

L'extérieur de l'organisation : un environnement évolutif

L'objectif est d'observer à travers des indicateurs « externes » l'évolution des relations des agences avec leur environnement. Depuis une quarantaine d'années, les agences d'urbanisme accompagnent le développement des agglomérations françaises. L'intérêt est de constater comment ces structures se sont ouvertes et de déterminer leur géographie.

Ces indicateurs « externes » prédéfinis dans le premier chapitre correspondent aux partenaires et à la géographie des agences d'urbanisme. Ces deux critères devraient permettre d'observer le degré d'enracinement local et l'ouverture de ces structures.

III-1-Les partenaires

Précédemment, nous avons précisé que les partenaires étaient les financeurs, mais pas seulement. Nous définirons deux types de partenaires : les collectifs professionnels où les relations correspondent à des échanges d'expériences et les partenaires proprement dits où les échanges sont professionnels et financiers.

III-1-1- Les collectifs professionnels

Le repérage de la constitution de collectifs professionnels va faire référence aux types de professionnalisation des agences d'urbanisme. Ce collectif professionnel est en relation directe avec les métiers des agences d'urbanisme. Nous en avons actuellement repéré trois : la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, la Société Française des Urbanistes et le Conseil Français des Urbanistes

III-1-1-a- La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU)

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 débat et de réflexions collectives, tant pour les élus que pour les techniciens de l'urbanisme. Elle représente et défend les intérêts professionnels des agences. La FNAU constitue un instrument de culture partagée au service des agglomérations. En effet, 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 agences²⁷⁰.

²⁷⁰ Présentation réalisée dans le chapitre I de cette partie.

III-1-1-b - La Société Française des Urbanistes (SFU)

La Société Française des Urbanistes fut créée en 1911. Cette organisation a pour mission, à travers ses délégations régionales, de participer à la préparation des débats sur l'évolution des villes, des territoires et sur la vie de l'homme dans son environnement.

Depuis quelques années, la société française des urbanistes s'est ouverte aux disciplines connexes de l'urbanisme moderne comme la santé et la médecine, la communication et les médias, environnement, la sécurité urbaine, les études foncières, etc. Cette démarche a été objectivée par la volonté de reconfigurer la profession d'urbaniste à l'échelle des enjeux réels d'évolution de la civilisation urbaine.

III-1-1-c- Le Conseil Français des Urbanistes (CFDU)

Le Conseil Français des Urbanistes fut créé en 1996, dans le but de rechercher une harmonisation de toutes les matières en relation avec la profession d'urbaniste, non seulement en France mais également au niveau européen. L'objectif de cette création revêt un caractère d'intérêt public car il est nécessaire que ceux qui font appel aux services d'un urbaniste puissent reconnaître et être certains de sa compétence et de sa probité professionnelle. L'une des volontés de cet organisme est d'intervenir pour améliorer la formation initiale et continue, avec pour fondement de favoriser leur adéquation aux problématiques contemporaines et au développement de la mobilité entre les différents modes d'exercice de la profession.

Le Conseil Français des Urbanistes fédère des associations nationales (APUCT, AUDE, AFUA, etc.) et régionales (APUCE, APUMP, etc.) des professionnels de l'urbanisme et des membres associés (ACAD, FNAU, FNCAUE). Son objectif est de mobiliser les professionnels, mais elle ne correspond ni à un ordre, ni à un syndicat, ni à un organisme de qualification.

Le CFDU permet le dialogue et les débats entre les professionnels de différentes corporations (public, privé, associatif) et avec l'ensemble des acteurs de l'urbanisme.

En 1998, le Conseil Français des Urbanistes (CFDU) avec l'Association des Urbanistes et Aménageurs de l'Etat (AUDE), la Société Française des Urbanistes (SFU) et la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) créent l'Office Professionnel de Qualification des Urbanistes (OPQU), mais également avec le soutien de l'association des maires de France et de l'état pour assurer une mission de service public. Il est nécessaire de préciser, qu'en France, la profession d'urbaniste n'est pas réglementée, elle n'a pas de définition officielle et l'appellation « urbaniste » recouvre des formations, des méthodes et des pratiques hétérogènes.

Par cette initiative, les urbanistes souhaitent une reconnaissance de champs et de pratiques professionnelles autonomes. Désormais, grâce à cette action, les urbanistes qui exercent sur le territoire français bénéficient d'un statut. La qualification est attribuée pour une durée de cinq ans et l'office s'engage à publier un annuaire pour faire connaître les qualifiés.

Après la mise en place de l'OPQU, le Conseil Français des Urbanistes définit de nouvelles orientations. Il souhaite intervenir et prendre position dans les débats publics sur le thème de l'urbanisme et du cadre de vie. Il veut promouvoir et faire connaître l'urbaniste comme facteur clé de l'équilibre social et économique de notre société. Il préconise l'amélioration des méthodes et des pratiques de l'urbanisme. Il entreprend de promouvoir la qualification des urbanistes et de soutenir la mission de l'Office Professionnel de Qualification des Urbanistes (OPQU).

Les structures associatives peuvent être simplement en situation d'association gestionnaire (politique de la ville) ou être en situation de gestion d'agence. Celles-ci se rencontrent principalement dans le domaine de l'urbanisme et du développement économique, sachant que ces structures ont trouvé une officialisation, une « *reconnaissance légale* » dans la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADT), principalement dans les articles 48²⁷¹.

III-1-2- Les partenaires

Les acteurs de la ville sont multiples : les élus, les architectes, les urbanistes, les citoyens, les services de l'Etat, etc. Ensemble, ils forment un système, un réseau dans lequel ils interagissent. Leurs visions et leurs pouvoirs d'intervention dans le processus de production sont différents. Mais leur présence physique dans la ville permet de parler de pratiques de l'espace urbain. Les agences d'urbanisme doivent normalement être le lieu de rassemblement de ces divers acteurs. Cette symbiose d'acteurs va permettre de définir les capacités d'ouverture de ces organismes aux nouvelles exigences et leur degré d'enracinement local.

Nous pouvons supposer²⁷², lors de la création de ces structures, deux partenaires privilégiés : la ville et l'Etat.

Dans les années quatre-vingt, la décentralisation va privilégier les communes. Cet état de fait donne les collectivités locales comme partenaires privilégiés aux agences d'urbanisme. Ce constat peut également se lire au sein des budgets.

Dans les années quatre-vingt-dix, avec le développement de l'intercommunalité, les agences disposent de nouveaux partenaires comme les communautés urbaines ou autres. Cette nouvelle démarche offre aux agences une nouvelle aire d'intervention pertinente. Le département et la région deviennent également des partenaires. La prise en compte de nouvelles préoccupations au sein des projets favorise l'intégration de nouveaux partenaires comme la CCI, l'INSEE, la chambre consulaire²⁷³. Cette période marque un véritable élargissement des partenaires des agences d'urbanisme. Ce constat résulte d'une volonté des agences de se diversifier et de mieux répondre aux besoins de leur territoire.

Pour la période contemporaine, un nouvel acteur apparaît et concerne les associations. Ce partenaire résulte d'une volonté étatique, au travers de la loi SRU, d'intégrer les citoyens, via la démocratie participative, au développement de leur lieu de vie. Ce partenariat peut

²⁷¹ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999. Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Les articles sont ainsi rédigés :

Article 48 - Il est rétabli, dans le code de l'urbanisme, un article L. 121-3 ainsi rédigé : « Art. L. 121-3. - Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'Etat et les établissements publics ou autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire des organismes de réflexion et d'études appelés « agences d'urbanisme ». Ces agences ont notamment pour mission de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement et de préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques. Elles peuvent prendre la forme d'association ».

Article 49 - Les comités d'expansion et les agences de développement économique, associations de la loi du 1er juillet 1901, créés à l'initiative des collectivités territoriales, ainsi que les comités de bassin d'emploi peuvent assister les collectivités territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies de développement économique.

²⁷² Nos investigations ne nous ont pas permis de remonter au-delà des années quatre-vingt.

²⁷³ Confère tableau des partenaires de l'agence de Lille.

également s'élargir en fonction des projets et nous pouvons y trouver la CRAM, la DRASS, des privés, etc., qui ont un rôle consultatif.

L'enracinement local des agences d'urbanisme se fait en trois étapes : après les lois de décentralisation et la remise en cause de ces structures par l'Etat, les agences se tournent vers les collectivités locales. Dans les années quatre-vingt-dix, afin de répondre aux besoins de leur territoire les agences élargissent leur partenariat aux collectivités locales. Enfin, la reconnaissance juridique des agences d'urbanisme pour l'élaboration des documents réglementaires assoie cet enracinement. De plus, l'ouverture de ce panel d'acteurs montre les capacités d'adaptation de ces structures ainsi que leur souplesse.

Tableau 42: Partenaires de l'agence d'urbanisme de Lille

Partenaires	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Etat	*	*	*	*							*	*	*	*	*	*	*	*	*
CCI											*	*	*	*	*	*	*	*	*
INSEE												*							
Chambre et organisme consulaire											*	*	*	*	*	*	*	*	*
Conseil général												*	*	*	*	*	*	*	*
Conseil régional											*	*	*	*	*	*	*	*	*
Service de l'Etat: DDE / DDA	*	*	*	*							*	*	*	*	*	*	*	*	*
Commune et leur service	*	*	*	*							*	*	*	*	*	*	*	*	*
IGN																			
CRAM																			
DRASS																			
DRE																			
Privé																			
Association: de commerçants, d'usagers,...																			
Ministère																			
Université																			
Communauté de communes																			
Communauté urbaine											*	*	*	*	*	*	*	*	*
Communauté d'agglomération																			
HLM																			
International												*	*	*	*	*	*	*	*

Actuellement	CRAM / DASS / Association	SRU / LUH
1990	↑ Région / département / CCI / INSEE	Intercommunalité renforcée
1980	↑ Communes	Loi de 1982
Création	↑ Services de l'Etat	Planification loi de 1967

En conclusion, nous constatons que les partenaires des agences d'urbanisme se sont étoffées. Cette évolution est liée aux nouveaux besoins du territoire, à élargissement des compétences, de l'aire d'intervention des agences d'urbanisme, à celle des collectivités locales et de la politique d'aménagement du territoire. A leur création, le rôle des agences d'urbanisme était de maîtriser le développement urbain via les documents d'urbanisme. Leur partenaire privilégié était l'Etat, d'où émanait les principales directives. La seconde période avec les lois de décentralisation, les collectivités locales deviennent les principaux partenaires. Pour la troisième période, le développement intercommunal élargit ce partenariat. Et enfin, la période actuelle marquée par une politique de démocratie participative amène au sein des agences d'urbanisme de nouveaux partenaires tel que les associations. Nous avons bien une évolution du partenariat qui est fonction de l'environnement des agences d'urbanisme.

III-2- Géographie des agences d'urbanisme

Les agences d'urbanisme sont inégalement réparties sur l'ensemble du territoire français, en particulier entre le Nord et le Sud. Cette inégalité est fonction du développement des agglomérations plus importantes dans le nord que dans le sud. Ceci est la conséquence de politiques antérieures de contractualisation favorisant les grandes plutôt que les agglomérations moyennes.

L'observation de l'indicateur externe, relevant de la localisation des agences d'urbanisme, indique une évolution démographique des aires urbaines où sont localisées ces structures²⁷⁴. Ce changement d'échelle démographique implique une évolution de ces organismes. Le périmètre retenu est l'aire urbaine, la France en compte 359²⁷⁵ et 32 d'entre elles disposent d'une agence d'urbanisme. La répartition est la suivante : quatre aires urbaines de plus d'un million d'habitants, l'aire urbaine de Paris disposent de 3 agences (IAURIF, APUR, agence de Mantois) pour une population de 10.5 millions d'habitants. Les trois autres aires urbaines regroupent 4.1 millions d'habitants que sont Lille, Marseille et Lyon. Six aires urbaines comprennent une population comprise entre 500 000 et 1 000 000 d'habitants et disposent d'une agence : Grenoble, Strasbourg, Nantes, Toulouse, Bordeaux et Nice. Jusqu'en 2005, l'aire urbaine de Nice ne disposait pas d'agence d'urbanisme. – Puis nous avons 23 aires urbaines ayant une population de 250 000 et 500 000 habitants.

²⁷⁴ Les dossiers FNAU – n°3 – octobre 1999 – « un premier bilan de la FNAU sur les évolutions démographiques des aires urbaines où sont présentes les agences d'urbanisme » - 10 pages.

²⁷⁵ Confère carte n°12.

Seulement 13 aires urbaines disposent d'une agence. Ceux sont les villes de Metz, de Dunkerque, de Reims, de Brest, de Mulhouse, d'Angers, du Havre, d'Orléans, de Saint Etienne, de Clermont-Ferrand, de Tours, de Nancy et de Rennes. La France compte 41 aires urbaines disposant d'une population comprise entre 100 000 et 250 000 habitants. En 1999, seulement six aires urbaines disposaient d'une agence. En 2005, neuf aires urbaines sont dotées d'une agence. En 1999, il y avait Maubeuge, Boulogne sur Mer, Troyes, Montbéliard, Bayonne et Nîmes, dans les années 2005 furent créées les agences de Lorient, de Besançon et de Toulon. – Et enfin 285 aires urbaines sont dotées d'une population de moins de 100 000 habitants. Quatre agences existaient lors du recensement de 1999, Chalons en Champagne, Saint Omer, Belfort et Creil. A partir de 2005 deux autres agences furent créées dans les villes de Longwy et d'Avignon.

Nous pouvons noter une augmentation dans les villes-centre entre 1990 et 1999. Les villes qui subissent cette croissance sont plus particulièrement Nantes, Lyon, Orléans, Angers, Rennes, Lille et Strasbourg²⁷⁶ avec un taux de croissance annuel qui dépasse 0.5%. De plus, 90% de la croissance des aires urbaines sont localisées en dehors des villes-centre, le périurbain est le principal bénéficiaire de cette croissance.

Les grandes métropoles d'équilibre de taille intermédiaire ont bénéficié de cette croissance de la population française. Cette situation a engendré un renforcement de l'armature urbaine. De plus, la couronne périurbaine est le territoire qui accueille essentiellement cette croissance. L'étalement urbain est le phénomène majeur de cette évolution.

²⁷⁶ Nous retenons uniquement les villes disposant d'une agence retenue dans notre panel d'observation. A cette liste peuvent s'ajouter Toulouse et Saint Omer.

Tableau 43 : La population des aires urbaines dotées d'agences d'urbanisme²⁷⁷

	Population sans double compte 1982	Population sans double compte 1990	Population sans double compte 1999
	Aire urbaine effectif	Aire urbaine effectif	Aire urbaine effectif
Agences d'urbanisme > 1 millions d'habitants			
Paris	9.735.214	10.291.851	10.561.573
Lyon	1.412.716	1.507.356	1.597.662
Marseille	1.333.000	1.344.685	1.398.146
Lille	1.050.828	1.078.467	1.108.447
Agences d'urbanisme entre 500.000 et 1 millions d'habitants			
Bordeaux	761.676	830.466	882.156
Toulouse	697.107	797.373	917.312
Grenoble	454.115	477.219	504.849
Strasbourg	492.434	518.789	557.122
Nantes	566.750	610.207	674.115
Nice	499.298	539.287	556.525
Agences d'urbanisme entre 250.000 et 500.000 d'habitants			
Rennes	390.772	430.035	483.795
Nancy	384.220	392.545	396.314
Tours	325.097	346.808	368.395
Clermont-Ferrand	330.999	340.637	351.949
Saint-Etienne	332.301	330.559	307.697
Orléans	271.429	300.354	324.533
Le Havre	288.948	293.164	290.864
Angers	262.907	257.564	269.413
Mulhouse	259.061	265.360	274.593
Brest	257.419	264.844	274.593
Reims	248.780	262.496	272.620
Dunkerque	262.130	262.424	274.593
Metz	245.337	257.564	269.413
Toulon	424.275	455.353	478.206
Agences d'urbanisme entre 100.000 et 250.000 d'habitants			
Nîmes	173.553	194.412	209.292
Bayonne	177.379	192.240	206.766
Montbéliard	192.077	182.226	178.732
Troyes	163.207	164.525	168.191
Boulogne sur Mer	123.681	126.349	123.614
Maubeuge	123.185	121.017	116.902
Besançon	187.163	199.610	212.844
Avignon	189.103	201.218	211.954
Lorient	173.207	183.859	186.144
Agences d'urbanisme moins de 100.000 habitants			
Creil	95.837	98.810	99.100
Belfort	92.620	94.978	97.982
Saint Omer	89.062	93.142	96.130
Châlons en champagne	78.281	78.925	77.553
Longwy	50.216	44.209	43.264
Avignon	189.103	201.218	211.954

²⁷⁷ Source INSEE (Le bleu correspond aux agences étudiées).

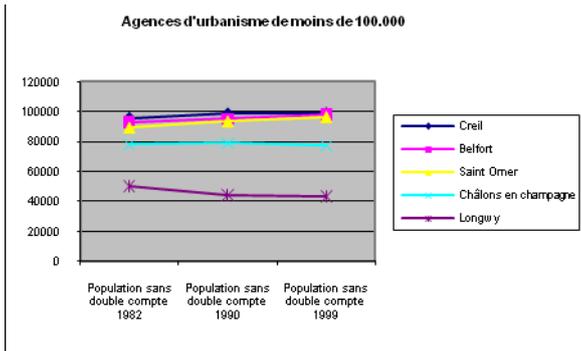
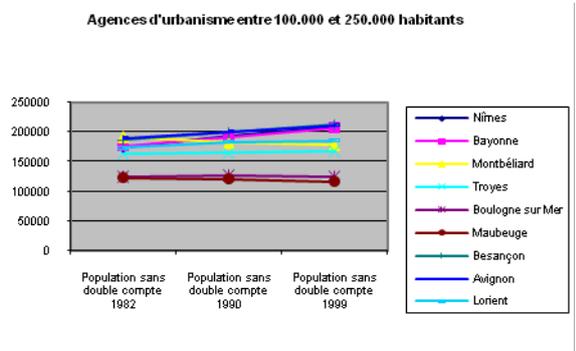
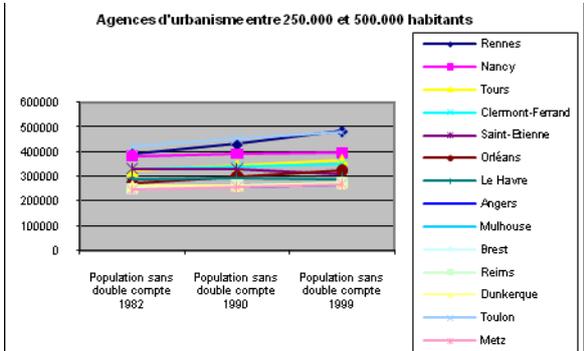
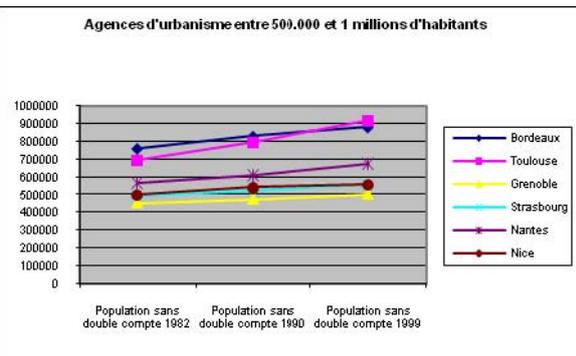
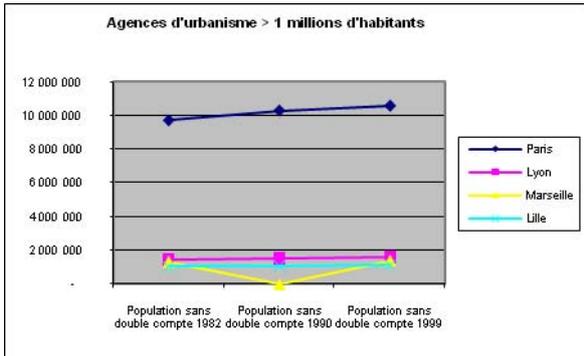
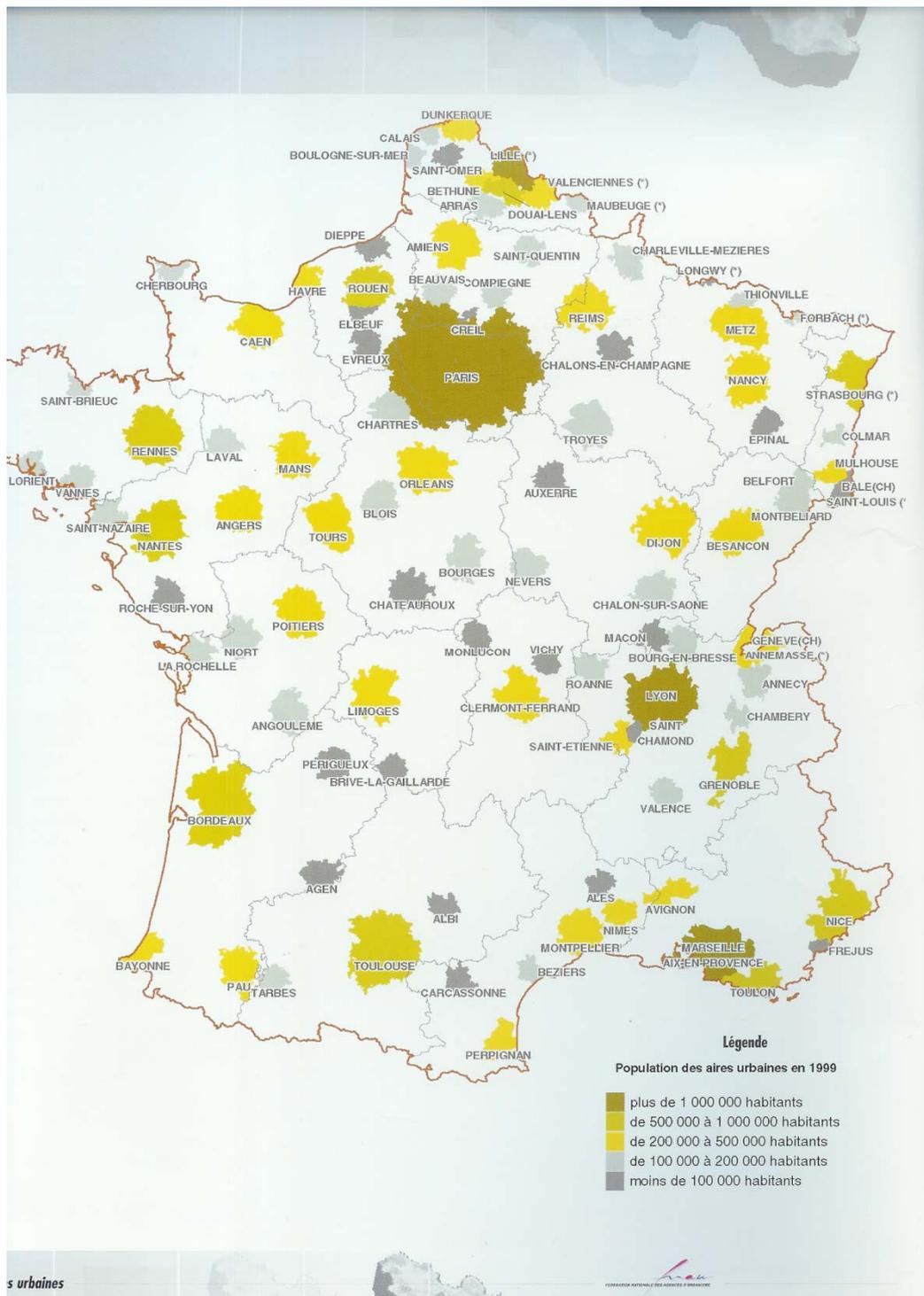


Schéma n°32 : synthèse graphique



Dans l'ensemble, la population des aires urbaines disposant d'une agence d'urbanisme a subi une certaine croissance entre 1982 et 1999, à l'exception de Toulon, Montbéliard et de Longwy. Proportionnellement, nous constatons que peu d'agences sont localisées dans les aires urbaines de moins de 100.000 habitants. La question est de savoir si une telle structure est nécessaire, surtout si les services des collectivités sont compétents en matière d'urbanisme. La nécessité de cet outil se pose dès l'origine, puisqu'une création doit normalement émaner d'une volonté conjointe entre l'Etat et la collectivité locale. Celle-ci

doit motiver la nécessité d'une telle structure. Au regard des dernières créations d'agence, nous observons qu'une agence fut créée sur l'aire urbaine de Nice (556.525 habitants), une autre fut créée sur l'aire urbaine de Toulon comprise entre 250.000 et 500.000 habitants, trois agences furent conçues sur les aires urbaines de Lorient, Besançon et Avignon dont la population est comprise entre 100.000 et 250.000 habitants, et enfin une dernière apparaît sur l'aire urbaine de Longwy disposant d'une population de moins de 100.000 habitants. Pour certain, cette création apparaît comme une évidence, notamment au regard de l'évolution de la population.

Globalement, cette évolution des aires urbaines justifie une évolution des structures « agences ». Ce changement d'échelle de population implique, en terme de localisation, pour les agences de disposer d'un périmètre d'étude plus vaste, de nouvelles compétences, de nouvelles orientations d'aménagement. Cet indicateur géographique montre l'intérêt de situer les agences dans leur environnement, car la taille de la ville, où elle se situe, influe sur ces missions, ses compétences, etc. Par conséquent, l'agence est nécessairement obligée de prendre en considération ces nouvelles données pour répondre aux nouvelles attentes de son territoire.

La localisation géographique d'une agence apparaît en soi peu importante. Mais l'histoire dévoilera que celle-ci peut avoir des incidences diverses. Prenons par exemple, la localisation des agences situées dans les locaux d'une structure intercommunale. Elles sont déstabilisées car parfois l'agence peut être assimilée à un des services de la structure intercommunale, notamment lorsque celle-ci se trouve localisée dans les mêmes bâtiments, comme par exemple à Orléans. La question de la « neutralité » d'une agence d'urbanisme est alors remise en cause. Les agences doivent constituer des lieux de "neutralité politique", afin de réunir tous les acteurs en charge du développement du territoire (service de l'Etat, collectivités locales de tous bords politiques). De plus, des conflits d'intérêt peuvent naître entre ces deux structures, comme cela a pu exister à l'agence de Lille. La structure intercommunale peut disposer de services compétents en matière d'urbanisme, créant une concurrence entre ces deux entités. Par exemple, lors de la fermeture de l'agence de Lille en 1977, une partie du personnel a été re-localisé au sein de la structure intercommunale. Lorsqu'il a été question de l'ouverture d'une nouvelle agence en 1990, l'ancien personnel ne fut pas sollicité, créant des rapports difficiles entre ces deux structures. Par exemple les documents et les informations concernant le POS et traités par la première agence ont été transférés à la structure intercommunale. Quand la nouvelle agence sollicita ces informations, celle-ci rencontra des difficultés pour les obtenir²⁷⁸.

La localisation géographique d'une agence apparaît en soi peu importante. Mais l'histoire dévoile que celle-ci peut révéler un caractère stratégique, comme à Lyon, Bordeaux, Nantes, etc. Le cas de Bordeaux est particulier, car l'agence est un peu excentrée du centre (moins vrai aujourd'hui grâce au TSP). Mais cela ne l'empêche pas de disposer d'une "aura" importante. Ce qui nous laisse penser que la force d'une agence est également dépendante des hommes qui la dirigent. Plus la relation est forte entre le directeur et le président de l'agence, plus celle-ci sera utilisée au maximum de son potentiel. Le contre exemple est celui de l'agence de Tours. Celle-ci a été délocalisée dans le sud de la ville dans le quartier des « deux lions ». Par cette délocalisation, l'agence a eu un sentiment de mise à l'écart par la

²⁷⁸ Entretien avec madame Delevallé.

collectivité. Mais l'arrivée des bâtiments de la communauté d'agglomération a quelque peu modifié cette réalité. L'agence de Grenoble se localise dans le centre ville, mais celle-ci pendant longtemps n'a pas travaillé sur la ville centre. Par conséquent, la localisation de l'agence peut constituer d'un caractère important, mais pas seulement, elle dépend en grande partie de la qualité des hommes qui la dirigent.

En conclusion, à l'origine les agences d'urbanisme se localisent dans les communes principales, le plus souvent au sein des mairies jusque dans la seconde période. A partir des années quatre-vingt-dix avec le renforcement de l'intercommunalité, ces agences vont naturellement se délocaliser pour la plupart dans les locaux (exemple d'Orléans) ou près de la structure intercommunale (exemple de Tours).

Cette localisation pose la question de la "neutralité" politique de ces structures. Les agences d'urbanisme défendent ce principe. Pourtant, elles sont bien liées aux décisions du politique.

IV - L'espace de l'organisation

L'évolution des métiers des agences d'urbanisme est liée à celle de leurs missions, de leurs systèmes d'action concrets (partenaires et réseaux de partenaires), mais également à l'évolution de leurs aires d'intervention, le territoire des agences.

L'évolution de ce territoire est le résultat d'un processus qui porte sur une transformation des cadres qui régissent l'organisation politique et le pilotage des espaces, avec le développement généralisé de l'intercommunalité et la création de nouvelles structures, le renforcement du nouvel échelon représenté par la région, mais également les interrelations entre tous ces niveaux. Le changement d'échelle du territoire d'intervention des agences d'urbanisme résulte également de la transformation des modes de vie avec notamment l'étalement urbain qui est devenu, à partir des années 1975, l'un des facteurs principaux de la fabrique du monde urbain contemporain. Ce changement d'échelle est également le fruit d'une complexification des domaines pris en compte pour penser et piloter le développement de l'urbanisation, avec la prise en compte de plus en plus forte et fréquente de tous les types d'espaces, espaces dominés par leur dimension urbaine, dominés par leur dimension naturelle et dominés par leur dimension rurale, considérant que tout espace possède et combine de façon plus ou moins particulière ces trois dimensions. L'évolution du territoire des agences d'urbanisme résulte du complexe de toutes ces transformations.

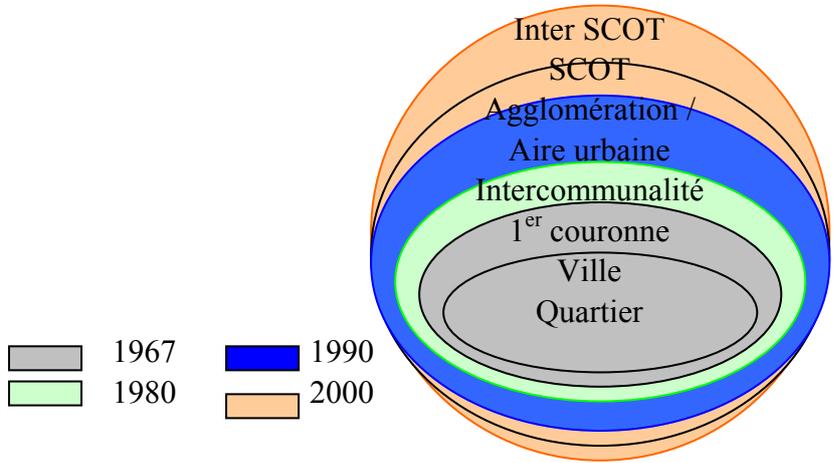
Rappelons que pour la première période correspondant aux années 1960-70, l'objectif politique était de maîtriser le développement urbain via la production de documents d'urbanisme, correspondant aux missions des agences. Leur aire d'intervention correspond à tous les niveaux des espaces densément habités, du quartier à la première couronne.

La seconde période, qui correspond à l'amplification de l'étalement urbain, est tout d'abord marquée par un changement de partenariat. Désormais, ce sont les collectivités locales qui sont compétentes en matière de politique d'aménagement urbain. Pour répondre à cette nouvelle situation, les agences élargissent leur champ d'intervention à l'échelle intercommunale. Elles recrutent un nouveau personnel et leurs missions doivent désormais répondre à des besoins correspondant au milieu local.

C'est à partir des années 1990 que les travaux sur les espaces urbains prennent en compte de façon plus marquée différents types d'espaces, comme les espaces ruraux, les espaces marqués par une dimension naturelle ou pseudo-naturelle plus ou moins forte. Par conséquent, le territoire d'intervention s'élargit de l'agglomération à l'aire urbaine. Pour répondre à ces nouvelles exigences, l'agence se dote de nouvelles compétences, urbanistes, géographes, informaticiens, etc. Durant cette période, elle renforce un dispositif organisationnel fondé sur la notion d'équipes formées par projet. Enfin, son partenariat se développe en intégrant les communautés urbaines, les communautés rurales, etc., les CCI, l'INSEE.

Enfin, la période actuelle est marquée par une redéfinition des outils de planification. Les agences d'urbanisme ont été juridiquement légitimées. Ces mutations engendrent un élargissement du partenariat associant tous les acteurs de l'aménagement du territoire, des services de l'Etat aux associations de quartiers, avec une volonté de renforcer la démocratie

participative. L'aire d'intervention en matière de planification urbaine devient le SCOT et même l'inter-SCOT. Cette évolution nécessite l'appel à de nouvelles compétences avec un personnel capable de manager toute une équipe et sa diversité. L'affirmation d'un schéma organisationnel moins hiérarchisé et toujours plus transversal domine.



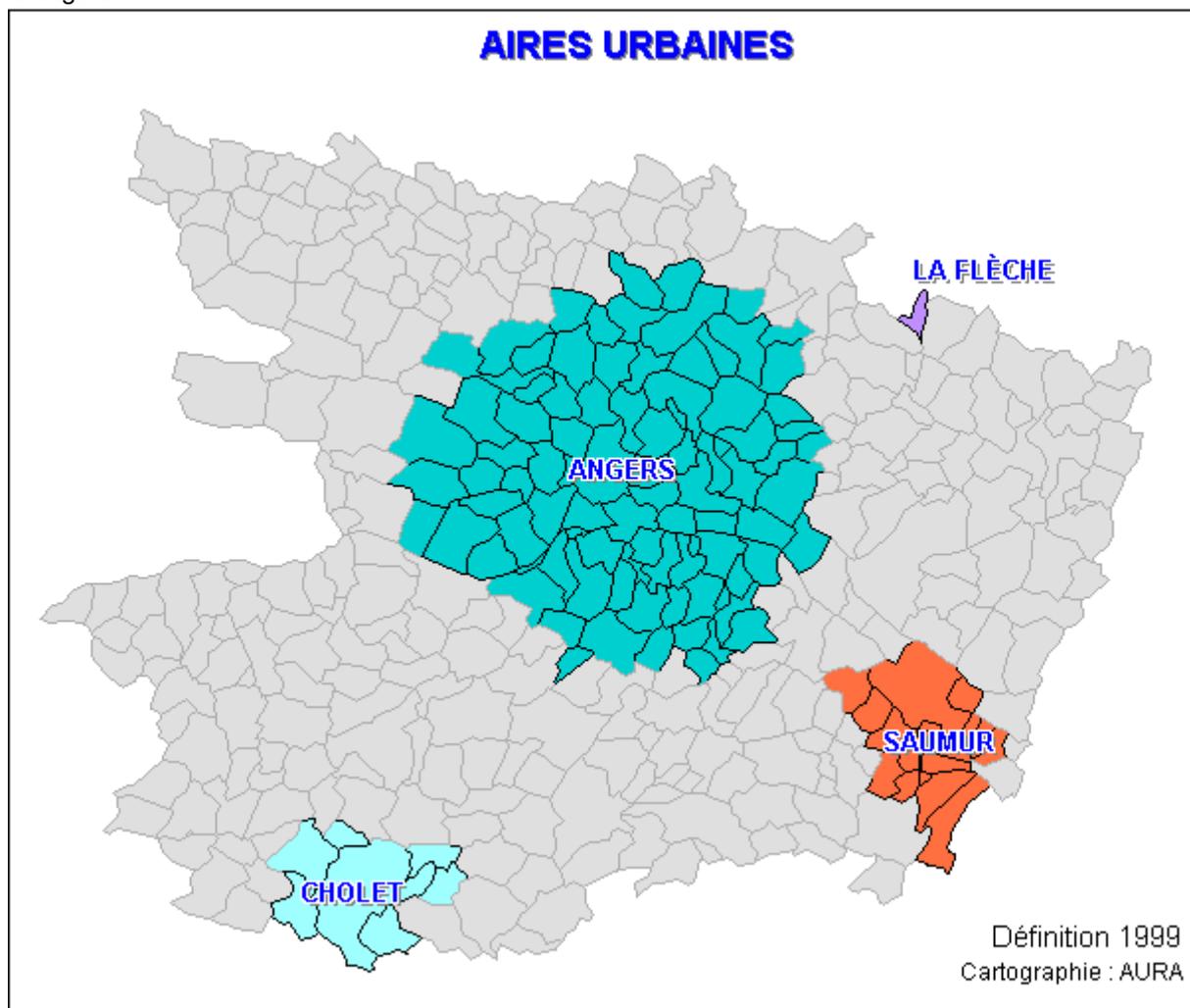
Carte 13: Périmètre des communes adhérentes à l'agence d'urbanisme de Tours en 2003



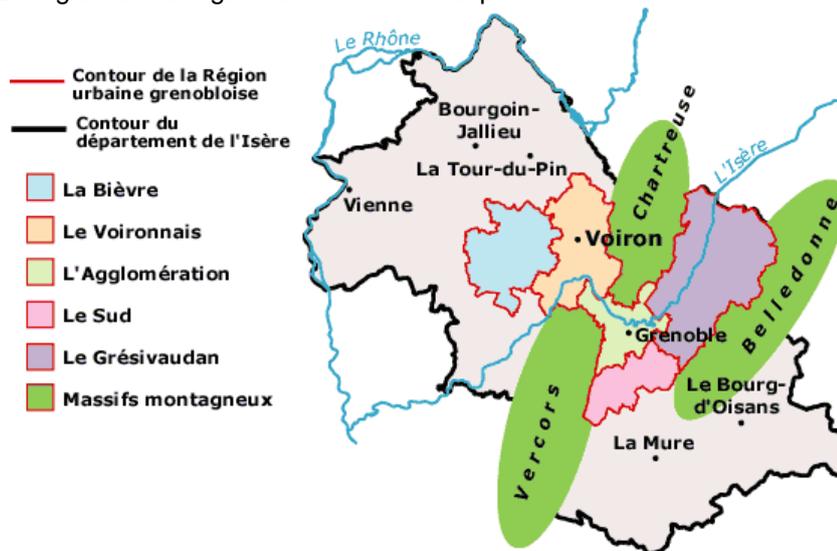
A la création neuf communes adhèrent à l'agence : Tours, Saint Avertin, Saint Cyr sur Loire, Saint Pierre des corps, Chambray les Tours, la Membrolle, Parçay Meslay, Rochecorbon, la Ville aux Dames

En 1969 la commune de Joué les Tours et de la Riche deviennent partenaires. C'est en 1970 que la commune de Fondettes sera intégrée. Puis nous aurons en 1971 la commune de Mettray. En 2000, l'aire urbaine était composée de cinq communautés, soit de 40 communes.

Carte 14: Aire urbaine d'Angers



Carte 15 : La région urbaine grenobloise dans le département de l'Isère



En conclusion, l'aire d'intervention des agences d'urbanisme est la conséquence de l'évolution de son environnement. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire élargissant les champs d'intervention, la prise en compte de préoccupations font que les agences d'urbanisme ont du s'adapter et ouvrir leurs aires d'études. Cette situation s'est mise en place progressivement telle une araignée tissant sa toile. Les agences se sont tout d'abord enracinées localement, puis elles ont étendues leurs aires d'intervention à l'aire urbaine

V - Conclusion

En conclusion de ce chapitre, nous pouvons considérer que les professionnels des agences d'urbanisme sont acteurs de la définition et de la mise en œuvre des politiques urbaines et territoriales. Les agences occupent une position d'interface entre la conception de ces politiques et leur mise en œuvre. C'est ainsi que la définition des postes des agents et la transformation des métiers sont bien liés à ces politiques comme à leur évolution. Les agences et leur personnel peuvent être considérés comme partenaires dans l'aide à la conception de ces politiques, du moins leur Fédération pour la dimension nationale de ces politiques, même si leur activité première est la mise en œuvre, l'exécution de ces politiques.

L'ensemble du personnel, du directeur aux techniciens, occupent une position de salariés, rattachés aux agences, sachant que les choix d'externalisation ou d'internalisation des activités sont contingents. Sur le plan professionnel, ces salariés occupent une position que l'on peut qualifier de complexe, acteurs parmi d'autres tout en étant très proche de la sphère politique par leur rôle d'aide à la décision. Ces considérations conduisent à caractériser leur place par une situation de tension sur différents plans. Et ce sont ces différentes tensions qui peuvent éclairer leur position.

Sur le plan du statut et des missions, de la direction aux chargés d'études, ces professionnels sont en position de cadre. Le niveau de recrutement, la négociation engagée à l'occasion de celui-ci, l'autonomie accordée dans le cadre des missions définies de manière générale, les formes d'engagement, la référence à l'efficacité, la loyauté à l'égard de l'institution, etc., attestent de cette situation. Pour une part, la fonction occupée est associée à un poste de responsabilité, mais elle se situe plus souvent dans un organigramme dit fonctionnel. Il est intéressant d'observer cette dimension de l'organisation, dans la mesure où, manifestement, les schémas organisationnels font l'objet d'une réflexion pour intégrer les logiques de l'action publique contemporaine.

Le statut des agences d'urbanisme leur confère une position d'autonomie relative par rapport aux autorités publiques, tout en étant pilotés par ces autorités, membres de leur association.

La structuration, la hiérarchie professionnelle des agences paraît un principe d'organisation prépondérant. La formalisation des modes de coopération se traduit par la systématisation de l'équipe projet. La mise en perspective des différentes logiques organisationnelles est utile, dans la mesure où elle permet de resituer les différentes positions.

Les caractéristiques de la position professionnelle peuvent être identifiées dans plusieurs cadres. Sur le plan organisationnel, la ligne hiérarchique est courte. Elle se traduit par un organigramme en « râteau », comprenant une direction et des chargés d'études. Cette organisation est référée à une « administration de mission ». Trois conséquences : les professionnels sont seuls tout en ayant besoin des autres pour travailler, et la coopération est le principal mode de régulation. D'où l'importance des relations professionnelles pour exercer précisément la mission confiée. A l'intérieur de l'agence, les coopérations professionnelles peuvent être très encadrées. A l'externe, elles se traduisent par le développement de relations placées sous le registre du partenariat. Le chargé d'études ne peut pas faire seul. Il doit susciter la coopération des autres et mobiliser les différentes ressources qui peuvent concourir à la réalisation d'une opération donnée. L'investissement dans les

relations professionnelles constitue donc une part importante du travail. La dimension relationnelle est particulièrement soulignée.

Pour une part, l'activité est définie à partir de ces relations. Il est fréquemment question d'une activité qui consiste à « faire du lien », c'est-à-dire à être en relation avec d'autres, mais aussi à mettre en relation. Les termes les plus fréquents sont ceux de facilitateur, d'interface, etc. Ils servent à caractériser leur position professionnelle. Le temps de définition et d'expérimentation d'une politique montre à ce titre les compromis opérés entre l'assistance technique (projet), l'animation à travers des instances de participation et de délibération (civique) et des éléments de connaissance pour étayer les débats, et in fine, la mise en forme des accords à travers un document conventionnel (administratif).

Ces observations conduisent à une question et à trois remarques. L'analyse conduit à se demander si les professionnels des agences sont dans une position d'interface ou s'ils ne sont pas, plutôt, dans une position de compromis. La première remarque tient dans le caractère central du registre administratif. Manifestement, ce registre est dévalorisé, repoussé. Il est intéressant de constater qu'il est évacué dans l'argumentaire visant à une professionnalisation. La deuxième remarque vient à considérer que sur le plan professionnel, il s'agit d'une poly-activité. Il semble vain de rechercher un « cœur de métier ». Il paraît préférable de raisonner en termes de combinaisons, et de penser qu'en fonction des combinaisons les professionnels ne font pas la même chose. Ce qui conduit à la troisième et dernière remarque, à savoir la segmentation professionnelle. Les professionnels observés font des choses différentes, dans des perspectives différentes, sous des appellations parfois similaires. Pour caractériser les figures professionnelles, il est apparu nécessaire de cultiver l'hypothèse d'une segmentation professionnelle, d'un ensemble diversifié, en considérant que si ces postes diffusaient largement dans les organisations publiques, ils recouvrent des profils très différents sur le plan de la qualification, des trajectoires, des activités réalisées.

La position du professionnel au sein des agences au regard de la pluridisciplinarité de son activité permet d'observer la définition floue de son métier, ce qui facilite sa dimension évolutive. L'absence de reconnaissance du métier d'urbaniste, du moins de la difficulté à établir une corporation inscrite dans un schéma clair de formation, rend compte de la difficulté à définir ces métiers des agences du fait de leur caractère pluridisciplinaire et des mutations de compétences qui leur est demandé répondant souvent à un besoin du « territoire », d'où l'indépendance et la souplesse dans ces structures.

Globalement, nous pouvons relever trois types d'agence au regard de ces évolutions. Dans les années 1967, nous pouvons nommer ces agences : « agence de planification ». Car le rôle premier de ces structures était d'élaborer les documents d'urbanisme. Elles correspondent à une première génération d'agence, où le métier s'apprenait sur le « tas », et les premières embauches correspondaient à des architectes ou des anciens des GEP.

Dans les années 1980-1990, nous avons les « agences de développement économique ». Cette période correspond au premier grand changement, dans tous les sens du terme, pour ces structures. Cette période correspond à une deuxième génération d'agences d'urbanisme travaillant en collaboration avec les services de développement. L'intercommunalité devient le support de la création de ces organismes. C'est également la

mise en place d'une nouvelle typologie organisationnelle basée sur la notion d'équipe de projet. Et enfin, la dernière génération d'agence nommée « agence managers de réseaux » et correspond à notre époque. Dans le contexte modifié par les nouvelles lois que sont les lois Chevènement, Voynet et SRU, le législateur a mis en place de nouveaux outils tels que le SCoT et le PLU. Ces nouveaux outils génèrent de nouveaux besoins sur le plan des ressources humaines et des compétences. Ces nouvelles mutations impliquent de nouvelles orientations pour les agences d'urbanisme qui doivent désormais être tourné vers le développement durable et la prospective.

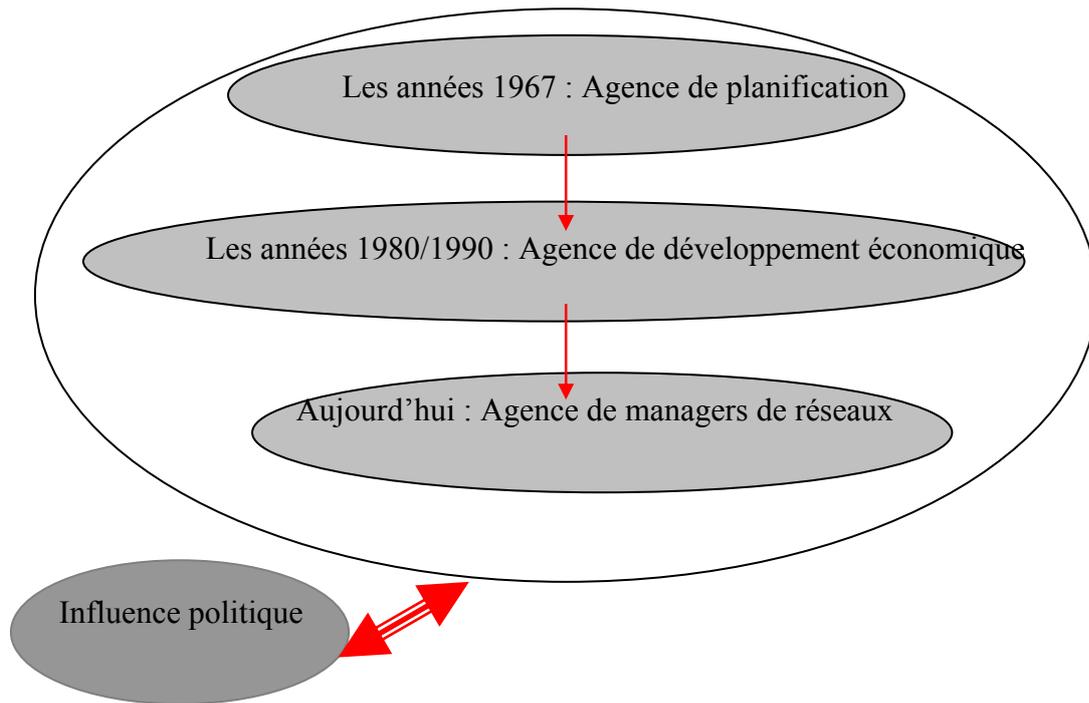


Schéma n°33: Trajectoire professionnelle des agences d'urbanisme

L'ensemble des indicateurs utilisés nous conduit à constater les interdépendances de ces trois périodes, conséquence de l'évolution de leur environnement. L'élargissement de l'aire d'intervention suppose une ouverture du partenariat, des compétences moins spécifiques et plus larges, sollicitant une organisation plus transversale. Comme nous avons pu le constater l'évolution de ces structures s'est faite progressivement, obligeant la structure à se repositionner.

D'autre part, nous constatons que la position des agences d'urbanisme est relativement difficile. Elles se situent dans une relation de coopération conflit, du fait du poids important du partenariat extérieur. Cette difficulté vient conforter le fait qu'aujourd'hui les agences sont marquées par le management de réseaux.