performantes. L'établissement de cette banque de données est élaboré par l'ensemble du personnel de l'agence, qui a engendré un véritable système d'aide entre le personnel. En fait, les agences sont des "recycleurs" d'informations. L'agence, par exemple, a financé la création d'une banque de données « qualité de l'eau ». Puisque l'analyse de l'agglomération nantaise implique 350 kilomètres de rives et de cours d'eau. L'agence fut animatrice et créateur, au sein de tous les contrats d'agglomération, concernant l'assainissement en termes de tactique politique. L'agence travaille toujours en amont des études, sous format d'aide à la décision.

²³² Slogan de monsieur Pailloux, que chacun de ses collaborateurs doivent mettre en application pour chaque projet. Puisque un document de plus de vingt pages n'est pas lu, mais il peut être synthétisé en trois pages maximum, comprenant non pas une liste de chiffres mais les plus pertinents, une image, et l'exposé en quelques lignes du projet.

En 1999, l'agence a publié, six mois avant le dernier recensement de l'INSEE, le résultat des populations totales par communes grâce à ces banques de données.

Les temps forts de l'agence, le premier se situe sur la période de 1977 à 1983, avec la création de l'agence d'urbanisme, celle du SIVOM en 1982. Malgré le changement de majorité en 1983, l'agence a poursuivi sa ligne de conduite. Lors de cette période, l'agence a connu quelques difficultés, car certaines communes furent réticentes pour adhérer à l'AURAN.

La deuxième période est marquée par la création du district en 1992. Puis la période actuelle avec la création de la communauté urbaine en 2001.

L'agence d'urbanisme n'a jamais produit de Plans d'Occupation des Sols et de Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, mais son travail a toujours alimenté ces documents de planification.

Pour conclure, l'agence de Nantes a évolué selon trois phases. C'est l'une des structures qui n'a pas souffert de la crise en 1982. Nous pouvons supposer que cela résulte de la non spécialisation dans la production de documents d'urbanisme de l'agence. Actuellement, l'agence est en train de muter.

II-12- Histoire de l'agence d'urbanisme et de développement de la région Nîmoise²³³

Cet historique est issu d'un entretien avec monsieur Musslin, ancien directeur de l'agence d'urbanisme de Nîmes.

L'agence d'urbanisme de Nîmes a été créée en 1990. Cette création revêt un caractère atypique. La région nîmoise exprimait une véritable réticence à la conception d'une telle structure. De plus, cette réalisation est unique au sein de la région Languedoc-Roussillon. L'agence d'urbanisme émerge suite aux inondations en 1988, l'Etat décide d'apporter un vrai soutien financier, et incite la ville à la création d'une agence d'urbanisme. L'objectif était de mettre en place une structure favorisant la réflexion sur l'évolution de l'agglomération et réfléchir à la réalisation d'un outil partenarial.

Historiquement, cette agence d'urbanisme peut se décliner en deux grandes périodes, puisque celle-ci a été créée à la veille de notre troisième période. La première se situe de 1990 à 1995, s'est amorcée d'une création non désirée. Elle est conçue sur un mal entendu, qui va perdurer. A l'origine, l'Etat souhaitait une agence d'urbanisme et la ville s'est contentée d'un

²³³ La ville de Nîmes est le chef-lieu du Gard. La ville rassemble 137 740 habitants (1999), et son agglomération 209 290 habitants. Au XIX^{ème} siècle, le développement de Nîmes se poursuit : la ville voit sa population passer de moins de 40 000 habitants en 1800 à 80 000 habitants en 1900. Elle bénéficie de la création de liaisons ferroviaires. Dès 1839, a été ouverte la ligne Alès-Nîmes-Beaucaire, construite à l'initiative de Paulin Talabot, directeur des houillères de La Grand' Combe, pour assurer le transport du charbon des Cévennes. A cette première ligne succédèrent le PLM, achevé en 1852, la jonction avec la ligne Sète-Bordeaux et la création de la ligne Paris-Nîmes par Clermont-Ferrand. La ville dispose d'un important marché agricole, et un carrefour industriel : autoroute et aéroport de Garons, constructions mécaniques et électriques, textiles et confection, carton, agroalimentaire, etc. La ville a connu un rapide essor démographique avec l'arrivée des rapatriés d'Afrique du Nord (89 000 habitants en 1954, 122 000 habitants en 1968). Elle s'est agrandie avec de nouveaux quartiers et de banlieues industrielles. C'est un important centre touristique, avec ses courses de taureau réputées (Source extraite du site internet : <http://fr.encyclopedia.yahoo.com>).

atelier d'aménagement. Cet organisme avait le statut d'agence mais fonctionnait comme un atelier. Elle bénéficia de l'adhésion d'un certain nombre de partenaires, comme les communes périphériques, l'Etat, la Chambre de Commerce et d'Industrie, etc. Elle réalisait divers travaux comme la maîtrise d'ouvrage déléguée, mais sans disposer des attributions légales.

Cette situation était en partie le fait de la personnalité du maire de l'époque, Monsieur Busquet, fondateur de l'entreprise Cacharel, il avait fait le pari de renouveler la ville. Il souhaitait construire un certain nombre d'équipements favorisant l'attraction des entreprises. Malheureusement, cette ambition s'est soldée par un échec. Il a effectivement doté la ville d'équipements comme une médiathèque, un centre d'art contemporain, etc., mais en l'endettant. La conséquence directe de cet échec est une taxe d'habitation la plus élevée de France, qui perdure encore aujourd'hui.

Pendant cette période, l'agence d'urbanisme et la SEM locale étaient l'outil de réflexion de monsieur Busquet sur tous les projets d'aménagement, que ce soit en terme d'équipement ou à des fins de rénover la ville-centre. Dans cette conception, l'agence d'urbanisme intervenait plus dans une logique de bureau d'études et de services.

Dans les années 1995, l'agence ne possédait pas de partenaires, malgré leurs existences juridiques dans les statuts, et non activement associés aux travaux de l'agence. Hors la première fonction d'une agence d'urbanisme est de se forger un réseau de partenaires, et accessoirement de produire des documents d'urbanisme. D'autre part, selon le principe de création de cette structure, édicté par la LOF de 1967, elles doivent logiquement favoriser une réflexion sur le développement urbain de la ville dans une perspective à moyen et long terme. Malgré ce postulat, l'agence de Nîmes n'a engagé des études qu'à court terme. Cette réflexion doit aboutir à la mise en place d'une agglomération organisée. Mais cette conception n'a pas été exploitée par le maire de l'époque.

Sur les quarante deux agences d'urbanisme en France, l'agence de Nîmes est la seule structure à ne pas produire de l'intercommunalité et à ne pas être adossée à une telle structure. Alors que généralement, ces organismes sont initiés soit par un établissement intercommunal, soit pour produire de l'intercommunalité.

De 1995 à 1999, il sera entrepris de construire une logique d'agence. L'agence d'urbanisme va se préoccuper davantage d'urbanisation, plus organisé vers le travail d'élaboration de projet urbain, mais toujours centré essentiellement sur la ville-centre. Monsieur Busquet n'est plus le maire de Nîmes, il a été remplacé par monsieur A. Clary en 1995 et l'agence dispose également d'un nouveau directeur. Son objectif est de donner une nouvelle orientation, surtout du point de vue méthodologique, propre à l'agence d'urbanisme, et dont celle de Nîmes était totalement dépourvue. Cette démarche revêt un caractère important, car elle instaure une véritable méthodologie d'agence et la notion de partenariat. Le climat de l'agence, à cette époque, est fortement perturbé par des conflits internes extrêmement présents. Il en résulte une incompréhension et une non-volonté du personnel à s'adapter au passage d'un atelier à une agence. Le personnel engagé lors de la création de l'atelier est fortement réticent à cette nouvelle évolution. Les conséquences de ce conflit sont que le directeur fut remercié en échange de moyen financier. Ce licenciement mit l'agence dans une situation financière peu favorable.

Le deuxième temps fort de l'agence se situe au début des années 1999, Monsieur Musslin a été sollicité pour relancer et repositionner l'agence. Cette nomination permit la non-fermeture de l'agence, qui était envisagée à l'époque, non seulement par la collectivité, mais également par l'Etat qui menaçait de suspendre sa participation. Cette volonté de fermeture résulte d'un

constat défavorable, car en neuf ans aucun des objectifs initiaux n'avaient été honoré (pas d'intercommunalité, pas d'échanges d'informations, pas d'échanges partenariaux, ni de mise en place d'une méthodologie d'intervention). De plus pendant ces deux périodes, il n'y a eu aucune production de dossier, car l'agence faisait de la maîtrise d'ouvrage déléguée. Mais la maîtrise d'ouvrage déléguée relève d'un contrat avec des obligations, des résultats, des contraintes juridiques, hors l'agence remplissait cette fonction sans contrat, ainsi que l'assistance à maîtrise d'ouvrage déléguée. A la fin des années 1998 et début 1999, l'agence était en crise. Mais cette situation n'est pas propre à celle de Nîmes, par exemple celle de Valence a fermé mais pour des raisons autres, comme dans le passé l'agence de Lille a été également fermée puis ré ouverte quelques années plus tard.

L'optique de l'agence est d'être désormais une agence d'urbanisme de l'agglomération nîmoise, tout en se construisant une légitimité à l'échelle de l'agglomération. Pendant cette période l'agence s'est fixé un objectif simple : devenir l'outil qui mettra en place une réflexion à la fois sur le développement intercommunal et sur les questions urbaines. Aujourd'hui, il est créé officiellement une structure intercommunale regroupant sept communes sur laquelle l'agence d'urbanisme est adossée. Mais l'agence garde un caractère atypique, car il n'y a pas d'agglomération organisée, ce qui démontre parfaitement qu'en dix ans d'existence elle était peu efficace. Ce mode de fonctionnement reste unique sur l'ensemble des agences d'urbanisme en France. L'arrivée des nouvelles lois Chevènement, Voynet et SRU va permettre de remédier à cet état de fait. Cette nouvelle législation va constituer une véritable opportunité pour l'agence qui va engager une réflexion sur les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT). Cette nouvelle démarche a permis à l'agence de construire une réflexion sur des espaces de grandes tailles, et non plus seulement sur des espaces liés à des quartiers de la ville centre. Les SCoT constituent un véritable bouleversement, car le sud de la France est totalement dépourvu de documents de planification de type Schéma Directeur. Les plus proches se situent à Saint Étienne et Toulouse. L'Etat n'a pas su au travers de la décentralisation imposer et coordonner cette démarche de Schéma Directeur. L'amorce de cette période a été difficile, l'agence n'avait pas réglé tous ses problèmes internes liés à ce conflit latent concernant le repositionnement de l'agence. Actuellement, l'agence dispose de trois lignes de conduite. La première s'est d'avoir été l'outil technique permettant de fédérer les partenaires autour du projet d'agglomération. En septembre 2001, la communauté d'agglomération a été créée et le périmètre signé par le préfet, elle est constituée de quatorze communes adhérentes pour certaines à l'agence d'urbanisme, les autres sont des partenaires potentiels. Il a fallu deux ans de travail et de mise en perspective pour aboutir à ce résultat. La deuxième ligne de conduite de l'agence en cours de réalisation a pour objectif de caler les grands principes du Schéma de Cohérence en partant de zéro. A l'origine, il n'existait aucune unification entre les communes. L'agence est partie de rien pour réunir cent dix communes, et chacune des communes délibèrera de son adhésion volontaire. Et enfin, la troisième démarche engagée concerne un projet sur lequel l'agence planche depuis deux ans et qui était totalement négligé depuis, c'est la politique de la ville.

Le ciment de l'agence d'urbanisme repose sur ces trois éléments. Et d'après monsieur Musslin, l'un des champs essentiel aujourd'hui pour la survie dans la durée de l'agence est l'éclatement du travail, l'élargissement du champ de leurs interventions sur des périmètres pertinents. Pour lui, l'aire urbaine est un champ d'observation non pertinent, et reste une notion technocratique. Il précisera que l'agence doit s'appuyer sur deux périmètres pertinents: la communauté d'agglomération et le Schéma de Cohérence Territoriale volontaire réfléchi

ensemble sur le devenir de développement durable. L'agence de Nîmes doit rattraper son retard par rapport aux autres agences d'urbanisme sur la réflexion sur les communes, notamment l'établissement d'un réseau de villes. Cette volonté se baserait sur le système territorial, l'agence a fédéré la gestion du réseau de ville Arles - Avignon, se forgeant l'idée de la nécessité de trois pôles dans la région méditerranéenne. Ces trois pôles sont : l'aire métropolitaine de Marseille, la communauté d'agglomération de Montpellier qui est de taille moyenne, et un troisième pôle qui a un caractère particulier, capital en termes de carrefour Arles-Avignon-Nîmes. L'agence travaille sur la mise en place de ces pôles, afin de constituer une réflexion non pas essentiellement sur le territoire, mais sur les objectifs de développement des trois villes.

Enfin, le dernier thème non moins important pour l'avenir de l'agence d'urbanisme de Nîmes porte sur l'aménagement du territoire. Cette réflexion est actuellement en préparation à l'échelle du grand sud afin de mettre en place un réseau d'agence pour fédérer les activités des agences d'urbanisme sur les questions de méthodologies, de diagnostics, à l'échelle de la région DATA.

L'évolution des mentalités des élus locaux nous amène à protéger davantage le territoire, cette démarche n'est pas le fait uniquement de la loi, mais aussi de faire prendre conscience aux élus de la fragilité de leur patrimoine et qu'il y a un certain nombre de phénomènes à mieux maîtriser ensemble. La loi accompagne ce mouvement de prise de conscience de l'état d'urgence d'organiser et de protéger le territoire, notamment avec le renouvellement des élus, ou l'action de la spontanéité individuelle prime sur toute action de coordination partenariale. Cette démarche a été suivie puisque 27-28 maires se réunissent et sont d'accord sur le Schéma de Cohérence Territoriale. Aujourd'hui, ils sont demandeurs non pas de contrôle mais de partenariat. Au bout d'une dizaine d'années d'existence, l'agence est devenue le seul outil partenarial théorique.

Pour conclure, l'agence d'urbanisme de Nîmes appartient aux agences du sud. Ces structures ont eu du mal à introduire des documents de planification et le concept d'intercommunalité. L'Etat, lors de la décentralisation, n'a pas su imposer ces divers principes. Jusqu'à une date récente, nous nous sommes aperçu que la structure agence est devenue, un véritable outil partenarial.

Cette agence récemment créée a connu beaucoup de difficulté pour s'implanter. Cela est probablement dû à une mauvaise approche de l'outil par le politique et par l'Etat.

Actuellement, l'agence semble mieux s'implanter avec la mise en place de l'intercommunalité, et du Schéma de Cohérence Territoriale. Mais elle conserve des problèmes de gestion interne.

II-13- Histoire de l'agence de développement et urbanisme de Lille métropole²³⁴

En 1964, le ministre de la construction charge l'architecte-urbaniste Henry Bernard, d'établir un schéma d'aménagement à l'échelle de l'agglomération. L'objectif de ce schéma est de traduire le choix de Lille Roubaix Tourcoing comme métropole d'équilibre. Malgré de vives contestations des représentants du pays minier et du patronat local de Roubaix-Tourcoing, ce schéma va être imposé comme base de travail à un atelier d'urbanisme créé un an plus tard.

Cet atelier d'urbanisme est constitué en 1965 à l'initiative de la Direction Départementale de la Construction (D.D.C.). Il fonctionne exclusivement grâce à des crédits d'Etat. Les élus locaux sont étrangers au fonctionnement de cette structure et par conséquent à la construction d'une métropole. L'Etat continue à traiter seul de la planification urbaine au nom de « l'intérêt général ». Le fondement de l'atelier d'urbanisme reposait sur un partenariat entre la D.D.C. et un cabinet d'architecte et d'urbanisme privé. L'atelier devient une agence d'urbanisme en septembre 1966, l'objectif était de mettre en place une nouvelle structure correspondant à une nouvelle situation. Les fonctionnaires d'Etat (D.D.E) gardent l'entière responsabilité des études de planification, mais il est décidé que les élus locaux seront consultés dans le cadre des procédures d'élaboration, dont la charge revient à l'agence d'urbanisme. En 1967 est voté la LOF qui redistribue les rôles entre l'Etat et les élus locaux. Cette loi va marquer la renaissance de l'agence de la métropole lilloise. Le premier signe de changement est l'adoption d'un nom pour l'agence : Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Métropolitaine (A.U.A.M.). L'A.U.A.M. constitue un cas unique, car contrairement aux autres agences, elle n'a pas suivi les consignes du ministère de l'équipement qui préconisait une structuration juridique. L'agence intercommunale qu'est l'A.U.A.M. n'a pas opté, à l'époque, d'exister sous forme d'association de type loi 1901. Par conséquent, elle n'a pas d'existence juridique, la plaçant comme une agence de « fait » et non une agence de « droit ». Dans les années soixante-dix, l'agence disposait d'un programme de

²³⁴ Cet historique fut établi lors d'un entretien avec madame Devalé et l'apport de documents écrits.

Selon la légende, la ville de Lille aurait été fondée en 640 grâce à la victoire de Lydéric sur le cruel tyran Phinaert. Les deux géants sont aujourd'hui de toutes les fêtes lilloises. Lors de sa fondation au XIème siècle, Lille émergeant des marais est entourée et traversée par de nombreux bras de la Deûle.

Le XIXème siècle hisse Lille au rang de grande capitale industrielle, qui s'agrandit très fortement en annexant cinq communes (Wazemmes, Esquermes, Moulins, Fives, Saint Maurice), triplant ainsi sa superficie et doublant le nombre de ses habitants. Un siècle plus tard (années cinquante) le déclin de l'industrie du textile posera de sérieux problèmes économiques à la ville. Elle décide alors de se tourner résolument vers le tertiaire (banques, assurances, universités, grandes écoles et administrations). Euralille, le tout nouveau quartier de la ville, inauguré en 1994 est le plus vivant exemple d'une reconversion parfaitement réussie. D'ici partent désormais les trains directs vers Bruxelles, Londres, Paris, plaçant Lille au centre de l'Europe du Nord Ouest. Aujourd'hui, avec ses 220 000 habitants, elle s'intègre dans une communauté urbaine de 87 communes, plus d'un million d'habitants, se plaçant au 4ème rang des métropoles en France. La grande diversité culturelle de cette métropole si dynamique, a contribué à la nomination de Lille, « Capitale Européenne de la Culture » et « Ville d'Art et d'Histoire » en 2004.

Au cœur du triangle Paris Londres Bruxelles, grâce aux réseaux TGV et autoroutier et au Tunnel sous la Manche, Lille se situe à moins de 350 km de 6 capitales européennes. Mégapole, transfrontalière et européenne, cosmopolite et éclectique, la métropole Lilloise et ses 87 communes compte plus d'un million d'habitants. Au cœur même de Lille jaillissent deux symboles de la capitale des Flandres : la Vieille Bourse fondée en 1652 et les tours ultramodernes d'Euralille inauguré en 1994. Importante place économique, ville de congrès, universitaire, financière et administrative, la métropole lilloise n'en demeure pas moins une ville touristique qui offre à ses visiteurs et à ses habitants une vie culturelle et festive intense. (http://www.vieuxlille-avantages.com/lille_culture_histoire.php)

mission détaillé, et comprenait dix points : l'élaboration du SDAU – les schémas de secteurs – les études sur les transports et l'aire urbaine centrale – étendre le SDAU à la totalité de l'arrondissement de Lille – dresser les POS – établir le plan de modernisation et d'équipement du sixième plan – poursuivre la rénovation et la restructuration de Lille, Roubaix et Tourcoing – élaboration des plans de C.O.S. pour les 126 communes de l'arrondissement – examen de dossier, contacts communes, etc. – participation aux manifestations régionales et nationales ayant pour but de sensibiliser le public à l'urbanisme et l'aménagement dans la métropole lilloise.

Le 4 février 1977, l'agence est officiellement dissoute. Les raisons sont multiples, l'A.U.A.M. attendait les décrets d'application de la L.O.F. pour disposer d'une existence légale. Cette absence de parution a fragilisé son existence, au point de la remettre en cause. De plus, le désengagement financier de l'Etat pour cette structure, a placé la CUDL à remettre en cause son financement sur un outil où elle n'avait pas beaucoup de prise. Le président de l'agence monsieur A. Notebart décide donc de dissoudre la structure. Ce texte du 4 février 1977 propose également de « créer un service d'urbanisme spécifiquement communautaire » en remplacement de l'agence d'urbanisme²³⁵.

L'agence de développement et d'urbanisme de la métropole lilloise a été créée en septembre 1990. Fondée à l'initiative conjointe de la Communauté urbaine de Lille, de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lille-Roubaix-Tourcoing et des représentants locaux de l'Etat, l'agence de développement et d'urbanisme est une association régie par la loi de 1901, cherchant à rassembler tous les acteurs volontaires du développement de la métropole. Depuis sa création, l'association a accueilli les communes de l'arrondissement de Lille non membres de la communauté urbaine de Lille, la Maison des professions, la chambre d'agriculture et la région Nord-Pas-de-Calais. Dans ses missions l'agence doit anticiper l'effacement des frontières. Par conséquent, le territoire d'études de l'agence est franco-belge car la continuité urbaine et l'Europe de 1993 conduisent à envisager, autour du centre de Lille, un espace urbain transfrontalier. A cette fin, le conseil d'administrations de l'agence a décidé d'associer à ses travaux les représentants des intercommunales belges de Courtrai, Mouscron, Tournai et Ypres. De plus, l'agence a en charge la révision du SDAU et le management du contrat d'agglomération « Développement et solidarité ». Le projet d'agence d'urbanisme va naître d'un constat de P. Mauroy, alors premier ministre. Lors de la volonté de faire passer le TGV et la création d'Euralille, le premier ministre voulant internationaliser l'ensemble, s'est aperçu que rien n'était prévu, pensé. Après son mandat ministériel, P. Mauroy précise la nécessité de créer une structure agence. Les deux grands thèmes fondamentaux qui vont être confiés à l'agence sont : de faire une métropole transfrontalière et d'internationaliser la métropole.

Cette agence a procédé à un recrutement particulier. L'objectif était un mélange des genres et une bonne représentation de langue étrangère. Cette structure disposait d'un personnel composé de moitié d'homme et de moitié de femme, de la moitié de la région et de la moitié hors région, moitié de jeune et moitié d'expérimenté. De plus, sept langues étaient pratiquées à l'agence. Le directeur de l'agence pendant cette période était monsieur F. Ampe.

La communauté urbaine de Lille a vue d'un très mauvais œil cette nouvelle création. Mais Monsieur P. Mauroy soutient l'agence. La première expérience de l'agence date de 1991, dont

²³⁵ Mémoire de Maîtrise – UFR de géographie et d'aménagement de l'université de Lille – J.F. Baton sous la direction du professeur P. Bruyelle– septembre 1995 – 52 pages.

l'objectif était de réunir les Wallons et les Flamands. Ce but s'est traduit par la mise en place de séminaire d'état des lieux, fournissant en même tant une certaine culture à l'agence. De cet objectif va naître « COPIT » (Conférence Permanente des Intercommunaux Transfrontaliers), cette association est aujourd'hui indépendante de l'agence de Lille. De plus, l'agence se battait à l'époque pour faire passer le TGV à Lille avec le tunnel sous la Manche.

Pour la période contemporaine, l'agence a mis en place DIGIPOINT, monsieur P. Mauroy souhaitait que ce projet soit créé sous la forme d'une petite cellule, travaillant sur les nouvelles technologies de l'information. De plus est mis en place l'espace naturel métropolitain, elle travaille essentiellement sur le développement d'espace vert et d'environnement. Un projet important de parc entre Lille et Lens est envisagé. L'agence sert de test pour tous ces projets, en fait lui son confié certains projets afin d'observer leur fiabilités. Elle travaille également sur la révision du Schéma Directeur. Une autre des particularités de l'agence est son investissement au côté du Professeur Monsieur Gachelin de créer un DESS ville et projet. Messieurs Gachelin et Ampe furent les porteurs du projet de candidature de Lille aux jeux olympiques de 2004. De ce projet va émerger au sein de l'agence le HQE²³⁶, la démocratie participative, le développement durable. La petite histoire est que la loi SRU prendrait sa source au sein de la démarche de ce projet.

En conclusion, cette agence est atypique, puisqu'elle fut fermée puis recrée par la nécessité ressentie lors du développement de grand projet d'urbanisme. Cette structure est révélatrice de la période d'incertitude qu'ont pu rencontrer ces outils, puisque celle-ci fut dissoute à l'issu.

II-14- Histoire de l'agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre Dunkerque²³⁷

²³⁶ Haute Qualité Environnementale.

²³⁷ Cette historique fut réalisé à l'aide d'un entretien avec monsieur Vergriette et des documents.

Vers le VIIème siècle, un port de pêche naît à l'embouchure de la Colme. Ce port de la mer du Nord s'est développé autour de la chapelle Notre-Dame-Des-Dunes, construite au VIIe siècle par Saint Éloi au milieu des dunes de sable (Dunkerque signifie «église des dunes», en flamand). Ville de pêcheurs partant 6 mois de l'année pour l'Islande, ville natale de Jean Bart qui repoussera les attaques de toute l'Europe pour envahir cette ville tant convoitée (guerre Franco-Hollandaise de 1672, blocus de Dunkerque et bombardement de 1694 et 1695); Jean Bart le héros de la ville qui sauvera la France de la disette en capturant 130 navires de blé en 1694. Le traité d'Utrecht (1713) impose à Dunkerque la destruction de son port, mais la bataille d'Hondschoote (1793) lui permet de rester français. Durant la seconde guerre mondiale, ville de résistance théâtre de l'opération Dynamo qui consista à évacuer vers l'Angleterre 350 000 soldats des troupes alliées, par bateau et par avion, sous le feu de l'armée allemande, dernière ville libérée le 9 mai 1945. La ville a été détruite à 85 % durant la seconde guerre mondiale. C'est grâce au développement prodigieux de son activité portuaire, que la ville a pu se relever de ses cendres et profiter pleinement du virage économique des Trente Glorieuses. Après la seconde guerre mondiale, l'activité maritime végète. Mais Dunkerque réagit en 1960 avec la construction d'une part d'un bassin maritime parallèle au rivage et long de 6 kilomètres apte à accueillir des navires dont le tonnage augmente sans cesse et avec l'implantation d'Usinor qui installe un complexe sidérurgique sur 700 hectares d'une capacité de 8 millions de tonnes d'acier et occupant 10 000 personnes. Aujourd'hui Dunkerque forte de 210 000 habitants (71 000 pour la ville seule) transporte 40.8 millions de tonnes de marchandises (chiffres datant de 1993) ce qui en fait le troisième port français. Et malgré les problèmes économiques qui ont causé la disparition totale de la construction navale en 1987, Dunkerque reste une zone dynamique. Récemment, c'est le projet Neptune qui a donné un nouveau visage à ce port en redonnant confiance aux investisseurs et en leur permettant de tirer un meilleur profit d'une zone commerciale toujours en pleine expansion (<http://www.ville-dunkerque.fr/>)

En 1969, le préfet du Nord et la communauté urbaine de Dunkerque décident la mise en chantier d'un Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la région dunkerquoise. Ce chantier est confié à une petite équipe d'urbanisme, mise en place un an auparavant par le ministère de l'équipement. Epaulée par un bureau d'études urbaines parisien, cette équipe produit le livre blanc « Dunkerque 2000 » en novembre 1970. En 1972, la communauté urbaine et l'Etat décident alors de pérenniser l'outil. L'équipe devient officiellement l'agence d'urbanisme, sous la présidence de Monsieur A. Denvers et la direction de Monsieur Ph. Nouveau. Au début, la création de cette structure était de la volonté de l'Etat et des élus locaux. L'agence d'urbanisme dans les années soixante-dix, devait être capable de développer des projets, afin d'assurer le développement de l'agglomération. C'est ce qui la différenciait des fonctions de la communauté urbaine. Il faut préciser que les cadres de cette communauté urbaine avaient investi les postes de l'agence d'urbanisme. A cette époque, le politique était très présent au sein de la structure, avec une relation très étroite agence - élus. Mais il est important de préciser que l'histoire de l'agence d'urbanisme est très marquée par l'histoire de la ville de Dunkerque. La communauté urbaine a été créée en 1968. L'agence d'urbanisme de Dunkerque n'a donc pas été créée pour produire de l'intercommunalité. L'organisme est resté pendant longtemps une agence d'urbanisme de gauche d'un point de vue politique, et s'est consacré, avant l'arrivée de monsieur Delebarre à la mairie de Dunkerque, essentiellement au développement de l'agglomération Ouest. En 1972, l'agglomération est bipolaire politiquement et fonctionnellement. L'agglomération est coupée en deux, le centre-ville de Dunkerque et l'autre ville des grands ensembles. Lors de son arrivée à Dunkerque, Monsieur Delebarre va tenter d'enrayer la séparation entre l'Est et l'Ouest, avec pour volonté d'obtenir une ville unipolaire politiquement, notamment au travers de certains projets comme le projet Neptune, disposant d'une économie intégrée et uniquement dans l'agglomération. Les années soixante-dix connaissent la croissance avec une extension de la sidérurgie, la création du nouvel avant-port, etc., l'objectif de l'AGUR est de maîtriser le développement.

La deuxième grande période de l'agence d'urbanisme se situe dans les années quatre-vingt. Au début, l'agence avait une bonne position grâce à un SDAU datant de 1970 relativement expansif. La ville de Dunkerque ne fut pas touchée par la crise pétrolière de 1973. Par contre dans les années 1986, la ville connut une crise grave, accompagnée d'une année noire.

A partir de là, le travail de l'agence va passer d'une spécialisation dans le développement de projets vers un développement plus axé sur de nouveaux métiers introduisant la politique de la ville, la démocratie participative, etc. Ce qui change entre 1970 et 1980, c'est le sens du travail autour du développement, on passe du développement de projet à un travail plus ciblé sur la politique de la ville, mais les acteurs restent les mêmes. Les années quatre-vingt sont marquées par la crise. L'agence va s'engager dans la politique de la ville pour adapter le développement du territoire à de nouveaux enjeux économiques et sociaux. Elle se tourne vers le développement social des quartiers. Le deuxième livre blanc « cartes sur table » est publié en 1988.

La troisième période de 1989 à 1995 constitue une période de transition. De nouveaux projets de développement s'engagent : le projet Neptune qui vise la reconquête des friches portuaires, l'arrivée de l'université, le projet d'agglomération, etc. Le schéma d'environnement industriel est créé. Les chartes commerciales permettent aux élus et aux acteurs du monde économique de travailler ensemble au développement du Dunkerquois. Un schéma touristique est élaboré. Monsieur Delebarre arrive à la mairie de Dunkerque en 1990, il n'est pas le président de la

communauté urbaine, mais il est le président de l'agence d'urbanisme. C'est lors de son arrivé, que la ville bipolaire laisse place à une volonté de créer une ville unipolaire. A cette époque, il y a un rééquilibrage de l'agence. En 1995, monsieur Delebarre est de nouveau maire de Dunkerque, il devient président de la communauté urbaine et de l'agence d'urbanisme. D'où un pouvoir unique fort s'installe. L'agence d'urbanisme de Dunkerque se situe désormais en dehors de la communauté urbaine, et cette nouvelle position semble satisfaisante.

En 1997, c'est une période tendue et de flou. La communauté urbaine recrute des cadres de haut niveau plaçant l'agence d'urbanisme dans une situation instable. De plus le pouvoir politique va se déplacer vers la communauté urbaine. Par conséquent, l'agence d'urbanisme est dans une situation difficile, et son existence va être remise en cause.

La période des années 2000, Monsieur Vergriette est recruté au sein de l'agence d'urbanisme de Dunkerque. Son recrutement fut considéré comme une volonté de revalorisation de l'agence. Il conçoit le développement de l'agence comme une structure d'une vision commune à tous les acteurs, avec une cohérence, pour que l'agence d'urbanisme devienne le garant à long terme du développement du territoire. La deuxième évolution envisagée est que l'agence devienne la responsable de la vision du territoire dans tous les champs, que se soit la santé, l'éducation, la culture, le loisir, etc., le tout contribuant pour le Schéma de Cohérence Territoriale. L'objectif est d'intégrer tous ces champs.

L'agence abandonne la réalisation des Plans Locaux d'Urbanisme à la communauté urbaine sauf pour le rural. Ceci s'explique par le fait que certaines communes n'adhèrent pas à la communauté. Mais l'agence encourage ces communes à adhérer à une intercommunalité afin que celle-ci produise les PLU.

Lors de son arrivée le nouveau directeur, Monsieur Vergriette, a trouvé une agence basculant vers un bureau d'études privées plutôt qu'un vrai travail d'agence. Il a entrepris de modifier l'organigramme de l'agence pour le rendre plus efficace. Il s'est informé des différentes méthodes élaborées au sein des autres agences. Les modèles observés ne lui convenant pas, il a élaboré son propre organigramme. Soit huit équipes, dont quatre au service des quatre autres. Ces équipes au service des autres sont : le secrétariat général, l'infographie, communication sensibilisation des acteurs et l'observatoire. Les quatre autres équipes que sont le centre d'agglomération Neptune, politique de la ville, les territoires, et le SCoT sont toutes les quatre liées. C'est-à-dire que les personnes travaillant dans une des équipes travaillent également au sein des autres équipes, donc chacun est informé de ce qui se fait dans l'autre équipe. L'information circule et permet que l'ensemble des projets bénéficie de toutes les informations et d'une cohérence. C'est un organigramme qui permet de croiser les compétences et les informations. Le recrutement d'une journaliste a permis de produire une revue qui informe sur le travail de l'agence. Elle élabore des enquêtes, récolte des images, etc. Cette équipe a pour volonté de faire émerger un projet de territoire englobant le travail des trois autres équipes.

<u>Les directeurs et présidents de l'AGUR :</u>	
<ul style="list-style-type: none"> ○ Les directeurs 	<ul style="list-style-type: none"> • 1972 Philippe Nouveau • 1977 Bernard Frontaliant • 1981 Gilles Cocquempot • 1983 Jean Delecluse • 1989 Christophe Lesort • 2000 Patrice Vergriette
<ul style="list-style-type: none"> ○ Les présidents : 	<ul style="list-style-type: none"> • 1972 Albert Denvers • 1990 Michel Delebarre • 1999 Philippe Nouveau

Actuellement, l'agence d'urbanisme de Dunkerque a un président non élu. Désormais, l'agence se positionne pour devenir l'équipe du conseil de développement. Elle constitue une structure d'appui pour un éventuel pays, SCoT. Le travail de l'agence d'urbanisme est « d'animer le débat sur le territoire et de produire une vision commune ». Elle est en train de prendre des distances par rapport aux divers services d'exécution. L'agence influence certaines décisions en fonction d'un modèle commun préétabli. Et, dans l'exécution, elle veille à la cohérence en fonction de ce modèle commun. L'objectif étant de mettre en place une ville évolutive. L'agence influence les décisions en fonction de valeur de la ville. La revue « URBIS » joue ce jeu d'influence vers le développement d'un modèle partagé. La particularité de cette agence, c'est que le directeur est un élu local.

Pour conclure sur cette structure, historiquement nous retrouvons les quatre grandes périodes. Comme certains organismes, elle fut déstabilisée dans les années quatre-vingt.

II-15- Histoire de l'agence d'urbanisme et de développement Clermont Métropole²³⁸

²³⁸ La ville de Clermont-Ferrand prit sa naissance sous le nom d'Augusto Nemetum. Elle naquit sur la butte centrale où l'on trouve aujourd'hui la cathédrale. Elle surplombait la capitale de l'Auvergne gauloise. C'était le château fort de Clarus Mons qui donna son nom à l'ensemble de la ville en 848, auquel devait être adjoint celui de Montferrand en 1731 lorsque cette petite cité fusionna avec Clermont, qui devint alors Clermont-Ferrand. Clermont, comme toute l'Auvergne eut à souffrir des désastres et des désordres de la guerre de Cent ans d'autant plus que la ville se trouva souvent proche de la frontière de la Guyenne anglaise.

Le XVI^e siècle fut pour Clermont une époque de transformation et de progrès. Catherine de Médicis, à la suite d'un procès au Parlement dirigé contre l'évêque, en l'espèce Guillaume Du Prat, en qualité d'héritière des anciens comtes d'Auvergne, devint Dame de Clermont. L'évêque était désormais réduit à son rôle spirituel. Catherine de Médicis augmenta les libertés municipales, accorda à Clermont une Sénéchaussée d'abord seigneuriale puis royale, rivale dès lors de la Sénéchaussée établie plus anciennement à Riom, et fonda une juridiction consulaire. Clermont eut peu à souffrir des guerres de religion. Alors que la plupart des villes d'Auvergne adhéraient à la Ligue, elle resta fidèle au roi. Au début du XVII^e siècle, le mouvement de réforme catholique provoqua la création, hors de l'enceinte, de nombreux établissements religieux dont la présence ne fut pas sans influence sur le développement ultérieur de la ville : Minimes, Augustins, Hospitalières, Bernardines, Visitandines, Capucins, Bénédictines, religieuses de l'Eclache, Charitains.

Aujourd'hui, la Ville compte 141 000 habitants (Recensement INSEE de 1999) situés au centre de la France, Clermont-Ferrand est la capitale naturelle du Massif Central, l'une des régions les plus attractives du territoire. Largement accessible par le rail et la route, la ville s'est en effet ouverte à l'espace national et international grâce

L'historique sur cette agence n'a pu être réalisé, car nous n'avons pu malheureusement rencontrer le directeur de l'agence, ou tout autre personne. Nous avons conservé l'observation de cette agence, car le directeur, nous a transmis un certain nombre de données.

II-16- Histoire de l'agence d'urbanisme d'Adour Pyrénées²³⁹

L'origine de la création de l'agence émerge d'une volonté locale, du fait de l'absence d'une telle structure dans le grand Sud Ouest, à l'exception de Bordeaux et de Toulouse. Cette création était également impulsée par l'histoire de la région avec la volonté forte des basques d'exister sous une identité à part. De ces revendications va naître un accord appelé « démarche Pays basque 2010 ». A cette occasion une structure va être mise en place, le conseil de développement du Pays basque. Des travaux vont être réalisés pendant deux-trois ans en partenariat avec la chambre consulaire, etc. C'est la genèse de l'agence, forme de réponse de l'Etat face à cette volonté d'indépendance du Pays basque qui s'est soldée par la nécessité de créer une agence pour mettre en place l'intercommunalité. Normalement, le conseil de développement du Pays basque devait disparaître, créant aujourd'hui un contexte concurrentiel.

L'agence d'urbanisme s'appuie sur la structure Conseil général mais pas sur la communauté d'agglomération. D'ailleurs, l'agence a ses locaux au sein du conseil général et n'est pas située dans le chef lieu. Malgré tout, elle reste une volonté de création en 1998 de la Communauté d'Agglomération Bayonne Anglet Biarritz (CABAB).

L'agence travaille sur un périmètre de 158 communes, comprenant le littoral et le pays basque inter-rivière jusqu'au Béarn. Hors la CABAB travaille sur trois communes englobant 105 millions d'habitants environ.

au développement spectaculaire de son aéroport (près de 20 destinations). Clermont-Ferrand bénéficie de l'animation de ses 31.000 étudiants et la formation favorise la recherche puisque sur l'agglomération près de 5.000 chercheurs publics et privés travaillent aux technologies du futur. Avec la manufacture MICHELIN, la ville bénéficie aussi de la présence historique du numéro un mondial du pneumatique, qu'accompagnent nombre de PMI performantes dans les domaines de la santé, de l'agro-alimentaire, de la mécanique ou encore des services. La municipalité favorise également la croissance de l'emploi tertiaire par la mise en œuvre de grands projets d'urbanisme : le centre d'expositions et de congrès, par exemple, est devenu un moteur de l'animation du centre ville. Clermont-Ferrand est aussi une ville sportive avec plus de 100 champions de France ou internationaux, une ville touristique avec la proximité du Parc des Volcans, une ville de culture avec de grands événements comme le Festival du court métrage.

²³⁹ Historique établit suite à un entretien avec madame Narel challot et de documents.

A l'époque romaine, Bayonne est Lapurdum, castrum ou camp militaire pour quelques centaines de soldats : les soubassements des tours du castrum sont encore visibles autour de la cathédrale. Au XIème siècle, la ville devient Bayonne. Puis, durant trois siècles de domination anglaise, elle s'agrandit et prospère grâce aux privilèges qui lui sont accordés. De nombreux couvents s'édifient, l'art religieux y est à son apogée : en témoigne la cathédrale Sainte-Marie, œuvre d'exception dans le Sud-Ouest, inspirée du style gothique du Nord de la France. Aux pieds des Pyrénées, sur la côte atlantique, Bayonne, 42 000 habitants, au sein d'une Communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz de 200 000 habitants, bénéficie d'une situation géographique exceptionnelle : au cœur de la vieille ville devant le théâtre, la Nive qui descend du Pays Basque et l'Adour, fleuve gascon, se rejoignent avant de se jeter dans l'océan tout proche.

Elle a pour mission de réaliser ou de suivre des programmes d'études dans les domaines de l'urbanisme, la planification et l'aménagement du territoire. L'Agence d'Urbanisme Adour Pyrénées a donc pour objet d'aider les collectivités locales et les services de l'Etat à maîtriser les équilibres urbains, sociaux et environnementaux, afin qu'ils mettent en œuvre leurs outils de planification (SCoT, PLU, PLH, PPV, ...). Le SCoT, il en existe deux sur un territoire relativement restreint, le premier est autour de Bayonne et regroupe 21-22 communes. Et le second se situe au niveau de Saint Jean de Luz, il regroupe 13 communes avec une population de 50 000 à 58 000 habitants.

La ville de Pau n'adhère pas à l'agence d'urbanisme et dispose d'une structure d'observation à la communauté d'agglomération (composée de 14 communes).

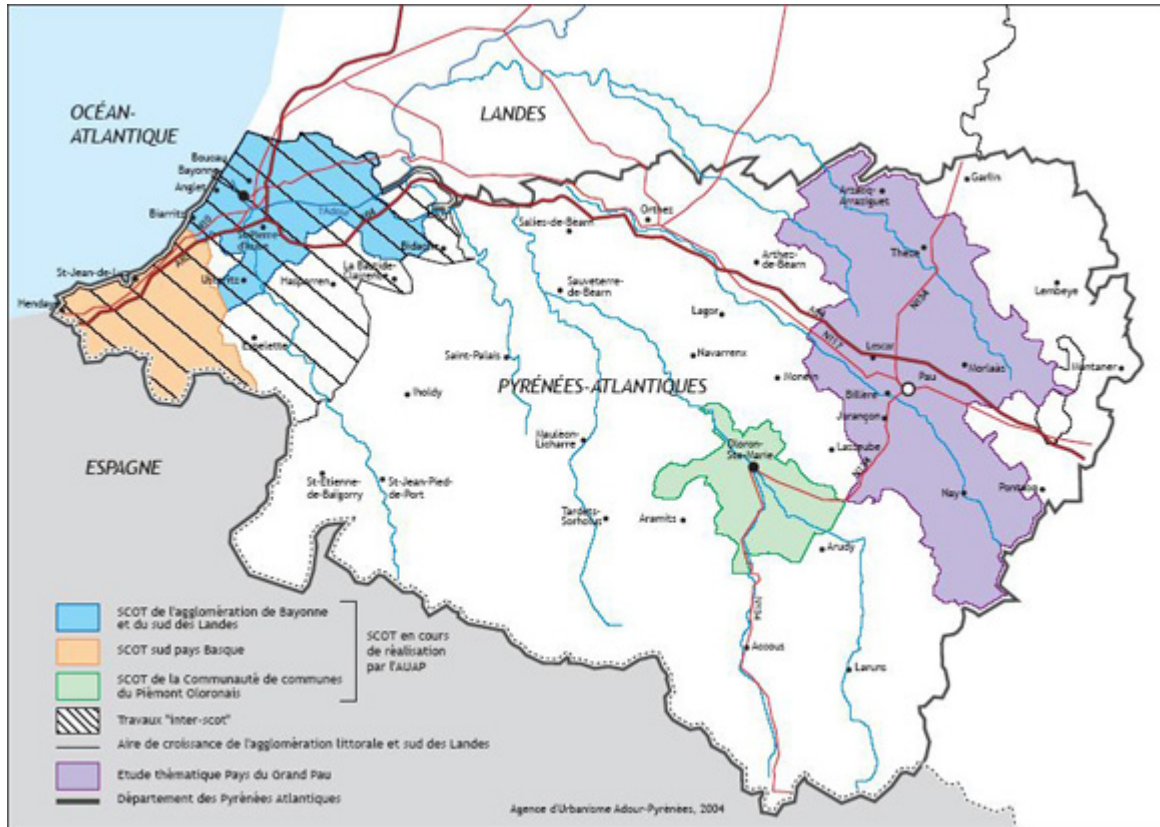
L'agence d'urbanisme est en concurrence avec la CABAB, car l'agglomération dispose d'un service d'urbanisme composé d'environ onze personnes, alors que l'agence lors de sa création comptait seulement deux personnes. Ce conflit est actuellement réglé avec une redéfinition des missions, puisque la CABAB traite davantage des zones d'activités et du logement social, comme par exemple sur les nouvelles compétences sur l'habitat. Alors que l'agence se situe plus en amont dans les projets, les études, les réflexions, l'analyse. Au départ, la CABAB considérait l'agence comme un bureau d'études devant produire énormément, d'où la nécessité de redéfinir le rôle de l'agence. La dérive de l'agence est un peu similaire à celle de l'agence de Lyon qui pendant un temps a été instrumentalisée, et est devenue un instrument politique.

L'agence lors de sa création a entrepris d'établir des bases de données, avec la création d'observatoire thématique : habitat, démographie, etc. Répondant à une des finalités de l'agence qui était d'utiliser ces données pour l'aide à la décision. Ensuite, était mis en place des observatoires transversaux répondant à des périmètres spécifiques, par exemple pour les SCoT. C'est-à-dire que préalablement au démarrage des travaux seront établis des fiches sur chaque commune, soit une vingtaine au départ pour le SCoT. Les deux SCoT ont été confiés à l'agence, ainsi que la réalisation des PLU, etc. Ces observatoires sont particulièrement bien utilisés par les élus et les habitants, notamment pour les projections par exemple d'effectifs scolaires par rapport aux équipements.

Pour la période actuelle, en septembre 2002, coup de théâtre, le directeur et le président de l'agence d'urbanisme démissionnent. Malgré cela, une démarche collective du personnel fut mise en place, malgré l'absence d'une hiérarchie structurée. L'agence d'Adour Pyrénées est une petite et jeune agence, avec tout ce que cela peut entraîner comme incertitude. Suite à cette démission, il a été rédigé par l'équipe une lettre replaçant l'agence dans sa vraie vocation avec un projet sur le long terme. Cette lettre a été envoyée aux administrateurs et a donné lieu à des rencontres. La première entrevue s'est déroulée avec le président du conseil général Jean Jacques Lasserre, le conseil général est un des deux financeurs de l'agence. Du côté de la CABAB, une rencontre avec le vice-président (président Monsieur Borotra) Monsieur Michel Veunac a été réalisée. Cette rencontre n'est pas un hasard, puisqu'il était pressenti depuis six mois environ comme le nouveau président de l'agence, car le président en fonction, Monsieur Lamassoure, avait annoncé sa démission. Ensuite, un entretien a été provoqué avec le 1^{er} adjoint du maire de Bayonne, et un second avec une personne du conseil général des Landes Madame Fontenasse. Cette place de président a fait l'objet de convoitise, notamment par un élu bayonnais, lors de l'élection du président le 2 décembre 2002, deux candidats pour un seul poste, cette situation a eu pour conséquence de la non élection d'un président. Finalement le 23 décembre 2002, Monsieur Michel Veunac a été élu. Ce nouveau

président donne un nouvel élan à cette agence et la soutient. Pendant cette période, il joue également un peu le rôle de directeur, jusqu'à l'arrivée du nouveau directeur monsieur O. Daguisy. L'agence dispose de deux pôles : le pôle planification et le pôle observation. L'agence disposait à l'origine d'une équipe d'une douzaine de personnes, aujourd'hui, ils sont une vingtaine.

Carte 11 : d'Adour Pyrénées



III Conclusion

Les agences d'urbanisme sont bien à la fois semblables et différentes. Cette situation s'explique par les particularités de leur territoire au sens large (histoire, besoin, etc.) et leurs dirigeants. Lorsqu'une agence est portée politiquement, celle-ci se développe pleinement en répondant aux besoins de son territoire. Mais cette position peut avoir un effet négatif, provoquant une instrumentalisation de cet outil, non pas pour favoriser le développement cohérent de son territoire, mais plus comme un outil d'assise politique, comme par exemple à l'agence d'urbanisme de Lyon. Parfois, le portage politique et l'intérêt de présider un tel outil peut mettre l'agence dans une situation difficile notamment pour asseoir sa légitimité, comme celle d'Adour Pyrénées.

Cet historique se structure en quatre périodes, notamment pour les agences créées dans les années soixante. Chacune de ses périodes marquent une évolution de la structure, via la législation. Schématiquement, la LOF initie les agences d'urbanisme, et va légitimer certaine structure précurseur comme celle de Lyon. Ces structures vont se développer avec l'aide de personnalités politiques et autres prônant un aménagement du territoire cohérent et planifié. Puis dans les années quatre-vingt les lois de décentralisation donnent de nouveaux partenaires aux agences. Cette période est déterminante, car les agences doivent désormais composer avec les collectivités locales, favorisant leur enracinement local. Mais l'Etat va plus ou moins remettre en cause sa participation au sein de cet outil, puisque la compétence en matière de politique d'aménagement du territoire est désormais attribuée aux collectivités locales. Dans les années quatre vingt dix, les échelles d'intervention évoluent avec le développement de l'intercommunalité. L'Etat va réaffirmer la position des agences d'urbanisme via les contrats d'agglomération. Enfin actuellement, les agences sont tournées vers la prospective, une échelle d'étude plus grande allant du SCoT au national, à l'international. Elles ont également acquis une légitimité juridique.

Cette approche par l'historique des agences, et relevant des entretiens menés a eu pour intérêt de montrer une évolution en quatre périodes des agences d'urbanisme. Nous constatons que le développement de ces structures est sous l'influence de divers facteurs, ce qui en fait des outils complexes. Celles-ci se développent en fonction de la législation comme nous avons pu le préciser précédemment. Mais également sous l'influence des hommes qui la dirige, et de la façon dont ceux-ci se l'approprient. La difficulté est la maîtrise et l'utilisation de ces agences. Nous avons pu constater que son évolution est dépendante du politique et de l'importance que celui-ci donne à l'agence. L'outil est dépendant de cette composante politique, qui va déterminer ces grandes orientations et son positionnement sur son territoire d'étude. Par exemple, actuellement l'agence de Tours est peu portée politiquement, ce qui réduit son positionnement au sein de l'agglomération. Hors une agence comme Rennes ou Bordeaux disposent d'un soutien politique fort, et se trouvent au cœur de tous les projets de leurs agglomérations.

Cette dépendance au politique a souvent conduit les agences d'urbanisme à redéfinir ce qu'est cet outil. Car si elle est nécessaire, elle peut parfois déstabiliser la structure, soit l'utilisant comme un instrument politique, soit en exploitant peu l'outil. La structure agence évolue également en fonction de son utilisation.

Historiquement, deux types d'agences sont créées : celles qui s'appuient sur une structure intercommunale et celles qui sont créées indépendamment d'une telle structure. Ce qui est relativement récurrent dans cet historique s'est l'adaptabilité de l'outil aux divers évolutions (urbanistiques, politiques, etc.). De façon générale, elles ont une genèse commune en pratiquant à peu près les mêmes activités. De même, les difficultés que celles si rencontrent se situe dans les mêmes périodes. Pour répondre à ces crises, nous constatons que souvent pour y remédier le choix est fait de nommer un nouveau directeur. D'ailleurs, l'Etat peut intervenir en mettant à la disposition de l'agence un fonctionnaire, comme cela fut le cas à Aix-en-Provence. Ces agences ont à la fois une activité commune et différente. Puisqu'elle pratique le même métier mais interviennent sur des territoires différents.

Cette observation générale relève pour l'essentiel du discours, pour affirmer ce constat nous allons observer au travers d'indicateurs l'évolution de la structure agence d'urbanisme.