



**HAL**  
open science

## Les agences d'urbanisme en France métropolitaine : des outils évolutifs ?

Yasmine Bendjador

► **To cite this version:**

Yasmine Bendjador. Les agences d'urbanisme en France métropolitaine : des outils évolutifs ?. Géographie. Université François Rabelais - Tours, 2007. Français. NNT: . tel-00235072

**HAL Id: tel-00235072**

**<https://theses.hal.science/tel-00235072>**

Submitted on 4 Feb 2008

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



UNIVERSITE FRANCOIS RABELAIS  
TOURS

Ecole Doctorale : Sciences de l'homme et  
de la société

Année Universitaire : 2007

**THESE POUR OBTENIR LE GRADE DE  
DOCTEUR DE L'UNIVERSITE DE TOURS**

Discipline : Aménagement de l'espace et urbain  
(24<sup>ème</sup> section)

présentée et soutenue publiquement

par :  
Mademoiselle Yasmine Bendjador

Le 3 décembre 2007

**TITRE**

« Les agences d'urbanisme en France métropolitaine : des outils évolutifs ? »

Directeur de thèse :

- Monsieur le Professeur Serge THIBAUT

**JURY :**

NOM :	Prénom	Qualité	Lieu d'exercice
Zimmermann	Monique	Professeur	Lyon
Goze	Maurice	Professeur	Bordeaux
Thibault	Serge	Professeur	Tours
Roy	Jean philippe	Maître de conférence	Tours
Belliot	Marcel	Délégué général de la FNAU	Paris
Dupriez	Luc	Adjoint au directeur du tourisme	Paris

# Sommaire

**Remerciement** Page 12

**Introduction** Page 14

**1<sup>er</sup> partie :**  
**« Le triptyque : Etat – Collectivités territoriales  
– Agences d’urbanisme »**  
Page 18

**Chapitre I : « Un contexte évolutif »**  
Page 20

**I - Evolution des politiques urbaines : De la Loi d’Orientation  
Foncière à la loi de Solidarité et de Renouveau Urbain**  
Page 20

**I. 1- Les années 60 : La Loi d’Orientation Foncière**

*I.1-1- Un urbanisme opérationnel*

*I.1-1-a- Une volonté progressive.*

*I.1-1-b- La réglementation des opérations d’urbanisme.*

*I.1-1-c- L’évolution de la réglementation de l’urbanisme.*

*I.1-2- L’apparition d’un urbanisme prospectif*

*I.1-2-a- La Loi d’Orientation Foncière.*

*I.1-2-b- Les dérivées de la Loi d’Orientation Foncière.*

*I.1-2-c- Un urbanisme qualitatif.*

**I. 2- Les années 80 : le tournant de la décentralisation**

*I. 2- 1- Les lois de décentralisation*

*I. 2- 1- a- L’aménagement du territoire en déroute.*

*I. 2- 1- b- Transfert de compétences.*

### ***I. 2- 2- Bilan de la décentralisation***

*I. 2- 2- a- La contractualisation.*

*I. 2- 2- b- De nouvelles règles du jeu.*

### **I. 3- Les années 90 : De nouveaux champs émergents**

#### ***I. 3-1- Redéfinition des objectifs***

*I. 3-1-a- Un nouveau contexte politique d'aménagement du territoire.*

*I. 3-1-b- La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995.*

*I. 3-1-c- La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 (LOADDT)).*

#### ***I. 3-2- Redéfinition des instruments***

*I. 3-2-a- Un nouveau cadre juridique.*

*I. 3-2-b- Les instruments financiers.*

*I. 3-2-c- Les services publics au service de l'aménagement du territoire*

### **I. 4- La période contemporaine**

#### ***I. 4-1- La loi de solidarité et de renouvellement urbain du 13 décembre 2000***

*I. 4-1- a- Les fondements du projet de loi.*

*I. 4-1- b- Les principes de la loi SRU.*

*I. 4-1- c- Redéfinition des instruments*

*I. 4-1- d- Les grands changements induits par cette législation*

*I. 4-1- e- Les effets de la loi sur les études urbaines et les pratiques professionnelles.*

#### ***I. 4-2- La loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003<sup>1</sup>***

*I. 4-2-a- L'objet de la loi urbanisme et habitat.*

*I. 4-2-b- Les principales modifications.*

## **II - Evolution des collectivités territoriales : De l'origine des collectivités locales à l'acte II de la décentralisation**

Page 59

### **II. 1- L'origine des collectivités territoriales**

#### ***II. 1- 1- L'histoire des collectivités territoriales***

*II. 1- 1-a- Décentralisation et centralisation en 1789 et 1830.*

*II. 1- 1-b- Naissance de la démocratie locale de 1830 à 1944.*

*II. 1- 1-c- Incertitudes entre 1944 et 1981.*

#### ***II. 1- 2- L'état civil des collectivités territoriales***

*II. 1- 2- a- Le nom des collectivités territoriales.*

- II. 1- 2- b- Le territoire des collectivités territoriales.*
- II. 1- 2- c- La population des collectivités territoriales.*
- II. 1- 2- d- Le rôle et les actions des collectivités territoriales.*

## **II. 2 - Les années 70 : une nécessaire coopération**

### ***II. 2 - 1- L'essor de la régionalisation***

- II. 2 - 1-a- Echec de la régionalisation de 1969. II. 2 - 1-b- La réforme régionale de 1972.*
- II. 2 - 1-b- La réforme régionale de 1972*

### ***II. 2 - 2- Le nécessaire regroupement des collectivités territoriales***

- II. 2 - 2- a- Coopération communale.*
- II. 2 - 2- b- Coopération interrégionale.*

### ***II. 2 - 3- Financement des collectivités locales***

## **II. 3- Les années 80 : la décentralisation**

### ***II. 3-1- Les collectivités territoriales depuis 1982***

- II. 3-1- a- Les réformes entre 1982 et 1986.*
- II. 3-1- b- La pause de 1986.*
- II. 3-1- c- La codification du droit des collectivités territoriales.*

### ***II. 3-2- L'action des collectivités territoriales***

- II. 3-2-a- Répartition des compétences.*
- II. 3-2-b- Les moyens des collectivités territoriales.*

## **II. 4- La période contemporaine**

### ***II. 4- 1- La décentralisation au gré de l'alternance politique de 1986 à 2002***

- II. 4- 1- a- La recherche d'une harmonisation des compétences.*
- II. 4- 1- b- Le second « souffle ».*
- II. 4- 1- c- Les aménagements ponctuels.*

### ***II. 4- 2- La révision constitutionnelle du 28 mars 2003***

- II. 4- 2- a- Explication de cette modification.*
- II. 4- 2- b- La loi constitutionnelle du 28 mars 2003.*

## **III – Conclusion**

Page 110

## **Chapitre II : « Détermination du panel d'observation »**

Page 112

## **I. Agence d'urbanisme : Origine et fondements**

Page 112

## **I. 1- Elément historique des agences d'urbanisme**

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

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

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

## **I. 2- Finalités des agences d'urbanisme**

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

*I. 2- 1 a- Définition*

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

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

*I. 2- 2 a- Leur rôle*

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

*I. 2- 2 c- Structure de concertation*

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

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

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

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

## **I. 3- Une structure particulière**

## **I. 4- Un acteur incontournable**

# **II. Détermination d'un panel d'observation**

Page 149

## **II. 1- Les entretiens, premier panel**

### **II.2- traitement des données**

*II.2- 1- Personnel des agences d'urbanisme*

*II.2- 2- Population des collectivités adhérentes*

*II.2-3- Budget des agences d'urbanisme*

*II.2-4- Subvention de l'Etat*

*II.2-5- Communauté de communes et communauté d'agglomération*

### **II.3- Croisement des indicateurs**

*II.3- 1 Détermination de la classe par la fréquence*

*II.3- 1-a La fréquence*

*II.3- 1-b Classement des agences par indicateur*

*II.3- 2- Analyse en composante principale*

### **III. Un panel d'observation : un indicateur d'évolution**

Page 189

#### **III. 1- Analyse comparative**

*III. 1- 1- Opposition des données chiffrées et relevant du discours*

*III. 1- 2- Un panel évolutif*

#### **III. 2- Les difficultés rencontrées**

*III. 2- 1- Les obstacles*

*III. 2- 2- Des agences d'urbanisme non observables*

### **IV – Conclusion**

Page 192

## **2<sup>ème</sup> partie : Etude de l'évolution des agences d'urbanisme**

Page 194

### **Chapitre I : Histoire et évolution des agences : leur point de vue**

Page 197

#### **I - Principaux éléments de l'urbanisme français contemporain**

Page 197

**I-1- 1950-1960**

**I-2- 1960-1980**

**I-3- Période actuelle**

**I-4- Les outils contemporains de l'urbanisme**

#### **II- Histoire des agences : leur point de vue**

Page 202

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

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

**II-3- Historique de l'agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours**

- II-4- Historique de l'agence d'urbanisme Bordeaux métropole aquitaine**
- II-5- Historique de l'agence d'urbanisme de la région Angevine**
- II-6- Histoire de l'agence d'urbanisme et de développement intercommunale de l'agglomération Rennaise**
- II-7- Histoire de l'agence d'urbanisme de développement et d'aménagement de la région Troyenne:**
- II-8- Histoire de l'agence d'urbanisme de l'agglomération Orléanaise**
- II-9- Histoire de la fédération nationale des agences d'urbanisme**
- II-10- Histoire de l'agence d'urbanisme du pays d'Aix**
- II-11- Histoire de l'agence d'études urbaines de la région Nantaise**
- II-12- Histoire de l'agence d'urbanisme et de développement de la région Nîmoise**
- II-13- Histoire de l'agence de développement et urbanisme de Lille métropole**
- II-14- Histoire de l'agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre Dunkerque**
- II-15- Histoire de l'agence d'urbanisme et de développement Clermont Métropole**
- II-16- Histoire de l'agence d'urbanisme d'Adour Pyrénées**

### **III Conclusion**

Page 241

## **Chapitre II : Analyse par indicateurs de l'évolution des agences d'urbanisme**

Page 243

### **I. Les outils de l'analyse : 6 problématiques urbaines, 4 périodes, 3 catégories d'indicateurs**

Page 243

**I – 1- Six grandes problématiques urbaines.**

**I – 2 Quatre périodes**

**I-3 Trois catégories d'indicateurs**

### **II- L'intérieur de l'organisation : mutations**

Page 249



## **II- 1- Les compétences évolutives des agences d'urbanisme**

*II- 1- 1- Des compétences pluridisciplinaires*

*II- 1- 2- Les missions de la structure*

*II- 1- 3- Des missions plus établies*

*II- 1- 4- De nouvelles orientations*

## **II- 2- Le financement des agences d'urbanisme**

## **II- 3- La structure organisationnelle des agences d'urbanisme**

*II- 3- 1- Effectifs*

*II- 3- 2- Un schéma organisationnel*

*II- 3- 2- a- L'organisation*

*II- 3- 2- b- Les modes de coopérations*

*II- 3- 3- Le statut*

*II- 3- 3- a- Le statut des agences*

*II- 3- 3- b - La statut du personnel*

## **II- 4- Les métiers des agences d'urbanisme**

*II- 4- 1 – La présentation professionnelle*

*II- 4- 2 – Les trajectoires professionnelles*

*II- 4- 2 – a- Le premier poste*

*II- 4- 2 – b- Une trajectoire évolutive*

*II- 4- 2 – c- Un changement d'orientation*

*II- 4- 3- La dichotomie du registre d'activités*

*II- 4- 3- a- Les registres d'activité*

*II- 4- 3- b- Identification des registres d'activité*

*II- 4- 4- La définition professionnelle*

*II- 4- 4- a- Une définition en négatif*

*II- 4- 4- b- Interface*

## **III- L'extérieur de l'organisation : un environnement évolutif**

Page 299

### **III-1- Les partenaires :**

*III-1-1- Les collectifs professionnels*

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

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

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

*III-1-2- Les partenaires*

**III-2- Géographie des agences d'urbanisme**

**IV - L'espace de l'organisation**

Page 310

**V - Conclusion**

Page 314

**3<sup>ème</sup> partie : « Les agences d'urbanisme aujourd'hui »**

Page 317

**Chapitre I : Le concept développement durable et les agences d'urbanisme**

Page 319

**I - Le concept de développement durable**

Page 319

**I-1- Origine du développement durable**

*I-1-1-Historique de la notion de développement durable*

*I-1-2- Définition du développement durable*

**I-2- Les outils développés**

*I-2-1- Généralités :*

*I-2-2- La loi Solidarité et Renouvellement Urbain : une boîte à outil*

*I-2-2-a- Du SDAU au SCoT*

*I-2-2-b- Du Plan d'Occupation des Sols au Plan Local d'Urbanisme*

**II- Le positionnement des agences d'urbanisme face au développement durable**

Page 332

## **II-1- Rôle des agences d'urbanisme**

*II-1-1- La définition d'une agence d'urbanisme*

*II-1-2- La vocation d'une agence d'urbanisme*

## **II-2- En quoi les agences d'urbanisme peuvent-elles être des acteurs du développement durable**

*II-2-1- Pourquoi un acteur du développement durable ?*

*II-2-2- Des outils opérationnels au service du développement durable*

## **III - Conclusion**

Page 339

## **Chapitre II : « Implication des agences d'urbanisme »**

Page 340

### **I – Les agences d'urbanisme : Acteurs d'une planification urbaine durable ?**

Page 340

#### **I-1- Méthode d'analyse**

**I-1- 1-Dimensions observées**

*I-1-2- Agences étudiées*

#### **I-2- Les agences d'urbanisme : développeur d'une ville durable**

*I-2-1- Les observatoires*

*I-2-1-a- Les observatoires par agence*

*I-2-1-b- Analyse comparée*

*I-2-2. Les productions des agences*

*I-2-2-a- Vision globale des productions d'agence*

*I-2-2-b. Exemples de productions spécifiques liées au développement durable*

*I-2-3- . Les métiers*

*I-2-3-a- Emergence et construction des métiers*

*I-2-3-b. Déplacements et enjeux*

*I-2-4- Analyse discursive*

*I-2-4-a- Résultats des entretiens menés avec monsieur Lusson et monsieur Brégnac de l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise*

*I-2-4-b. Résultats de l'entretien mené avec Madame Delevallé, documentaliste de l'agence d'urbanisme de Lille*

*I-2-4-c- L'agence d'urbanisme de la région Grenobloise*  
*I-2-4-d- Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Bonacorsi, directeur de l'agence d'urbanisme de Tours*  
*I-2-4-e. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Cuillier, directeur de l'agence d'urbanisme de Bordeaux*  
*I-2-4-f. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Lesort, directeur de l'agence d'urbanisme d'Angers*  
*I-2-4-g. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Givord, directeur de l'agence d'urbanisme de Rennes*  
*I-2-4-h. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Vergriette, directeur de l'agence d'urbanisme de Dunkerque*  
*I-2-4-i. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Sol, directeur de l'agence d'urbanisme de Troyes*  
*I-2-4-j. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Margueritte, directeur de l'agence d'urbanisme d'Orléans*  
*I-2-4-k. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Vaillant directeur de l'agence d'urbanisme d'Aix-en-Provence*  
*I-2-4-l. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Pailloux, directeur de l'agence d'urbanisme de Nantes*  
*I-2-4-m. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Musslin, directeur de l'agence d'urbanisme de Nîmes*  
*I-2-4-n- Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Schwartzmann, directeur de l'agence d'urbanisme de Clermont-Ferrand*

## **II – L’inscription du développement durable dans les documents d’urbanisme : le cas de l’agence d’urbanisme de l’agglomération de Tours**

Page 375

### **II-1- Méthodologie**

### **II-2- Etudes des documents de planification : POS/PLU**

## **III- Conclusion**

Page 394

## **Conclusion générale**

Page 396

## Remerciement

Les recherches, les lectures, les synthèses, la réflexion et la rédaction investies dans l'élaboration de cette thèse, ont constitué une expérience très enrichissante, un acquis inestimable et un moment important de notre vie inestimable.

A cet égard, nous adressons notre profonde et fidèle gratitude à Monsieur Serge Thibault, Directeur de thèse, et à l'ensemble du corps enseignant, pour nous avoir autorisé à effectuer ce travail, pour les conseils qu'ils ont bien voulu nous donner et pour l'enseignement qu'ils nous ont prodigué.

Nous avons également été sensibles à la bienveillance de quelques autres personnes. Leur assistance particulièrement efficiente nous a permis d'accéder à une documentation abondante et à l'information nécessaire en pareil cas. En conséquence, nous adressons nos plus vifs remerciements à :

- Monsieur Belliot / Délégué général de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
- Monsieur Bonacorsi / Directeur de l'Agence d'urbanisme de Tours
- Monsieur Margueritte/ Directeur de l'Agence d'urbanisme d'Orléans
- Monsieur Lesort / Directeur de l'Agence d'urbanisme d'Angers
- Monsieur Ph. Sol / ancien Directeur de l'Agence d'urbanisme de Troyes
- Monsieur Brégnac / ancien Directeur de l'Agence d'urbanisme de Lyon
- Monsieur J. Vaillant / Directeur de l'Agence Agence d'urbanisme d'Aix en Provence
- Monsieur L. Givord / Directeur de l'Agence Agence d'urbanisme de Rennes
- Monsieur D. Musslin / ancien Directeur de l'Agence d'urbanisme de Nîmes
- Monsieur Cuillier / Directeur de l'Agence d'urbanisme de Bordeaux
- Monsieur Pailloux / Directeur de l'Agence d'urbanisme de Nantes
- Monsieur Lusson / ancien délégué général de la FNAU
- Monsieur Royer / ancien maire de la ville de Tours et président de l'agence d'urbanisme de Tours
- Monsieur Drouin / ancien directeur de l'atelier d'urbanisme de la ville de Tours
- Monsieur Vergriette/ directeur de l'agence d'urbanisme de Dunkerque
- Madame Delevallé / Agence de développement et d'urbanisme de Lille métropole
- Madame Narel-Challot /Agence d'urbanisme d'Adour Pyrenées
- Madame Julien /Agence d'urbanisme de Tours
- Monsieur D. Caudron / ancien de l'agence d'urbanisme de Tours / urbaniste - chef de projet SCoT
- Monsieur Pierre Guyot / agence d'urbanisme d'Orléans
- Madame Valérie Palacio/ agence d'urbanisme d'Orléans
- Monsieur Michel Dardenne / agence d'urbanisme d'Orléans
- Monsieur Boulidard / Agence d'urbanisme d'Angers/Chargé d'études principal, Habitat, politiques de la ville

- Madame Poupinot / Agence d'urbanisme d'Angers / secrétaire générale – directrice d'études aménagement et politique durable
- Madame Barnezet /Agence d'urbanisme de Grenoble
- L'agence de Clermont-Ferrand

Mais également, mon laboratoire de recherche « Ville Société et Territoire » m'ayant soutenue tout au long de ce travail et pour m'avoir associé à diverses études enrichissant ma propre recherche tout en me faisant partager l'esprit d'une équipe de recherche sur un projet.

Depuis une quarantaine d'années, les agences d'urbanisme accompagnent le développement des agglomérations françaises, dans le cadre de l'évolution des politiques publiques d'urbanisme. Dans les années 1970, nous pouvions dénombrer une vingtaine d'agences d'urbanisme en France, en l'an 2000 plus d'une quarantaine. Les agences d'urbanisme sont présentes dans la plupart des grandes aires urbaines métropolitaines et d'Outre-mer. Nous pouvons supposer l'existence d'une soixantaine d'agences vers 2010, actuellement quatorze projets d'agences étant à l'étude. L'origine des agences d'urbanisme se fonde sur la Loi d'Orientation Foncière du 30 décembre 1967. Celle-ci va traduire la volonté de l'Etat d'associer les collectivités locales à l'élaboration des documents de planification, aux politiques de développement des agglomérations.

Le choix de ce sujet de recherche fut motivé en grande partie par une pérennité certaine de l'outil "agence d'urbanisme" et par le peu d'écrits et de recherche sur ces organismes. La durabilité de ces structures tend à conforter l'idée que les agences d'urbanisme sont des acteurs importants, et sans doutes nécessaires au développement local.

Comme le souligne A. Touraine dans son ouvrage « La production de la société »<sup>1</sup>, les agences en tant qu'organisation se distinguent des administrations et des entreprises. En effet, elles ne constituent pas des administrations rattachées directement à une ou plusieurs collectivités locales, puisqu'elles sont soumises au régime associatif de la loi 1901. Ce sont des organisations à but non lucratif, ce qui les distingue des entreprises et des bureaux d'études. Avec les agences, nous sommes en face d'un type d'organisation s'inscrivant dans la durée, relevant d'un modèle atypique, association semi-publique, influente à l'échelle nationale et actrice locale dans le cadre du développement des agglomérations et des territoires. L'accroissement du nombre de ces structures et leur adaptabilité à leur milieu d'intervention, en font nécessairement des acteurs importants et sans doute incontournables pour le développement local.

L'hypothèse qui fonde cette recherche est que l'histoire de ces agences de leur création jusqu'à ce jour, se structure essentiellement à partir de trois, voire quatre, périodes. Elles dessinent une évolution pour laquelle, les agences sont devenues en règle générale plus un outil des collectivités locales que l'outil de la politique de l'Etat. La première période, de 1962 à 1982, inclut la création de ces agences par la Loi d'Orientation Foncière de 1967. Celle-ci formalise la planification urbaine et initie la création d'un nouvel outil : "les agences d'urbanisme". Ces structures naissent, se développent tout en se positionnant comme interface entre l'Etat et les collectivités locales. Elles constituent ainsi un lieu de rencontre entre ces deux instances. Cette première période est marquée par une forte volonté de maîtrise des espaces, grâce à un processus de planification. Celui-ci va permettre l'établissement des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme et des Plans d'Occupation des Sols. Durant cette première période, les agences étaient créées sur le même modèle et devaient assurer des missions quasiment identiques, liées à la nouvelle planification urbaine.

---

<sup>1</sup> Alain Touraine – « La production de la société » - collection sociologie – éd. Du Seuil – Paris – 4<sup>e</sup> TR 1973 – 542 pages.

La période qui va de 1982 à 1999, soit presque deux décennies, débute avec les lois de décentralisation. Elles ont accentué l'autonomie des agglomérations en matière d'urbanisme, tout en étant encadrées par le droit de l'urbanisme. Cela a eu pour conséquence d'obliger les agences à redéfinir leurs missions. Ce fut une période de transition, parfois d'incertitude quant à leur devenir. Avec la décentralisation, nous pouvons faire l'hypothèse que cette seconde période correspond à un enracinement plus local des agences sans que pour autant, elles soient toutes distinctes les unes des autres en termes d'organisation et de missions. Elles disposent de caractères communs tout en présentant des caractères spécifiques. L'étude de cette période nous a conduit à la subdiviser en deux sous périodes distinctes. La première correspond à l'application et à la mise en œuvre des lois de décentralisation. La seconde, qui correspond à la décennie quatre-vingt-dix, fut marquée par une pause en matière de politique d'aménagement du territoire.

La quatrième période va de la fin des années quatre-vingt-dix à nos jours. En matière d'aménagement, elle est fortement marquée par les lois Voynet, Chevènement, la loi Solidarité Renouvellement Urbain et la Loi Urbanisme et Habitat<sup>2</sup>. Cette dernière donne une nouvelle légitimité juridique aux agences d'urbanisme, en redéfinissant leurs missions et en les inscrivant au sein du code de l'urbanisme. Cette mutation des agences d'urbanisme correspond en outre à une période fortement marquée par les préoccupations en matière de développement durable

A partir de cette hypothèse générale, qui correspond à un processus de transformation et d'adaptation des agences à des finalités et un contexte changeants, l'objectif de la recherche est double.

- Tout d'abord, elle vise à rendre intelligible ce processus de transformation, en considérant que ces structures représentent un milieu rendant compte de l'évolution des problématiques urbaines et territoriales. Ce processus associe le maintien d'un ensemble de caractères communs à l'ensemble des agences, issues d'un même modèle, à des spécificités propres à chaque agence et qui rendent compte du rôle assuré par les collectivités locales en matière d'aménagement du territoire et de leur territoire. Cette thèse vise donc à identifier ces caractères communs et spécifiques, qui les différencient en fonction de l'orientation des politiques publiques locales et nationales en matière d'urbanisme.

- En complément, cette recherche vise à définir si les agences d'urbanisme sont des acteurs engagés dans la construction des dimensions stratégiques et opérationnelles du développement durable, orientation qui devrait imprimer aujourd'hui toute politique d'aménagement du territoire. A la différence des orientations antérieures, la mise en œuvre du développement durable ne correspond pas seulement à l'application de modèles établis, mais correspond tout d'abord à leur conception. C'est à ce titre que nous avons étudié en quoi les agences d'urbanisme participaient de la construction du développement durable.

La présentation des résultats de cette recherche fait l'objet de trois parties. Dans la première partie, nous définissons tout d'abord la base nécessaire pour comprendre le cadre dans lequel cette recherche s'est développée. En effet, l'étude de l'évolution des agences d'urbanisme ne peut être menée sans prendre en compte son environnement, considérant que

---

<sup>2</sup> La Loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 – Loi n°2003-590 publications au JORF du 3 juillet 2003.

Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.



l'Etat, les collectivités territoriales et les agences d'urbanisme constituent le triptyque de base de la planification urbaine française. La présentation de ce cadre de référence s'appuie tout d'abord sur celle des aspects réglementaires et législatifs qui constituent un des éléments fondamentaux de l'existence des agences d'urbanisme, et qui sont engagés dans leur évolution. L'objectif est de bien définir les bases réglementaires de ce qu'est « une agence d'urbanisme », et de prendre en compte le cadre institutionnel dans lequel vont muter les agences, de leur création à nos jours.

L'aménagement du territoire fut pendant de longues années de la compétence exclusive de l'Etat. Désormais cette compétence est partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales. Et comme le domaine d'activité des agences porte sur cet aménagement, le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités n'est pas sans effet sur leur évolution et l'adaptation à leur environnement. Ce transfert nous conduit à prendre nécessairement en compte également l'évolution des collectivités territoriales et plus particulièrement celle des communes qui sont les partenaires, administrateurs des agences d'urbanisme. Aujourd'hui, les principaux partenaires des agences, et bien souvent membres fondateurs, participent à leur gestion. Au niveau local et pour une agence, ces partenaires constituent leur territoire privilégié d'intervention. Après avoir précisé les raisons qui nous ont conduit à travailler sur les agences d'urbanisme, cette première partie, essentiellement consacrée aux aspects contextuels, se termine par la présentation et la justification du panel des agences. Celui-ci a été retenu pour rendre intelligible leur évolution et comment elles s'engagent dans la définition des politiques du développement durable. Rappelons qu'en France, une quarantaine d'agences d'urbanisme peuvent être dénombrées. Notre recherche s'est limitée aux agences métropolitaines pour des raisons géographiques, mais également pour disposer d'un panel représentatif de territoires, certes particuliers, mais tous soumis à des problématiques comparables de part leur appartenance à un même ensemble géographique et politique. D'un point de vue méthodologique, nous définissons les modalités de présélection des organismes observés et du panel définitif.

La deuxième partie traite de l'évolution des agences depuis leur fondation à nos jours. Notre hypothèse de départ supposait que le temps écoulé depuis la création des agences d'urbanisme en 1967 jusqu'à ces dernières années, pouvait se décomposer en quatre grandes périodes. Chacune d'elles est porteuse d'une orientation dominante et à chaque fois spécifique en matière de politique urbaine et caractérise la vie d'une agence, que se soit en terme de mission, d'organisation ou de partenariat. L'objectif de cette partie est de définir ce qui rend les agences d'urbanisme quasiment identiques et ce qui les différencie en fonction de l'orientation des politiques publiques locales et nationales en matière d'urbanisme. La détermination de l'évolution des agences d'urbanisme s'est appuyée sur le choix d'un ensemble d'indicateurs jugés représentatifs. Dans un premier temps, un historique de chacune des agences d'urbanisme sera proposé, émanant pour l'essentiel de représentations discursives. Cette présentation a pour but principal de définir l'enracinement local des agences d'urbanisme. Dans un second temps, le choix des indicateurs permettant de révéler les évolutions de ces outils seront présentés. D'autre part, cette approche par l'histoire va nous permettre d'affirmer notre hypothèse de départ, rendre intelligible le processus d'évolution des agences d'urbanisme en quatre temps, ponctuée d'évènements marquants. Leur histoire est liée à celle de l'espace sur lesquels elles évoluent.

A l'aide de cette approche nous devrions mettre en exergue le processus d'évolution, des agences d'urbanisme. L'idée sera de définir comment les agences d'urbanisme se sont adaptées aux diverses évolutions et comment cela se traduit au sein de ces structures.

Dans un troisième temps, nous observerons comment les agences d'urbanisme sont aujourd'hui engagées dans la définition et la réalisation de la ville durable. De plus, depuis la Loi d'Orientation Foncière de 1967, les agences d'urbanismes sont des acteurs privilégiés de la planification spatiale de la ville. On peut alors avancer comme hypothèse de travail, que ces structures constituent de véritables lieux de fondation des politiques urbaines durables. Aujourd'hui, en France, les pouvoirs publics se sont engagés à intégrer les principes de « durabilité » dans leurs politiques publiques de développement. Le développement durable est au cœur des lois qui encadrent l'organisation et le développement des territoires : la LOADDT, la loi SRU, la loi Urbanisme et Habitat, la loi Chevènement, la LOA (Loi d'Orientation agricole), les lois de décentralisation, une charte de l'environnement (adossée à la Constitution de la Ve République depuis le 1<sup>er</sup> mars 2005). Cet arsenal législatif incite les acteurs territoriaux à réfléchir à de nouvelles pratiques professionnelles et culturelles.

L'objectif sera de définir comment les agences d'urbanisme deviennent des acteurs d'une planification urbaine durable.

Notre analyse va s'établir en deux temps. Pour le premier l'observation est menée à l'échelle de l'ensemble des agences d'urbanisme pour définir comment cet ensemble intègre le concept. Définir le rôle joué par une organisation dans un domaine peut s'avérer compliqué, car elle est à la fois distincte de son environnement social et en même temps plongé dans celui-ci, tout en constituant un élément. Pour traiter la question « En quoi les agences d'urbanisme œuvrent à la définition et à la mise en place du développement durable », deux approches doivent être menées de façon complémentaire. La première consiste à prendre l'agence comme une organisation distincte de son environnement, qui peut alors être étudiée selon les catégories du paradigme systémique. Cet objet d'étude se définit par cinq dimensions que sont : sa structure, son évolution, son fonctionnement, ses finalités et son environnement. Selon cette méthode, chacune de ces dimensions peut être observée afin de rendre compte de la place faite à la thématique du développement durable.

Dans un second temps seront étudiés les productions des agences d'urbanisme, et plus particulièrement les Plans Locaux d'Urbanisme, afin de mettre en avant comment ce concept se traduit au sein de ces documents. De ces deux analyses, nous tenterons de définir comment "l'outil" est amené à évoluer.

Cette analyse devrait nous permettre de démontrer que l'agence d'urbanisme est un acteur important d'hier et d'aujourd'hui, en matière de politique d'aménagement du territoire. L'outil agence se positionne désormais comme interface entre les acteurs du territoire. Désormais les agences d'urbanisme sont au cœur d'une "système" des territoires et doivent à la fois avoir une connaissance pointue de leur périmètre d'intervention et être révélatrices des débats, pour aller vers une construction collective du développement territorial. Cette nouvelle législation implique pour les agences à penser de nouvelles méthodes d'élaboration des projets urbains et des documents d'urbanisme, favorisant parfois des initiatives innovantes.

**1<sup>er</sup> partie**

**« Le triptyque : Etat – Collectivités territoriales –  
Agences d’urbanisme »**

Cette première partie constitue la base nécessaire pour comprendre le cadre dans lequel fut étudiée l'évolution des agences d'urbanisme. En effet, rendre intelligible le processus d'évolution de ces agences ne peut se faire, sans tenir compte de leur environnement. Celui-ci a divers degrés d'incidence sur l'évolution des agences d'urbanisme, d'où la nécessité d'en présenter le cadre. Ce contexte comporte deux domaines principaux qui sont liés, à la fois directement et indirectement, à l'évolution de ces structures.

- Le premier est constitué par la réforme des politiques d'urbanisme. Celle-ci se traduit par une affirmation du volontarisme politique en matière d'aménagement urbain, engendrant une multitude de textes, notamment de la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967 à la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain (SRU) de 2000.

- Le second porte sur l'évolution des compétences des collectivités territoriales, de l'Etat à la commune. Ces deux domaines sont interdépendants dans leur processus d'évolution.

Rappelons que les agences d'urbanisme ont été créées avec la Loi d'Orientation Foncière. Les années mille neuf cent soixante correspondent à une période marquée par le rôle central de l'Etat en matière d'aménagement et d'urbanisme, avec une politique visant essentiellement à aménager l'espace par son équipement en grandes infrastructures. Aujourd'hui, les politiques d'aménagement et d'urbanisme favorisent, par la loi SRU, l'organisation des sociétés urbaines et le renouvellement urbain. De façon schématique, les préoccupations en matière d'aménagement du territoire sont passées de la notion d'équipement à celle de renouvellement urbain et, parallèlement, la notion de gouvernance cohabite avec celle de gouvernement.

Aujourd'hui, on peut considérer que l'Etat, les collectivités territoriales et les agences d'urbanisme constituent le triptyque de base de la planification urbaine.

Le premier chapitre de cette partie est dédié à la présentation de deux partenaires de ce triptyque, qui va constituer le cadre d'observation de notre recherche. Le second chapitre va présenter les agences d'urbanisme et la population observée des agences. Notre étude va être menée non pas sur la totalité des agences d'urbanisme, mais sur un tiers environ de cet ensemble. La seconde partie de ce travail va porter sur l'étude de l'évolution des agences d'urbanisme à partir d'un ensemble d'observations, d'enquêtes, de traitement d'information.

## **Chapitre I : « Un contexte évolutif »**

Les agences d'urbanisme accompagnent le développement des agglomérations françaises depuis une quarantaine d'années tout en restant probablement des organismes peu connus du grand public. Les services extérieurs de l'Etat, comme les Directions Départementales de l'Équipement ainsi que les services municipaux sont plus anciens, et par conséquent mieux connus du grand public.

L'objectif de ce premier chapitre est de présenter le contexte général dans lequel sont situées les agences d'urbanisme. Leurs transformations sont liées à deux évolutions. Dans un premier temps, nous présenterons celle des politiques urbaines, qui sera abordée par ses aspects législatifs. Dans un second temps, nous étudierons l'évolution des compétences des collectivités locales.

### **I - Evolution des politiques urbaines : De la Loi d'Orientation Foncière à la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain**

Pour comprendre le fonctionnement des agences d'urbanisme, il est nécessaire de présenter son environnement, et plus particulièrement son cadre réglementaire. Il constitue un des éléments fondamentaux de son existence et de son processus d'évolution. Un historique législatif sera donc présenté.

L'objectif est de déterminer les bases réglementaires de ce qu'est « une agence d'urbanisme ». Cette représentation va s'articuler autour de quatre grandes phases, relatant l'évolution des politiques en matière d'aménagement du territoire. La finalité de cette présentation est de relater le cadre institutionnel dans lequel vont muter les agences, depuis leur création à nos jours.

#### **I. 1- Les années 60 : La Loi d'Orientation Foncière**

La Loi d'Orientation Foncière (LOF) résulte de préoccupations en matière d'aménagement du territoire, héritées de la période qui fait suite à la seconde guerre mondiale. En effet, il est reconnu que le gouvernement de Vichy a initié la période actuelle d'aménagement du territoire, qui sera alors conçue comme un aménagement planifié des espaces urbains et des localisations industrielles. Après la Seconde guerre mondiale, l'urbanisme réglementaire va faire place à un nouvel urbanisme, « l'urbanisme opérationnel ». Au cours des années soixante, les schémas prospectifs à long terme viennent compléter les plans d'urbanisme réglementaire. Jusqu'en 1967, l'urbanisme, de ses règles à son application, est géré par l'Etat. Avec la LOF, l'urbanisme s'appuie progressivement sur une concertation plus grande, avant de développer une approche plus qualitative.

La politique d'aménagement du territoire a été tout d'abord créée par l'administration centrale, puis par une administration de mission avec la création du Ministère de l'Équipement. Elle traduit une volonté des pouvoirs publics de lutter contre les disparités de développement au sein du territoire.

La suite du texte présente succinctement les diverses procédures législatives qui ont conduit à la Loi d'Orientation Foncière, loi qui a porté la création des agences d'urbanisme. Cette présentation permet de rendre compte des trente années d'application de la LOF.

### *1.1-1- Un urbanisme opérationnel*

L'apparition de règles et de procédures spécifiques en matière d'aménagement du territoire va résulter d'un cheminement progressif, émergent de la volonté et de la nécessité de maîtriser en amont les opérations d'aménagement.

#### *1.1-1-a- Une volonté progressive.*

Avec la réalisation d'équipements publics, l'Etat est toujours intervenu dans le processus d'urbanisation. Mais cet interventionnisme s'appliquait sur des opérations ponctuelles. A la fin de la seconde guerre mondiale, la reconstruction des villes oblige l'Etat à adopter une vision plus globale, matérialisée par le remodelage de quartiers entiers et parfois par le remembrement de propriétés foncières.

La parution de l'ouvrage de Jean-François Gravier<sup>3</sup>, en 1947, contribua à faire prendre conscience de la nécessité de rééquilibrer les activités sur le territoire national. Les premières initiatives en matière d'aménagement du territoire sont dues, pour l'essentiel, au Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme de l'époque, Monsieur Eugène Claudius-Petit. En 1949, au sein du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, a été créé la direction de l'aménagement du territoire. Puis en 1950, E. Claudius-Petit présente au Conseil des ministres « un plan national d'aménagement du territoire ». Après la reconstruction, l'Etat doit faire face à une crise grave du logement. L'aménagement du territoire prend alors, dès le début des années 1950, une dimension économique, en intégrant une logique planificatrice. C'est ainsi que, la loi foncière de 1953 va permettre aux collectivités publiques de mettre en œuvre une politique d'expropriation ou du moins d'utiliser ce levier, afin d'équiper des espaces urbains et les revendre à des promoteurs privés. Cette politique va s'appuyer sur une législation spécifique.

#### *1.1-1-b- La réglementation des opérations d'urbanisme.*

La réglementation des opérations d'urbanisme entre 1957 et 1958, conçoit la création des Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP) et la mise en place d'une politique de rénovation urbaine. Cette procédure permettait d'équiper rapidement les espaces ouverts à l'urbanisation. Elle a été utilisée pour réaliser les extensions urbaines en périphérie. La méthode de rénovation urbaine, quant à elle, s'appuie sur les mêmes principes, mais elle a favorisé la restructuration d'espaces déjà urbanisés, insalubres et vétustes. Ces deux procédures ont été complétées en 1962, par celle de la restauration immobilière, par le renforcement du droit de préemption et par l'instauration de Zones d'Aménagement Différées. Cet urbanisme opérationnel peut être qualifié « d'urbanisme volontariste », les pouvoirs publics prenant en charge directement les opérations d'aménagement.

#### *1.1-1-c- L'évolution de la réglementation de l'urbanisme.*

La nouvelle réglementation mise en place à partir de 1943 favorisa le développement de projets d'aménagement, définis de façon beaucoup plus détaillée qu'ils ne le sont aujourd'hui.

---

<sup>3</sup> Jean-François Gravier – « Paris et le désert français » - Flammarion – 1947.

Préalablement à cette loi<sup>4</sup>, la réglementation en matière d'occupation des sols est apparue au début du XXe siècle. Les textes fondateurs sont tout d'abord la loi du 15 février 1902 prescrivant l'édition de règlements sanitaires départementaux et communaux. Puis la loi du 14 mars 1919, dite « loi Cornudet », modifiée par celle du 19 juillet 1924, a obligé les villes de plus de 10 000 habitants à établir un plan d'aménagement et d'extension. La loi du 15 juin 1943 institue un véritable service public de la construction. Elle reprend l'institution de « projets d'aménagement communaux » et de « projets de groupements d'urbanisme ». Or, la réalisation de projets trop détaillés les a rendus rapidement obsolètes, au vu de l'évolution des besoins en matière d'urbanisme. En 1955, un premier assouplissement de la procédure a été mis en place. Il consistait à permettre aux projets de ne prévoir que les lignes générales d'aménagement. Par la suite, en 1958, les projets d'aménagement, initiés par la loi de 1943, ont été remplacés par des plans d'urbanisme. Deux types de plans vont alors apparaître : le Plan d'Urbanisme Directeur, qui dessinait le cadre général de l'aménagement et les Plans d'Urbanisme de Détails.

L'accélération de la croissance urbaine a rapidement rendu la réforme de 1958 insuffisante et va nécessiter la création de nouveaux outils.

### **I.1-2- L'apparition d'un urbanisme prospectif**

L'expérience de la région parisienne, avec l'élaboration du Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale (PADOG), par décret du 31 décembre 1958 et la mise en place d'un SDAU<sup>5</sup> au début des années soixante, vont mettre en avant la nécessité d'entreprendre une démarche d'élaboration de document d'urbanisme permettant d'organiser l'aménagement urbain à long terme et sur un espace géographique élargi. Probablement pour retenir les idées défendues par J. F. Gravier<sup>6</sup>, le législateur<sup>7</sup>, avec la LOF<sup>8</sup>, va généraliser cette procédure et l'appliquer à toutes les grandes agglomérations. En France, cette loi a réorganisé le droit de l'urbanisme, faisant pour la première fois une distinction nette entre les documents de prospective et les documents réglementaires.

#### **I.1-2-a- La Loi d'Orientation Foncière.**

La LOF va susciter dix huit mois de débat et sera publiée le 30 décembre 1967. Cette réforme a été d'un intérêt majeur puisqu'elle constitue la base de notre droit de l'urbanisme, même si depuis, de nombreux textes sont venus la compléter. Ministre de l'équipement sous la présidence du Général De Gaulle<sup>9</sup>, Edgar Pisani<sup>10</sup> fut à l'initiative de cette loi. Lors de son arrivée à l'équipement, en continuité avec ses principes, il a entrepris l'élaboration d'une loi d'urbanisme plaçant le foncier au premier plan. Il n'a pu achever son travail, suite à un conflit qui l'opposait au Ministre des Finances Monsieur V. Giscard d'Estaing, sur le principe de la fiscalité de l'urbanisme. Le premier Ministre de l'époque, Monsieur G. Pompidou, a donné

---

<sup>4</sup> La loi du 15 juin 1943 faisant de l'Etat le maître d'œuvre de l'élaboration de la règle d'urbanisme.

<sup>5</sup> Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme rendu public en 1965.

<sup>6</sup> Jean-François Gravier – « Paris et le désert français » - Flammarion – 1947.

<sup>7</sup> Note : La Loi d'Orientation Foncière de 1967 fut impulsée par E. Pisani. L'ouvrage de J.F. Gravier semble avoir interpellé Monsieur Pisani, puisque les débats parlementaires de l'époque y font références.

<sup>8</sup> La Loi d'Orientation Foncière n°67.1253 du 30 décembre 1967.

<sup>9</sup> J.O. – A.N. – 1967 – 1<sup>er</sup> séance du 30 juin 1967, page 2181.

<sup>10</sup> Il fut précédemment Ministre de l'agriculture, où il entreprit une politique foncière agricole interventionniste, en créant en particulier les SAFER. SAFER : Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural, créées en 1962.

son approbation au Ministre des finances, ce qui eu pour conséquence d'entraîner le départ de monsieur E. Pisani du gouvernement.

Epoque déjà marquée par l'importance de la planification, la LOF avait pour volonté d'apporter les réformes, notamment au niveau des outils juridiques du code de l'urbanisme, indispensables au contexte de fort développement avec une forte migration de la population rurale vers les villes. L'une des dispositions de cette loi ambitionnait de mettre à jour et d'harmoniser les dispositifs réglementaires existants.

La Loi d'Orientation Foncière va tenter d'assainir le contexte d'imprécision administrative et d'insécurité juridique émanant de la procédure de 1958. Les anciens documents d'urbanisme (PDU, PDUI, PSU) ne différencient pas la gestion du droit des sols de la prospective. La réforme de 1967 avait pour objectif de créer une séparation entre le projet d'urbanisme et sa mise en œuvre, permettant de prendre en compte la notion de temps dans un projet. Pour cela, elle fait la distinction entre deux catégories de documents : le Schéma de Développement et d'Aménagement Urbain (SDAU) et le Plan d'Occupation des Sols (POS). L'étude urbaine constituait la base de cette procédure et a pris le nom de SDAU<sup>11</sup>. Ce Schéma avait pour vocation de déterminer la destination générale des sols, le tracé des grands équipements d'infrastructure, l'aménagement général des transports, la localisation des services et activités les plus importantes et les zones d'extension de l'urbanisation. Cette approche n'a pas entraîné de conséquence immédiate sur le droit des sols<sup>12</sup>, résultant d'une élaboration conjointe entre les diverses composantes de la puissance publique. Il faut rappeler qu'à cette époque les collectivités locales n'avaient qu'un rôle subsidiaire dans cette élaboration. La LOF a donc créé un nouveau régime de réalisation des opérations d'urbanisme, où la concertation revêt un caractère volontariste entre l'Etat et les élus. Le projet devait résulter d'un vaste débat au sein d'une commission locale, dans laquelle toutes les administrations étaient représentées. Une fois les prérogatives d'aménagement définies, trois outils de planification urbaine furent mis en place pour les réaliser. Tout d'abord le Plan d'Occupation des Sols (POS), qui est un outil réglementaire définissant le COS (Coefficient d'Occupation des Sols), le droit des sols et qui fait état des interdictions à respecter pour l'attribution d'un permis de construire. Puis la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC), outil contractuel permettant d'organiser l'urbanisation nouvelle et de fixer l'ouverture de droits à bâtir supplémentaires à la réalisation des travaux d'aménagement nécessaires. Et enfin la Taxe Locale d'Equipement (TLE) qui constitue un outil fiscal permettant d'inciter les propriétaires de terrains à construire ou à vendre, sur des secteurs destinés à l'urbanisation. La LOF va également prévoir, pour les grandes agglomérations, la création d'agences d'urbanisme avec deux objectifs. Le premier était de favoriser le développement d'organismes d'études urbaines à caractère public et permanent. Le second était la création d'un lieu de concertation largement décentralisé, entre les collectivités locales, les partenaires socio-économiques et les diverses administrations de l'Etat qui se préoccupaient des questions d'aménagement<sup>13</sup>.

La réforme de 1967 va définir les fondements des agences d'urbanisme. Elles ont été initialement chargées des études urbaines, en particulier de l'élaboration des SDAU et des POS. Les agences furent donc instituées pour élaborer les documents de planification urbaine. Leur développement, progressif à partir de 1970, reposait sur un partenariat Etat- Collectivités

---

<sup>11</sup> Loi d'Orientation Foncière n°67-1253 du 30 décembre 1967.

<sup>12</sup> Article de Joseph Comby – Publié « Etudes foncières » - décembre 1997.

<sup>13</sup> Pierre Mazet – « Aménagement du territoire » - page 10.



locales ; l'élaboration des documents d'urbanisme était sous la responsabilité de l'Etat et devait associer les collectivités, selon la formule de « l'élaboration conjointe ». Le rôle et la place des agences dans ce schéma étaient clairement définis comme étant des « outils techniques partagés »<sup>14</sup>.

#### I.1-2-b- Les dérives de la Loi d'Orientation Foncière.

Pendant la préparation de cette réforme, un des principes défendus par E. Pisani fut remis en cause par le gouvernement<sup>15</sup>, correspondant à la « Taxe d'Urbanisation ». Cette prescription fut remplacée par la « Taxe Locale d'Équipement » (TLE), loin des dispositions originelles.

L'apparition de terrains sous équipés ou mal desservis semblerait être la conséquence de trente ans d'application de la TLE<sup>14</sup>. De plus, elle ne répond pas à sa volonté économique première, car elle pénalise les constructions neuves qui sont, par ailleurs, promu par des aides publiques diverses.

L'autre dérive parfois constatée, dans l'exercice de la Loi d'Orientation Foncière, est la suprématie du Plan d'Occupation des Sols sur le SDAU<sup>16</sup>. A l'origine, le POS devait être un document réglementaire contribuant à la mise en œuvre du Schéma Directeur. Alors que dans certains cas, et plus particulièrement dans le sud de la France, il devenait le seul document de référence, étant obligatoire pour permettre la réalisation de constructions nouvelles pour une époque marquée par une intense activité immobilière<sup>17</sup>. De plus, la mise en place tardive des Schémas de Développement et d'Aménagement Urbain a entraîné certaines dérives. En leur absence, la procédure Zones d'Aménagement Concertées a pu être utilisée comme procédure dérogatoire aux POS. Pour y remédier, il a été nécessaire d'établir une loi imposant la conformité des ZAC aux Plans d'Occupation des Sols. Normalement, ces deux procédures devaient être complémentaires, puisque l'une encadrait les permis de construire sur les terrains aménagés, le POS ; et l'autre, la ZAC, pour l'aménagement de nouveaux terrains, devait permettre de dégager de nouveaux droits à bâtir<sup>18</sup>.

#### I.1-2-c- Un urbanisme qualitatif.

Au cours des années soixante, la LOF, de sa conception à ses premières mises en œuvre, va dominer et organiser tout le paysage de l'urbanisme réglementaire. Elle est élaborée avec une volonté planificatrice nouvelle, par la programmation et la production de documents réglementaires (SDAU- POS) dont la validation relevait du Ministre de l'équipement. Suite à la loi de 1967, l'intervention du législateur se fait plus ponctuelle, palliant aux besoins pressants de cette phase d'évolution.

Après les trente glorieuses, une longue crise économique débute avec celle du pétrole, en 1973. De nouvelles situations bousculent l'approche de l'espace, comme la baisse de la croissance démographique, le chômage, la précarité, etc. Un niveau urbain intermédiaire, est

---

<sup>14</sup> Loi d'Orientation Foncière n°67-1253 du 30 décembre 1967.

<sup>15</sup> J.O. – A.N. – 1967 – 1<sup>er</sup> séance du 30 juin 1967, page 2181.

Le Ministre des finances s'est opposé à cette disposition soutenu par le 1<sup>er</sup> Ministre et conduisant au retrait du Ministre de l'équipement.

<sup>16</sup> Article de Joseph Comby – Publié « Etudes foncières » - décembre 1997.

<sup>17</sup> Lorsque les POS n'étaient pas l'expression d'un SDAU, ils ont été bien souvent conçus et largement modifiés pour permettre l'ouverture de zones à urbaniser sans cohérence d'ensemble.

<sup>18</sup> Article de Joseph Comby – Publié « Etudes foncières » - décembre 1997.

alors privilégié, avec des politiques urbaines redéfinies autour de l'amélioration du cadre de vie.

En 1973, l'Etat décide de mettre en œuvre une politique de type contractuelle avec les élus locaux pour financer des projets portant sur l'embellissement des centres-villes et sur la création ou le renforcement d'équipements socioculturels. Entre 1973 et 1979, soixante treize contrats vont être ainsi signés. Le financement a été assuré pour un tiers, par l'Etat, le restant étant à la charge des collectivités locales.

En 1975, les services de l'Etat lancent les contrats de pays<sup>19</sup> pour freiner le processus de dévitalisation de l'espace rural, en cours depuis la moitié du dix-neuvième siècle<sup>20</sup>. Signés pour une durée de trois ans, ces contrats ne bénéficiaient que d'une contribution incitative de l'Etat et reprenait les objectifs définis par les pouvoirs publics. Ces contrats de pays n'ont eu qu'un effet limité sur le plan économique. Mais ils ont permis aux élus locaux de faire l'apprentissage de la coopération intercommunale.

La loi du 31 décembre 1975<sup>21</sup> va mettre en place le Plafond Légal de Densité et la Zone d'Intervention Foncière. Cette réforme permettait des acquisitions ponctuelles des communes dans le but de réaménager les centres-villes.

L'urbanisme de protection va également se développer à partir de la loi Malraux<sup>22</sup> qui fut pionnière. Dans les documents de planification et plus particulièrement le POS, cette préoccupation apparaît au travers de la loi du 31 décembre 1976 qui interdisait les dérogations et protégeait les espaces naturels tout en luttant contre le mitage de l'espace rural. Cette loi initie les Zones d'Environnements Protégées (ZEP) et modifie les procédures de ZAC, afin de permettre une meilleure maîtrise des objectifs d'intérêt général.

En conclusion, cette première période se caractérise par l'essor des politiques d'aménagement du territoire. Ces politiques ont évolué, de façon progressive, en faisant tout d'abord la distinction entre les documents prospectifs et les documents réglementaires. D'autre part, ces politiques vont se décliner en plusieurs étapes privilégiant en premier l'opérationnel, et en second une vision plus prospective. Enfin, elles auront une approche de l'aménagement du territoire plus qualitative. Cette période qui peut être qualifiée d'évolutive, va instituer les agences d'urbanisme. Cet outil va émerger aux travers de multiples outils, instauré par la Loi d'Orientation Foncière.

Cette présentation va nous permettre, par la suite, de mettre en avant l'une des missions originelles de ces organismes. À l'origine, les agences d'urbanisme ont été créées pour élaborer ces documents de planification en favorisant le développement de la concertation. Celle-ci donne toute sa quintessence aux agences, puisqu'elle la positionne entre l'Etat et les collectivités locales. L'agence, « outil technique partagé »<sup>23</sup>, va permettre l'élaboration de documents d'urbanisme moins étatiques, en étant un lieu d'échange entre ces deux instances.

---

<sup>19</sup> CIAT d'avril 1975 et circulaire du 11 juillet 1975.

<sup>20</sup> Moriconi Hébrad-François, « Dynamiques du peuplement », Les échelles de l'Habiter, rapport de recherche pour le compte du PUCA, 2004, p.233-326.

<sup>21</sup> Loi n°75-1328 du 31 décembre 1975 – JO du 3 janvier 1976 – Le Plafond Légal de Densité avait pour objectif de peser sur les valeurs foncières dans les centres villes et d'éviter la densification de ceux-ci tout en favorisant les opérations de réhabilitations. La loi n°86-1290 du 23 décembre 1986 a rendu facultative la fixation par le POP d'un PLD.

<sup>22</sup> Loi Malraux n°62-903 du 4 Août 1962 – Loi instituant le cadre législatif de la restauration immobilière en secteur sauvegardé.

<sup>23</sup> J.O. – A.N. – 1967 – 1<sup>er</sup> séance du 30 juin 1967.

## **I. 2- Les années 80 : le tournant de la décentralisation**

Le processus de décentralisation est un phénomène important qui se constate dans un grand nombre d'Etats. Marquée historiquement par une forte tradition centralisatrice la mise en œuvre de la décentralisation va s'amorcer avec les lois « Deferre », de 1982<sup>24</sup> et 1983<sup>25</sup>. Dans les années 80, l'Etat ne va plus se présenter comme l'acteur unique dans l'aménagement du territoire. Mais toutefois, il conservera un rôle privilégié auprès des collectivités territoriales. Pour appréhender cette période, il est important de définir le contexte dans lequel interviennent ces lois de décentralisation et de présenter succinctement, comment le transfert de compétences s'opère. Suivront le bilan sur cette période et les incidences pour les agences d'urbanisme de cette transformation.

### **I. 2- 1- Les lois de décentralisation**

Le ralentissement de la croissance urbaine entre 1975 et 1982, la crise économique puis la décentralisation vont entraîner une remise en cause de l'aménagement du territoire. La décentralisation fut placée au premier rang des préoccupations du gouvernement de Pierre Mauroy<sup>26</sup>. La réforme des années 1982-1986 va redéfinir les principes ainsi que les compétences des différents acteurs de l'aménagement du territoire.

#### **I. 2- 1- a- L'aménagement du territoire en déroute.**

Au cours des années quatre-vingt, l'aménagement du territoire perd une grande partie de son contenu et de sa contenance. Car les moyens financiers s'amointrissent, les objectifs deviennent plus disparates. Cette période est marquée par le passage d'une politique d'aménagement du territoire « volontaire » à un concept d'aménagement que nous pouvons qualifier de relativement « subit »<sup>27</sup>. Cette situation résulte en partie d'une déstabilisation des politiques d'aménagement du territoire, par quatre éléments principaux.

Le premier élément déstabilisant est lié à la crise économique. Elle engage une nécessaire réflexion sur la politique d'aménagement du territoire. Dès 1975, l'Etat sera obligé de définir de nouvelles orientations et de préciser qu'en matière d'aménagement du territoire, son action serait centrée sur une « politique économique de développement global du pays »<sup>28</sup>. La spécialisation de l'aménagement du territoire sur une préoccupation exclusive à l'économie va constituer un facteur déstabilisant de cette politique. Cette crise et ces premières réorientations, modifient l'approche des politiques d'aménagement du territoire au profit d'une politique de l'emploi.

Le second relève d'un ordre idéologique, remettant en cause le rôle de l'Etat en matière d'aménagement du territoire. Or, cette politique a toujours été conduite et contrôlé par l'Etat. La situation économique et l'évolution des modes de vie ne peuvent pas être sans conséquences sur la politique d'aménagement. Son concept fondateur qui était la solidarité laisse place à celui de la compétition, et le volontarisme qui a longtemps marqué la politique

---

<sup>24</sup> Loi n°82-213 du 2 mars 1982 – relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions – publié au Journal Officiel du 3 mars 1982.

<sup>25</sup> Loi n°83-8 du 7 janvier 1983, fondatrice de la décentralisation – relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

<sup>26</sup> P. Mauroy, premier Ministre et Maire de Lille.

Création du Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation dirigé par Gaston Deferre, Maire de Marseille.

<sup>27</sup> « L'aménagement du territoire, une analyse d'un naufrage » - Les cahiers du CNFPT – n°33 – septembre 1991 – page 31.

<sup>28</sup> Débat au Sénat sur l'aménagement du territoire – Débat parlementaire du 4 mai 1976 – page 824 et s.

d'aménagement du territoire, pendant cette période s'efface au profit d'un « laisser-faire », qui favorise les zones de croissance.

Le troisième élément se réfère aux lois de décentralisation et au transfert de compétences. Les lois de décentralisation, au regard de l'aménagement du territoire, avaient pour priorité les régions, nouvelles collectivités territoriales. Elles vont avoir la compétence de promouvoir l'aménagement de leur territoire, les autres collectivités conservant leurs champs d'intervention. L'Etat est toujours le garant de la politique économique et sociale. Les départements et les communes, au même titre que l'Etat et les régions, ont compétences en matière d'aménagement du territoire et doivent concourir au développement économique ainsi qu'à la protection de l'environnement. Cette situation va multiplier les chevauchements de compétences, engendrant un brouillage des limites de chacun.

Le quatrième élément concerne l'aménagement du territoire au niveau européen. Auparavant, cette politique relevait d'une vision étatique et verticale. A partir des années quatre-vingt, elle va laisser place à une vision horizontale incluant l'échelle locale mais surtout une échelle européenne.

La dérive en matière de politique d'aménagement du territoire résulte de diverses causes. Ses actions ne sont plus que ponctuelles. La DATAR était l'instrument principal de l'aménagement du territoire, mais elle s'est engluée dans des tâches de gestion<sup>29</sup>. A la fin de cette période, l'image de l'aménagement du territoire correspond à un aménagement partagé entre de multiples acteurs, articulant avec difficulté les politiques locales et les objectifs européens.

### I. 2- 1- b- Transfert de compétences.

En France, la politique de décentralisation n'a été engagée qu'à partir de 1982, elle ne se limite plus à un simple transfert d'activités mais s'accompagne également d'un transfert de pouvoir. La loi Deferre<sup>30</sup>, dite de « décentralisation », créa la notion de collectivités territoriales, en les dotant de pouvoirs étendus : la commune, le département et la région. Par exemple, les communes sont désormais compétentes pour délivrer les permis de construire et gérer les écoles élémentaires<sup>31</sup>.

La loi « droits et libertés » va dessiner le paysage dans lequel la décentralisation va se mettre en place. Certains blocs de compétences relevant de l'Etat furent transférés aux différents échelons territoriaux. Cette loi Deferre avait pour volonté d'instaurer davantage de démocratie. Pour cela, elle prévoyait une répartition des compétences politiques plus équitables entre le « centre » et les « périphéries », en attribuant de nouvelles missions aux collectivités territoriales. La loi du 2 mars 1982 a réduit les prérogatives du préfet, mais néanmoins l'institution préfectorale reste un pilier essentiel de l'administration déconcentrée de l'Etat. Le préfet de région va avoir compétence pour tout ce qui concerne « le développement économique et social et l'aménagement du territoire » ; il représente l'Etat dans la région. Pour compenser la diminution de ses pouvoirs en qualité d'exécutif régional, les décrets du 10 mai 1982 ont tenté de conforter, sur plusieurs points, son autorité. Ses

---

<sup>29</sup> Rapport Guichard – « Propositions pour l'aménagement du territoire » - La documentation française – 1986.

<sup>30</sup> Loi n°82-213 du 2 mars 1982 dite « loi Deferre » - loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions – Elle instaure en France la décentralisation.

<sup>31</sup> Le transfert de compétences et les incidences des lois de décentralisation sur les collectivités territoriales seront abordés plus en détail dans le II de ce chapitre, notamment dans la présentation des évolutions des collectivités territoriales.

fonctions sont calquées sur celles de son homologue du département, introduisant un parallèle entre leurs missions respectives. Il est délégué au gouvernement et représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres dans sa circonscription, ce qui confirme sa vocation interministérielle. Enfin, il bénéficie des mesures de déconcentration prises comme contrepoids indispensable à la décentralisation, et pour lesquelles a été créé un Comité interministériel de l'administration territoriale. Le législateur a prévu qu'aucune collectivité n'aurait de pouvoir sur le niveau géographique inférieur, dans un souci d'éviter les conflits entre les différents échelons des collectivités territoriales. C'est-à-dire que la région n'a pas autorité sur le département, qui lui-même n'en dispose pas sur la commune ou son regroupement. Il fut créé des syndicats intercommunaux d'aménagement et de réalisation. Les agences d'urbanisme intervenaient auprès de ces structures pour élaborer des études sur le foncier, le logement, les transports, etc. Cette pratique a été amorcée notamment lors de la mise en place des Plans d'Occupation des Sols.

Les questions d'aménagement urbain et de développement local vont être prises en charges de façon radicalement différente. Cette nouvelle manière d'entrevoir ces questions sera impulsée par la décentralisation. Puisque ces compétences sont désormais sous l'autorité des collectivités locales.

D'autres lois vont être promulguées, pour faire suite à cette volonté. Tout d'abord, la loi du 7 janvier 1983<sup>32</sup> qui va renforcer le rôle du maire en ce qui concerne la protection des espaces naturels, la gestion de l'espace, la mise en valeur du patrimoine communal. Les lois montagne<sup>33</sup> de 1985 et littorale<sup>34</sup> de 1986 vont contribuer à relancer l'aménagement du territoire. Cet arsenal législatif a été complété par des contrats et des mesures ponctuelles. Enfin, en 1987, il a été créé des pôles européens de développement, dans le but d'encourager le développement des régions frontalières.

Cette période est marquée par un véritable bouleversement des pratiques de l'aménagement du territoire. Cette situation résulte de la mise en œuvre d'une politique décentralisée. La présentation, certes succincte, de cette législation a eu une incidence directe sur les agences d'urbanisme ; elle a modifié la place et les compétences des acteurs de l'aménagement du territoire, et va engendrer de nouveaux interlocuteurs pour les agences d'urbanisme. Cette nouvelle réalité va conduire ces structures à se remettre en cause, afin de s'adapter aux demandes des nouveaux acteurs de l'aménagement.

### **I. 2- 2- Bilan de la décentralisation**

Les lois de décentralisation marquent cette période des années quatre-vingt, avec une remise en cause des objectifs en matière d'aménagement du territoire. A l'époque, la réforme engagée faisait l'objet de vives controverses. Ce climat d'incertitude a modifié les pratiques. Le bilan, sur cette période mettra en avant ces mutations et les incidences sur les agences d'urbanisme.

---

<sup>32</sup> Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 – Relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

<sup>33</sup> Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 – Relative au développement et à la protection de la montagne.

<sup>34</sup> Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 – Relative à l'aménagement, la protection et à la mise en valeur du littoral.

### I. 2- 2- a- La contractualisation.

Les lois de décentralisation ont donné aux communes l'entière responsabilité des décisions en matière d'urbanisme réglementaire. L'Etat n'a conservé qu'un simple contrôle de légalité. La décentralisation a engendré des effets positifs et négatifs.

Tout d'abord, ces lois peuvent être considérées, sur certains points, comme une véritable réussite. Elles ont apporté une forme nouvelle de démocratie, et une souplesse dans les procédures. Cette démarche a dynamisé les territoires et les collectivités locales ont su, dans l'ensemble, parfaitement gérer les compétences transférées par l'Etat.

Par contre, à l'inverse de la plupart des autres pays européens qui ont engagé ce processus, la décentralisation française n'a pas modifié le cadre général de l'organisation territoriale, et n'a pas remis en cause les structures locales concernées par ce processus. Les autres Etats ont d'abord réformé les structures avant de leur attribuer de nouvelles compétences. Pourtant, ce point était au cœur des revendications, tout en étant à la fois impulsées et dénoncées. Cette réforme est limitée juridiquement par l'absence d'une révision constitutionnelle et du non vote de lois organiques. Mais, elle a été seulement réalisée au niveau des lois ordinaires. D'origine constitutionnelle<sup>35</sup>, les limites de la décentralisation vont réellement apparaître à la fin des années 1990. En fait, le concept de « libre administration » émane d'une forte tradition constitutionnelle et administrative française, et va en partie bloquer la possibilité d'évolution stratégique du système territorial français.

L'évolution des pratiques se traduit par une déplanification ; les procédures de révision et de modification des Plans d'Occupation des Sols ont été simplifiées. Désormais, le remaniement des POS pour des projets ponctuels est fréquent. Par ailleurs, les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme ont perdu de leur ampleur. Cette situation est la conséquence de la baisse de la croissance économique, qui ne supprime pas les projets à long terme, mais les rend moins perceptible.

Une autre évolution, plus néfaste, apparaît avec le développement du contentieux de l'urbanisme. Dans ce constat, nous pouvons observer un relatif échec des tentatives de développement de l'urbanisme participatif<sup>36</sup>. Les associations, pour se faire entendre, ont multiplié les recours devant les tribunaux administratifs.

D'autre part, la décentralisation a été fortement marquée par une politique contractuelle. Par exemple, les Contrats de Plan Etat Région (CPER) ont été initiés par la loi du 29 juillet 1982<sup>37</sup> portant sur la réforme de la planification et indirectement par la loi du 7 janvier 1983, concernant les transferts de compétences aux collectivités territoriales. Ces CPER étaient tenus d'intégrer les orientations définies par l'Etat dans le cadre du CIAT. Cette prérogative résultait de l'abandon de la planification nationale. Ces contrats sont alors devenus de véritables outils d'aménagement et de développement du territoire. L'intérêt de ces instruments a été d'offrir la possibilité de réaliser des projets coûteux et étalés dans le temps. Avec un financement qui devait être réparti de manière égale entre l'Etat et les collectivités territoriales régionales. Les collectivités locales, une fois leur projet défini, étaient quasi certaines d'obtenir les subventions de l'Etat. Les subventions étatiques accordées aux collectivités locales et les aides consentis pour l'aménagement du territoire, vont se trouver désormais contractualisées.

---

<sup>35</sup> Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés – Sous la direction de J. Lévy et M. Lussault – Décentralisation page 225 – Septembre 2003 – 1033 pages – Collection Belin.

<sup>36</sup> J.P. Lacaze – « Méthode de l'urbanisme ».

<sup>37</sup> Loi n°82-653 du 29 juillet 1982 – Loi portant réforme de la planification.

Puis, les Chartes Intercommunales de Développement et d'Aménagement (CIDA) vont apparaître. Les CIDA n'avaient pas les mêmes objectifs juridiques, économiques et politiques que les CPER. Elles traduisaient l'essor des politiques contractuelles, favorisant l'association des personnes publiques et privées autour d'un projet de développement. Les CIDA ont été créées par la loi du 7 janvier 1983, dans le but de remplacer les plans d'aménagement ruraux initiés par la LOF du 30 décembre 1967. Michel Prieur définissait les CIDA comme : « *des documents permettant de mobiliser les élus et les forces socio-économiques pour assurer en commun le développement local et situer les actions d'organisation de l'espace en liaison avec les perspectives de développement économique* »<sup>38</sup>. Les CIDA s'appliquaient principalement en milieu rural, dans le but de permettre aux communes de taille modeste d'élaborer des opérations touristiques, de remembrement des terres ou de gestion des équipements publics. Elles constituent des outils souples de planification et de mise en œuvre des politiques locales. De plus, elles traduisent la volonté de l'Etat à inciter les acteurs locaux à s'inscrire dans une démarche de projet.

Enfin un autre type de politique contractuelle, impliquait directement les agences d'urbanisme, « les contrats d'objectifs » qui date de 1988. Ces contrats étaient composés d'un programme d'études précis, de la liste des prestations attendues et de leur montant, traduisant de relations Etat (DDE) / agence. Ces contrats passés entre l'Etat et les conseils d'administration des agences d'urbanisme modifiaient leur rapport. L'Etat disposait d'un partenaire pour élaborer les documents d'urbanisme. Désormais, cette compétence en matière d'aménagement du territoire n'incombe plus uniquement à l'Etat, les collectivités locales deviennent à part entière partenaire de l'agence dans l'élaboration de ces documents réglementaires.

Les agences ont été conduites à s'adapter au nouveau contexte marqué par l'émergence des politiques contractuelles et l'amoindrissement des politiques de planification. De plus elles ont été sans aucun doute des organismes précieux pour aider les collectivités territoriales à gérer un transfert brutal des nouvelles compétences qui leur ont été attribuées.

### I. 2- 2- b- De nouvelles règles du jeu.

Avec l'arrivée des lois de décentralisation, les règles du jeu ont été bouleversées. L'urbanisme n'est plus de la compétence exclusive de l'Etat. Par conséquent, ce dernier revoit sa position en matière de financement des agences d'urbanisme. Auparavant, les agences étaient financées à part égale entre l'Etat et les collectivités locales. A partir des années quatre vingt, la subvention allouée par l'Etat va être revue à la baisse, et ne représentera plus que 15%. D'autre part, l'administration des finances encourage le ministère à formaliser les contreparties de son aide par la signature conjointe entre le président de l'agence d'urbanisme et le préfet d'un contrat d'objectif. Cette démarche va engendrer une modification de la position de l'Etat face aux agences. L'Etat n'est plus le partenaire privilégié des agences. Préalablement, l'Etat décidait seul de créer une agence d'urbanisme et disposait de ces structures comme d'un outil partenarial dans la mise en place des documents de planification. Avec les lois de décentralisation, l'Etat ne dispose plus de la compétence exclusive en matière d'urbanisme, cette compétence va être transférée en partie aux collectivités locales. L'élargissement de ce partenariat va positionner les communes comme nouveau partenaire, cela va se traduire concrètement par une diminution progressive des crédits d'études

---

<sup>38</sup> Droit de l'environnement – Dalloz – 3<sup>ème</sup> édition – 1996.

d'urbanisme allouées aux Directions Départementales de l'Équipement, et une participation financière plus importante pour les collectivités locales. Cette diminution de l'implication financière de l'État dans ces structures ne signifie pas son désintéressement, il modifie son intervention qui consiste à définir les grandes orientations d'aménagement. De plus, la création des agences d'urbanisme va dorénavant résulter d'une volonté conjointe entre les collectivités locales et l'État.

Les lois de décentralisation n'ont pas donné lieu à une inscription des agences au sein du code de l'urbanisme. Mais, celles-ci ont vu leur rôle confirmé par l'État en 1988, à l'occasion de la circulaire dites des « contrats d'objectifs ». Le contrat d'objectif s'ajoutait au programme de travail annuel des agences, programme basé sur les attentes ou les commandes des collectivités locales nourricières. Cela a eu pour conséquence d'entraîner un découpage du programme d'activités.

À l'origine, les agences avaient pour compétences exclusives l'aide à la maîtrise d'ouvrage et de planification en matière urbanisme. Mais le transfert aux collectivités territoriales en 1983 des prérogatives de l'urbanisme, va conduire les agences à élargir leurs champs de réflexion et d'activités, à l'environnement notamment. Avec ce transfert, les agences d'urbanisme ont été des outils précieux dans sa gestion, les collectivités locales n'y étant pas préparées ni politiquement ni techniquement. Il est important de préciser qu'à cette époque, il n'existait pas de cadre d'emploi dans la fonction publique territoriale ; les agences d'urbanisme ont permis la mise en place du transfert de compétences en matière d'urbanisme. L'instabilité financière des agences engendrée par le retrait brutal et partiel de l'État a été la cause de certaines dérives. Pour pallier à cette instabilité, les agences durent multiplier les contrats. Cela a eu pour conséquence de transformer certaines agences en de simple bureau d'études techniques, les éloignant de leur fondement originel.

Pour conclure sur cette période des années quatre-vingt, l'aménagement du territoire ralentit et prend une nouvelle orientation. Les lois de décentralisation eurent des conséquences importantes sur les politiques d'aménagement du territoire, favorisant le développement d'une politique contractuelle. Face à ces mutations, les agences d'urbanisme semblent avoir été des partenaires importants, et elles ont dû s'adapter à de nouvelles exigences. Nous pouvons supposer que l'enracinement local des agences d'urbanisme se met en place pendant cette période.

### **I. 3- Les années 90 : De nouveaux champs émergents**

Les années quatre-vingt-dix peuvent être qualifiées de renouveau en matière de politique d'aménagement du territoire. Cette relance résulte d'un constat sur l'aggravation des disparités régionales, mis en évidence par les résultats du recensement de 1990. Mais cette volonté va prendre toute son envergure grâce au Sénat et au gouvernement formé par Edouard Balladur, en 1993<sup>39</sup>. Tout d'abord, le Sénat va créer une mission d'information sur l'aménagement du territoire en 1992, présidé par monsieur Jean-François Poncet. Ses travaux ont été achevés début 1994, sous la forme d'un vaste ensemble de propositions. Puis le gouvernement et notamment monsieur Charles Pasqua, ministre de l'intérieur et de

---

<sup>39</sup> Débat national pour l'aménagement du territoire – Document étape – Documentation française – 1994.



l'aménagement du territoire, précisèrent que l'aménagement du territoire serait leur priorité politique.

Cette relance s'est donc accompagnée d'un arsenal législatif. Nous proposons de relater les principales lois et de présenter les divers outils qui en résultent.

### **I. 3-1- Redéfinition des objectifs**

Pour le renouveau de la politique d'aménagement du territoire, l'Etat a mis en place des lois cadres, fixant des orientations, des moyens et des procédures. Mais préalablement à l'édification de cette législation, l'Etat a dû prendre en compte ce nouveau contexte. Désormais, il ne s'agissait plus simplement d'aménager le territoire mais aussi de le développer. Deux lois principales ont été édictées : la loi du 4 février 1995<sup>40</sup> et celle du 25 juin 1999<sup>41</sup>.

#### **I. 3-1-a- Un nouveau contexte politique d'aménagement du territoire.**

Même si certaines réalisations ont été contestées, la nécessité d'une politique d'aménagement du territoire est partagée par l'ensemble des acteurs. Cette prise en considération s'est faite de façon progressive et a donné lieu à des débats.

##### ***I. 3-1-a- 1- Une prise de conscience***

L'enjeu de l'établissement d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire va s'amorcer en réalité à partir de 1986 avec le rapport de monsieur Olivier Guichard, nommé « Propositions pour l'aménagement du territoire ». Ce rapport fait état d'un changement d'environnement, dû en grande partie à la décentralisation et à l'importance grandissante de l'échelle européenne. Il propose, entre autre, la constitution de « pôles de croissance » à vocation économique, sociale, culturelle et la prise en considération d'un développement différencié selon les territoires. La situation politique de l'époque, liée à la cohabitation et aux élections présidentielles de 1988, font que ce rapport ne donnera pas lieu à un débat, ni à des mesures concrètes. Le gouvernement de monsieur Michel Rocard (1988) va davantage s'intéresser à l'espace urbain, en reprecisant le cadre de la politique de la ville.

Cette période des années quatre-vingt-dix constitue un tournant pour l'aménagement du territoire, car cette politique devient un enjeu pour divers groupes d'intérêts. Par exemple, pour les associations d'élus locaux ou encore les sénateurs, ils voient à présent l'intérêt du débat sur l'aménagement du territoire qui leur permet de remplir leur rôle de représentants des collectivités territoriales, en faisant remonter les diverses revendications. Ce fut lors du CIAT de Mende du 12 juillet 1993 que le gouvernement entrevoit l'intérêt d'engager l'élaboration d'une loi d'orientation ayant pour objectif la concertation de tous les acteurs préoccupés par les questions d'aménagement du territoire. Le gouvernement d'Edouard Balladur fait de l'une de ses principales priorités le « Grand débat », impulsé par Charles Pasqua, Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, en octobre 1993. Le rapport de Jean-François Poncet et les travaux du Sénat encourageaient l'établissement d'une politique d'aménagement du territoire, compatible avec la décentralisation, favorisant un accroissement des compétences des collectivités territoriales. D'autre part, en 1993, le gouvernement a consulté

---

<sup>40</sup> Loi n°95-115 du 4 février 1995 – D'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire – Journal Officiel du 5 février 1995, p. 1973. Cf. annexe A

<sup>41</sup> Loi n°99-533 du 25 juin 1999 – D'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire – Cf. annexe B

l'assemblée permanente des présidents de conseils généraux de France qui lui ont remis un livre blanc<sup>42</sup>. Pour ces protagonistes, la priorité reste la protection du monde rural. Mais cette volonté n'a pas été partagée par l'ensemble des acteurs locaux. Le conseil régional fait prévaloir la vocation « naturelle » de son échelle territoriale pour appliquer une politique d'aménagement du territoire. Et les maires des grandes agglomérations mettent en avant leur rôle prédominant dans le développement économique et social. Ces derniers demandent alors le renforcement des réseaux de villes<sup>43</sup>. Ces positions n'étaient pas neutres et exprimaient les différentes conceptions de l'aménagement du territoire national.

Le document étape<sup>44</sup> présenté par le gouvernement fait état des différentes positions. Il ne prévoit pas de relancer la décentralisation. Mais il rappelle les compétences propres à chaque collectivité territoriale et préconise la solidarité. Ce document proposait de renforcer le rôle des préfets et d'améliorer la déconcentration.

### *I. 3-1-a- 2- Des débats divergents*

Les débats sur la préparation de la loi du 4 février 1995 vont permettre une nouvelle lecture du principe d'égalité. La jurisprudence et, plus particulièrement, la décision du 21 janvier 1997<sup>45</sup> du juge constitutionnel de la diversité du territoire national, s'expliquent en partie par les conséquences de la décentralisation. D'ailleurs, le sénat dans son rapport sur l'égalité<sup>46</sup> consacre une partie importante à la diversité des territoires. Au travers de ces mesures (la péréquation financière, les directives territoriales d'aménagement, etc.) l'Etat réapparaît dans l'aménagement, notamment avec l'idée qu'il a la compétence exclusive dans l'égalisation des conditions de vie.

Le renouveau de l'aménagement du territoire soulève l'une des ambiguïtés de la politique française : l'opposition entre l'urbain et le rural. En fait, la politique française a toujours marqué une distinction entre l'aménagement urbain et l'aménagement rural. Pendant cette période, les deux lois d'orientation vont mettre en exergue les préférences des gouvernements : préférence accordée à l'espace rural pour la loi Pasqua et préférence accordée à l'espace urbain pour la loi Voynet. Ces diverses positions expriment la difficulté des pouvoirs publics à concevoir une politique globale.

### *I. 3-1-b- La Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire du 4 février 1995<sup>47</sup>.*

Cette loi résultait de réflexions conduites dans le cadre du « Grand débat ». C'est une loi cadre disposant d'une dimension prospective ; Elle donnait un cadre juridique, qui devait par la suite être complété par d'autres lois et décrets. D'autre part, le législateur prend le parti de parler d'aménagement et de développement du territoire, donnant ainsi une approche plus territorialisée aux politiques économiques. De plus, pour réaliser les objectifs de cette nouvelle législation, le législateur a mis en place plusieurs instruments et créa de nouvelles structures.

---

<sup>42</sup> Livre blanc « Une décentralisation réussie pour un meilleur aménagement du territoire » Été 1993.

<sup>43</sup> Cf. le moniteur des travaux publics et du bâtiment – du 20 mai 1994.

<sup>44</sup> Débat national pour l'aménagement du territoire – DATAR – La documentation française – avril 1994.

<sup>45</sup> Décision du 21 janvier 1997 dite « Prestation spécifique dépendance » - commentaire de Ferdinand Mélin-Soucramanien – RFDC – 30 – 1997.

<sup>46</sup> EDCE – 1996.

<sup>47</sup> Loi n°95-115 du 4 février 1995 LOADT – Journal Officiel du 5 février 1995 page 1973 – confère annexe A

### *I. 3-1-b- 1- Les documents de prospectives*

La loi du 4 février 1995, dans son article 2 (Cf. encadré ci-dessous), prévoyait l'établissement d'un schéma national d'aménagement et de développement du territoire dont l'objectif était de fixer les priorités de l'Etat et des collectivités territoriales. Les conditions d'élaboration de ce schéma émanent de deux circulaires du Premier ministre. La réflexion était menée à deux niveaux : au niveau national et au niveau régional. Ensuite, le document final devait être présenté au parlement. Cette procédure revêt une certaine lourdeur. Ce schéma national devait être accompagné de neuf schémas sectoriels<sup>48</sup>.

Elle prévoyait également dans son article 6, l'élaboration d'un schéma régional. Celui-ci disposait d'un caractère obligatoire pour les collectivités territoriales régionales et devait être en conformité avec le schéma national. Son objectif était d'établir un projet de développement de la région et il n'avait de sens que dans le cadre de la préparation des contrats de plan Etat/Région. Ce schéma national n'avait qu'une portée relative, car le législateur le considérait comme un document de prospective. D'ailleurs, ses orientations pouvaient être reprises au sein des Directives Territoriales d'Aménagement (DTA). Celles-ci sont élaborées sous la responsabilité de l'Etat et approuvées par décret en Conseil d'Etat. Les DTA s'imposent aux Schémas Directeurs et aux schémas sectoriels.

#### **Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire**

(Journal Officiel du 5 février 1995)

##### **TITRE 1er DES DOCUMENTS ET ORGANISMES RELATIFS AU DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE CHAPITRE 1er Des choix stratégiques d'aménagement et de développement durable du territoire et du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire**

###### **Article 2**

(Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 art. 2 Journal Officiel du 29 juin 1999)

La politique d'aménagement et de développement durable du territoire repose sur les choix stratégiques suivants :

- le renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale, susceptibles d'offrir des alternatives à la région parisienne;
  - le développement local, organisé dans le cadre des bassins d'emploi et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains. TI favorise au sein de pays présentant une cohésion géographique, historique, culturelle, économique et sociale la mise en valeur des potentialités du territoire en s'appuyant sur une forte coopération intercommunale et sur l'initiative et la participation des acteurs locaux ;
  - l'organisation d'agglomérations favorisant leur développement économique, l'intégration des populations, la solidarité dans la répartition des activités, des services et de la fiscalité locale ainsi que la gestion maîtrisée de l'espace;
  - le soutien des territoires en difficulté, notamment les territoires ruraux en déclin, certains territoires de montagne, les territoires urbains déstructurés ou très dégradés cumulant des handicaps économiques et sociaux, certaines zones littorales, les zones en reconversion, les régions insulaires et les départements d'outre-mer régions ultrapériphériques françaises. Mm de concourir à la réalisation de chacun de ces choix stratégiques ainsi qu'à la cohésion de ces territoires, l'Etat assure:
  - la présence et l'organisation des services publics, sur l'ensemble du territoire, dans le respect de l'égal accès de tous à ces services, en vue de favoriser l'emploi, l'activité économique et la solidarité et de répondre à l'évolution des besoins des usagers, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la culture, du sport, de l'information et des télécommunications, de l'énergie, des transports, de l'environnement, de l'eau' ,
  - la correction des inégalités spatiales et la solidarité nationale envers les populations par une juste péréquation des ressources publiques et une intervention différenciée, selon l'ampleur des problèmes de chômage, d'exclusion et de désertification rurale rencontrés et selon les besoins locaux d'infrastructures de transport, de communication, de soins et de formation;
  - un soutien aux initiatives économiques modulé sur la base de critères d'emploi et selon leur localisation sur le territoire en tenant compte des zonages en vigueur ;
  - une gestion à long terme des ressources naturelles et des équipements, dans le respect des principes énoncés par l'article L. 200-1 du code rural et par l'article L. 110 du code de l'urbanisme;
  - la cohérence de la politique nationale d'aménagement du territoire avec les politiques mises en oeuvre au niveau européen ainsi que le renforcement des complémentarités des politiques publiques locales.
- Les choix stratégiques sont mis en oeuvre dans les schémas de services collectifs suivants:
- le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche;
  - le schéma de services collectifs culturels;
  - le schéma de services collectifs sanitaires;
  - le schéma de services collectifs de l'information et de la communication;
  - les schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises;
  - le schéma de services collectifs de l'énergie; ,
  - le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux;
  - le schéma de services collectifs du sport.
- Les schémas de services collectifs comportent un volet particulier prenant en compte la situation spécifique des régions ultrapériphériques françaises.

### *I. 3-1-b- 2- De nouvelles institutions et de nouveaux zonages*

La loi du 4 février 1995 prévoyait deux types d'institution : les instances consultatives et les instances d'évaluation, redéfinies pour tenir compte des nouvelles orientations de la loi. Par

<sup>48</sup> Articles 10 et suite de la LOADT du 4 février 1995.

exemple, le CIAT, suite au décret du 19 avril 1995<sup>49</sup>, devient le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT). Le CIADT devenait une instance consultative pour la politique nationale, régionale et européenne d'aménagement et de développement du territoire.

L'article 3 de la loi modifiait la composition du Conseil National d'Aménagement et de Développement du Territoire (CNADT). Il n'y a plus de représentants de l'Etat, alors qu'auparavant il en siégeait douze. Le CNADT est une instance consultative qui contribue à l'élaboration des politiques d'aménagement et de développement durable du territoire. A ce titre, il rend au Gouvernement des avis, formule des suggestions, participe aux démarches de concertation entreprises au plan national sur toute question relative à l'aménagement du territoire et peut se saisir de toute question relevant de ce domaine de l'action publique. L'article 6 institue dans les régions une Conférence Régionale pour l'Aménagement et le Développement du Territoire. Son rôle était de se prononcer sur l'élaboration du schéma régional.

Enfin, la loi a créé un observatoire de l'aménagement du territoire, dont l'objectif était d'évaluer la politique d'aménagement et de développement du territoire, décidé par le CIAT du 10 avril 1997.

L'une des innovations de cette loi fut de rompre avec le traitement égalitaire du territoire. Le législateur fait la distinction entre trois types de territoire. Les Zones d'Aménagement du Territoire (ZAT) sont des espaces qui disposent d'un bas niveau de développement économique avec un tissu tertiaire et industriel faible. Les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) présentent un déséquilibre entre l'habitat et l'emploi. Enfin, les Territoires Ruraux de Développement Prioritaire (TRDP) connaissent des difficultés économiques. La loi prévoyait pour chacune de ces zones un système d'aide et un régime fiscal propre. Elle révélait l'ambition des pouvoirs publics et constituait la première loi sur l'aménagement et le développement du territoire. Toutefois, elle a été modifiée en 1999.

### *I. 3-1-c- La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 (LOADDT)*<sup>50</sup>.

Le nouveau gouvernement et plus particulièrement la nouvelle Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, madame Dominique Voynet, souhaitaient modifier la loi de 1995. Cette modification se justifiait par des instruments de planification trop lourds et une loi trop centrée sur le rural. La loi du 25 juin 1999 va redéfinir les instruments et les objectifs.

#### *I. 3-1-c- 1-Une loi centrée sur l'urbain*

L'aménagement du territoire allait désormais se conjuguer avec le niveau européen, pour les villes et les régions. Cette loi de 1999 favorisait l'espace urbain en privilégiant les agglomérations. Selon cette législation, l'agglomération correspondait à une aire urbaine d'au moins 50 000 habitants réunissant des communes autour d'un projet urbain. L'objectif était d'impulser l'association de communes au sein d'un EPCI, pouvant disposer de compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme. Ces dispositions devaient permettre aux

---

<sup>49</sup> Décret n°95-414 du 19 avril relatif au comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire et pris pour l'application de l'article 33 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire – J.O. n°94 du 21 avril 1995 page 6209.

<sup>50</sup> Loi n°95-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 – confère annexe B.

communes de gérer en commun le développement économique et social, la politique de la ville, les transports, le logement, etc. L'article 26 de la loi du 25 juin 1999 favorisait les relations entre l'Etat et les collectivités locales. L'agglomération devenait donc un nouveau champ de contractualisation, au travers de l'élaboration du contrat de plan Etat - Région. Le décret n°2000-1248 du 21 décembre 2000 définissait les conditions d'application de cet article et fixait entre autre l'échéance des signatures de la première génération des contrats d'agglomération au 31 décembre 2003<sup>51</sup>. Ces contrats avaient pour objectif de mettre en œuvre une stratégie de développement conjointe de l'Etat et des collectivités locales, afin de dynamiser un territoire de projet.

Concernant le développement local, la loi de 1999 reprenait les territoires édictés par la loi du 4 février 1995, comme par exemple les pays.

Cette loi conservait dans l'ensemble les prérogatives allouées par la LOADT du 4 février 1995 à l'espace rural. Elle l'enrichissait de préoccupations liées à l'espace urbain. Cette démarche va se retrouver dans les instruments de prospectives.

### *I. 3-1-c- 2- Les instruments de prospectives*

La loi de 1999 a conservé le schéma régional. Par contre les schémas sectoriels sont devenus des schémas de services collectifs. Le schéma national d'aménagement et de développement du territoire n'a pas été conservé.

Le schéma régional gardait sa vocation originelle, mais il a été complété par la mise en place de projets économiques porteurs d'emploi, sur la réhabilitation des territoires dégradés et sur les préoccupations environnementales, dans une perspective inter régionale et transfrontalière. L'élaboration de ces documents nécessite une concertation plus large et des procédures d'évaluation.

Les prérogatives de l'Etat vont se retrouver dans les neuf schémas de services collectifs, dont les objectifs ont été de structurer les différents territoires. Ces schémas étaient élaborés avec une perspective de vingt ans. Le champ de compétences s'est élargi par rapport aux schémas sectoriels de la loi du 4 février 1995. Désormais, les schémas de services collectifs devraient permettre une meilleure prise en compte des préoccupations environnementales et définir les critères du développement durable. Ils étaient élaborés par l'Etat, mais les collectivités territoriales pouvaient y être associées via une procédure de concertation. Les schémas régionaux devaient être compatibles avec les schémas de services collectifs.

Les DTA ne subissaient que des modifications mineures par rapport à ceux élaborés par la loi de 1995. L'une des nouveautés était la volonté de transparence, exprimée par la mise à la consultation du public des DTA pendant une période de deux mois. Leur mode d'élaboration n'a pas été modifié.

---

<sup>51</sup> L'article 26 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour le développement et l'aménagement durable du territoire (LOADDT) participe de la modernisation des relations entre l'Etat et les collectivités locales : il consacre l'agglomération comme nouveau champ de la contractualisation, en application du contrat de plan Etat-région. Le contrat d'agglomération constitue une incitation à la définition par les collectivités locales d'un projet global, commun et volontaire de développement et à son portage politique. Il suppose également la consultation des « forces vives » sur le projet d'agglomération, et participe ainsi au renforcement de la démocratie participative. Il invite l'Etat à contribuer à la mise en œuvre de ce projet à partir de sa propre vision du territoire concerné.

Le décret n° 2000-1248 du 21 décembre 2000 précise les conditions d'application de cet article et fixe notamment l'échéance des signatures de la première génération des contrats d'agglomération au 31 décembre 2003.

De façon générale, la loi du 25 juin 1999 s'inscrit dans la continuité de celle du 4 février 1995. Seulement vingt-trois articles sur quatre-vingt-huit ont été modifiés. Mais cette loi apportait et renforçait la dimension urbaine et européenne en matière d'aménagement et de développement du territoire, accompagné d'une modification des instruments juridiques et financiers.

### **I. 3-2- Redéfinition des instruments**

Cette relance de l'aménagement du territoire s'accompagnait d'une redéfinition des instruments juridiques et financiers. L'aménagement et le développement du territoire va entrer dans le cadre juridique, du fait de l'association du parlement à cette politique.

#### **I. 3-2-a- Un nouveau cadre juridique.**

Pendant de longues années, le droit s'était peu immiscé dans le domaine de l'aménagement du territoire. C'est seulement à partir des années quatre-vingt-dix que l'aménagement et le développement du territoire ont été saisis par le droit. Cette démarche va impliquer la nécessité d'un débat parlementaire et d'une plus grande concertation. Les lois cadres devaient les organiser en déterminant des objectifs à atteindre.

#### **I. 3-2-a- 1- Un cadre juridique pour l'aménagement et le développement du territoire**

L'aménagement et le développement du territoire ne disposaient pas d'ancrage constitutionnel. Les pouvoirs publics devaient au fur et à mesure élaborer des outils d'intervention en fonction des besoins, comme par exemple le Schéma Directeur qui avait pour objectif d'orienter l'utilisation de l'espace au nom de l'intérêt général. L'aménagement du territoire va ainsi devenir une matière juridique découlant d'une série de constructions juridiques. L'aménagement et le développement du territoire sont régis par de nombreux textes législatifs et réglementaires, dispersés dans des lois relatives à la planification, à la décentralisation, dans le code de l'urbanisme ou dans le code général des impôts, etc. Cet éparpillement de textes rendait difficile la lisibilité de cette politique et de ses objectifs.

Les lois du 4 février 1995 et celle du 25 juin 1999 peuvent être considérées comme une évolution, car elles donnaient un cadre juridique relativement précis et le parlement était saisi dans le domaine. La décision du conseil constitutionnel du 27 juillet 1982<sup>52</sup> a admis que l'aménagement du territoire pouvait être intégré dans le domaine de compétence du pouvoir législatif. Cette compétence accordée au parlement a été totalement reconnue et confortée par la LOADDT. Hormis ces deux lois d'orientation, les lois de décentralisation vont permettre la reconnaissance de l'aménagement et du développement du territoire par le droit. Les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983<sup>53</sup> vont transférer aux collectivités territoriales des compétences relevant de l'Etat. Ces dispositions vont se retrouver dans le code de l'urbanisme, le code rural ou encore le code général des collectivités territoriales.

Cette reconnaissance par le droit de l'aménagement et le développement du territoire consiste à définir notamment les conditions d'intervention des pouvoirs publics.

---

<sup>52</sup> Décision n°82-142 DC du 27 juillet 1982 loi portant réforme de la planification.

<sup>53</sup> Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (JO du 9 janvier 1983) – complété par la loi n°83-663 du 22 juillet 1983.

### *I. 3-2-a- 2- Adaptation du droit aux territoires*

En France, la volonté d'adapter le droit aux réalités territoriales fut relativement novatrice pour l'époque. La politique centralisatrice a été en partie la cause d'une uniformité des traitements des situations. Ce sont les lois de décentralisation qui vont créer une rupture et reconnaître les spécificités de territoires particuliers. Par exemple, le droit de l'aménagement du territoire va s'adapter à certains territoires comme la montagne, avec la loi du 9 janvier 1985 dite « *loi montagne* » ; ou encore au littoral avec la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. C'est grâce à ce type de loi que nous pouvons parler de territorialisation du droit.

### *I. 3-2-b- Les instruments financiers.*

Au départ, le budget de l'aménagement du territoire n'avait qu'un rôle incitatif. Ses dotations financières étaient relativement faibles par rapport à d'autres postes. L'une des particularités de cette politique est son caractère interministériel. Cette position trouble son action financière, car ses crédits sont gérés, même encore aujourd'hui, par de nombreux ministères. Toutefois, la loi du 4 février 1995 modifiée par celle du 25 juin 1999, tente de normaliser les instruments financiers. D'ailleurs, la première loi d'orientation (LOADT) va s'efforcer de globaliser les subventions en supprimant de nombreux fonds budgétaires.

#### *I. 3-2-b- 1- Les fonds supprimés*

Le Fonds d'Aide à la Décentralisation (FAD) a pour origine la loi du 2 août 1960<sup>54</sup>. Son objectif était de limiter l'extension des locaux à usage industriel ou de bureaux dans la région parisienne. Cette dotation a été supprimée en 1988, puis réactivée en 1991 pour financer les aides à la mobilité des entreprises et de leurs salariés.

Le Fonds d'Interventions pour l'Aménagement du Territoire (FIAT) était à l'origine un instrument financier d'incitation, à la disposition de la DATAR. Ce crédit n'était pas affecté, de ce fait le FIAT pouvait amorcer ou compléter le financement d'une opération. Ce fonds a été doté jusqu'en 1994.

Le Fonds de Décentralisation Administrative (FDA) était mis à la disposition du ministre chargé de l'aménagement du territoire pour aider financièrement les opérations de décentralisation des administrations parisiennes. Ce fonds a été supprimé en 1987.

Le Groupe Interministériel pour la Restructuration des Zones Minières (GIRZOM) était créé en 1972 pour la rénovation des zones minières du Nord-Pas-de-Calais, de la Lorraine et du Centre-Midi.

Le Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural (FIDAR) fut créé par un décret du 3 juillet 1979<sup>55</sup>. Son objet était « *de soutenir le développement, la création et la diversification d'activités dans les secteurs ruraux où se posent des problèmes économiques et démographiques d'une particulière gravité* ».

Le Fonds Interministériel pour l'Auto Développement en Montagne était institué par l'article 7 et l'article 8 de la loi du 9 janvier 1985 relative à la montagne<sup>56</sup>. Cette dotation portait principalement sur les secteurs agricoles et touristiques.

---

<sup>54</sup> La loi n°60-792 du 2 août 1960 relative au remembrement des propriétés rurales, à certaines échéances et cessions d'immeubles ruraux, à l'usage et à l'écoulement des eaux d'irrigation, à certains boisements.

<sup>55</sup> Décret n°79-533 – Journal Officiel du 5 juillet 1979 – page 1614.

<sup>56</sup> Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative à la montagne.

Et enfin, le Fonds Régionalisé d'aide aux Initiatives Locales pour l'Emploi (FRILE) a été créé en 1988. Son objectif était de soutenir les créations d'emploi et les communes dans les opérations de développement économique local.

#### *I. 3-2-b- 2- Les fonds créés*

La loi du 4 février 1995 va créer de nouveaux instruments financiers. Tout d'abord des fonds budgétaires spécialisés avec le fonds national d'aménagement et de développement du territoire qui est, entre autre par sa dotation, le plus important. Ce fond est géré par le CIAT. Elle regroupe les crédits du FIAT, du GIRZOM, du FAD, du FRIL, du FIAM et du FIDAR. Cette fusion des crédits prouve la réelle volonté de regrouper ces fonds et de réduire l'éparpillement. Le FNADT est en partie contractualisé dans le cadre des CPER. Ce fonds finance des actions complémentaires à celles prévues par le schéma national d'aménagement et de développement du territoire.

Il y a le fonds de gestion de l'espace rural (FGER). Il est géré par le ministre de l'agriculture. Il « finance tout projet d'intérêt collectif concourant à l'entretien ou la réhabilitation de l'espace rural »<sup>57</sup>.

D'autre part, la loi instaure les fonds de péréquation. Ceux pour les transports aériens doivent, dans un souci d'aménagement du territoire, assurer le maintien des dessertes aériennes. Il est constitué d'une taxe acquittée par chaque passager. Cette dotation est gérée par un comité présidé par le ministre en charge de l'aviation civile. Quant au fonds d'investissement des transports terrestres et voies navigables, il est géré par un comité présidé par le ministre des transports. Celui-ci sert à financer la construction de grandes infrastructures (TGV, autoroutes, etc.). Le dernier fonds de péréquation concerne le fonds national de développement des entreprises. Cette dotation a soulevé de nombreuses oppositions et n'a pu être mise totalement en place. Le CIADT du 15 décembre 1997 va relancer ce fonds, qui restera très en dessous de ce qu'avait imaginé le législateur.

Enfin, la loi du 4 février 1995 met en place la prime d'aménagement du territoire (PAT). Elle a été créée par le décret du 6 mai 1982, modifié à plusieurs reprises, avant d'être réformé en 1995<sup>58</sup>. La PAT est corrigée notamment pour modifier les conditions d'attribution de la prime, en prenant en considération la réglementation communautaire. La PAT est attribuée à des zones rencontrant des difficultés d'emploi.

Tous ces instruments financiers sont toujours à la diligence de l'Etat. Ces deux lois vont également préciser la place des services publics dans la politique d'aménagement du territoire.

#### *I. 3-2-c- Les services publics au service de l'aménagement du territoire*

Le rôle des services publics dans l'aménagement du territoire est prépondérant. Leur maintien en zone rural fut longtemps une préoccupation de l'Etat, qui s'est élargi aux zones de montagnes et à d'autres parties du territoire comme certains espaces urbains. Diverses mesures furent appliquées, mais sont restées partielles. Avec les lois du 4 février 1995 et celle du 25 juin 1999, le maintien de ces services devient systématique.

---

<sup>57</sup> Yves Madiot – « Aménagement du territoire » - page 45.

<sup>58</sup> Décret du 6 février 1995 modifié par le décret du 28 septembre 1995.



### *I. 3-2-c- 1- Le service public : instrument de l'aménagement du territoire*

A partir de 1995, la politique d'aménagement du territoire s'appuie sur le maintien de la présence des services publics. Il s'agit d'améliorer la qualité du service aux usagers et de maintenir la population dans des territoires dévitalisés. Pour ce faire, ces lois du 4 février 1995 et du 25 juin 1999 encadrent plus strictement la fermeture des services publics, dans un souci d'éviter l'accélération de l'exode rural ou de marginaliser certains quartiers. Pour cela, plusieurs mesures ont été mises en place. Tout d'abord, il a été instauré des schémas de services collectifs qui s'imposent aux collectivités territoriales. Ensuite, des commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics furent créées. Leur objectif est de proposer des mesures pour améliorer l'implantation et les prestations des services publics.

D'autre part, ces lois instaurent des contrats de plan ou de service public des organismes publics, des entreprises nationales (EDF-GDF, la SNCF, etc.). Ces contrats déterminent les objectifs à atteindre en terme d'aménagement et de développement du territoire, ainsi que la nature des services rendus au public. Et enfin, la loi du 25 juin 1999 modifie la directive européenne postale en droit interne : « La Poste » a le monopole sur le traitement du courrier de moins de trois cent grammes.

La LOADT est l'investigatrice d'une réflexion sur le redéploiement territorial des services publics, reprise dans la LOADDT.

### *I. 3-2-c- 2- Une démarche expérimentale*

Pendant cette période, l'Etat et les collectivités territoriales vont tenter de regrouper en un même lieu divers services publics. Cette démarche qui émerge d'une décision du CIADT du 28 novembre 1991, va donner lieu à partir de 1992 à des Points Publics en Milieu Rural. Cette expérience se poursuit dans le cadre de la politique de la ville (1993), avec pour objectif l'insertion sociale et professionnelle des populations en difficultés. Ces réflexions vont s'institutionnaliser au travers de circulaires : la Circulaire du 8 août 1994 pour les PPMR, la Circulaire du 10 mars 1995<sup>59</sup> pour les Espaces Ruraux Emploi Formation et la Circulaire du 3 mai 1994<sup>60</sup> pour les plates-formes de services publics en milieu urbain.

Toutes ces expériences partent de l'identification des besoins des usagers, afin d'organiser les services pour répondre à leurs attentes. Une multitude d'initiatives vont émerger entre divers partenaires comme l'ANPE, la CAF, les ASSEDIC, etc., afin d'équilibrer les effets de fermetures des services publics. En 1999, la Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat (DRI) recense deux cent soixante et une maisons des services publics réparties dans quatre vingt quatorze départements. Ces maisons sont souvent de l'initiative des collectivités territoriales. Elles sont financées par le FNADT et les collectivités territoriales. La loi du 25 juin 1999 donne une définition du cadre juridique de ces expériences.

Pour conclure, cette période a été marquée par un renouveau de l'aménagement et le développement du territoire et la promulgation de deux lois cadres d'orientation. Cette mutation engendrée par les lois du 4 février 1995 et celle du 25 juin 1999 n'ont pas été sans incidences sur les agences d'urbanisme. La présentation de ces législations et de l'évolution

---

<sup>59</sup> Pierre Mazet – « Aménagement du territoire » page 93.

<sup>60</sup> Pierre Mazet – « Aménagement du territoire » page 93.

de l'aménagement du territoire sont importantes, car elles eurent un impact direct sur les missions et l'organisation des agences. Par exemple, l'espace privilégié par ces lois va modifier l'aire d'intervention de ces organismes. De même, le développement transfrontalier, préconisé dans la loi de 1999, va conduire certaines agences à étendre leur champ d'action. D'autre part, l'évolution des instruments de l'aménagement et du développement du territoire va impliquer des changements au sein des agences d'urbanisme. Le développement de nouveaux documents de prospective va demander de nouvelles compétences, entraînant des bouleversements dans ces organismes.

#### **I. 4- La période contemporaine**

Elle va être marquée par une véritable volonté d'asseoir une politique de planification stratégique. Dans le domaine de l'urbanisme, les procédures de planification spatiale se traduisent par la définition de grandes orientations de l'aménagement des territoires, sur le long terme. Ces procédures vont permettre la mise en place de documents d'aménagement et d'urbanisme à caractère « prospectifs »<sup>61</sup>. L'aménagement urbain va subir un véritable tournant, notamment dans ses méthodes d'approche. Cette période est marquée par la promulgation d'une nouvelle législation qui va se caractériser par une approche plus globale des problèmes d'aménagement et de développement urbain. Cette conception marque une nouvelle période de l'histoire de ce droit, au même titre que la Loi d'Orientation Foncière de 1967.

Cette nouvelle législation s'appuie tout d'abord sur la loi de Solidarité et de Renouveau Urbain du 13 décembre 2000. Puis elle sera complétée par la loi d'Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003. Celle-ci a été votée à la suite du changement de majorité politique, intervenu au printemps 2002.

##### **I. 4-1- La loi de Solidarité et de Renouveau Urbain du 13 décembre 2000**

En 1998, le gouvernement préparait, sous la responsabilité de messieurs Louis Besson (secrétaire d'Etat au logement) et Jean-Claude Gayssot (Ministre de l'équipement, des transports et du logement), un projet de loi relatif à la Solidarité et au Renouveau Urbain (SRU).

Cette loi s'inscrit dans la continuité des lois « Voynet » (sur l'aménagement du territoire et du développement durable) de juin 1999 et « Chevènement » (sur l'intercommunalité) de juillet 1999. Elle vise à rénover le cadre juridique des politiques d'aménagement de l'espace en conciliant les questions d'urbanisme, d'habitat et de déplacement.

Cette présentation va d'abord faire état des fondements premiers de cette loi. Puis, nous aborderons ces objectifs et les outils mis en œuvre pour les atteindre. Enfin, nous traiterons des changements et des effets que celle-ci implique.

##### **I. 4-1- a- Les fondements du projet de loi.**

L'objectif est de présenter les conditions d'élaboration de cette législation. Nous observerons en premier lieu la volonté de ce projet de loi, ainsi que les raisons qui ont favorisé cette modification. Et en second lieu, le processus législatif de la loi SRU sera étudié.

---

<sup>61</sup> Droit de l'urbanisme – Henri Jacquot et François Priet – Collection Dalloz – 5<sup>ème</sup> édition – février 2004 – 913 pages – page 137.

#### *I. 4-1- a- 1- Le projet de loi SRU*

Les textes fondateurs concernant la réglementation du territoire étaient fortement marqués par la grande loi foncière de 1967. Depuis lors, les modifications apportées avaient été le fait de textes épars, ce qui avait favorisé un chevauchement, voire une certaine incohérence des documents d'urbanisme. Monsieur Louis Besson, lors de son audition considérait : « *qu'il était devenu indispensable d'assurer une plus grande lisibilité des dispositions applicables en matière de logement social et d'urbanisme, qui tiennent compte des nouvelles priorités : la recomposition et le renouvellement urbains* »<sup>62</sup>. Le projet de loi SRU avait donc pour objectif d'organiser le développement urbain autour d'une meilleure solidarité intercommunale, en redéfinissant les instruments de planification et en tentant d'harmoniser les politiques sectorielles. L'idée était de mobiliser les élus locaux autour d'un projet urbain commun prenant en compte l'habitat, les transports, la maîtrise foncière et les activités économiques.

L'un des premiers objectifs se traduisait par une forte volonté de renforcer la mixité de l'habitat. Ce fut l'un des points du texte les plus controversés, car le gouvernement souhaitait lutter contre la ségrégation urbaine et sociale en imposant aux communes une meilleure répartition des logements sociaux. Depuis des années, le législateur proclame le droit au logement, notamment à travers divers textes, comme la loi « Besson » du 31 mai 1990<sup>63</sup> ou la loi du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat<sup>64</sup>. Ces législations ont connu des problèmes d'effectivité, comme le Programme Local de l'Habitat (PLH), créé en 1983, qui avait pour objectif de déboucher sur une réflexion globale et partenariale sur les problèmes d'habitat à l'échelle intercommunale. Le nombre de PLH réalisé à l'échelle intercommunale fut faible, ce qui démontre des difficultés rencontrées par les élus locaux à s'entendre sur une meilleure répartition des logements sociaux.

Ce sont ces difficultés que le Gouvernement souhaite corriger, il propose alors diverses dispositions. Tout d'abord, il s'agit d'inciter les communes dotées de moins de 20% de logement social à en construire davantage. Selon monsieur Louis Besson « *il aurait fallu quatre-vingt ans pour obtenir la construction de 450.000 logements nouveaux au rythme actuel des constructions* »<sup>65</sup>. Ce projet de loi ambitionne de réduire ce délai à vingt années. Cela correspondrait pour une commune disposant de peu de logements sociaux sur son territoire à une augmentation de 1% par an de son stock de logements. De plus, ce projet de loi a pour volonté de renforcer des mesures d'accession à la propriété.

Le projet de loi SRU propose une nouvelle définition des instruments de planification. Cette démarche est amorcée, afin de tenir compte de la réalité des aires urbaines et de la cohérence des différents plans et politiques publiques qui se juxtaposaient jusqu'à présent. D'autre part, il fut observé une augmentation du contentieux, concernant les actes d'urbanisme. Pour remédier à cette insécurité juridique, il est nécessaire de clarifier ces documents d'urbanisme. Ils doivent permettre de faire apparaître les perspectives d'évolution du territoire communal, à travers des projets de réalisation, etc. Le Schéma Directeur va être remplacé par le Schéma de Cohérence Territoriale qui jouera un rôle de pierre angulaire autour d'un projet collectif local et autour de laquelle s'organiseront les autres documents d'urbanisme (PLH, PDU, PLU, etc.).

---

<sup>62</sup> Avis 306 – Commissions des affaires sociales sur la loi SRU – mardi 28 mars 2000 – sous la présidence de Jean Delaneau – rapporteur Bimbenet Jacques.

<sup>63</sup> Loi n°90-449 du 31 mai 1990 – dite loi Besson – visant à la mise en œuvre du droit au logement – J.O. du 02/06/1999 Ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer.

<sup>64</sup> Loi n°95-74 du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat – J.O. n°20 du 24 janvier 1995 – page 1263.

<sup>65</sup> Avis 306 – Commissions des affaires sociales sur la loi SRU – mardi 28 mars 2000 – sous la présidence de Jean Delaneau – rapporteur Bimbenet Jacques.

Les Plans d'Occupation des Sols vont disparaître au profit des Plans Locaux d'Urbanisme. Ces documents seront plus opérationnels que les POS, et comporteront un projet d'aménagement urbain de la commune.

Le projet de loi a pour volonté d'assouplir l'élaboration des documents d'urbanisme en les rendant moins formels. Ce texte ambitionne d'institutionnaliser l'agglomération et le bassin de vie comme les nouveaux territoires de l'action publique locale. De plus, l'Etat favorise les structures intercommunales grâce au développement de partenariat autour d'un projet urbain local.

#### *I. 4-1- a- 2- Le processus législatif*

Le gouvernement, lors du dépôt du projet de loi relatif à la Solidarité et au Renouvellement Urbain devant l'Assemblée Nationale le 2 février 2000, décide de recourir à la déclaration d'urgence. Elle est définie comme suit selon la constitution de 1958 : « *déclaration du gouvernement qui, dans la procédure législative, permet au 1<sup>er</sup> Ministre de demander la formation d'une commission mixte paritaire après une seule lecture par chaque Assemblée (au lieu de deux normalement) (art.45) – ou qui réduit à huit jours (au lieu d'un mois) le délai dans lequel le Conseil Constitutionnel doit statuer (art.61) »*<sup>66</sup>. Cette procédure va priver le parlement d'un échange. Ce projet de loi fut initialement composé de quatre-vingt-sept articles, après son examen par l'Assemblée Nationale elle fut dotée de cent cinquante-sept articles, pour finir avec deux-cent-neuf. Ce texte tend à réformer une partie importante du droit de l'urbanisme et à prévoir une nouvelle réglementation concernant l'habitat et les déplacements.

L'opportunité de cette réforme du droit de l'urbanisme émerge d'une véritable nécessité. Dans une étude réalisée en 1992, intitulée : « L'urbanisme, pour un droit plus efficace », le Conseil d'Etat relève une triple crise au sein de ce droit. Tout d'abord une crise de confiance dans cette réglementation qui n'assure plus totalement le respect des principaux équilibres dont elle a la charge. Ensuite, une crise de légitimité d'une réglementation trop lourde et qui ne remplit plus l'objet pour lequel elle a été élaborée, et enfin une crise de l'image de l'urbanisme. Cette loi cherche à simplifier et à inscrire le droit de l'urbanisme dans une logique territoriale, celle-ci devant être assumée par des acteurs décentralisés. Cette logique territoriale doit effacer cette logique foncière qui imprégnait le droit, pour laisser place à une démarche dynamique d'aménagement. D'autre part, ce projet de loi va modifier de façon substantielle le code de l'urbanisme, qui n'avait pas subi de véritable modification depuis 1994.

Cette loi va également modifier des textes majeurs, notamment : - la loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'Orientation de la Ville – la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville – la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative à la protection et au développement de la montagne – la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à la protection et à la mise en valeur du littoral – la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs – et enfin, l'ordonnance n°59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne.

Pour conclure, nous dirons que ce projet de loi émerge d'une véritable nécessité au regard de la législation en vigueur. Il ambitionne de redéfinir une politique d'aménagement de

---

<sup>66</sup> Lexique des termes juridiques – 14<sup>e</sup> édition – Dalloz – Mai 2003 – page 188.

l'espace en cohérence avec les diverses politiques de planification urbaine (habitat, social, économie, déplacements, etc.) et à l'échelle du bassin de vie.

De ces débats va émerger un certain nombre de principes fondateurs de la loi SRU.

#### Schéma n°1 du Processus législatif<sup>67</sup>

<b><u>Première lecture</u></b>	<u>Assemblée Nationale</u>	Projet de loi n°2131, déposé le 3 février 2000 (déclaration d'urgence Examen en commission Discussion en séances publiques Projet de loi n°472 adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence
	<u>Sénat</u>	Projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, n°279  Examen en commissions : des affaires économiques, des affaires sociales, des lois. Discussion en séances publiques Projet de loi n°120 adopté par le Sénat après déclaration d'urgence le 18 mai 2000.
	<u>Commission mixte paritaire</u>	Projet de loi modifié par le Sénat n°2408 Rapport de MM. Patrick Rimbert au nom de l'Assemblée Nationale n°2458 Rapport de M. Louis Althapé au nom du Sénat n°381
<b><u>Nouvelle lecture</u></b>	<u>Assemblée Nationale</u>	Projet de loi modifié par le Sénat n°2408 Examen en commission (M. P. Rimbert, rapporteur) Discussion en séances publiques Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture le 29 juin 2000
	<u>Sénat</u>	Projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, n°456  Rapport de M. Louis Althapé, au nom de la commission des affaires économiques, n°17  Discussion en séances publiques Projet de loi adopté par le Sénat en nouvelle lecture le 19 octobre 2000.
<b><u>Lecture définitive</u></b>		Projet de loi modifié par le Sénat en nouvelle lecture, n°2671 Examen en commission (rapporteur M. Patrick Rimbert) Discussion en séances publiques Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en lecture définitive le 21 novembre 2000
<b><u>Conseil Constitutionnel</u></b>		Saisines de 23 novembre 2000, en application de l'article 61 (alinéa 2) de la Constitution
<b><u>Promulgation</u></b>		Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

#### I. 4-1- b- Les principes de la loi SRU.

Le gouvernement a décidé de s'engager à adapter les structures et les politiques urbaines aux nouveaux enjeux de la ville. Pour cela, il s'inscrit dans la continuité de la loi n°99-553 du 25 juin 1999 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire et la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Cette loi ambitionne de construire la ville de demain. Son

<sup>67</sup> Confère procédure complète annexe C

objectif est de réussir la mixité sociale, qui passe par un renouvellement urbain et suppose une mise en cohérence des politiques de la ville. Cette volonté nécessite une refonte législative importante : la loi est composée de 209 articles et elle modifie divers codes (code de l'urbanisme, code de la santé publique, code de la construction et de l'habitation, code des collectivités territoriales, etc.). La loi SRU s'articule autour de trois principes fondamentaux et de trois axes majeurs.

#### *I. 4-1- b- 1- Les principes fondamentaux de la loi SRU*

La date d'entrée en vigueur du texte est variable selon les thématiques abordées. Concernant l'urbanisme, une grande partie des dispositions est opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> avril 2001.

L'objectif de cette loi est d'offrir un cadre juridique rénové des politiques d'aménagement de l'espace, afin de définir un meilleur équilibre des agglomérations grâce à la mixité urbaine, une offre d'habitat diversifié et de qualité. Cette ambition s'appuie sur trois principes fondamentaux. Le premier principe concerne « l'exigence de solidarité ». Celui-ci a pour volonté d'assurer le développement cohérent des territoires urbains, périurbains et ruraux qui forment ensemble un bassin de vie. Il a pour but de lutter contre l'étalement urbain et l'éclatement social. Ce principe fonde les dispositions sur la mixité sociale et urbaine<sup>68</sup>.

Le second principe porte sur « le développement durable et la qualité de vie ». La notion de développement durable se préoccupe de l'environnement, de la qualité de la vie et du fonctionnement urbain. L'objectif est que le développement des villes soit respectueux du territoire en économisant l'espace, en donnant priorité aux autres modes de transports que l'automobile, en intégrant des enjeux de qualité urbaine et de protection de l'environnement dans le développement économique et les choix urbanistiques. Pour le développement et le renouvellement des aires urbaines, le traitement de la question des déplacements est essentiel<sup>69</sup>.

Le troisième principe s'intéresse à la « démocratie et la décentralisation ». L'objectif est d'apporter une meilleure lisibilité du droit. Pour cela, la loi généralise le principe de la concertation préalable et de l'enquête publique ; les collectivités territoriales disposent désormais de la responsabilité première, l'Etat conservant ses prérogatives en la matière. Pour atteindre cette volonté, le code de l'urbanisme est remanié afin de renforcer la décentralisation et la loi va s'appuyer sur trois axes principaux.

#### *I. 4-1- b- 2- Les trois axes majeurs de la loi*

Le projet de loi SRU, s'appuyant sur les trois principes fondamentaux cités précédemment, s'articule autour de trois axes majeurs. Le premier a pour volonté de « définir un meilleur équilibre des agglomérations »<sup>70</sup>. Avec la législation antérieure, cette démarche était difficile, car les politiques de l'habitat, des transports et d'aménagement ne s'appliquaient pas à la même échelle et manquaient de cohérence. Pour y remédier la loi propose la création du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), dont l'objectif est de définir une stratégie globale d'agglomération, à l'échelle du bassin de vie et qui fédérera tous les autres documents

---

<sup>68</sup>\_<sup>69</sup>\_<sup>70</sup>\_<sup>72</sup>\_. Sénat – n°306 – session ordinaire de 1999-2000 annexe au procès verbal de la séance du 6 avril 2000 – Avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi, adopté par l'assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la solidarité et au renouvellement urbain – Par M. Jacques Bimbenet, sénateur.

sectoriels de la politique urbaine<sup>71</sup>. Ce document vient en remplacement des Schémas Directeurs. Les SCoT doivent permettre aux élus des aires urbaines de définir en commun les conditions permettant d'assurer la mise en cohérence des politiques de déplacements, d'habitat, d'équipements commerciaux et d'urbanisme.

Parallèlement, les Plans d'Occupation des Sols seront remplacés par des Plans Locaux d'Urbanisme. Les procédures d'élaboration de ces documents sont plus souples et simplifiées. Les PLU devront correspondre à un projet urbain local. L'application du droit des sols est simplifiée et le citoyen est davantage impliqué dans la définition des politiques d'urbanisme avec le renforcement de la concertation publique.

Le deuxième axe s'attache à une volonté de « réussir la mixité urbaine »<sup>72</sup>. Cette volonté passe par la nécessité de conforter la politique de la ville et d'assurer une offre d'habitat diversifiée. Pour cela, la loi impose au moins 20% de logements sociaux aux communes de plus de 3.500 habitants, comprises dans des agglomérations de plus de 50.000 habitants. La loi contient des dispositions pour lutter contre l'insalubrité et elle renforce le droit des locataires. Un effort est également consenti sur la qualité de l'habitat privé.

Et enfin, le troisième axe porte sur la mise en œuvre d'une « politique de déplacement au service du développement durable ». La loi renforce le rôle et le contenu des Plans de Déplacements Urbains (PDU). Ces PDU doivent répondre à une politique volontariste de déplacement, prenant en compte les transports collectifs, la gestion et l'organisation du stationnement. Pour cela, elle favorise la coopération au sein des syndicats de transport et transfère aux régions l'organisation et le financement des transports ferroviaires d'intérêt régional.

Les principes majeurs de cette loi convergent vers la volonté de mettre en cohérence les politiques d'aménagement de l'espace, en favorisant la mixité urbaine, la démocratie et une qualité de vie au travers de la ville durable. Pour mettre en œuvre cette volonté, le législateur a dû redéfinir les instruments de planification.

#### I. 4-1- c- Redéfinition des instruments

La Loi d'Orientation Foncière de 1967 avait mis en place les schémas directeurs, les plans d'occupation des sols et les zones d'aménagement concerté. Trente ans après, la loi SRU rénove en profondeur le code de l'urbanisme pour placer l'agglomération au cœur des politiques urbaines. Elle offre aux élus des documents d'urbanisme plus riches et plus concertés, permettant de définir les priorités de l'agglomération ou de la commune et de mettre en cohérence les différentes politiques (urbanisme, habitat, déplacements, implantations commerciales) à travers les Schémas de Cohérence Territoriale et les Plans Locaux d'Urbanisme<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Assemblée Nationale n°2131 – onzième législature – 2 février 2000 – Projet de loi relatif à la loi SRU – Présenté au nom de M. Lionel Jospin (1<sup>er</sup> ministre) par Jean-Claude Gayssot (Ministre de l'équipement, des transports et du logement) – exposé des motifs.

<sup>73</sup> Circulaire UHC/DU1/2 n°2001-3 du 18 janvier 2001 portant présentation de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains et premières directives d'application.

#### *I. 4-1- c- 1- Vue d'ensemble du texte*

La loi SRU s'attache à modifier en profondeur les documents d'urbanisme, avec une incidence sur les politiques d'aménagement de l'espace. Elle agit à la fois sur l'urbanisme, la politique de la ville, les transports et l'habitat.

##### *I. 4-1- c- 1- a- L'urbanisme.*

La première partie du projet de loi (article 1 à 24) porte sur la réforme des documents d'urbanisme et sur leur mode de financement. Pour cela, le gouvernement décide de recouper les articles du code de l'urbanisme, plus particulièrement l'article L.122-1 et suivants sur le régime du SCoT et le L.123-1 et suivants sur le régime des PLU. Cette refonte modifie l'article L.121-1 du code de l'urbanisme, qui désormais détaille les principes généraux applicables à tous les documents d'urbanisme. Ces documents doivent maintenant respecter la notion « d'aménagement durable », « d'économie du territoire », etc. Cet article traduit l'aspect dual du territoire, c'est-à-dire qu'il oppose les espaces « urbains » aux espaces « naturels ».

Cette refonte s'appuie aussi sur la création des SCoT et des PLU. Les Schémas de Cohérence Territoriale doivent gérer les problèmes d'urbanisme à l'échelle d'un territoire en conjuguant les préoccupations de logement, de transport, de commerce. Ils devront être compatibles avec les PDU, les PLH et les schémas d'équipement commerciaux. Le principe porteur des SCoT est la notion de durabilité. Alors que le POS pouvait être partiel, le PLU va obligatoirement s'appliquer à tout le territoire d'une commune. Les procédures d'application anticipée sont supprimées.

##### *I. 4-1- c- 1- b- La politique de la ville*

Cette partie correspond au titre deux du projet de loi, et concerne les articles 25 à 29. Ce titre deux s'articule autour de deux sections : - l'une relative à la solidarité entre les communes en matière d'habitat – l'autre relative à la protection de l'acquéreur et au régime de copropriétés. Cette loi modifie le dispositif mis en place par la loi n°91-662 du 13 juillet 1991, dite Loi d'Orientation pour la Ville. La Loi d'Orientation pour la Ville prévoyait pour les agglomérations de plus de 200.000 habitants, en faisant obligation pour les communes de plus de 3.500 habitants, situées dans ces agglomérations, de prendre des mesures permettant l'acquisition de terrains ou de locaux nécessaires à la réalisation de logements sociaux. Notamment lorsqu'elles comptaient moins de 20% de logements sociaux et moins de 18% de bénéficiaires d'aides personnelles. Pour atteindre cet objectif, il fut conçu un outil de Politiques Locales de l'Habitat (PLH), afin de favoriser une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Le bilan fut positif, car 470 PLH ont été projetés ou mis en chantier et 288 ont été signés. Ce projet de loi SRU est plus contraignant dans les objectifs et plus restrictif sur les moyens à employer pour les atteindre<sup>74</sup>. Tout d'abord, il élargit le champ d'application à l'ensemble des aires urbaines de plus de 50.000 habitants, et maintient l'objectif de réalisation de 20% de logements sociaux. D'autre part, il rend obligatoire le versement d'une contribution qui devra accompagner la réalisation de logements sociaux, selon des objectifs calculés sur une période triennale.

---

<sup>74</sup> Pierre Mazet – « Aménagement du territoire » - page 160.



#### *I. 4-1- c- 1- c- Les transports*

Ce point apparaît au titre trois du dit projet de loi et concerne les articles 35 à 59 bis. L'objectif est de mettre en cohérence la politique des transports avec les nouveaux mécanismes d'urbanisme. Le PDU doit s'articuler avec le SCoT, car la loi peut permettre l'élaboration de PDU sur le périmètre du SCoT. Les mobilités sont désormais prises à partir ou en direction des territoires périurbains. Différentes mesures sont édictées comme la limitation des déplacements en voiture individuelle, afin d'améliorer la qualité de l'environnement et le cadre de vie et, favorisant la reconquête des centres-villes. La loi prévoit la création de syndicats mixtes de transport associant la région, les départements, etc., dans le but d'harmoniser la tarification et les titres de transports.

La loi prévoit le renforcement du rôle des PDU et l'élargissement de leur contenu, notamment sur trois aspects : l'amélioration de la sécurité de tous les déplacements ; le stationnement ; les livraisons de marchandises en ville.

#### *I. 4-1- c- 1- d- L'habitat.*

Le titre de cette partie dans la loi s'intitule : « Assurer une offre diversifiée de l'habitat ». L'objectif est relatif à l'insalubrité et à l'état de péril, aux relations bailleurs locataires et aux compétences des organismes HLM. La loi propose diverses mesures, dans le but d'adapter les outils des politiques de l'habitat aux objectifs d'une meilleure mixité sociale et du renouvellement urbain. La loi pérennise le caractère social du patrimoine HLM. Elle élargit les compétences des organismes leur permettant de mieux jouer leur rôle d'opérateur urbain au service du droit au logement et de la mixité sociale. De plus, elle modernise les outils d'intervention sur le parc privé, afin de lutter contre l'insalubrité publique, en modernisant et en renforçant les procédures de péril et d'insalubrité.

#### *I. 4-1- c- 2- Instruments juridiques de l'urbanisme modifiés*

Les instruments juridiques de l'urbanisme ne sont pas tous affectés de la même façon par la loi SRU. Pour certains la transformation est complète, alors que pour d'autres il ne s'agit que d'une adaptation mineure.

Pour les instruments qui vont subir une véritable transformation, nous avons les schémas directeurs qui deviennent des SCoT, les POS sont remplacés par les PLU.

Le certificat d'urbanisme d'information va également subir des modifications, mais en faveur des usagers. La fiscalité de l'urbanisme voit sa redevance pour le dépassement du Coefficient d'Occupation des Sols disparaître, et à terme celle pour le dépassement du Plafond Légal de Densité. Par contre, elle se dote d'une participation supportée par les riverains lors de la création de voies nouvelles. Le droit de la Zone d'Aménagement Concerté va perdre de son autonomie avec la disparition du Plan d'Aménagement de Zone au profit du Plan Local d'Urbanisme. Le PLU va désormais fixer les règles d'urbanisme des ZAC.

Pour les documents qui ne vont subir que quelques modifications mineures, nous avons le régime des permis de construire, des lotissements, des droits de préemption et des opérations d'aménagement.

#### *I. 4-1- c- 3- La réforme des documents d'urbanisme*

La loi SRU a pour volonté de mettre en œuvre une véritable stratégie territoriale en privilégiant une logique d'aménagement. Pour cela, elle va créer de nouveaux instruments que sont le Schéma de Cohérence Territoriale et le Plan Local d'Urbanisme.

#### *I. 4-1- c- 3- a- Le Schéma de Cohérence Territorial*

Le Schéma Directeur, créé par la Loi d'Orientation Foncière de 1967 puis modifié en 1983, est remplacé par le Schéma de Cohérence Territoriale. Dans le domaine de l'urbanisme, ce remplacement constitue un des principaux apports de la loi, c'est pour cela que la loi introduit une réforme de grande ampleur de la planification urbaine, dans la continuité des dispositions de la loi du 13 juillet 1999 relatives au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Ce changement d'échelle était devenu une nécessité, notamment pour créer une véritable planification stratégique au niveau de l'agglomération, voire des aires urbaines. Cet apport vient combler une carence des Schémas Directeurs. Depuis la loi de décentralisation de 1983, ces documents étaient inadaptés, d'ailleurs il a été question de les supprimer au profit des Directives Territoriales d'Aménagement<sup>75</sup>.

Les SCoT ont pour objectif d'inciter les élus à définir en commun la manière dont les aires urbaines doivent se développer. L'objectif de ce nouveau document est d'articuler les différentes politiques sectorielles en matière d'urbanisme, d'environnement, d'économie, d'habitat, de déplacements et de grands équipements. Ces politiques doivent être en cohérence avec le SCoT. Pour cela, les SCoT définissent un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Il s'appuie sur un diagnostic des prévisions économiques et démographiques, des différents besoins d'aménagement de l'espace, de développement économique, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, des transports, d'équipement et services. La délimitation des périmètres des SCoT constitue un véritable enjeu. Il est arrêté par le préfet, sur proposition des communes et ou groupement de communes compétentes. Ce périmètre prend en compte les EPCI existants, ainsi que les réalités de fonctionnement du bassin de vie, d'habitat, d'emploi, et les systèmes de déplacements<sup>76</sup>. Ces documents seront réalisés par un EPCI ou un syndicat mixte permanent. Ils devront être validés ou révisés au moins tous les dix ans, sous peine de caducité.

#### *I. 4-1- c- 3-b- Les Plans Locaux d'Urbanisme.*

Contrairement aux Schémas Directeurs, les Plans d'Occupations des Sols, créés par la Loi d'Orientation Foncière de 1967, ont été appliqués à l'ensemble du territoire. Lors de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, leurs nombres avaient presque triplé, du fait de la limitation des constructions dans les espaces dépourvus de ce document et du transfert de compétences aux communes de l'établissement et de la gestion de cet instrument. Le rôle des POS se limitait à fixer les règles du droit « commun » de l'utilisation des sols. Ce qui ne permettait pas de lutter efficacement contre l'étalement urbain. De plus, ces documents avaient une approche essentiellement foncière de l'urbanisme. Ces outils avaient donc pour objet de réglementer l'usage des sols, ce qui ne pouvait pas permettre d'orienter l'aménagement vers le renouvellement urbain, les Plans Locaux d'Urbanisme doivent répondre à cette nouvelle exigence.

Le Plan Local d'Urbanisme doit tout d'abord établir un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) sur l'ensemble du territoire. Ce document doit permettre la mise en exergue du projet urbain. Ensuite, comme le POS, le PLU va fixer le droit des sols. Le PLU se différencie du POS par rapport à son objet qui se veut plus stratégique du fait de

<sup>75</sup> Rapport du Conseil d'Etat – « L'urbanisme, pour un droit plus efficace » - 1992.

<sup>76</sup> Circulaire UHC/DU1/2 n°2001-3 du 18 janvier 2001 portant présentation de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains et premières directives d'application.

l'établissement du PADD et par son caractère d'instrument d'urbanisme opérationnel. Le PLU intègre tous les projets d'aménagement intéressant la commune (ZAC, l'environnement, etc.). Ce document doit faciliter la concertation, car c'est un document plus exigeant pour les élus que le POS, et plus lisible pour les citoyens. La carte communale devient un véritable document d'urbanisme, plus adaptée pour les petites communes.

Ce projet de loi rénove en profondeur le contenu des documents d'urbanisme, en privilégiant l'idée de projet et en renforçant la concertation.

Pour conclure sur la redéfinition de ces instruments, la loi prévoit une refonte générale de ces documents, afin de répondre aux nouveaux besoins en matière de politique d'aménagement du territoire. Ces documents constituent une véritable révolution, car la dernière modification d'envergure date 1967 prolongée par une redéfinition en 1982-1983. Ces documents s'appuient sur un principe fondateur de durabilité, et introduit une prise en compte des questions urbaines à une échelle plus grande, celle des aires urbaines ou du bassin de vie.

#### I. 4-1- d- Les grands changements induits par cette législation.

La loi du 13 décembre 2000, au-delà des bouleversements apportés dans le Code de l'Urbanisme, va créer un renouveau au niveau du débat urbain. Cette loi mise sur l'implication des acteurs institutionnels à construire collectivement un projet de territoire. Ces changements se révèlent tout d'abord dans la définition même de l'aménagement du territoire, d'autre part dans la vision de la politique urbaine et enfin dans le renforcement de l'intercommunalité.

#### *I. 4-1- d- 1- Nouvelle définition de l'aménagement du territoire*

La définition de l'aménagement et des actions et opérations d'aménagement résulte de la loi du 18 juillet 1985<sup>77</sup>. Elle sera modifiée par la loi SRU du 13 décembre 2000 et codifiée à l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme.

#### Article L.300-1 du Code de l'Urbanisme<sup>78</sup>

**Code de l'urbanisme, art. L. 300-1** (L. n° 85-729, 18 juill. 1985; mod., L. n° 96-987, 14 nov. 1996, art. 17). - Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre (*Mots aj.*, Loin° 2000-1208, 13 déco 2000, art. 24) « un projet urbain », une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre (*Mots rempl.*, Loi n° 2000-1208, 13 déco 2000, art. 23) « le renouvellement urbain, » de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.  
L'aménagement, au sens du présent code, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.

Dans cet article, l'aménagement est défini comme l'activité qui consiste à conduire et à autoriser les actions et opérations d'aménagement et à assurer leur harmonisation. La loi de

<sup>77</sup> Loi n°85-729 du 18 juillet 1985 - Loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement – JO du 19 juillet 1985.

<sup>78</sup> Code de l'urbanisme – Edition 2004-2005 – Collection Litec – juriscodex – page 185.

Solidarité et Renouvellement Urbain vient compléter les objectifs définis par la loi du 18 juillet 1985. Elle rajoute le renouvellement urbain ainsi que la mise en œuvre d'un « projet urbain ».

La distinction entre l'urbanisme opérationnel et l'urbanisme réglementaire, qui prévalait dans la Loi d'Orientation Foncière de 1967, a été remise en cause par la loi SRU du 13 décembre 2000. Pour favoriser le renouvellement urbain, la loi a voulu modifier l'action des POS qui limitait les constructions et celle volontariste des procédures d'aménagement qui tendaient à transformer des portions de territoire, afin d'éviter l'éclatement des villes. Bien sur, elle ne supprime pas la distinction entre les documents de planification et les procédures d'aménagement, mais elle introduit une liaison entre le Plan Local d'Urbanisme et l'aménagement.

#### *I. 4-1- d- 2- Une nouvelle vision de la politique urbaine*

L'objectif de cette nouvelle législation était de renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales. Les nouveaux instruments redéfinis (SCoT – PLU) avaient pour vocation d'assurer l'application des grands équilibres de l'aménagement durable du territoire. Les acteurs locaux doivent désormais appliquer un nouveau principe : « l'utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux ». Maintenant, tous les territoires sont concernés, et non plus seulement ceux à un fort enjeu territorial.

Cette loi SRU va renforcer le rôle de certains acteurs. Tout d'abord, les agences d'urbanisme vont pouvoir prendre la forme de Groupement d'Intérêt Public (GIP), leur permettant de recruter du personnel propre, régi par les dispositions du Code du Travail. Cela fait suite à l'introduction, par la Loi du 25 juin 1999 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, de l'article L121-3 dans le Code de l'Urbanisme. Celui-ci précise les missions actuelles des agences d'urbanisme et leur permet d'adopter le statut de GIP. D'autre part, les CAUE sont mis à la disposition des communes ou établissements publics compétents pour l'élaboration, la révision ou la modification de leurs documents d'urbanisme. Autre acteur, les associations locales d'usagers pourront suite à un décret en Conseil d'Etat, qui fixera leurs conditions d'agrément, être consultés dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

Comme nous l'avons observé précédemment, les outils mis à la disposition des acteurs locaux ont été redéfinis. Le PLU passe du caractère normatif du POS, c'est-à-dire interdictions – limitations obligatoires, à une dynamique de projet. Il favorise la mixité urbaine, en supprimant la réalisation de zone monofonctionnelle. De plus le SCoT comme le PLU doit disposer d'un diagnostic. Les cartes communales sont simplifiées et plus démocratiques. La conception urbaine est maintenant fortement marquée par le débat public, et le projet urbain figure au sein du Code de l'urbanisme.

#### *I. 4-1- d- 3- Renforcement de l'intercommunalité*

Depuis vingt ans, l'intercommunalité rencontre des difficultés imputables aux communes. La loi vise à renforcer la gestion de l'intercommunalité de l'aménagement urbain au travers des nouveaux SCoT, mais aussi dans le domaine de l'habitat avec le PLH, et dans les transports avec les PDU. Le PDU et le PLH doivent être compatible avec le SCoT, dans le but de mettre en place une politique de déplacement au service du développement durable et de conforter la politique de la ville.

Trois idées principales vont émerger de cette loi SRU. La première porte sur le principe de contraindre les collectivités à s'entendre sur un projet d'urbanisme commun ; la seconde vise à donner plus de pouvoir et de moyen pour développer les transports collectifs. Enfin la troisième porte sur l'exigence en matière de mixité sociale et d'opportunité du renouvellement urbain.

Désormais l'urbanisme fonctionne sous la terminologie de la concertation, du partenariat, de la négociation, la souplesse et l'évaluation.

#### *I. 4-1- e- Les effets de la loi sur les études urbaines et les pratiques professionnelles.*

Le législateur, en favorisant l'échelle de l'agglomération, incite les professionnels de la ville à s'orienter vers une approche plus transversale. La nouvelle dimension du débat public suppose le développement de moyens pour faciliter l'échange avec les citoyens.

#### *I. 4-1- e- 1- Les effets sur les études urbaines.*

La loi SRU favorise les finalités par rapport aux procédures, par cette démarche elle constitue une étape importante dans la relance de la commande en matière d'études urbaines. De façon concrète, elle modernise les SD au travers des SCoT, en prévoyant une mise à jour tous les dix ans. Elle donne au PLU une véritable ambition, qui se matérialise au travers des projets urbains. En fait, elle donne la primauté au projet urbain et non au règlement. Elle repositionne l'Etat comme partenaire. Elle multiplie les études d'observation, de diagnostic, d'évaluation et de l'élaboration de stratégies d'intervention. De nouvelles études vont apparaître avec les dispositions relatives à la mise en œuvre de la mixité sociale et la prévention de la dégradation des copropriétés.

Les politiques de développement territoriales doivent désormais s'inscrire dans un triptyque qui se veut vertueux, associant le projet, le schéma et le contrat. La transaction et la contractualisation vont être au service d'un projet collectif de territoire. La cohérence territoriale ne résulte pas uniquement de l'application de la loi, mais aussi de l'aptitude des acteurs institutionnels à dialoguer, à partager leurs compétences et leur volonté de construire ensemble, collectivement l'avenir d'un territoire.

#### *I. 4-1- e- 2- Les effets sur les pratiques professionnelles.*

La loi va revaloriser le métier des urbanistes. Ceux-ci vont devoir s'inscrire dans la durée en mettant en œuvre des outils de planification stratégiques qui dépasseront le cadre réglementaire. L'objectif est de créer des documents évolutifs qui s'inscrivent dans une logique de développement durable. Il était prévu qu'en 2002, il devait y avoir 360 Schémas de Cohérence Territoriale, environ 6.000 PLU et 16.000 cartes communales<sup>79</sup>. Ces nouvelles pratiques professionnelles supposent de lier les études, la production et la gestion. Il convient de raisonner en termes de projet, de ne pas limiter l'activité aux études mais de l'étendre à la concertation pour prendre en considération les positions des investisseurs, des habitants. Les associations, de type PACT, agences d'urbanisme, CAUE, sont appelées en renfort, avec bien souvent des missions redéfinies par la loi.

---

<sup>79</sup> Patrick JAUBERT - Directeur de l'aménagement et de l'urbanisme - Ville de Pont de Claix - Les enjeux de la loi SRU n°2000-1208 du 13 décembre 2000 – « La Loi Solidarité Renouvellement Urbain ou le passage d'un urbanisme de zonage à un urbanisme de projet » - cf. annexe D.

En deux ans, trois lois fondamentales sont venues transformer le cadre du développement territorial : la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire – Les lois de simplifications et de modernisation administrative du territoire français – et la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain. La dernière modifie les pratiques et les méthodes pour concevoir le développement du territoire. Elle modifie en profondeur les instruments et les concepts, en introduisant les notions de projet urbain commun – de développement durable et en renforçant la concertation. Cette loi SRU par sa déclaration d'urgence semble avoir réduit les débats. Il fut alors nécessaire de la reprendre et de la compléter par une seconde loi.

#### **I. 4-2- La Loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003<sup>80</sup>**

Ce nouveau projet de loi fait suite à la loi SRU. L'objectif du gouvernement n'est pas de remettre en cause les objectifs de la loi SRU du 13 décembre 2000, mais plutôt de remédier aux difficultés rencontrées sur le terrain. De nombreux élus ont été porteurs de ces problèmes d'application. La Loi Urbanisme et Habitat (LUH) va alors revenir sur ces dispositions contestées et faire certaines adaptations.

##### I. 4-2-a- L'objet de la Loi Urbanisme et Habitat.

Ce projet de loi fait référence à diverses dispositions portant sur des éléments d'urbanisme, de sécurité dans les ascenseurs, et de participation des employeurs à l'effort de construction et au logement social. Nous allons tout d'abord définir les difficultés rencontrées dans l'application de la loi SRU. Puis, nous aborderons la volonté de cette loi.

##### *I. 4-2-a- 1- Les problèmes émergents de la loi SRU.*

L'application de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain, dite loi « SRU », pose problème. Cette loi énonce des principes fondamentaux, comme celui de la mixité urbaine, dont l'adhésion est unanime, car il encourage la diversité de l'habitat. Mais, c'est au niveau de la mise en oeuvre de ces dispositions que les élus locaux expriment une véritable contestation.

Plusieurs causes sont à l'origine des difficultés que rencontre la loi SRU. Tout d'abord elle comporte un nombre important d'articles, deux cent neuf. Certains d'entre eux sont très techniques et ne comportent pas d'explication précise. La déclaration d'urgence n'a pas permis l'expression des débats parlementaires, nécessaires pour préciser certaines dispositions essentielles de la loi. Par exemple en matière d'urbanisme, les élus locaux pensaient qu'ils devaient élaborer immédiatement un PLU, condition pour poursuivre l'urbanisation. C'est un exemple de disposition, qui par manque de clarté, pouvait entraîner diverses interprétations.

L'échec de cette loi réside également dans l'application qui en a été faite par les services de l'Etat. Souvent, la volonté du législateur n'a pas été véritablement prise en compte. Par exemple, les débats au Sénat portant sur le dispositif de participation pour voies nouvelles et réseaux (PVNR), avaient envisagé d'utiliser ce dispositif, pour financer l'extension de réseaux pour des voies existantes. Or, les Directions Départementales de l'Équipement ont considéré que les communes ne pouvaient recourir à ce dispositif que lorsqu'un élément de voirie et ses dispositifs techniques n'étaient pas prévus dans les travaux à financer. Cette différence d'interprétation a conduit à des incohérences, réduisant la volonté du législateur. D'autre part,

---

<sup>80</sup> Loi n°2003-699 du 2 juillet 2003 – « Urbanisme et habitat » - JO du 3 juillet 2003, pages 11176 et s.

en matière de logement social, la loi SRU s'est focalisée sur les 20% de logements sociaux, concourant à certaines omissions et à des délais de mise en œuvre trop courts. Cela a conduit à une difficulté d'interprétation et d'application sur le terrain.

La loi urbanisme et habitat a eu pour but de simplifier la loi SRU, en conservant ses principes fondamentaux et en apportant des réponses concrètes aux préoccupations des élus locaux.

#### *I. 4-2-a- 2- L'esprit de la loi.*

La réforme de la loi SRU s'est appuyée sur deux principes. Le premier vise à ne pas opposer en matière d'urbanisme les communes rurales et les communes urbaines ; l'urbanisme doit constituer un moyen pour les communes d'organiser leur développement, et non de le subir. L'exigence du développement durable doit permettre de favoriser l'évolution des villes et proscrire l'étalement anarchique. Le second consiste à renforcer la confiance faite aux élus locaux. L'objectif est de réduire les procédures inutiles et de les simplifier. La loi urbanisme et habitat conserve l'outil créé par la loi SRU. Mais elle en a assouplis certaines dispositions comme la règle des quinze kilomètres (15 km) qui contraignait les agglomérations et communes à s'inscrire dans une logique de Schéma de cohérence territoriale, provoquant ainsi la résistance d'élus locaux.

De plus la loi urbanisme et habitat conforte deux apports essentiels de la loi SRU : la démarche de projet et le développement de la planification. Cette loi va donc se décomposer en deux sujets principaux : l'urbanisme et la sécurité des ascenseurs<sup>81</sup>. Le premier titre sera constitué d'articles qui vont reprendre les sujets qui apparaissent comme les principaux freins aux projets des élus<sup>82</sup>. Dans ces articles seront abordés la question de la règle « des quinze kilomètres », les PADD, les procédures simplifiées des PLU, les PVNR. Le titre deux va s'intéresser à la question de la sécurité des constructions. Le titre trois portera sur la participation des employeurs à l'effort de construction, c'est-à-dire le « 1% logement ». Le titre quatre va concerner les organismes HLM et les sociétés d'économie mixtes. Et enfin, le titre cinq porte sur les dispositions relatives aux pays.

#### *I. 4-2-b- Les principales modifications.*

La Loi Urbanisme et Habitat a pour volonté de simplifier les outils mis en place par la loi SRU que sont le SCoT et le PLU. Elle complète la précédente loi, sur la question du développement durable des communes rurales. De plus, elle prévoit un aménagement de qualité pour les communes de montagne et a pour volonté de résoudre le problème de

---

<sup>81</sup> Concernant les ascenseurs, il s'agissait de réagir rapidement aux trop nombreux accidents intervenus au cours de cette période. En effet, près de 126 000 personnes sont bloquées chaque année dans une cabine d'ascenseur, près de 2 000 accidents d'usagers et d'agents d'entretien sont dénombrés chaque année, et une quinzaine d'accidents se sont avérés particulièrement graves ou mortels au cours des quatre dernières années. Le Gouvernement met en place un dispositif légal en trois volets : réalisation de travaux de mise en sécurité des ascenseurs dans un délai de 15 ans, avec un calendrier échelonné par périodes de 5 ans en fonction de la gravité du risque, passation d'un contrat d'entretien et contrôle technique périodique obligatoire.

<sup>82</sup> Assemblée Nationale – n°450 – Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction – par M. Jean Proriol, Député – le 9 décembre 2002 – page 6.

financement des réseaux. Cette partie va présenter succinctement les modifications apportées par cette nouvelle législation.

#### *I. 4-2-b- 1- Plus de liberté pour le schéma de cohérence territorial.*

La loi urbanisme et habitat consacre l'intérêt attribué au SCoT. Pour ce faire, le gouvernement a décidé d'apporter une aide financière à l'élaboration des études de Schéma de Cohérence Territorial, à partir de 2004 et pour une période de quatre ans.

Concernant le périmètre de ces schémas, la loi clarifie le rôle de chacun. Les communes ou les EPCI compétents sont les seules à déterminer le projet de périmètre. Les services de l'Etat devront vérifier, à titre de contrôle, que le périmètre proposé respecte les obligations légales et qu'il « *permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacement et d'environnement* »<sup>83</sup>.

La règle dite des « 15 kilomètres » est assouplie. Elle ne s'applique plus aux urbanisations prévues avant le 01/07/2002, sauf pour les grandes surfaces et les complexes cinématographiques. Le refus de dérogation est désormais encadré. Enfin, la règle s'applique aux agglomérations de plus de 50.000 habitants et à celles situées le long du littoral. Il est important de préciser que la règle des 15 km ne correspond en aucun cas au périmètre du SCoT. De plus, le SCoT est partout facultatif<sup>84</sup> et peut être élaboré sur des agglomérations de moins de 50.000 habitants et en milieu rural.

Ces nouvelles dispositions devraient permettre aux communes urbaines et rurales d'élaborer ensemble des Schémas de Cohérence Territorial librement consentis.

#### *I. 4-2-b- 2- Les Plans locaux d'urbanisme.*

Cette loi tend à modifier l'article L.123-1 du Code de l'Urbanisme, relatif au contenu des Plans Locaux d'Urbanisme, afin de clarifier ses dispositions concernant le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD).

Le PADD est considéré, par certains élus locaux, comme un exercice technique difficile. Ce document est essentiel, car il a pour vocation de présenter les choix politiques de la commune en matière d'urbanisme et de permettre un débat sur les principaux objectifs d'aménagement, au sein des conseils municipaux. La Loi Urbanisme et Habitat va donc simplifier et clarifier le contenu du PLU et du PADD. Par cette démarche, elle conforte le concept de projet, institué par la loi SRU. Le PADD est non opposable aux permis de construire et c'est un document simple et court.

Pour le contenu du PLU, la loi prévoit aussi la possibilité aux communes de fixer des tailles minimales de terrain constructible « *lorsque cette règle est nécessaire pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager d'une zone* ». Cette disposition ne s'applique pas systématiquement. Les services de l'Etat devront contrôler l'application de celle-ci, notamment au travers des COS en cas de division parcellaire. De plus, la loi facilite l'évolution des PLU. La modification devient la procédure de droit commun. La révision pourra se faire sous forme de révision simplifiée, simple et rapide à mettre en œuvre.

---

<sup>83</sup> Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer – Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction - Volet urbanisme « Service après vote » - Rapport de présentation de la loi Urbanisme et habitat – page 5.

<sup>84</sup> Commentaire de la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 « Urbanisme et habitat » et premières directives d'application – Le Moniteur – Aménagement et Environnement – n°5205 du 29/08/2003 – page 271.



Concernant les POS, ils restent applicables sans limitation de temps. Ils pouvaient faire l'objet d'une modification ou d'une révision simplifiée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006. En cas de révision générale, ils sont mis en forme de PLU.

#### *I. 4-2-b- 3- Le développement des communes rurales.*

Cette loi ouvre de nouveaux droits aux communes rurales pour la mise en valeur du patrimoine rural : la protection des éléments, transformation en habitation des constructions existantes, restauration de bâtiments en ruine, possibilité d'imposer le permis de démolir...

Les documents d'urbanisme s'adaptent désormais à la diversité des communes, comme celles qui délivrent très peu de permis de construire et qui n'avaient pas de document d'urbanisme. L'article L.111-1-2 4 du Code de l'Urbanisme, portant sur les possibilités de dérogation à la règle de constructibilité limitée peut dans ce cas s'appliquer. Le Conseil Municipal peut accepter une construction ponctuelle présentant un intérêt pour la commune. La commune est seule juge de cet intérêt. Par contre, les communes recevant un certain nombre de permis de construire ont intérêt de se doter d'une carte communale ou d'un Plan Local d'Urbanisme. Celle-ci permet de délimiter les secteurs constructibles, la possibilité pour la commune de délivrer les permis de construire et de recourir au droit de préemption. Pour le PLU, la Loi Urbanisme et Habitat préconise un document plus complet mais qui doit rester simple. Le PADD doit être court et sur les quatorze règles types, seules deux sont obligatoires.

#### *I. 4-2-b- 4- Un aménagement de qualité pour les communes de montagnes*

La loi Urbanisme et Habitat confirme les grands objectifs de la loi montagne qui défend l'équilibre entre la protection et le développement. Elle fait évoluer certains dispositifs. En premier lieu, elle offre la possibilité de constructions ponctuelles isolées, dans des conditions très encadrées, dans des communes sans pression foncière. Dans un second temps, elle étend la définition des « hameaux » aux « groupes de constructions traditionnelles et d'habitations ». Dans un troisième temps, elle permet d'organiser un développement de qualité, respectueux des espaces protégés, sans que la règle de continuité s'applique. Et elle autorise la restauration ou la reconstruction des chalets d'alpage et bâtiments d'estive, pouvant imposer un usage saisonnier. Et enfin, concernant les servitudes de passage de pistes de ski, la loi les élargit aux canons à neige.

L'objectif de ces évolutions est une meilleure adaptation de la loi montagne aux réalités très différentes des territoires de montagnes.

#### *I. 4-2-b- 5- Résoudre le problème du financement des réseaux.*

La loi SRU avait instauré la Participation pour Voie Nouvelle et Réseaux (PVNR). La Loi Urbanisme et Habitat aura pour objectif de remédier aux rigidités de la PVNR et d'assurer un traitement équitable des citoyens, en minimisant les risques juridiques pour les communes. La loi substitue alors à la PVNR, la PVR (la Participation pour Voirie et Réseaux). La PVR peut désormais être utilisée sur une voie existante sans obligation d'y faire des travaux de voirie. La loi redéfinit la répartition des rôles entre communes et syndicats intercommunaux. Désormais communes et syndicats doivent s'entendre sur les travaux à effectuer. La commune décide seule de la mise en place de la PVR. La loi encadre le financement des raccordements à usage individuel. Elle autorise les communes à mettre à la charge des constructeurs le financement d'un raccordement aux réseaux dans la limite des 100 mètres. Ce raccordement doit être destiné aux seuls besoins de l'opération. Ce dispositif doit permettre de répondre à la

situation de certaines communes rurales où les constructions sont très peu nombreuses et où la PVR est alors peu efficiente. La loi va offrir des dispositions pour un meilleur financement des études d'urbanisme. Les études urbaines nécessaires pour l'élaboration, la modification et la révision des documents d'urbanisme, pourront désormais bénéficier du Fonds de Compensation de la TVA. Les cartes communales sont éligibles à la DGD<sup>85</sup> et l'Etat va contribuer aux études de SCoT.

La Loi Urbanisme et Habitat va permettre aux communes de répondre de façon souple et efficace aux besoins de constructions, tout en mettant en œuvre un urbanisme de qualité respectueux des principes du développement durable.

Finalement, cette loi est pour l'essentiel un texte de clarification et de simplification de la loi SRU.

Pour conclure sur cette première partie, nous constatons que l'évolution des politiques urbaines peut se subdiviser en quatre grandes périodes. Chacune d'elles marque un tournant en matière d'aménagement du territoire. Cette approche par le droit va permettre de faire le lien et de mieux comprendre l'interdépendance entre l'évolution des collectivités locales et des agences d'urbanisme. L'évolution des politiques d'aménagement du territoire n'est pas totalement liée avec le droit. Car certaines politiques publiques n'ont pas encore donné lieu à de véritables branches de droits autonomes comme les politiques de la ville.

La période des années soixante est marquée par la loi d'Orientation Foncière, avec la distinction entre les documents prospectifs et les documents réglementaires. La période des années quatre-vingt remet en cause le principe de planification de l'aménagement du territoire, et met en place les lois de décentralisation. Les années quatre-vingt-dix sont marquées par un renouveau en matière de politique d'aménagement du territoire avec l'apparition de deux lois cadres : la LOADT du 4 février 1995 et la LOADDT de 1999. Enfin, la période actuelle est marquée par de nouveaux principes en matière de politiques urbaines avec deux lois qui encadrent ces évolutions : la loi SRU et la Loi Urbanisme et Habitat. Ces évolutions législatives marquent un renouveau en matière de politique d'aménagement du territoire avec une forte volonté de clarification et de simplification des procédures réglementaires d'urbanisme, ainsi que la volonté d'appliquer à l'ensemble du territoire cette réglementation pour une meilleure cohérence. Cette période voit apparaître aussi l'acte II de la décentralisation. Celle-ci sera étudiée lors de l'analyse des évolutions des collectivités

---

<sup>85</sup> Les articles 102 de la loi du 2 mars 1982 et 94 de la loi du 7 janvier 1983, désormais codifiés au sein du code général des collectivités territoriales sous les numéros L. 1614-1 et L. 1614-3, ont posé les principes de base qui régissent le financement des accroissements de charges résultant pour les collectivités locales des transferts de compétences. Ces accroissements de charges sont compensés par le transfert aux collectivités locales des ressources équivalentes aux dépenses effectuées par l'Etat, à la date du transfert. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées. Ce transfert de ressources est assuré globalement, pour moitié au moins, par accroissement des ressources fiscales des collectivités locales et, pour le solde, par transfert budgétaire de l'Etat, dans le cadre de la dotation générale de décentralisation. Pour garantir l'autonomie des collectivités locales, la loi a prévu que la DGD évolue comme la DGF. A l'exception du transfert de compétence en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, qui a fait l'objet d'une attribution spécifique de DGD, cette dotation assure, de façon globale, le financement de l'ensemble des compétences transférées sans qu'il soit possible d'individualiser au sein des attributions versées à chaque collectivité la fraction de DGD correspondant à un transfert particulier. En revanche, la DGD est individualisée par niveau de collectivité.

locales. Puisque ce nouveau processus concerne a posteriori les agences d'urbanisme, mais plus directement les collectivités locales.

## **II - Evolution des collectivités territoriales : De l'origine des collectivités locales à l'acte II de la décentralisation**

En France, la centralisation est un héritage de la monarchie, principe remis en cause succinctement lors des premières années de la Révolution, notamment par le découpage du territoire en départements par les lois de 1789. La période de la Convention puis celle du premier Empire marque le retour du centralisme. C'est seulement à partir de 1830 que les thèmes de la décentralisation et des libertés locales vont se développer. Ces idées vont avoir un développement marqué par des avancées et des reculs successifs, souvent la conséquence de changement de régime politique. La Constitution de 1946 va pour la première fois reconnaître les collectivités locales, que sont les communes, les départements et les territoires d'Outre-mer comme des sujets de droit. Par contre ? la région obtiendra un début de reconnaissance juridique seulement avec la loi de juillet 1972, et c'est la loi de 2003 qui va classer la région comme collectivités territoriales, car jusqu'en 2003 les régions n'avaient qu'une reconnaissance légale émergeant des lois de 1982.

Pour la partie qui nous concerne, l'aménagement du territoire a été pendant de longues années de la compétence exclusive de l'Etat. Désormais, cette compétence est partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales. Et comme l'intervention proprement dite des agences d'urbanisme concerne de façon générale l'aménagement du territoire, ce transfert de compétences n'est pas sans effet sur ces structures.

Nous prenons le parti d'utiliser la dénomination « collectivités territoriales », du fait qu'aujourd'hui ce terme a été uniformisé lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003<sup>86</sup>. Précédemment, deux termes coexistaient dans la constitution : collectivités locales et collectivités territoriales. Avec l'article 72 de la Constitution, la reconnaissance des collectivités territoriales leur garantit une existence très protégée et s'il fallait faire disparaître l'une de ces entités, il faudrait alors réviser la Constitution.

La présentation de l'évolution des collectivités territoriales et plus particulièrement de celle des communes est liée au fait qu'elles sont potentiellement partenaires administrateurs des agences d'urbanisme. Ce sont les principaux partenaires des agences, souvent membres fondateurs, et qui participent à la gestion de la structure. De plus, ces collectivités territoriales sont pour l'essentiel représentatives du périmètre urbain d'intervention des agences. Dès l'origine la structure agence fut détournée de son intérêt initial, lui faisant jouer un rôle de substitution des appareils techniques, qui étaient insuffisants à cette époque dans la plupart des collectivités locales<sup>87</sup>. La notion de partenariat des agences d'urbanisme n'est pas sans importance, car la disparition de cette dimension les réduirait au statut de bureaux d'études privés. Par la suite, la lecture de l'histoire partenariale des agences d'urbanisme retracera davantage l'histoire de la communauté que celle de l'agence, de même que l'histoire de l'urbanisme en France depuis quarante ans peut être observée en filigrane au travers de l'évolution des agences d'urbanisme.

La présentation des collectivités territoriales s'inscrit dans le triptyque définit précédemment, agence, collectivités territoriales et Etat, l'évolution de ces collectivités ayant

---

<sup>86</sup> Loi Constitutionnelle n°2003-275 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République – JO n°75 du 29 mars 2003 page 5568.

<sup>87</sup> « Les agences d'urbanisme » - Repères et témoignages – Les dossiers – Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction – Ouvrage coordonné et réalisé par Bernard Ecrement - Juillet 2004.

entraînée des mutations au sein des agences d'urbanisme. Cette partie va s'articuler autour de quatre périodes, reprenant les grands tournants de l'évolution des collectivités. Dans un premier temps, une présentation des diverses collectivités territoriales sera abordée depuis leurs origines. Dans un second temps, l'intercommunalité voit le jour dans les années soixante-dix qui marque une nouvelle étape dans l'évolution des collectivités territoriales avec notamment la régionalisation. Le troisième temps est marqué par les lois de décentralisation. Cette période témoigne d'un tournant décisif dans le développement des collectivités locales. Celles-ci se voient dotées de nouvelles compétences, notamment en matière d'urbanisme. Ce changement sous-tend de nouvelles relations avec les agences d'urbanisme. Et enfin, le quatrième temps porte sur la période contemporaine avec les nouvelles lois d'urbanisme, modifiant les pratiques des collectivités territoriales et l'acte II de la décentralisation. Ces nouveaux processus mettent en exergue le rôle de l'Etat et sa volonté de constituer des outils permettant de nouer d'autres relations avec les collectivités en les impliquant d'avantage à l'élaboration des documents de planification.

## **II. 1- L'origine des collectivités territoriales**

Issues des communes et départements, l'histoire des collectivités territoriales se confond avec celle de la décentralisation, c'est dire le long cheminement permettant la reconnaissance d'une autonomie juridique au profit d'entités locales, distinctes de l'Etat sur le plan juridique<sup>88</sup>. Dans un premier temps, nous définirons l'histoire des collectivités territoriales, sachant que c'est la révolution de 1789 qui va mettre en place les cadres territoriaux que nous retrouvons pour l'essentiel aujourd'hui, avec une première phase de développement de la démocratie locale, entre 1830 et la seconde Guerre Mondiale. Dans un second temps, nous préciserons l'état civil et le rôle des collectivités territoriales.

### **II. 1- 1- L'histoire des collectivités territoriales**

L'histoire des collectivités territoriales en France est une succession de périodes contrastées, alternant le renforcement de l'Etat central et l'autonomie des territoires locaux. La période révolutionnaire va constituer la première étape de l'histoire des collectivités territoriales. Celle-ci sera suivie d'une longue période d'incertitudes, marquée par des avancées progressives qui déboucheront sur les réformes de 1982.

L'objectif n'est pas d'établir un historique complet des collectivités territoriales, mais de comprendre leurs origines.

#### **II. 1- 1-a- Décentralisation et centralisation en 1789 et 1830.**

La Révolution avait pour objectif de créer une administration rationnelle dans des cadres uniformes, les départements et les districts. Cette démarche avait pour volonté d'assurer et de surveiller l'exécution des lois. Les premières années ont mis en exergue une volonté décentralisatrice, mais les impératifs révolutionnaires y ont mis fin et Napoléon Bonaparte a parachevé cette évolution.

---

<sup>88</sup> « Les collectivités territoriales en France » - Dalloz – 2<sup>e</sup> édition – Michel Verpeaux – Mars 2004.

## *II. 1- 1-a- 1- La Révolution*

Les débats de l'automne 1789 vont mettre fin à toute division géométrique et opter pour un découpage de la France en quatre-vingt-trois départements fondés sur les anciennes provinces. Ces départements ont été divisés en districts, au nombre de six à neuf par département, puis en cantons et enfin en villes et villages. Ces grands principes ont été édictés au travers des lois du 14 décembre et du 22 décembre 1789.

La première loi relative à la constitution des municipalités établit 44 000 communes, entités juridiques distinctes, organisées sur un modèle unique.

La seconde loi relative à la constitution des assemblées administratives primaires et des assemblées administratives, créa les départements. A la différence des communes, ils apparaissent davantage comme un échelon de l'administration de l'Etat que comme une communauté d'habitants. Les compétences des communes et des départements ne font pas apparaître nettement qu'il s'agit de « collectivités décentralisées »<sup>89</sup> : les départements sont chargés d'administrer au nom du roi, et non de gérer des intérêts spécifiques locaux. Au niveau communal, les charges sont mêlées : la gestion des affaires communales correspond au « pouvoir communal » selon la loi du 14 décembre 1789, et l'administration générale du royaume est déléguée à la commune.

Chaque administration locale est sous le contrôle de l'administration supérieure et ceci jusqu'au roi, « chef suprême de l'administration générale du royaume ».

La commune reste un cas particulier, s'est le seul échelon naturel (au sens juridique du terme) qui possède des intérêts distincts de ceux de l'Etat.

La recentralisation de l'administration va s'amorcer dès la période de la Convention (1792-1795). Cette volonté se fonde sur des raisons politiques, dont le but était de faire exécuter les lois au cours d'une période de troubles. C'est à cette époque que vont apparaître les termes de « jacobins » et « girondins », désignant les adversaires et les partisans de la décentralisation. Par le décret du 4 décembre 1793, la Convention supprima les conseils de département et transféra leurs compétences aux administrations de district.

Le régime du Directoire, au travers de la constitution du 22 août 1795, va rétablir les administrations départementales et supprimera les districts. Les départements furent divisés en cantons et ceux-ci en communes. Le régime du Directoire se caractérise par deux innovations concernant l'administration locale : les municipalités de canton et les commissaires du Directoire.

## *II. 1- 1-a- 2- Le centralisme napoléonien*

Le régime napoléonien est né en l'an VIII (1799), il va systématiser les tendances centralisatrices. Les principes définis en l'an VIII vont s'appliquer tout au long du XIXe siècle et d'une grande partie du XXe siècle. Ces principes sont consacrés par la Constitution du 13 décembre 1799 et par la loi du 17 février 1800, concernant la division du territoire français et de l'administration. Cette loi redonne à chaque commune son administration municipale et institue principalement les préfets, agents uniques représentant directement du gouvernement. Les préfets ont vocation à exercer à eux seuls l'administration, conformément au principe selon lequel « administrer est le fait d'un seul ». Le préfet est entouré de deux

---

<sup>89</sup> « Les collectivités territoriales en France » - Michel Verpeaux – 2<sup>e</sup> édition – Dalloz – mars 2004.

organes collégiaux, en vertu de l'autre principe selon lequel « délibérer est le fait de plusieurs ».

Au niveau de l'arrondissement, nous avons un sous-préfet et un conseil d'arrondissement. Dans les communes, le maire est nommé par le préfet dans celles de moins de 5 000 habitants et par le pouvoir central dans les autres.

Ces autorités, préfet, sous-préfet et maire sont hiérarchisés entre elles et avec le pouvoir central, formant une « chaîne d'exécution » selon le mot de Chaptal, garantissant de cette façon une centralisation de l'administration.

### II. 1- 1-b- Naissance de la démocratie locale de 1830 à 1944.

Cette longue période correspond à celle du développement combinatoire de la décentralisation et des idées libérales. Ces deux phénomènes ne sont pas sans lien, car en France les régimes autoritaires ont été très centralisateurs.

Cependant cette période est marquée par deux grandes étapes que sont la Monarchie de Juillet et la Troisième République.

#### *II. 1- 1-b- 1- La Monarchie de Juillet.*

Les réformes de la Monarchie de Juillet sont assurées par deux séries de lois qui concernent les communes, les arrondissements et les départements.

Ce sont tout d'abord les lois d'organisation, avec la loi du 21 mars 1831 qui prévoyait l'élection des conseils municipaux pour six ans (renouvellement par moitié tous les trois ans), par un collège électoral restreint. Les maires sont nommés par le roi pour les communes de plus de 3 000 habitants et par le préfet pour les autres. Et ils sont désormais choisis parmi les élus et non plus en dehors du conseil municipal. La loi du 22 juin 1833 organisait l'élection des conseillers généraux pour neuf ans (renouvelable par tiers tous les trois ans), dans le cadre des cantons.

Ce sont ensuite les lois d'attribution qui sont aussi au nombre de deux. La loi municipale du 18 juillet 1837 reconnaissait la personnalité civile de la commune, lui permettant de posséder un patrimoine propre. Celle-ci élargit les compétences de la commune et l'autorise à « régler par ses délibérations<sup>90</sup> » la gestion des biens communaux. Mais la tutelle du préfet reste encore très forte sur les actes de la commune. La seconde est la loi du 10 mai 1838 relative aux attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement. Elle reconnaît implicitement la personnalité civile aux départements et le conseil général voit la liste de ses attributions augmenter.

La seconde République (1848-1851) va instaurer le suffrage universel par la loi du 3 juillet 1848 pour la désignation de l'ensemble des conseils. Mais le gouvernement continue de nommer les maires et les adjoints des communes de plus de 6 000 habitants.

Le décret du 25 mars 1852 dit de « décentralisation administrative » constitue en fait un texte de déconcentration transférant les compétences des ministres vers les préfets, selon le principe « on n'administre bien que de près »<sup>91</sup>.

#### *II. 1- 1-b- 2- La Troisième République.*

---

<sup>90</sup> « Les collectivités territoriales en France » - Michel Verpeaux – 2<sup>e</sup> édition – Dalloz – mars 2004.

<sup>91</sup> « Les collectivités territoriales en France » - Michel Verpeaux – page 39.

Les débuts de la III<sup>e</sup> République sont marqués par deux lois qui représentent de véritables chartes de l'organisation locale et marque la naissance du régionalisme.

La loi départementale du 10 août 1871 devait tenter de séparer la gestion des affaires départementales de celle des affaires de l'Etat. Mais le préfet va rester à la fois le représentant de l'Etat et l'organe exécutif du conseil général, l'administration préfectorale est chargée de gérer les affaires du département. La décentralisation sera donc inachevée.

Le conseil général est une assemblée délibérante, qui peut prendre des décisions sans approbation préalable du préfet, mais il ne dispose pas d'un pouvoir de décision sur l'ensemble des affaires du département. Il peut simplement émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale.

La loi municipale du 5 avril 1884 accompagne l'installation définitive de la République, car désormais les délégués des conseils municipaux constituent les électeurs principaux des sénateurs. C'est la loi du 28 mars 1882<sup>92</sup>, à l'exception de Paris, qui définit l'élection de tous les maires par les conseils municipaux. La commune a une structure binaire, puisque le conseil municipal prend des délibérations et le maire est chargé de les appliquer. Le conseil municipal est élu pour six ans, renouvelable entièrement. La loi de 1884 consacre une compétence générale au conseil municipal : « *il règle par ses délibérations les affaires de la commune* ».

À partir de 1940, la régionalisation est mise en œuvre par le régime de Vichy, avec dix huit préfets régionaux sont institués par la loi du 19 avril 1941, leur confiant des pouvoirs spéciaux de police et en matière économique. L'échelon régional va ainsi apparaître comme une nécessité, du moins pour certaines compétences.

### II. 1- 1-c- Incertitudes entre 1944 et 1981.

Les lendemains de la Seconde Guerre mondiale vont être une occasion d'aborder différemment les collectivités territoriales. Les citoyennes françaises vont pour la première fois participer aux élections municipales des 29 avril et 13 mai 1945.

#### *II. 1- 1-c- 1- La consécration constitutionnelle des collectivités territoriales.*

La consécration constitutionnelle des collectivités territoriales est en grande partie l'œuvre de la Constitution du 27 octobre 1946. Elle dispose d'un titre consacré aux « collectivités territoriales ». C'est une innovation constitutionnelle majeure, car elle fait sortir les communes, les départements ainsi que les territoires d'Outre-mer de la simple catégorie d'entités administratives pour les consacrer comme sujets du droit constitutionnel. De plus, elle proclame le principe de la libre administration de ces collectivités, dans le cadre de la loi nationale.

En effet, la Constitution du 4 octobre 1948 semble en retrait par rapport à la Constitution de 1946. Les collectivités territoriales sont également un titre spécifique dans le texte de 1958 au titre XI. Son article 72 traite des collectivités territoriales dans son ensemble et réaffirme le principe de la libre administration par des conseils élus pour les communes, les départements et les territoires d'Outre-mer. La consécration de ce principe constitutionnel va prendre tout son sens dans les années soixante-dix avec le développement d'un contrôle constitutionnel des lois. C'est-à-dire que le Conseil constitutionnel veillera à ce que les lois n'empiètent pas sur les principes à valeur constitutionnelle.

---

<sup>92</sup> « Les collectivités locales en France » - La documentation française - les notices – juin 2002 ;



## *II. 1- 1-c- 2- La coopération intercommunale*

Après la Seconde Guerre Mondiale, la France doit faire face à l'exode rural, et le découpage du territoire va devenir un handicap. Les communes définies par la Révolution, sont trop nombreuses et certaines ne peuvent assurer un service minimum pour les habitants. De plus, les agglomérations se développent, modifiant et effaçant certaines limites communales. La Ve République est alors marquée par des textes dont l'ambition était de résoudre les problèmes de découpages administratifs.

La formule du syndicat à vocation unique créé par la loi de 1890 ne correspond plus aux besoins d'une coopération efficace entre les communes dès lors, trois nouvelles formules vont être proposées.

L'ordonnance du 5 janvier 1959 va mettre en place des syndicats intercommunaux à vocations multiples (SIVOM) dont l'objectif est de gérer plusieurs services d'intérêt communal. De plus, la loi permet d'imposer à une commune d'entrer dans le syndicat.

Une autre ordonnance du 5 janvier 1959 va créer les districts. A la différence des SIVOM, ils vont recevoir des compétences obligatoires en matière de service d'incendie, de secours et de service de logement.

Et enfin, la loi du 31 décembre 1966 constitue les communautés urbaines. Elles résultent de l'échec relatif des districts. Cette formule de coopération, davantage intégrée, était destinée aux agglomérations de plus de 50 000 habitants. Leurs compétences sont répertoriées dans une liste qui comprend douze domaines. La loi va également créer de façon autoritaire quatre communautés urbaines à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

La France, contrairement à d'autres pays européens, n'a pas entrepris une refonte autoritaire du tissu communal. Mais elle a préconisé une politique de fusion des communes volontaires par incitations financières, afin d'obtenir l'accord des élus et de la population. La loi du 16 juillet 1971 va faire la distinction entre la fusion simple, entre les communes et la fusion association dans laquelle les communes conservent un maire délégué et un sectionnement électoral. Au final, le bilan a été peu concluant, car seulement 897 fusions concernant environ 2 217 communes ont été opérées entre 1972 et 1978<sup>93</sup>.

Mais le principe de la régionalisation ne disparaît pas. Les nécessités économiques vont contraindre les pouvoirs publics à instaurer des circonscriptions plus importantes que les départements. Ce cadre régional va paraître bien adapté pour recevoir l'implantation d'autorités déconcentrées puis d'organes bénéficiant d'une certaine légitimité démocratique. A la même époque va se développer la politique de planification et d'aménagement du territoire. Le décret du 30 juin 1955 établit les programmes d'actions régionales dans le cadre du 3<sup>ème</sup> plan. C'est un simple décret ministériel du 28 octobre 1956 qui créait vingt-deux régions de programme, puis modifié à vingt et une régions par la création de la région Rhône Alpes. Ce tracé ne sera jamais remis en cause, malgré son origine technocratique.

En 1969, le Général de Gaulle a soumis au référendum un texte comprenant la réforme régionale. Cette réforme prescrivait que le Conseil régional était composé de conseillers territoriaux élus au suffrage universel indirect et de représentants des activités économiques, sociales et culturelles. De plus, ses décisions devaient être préparées et exécutées par le préfet

---

<sup>93</sup> « Les collectivités territoriales en France » - Michel Verpeaux – page 42.

de région comme pour le département. Malheureusement le « non » l'emporta, ce fut l'échec de la régionalisation.

### **II. 1- 2- L'état civil des collectivités territoriales**

Les collectivités territoriales sont représentées par des personnes morales. Une collectivité territoriale est avant tout une construction politique : elle ne correspond pas nécessairement à une réalité physique, entendue comme une partie de l'espace qui aurait des spécificités qui le distinguent nécessairement de son environnement. Est-ce un espace où peut-être référé la vie des populations : c'est encore à voir. Tout ce que l'on peut dire est que ce découpage politique et administratif de l'espace est engagé dans les réalités sociales tout comme la géographie est engagée dans ce découpage.

L'état civil des collectivités territoriales est composé du nom, du territoire et de ses habitants. Cet état civil est régi par une réglementation spécifique. Il ne peut pas être librement modifié.

#### **II. 1- 2- a- Le nom des collectivités territoriales**

Le nom a pour fonction de différencier les collectivités territoriales. Ceci explique l'attachement ou la promotion qui en est faite.

##### ***II. 1- 2- a- 1- Le nom des communes***

L'idée de commune correspond à un groupement d'individu résidant sur un territoire déterminé. Ces habitants ont une vie collective, possédant de nombreux intérêts communs. Les deux données de bases sur lesquels repose la commune sont la société des citoyens (Hommes) et les relations locales (territoire)<sup>94</sup>. Les règles applicables aux communes se trouvent au sein de l'article L.2111-1 du Code général des collectivités territoriales. Le nom des communes découle le plus souvent d'usages antérieurs à la révolution. Ce nom est souvent lié à des événements historiques ou à la configuration du site. Ces noms ont été assujettis par décret du 27 août 1801 relatif à la dénomination des communes et des arrondissements des justices de paix.

Les communes peuvent changer de nom, sachant que cette procédure est encadrée par la loi. Une telle démarche est souvent engendrée par des besoins touristiques, économiques, etc. La modification du nom d'une commune nécessite un décret en Conseil d'Etat. Ce n'est pas seulement les petites communes qui souhaitent modifier leur nom, par exemple la commune de Digne est devenue par décret du 21 juin 1988 la commune de Digne-les-Bains, ou encore la commune de Châlons-sur-Marne est devenue par décret du 6 novembre 1995 Châlons-en-Champagne...

Les organes de la commune sont composés du conseil municipal (instance délibérative élue au suffrage universel) et de l'exécutif, c'est-à-dire le maire et ses adjoints (élus au sein du conseil municipal)

##### ***II. 1- 2- a- 2- Le nom du département.***

A la différence des communes, le département n'est pas véritablement une communauté d'habitants. Il se définit plutôt comme un cadre politique pour l'élection des parlementaires et pour la « libre administration » de la société de citoyens. Le nom des départements fut établi en 1790. Le projet présenté par Sieyès et Thouret consistait à établir quatre-vingt

---

<sup>94</sup> « Droit et libertés des collectivités territoriales » – Maurice Bourjol et Serge Bodard.

départements de forme carrée de dix-huit lieues de côté (72km<sup>2</sup>), ce projet n'a pas été retenu. Quarante-trois départements ont été créés le 22 mars 1970 en retenant le choix des chefs-lieux. Les noms des départements français proviennent donc de la terminologie géographique et descriptive, c'est-à-dire que va être utilisé le nom des fleuves, des rivières, de la mer ou de la montagne. La modification du nom d'un département nécessite un décret en Conseil d'Etat. Mais cette démarche fut rare, il faudra attendre 1950, pour voir les départements abandonner les termes de « bas », « inférieur », etc., au profit de « maritime » ou « atlantique ». Par exemple les Côtes-du-Nord vont devenir les Côtes-d'Armor par un décret du 27 février 1990. Les organes du département sont le conseil général (renouvelable par moitié tous les trois ans) le président du conseil général et la commission permanente (formée du président et des vices présidents délégués, formant le bureau). La République française compte cent-un départements, dont quatre-vingt-seize en métropole et cinq en Outre-mer.

### *II. 1- 2- a- 3- Le nom de la région.*

Comme le département, la région est une création de l'Etat, instituée pour la commodité de l'administration économique et de la planification d'Etat. A l'origine, c'est une circonscription qui, par la suite deviendra une personne juridique. C'est la plus récente des collectivités territoriales. L'entité régionale a émergé de deux processus, la déconcentration administrative et l'aménagement du territoire. Leurs noms ont été établis en 1955-1956 et déterminés en fonction de l'histoire (Bretagne, Alsace) ou de géographie (Pays de Loire, Région Centre, Rhône Alpes, etc.) Les organes de la région sont le Conseil régional (les conseillers régionaux sont élus pour six ans), le président du conseil régional et la commission permanente.

### *II. 1- 2- b- Le territoire des collectivités territoriales.*

La collectivité territoriale peut exister que si elle dispose d'un territoire pour exercer ses attributions. Les espaces des collectivités territoriales sont inégaux en taille, même pour des collectivités de même catégorie.

#### *II. 1- 2- b- 1- Territoire de la commune.*

La détermination originelle du territoire des communes a été réalisée sous l'Ancien Régime. Les lois de 1789 n'ont pas touché aux circonscriptions communales antérieures, d'où en résulte la création d'un nombre important de communes. Les limites de cette collectivité territoriale ont été toutefois précisées au cours du XIXe siècle par des procès verbaux de délimitation liés aux opérations d'établissement ou de révision du cadastre.

Les inégalités entre communes ne sont pas seulement celles de la population, mais peut aussi parfois être celles de la superficie de la commune. La réponse à l'émiettement des municipalités est de privilégier la coopération intercommunale (1999)

**Tableau 1** : Répartition des communes françaises par strate démographique<sup>95</sup>

Strates démographiques	Nombre de communes	Nombre d'habitants
0 à 500 habitants	21 038	4 694 522
500 à 2 000 habitants	10 900	10 532 582
2 000 à 3 500 habitants	1 994	5 236 198
3 500 à 5 000 habitants	813	3 370 462
5 000 à 10 000 habitants	1 003	6 740 852
10 000 à 50 000 habitants	802	15 648 408
50 000 à 100 000 habitants	82	4 935 267
plus de 100 000 habitants	37	9 088 113
<b>Total</b>	<b>36 679</b>	<b>60 186 184</b>

### *II. 1- 2- b- 2- Territoire des départements.*

La loi du 22 décembre 1789 crée et découpe les territoires des départements. Ces départements n'ont pas de territoires rigoureusement identiques, le chef-lieu de chaque département devait être éloigné au maximum d'une journée de trajet de cheval. La loi du 26 février et du 4 mars 1790, fixent les limites territoriales des départements, correspondant en général aux anciens territoires des provinces qui ont été découpées en plusieurs départements. Les arrondissements et les cantons divisent le territoire des départements. Il existe 342 arrondissements en France (329 en métropole et 13 outre-mer) et 4 032 cantons<sup>96</sup> (3 876 en métropole et 156 dans les départements d'outre-mer). Le premier sert assez peu aux départements, alors que les cantons constituent le cadre à l'élection des conseillers généraux. En 1947, la proposition de Michel Debré de les regrouper en quarante-sept unités, restera sans suite. Pourtant, l'affirmation du fait régional et du développement de l'intercommunalité entraîna un débat sur la pérennité de l'institution départementale.

### *II. 1- 2- b- 3- Territoire des régions.*

La région est la plus récente des collectivités territoriales et dispose du territoire le plus vaste. Cette caractéristique la positionne comme la collectivité la plus apte à exercer les compétences d'aménagement du territoire au niveau local. Le dénombrement de ces collectivités territoriales reste stable. Le terme « région » apparaît pour la première fois au sein de l'arrêté du 25 avril 1919, pris par le ministre du commerce, Monsieur Clémentel. En fait, il a organisé le regroupement des chambres de commerce départementales autour d'un « conseil régional » des élus consulaires. Ces « régions Clémentel » vont passer de 15 à 20 et disposeront d'un statut d'établissements publics avec le décret du 14 juin 1938, établissant les « régions économiques » de l'union des chambres de commerce. L'origine des régions découle du décret du 30 juin 1955<sup>97</sup> qui prévoyait l'élaboration de programmes d'actions régionales destinées à compléter le plan national. Leur création résulte, en dehors des préoccupations politiques et idéologiques, d'impératifs de la planification locale et de l'aménagement du territoire. Le découpage régional a donc été réalisé autour de critères essentiellement économiques, autour des pôles urbains, industriels ou d'emploi. C'est donc

<sup>95</sup> Source INSEE – Recensement général de 1999.

<sup>96</sup> INSEE recensement de 1999 cf. annexe E-F-G.

<sup>97</sup> Décret du 30 juin 1955 – D.n°55.873, JO du 2 juillet 1955, p.6638.

dans le cadre du développement de la planification économique que s'impose la nécessité de l'échelon supra départemental.

Les inégalités, comme pour le département, se font ressentir. Là encore la taille des régions n'est pas proportionnelle au nombre d'habitants. Par exemple, certaines régions sont très vastes comme la région Midi-Pyrénées qui comprend huit départements, alors que l'Alsace n'est composée que de deux départements.

### *II. 1- 2- c- La population des collectivités territoriales.*

Pour définir les collectivités territoriales, un autre élément important les compose, c'est la population. Cette composante essentielle des collectivités territoriales connaît une grande diversité. Les chiffres de la population sont réalisés par recensement, officialisé par décret. Ce sont ces données sur lesquelles on s'appuie pour appliquer des lois et règlements ; par exemple, les lois prévoient des seuils de population pour le nombre de conseillers municipaux ou encore la distinction des modes de scrutins municipaux.

#### *II. 1- 2- c- 1- La population des communes.*

Le dernier recensement général date de mars-avril 1999, et officialisé par décret du 29 décembre 1999. Au regard de la superficie de la France et du nombre important de communes, la population de certaines communes est parfois très faible. Cet éparpillement des communes offre une démographie très inégale.

La population moyenne par commune française, 1500 habitants, est la plus basse d'Europe ( Espagne, 4800, Pays Bas, 21000). Ce constat permet de parler d'une « France en miettes ». Le nombre de communes dont la population est inférieure à 1 000 habitants est de 27 794 communes. A l'inverse, il n'y a que trente-sept communes possédant plus de 100 000 habitants. Certaines communes peuvent même compter moins de dix habitants, ce qui engendre des difficultés de gestion et surtout rend leur autonomie bien artificielle.

#### *II. 1- 2- c- 2- La population des départements.*

Pour les départements, nous trouvons des différences moins importantes que pour les communes. Mais ils connaissent néanmoins une grande disparité démographique, malgré la volonté d'égalité qui a émergé lors de leur création en 1789. Le département du Nord est le plus peuplé avec 2 531 855 habitants, à l'inverse la Lozère compte moins de 100 000 habitants. Dix-sept départements possèdent une population de un million d'habitants.

#### *II. 1- 2- c- 3- La population des régions.*

Les régions présentent un déséquilibre face à la répartition de leur population. Ces disparités mettent en relief la difficulté des politiques d'aménagement du territoire, qui sont liées à une forte concentration autour des grandes villes et de Paris. La région Île de France était composée de 10 660 554 habitants en 1999. A l'inverse les deux régions comptant une population inférieure à un million d'habitants sont la Corse et le Limousin.

Tableau 2 : Population par région aux derniers recensements (population sans doubles comptes)<sup>98</sup>

nombre et %	Recensements		Evolution (%)
	1990	1999	1999/1990
Alsace	1 624 372	1 734 145	6,8
Aquitaine	2 795 830	2 908 359	4,0
Auvergne	1 321 214	1 308 878	-0,9
Bourgogne	1 609 653	1 610 067	e
Bretagne	2 795 638	2 906 197	4,0
Centre	2 371 036	2 440 329	2,9
Champagne-Ardenne	1 347 848	1 342 363	-0,4
Corse	250 371	260 196	3,9
Franche-Comté	1 097 276	1 117 059	1,8
Île-de-France	10 660 554	10 952 011	2,7
Languedoc-Roussillon	2 114 985	2 295 648	8,5
Limousin	722 850	710 939	-1,7
Lorraine	2 305 726	2 310 376	0,2
Midi-Pyrénées	2 430 663	2 551 687	5,0
Nord-Pas-de-Calais	3 965 058	3 996 588	0,8
Basse-Normandie	1 391 318	1 422 193	2,2
Haute-Normandie	1 737 247	1 780 192	2,5
Pays de la Loire	3 059 112	3 222 061	5,3
Picardie	1 810 687	1 857 481	2,6
Poitou-Charentes	1 595 109	1 640 068	2,8
Provence Alpes Côte d'Azur	4 257 907	4 506 151	5,8
Rhône-Alpes	5 350 701	5 645 407	5,5
Ensemble province	45 954 601	47 566 384	3,5
Ensemble métropole	56 615 155	58 518 395	3,4
Guadeloupe	386 987	422 496	9,2
Guyane	114 678	157 213	37,1
Martinique	359 572	381 427	6,1
Réunion	597 823	706 300	18,2
France entière	58 074 215	60 185 831	3,6

<sup>98</sup> Source : INSEE - Recensements de la population, dénombrement 1999 – cf. annexes H-I

### II. 1- 2- d- Le rôle et les actions des collectivités territoriales.

Les collectivités locales ne peuvent administrer librement que si elles exercent des compétences qui leur sont propres. La clause générale de compétence, exprimée par la formule selon laquelle « *le conseil règle par ses délibérations les affaires de sa compétence* »<sup>99</sup>, signifie qu'il existe un partage des compétences entre les organes, mais aussi définit les compétences de la collectivité par rapport aux autres collectivités ou aux personnes privées.

Les compétences des autorités locales se trouvent définies au sein de la loi constitutionnelle à l'article 72 alinéa 2. Celui-ci prescrit : « *Les collectivités... ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». La définition traditionnelle des compétences résulte de la formule issue de la loi municipale de 1884 : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ». Ce principe sera appliqué ensuite à l'ensemble des collectivités territoriales en 1982. Cette clause générale de compétence revêt une double vocation, tout d'abord interne car elle partageait des compétences entre l'organe délibérant et l'organe exécutif, ensuite externe puisqu'elle protégeait les communes contre l'empiétement de l'Etat en premier lieu, puis plus tard des départements.

Observons de façon plus détaillée les premiers principes d'actions de ces collectivités territoriales.

#### *II. 1- 2- d- 1- Les compétences des communes.*

La compétence communale n'a de limite que celles imposées par la loi ou la jurisprudence. Les communes sont administrées par les conseils élus. Les conseils municipaux peuvent intervenir à l'égard de toutes les affaires communales dans le cadre de la législation existante. Le pouvoir de décision est matérialisé par l'adoption de délibérations qui s'imposent à tous, et en particulier aux administrés.

Depuis 1884, les municipalités, en s'adaptant à l'évolution de la société, ont pris en charge des fonctions très variées. En premier lieu, elles ont des fonctions d'état civil comme la tenue des registres civils, la célébration des mariages, délivrance d'inhumer, entretien des cimetières... En second lieu, elles ont des fonctions électorales avec la tenue des listes électorales, l'organisation des scrutins politiques et professionnelles (conseils prud'homaux, chambres consulaires...). Puis elles ont des fonctions de police relevant de tous les aspects locaux, c'est-à-dire la réglementation du bruit, du stationnement, etc. Elles ont une action sociale qui se caractérise par les « bureaux d'aide sociale », dont la tâche consiste à mettre en place des garderies, des foyers pour personnes âgées, des consultations médicales... Ensuite elles doivent entretenir la voirie, il s'agit de la mission la plus coûteuse. Depuis la loi Ferry de 1881, l'école primaire est communale ; les communes ont pour mission la construction, l'entretien et l'équipement de ces établissements. Cette compétence a été élargie en 1887, avec le logement des instituteurs. Ces compétences peuvent être étendues aux écoles privées sous contrat d'association selon la loi Debré de 1959 et la loi Guerneur de 1977. Enfin, elles ont des compétences en matière d'aménagement comme par exemple le logement social, les zones d'activités, la protection des sites (lois de 1913 et 1930) ou d'assainissement. De

---

<sup>99</sup> « Les collectivités territoriales en France » - Michel Verpeaux – 2<sup>e</sup> édition – Dalloz – mars 2004.

nombreuses actions sont assumées par les communes et qui concourent au développement de la commune sans que celles-ci leurs soient explicitement attribuées.

## *II. 1- 2- d- 2- Les compétences du département.*

Le découpage de la France en départements date de 1789. Le département a été conçu dans le cadre d'un découpage géographique destiné à rationaliser l'organisation administrative du territoire. Napoléon donna un rôle prépondérant au représentant de l'Etat, le préfet, détenteur de l'exécutif. Quatre-vingt-trois départements français sont officiellement créés le 22 mars 1790. Chacun de ces départements a été doté d'un « conseil général » de six membres, chargé de leur administration. La loi du 28 pluviôse an VIII prévoit la présence d'un préfet, dans ces départements. Le département constitue une circonscription administrative essentielle pour l'Etat, et constitue une collectivité territoriale de plein exercice, depuis la loi du 10 août 1871, avant même la naissance officielle de la III<sup>e</sup> République en 1875 et la loi communale de 1884 lui confère ce statut, conforté par la suite par les lois de décentralisation.

Pour le département, le préfet va être l'élément central du système. Comme le démontre, la formule du ministre de l'Intérieur du Premier Empire Chaptal : « *Le préfet, essentiellement occupé de l'exécution, transmet les ordres au sous-préfet, celui-ci au maire des villes, bourgs et villages, de manière que la chaîne d'exécution descende sans interruption du ministre à l'administré, et transmet la loi et les ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique* »<sup>100</sup>. Ce concept va directement influencer le décret du 25 mars 1852, dont l'article 6 précise : « *Les préfets rendront compte de leurs actes aux ministres dans les formes et pour les objets déterminés par les instructions que ces ministres leur adresseront* ». Le préfet remplit donc une double mission : il représente l'Etat dans le département ; et il détient le pouvoir exécutif du département, notamment à la suite de la loi émancipatrice de 1871.

La Ve République va se mettre en place la déconcentration. Le décret du 14 mars 1964 va attribuer au préfet la direction effective des services départementaux des administrations civiles. Il est le seul titulaire des « pouvoirs de décision », donc le représentant exclusif du gouvernement (article 3 du décret). Le décret du 13 novembre 1970 va renforcer ce rôle de coordination de la politique nationale dans le département par d'autres mesures d'ordre financière, qui individualisent les investissements de l'Etat selon leur niveau d'engagement (national, régional ou départemental), ainsi qu'avec le décret du 10 mars 1972 qui déconcentre l'attribution des subventions de l'Etat.

Concernant les organes du département, l'élection au suffrage universel des conseillers généraux est acquise depuis la loi du 10 août 1871. De même que cette loi fixe la durée du mandat de conseiller général à six ans. Le renouvellement des conseils généraux intervient par moitié tous les trois ans. Cette loi va également définir les affaires sur lesquelles le conseil général statuait, et celles sur lesquelles il donnait son avis. C'est seulement à partir des lois de 1982 que sera définis une clause générale de compétence du département<sup>101</sup>. Les présidents des assemblées départementales jouent un rôle important dans la vie locale. Les élus départementaux sont responsables, à part entière, de la gestion du budget départemental. Le conseil général intervient dans les domaines suivants : aide sociale et santé, équipements collectifs, éducation, aides aux communes.

---

<sup>100</sup> « Les collectivités territoriales en France », Hachette, page 52.

<sup>101</sup> Article 23 de la loi de décentralisation du 2 mars 1982.



## *II. 1- 2- d- 3- Les compétences de la Région.*

Suite aux 17 « régions Clémentel » de 1919 et aux 47 « grands départements » imaginés en 1947 par Michel Debré, l'échelle régionale contemporaine n'est déterminée qu'en 1960 avec l'institution des 21 « circonscriptions d'action régionale ».

Le développement de la région va s'inscrire dans une démarche gaullienne. Le décret du 7 janvier 1959<sup>102</sup> va instituer une conférence interdépartementale des préfets et des services extérieurs de l'Etat, sous la direction d'un préfet qui, au niveau régional, arbitre la répartition des crédits de l'Etat dans les départements concernés. Le décret du 2 juin 1960<sup>103</sup> va faire suite à cette mesure réglementaire et instituer les circonscriptions d'action régionale (CAR, au nombre de vingt et une), cadres géographiques de la coordination administrative assurée par les préfets.

Les décrets du 14 mars 1964<sup>104</sup> vont conforter l'édifice supra départemental avec la création de trois entités : le préfet de région dont les fonctions d'arbitrage et de coordination sont pérennisées ; la conférence administrative régionale, placée sous la présidence du préfet de région, et qui est chargée de la préparation ainsi que de l'exécution dans les régions des programmes du Plan ; la commission de développement économique régionale (CODER), composée de trois collèges, héritière des régions consulaires de 1919, et dotée d'une fonction consultative sur toutes les questions relatives au développement économiques et à l'aménagement du territoire.

Le projet référendaire de la régionalisation a été impulsé par le Général De Gaulle en 1968. L'architecture du projet de loi du 27 avril 1969 repose sur la création d'une nouvelle collectivité territoriale, la région, dont l'exécutif serait attribué au préfet de région, mais dont l'animation serait assurée par un « conseil régional » participatif.

Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région. A sa tête, le président dirige les débats du Conseil régional, il est aussi l'exécutif de la région. A l'origine, les compétences de la région sont d'élaborer le Plan national, de mettre au point un plan régional, de favoriser le développement économique de la région, de former les hommes.

Les collectivités territoriales dans cette présentation succincte dévoilent leur évolution et leur inscription progressive dans le territoire. Leurs échelles d'interventions et leurs compétences vont nous permettre de mieux comprendre le système partenarial des agences d'urbanisme et le jeu des acteurs.

---

<sup>102</sup> Décret n°59-89 du 7 janvier 1959 – JORF du 8 janvier 1959.

<sup>103</sup> Décret n°60-516 du 2 juin 1960, portant harmonisation des circonscriptions administratives – NOR : EQUX9300043D.

<sup>104</sup> Décret n° 64-250 du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et à la déconcentration administrative.

## **II. 2 - Les années 70 : une nécessaire coopération**

Le rapport commandé en 1975 par Valérie Giscard d'Estaing portait sur « les grandes lignes d'une réforme générale, progressive et différenciée des institutions locales »<sup>105</sup> et s'inscrivait dans le prolongement d'une volonté de décentralisation. La période des années soixante-dix va être marquée par l'essor de la régionalisation et par une prise de conscience d'une nécessaire coopération locale.

### **II. 2 - 1- L'essor de la régionalisation**

La nécessité économique va inciter les pouvoirs publics à créer une circonscription plus grande que le département. Ce cadre régional va apparaître comme adapté pour accueillir des autorités déconcentrées et des organes bénéficiant d'une certaine légitimité démocratique. Cette démarche émerge de la politique gaullienne promulguant divers décrets et un projet référendaire de régionalisation. Celle-ci se solde par un échec, mais ce mouvement de régionalisation administrative va être poursuivi par les successeurs du général de Gaulle.

#### **II. 2 - 1-a- Echec de la régionalisation de 1969.**

Le général de Gaulle va soumettre au référendum un projet de loi du 27 avril 1969 qui prévoyait la création d'une nouvelle collectivité territoriale « la région » et la réforme du sénat. La région devait disposer d'un conseil régional composé de conseillers territoriaux élus au suffrage universel direct et de représentants des activités économiques, sociales et culturelles. Les décisions devaient être préparées et exécutées par le préfet de région, sur le modèle du département. Et le conseil régional devait assurer l'animation.

Le Sénat devait être le reflet national de la composition de cette instance régionale. Il serait composé de 160 parlementaires élus par les conseillers municipaux et généraux, de 17 représentants des français de l'étranger et des DOM-TOM, et de 143 représentants des groupements socioprofessionnels.

L'échec du référendum résulte de la suppression du sénat sous sa forme originelle et tenant aussi à des raisons politiques. Cette situation a eu pour effet de repousser à 1982 l'émancipation politique de l'entité régionale.

#### **II. 2 - 1-b- La réforme régionale de 1972.**

Malgré l'échec du projet référendaire de régionalisation, la démarche se poursuit avec notamment la loi du 5 juillet 1972<sup>106</sup>. Cette loi et ses décrets d'application du 5 septembre 1972 mettent en place un nouveau dispositif « l'établissement public régional » (EPR). A l'origine, comme l'indiquait Georges Pompidou, la région devait être modeste et constituer une simple association de départements. C'est donc l'objet de la loi de 1972, qui va légitimer cet échelon pendant vingt ans, et faire naître ainsi la collectivité territoriale contemporaine. La région telle qu'elle est créée en 1972 correspond à un établissement public ne disposant pas de compétence générale, mais définit comme un organe doté par la loi d'une spécialité d'attribution. Sa mission est légalement définie et ses moyens d'intervention, humains ou financiers sont encadrées au sein de l'article 4 de la dite loi.

---

<sup>105</sup> Rapport de la commission présidée par Olivier Guichard, « Vivre Ensemble », septembre 1976.

<sup>106</sup> Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 – loi portant sur la création et l'organisation des régions – publication au JORF du 9 juillet 1972.

## Article 4 de la loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions

**Art. 4. - I** - L'établissement public a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes, de contribuer au développement économique et social de la région par :

1° Toutes études intéressant le développement régional;

2° Toutes propositions tendant à coordonner et à rationaliser les choix des investissements à réaliser par les collectivités publiques ;

3° La participation volontaire au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct;

4° La réalisation d'équipements collectifs présentant un Intérêt régional direct, avec l'accord et pour le compte de collectivités locales, de groupements de collectivités locales, d'autres établissements publics, ou de l'Etat.

II - Deux ou plusieurs établissements publics régionaux peuvent conclure des accords pour l'étude, le financement et la réalisation d'équipements d'intérêt commun ou pour la création d'institution d'utilité commune.

Pour la réalisation d'équipements d'intérêt commun, l'accord des collectivités locales est nécessaire.

III - L'établissement public exerce en outre:

1° Les attributions intéressant le développement régional que

l'Etat lui confie dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ;

2° Les attributions, autres que les tâches de gestion, que des collectivités locales ou des groupements de collectivités locales décident de lui confier avec son accord.

L'Etat et les collectivités locales ou groupements de collectivités locales assurent. À l'établissement public des ressources correspondant aux attributions qu'ils lui transfèrent en application des dispositions du présent paragraphe.

Au sein de la région deux assemblées coexistent : le conseil régional qui est composé de parlementaires de droit de la région et des représentants élus des collectivités territoriales ; le comité économique et social qui est composé selon les règles analogues à celles du conseil économique et social de la Nation, il représente les activités socioprofessionnelles (économiques, sociales, familiales, éducatives, scientifiques, etc.) et n'a qu'un rôle consultatif. La région a compétence pour toutes les études intéressant le développement régional, toutes les propositions tendant à coordonner et rationaliser les investissements publics, la participation au financement d'équipements collectifs d'intérêt régional, la réalisation d'équipements collectifs d'intérêt régional avec l'accord et pour le compte des collectivités locales, des établissements publics et de l'Etat. Pour ces missions, la région est dotée de ressources fiscales propres (taxes additionnelles à la taxe d'immatriculation, aux droits de mutation et aux quatre impôts locaux) mais avec un plafond initialement fixé à 25 francs (3.8€) par habitant<sup>107</sup>. Les délibérations du conseil régional étaient exécutées par le préfet de région, sur le modèle de son homologue du département. La loi de 1972 va mettre en place le Conseil économique et social régional (CESR), instance participative créée sous la forme d'un « Comité », il prendra la forme de « Conseil » par la loi du 6 février 1992. Le CESR est l'héritier des CODER de 1964, il dispose également du même principe que le Conseil économique et social de la nation, organe consultatif constitutionnel de la Ve République.

Pendant le septennat de Valéry Giscard d'Estaing, les établissements publics régionaux vont s'imposer sous l'effet de plusieurs facteurs. Tout d'abord, la poursuite de la planification régionale va renforcer cette échelle, d'autre part les conseils généraux deviennent de véritables entités politiques, et enfin leurs actions non définies dans leur cadre d'intervention, mais consenti par les pouvoirs publics répondent à une demande non encore satisfaite.

Cette évolution va être confortée par divers textes réglementaires, qui vont étendre le domaine d'intervention des régions en matière de parcs naturels en 1975, d'aides économiques en 1977, de transports en 1978. Mais en 1978, la proposition de loi du sénateur Marcel Lucotte d'accroître les missions des conseils régionaux a été un échec.

<sup>107</sup> Réévalué par la suite par la loi des finances.

Les années soixante-dix ont été marquées par un nouvel échec de la régionalisation. Mais la région se pare de nouvelles compétences et de moyens financiers. Suite à cette démarche, le besoin d'une réflexion à une plus grande échelle que communale se fait ressentir.

## **II. 2 - 2- Le nécessaire regroupement des collectivités territoriales**

En France, la constatation du nombre important de collectivités locales, notamment de communes, et au regard d'exemples venus d'autres pays, le besoin s'est fait ressentir de supprimer ou de fusionner ces collectivités locales. Cette volonté a plusieurs fois été envisagée par le législateur, sous le régime de Vichy et par la « loi Marcellin » du 16 juillet 1971<sup>108</sup>, du nom du ministre de l'intérieur, sous le gouvernement de Chaban-Delmas. Dans les deux cas, l'échec a été patent.

### **II. 2 - 2- a- Coopération communale.**

Dans les années soixante-dix, les communes vont évoluer sur deux plans, tout d'abord une nouvelle codification et puis sur le plan de la coopération locale.

#### ***II. 2 - 2- a- 1- Codification communale.***

Le Code d'Administration Communale (CAC) a été institué par le décret du 22 mai 1957. Une nouvelle codification communale a été nécessaire du fait du nouveau partage des compétences normatives entraînées par la Constitution de 1958. Un peu moins de vingt ans après la promulgation de la Constitution de 1958, cette codification communale a été édictée par trois décrets de 1977, créant le Code des communes. La différence avec l'ancien CAC est que le Code des communes a intégré les nombreux textes intervenus en matière de collectivités territoriales comme l'ordonnance de 1959 relatives aux syndicats de communes et aux districts, la loi sur les communautés urbaines et la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

#### ***II. 2 - 2- a- 2- Regroupement de communes.***

Après le régime de Vichy, une seconde tentative de regroupement est entreprise, qui prendra la forme d'une loi, celle du 16 juillet 1971<sup>108</sup>, préparé par le ministre de l'intérieur Raymond Marcellin. Ce processus de fusion comprend tout d'abord d'un plan départemental de regroupement, établi par une commission d'élus sous le contrôle du préfet. Ensuite, ces plans sont soumis au vote des assemblées locales, notamment du conseil général, puis à deux référendums intercommunaux. Les projets de fusion font l'objet d'incitations financières. Les plans de fusion prévoyaient la substitution de 3 482 nouvelles communes à 9 761 communes existantes, alors que seulement 838 fusions, concernant 2 045 communes interviendront entre 1971 et 1977.

L'intercommunalité va recouvrir des formes variées, adaptées à la volonté plus ou moins forte d'intégration des communes dans une entité supra communale, à l'importance de la population concernée et aux objets poursuivis. Ainsi peuvent être distinguées les structures associatives, dans lesquelles les communes partagent des moyens sans mettre en cause leurs capacités propres d'administrer, et les structures fédératives, qui induisent un transfert plus marqué de compétences et de ressources.

---

<sup>108</sup> Loi n°71-582 du 16 juillet 1971 – JORF du 17 juillet 1971 – Dite « loi Marcellin ».

L'intercommunalité se définit avant tout politiquement, par une plus grande solidarité entre les communes, sur la base d'objectifs partagés. L'intercommunalité « de projet », qui se distingue de l'intercommunalité « de gestion », implique en effet de la part des communes membres, une plus grande intégration des compétences et des ressources dans la structure de coopération. Un « coefficient d'intégration fiscale » (part des impôts intercommunaux dans la fiscalité locale) permet d'ailleurs de mesurer le degré d'avancement de l'intercommunalité. Le Syndicat Intercommunal à Vocation Unique (SIVU) a été institué par la loi du 22 mars 1890, en tant que « Société formée de l'exécution d'une œuvre déterminée ». Répondant à un besoin précis, comme l'adduction d'eau, la collecte et le traitement des ordures ménagères etc., le SIVU est une formule adaptée aux zones rurales, car il permet un financement contributif simple, en fonction de coûts précis et du service rendu à la population. De ce fait, la formule a connu un succès constant, avec 9 300 syndicats en 1972 et 14 885 en 1999. Les SIVU deviennent à vocation multiple (SIVOM) par la loi du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales. Le SIVOM répond aux mêmes caractéristiques en ce qui concerne les motivations de sa création. L'adaptation à un besoin réel des communes explique le développement des SIVOM, dont le nombre a doublé depuis le début des années soixante-dix.

### II. 2 - 2- b- Coopération interrégionale.

Après l'échec de la régionalisation économique et politique contenue dans le projet de la loi référendaire du 27 avril 1969, l'institution des établissements publics régionaux, avec la loi du 5 juillet 1972, ancre définitivement la région dans l'administration territoriale. C'est une création embryonnaire, puisque les régions prévues par la loi du 5 juillet 1972 ne sont que des établissements publics. Il s'agit alors d'une conception restrictive, axée sur l'aménagement économique, de la mission dévolue à cette entité : *« La région doit être conçue avant tout comme l'union des départements permettant la réalisation et la gestion rationnelle des grands équipements collectifs. Elle est pour les départements ce que sont les syndicats intercommunaux pour les communes »*, déclare G. Pompidou à Lyon le 30 octobre 1970. Son successeur, Valéry Giscard d'Estaing, lui fait écho à Dijon, le 18 novembre 1975 : *« Le rôle de la région n'est pas d'administrer elle-même, ni de gérer elle-même, ni de substituer son intervention au pouvoir de décision des collectivités locales. Ce rôle est d'assurer, à un échelon approprié, la coordination de notre développement économique »*.

### II. 2 - 3- Financement des collectivités locales

Les recettes fiscales des collectivités territoriales constituent 40% de leurs ressources. Les impôts directs représentent la majeure partie du produit fiscal global, soit environ 80%.

La loi du 19 juillet 1978 dans son article 53 autorise les collectivités locales à subventionner les Sociétés Coopératives de Production (SCOP). La loi du 29 juillet 1975 crée la taxe professionnelle qui vient s'ajouter aux autres taxes (foncières, d'habitations, etc.).

Les bases des quatre taxes locales sont redéfinies par l'ordonnance de 1959, à partir de la valeur locative des terrains et des habitations. La valeur des propriétés non bâties a été révisée au 1<sup>er</sup> janvier 1970. La réévaluation des propriétés bâties a été entreprise de 1971 à 1974.

La loi du 3 janvier 1979 créa la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) en remplacement du versement représentatif de la taxe sur les salaires, la DGF est régie par des règles complexes et instables, fréquemment amendées.

Le Fonds de Compensation de la Taxe de la Valeur Ajoutée (FCTAV) cette dotation a remplacé au 1<sup>er</sup> janvier 1978, l'ancien « fonds d'équipement des collectivités locales » et permet, depuis 1981 la restitution quasi intégrale aux collectivités de la TVA qu'elles acquittent auprès de leurs fournisseurs.

## **II. 3- Les années 80 : la décentralisation**

La loi du 2 mars 1982<sup>109</sup> relative « aux droits et libertés des communes, des départements et des régions » va introduire une rupture dans le processus multiséculaire de centralisation, en bouleversant la répartition des pouvoirs au profit des acteurs locaux. Entre 1982 et 1986, environ une quarantaine de lois importantes et trois cents décrets vont être adoptés concernant les collectivités locales, leurs compétences et leurs modalités de fonctionnement. Deux formes vont intervenir en 1982 et 1986, modifiant les compétences et l'action des collectivités territoriales.

### **II. 3-1- Les collectivités territoriales depuis 1982**

La relance de la décentralisation va s'amorcer grâce notamment à l'élection du président de la République et à une nouvelle majorité parlementaire. La loi relative aux droits et libertés des communes, départements et régions a été promulguée le 2 mars 1982, et annonçait d'être suivie par d'autres lois, afin de compléter et approfondir la décentralisation. Ces lois ont été dans l'ensemble adoptées entre 1982 et 1986. Les alternances politiques vont avoir une incidence sur la décentralisation, même si les principes posés en 1982 n'ont jamais été remis en cause.

#### **II. 3-1- a- Les réformes entre 1982 et 1986.**

La loi du 2 mars 1982<sup>109</sup> va constituer le point de départ à un arsenal de textes complémentaires.

##### *II. 3-1- a- 1-La loi du 2 mars 1982.*

Cette réforme va apporter trois bouleversements majeurs, au niveau des régions, du transfert de l'exécutif et de la suppression de la tutelle administrative.

##### *II. 3-1- a- 1-a- Collectivité territoriale : La région.*

La région va devenir une collectivité territoriale de plein exercice en 1982. Cette modification législative est probablement la plus importante, car elle va bousculer toutes les réticences des gouvernements antérieurs, devant la nouveauté régionale. Le titre de la loi du 2 mars 1982 est révélateur, car il met sur le même plan les communes, les départements et les régions. Désormais, la France compte trois niveaux de collectivités territoriales. Il faudra attendre la loi du 10 juillet 1985<sup>110</sup> pour que le mode de scrutin soit fixé, ce que la loi de 1982 ne prévoyait aucunement. La loi du 6 janvier 1986 va être adoptée au vue des élections régionales du 16 mars 1986. Elle va fixer le mode de fonctionnement des instances régionales,

---

<sup>109</sup> Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions – Publication au JORF du 3 mars 1982.

<sup>110</sup> Loi n°85-692 du 10 juillet 1985 – Loi modifiant le code électoral et relative à l'élection des conseillers régionaux – Publication au JORF du 11 juillet 1985.

copié sur le modèle des départements. Les régions vont tout de même conserver le Comité qui deviendra par la suite le Conseil économique et social.

### *II. 3-1- a- 1-b- Le transfert de l'exécutif.*

Ce transfert se fait au profit d'un élu, le président du Conseil général pour le département et le président du Conseil régional pour la région, le transfert fut réalisé par la loi du 2 mars 1982, avant même que celle-ci devienne une collectivité territoriale. Le département disposait d'un organe délibérant élu au suffrage universel direct, lui conférant le statut de collectivité territoriale. Toutefois, la décentralisation du département était imparfaite notamment face à la situation communale. En fait, le préfet, aidé par des administrations d'Etat, assurait l'exécution des décisions du Conseil général. Grâce à cette réforme, le département devient une collectivité totalement distincte de l'Etat, mettant fin au dédoublement fonctionnel qui préexistait depuis 1871. Désormais, le préfet devient seulement le représentant de l'Etat au sein du département.

La loi de 1982 va renforcer le rôle du président du Conseil général au sein du département. Cette fonction préexistait depuis le XIXe siècle, mais relève simplement d'un caractère honorifique et de représentation. A partir de 1982, les services du département sont distincts de ceux de l'Etat, et un certain nombre d'administrations vont être partagées pour concrétiser la répartition des compétences intervenues en 1983.

### *II. 3-1- a- 1-c- La suppression de la tutelle administrative.*

Cette volonté a été réalisée en deux temps, tout d'abord par la loi du 2 mars et ensuite par celle du 22 juillet 1982<sup>111</sup>, à cause de l'inconstitutionnalité de certaines dispositions (décision du 25 février 1982). Le législateur voulait modifier la tutelle *a priori* exercée par le préfet en un contrôle *a posteriori* confié au juge administratif. La loi de 1982 prévoyait que les délibérations et les actes des autorités locales étaient exécutoires de plein droit, avec l'obligation de les transmettre au préfet dans un délai de quinze jours après leur adoption. Le Conseil constitutionnel va affirmer la constitutionnalité de la réforme de la tutelle, visant à confier le contrôle à la juridiction administrative. Mais il a estimé que le préfet devait avoir connaissance de l'acte avant que celui-ci ne devienne exécutoire, afin d'être en mesure de saisir le juge en cas d'illégalité<sup>112</sup>.

La loi du 22 juillet 1982 va compléter la loi du 2 mars 1982, notamment en précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes, c'est-à-dire qu'ils deviennent exécutoires qu'à la double condition d'avoir été publié et transmis au représentant de l'Etat. Le délai de quinze jours a été supprimé, et le non envoi de l'acte le rend non exécutoire.

Dans un délai de deux mois suivant la transmission de l'acte, le préfet peut, en fonction des compétences qui lui sont conférées, simplement saisir le tribunal administratif d'un recours en déféré. La loi du 22 juillet introduit une disposition, non présente dans la loi initiale, le préfet doit informer sans délai l'autorité locale de son intention de saisir la juridiction et de

---

<sup>111</sup> Loi n°82-623 du 22 juillet 1982 - Loi modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales.- Publication au JORF du 23 Juillet 1982.

<sup>112</sup> « Les collectivités locales en mutation » - Cahiers français – n°293 – Octobre/ Décembre 1999 – page 4.

l'informer sur les illégalités constatées. L'objectif était de favoriser le dialogue et d'éviter les recours au juge.

### *II. 3-1- a- 2- Les lois de décentralisation*

La loi du 2 mars 1982, dans son article 1<sup>er</sup> annonçait la promulgation d'autres lois. Au total, ce sont quelques quarante lois importantes et trois cents décrets qui ont été adoptés au cours de la législature, qui s'est achevée en décembre 1985. La décentralisation fut sans doute, selon les mots de Pierre Mauroy : « *La grande affaire du premier septennat de François Mitterrand* ».

Le transfert de compétences va constituer la deuxième étape de la réforme de la décentralisation, réalisée au travers de deux lois : la loi du 7 janvier 1983<sup>113</sup> et la loi du 22 juillet 1983<sup>114</sup>, relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, auxquelles vont s'ajouter les lois du 25 janvier 1985<sup>115</sup> et du 6 janvier 1986<sup>116</sup>. Une fois le principe du transfert de compétences posé, les lois vont répartir, matière par matière, les compétences.

Pour chaque échelon de l'administration, les transferts de compétences vont leur conférer un rôle dominant : la région va être compétente en matière de planification économique et de programmation des équipements, etc. C'est une collectivité en charge du long terme. Le département va être une collectivité davantage tournée vers la gestion, les services et les actions de solidarité. Quant à la commune, son échelle fait d'elle le lieu requis pour l'administration de proximité ou de contact. Ce découpage idéal cache une réalité complexe, résultant d'un manque de ressources ou d'un enchevêtrement de compétences.

La loi du 26 janvier 1984<sup>117</sup> va être établit sur le principe que : « d'avoir des compétences c'est positif », mais il faut avoir les moyens pour les exercer. Ce texte va créer une véritable fonction publique territoriale. La loi du 30 décembre 1985<sup>118</sup> vise à limiter le cumul des mandats intéressant directement les élus locaux en les obligeant à choisir de n'exercer que deux mandats parmi une liste. Par contre aucun texte n'a été adopté concernant les citoyens ou les administrés.

Le chantier législatif que représente l'ensemble des lois adoptées entre 1982 et 1986 a pu être mené à bien grâce au soutien sans faille d'une majorité politique au parlement et à l'absence de censure du Conseil constitutionnel sur les questions les plus importantes, mis à part le cas d'Outre-mer.

---

<sup>113</sup> Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

<sup>114</sup> Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 - Loi complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (1). - Publication au JORF du 23 Juillet 1983.

<sup>115</sup> Loi n° 85-97 du 25 janvier 1985 - J.O. du 26 janvier 1985.

<sup>116</sup> Loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 - II Journal Officiel du 8 janvier 1986.

<sup>117</sup> Loi n°84-53 du 26 Janvier 1984 Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale - Journal officiel du 27 janvier 1984 et rectificatif au Journal officiel du 18 avril 1984.

<sup>118</sup> Loi n° 85-1407 du 30 décembre 1985 - Journal Officiel du 31 Décembre 1985.



### II. 3-1- b- La pause de 1986.

Le gouvernement nommé en 1986 a décrété « une pause dans la décentralisation », selon ses propres termes<sup>119</sup>. Il s'agissait de faire le point sur les réformes adoptées précédemment afin de revenir sur certaines lois considérées comme trop décentralisatrices.

Estimant que la loi du 26 janvier 1984<sup>117</sup> avait été trop favorable aux fonctionnaires territoriaux, au détriment de la libre administration des collectivités et des droits des élus, la loi du 13 juillet 1987<sup>120</sup> modifia assez profondément celle de 1984. Elle renforça notamment le pouvoir de nomination des exécutifs territoriaux. La loi sur l'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988<sup>121</sup> a concerné principalement les possibilités d'interventions économiques des collectivités territoriales et la coopération intercommunale.

### II. 3-1- c- La codification du droit des collectivités territoriales.

La loi du 2 mars 1982 va doublement annoncer la nécessité d'une nouvelle codification. Des dispositions essentielles de la loi de 1982, suivies par celles de très nombreuses lois qui vont la compléter, ne pourront tout d'abord trouver place dans le Code des communes, sans compter celles relatives au département et à la région. Ensuite, cette même loi prévoyait un Code général des collectivités regroupant l'ensemble des dispositions intéressant la commune, le département et la région, mais en distinguant, dans le processus d'adoption, la partie législative et la partie réglementaire. L'intervention du parlement devenait nécessaire pour l'adoption de la première partie et pour remédier aux problèmes de validité rencontrés par les anciennes codifications administratives, bien que cette intervention soit formelle, tant les travaux de rédaction des textes lui échappent.

En réalité, la codification se présente formellement en deux parties, promulguées le 21 février 1996<sup>122</sup>, une loi « ordinaire », dont l'article abroge les textes antérieurs au Code général, l'abrogation remplaçant la substitution des anciennes codifications, et une annexe intitulé « Code général des collectivités territoriales ».

L'un des principes fondamentaux de la codification est la volonté du codificateur de procéder « à droit constant », ce qui revient à conserver le droit existant, en retenant la présentation des textes dans leur rédaction en vigueur au moment de la codification sans mêler à cet effort une réforme du fond du droit. L'objectif était de réaliser juste les corrections nécessaires, pour raisons de forme ou d'homogénéité. Cette nouvelle codification avait pour volonté de modifier des textes mal rédigés ou libellés de façon désuète. Le respect de la Constitution et du Droit communautaire a aussi conduit à abroger des dispositions qui semblaient contraires à des principes contenus dans l'une ou dans l'autre.

Au moment de sa publication, Le Code comprenait 1 710 articles répartis en cinq parties (dispositions générales, commune, département, région et coopération locale). Malgré son intitulé, le Code général des collectivités territoriales, comprend des déficiences, car certaines dispositions intéressant les collectivités sont maintenues dans des Codes spécifiques tels que le Code de l'urbanisme ou le Code rural ou celui sur la fonction publique. Ce code traite pour

---

<sup>119</sup> Yves Madiot – « Aménagement du territoire » – page 46.

<sup>120</sup> Loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 - Journal Officiel du 16 juillet 1987.

<sup>121</sup> Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 - Loi d'amélioration de la décentralisation - Publication au JORF du 6 janvier 1988.

<sup>122</sup> Loi n°96-142 du 21 Février 1996 - JORF 24 février 1996- modifiant la Loi n°82-213 du 02 Mars 1982 dite "Loi Defferre" - Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

l'essentiel des institutions, de l'organisation des collectivités et des finances. Concernant les textes relatifs aux compétences, celles-ci ni figurent pas.

La partie relative aux dispositions générales consacre l'existence d'un droit commun à l'ensemble des collectivités en rappelant l'existence de principes inscrits dans les grandes lois décentralisatrices des années 1980. Cette partie législative a été complétée par une partie réglementaire publiée sous forme du décret du 7 avril 2000<sup>123</sup> qui adopte la même présentation formelle et la même structure que la partie législative.

### **II. 3-2- L'action des collectivités territoriales**

Les lois de décentralisation ont attribué des compétences définies à l'avance sous forme d'énumération. Ce mode d'attribution a été systématisé afin de créer des « blocs de compétences ». La volonté des législateurs fut de transférer des blocs de compétences à un seul échelon, afin d'éviter le principe de compétences partagées. Dans la réalité, le législateur n'a pu respecter ce principe édicté dans la loi du 7 janvier 1983, du fait de la pluridisciplinarité des matières de compétences dont disposent les collectivités territoriales.

La loi du 7 janvier 1983 met en exergue que l'aménagement du territoire en France naît d'une complémentarité entre l'Etat et les collectivités territoriales. De plus, elle précise qu'une collectivité ne peut exercer une tutelle sur une autre collectivité. Ce principe vise les rapports entre région et département, et les rapports entre département et petites communes. La loi préconise également que ces blocs de transfert s'accompagnent d'une compensation financière. Ce transfert se traduit par reversement de l'Etat d'une dotation générale de décentralisation et du transfert de ressources fiscales, telle la vignette automobile affectée au département, jusqu'à une époque récente. Ce transfert revêt une réalité complexe liée à un enchevêtrement de compétences et du manque de ressources dans certain cas.

#### **II. 3-2-a- Répartition des compétences.**

Les lois de décentralisation ont modifié, au niveau interne, les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales. Désormais elles développent de nombreuses politiques partenariales ayant des incidences sur le développement économique et spatial. Il apparaît donc une volonté de compétence de plus en plus partagée.

##### ***II. 3-2-a- 1- Le rôle des collectivités territoriales.***

L'intervention des collectivités territoriales en matière d'aménagement du territoire n'est pas un phénomène récent. Avant la décentralisation, l'Etat les avaient associées à la définition et à la conduite de certaines politiques. Par exemple, avec les politiques contractuelles de ville moyenne ou de pays, dans les années 1970. Toutefois, elles étaient toujours sous la tutelle de l'Etat. La décentralisation va modifier la position des collectivités territoriales en les intéressant à l'aménagement et au développement économique de leur territoire. L'Etat va les inviter à réfléchir sur leur développement sans être tributaire du niveau central pour leur développement.

##### ***II. 3-2-a- 1- a- Structure et fonctionnement des collectivités locales***

Depuis les lois de décentralisation de 1982, les collectivités territoriales font l'objet de nombreuses et d'importantes réformes. Tout d'abord, la loi du 2 mars 1982<sup>109</sup> va créer un

---

<sup>123</sup> Décret 2000-318 du 7 avril 2000 portant nomination – JO n°85 du 9 avril 2000.

nouvel échelon territorial « la région ». A l'origine, la région était un simple établissement public octroyé en 1972, désormais ses compétences s'élargissent. Mais sa transformation en véritable collectivité intervient en mars 1986, avec la première élection des conseillers régionaux au suffrage universel. La loi de 1982 prévoyait également l'affirmation de la liberté juridique des collectivités locales. C'est-à-dire le transfert du pouvoir exécutif du préfet au président du conseil général ou régional. Ce transfert de compétences va entraîner une réorganisation des services de préfecture, du département et des régions. De ce fait, le président devient le chef d'une administration départementale ou régionale.

La France dispose d'une administration fortement marquée par la tradition. Les lois de décentralisation constituent tout de même une réforme dans la continuité. Toutes les collectivités sont dirigées par deux organes : l'organe délibérant et l'organe exécutif. De plus, il y a « une pérennisation de la carte territoriale française »<sup>124</sup>.

Les organes délibérants des collectivités locales émanent tous du suffrage universel direct. Ils sont dotés, à l'intérieur de la collectivité, des mêmes pouvoirs qu'ils exercent dans l'ensemble de façon identique. Toutefois, les modalités électorales fixées par chacun des niveaux de collectivité diffèrent, ce qui donne une physionomie particulière à chacune des assemblées délibérantes. Pour la commune, le conseil municipal est élu pour six ans, les modalités électorales sont fixées par la loi n°82-974 du 19 novembre 1982. Ce texte détermine le nombre de conseillers municipaux qui varie avec la population (cf. tableau).

Tableau 3 : Tableau : effectifs des conseils municipaux<sup>125</sup>

Nombre d'habitants de la commune	Nombre de conseillers
Moins de 100	9
De 100 à 499	11
De 500 à 1 499	15
De 1 500 à 2 499	19
De 2 500 à 3 499	23
De 3 500 à 4 999	27
De 5 000 à 9 999	29
De 10 000 à 19 999	33
De 20 000 à 29 999	35
De 30 000 à 39 999	39
De 40 000 à 49 999	43
De 50 000 à 59 999	45
De 60 000 à 79 999	49
De 80 000 à 99 999	53
De 100 000 à 149 999	55
De 150 000 à 199 999	59
De 200 000 à 299 999	61
De 250 000 à 299 999	65
300 000 et plus	69

Dans les communes de moins de 3 500 habitants, l'élection se déroule par scrutin pluri nominal à deux tours, procédé introduit par la loi du 5 avril 1984. Sont élus au premier tour les candidats qui ont obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés représentant au moins le quart des inscrits. Si tous les sièges ne sont pas pourvus, alors aura lieu un second tour, où

<sup>124</sup> « Les collectivités locales en France » – la documentation française – page 42- Jean-Marie Bécet.

<sup>125</sup> « Les collectivités locales en France » – la documentation française – page 43- Jean-Marie Bécet.

les candidats ayant obtenu le plus de voix seront élus. Dans les communes de 3 500 habitants ou plus, le mode électoral est le scrutin majoritaire.

Dans le conseil général, les conseillers généraux sont élus pour six ans. Ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans. La circonscription électorale pour les conseillers généraux est le canton. Leur mode de scrutin pour les élections n'a pas changé depuis 1871, c'est le scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

Au sein du conseil régional, le renouvellement des conseillers régionaux avait lieu tous les six ans, selon les modalités fixées par la loi n°85-692 du 10 juillet 1985. La circonscription électorale va être le département.

Les organes exécutifs traduisent également du principe d'uniformité. Les maires des communes et les présidents des conseils régionaux ne sont pas élus au suffrage universel direct, mais émanent des organes délibérants de leur collectivité. Le maire est élu à bulletin secret par son conseil municipal. Le président du conseil général et régional est élu comme le maire, à bulletin secret lors de la première réunion de droit. La seule différence entre ces deux présidents est la durée du mandat, trois ans pour le conseil général du fait du renouvellement triennal et six pour le président du conseil régional.

Le fonctionnement des organes du pouvoir local, à l'origine la réalité du pouvoir était détenue par le maire et quelques adjoints, les autres membres de l'assemblée avaient peu d'influence. Depuis la loi du 2 mars 1982, et plus particulièrement dans son article 42 prévoit et régit un droit à l'information de tous les membres. Les conseils se réunissent au moins une fois par trimestre sur convocation du maire ou du président. De plus, deux mois avant l'examen du budget de la collectivité, il est organisé un débat sur les orientations budgétaires et les conseillers ont le droit d'exposer en séance du conseil, des questions orales en relation avec les affaires de la collectivité.

## *II. 3-2-a- 1- b- Les collectivités territoriales responsables de l'aménagement du territoire.*

La décentralisation au travers du principe de libre administration des collectivités territoriales octroie la liberté de gestion des affaires locales par des organes politiques élus par la population. Cette gestion porte sur des intérêts spécifiques, propres aux collectivités territoriales, et qui se distinguent des intérêts nationaux. Ce principe justifie également l'interventionnisme économique local, ainsi que l'attribution de compétences. Cette réforme de la décentralisation n'a remis en cause le caractère unitaire de l'Etat, d'où les collectivités locales sont toujours soumises au cadre normatif national et leurs activités sont donc encadrées par le principe de légalité.

Pour l'aménagement de territoire, le législateur va consacrer la compétence à la région. Cette volonté semble être une mesure naturelle, puisque depuis 1955 la région a toujours constitué l'échelon privilégié de la planification locale et des politiques d'aménagement du territoire. D'autre part, le législateur a permis aux autres collectivités locales (départements et communes) à intervenir dans ce domaine. Ce rôle est reconnu par le législateur pour les communes notamment concernant la coopération intercommunale et pour le département dans le développement rural au travers d'un pouvoir de coordination et de décision. Plus précisément dans la loi du 7 janvier 1983, l'article 31 affirme que le département doit élaborer un programme d'aide à l'équipement rural et l'article 32 précise qu'il est chargé des opérations de remembrement et de réorganisation foncière.

### *II. 3-2-a- 1- c- L'intervention économique locale.*

La décentralisation n'a pas vraiment bouleversé l'intervention économique des collectivités locales. En fait, elle a institutionnalisé des pratiques, sur lesquelles l'état fermait les yeux, hors le législateur dans la loi du 2 mars 1982 précisait : « *l'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que la défense de l'emploi* ». La loi du 7 juillet 1983<sup>126</sup> va définir le statut des Sociétés d'Economie Mixte Locale (SEML), offrant ainsi aux collectivités territoriales un instrument souple et adapté à l'interventionnisme économique. Ces SEML ont le statut de société anonyme de droit privé. La loi de 1983 va renforcer le rôle des collectivités territoriales en rendant obligatoire le fait que les collectivités doivent disposer de la majorité du capital de l'entreprise et que les EPCI peuvent créer des SEML dans les mêmes conditions. Les domaines peuvent être variés à condition qu'elles relèvent d'une activité d'intérêt général et respectent les compétences des collectivités territoriales. D'où la loi du 7 janvier 1983 définit les compétences des SEML, elles peuvent construire, aménager et gérer des services publics industriels et commerciaux. Toutefois, elles ne doivent pas porter atteinte au principe de liberté du commerce et de l'industrie.

La loi du 2 mars 1982 va fixer deux objectifs à l'intervention économique des collectivités territoriales. Tout d'abord le soutien au développement économique, ensuite elle doit veiller à la protection des intérêts des populations locales. Le législateur, en matière de développement économique, va distinguer les aides directes et les aides indirectes. Les aides directes vont correspondre aux primes régionales à la création d'entreprise, les bonifications d'intérêt, les prêts, etc. Les aides indirectes ne sont pas définies par la loi, mais peuvent se caractériser sous la forme de prix privilégiés sur l'achat ou la location de bâtiments industriels, les garanties d'emprunt, etc. En théorie, seules les régions peuvent accorder des aides directes, et les autres collectivités locales viennent en complément de son action. Hors en réalité, les régions ont renoncé d'apporter des aides directes, car l'efficacité de cette aide n'a pu être prouvée. D'autre part, les départements n'ont pas réellement accepté cette subordination. D'où les aides indirectes vont devenir les instruments privilégiés d'intervention économique des collectivités territoriales. La loi du 5 janvier 1988<sup>127</sup> va interdire aux communes d'aider des entreprises en difficultés et réserve cette possibilité aux seuls départements et régions. Cette loi fut nécessaire, à cause de la complexité à évaluer les difficultés des entreprises et des pressions locales que pouvaient subir les maires rendant difficile une attitude objective. La loi du 2 mars 1982 permet donc des aides plus ponctuelles, qui vont se justifier par la nécessité de protéger les populations locales et de maintenir les activités en milieu rural. Suite à la loi de janvier 1988, l'intervention des collectivités locales va davantage s'appuyer sur le maintien des services nécessaires au milieu rural. Cette aide va se justifier par la nécessité de maintenir des entreprises ou des services, dans le but de maintenir durablement la population dans des zones en voies de désertification. Cette aide va passer par exemple par des exonérations pour l'installation, la création d'entreprises. Elles ne concernent pas les services publics mais

---

<sup>126</sup> La loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales a été codifiée au Code général des collectivités territoriales le 7 avril 2000 et modifiée par la loi n° 2002-1 le 2 janvier 2002.

<sup>127</sup> Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 – Loi d'amélioration de la décentralisation – Publication au JORF du 6 janvier 1986.

davantage des activités privées (commerce, station service, etc.) qui contribuent à la survie de la commune ou du canton.

Toutes ces aides doivent évidemment être en compatibilités avec la législation communautaire.

### *II. 3-2-a- 2- Transfert de compétences.*

Les lois de 1983 vont transférer des compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales. Ces transferts vont attribuer un rôle dominant pour chaque échelon d'administration, du moins ce fut l'intention du législateur de 1983.

#### *II. 3-2-a- 2-a- Les compétences régionales.*

La France compte vingt-deux régions métropolitaines. La région est devenue collectivité locale de plein exercice, seulement en 1986, lors de l'élection du conseil régional au suffrage universel direct. Les compétences régionales sont limitativement énumérées par la loi du 2 mars 1982, complétées par la loi sur la planification du 29 juillet 1982, par celles des 7 janvier et 22 juillet 1983 sur la répartition des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales. La région est une collectivité qui a pour principale compétence le développement économique, du fait de sa compétence en matière de planification économique et de programmation des équipements. Elle est également compétente pour la mise en œuvre des actions de formation professionnelle continue et d'apprentissage. La loi va donner une mission importante aux régions dans le domaine de l'enseignement. Elle leur confie la construction, l'entretien et le fonctionnement des lycées d'enseignement général et des lycées et établissements d'enseignement agricole. Elle est aussi chargée des aides directes ou indirectes aux entreprises pour les inciter à s'implanter sur le territoire régional.

Les compétences des régions peuvent se regrouper sous différents champs. La première porte sur la planification contractuelle. La loi du 29 juillet 1982, en prolongement de la programmation régionale des investissements publics initiée dès le Ve plan (1965-1969), va tenter une synthèse entre l'autonomie des régions (issue de la décentralisation) et la coordination nationale des projets. A ce titre, il va être institué un lien légal formel entre le plan de la Nation et les plans régionaux. Le plan régional va déterminer les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la région. Il prévoit également les programmes d'exécution mis en œuvre soit directement par la région, soit par voie contractuelle avec l'Etat, les collectivités territoriales, ou toute autre personne morale publique ou privée. Il est élaboré et approuvé selon la procédure déterminée par chaque conseil régional, avec un certain nombre de consultations obligatoires : les départements, les agglomérations et les partenaires économiques et sociaux. Le lien entre le plan régional et le plan national est le contrat de plan, qui constitue un nouvel instrument juridique et financier. Cette politique contractuelle fut instituée par la loi du 29 juillet 1983 dans son article 11 : « *Le contrat de plan conclu entre l'Etat et la région définit les actions que l'Etat et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan* ». Au cours du IXe plan (1984-1988) l'Etat s'est engagé sur cinq années d'exécution pour un montant de 42 milliards de francs, et la région sur 28 milliards. Soit 70 milliards de francs ont été engagés à la réalisation commune de projets, notamment dans les transports.

La seconde compétence porte sur l'aménagement du territoire, compétence de droit commun de la région selon les termes de l'article 59 de la loi du 2 mars 1982. L'aménagement du territoire est associé à la planification et recouvre plusieurs missions spécifiques, qui vont être précisées au fil des ans. La région a un rôle consultatif sur les documents d'urbanisme

locaux. D'autre part, la région s'est vue reconnaître une compétence particulière au travers de la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982. Elle est habilitée, par la loi du 22 juillet 1983, à créer des canaux et des ports fluviaux sur ces canaux, afin d'aménager et d'exploiter les voies navigables et leurs ports. Le conseil régional doit concourir à l'élaboration et à l'exécution du Plan de la nation et est chargé d'élaborer et d'approuver le plan de la région. La région est chargée d'élaborer un plan régional des transports et d'organiser des services régionaux non urbains de transport routier et de liaisons ferroviaires régionales, en passant des conventions avec la SNCF et d'autres transporteurs exploitants, suivant les termes de la loi d'orientation des transports (LOTI) du 30 décembre 1982<sup>128</sup>.

La troisième concerne les actions de formation. Par les lois du 22 juillet 1983 et du 25 janvier 1985, les régions sont tributaires d'une compétence de programmation pour établir le « programme prévisionnel des formations », de la construction, de l'équipement, des dépenses d'entretien et de fonctionnement des lycées. De plus, la loi du 7 janvier 1983 instaure une spécialisation régionale, en liaison avec les partenaires socio-économiques. La région élabore un programme annuel d'apprentissage et de formation professionnelle, qui va servir de base au conventionnement des stages, à la rémunération des stagiaires etc.

Enfin, la dernière rubrique se rapporte aux actions économiques de la région. La primauté de la région en matière économique est d'abord historique. Les établissements publics régionaux existent depuis 1972, et ont été autorisés à accorder des primes régionales à la création d'entreprise et à constituer des fonds de garantie pour les PME, ainsi qu'à prendre des participations dans les sociétés anonymes (décret du 13 janvier 1981). La primauté de la région est ensuite légale, en vertu de la loi du 7 janvier 1982, qui organise le régime des actions économiques des collectivités territoriales. La loi du 2 mars 1982 a confirmé la compétence de la collectivité territoriale régionale pour mener ces actions tout en adjoignant une liste : les participations à des dépenses de fonctionnement liées à des opérations d'intérêt régional direct ; les interventions dans le domaine économique, dans les mêmes conditions que pour les départements et sous réserve d'une consultation préalable des conseils municipaux et des conseils généraux concernés ; l'attribution, pour le compte de l'Etat, d'aides financières aux investissements des entreprises concourant au développement régional et à l'emploi ; la participation au capital des sociétés de développement régional et des sociétés de financement interrégional, ainsi qu'à des sociétés d'économie mixte.

### *II. 3-2-a- 2-b- Les compétences départementales.*

Le département est une circonscription moyenne par sa taille et peut parfois gérer des services lourds. Au travers des lois du 2 mars 1982, des 7 janvier et 22 juillet 1983, et du 25 janvier 1985, la décentralisation dans son transfert de compétences a étendue les missions traditionnelles du département. Le département a été conçu en 1983 comme une collectivité gestionnaire, tournée vers les services et les actions de solidarité. Le législateur, dans son souci d'empêcher une spécialisation trop rigide des collectivités territoriales, ne peut éviter pour le département des conflits de compétences, tant avec la région que les communes pour les missions locales. L'une des premières compétences du département porte sur l'aménagement de l'espace et les équipements. Ce champ recouvre plusieurs compétences : les transports, la planification et l'équipement rural. Ces compétences se composent de plusieurs missions spécifiques. Sur la compétence transport, la première mission porte sur les

---

<sup>128</sup> Loi n°82-1153 d'orientation des transports (LOTI)- JORF du 31 décembre 1982.

dépenses d'entretien et les investissements concernant la voirie départementale. Cette attribution à la charge du Conseil général est ancienne, et date de 1972. Cette fonction reste l'une des plus lourdes. Avec la seconde mission, le département est titulaire de l'organisation des transports collectifs de personnes<sup>129</sup> et organise et finance les transports scolaires<sup>130</sup>. Autre mission, les ports maritimes de commerce et de pêche, l'article 6 de la loi du 22 juillet 1983 prévoit la possibilité de concéder l'aménagement et l'exploitation des ports départementaux et communaux aux chambres de commerce et d'industrie, dont c'est l'une des missions traditionnelles. La seconde grande compétence en matière d'aménagement du territoire est la planification. La loi du 29 juillet 1982 relative au plan, le département peut passer des contrats de plan avec l'Etat pour l'exécution du plan national. De plus, en matière de planification locale, le département est associé à de nombreuses démarches prospectives, - préparation des chartes intercommunales de développement et d'aménagement, lesquelles fixent, aux termes de la loi du 7 janvier 1983, les perspectives de développements économiques des territoires ruraux. - mise au point des documents d'urbanisme élaborés par les communes, en particulier le Schéma Directeur.

La seconde compétence du département concerne les actions sociales. Les lois du 1983 ont confirmé la vocation sociale traditionnelle du département, en affirmant sa compétence dans ce domaine. L'article 32 de la loi du 22 juillet 1983 attribue au département la compétence de droit commun dans « le domaine des prestations légales d'aide sociale ». Cette mission a été élargie par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 sur le revenu minimum d'insertion. Selon l'article 34 de la loi du 22 juillet 1983, le Conseil général adopte un règlement départemental d'aide sociale définissant les règles selon lesquelles sont accordées les prestations relevant du département. Le transfert des services sociaux de l'Etat a accompagné le transfert des compétences et des financements. Le département assure l'action sociale, le service de l'aide sociale à l'enfance et la protection maternelle et infantile (PMI). Il doit établir un schéma départemental des établissements et services médicaux et médico-sociaux relevant de sa compétence. Ce schéma est arrêté conjointement par le président du Conseil général et le représentant de l'Etat. Il a pour objet « *d'apprécier l'adaptation des moyens existants aux besoins en matière d'établissements ou de services, de définir les priorités en matière d'investissement et de fonctionnement et d'aider à la programmation des actions du département* » selon la circulaire du 4 novembre 1983. Ce schéma est périodiquement révisé.

La troisième compétence du département porte sur les actions éducatives et culturelles. Tout d'abord l'enseignement, il donne son accord au « *programme prévisionnel des investissements relatifs aux lycées* » et établit chaque année le « *programme prévisionnel des investissements relatifs aux collèges* » sur son territoire. Il assure le financement de la construction des collèges et des équipements pédagogiques et les dépenses de fonctionnement. Le projet de loi relatif aux responsabilités locales transfère par ailleurs aux départements le patrimoine immobilier des collèges. Ensuite, l'animation culturelle où il est attributaire de fonctions spécifiques et importantes. Il a la responsabilité des bibliothèques centrales de prêts ; de la responsabilité des établissements d'enseignement public de la musique, de la danse, etc. ; de la gestion et de l'entretien des archives du département.

Enfin, la dernière compétence du département concerne les actions économiques. La loi du 2 mars 1982 a sensiblement accru les possibilités d'intervention des départements dans le

---

<sup>129</sup> Selon la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982.

<sup>130</sup> Article 29 de la loi du 22 juillet 1983.



domaine économique, sous plusieurs réserves importantes. Le département peut accorder des aides directes ou indirectes au développement économique dans les conditions prévues par la loi. Ces conditions ont été fixées initialement par l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983. Les interventions du département doivent s'exercer dans le respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie et du principe de légalité des citoyens devant la loi. Leurs interventions doivent également respecter les règles de l'aménagement du territoire définies par la loi approuvant le plan, etc.

Le département est une circonscription moyenne par sa taille et qui peut gérer des services lourds, de ce fait l'action sociale est la principale compétence du département à cause du personnel mobilisé et des coûts, puis viennent les transports et l'enseignement.

### *II. 3-2-a- 2-c- Les compétences communales.*

La commune dispose de compétence générale à travers la formule de l'article L.2121-29 du Code général des Collectivités territoriales, selon laquelle : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ». La commune est une circonscription administrative de l'Etat. Malgré les lois de décentralisation, la commune conserve des compétences traditionnelles comme les fonctions d'état civil, les fonctions électorales, les fonctions de police, d'action sociale (bureau d'aide social...), l'entretien de la voirie, l'enseignement, et l'aménagement (logement social, zone d'activités, protection des sites).

La loi du 2 mars 1982 a introduit trois innovations qui contribuent à améliorer le fonctionnement des communes : les délibérations sont exécutoires de plein droit, les tutelles sont supprimées et l'ordonnateur devient autonome par rapport au comptable. Le transfert de compétences aux communes résulte de plusieurs lois : celles des 7 janvier et 22 juillet 1983, du 25 janvier 1985 et du 5 janvier 1988. Grâce à ces lois, les missions des communes s'élargissent dans les domaines de l'urbanisme, de l'enseignement et de la culture, de l'animation économique.

La loi de répartition des compétences du 7 janvier 1983 s'ouvrait de la façon suivante : « *Les communes règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence* ». Elle transfère aux communes tant l'élaboration des différents documents réglementaires d'urbanisme que la délivrance des autorisations individuelles. Lorsqu'un Plan d'Occupation des Sols a été approuvé, le maire a compétence pour délivrer toutes les autorisations d'occupation du sol et ce de façon définitive. En matière d'élaboration des documents réglementaires d'urbanisme, la loi de 1983 a réellement favorisé l'initiative communale, puisque entre 1984 et 2003 le nombre de POS approuvés a plus que doublé, passant de 6 500 à 16 150. Cela concerne les trois quarts du territoire et 54 millions d'habitants<sup>131</sup>. De plus, la loi du 7 janvier 1983 *donne au maire la compétence en matière de délivrance des autorisations individuelles d'urbanisme*, en particulier pour les permis de construire, *dans les communes dotées d'un POS approuvé*.

La loi du 22 juillet 1983, en matière d'enseignement public, la loi donne compétence aux communes pour la création et l'implantation des écoles, après avis du représentant de l'Etat. Elle intervient dans l'élaboration de la carte scolaire. Par ailleurs la loi du 25 janvier 1985 et celle du 4 juillet 1990 ont prolongé les participations communales à certaines dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges. En matière culturelle, les communes restent tenues de consacrer 1% de leurs dépenses d'investissement à l'insertion d'œuvres d'art dans les constructions municipales, en référence à l'article 59 de la loi du 22 juillet 1983.

---

<sup>131</sup> Emmanuel Vital-Durand – « Les collectivités territoriales en France » - Page 41.

Avant 1982, l'intervention économique des communes était fortement encadrée, tant par la jurisprudence que par la tutelle administrative. La loi du 2 mars 1982 va inverser la règle de droit et fait des communes des acteurs économiques majeurs. La loi Galland a supprimé la possibilité, prévue en 1982, d'aider les entreprises en difficultés. Il est important de mentionner, dans le rôle d'animation économique primordial joué par les communes, l'impact de la loi du 7 juillet 1983 portant adaptation du statut des sociétés d'économie mixte.

### II. 3-2-b- Les moyens des collectivités territoriales.

Pour administrer les collectivités territoriales, il faut des moyens tant en personnels, financiers que matériels. Les lois de décentralisation font faire évoluer les moyens en personnel, mais les moyens financiers vont constituer un éternel conflit entre l'Etat et les collectivités territoriales et les moyens matériels sont nécessaires.

#### *II. 3-2-b- 1-Les moyens en personnel des collectivités territoriales.*

La troisième étape des lois de décentralisation a été celle du statut des personnels chargés de faire vivre les lois dans la réalité. L'objectif était de mettre en place une fonction publique locale de niveau comparable à celle de l'Etat. Pour cela une réforme d'ensemble de la fonction publique fut entreprise, divisée en quatre parties, dont celle consacrée à la fonction publique territoriale. Le législateur a choisi de créer trois fonctions publiques : celle de l'Etat, celle des collectivités territoriales et celle des établissements publics hospitaliers, mais dominés par des principes communs. C'est ainsi que la loi du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, dresse une liste de règles succinctes – droits et obligations – des fonctionnaires, quels qu'ils soient, d'Etat, territoriaux ou hospitaliers.

Cette loi a été suivie par la loi du 26 janvier 1984 sur les dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Elles constituent les titres I et III du statut de la fonction publique. Cette loi est applicable aux communes, départements et régions, ainsi qu'aux offices publics d'HLM et aux organismes de coopération intercommunale. Cette loi, dans son titre III, visait à substituer l'unité à la variété des statuts pour les personnels des collectivités territoriales, tout en essayant de sauvegarder ce qui constitue la spécificité de cette fonction publique, c'est-à-dire la pluralité des employeurs. La loi du 26 janvier 1984<sup>132</sup> consacre le principe du recrutement par concours, le paritarisme et l'organisation en catégories.

La fonction publique est surtout présente dans les communes et les établissements publics intercommunaux qui sont des structures de gestion grandes consommatrices de personnel.

La fonction publique connaît des institutions spécifiques, comme le Centre national de la fonction publique territoriale, établissement public inter collectivités qui regroupent toutes les collectivités, sauf les anciens TOM, mais à compétence nationale, qui joue un rôle essentiel dans la formation, initiale et continue, des personnels, y compris la préparation aux concours, et dans l'organisation des concours de catégorie A.

#### *II. 3-2-b- 2- Les moyens financiers des collectivités territoriales.*

Souvent les collectivités territoriales se plaignent de la rareté de leurs moyens financiers avec un transfert de compétence sans contrepartie suffisante. La décentralisation a accentué ce

---

<sup>132</sup> Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. (Journal Officiel du 27 janvier 1984).

phénomène et a fait naître de nouveaux besoins de la part des administrés, dans le domaine social, des loisirs ou de la sécurité.

Les budgets des collectivités territoriales sont importants. Ils représentent 70%<sup>133</sup> de l'investissement public en France, qui se divise en 60% de charges de fonctionnement et 40% de charges d'investissement.

Les recettes fiscales représentent 40% de leurs ressources, parmi lesquels les impôts directs représentent environ 80%. Les impôts directs sont composés des quatre "vieilles": la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti ou non bâti, et la taxe professionnelle, cette dernière correspond à la moitié de l'ensemble. Il existe d'autres impôts comme le versement transport, la taxe sur les cartes grises, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Le régime des impôts locaux aurait besoin d'une sérieuse remise à plat et d'une simplification, mais ce souhait récurrent n'est jamais exhaussé.

A côté de l'impôt, figurent les concours financiers de l'Etat (22%), l'épargne locale et les emprunts. Ceux-ci, qui ne peuvent être utilisés que pour les dépenses d'investissement, se sont libéralisés depuis 1986. Car les collectivités peuvent emprunter sur les marchés financiers dans les conditions du droit commun. Il faut y ajouter les aides européennes sous la forme de « fonds structurels », les revenus du domaine, les dons et les legs.

Les concours financiers de l'Etat ont été globalisés à partir de 1982, la dotation globale d'équipement s'ajoutant à la dotation globale de fonctionnement créée en 1979. Cette volonté de globalisation, dont l'objectif était d'avoir plus de clarté et de liberté de gestion pour les collectivités. Afin qu'elles puissent utiliser ces enveloppes sans solliciter des aides ponctuelles, a été petit à petit combattu par le retour des dotations spécifiques et des financements de l'Etat nés dans le cadre de relations contractuelles et correspondant à des politiques particulières.

Les collectivités territoriales, qui sont des collectivités publiques, sont soumises aux règles strictes des finances publiques, comme l'annualité, l'universalité et l'unité. L'équilibre du budget doit être réel.

### *II. 3-2-b- 3- Les moyens matériels des collectivités territoriales.*

Il s'agit du patrimoine essentiellement immobilier des collectivités territoriales qui obéit au régime juridique des biens des personnes publiques. Il est divisé en un domaine public inaliénable, insaisissable et imprescriptible, et un domaine privé soumis, pour l'essentiel, au droit privé, mais il reste insaisissable. Le domaine privé des collectivités territoriales revêt parfois une grande importance économique lorsqu'il est constitué de forêts, dans certaines communes, ou de nombreux biens immobiliers dans les villes.

Afin de faciliter la gestion du domaine public la loi du 5 janvier 1988<sup>134</sup> a assoupli le régime des droits réels qui peuvent être consentis sur leur domaine public, en permettant la signature de baux emphytéotiques<sup>135</sup> si la personne privée accomplit, pour le compte de la collectivité, une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général.

---

<sup>133</sup> « Les collectivités territoriales en France » - Michel Verpeaux.

<sup>134</sup> Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation – JORF du 6 janvier 1988.

<sup>135</sup> Bail de longue durée, pouvant atteindre 99 ans, portant sur un immeuble et conférant au preneur un droit réel.

## **II. 4- La période contemporaine**

L'important chantier législatif entrepris entre 1982 et 1986, avec son cortège de lois adoptées, a été mené sans difficulté, en partie grâce au soutien d'une majorité politique au parlement.

L'Acte II de la décentralisation intervient dans une politique de relance de la décentralisation au cours du second mandat de Jacques Chirac et sous le gouvernement de Monsieur Raffarin. L'Acte II de la décentralisation est une formule de discours politique exprimé dans l'exposé des motifs des lois.

Alors que L'Acte I de 1982 s'inscrivait dans un programme politique dans le premier septennat de François Mitterrand sous le gouvernement de Monsieur Mauroy.

L'Acte I (1982-1986) était composé de 26 lois et de 200 décrets. Ce processus n'a pas donné lieu à une réforme Constitutionnelle, mais s'est développée en droit constant.

La période entre 1982 et 2002 peut être qualifiée de léthargique, se concluant par une phase de réflexion et de bilan de l'Acte I. On travaille beaucoup sur des échanges de 10 ans. Le sénat a créé en 1990 une mission d'information sur la décentralisation et établit un rapport, définissant la décentralisation comme un acquis mais non achevé. Il a été question de pause de la décentralisation, phénomène spécifiquement français avec ses 36 000 communes. D'où va résulter la loi du 12 juillet 1999<sup>136</sup>, concluant sur la nécessité de travailler ensemble.

### **II. 4- 1- La décentralisation au gré de l'alternance politique de 1986 à 2002**

Les élections législatives et présidentielles qui se sont succédées entre 1986 et 1997 ont provoqué différentes alternances politiques. Ces phénomènes eurent une incidence relativement mineure sur le droit des collectivités territoriales, les uns souhaitant une pause dans les réformes, les autres voulant au contraire donner un second souffle à la décentralisation. La période de 2002 marque sans doute la fin du cycle des lois ouvertes en 1982. Cette loi rénove mais tout d'abord de façon sémantique.

#### **II. 4- 1- a- La recherche d'une harmonisation des compétences.**

L'aménagement n'est pas dissociable du développement économique et un tel bloc de compétences doit appartenir à toute collectivité disposant d'une base territoriale. Cette indissociabilité a d'ailleurs été renforcée par la loi du 4 février 1995<sup>137</sup> relative à « l'aménagement et le développement du territoire ».

L'harmonisation des compétences ne peut être établie sur la base d'une répartition globale, d'où il est nécessaire de chercher d'autres solutions. La voie contractuelle, tout d'abord, ne doit pas être écartée. Le contrat de plan, notamment permet de suppléer aux incertitudes législatives. Construit et façonné par les parties, celles-ci peuvent librement lui donner le contenu qu'elles souhaitent. La solution contractuelle suppose, toutefois, pour être efficace, que le contrat de plan soit réellement la charte des rapports Etat – Collectivités locales. C'est-à-dire que doivent être supprimées, pour être intégrées dans le contrat de plan, toutes les techniques et procédures parallèles, qu'elles soient ou non contractuelles. Cette solution suppose aussi que le contrat de plan soit signé par « toutes » les collectivités territoriales.

---

<sup>136</sup> Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

<sup>137</sup> Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire.

Il y a, en France, 36 765 communes, cent départements, vingt-six régions, dix communautés urbaines, 322 districts, quatre communautés de ville, 756 communautés de communes et 18 206 syndicats de communes. Sur le totale des communes, 1 087 ont moins de cinquante habitants, 2 997 ont une population comprise entre 50 et 99 habitants et 6 682 ont de 100 à 199 habitants. C'est-à-dire que 10 776 communes ont moins de 700 habitants. La France compte donc plus de communes que ses onze partenaires européens<sup>138</sup>.

#### *II. 4- 1- a- 1- La région.*

Le mode d'élection des conseils régionaux, d'abord défini par la loi du 10 juillet 1985, a été profondément remanié par la loi du 19 janvier 1999, puis par la loi du 11 avril 2003, mis en œuvre à l'occasion des élections régionales des 21 et 28 mars 2004. La durée du mandat de conseiller régional, après avoir été réduite à cinq ans par la loi de 1999, est à nouveau fixée à six ans, à l'instar des autres mandats locaux. Le cadre électoral initialement fixé par la loi de 1985 était le département, désormais par la loi de 1999 la région est retenue comme circonscription électorale, principe maintenu par la loi de 2003. L'effectif des conseils régionaux est fixé par un tableau annexé à la loi de 2003. Il correspond au double du nombre des parlementaires de la région, et le nombre de sièges attribués à chaque département est déterminé en fonction de critères démographiques. Le dernier ajustement effectué par la loi du 31 décembre 1991 a doté les régions de cinquante nouveaux sièges. Pour le mode de scrutin, la loi du 11 avril 2003 fixe le seuil de maintien des listes au second tour à 10% des suffrages exprimés et le seuil de fusion des listes entre les deux tours, à 5 % des suffrages exprimés. La nouvelle loi maintient en outre la prime majoritaire de 25% instituée en 1999 au bénéfice de la liste arrivée en tête de l'élection. Par ailleurs, la loi du 11 avril 2003 impose la composition des listes avec une alternance de chaque sexe (article L.346 du Code électoral).

Le rôle des organes politiques, tout d'abord le conseil régional, concernant l'adoption du budget, il fut réformé en premier lieu par la loi du 7 mars 1998, puis par celle du 19 janvier 1999, aux termes de laquelle le président du conseil régional peut faire adopter le budget en l'absence de majorité absolue, si une motion de censure ne peut être votée par une majorité absolue d'opposants. Le conseil régional élabore son règlement intérieur, qui détermine le nombre et les compétences des commissions et leur mode de fonctionnement. Les réunions plénières du conseil régional ont lieu au moins une fois par trimestre, etc. Le président du Conseil régional est l'exécutif de la région, il réunit le conseil, qu'il préside et assure le pouvoir de police. Il a la responsabilité de l'exécution des délibérations du conseil et il est le chef de l'administration régionale.

Le Conseil économique et social régional (CESR) remplit une mission consultative auprès des instances politiques de la région. Avec la loi d'orientation du 4 février 1995, il doit obligatoirement donner son avis sur les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire, et continue de donner son avis sur les dispositions prescrites par la loi de 1982.

Les compétences régionales au travers de la planification contractuelle, la procédure législative de planification a fait place à l'élaboration d'un « schéma national d'aménagement et de développement du territoire » selon la loi d'orientation du 4 février 1995. Puis à la définition de « schémas de services collectifs » selon la loi d'orientation du 25 juin 1999, qui a été élaboré par voie réglementaire.

---

<sup>138</sup> Ouvrage de Yves Madiot – « Aménagement du territoire » - Page 174.

Le plan régional prend avec la loi d'orientation du 25 juin 1999 la forme d'un « schéma régional d'aménagement et de développement du territoire ». Il détermine les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la région. Il prévoit les programmes d'exécution mis en œuvre directement par la région, soit par voie contractuelle avec l'Etat, les collectivités territoriales ou toute autre personne morale publique ou privée.

Le contrat de plan est un lien formel entre les deux démarches des régions et de l'Etat, il est constitué par un nouvel instrument juridique et financier. Cette procédure contractuelle, instituée par la loi du 29 juillet 1982, a été précisée par les lois d'orientation de 1995 et 1999 : « *l'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales des contrats de plan comportant les engagements réciproques des parties en vue de l'exécution de ses programmes prioritaires* ». Ces contrats portent sur les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux des schémas de services collectifs. Ils définissent les conditions dans lesquelles l'Etat participe à ces actions.

Autre compétence de la région, l'aménagement du territoire : la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire a reconnu aux régions un pouvoir normatif pour l'élaboration d'un schéma exprimant « les orientations fondamentales en matière d'environnement, de développement durable, de grandes infrastructures de transport, de grands équipements et des services d'intérêt régional » (article 6). De plus, cette loi d'orientation a affirmé le principe du transfert à la région des « modalités d'organisation et de financement des transports collectifs d'intérêts régional », précédé d'une phase d'expérimentation (article 17 de la loi du 13 février 1997 portant création de l'établissement public Réseau Ferré de France). Le rôle des régions dans la gestion des ports et des aéroports est renforcé par la loi du 27 février 2002, puis par le projet de loi relatif aux responsabilités locales : ces textes leur attribuent la compétence de droit commun pour les ports de commerce et les aéroports.

Parmi ces autres attributions, on trouve les actions de formation, d'une part dans l'enseignement secondaire et d'autre part dans la formation professionnelle et l'apprentissage. Ce transfert de compétence a été renforcé par la loi quinquennale du 31 décembre 1993 (décret d'application du 3 juin 1994), instaure une véritable spécialisation régionale, en liaison avec les partenaires socio économique.

Par ailleurs, dans le domaine économique ; la loi du 27 février 2002 affirme le rôle de « chef de file » de la région en matière économique, prérogative confirmée en 2004 par le projet de loi relatif aux responsabilités locales (nouvel article L.1511-1 du CGCT).

Le schéma économique de la région est une compétence hégémonique.

Suite à des modifications par le sénat, la région n'est plus responsable mais uniquement coordinatrice. L'une des conséquences de cette évolution a été le changement de majorité dans les régions. La cause juridique a été la volonté des élus locaux de disposer d'un levier sur le développement économique. Il n'est pas envisageable de donner toute compétence en la matière à la région, car pour les élus le développement économique est un producteur important de richesse. Ainsi préexistait la crainte d'une tutelle de la région sur les autres collectivités territoriales. Déjà dans la loi du 4 février 1995, la région se positionnait comme « chef de file » dans son article 65.

Ce schéma économique avait trois objectifs : développement économique équilibré, développement de l'attractivité régionale, repère des risques économiques. Il permet à la région de devenir par délégation responsable de toutes les aides dispensées par l'Etat. La

région ne dispose pas encore d'une totale confiance de l'Etat, puisqu'il ne lui accorde aucune aide.

#### *II. 4- 1- a- 2- Le département.*

La loi d'orientation de 1992 relative à l'administration territoriale étend le principe de la déconcentration des compétences ministérielles à chacun de ces services départementaux, et celui du concours de ces services à la réalisation des projets des collectivités territoriales. Les lois d'orientation de 1995 et 1999 complètent ce principe avec la mention des « pays », communautés d'intérêts économiques et sociaux, au sein desquels « l'Etat coordonne son action en faveur du développement territorial avec celle des collectivités territoriales ».

Les organes du département, l'élection des conseillers généraux est fixée à six ans, le renouvellement intervient par moitié tous les trois ans. Ce mode d'élection va subir des modifications pour revenir au modèle de la loi de 1871.

Le rôle des organes, le conseil général établit le règlement intérieur qui fixe le régime des questions orales, et qui est désormais susceptible de recours devant la juridiction administrative (loi d'orientation du 6 février 1992). Le conseil général forme librement en son sein des commissions ; celles compétentes en matière de marchés sont obligatoirement composées à la représentation proportionnelle. Les attributions des conseillers généraux, élargies par la loi de 1982 et complétées par celle de 1992, impliquent leur information sur toutes les « affaires du département qui font l'objet de délibération ». Les élus du département bénéficient de garanties pour pouvoir exercer leur mandat, ainsi que d'une indemnisation, désormais fiscalisée et harmonisée dans les départements par la loi du 3 février 1992 sur les mandats locaux.

Les compétences départementales ont été substantiellement adaptées en 2003 et 2004. Tout d'abord en matière d'aménagement de l'espace et les équipements avec les transports, le projet de loi relatif aux responsabilités locales prévoit en l'état de son examen en avril 2004, le transfert de 20 000 kilomètres de voies nationales aux départements. Pour les ports maritimes de commerce et de pêche, les lois de décentralisation, adoptées en 2002 et 2004, ont institué des « blocs de compétences » dans la gestion des ports, selon la vocation de ces derniers. Au département est attribué la compétence pour l'équipement et la gestion des ports maritimes de pêche. L'Etat conserve toutefois la compétence en ce qui concerne les ports autonomes et les ports contigus aux ports militaires. A la commune revient la compétence relative aux ports de plaisance.

Pour la planification l'élaboration des programmes locaux de l'habitat (PLH), qui imposent dans les agglomérations<sup>139</sup>, la prise en compte de l'habitat social.

Une autre compétence du département concerne les actions sociales. La législation va accroître ses compétences. La loi du 13 décembre 2003 va instituer le revenu minimum d'activité (RMA), les lois du 20 juillet 2001 et du 31 mars 2003 donnent la gestion au département de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) pour les personnes âgées dépendantes. Dans le domaine sanitaire, le département a la responsabilité de la protection sanitaire de la famille et de l'enfance.

Autre compétence, les actions éducatives et culturelles. En dehors de ces compétences légales, les départements ont pris de nombreuses initiatives liées à la promotion de leur territoire et de leur histoire : réhabilitation de monuments et de sites, parcours touristiques, musées

---

<sup>139</sup> En vertu de la Loi d'Orientation pour la Ville du 13 juillet 1991.

thématiques, festivals... Et enfin dernière compétence, les actions économiques, les interventions économiques des départements, moins importantes que celles des communes et des régions, atteignent toutefois près de 600 millions d'euros en 2003 et s'orientent vers des aides directes (75%), notamment en faveur du commerce et de l'industrie.

Le département a également compétence en matière d'aménagement et d'équipement de l'espace dans le domaine des ports et des voies d'eau. Pour les voies d'eaux, la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a confié aux seuls départements ou à leurs groupements la compétence pour aménager, entretenir et exploiter les cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux rayés de la nomenclature des voies navigables ou n'y ayant jamais figuré, qui leur seraient transférés, à leur demande, par décret en Conseil d'Etat. Le département a aussi compétence en matière d'environnement, urbanisme et logement. L'urbanisme constitue pour l'essentiel d'une compétence des communes, mais le département y est associé, dans les conditions prévues par le Code de l'urbanisme, à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme créés par la loi du 13 décembre 2000 (articles L.121-4, L.122-7 et L.123-8 du Code de l'urbanisme).

#### *II. 4- 1- a- 3- La commune.*

A la suite de la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999<sup>140</sup>, concernant l'élection des organes communaux, aux termes de laquelle « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* »<sup>141</sup>, la loi du 6 juin 2000<sup>142</sup> pour les scrutins proportionnels de liste met en place le principe de parité dans la composition des listes. Ainsi, dans les communes de plus de 3 500 habitants, sur chacune des listes candidates, l'écart entre le nombre des groupes entiers de 6 candidats dans l'ordre de représentation de la liste doit figurer un nombre égal de chaque sexe<sup>143</sup>. La méconnaissance de cette règle peut entraîner l'annulation du scrutin<sup>144</sup>.

Pour encadrer certaines dérives, le législateur au travers de la loi du 6 février 1992<sup>145</sup> et surtout celle du 29 janvier 1993<sup>146</sup> donne compétence au Conseil municipal, sur un principe de prévention face au risque de corruption, en établissant des règles communes dont l'objectif est d'assurer une transparence des procédures publiques pour tous les contrats désormais rangés au sein d'une nouvelle catégorie juridique : celles des contrats de délégation de service public<sup>147</sup>.

Le maire exerce des compétences propres en matière d'urbanisme, du fait de sa fonction d' élu local. Dans les communes où un plan local d'urbanisme a été approuvé, le maire a compétence pour délivrer toutes les autorisations d'occupation du sol et ce à titre définitif.

<sup>140</sup> Loi constitutionnelle n°99-568 du 8 juillet 1999 – JO du 9 juillet 1999.

<sup>141</sup> Nouvel article 3 du Code électoral.

<sup>142</sup> Loi N°2000-493 du 6 juin 2000, tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives – JO n°131 du 7 juin 2000 page 8560.

<sup>143</sup> Nouvel article L.264 du Code électoral.

<sup>144</sup> CE, 25 mars 2002, Elections municipales de Case-pilote.

<sup>145</sup> Loi n°92-125 du 6 février 1992 loi relative à l'administration territoriale de la République – JORF du 8 février 1992.

<sup>146</sup> Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

<sup>147</sup> Confère la réforme du Code des marchés publics (décret du 7 mars 2001) et les précisions apportées par la loi MURCEF du 11 décembre 2001.



Selon les dispositions de la loi « solidarité et renouvellement urbain » du 13 décembre 2000, ce transfert de compétences sera également applicable en faveur des maires de communes ne disposant que d'une « carte communale ».

Les compétences décentralisées portent essentiellement sur l'urbanisme, et plus particulièrement sur les documents réglementaires, notamment les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les zones d'aménagements concertés (ZAC), la commune acquiert l'autonomie de décision.

#### II. 4- 1- b- Le second « souffle ».

Lors du retour au pouvoir de la gauche, celle-ci a souhaité donner un « second souffle » à la décentralisation, en développant certains des thèmes déjà abordés en 1982. De cette volonté va résulter l'adoption de la loi relative au statut des mandats locaux et de la loi d'orientation dont l'ambition fut de traiter différents aspects de l'administration locale.

La loi du 3 février 1992, relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, s'attachait à instaurer une grande transparence et à démocratiser l'exercice de ces mandats.

Par contre la loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, s'articule autour de trois grands thèmes. Le premier, et probablement le plus novateur, est consacré à la déconcentration de l'Etat et au rôle des services de l'Etat dans l'administration de la République. Le second thème de cette loi consacre la consultation des électeurs.

La loi d'orientation appose enfin de nombreux articles à la coopération locale, interrégionale et intercommunale. La loi favorise les « ententes interrégionale » entre les régions limitrophes. Deux nouvelles formes de coopération intercommunale sont créées, les communautés de communes et les communautés de villes, qui s'ajoute aux trois formules déjà existantes.

#### II. 4- 1- c- Les aménagements ponctuels.

Les élections qui se sont déroulées entre 1993 et 1997 n'ont pas permis de développer une continuité politique dans ce domaine, du fait, des alternances qui n'ont pas eu pour enjeu principal la décentralisation ou les collectivités territoriales. Cette période est marquée par une multitude de lois ponctuelles consacrées pour certaines aux collectivités territoriales, mais n'altérant en rien l'adoption de textes importants qui vont probablement marquer durablement le paysage de la décentralisation dans des domaines extrêmement divers.

##### II. 4- 1- c- 1- Aménagement du territoire et intercommunalité.

La première démarche est issue de la Loi du 4 février 1995 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire. Cette loi contient de nouveaux instruments d'intervention au service d'une politique de péréquation. La loi consacre le concept de « pays », afin de faciliter l'organisation de la vie locale, en contournant parfois les structures administratives classiques. Dans la continuité de cette démarche et malgré le changement de majorité politique, la loi du 25 juin 1999, dite « loi Voynet » d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire cherche à redéfinir et à préciser la notion de pays. Mais le pays reste une structure non destinée à administrer, contrairement à l'intercommunalité. La mise en œuvre des politiques de développement durable, au travers des procédures contractuelles et de la génération de contrats de plan couvrant la période de 2000 à 2007, a introduit un certain nombre de novations directement issues de la loi Voynet. A côté du volet régional déterminant les objectifs communs que se

fixent l'Etat et la région en matière d'aménagement et de développement, un volet territorial sert de base à la négociation des contrats de pays et des contrats d'agglomération.

La diversité des échelles territoriales et les démarches de gouvernance engendrent, une multitude de procédures contractuelles plus spécialisées, qui s'articule autour du noyau dur constitué par les contrats de plan, ou viennent souvent se greffer des chartes pour l'environnement et le développement durable ; contrats de rivière ; contrats quadriennaux avec les agences de bassin ; contrats sur la valorisation des déchets ; etc.

La loi dite « Chevènement » du 12 juillet 1999 sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale bouleverse le droit applicable à ce domaine. Elle réorganise une grande partie du livre II de la cinquième partie du Code général des collectivités territoriales et, supprime les districts et les communautés de villes, en réorganisant la pyramide des structures intercommunales : les communautés de communes, les communautés d'agglomération destinées aux zones urbaines d'au moins 50 000 habitants et les communautés urbaines qui sont alors réservées aux très grandes agglomérations d'au moins 500 000 habitants.

En 1990, l'aménagement du territoire va évoluer de façon novatrice. La période de léthargie des années 1980 n'a pas affecté la réflexion et les partisans de la relance d'une politique d'organisation de l'espace territorial sont restés sur leur position. Cette relance résulte d'une constatation renforcée par les résultats du recensement de 1990, qu'est l'aggravation des disparités régionales.

Lors du débat du 29 mai 1990, après une déclaration du gouvernement<sup>148</sup>, la relance de l'aménagement du territoire a été donnée à l'Assemblée Nationale. Cette démarche sera suivie le 5 novembre par une importante réunion du Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire (CIAT), au cours duquel un train de mesures et un certain nombre de projets furent adoptés. L'ensemble est considérable et ambitieux, il lance sept « grands chantiers » d'aménagement, réactive la décentralisation des activités économiques, des délocalisations d'emplois hors Ile-de-France et des politiques en faveur des villes, des bassins industriels en reconversion et des espaces ruraux<sup>149</sup>.

Les CIAT de 1991 et 1992 vont se substituer à celui de novembre 1990. Mais l'impulsion décisive sera donnée en 1993, à la fois par le sénat et par le gouvernement formé par monsieur E. Balladur. Le sénat va créer une mission d'information sur l'aménagement du territoire en décembre 1992, placée sous la présidence de monsieur Jean. François Poncet. Ces travaux vont s'achever en février 1994<sup>150</sup> et prendrons la forme d'un vaste ensemble de propositions. Le gouvernement, quant à lui, au travers de son ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, en la personne de monsieur Charles Pasqua, annonce comme priorité politique « l'aménagement du territoire ». Un moratoire des fermetures ou réductions de services publics en milieu rural est décidé<sup>151</sup>, un « grand débat » est lancé en octobre 1993<sup>152</sup> et un projet de loi est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale en mai 1994. Il compte vingt-neuf articles. Ce texte va être profondément remanié par les assemblées (notamment le sénat), et va compter quatre-vingt-huit articles : loi n°95-115 du 4 février 1995

---

<sup>148</sup> Voir débat parlementaire page 1711 du 29 mai 1990.

<sup>149</sup> Voir Noël Lebel, la relance de la politique de l'aménagement du territoire, les cahiers du CNFPT, n°33 septembre 1991, page 10.

<sup>150</sup> Les rapports du sénat 1994, n°343, 2 tomes.

<sup>151</sup> Circulaire Premier ministre du 10 mai 1993.

<sup>152</sup> Voir débat national pour l'aménagement du territoire. Documentation étape. Documentation française 1994.

d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire<sup>153</sup>. Cette loi va former la charte nationale de l'aménagement du territoire en France. Elle apparaît originale par de nombreux aspects, cette loi relève de la prospective et à pour ambition de préparer la France de 2015. De cette volonté va émerger un texte mêlant des dispositions financières et fiscales, immédiatement applicables à des déclarations d'intention, et instaure de nouvelles techniques d'intervention et de nouveaux instruments de planification. Ce texte réorganise « l'Etat local », posant les bases d'une répartition des ressources entre les collectivités locales et annonçant l'élaboration de textes législatifs d'accompagnement.

Pour que l'idée d'une coopération interdépartementale émerge, il faudra attendre la loi du 6 février 1992. Elle modifie la loi de 1871 et précise que les institutions ou organismes interdépartementaux sont constitués, sur la base du volontariat, par deux ou plusieurs conseils généraux.

La coopération interrégionale et la coopération transfrontalière vont apparaître tardivement entre les régions. Les régions sont les plus jeunes des collectivités territoriales, puisque leur autonomie n'intervient qu'en 1986. La loi de 1992 sur l'administration territoriale de la République dédie un chapitre à la coopération interrégionale, au travers d'une seule formule, nouvelle et plus élaborée, celle de l'entente interrégionale. Ce principe d'entente correspond à la création d'un établissement public qui associe deux, trois ou quatre régions limitrophes. Cet établissement public est créé par décret en Conseil d'Etat, sur délibération conforme des conseils régionaux après avis des conseils économiques et sociaux régionaux. Malheureusement, cette formule n'a été pratiquée par aucune région depuis sa création. Du fait, que les présidents de conseils régionaux ont émis différentes critiques à l'égard de la loi. La loi du 4 février 1995 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire a permis d'aménager le régime des ententes interrégionales, en offrant une plus grande liberté. C'est-à-dire que l'entente peut agréger plusieurs régions ayant un territoire continu et une région peut participer à plusieurs ententes. Mais dans l'ensemble, les régions ont préféré les formules de coopération volontaire.

Depuis longtemps, les collectivités territoriales ont institué des relations avec des collectivités étrangères, notamment pour celles situées à proximité des frontières nationales. Ces relations se sont matérialisées sous la forme de coopération transfrontalière. Les régions ont eu seules l'initiative de cette démarche, créant de nouvelles structures de coopération regroupant des régions de différents pays. Elles élaborent de plus en plus des programmes collationnés par les politiques européennes. La loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a consacré un titre entier à la coopération décentralisée. Les collectivités territoriales peuvent conclure des conventions avec des collectivités étrangères « *dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France* » ; des groupements d'intérêt public peuvent créer « *pour mettre en œuvre et gérer les actions requises par les projets ou programmes de coopération interrégionale et transfrontalière intéressant des collectivités locales* » de l'Union européenne. La loi de février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire permet l'adhésion des collectivités territoriales ou de leur regroupement à un organisme public de droit étranger. Par contre, la loi ratifie qu'aucune convention ne peut être passée entre une collectivité territoriale et un Etat étranger.

---

<sup>153</sup> J.O. du 5 février 1995, page 1973.

Le renouveau de la coopération intervient au travers de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 dite « loi Chevènement » du nom du ministre de l'intérieur. Malgré son titre, ce texte reste complexe. Elle engage un renouveau dans le paysage intercommunal, comme aucune législation ne l'avait entrepris jusqu'à présent, même au travers des dernières lois importantes en la matière comme celle du 6 février 1992. La loi d'orientation du 6 février 1992<sup>154</sup>, en diversifiant les formes de coopération intercommunale, a eu pour volonté d'encourager le développement de ces procédures. Pour cela, elle a entrepris un effort de rationalisation en simplifiant la coopération intercommunale, en supprimant les districts et les communautés de villes, qui avaient jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2002<sup>155</sup> pour se transformer. Pour répondre aux besoins du milieu urbain, elle favorise l'évolution des syndicats d'agglomérations nouvelles et crée une nouvelle forme de coopération, la communauté d'agglomération. Cette nouvelle instance est dotée de compétences obligatoires considérées comme stratégique pour le développement urbain et la cohésion sociale. De plus, elle instaure un droit commun pour les communautés et dote les structures intercommunales d'instruments financiers.

Du point de vue du fonctionnement de ces structures<sup>156</sup>: l'établissement public de coopération intercommunale est administré par un comité ou un conseil composé de délégués des communes membres, qui sont élus par celles-ci au scrutin secret et à la majorité absolue. La loi du 12 juillet 1999 a prévu que désormais ces délégués doivent être obligatoirement choisis parmi les conseillers municipaux. Cette instance – comité ou conseil – prend des délibérations, dont les conditions de validité sont celles fixées pour les conseils municipaux, sous réserve de certaines dispositions spécifiques applicables aux communautés urbaines. Le président, organe exécutif de l'établissement public, prépare et exécute les délibérations. Il est l'ordonnateur des dépenses et poursuit l'exécution des recettes.

Concernant le financement des missions, les groupements des communes peuvent être soumis à trois types de régime : le régime des contributions budgétaires – le régime des contributions fiscalisées – le régime de fiscalité propre.

Le bilan de la loi du 12 juillet 1999 est une volonté forte de chercher à rationaliser le « paysage » de la coopération intercommunale. Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, il n'existe plus que trois structures à fiscalité propre : les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes. L'esprit de la réforme est donc d'aboutir à une meilleure spécialisation des structures.

L'aménagement du territoire s'est enrichi de nouveaux outils d'interventions. Son cadre juridique a été sensiblement enrichi par la conjonction des lois Chevènement et de la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain n°2000-1208 du 13 décembre 2000. En effet, en érigeant les Schémas de Cohérences Territoriales en lieu et place des anciens schémas directeurs, la loi SRU jette un pont entre les préoccupations d'aménagement du territoire et la planification spatiale au niveau communal. Elle introduit ainsi un instrument de mise en cohérence et de synergie dans les démarches d'aménagement de l'espace à différentes échelles et permet une utilisation beaucoup plus large du code de l'urbanisme dans une

---

<sup>154</sup> Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République – JORF du 8 février 1992.

<sup>155</sup> « Les collectivités locales en France » - CNFPT – Ph. Delivet

<sup>156</sup> Il s'agit d'instances mises en place par la loi d'orientation du 6 février 1992 (art. L.5211 CGCT et suivants). Ces commissions de quarante membres, présidées par le préfet et comprenant les représentants des collectivités locales, ont reçu pour première mission de tenir à jour un état de la coopération intercommunale dans chaque département. En outre « *elles formulent toute proposition tendant à renforcer la coopération intercommunale* ».

logique de développement territorial. Ainsi, c'est sur la base d'un projet explicite de développement durable que les communes doivent élaborer les nouveaux plans locaux d'urbanisme, qui se substituent aux plans d'occupation des sols. Ce projet de développement durable établi au niveau communal doit être cohérent avec le projet d'agglomération ou la charte de pays élaborés à plus large échelle. Au sommet du dispositif, la région, dont le rôle dans la planification spatiale se trouve renforcé, a la responsabilité d'adopter un schéma régional appelé à fédérer l'ensemble.

Ces récentes évolutions législatives renforcent les responsabilités des collectivités locales, et réaffirment en même temps le rôle de l'Etat, comme garant de la cohérence du dispositif et de l'équité territoriale.

#### *II. 4- 1- c- 2- Le fonctionnement des conseils régionaux.*

La loi du 7 mars 1998, relative au fonctionnement des conseils régionaux, n'a pas suffi à résoudre les problèmes liés à l'absence de majorité au sein des conseils régionaux. D'où, la loi du 19 janvier 1999 a profondément remanié le mode d'élection du conseil général. Cette loi n'a jamais été appliquée, mais remplacée par la loi du 11 avril 2003, mise en œuvre à l'occasion des élections régionales des 21 et 28 mars 2004.

Les compétences régionales s'articulent autour de plusieurs domaines. Tout d'abord la planification contractuelle s'élabore sous la forme d'un contrat de plan. Cette procédure contractuelle, instituée par la loi du 29 juillet 1982, a été précisée par les lois d'orientation de 1995 et 1999. Ces contrats portent sur les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux des schémas de services collectifs. La région doit donc établir un plan régional selon la loi d'orientation du 25 juin 1999, qui doit prendre la forme d'un « schéma régional d'aménagement et de développement du territoire ». Ce schéma doit déterminer les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la région. Il prévoit les programmes d'exécution mis en œuvre soit directement par la région, soit par voie contractuelle avec l'Etat, les collectivités territoriales ou toute autre personne morale publique ou privée. Il est élaboré et approuvé selon la procédure déterminée par chaque conseil régional, avec un certain nombre de consultations obligatoires : les départements, les agglomérations, le CESR et les partenaires économiques et sociaux. Ensuite, la région a compétence en matière d'aménagement de l'espace régional. La Loi d'Orientation du 4 février 1995 pour l'Aménagement et le Développement du Territoire a reconnu aux régions un pouvoir normatif pour l'élaboration d'un schéma exprimant « les orientations fondamentales en matière d'environnement, de développement durable, de grandes infrastructures de transport, de grands équipements et de services d'intérêt régional ». Ce schéma doit être approuvé par le conseil régional après avis des conseils généraux.

Concernant les documents d'urbanisme locaux, la région n'a qu'un rôle consultatif. Elle doit faire la demande peut être associée à leur élaboration et elle est obligatoirement consultée sur leur contenu avant leur publication.

Autre compétence régionale, les transports, la loi d'orientation du 4 février 1995 a affirmé le principe du transfert à la région des « modalités d'organisation et de financement des transports collectifs d'intérêts régional ». Le rôle des régions dans la gestion des ports et des aéroports : le rôle des régions est renforcé par la loi du 27 février 2002, puis par le projet de loi relatif aux responsabilités locales : ces textes leur attribuent la compétence de droit commun pour les ports de commerce et les aéroports.

Enfin, les régions sont compétentes en matière économique. Selon la loi du 27 février 2002, qui affirme le rôle de « chef de file » de la région en matière économique, prérogative confirmée en 2004 par le projet de loi relatif aux responsabilités locales. Le régime de l'attribution des aides a été substantiellement modifié par la loi du 27 février 2002, dont les dispositions sont précisées par la circulaire du 16 janvier 2003 concernant les aides des collectivités locales aux entreprises.

#### *II. 4- 1- c- 3- Les citoyens et les élus.*

La loi organique du 25 mai 1998 relative à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne du droit de vote et d'éligibilité de l'article 88-3 de la Constitution. Cette loi a permis à un certain nombre de citoyens de l'Union européenne de participer pour la première fois aux élections municipales de mars 2001.

De la même manière, la loi du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives porte application du principe de parité inscrit dans la Constitution depuis la révision du 8 juillet 1999 et a bouleversé la Constitution des listes de candidats pour les élections municipales en 2001.

Les deux lois du 5 avril 2000 relatives à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives, autorisent le cumul d'un mandat parlementaire national avec les mandats de conseiller régional, conseiller général, conseiller de Paris et conseiller municipal de communes de 3 500 habitants et plus. Le cumul reste toujours possible entre un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale, au nom du lien, jugé nécessaire, entre un mandat local et un mandat national.

La loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 s'inspire des conclusions de la commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par P. Mauroy. Cette réforme vise quatre objectifs essentiels : associer plus largement les citoyens aux décisions locales, renforcer les droits des élus locaux, notamment ceux de l'opposition, faciliter l'accès aux mandats locaux et l'exercice des fonctions électives, et assurer la participation du public à l'élaboration des grands projets.

Pour conclure, la LOADDT a confirmé la place essentielle des collectivités territoriales dans les politiques d'administration du territoire. Les régions jouent un rôle de pivot, et constituent un relais indispensable entre les acteurs locaux que sont les départements et les établissements de coopération intercommunale. Le développement économique et l'aménagement du territoire constituent le cœur des compétences régionales. Le département reste à la recherche d'une vocation claire. Même si la décentralisation a confirmé son rôle dans le domaine des infrastructures routières, de l'action sociale et de l'éducation. Il reste cependant l'irremplaçable aménageur de l'espace rural, non seulement dans le cadre de ses responsabilités traditionnelles à l'égard du monde agricole, mais aussi en tant qu'organisateur des services publics dans les zones rurales.

La compréhension de l'évolution des collectivités territoriales va nous permettre de donner des clés de compréhension à l'évolution des agences d'urbanisme. Par exemple, la présentation du développement de l'intercommunalité va faciliter l'approche des questionnements posés sur les relations entretenues entre les agences d'urbanisme et ces structures.

## II. 4- 2- La révision constitutionnelle du 28 mars 2003

Lors d'un message adressé par le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, au parlement le 2 juillet 2002, celui-ci annonçait « une « nouvelle architecture des pouvoirs » se dessine avec l'adoption successive de nombreux textes législatifs ». Le Communiqué du conseil des ministres du mercredi 16 octobre 2002 précisait que « la réforme constitutionnelle va permettre de fonder les bases constitutionnelles d'une République unitaire et décentralisée, afin de favoriser le développement d'une démocratie locale au service des citoyens, dans le respect de l'unité et de l'indivisibilité de la République. Ce projet consacre l'existence des régions et rend possible la création de collectivités territoriales à statut particulier en lieu et place de celles existantes. Il affirme l'organisation décentralisée de la République dès le 1<sup>er</sup> article de la Constitution et reconnaît la vocation des collectivités territoriales « à exercer l'ensemble des compétences » qui peuvent le mieux être mises en œuvre à l'échelle de leur ressort ».

Cette révision constitutionnelle émerge de diverses explications, et cette réforme s'articule autour de quatre leviers.

### II. 4- 2- a- Explication de cette modification.

Le bilan des lois Defferre n'est ni positif, ni négatif, elles manquent surtout de clarté. Ces lois sont souvent méconnues des citoyens et nous mésestimons leur incidence. Le bilan en matière d'aménagement du territoire se résume par une volonté forte de remédier à ce que l'on appelle le « désert français » (concentration du pouvoir décisionnaire au sein de la capital) et de la prépondérance de l'Ile-de-France. Pour comprendre cette réforme, il est important de ce référer à son histoire, afin de définir les raisons de cette révision et d'exposer ces points d'encrage.

#### II. 4- 2- a- 1- Référence historique.

La Constitution, c'est la loi des lois, la colonne vertébrale de notre « vivre ensemble »<sup>157</sup>, de notre pacte républicain : il appartient au Constituant de la faire vivre. Cette révision constitutionnelle n'a pas pour volonté d'aboutir à terme à la VI<sup>e</sup> République. La Ve République du général de Gaulle et de Michel Debré a donné à notre pays la stabilité institutionnelle. Mais ces réformateurs pensaient que ce texte de 1958, proche de celui de 1946 en ce qui concerne les collectivités locales, devaient évoluer. D'autant que maintenant l'autorité de l'Etat est solidement établie, la constitution doit être complétée pour renforcer la démocratie locale.

Maurras, polémiquant avec Clémenceau au tout début du siècle dernier, disait que « la République ne peut décentraliser », et se réjouissait de cet aveu de faiblesse. Aujourd'hui, la République se décentralise, et Jean-Louis Debré précise lors du congrès du parlement en 2003: « Je suis aujourd'hui convaincu du contraire : notre république peut se décentraliser. J'ai même la conviction qu'elle sera d'autant plus forte qu'elle sera décentralisée. Une République décentralisée sera une République humanisée ».

Le bilan de la décentralisation française, en comparaison avec nos voisins européens, est plutôt faible<sup>158</sup>. Le transfert des compétences n'est pas vraiment effectif. Juger une

---

<sup>157</sup> Congrès du parlement – compte rendu analytique officiel – lundi 17 mars 2003 – présidence de M. Jean-Louis Debré.

<sup>158</sup> Colloque de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire – XII<sup>e</sup> législature – 6 février 2004.

collectivité sur sa responsabilité sur un domaine reste difficile. Par exemple en matière sociale le département a lancé en 2001, un schéma en faveur des personnes âgées. Mais ce schéma est uniquement une déclaration de bonnes intentions, quand l'Etat est celui qui nomme les directeurs de maisons de retraite et reste la principale source de financement à travers les caisses d'assurance vieillesse. La question d'un réel bloc de compétence se pose.

La décentralisation a été au tout premier rang des préoccupations du Gouvernement de Pierre Mauroy, Premier ministre et maire de Lille, et de son ministre de l'intérieur et de la décentralisation, Gaston Deferre, maire de Marseille. L'article 72 de la Constitution énumère les catégories de collectivités territoriales existantes et précises que « *toute autre catégorie de collectivité territoriale est créée par la loi* ». Les lois de décentralisation vont avoir pour effet de créer une nouvelle catégorie de collectivités locales : les régions.

La région va devenir une collectivité locale de plein exercice, à la suite d'une longue période de transition allant de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à l'élection au suffrage universel direct des conseils régionaux, prévue en 1986. Le pouvoir exécutif départemental ou régional est transféré du préfet, fonctionnaire de l'Etat, aux présidents des conseils général ou régional, élus territoriaux. L'article 1<sup>er</sup> de la loi dispose que « *les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus* » et prévoit que « *des lois détermineront la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, ainsi que la répartition des ressources publiques résultant de nouvelles règles de la fiscalité locale et de transferts de crédits de l'Etat aux collectivités locales, l'organisation des régions, les garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités locales, le mode d'élection et le statut des élus, ainsi que les modalités de la coopération ente communes, départements et régions, et le développement de la participation des citoyens à la vie locale* ».

Les tutelles administratives et financières de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales sont supprimées au profit d'un contrôle de légalité a posteriori, exercé par les préfets et les tribunaux administratifs. Les actes des collectivités territoriales sont exécutoires de plein droit.

La loi du 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983 relatives à la répartition des compétences entre les collectivités locales et l'Etat permettent la redéfinition des droits et des libertés des collectivités territoriales au travers de la transformation du contrôle de leurs actes par l'Etat ; des transferts massifs de compétences et de moyens financiers de l'Etat vers les collectivités locales ; la reconnaissance de l'action économique des collectivités locales ; la mise en place de nouveaux instruments budgétaires, en particulier au travers des contrats de plan Etat-Régions qui vont devenir le principal instrument du développement territorial ; la mise en œuvre de nouveaux « statuts » pour les élus et les fonctionnaires locaux.

Les nouvelles collectivités locales régionales demeurent provisoirement des établissements publics, jusqu'à l'élection pour six ans au suffrage universel des conseils régionaux qui ont lieu le 16 mars 1986.

La loi du 26 janvier 1984 et la loi du 13 juillet 1987 poursuivent le processus de décentralisation en fixant le statut de la fonction publique territoriale dont les objectifs augmentent de 36% de 1980 à 1996, au gré des transferts de compétences et de personnels.

La loi du 5 janvier 1985 portant amélioration de la décentralisation précise les interventions économiques des collectivités territoriales et le pouvoir de contrôle budgétaire des Chambres régionales des comptes.



En 1992, nous parlons de décentralisation et déconcentration. Le statut des élus locaux est créé par la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République dispose que « *l'administration territoriale de la République assurée par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat (...) et qu'elle est organisée (...) de manière à mettre en œuvre l'aménagement du territoire, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernité du service public* ». Elle relance la coopération intercommunale en créant la communauté de communes et la communauté de villes. Elle favorise l'exercice de la démocratie locale et renforce les prérogatives des services déconcentrés de l'Etat vis-à-vis des administrations centrales, en confiant notamment aux préfets de région le soin de mettre en œuvre les politiques communautaires de développement structurel.

#### *II. 4- 2- a- 2- Les raisons.*

D'après le compte rendu analytique du parlement<sup>159</sup>, les français veulent que la proximité permette de gérer la complexité. Ils souhaitent enrayer la distance qui s'est installée entre les élus et les citoyens, notamment en renforçant et en identifiant parfaitement leurs compétences. De plus, ils aspirent à un Etat et une administration efficace.

Pendant longtemps, le gouvernement a cherché à répondre aux aspirations politiques des français. La République devait rétablir ses valeurs. Le gouvernement de monsieur J.P. Raffarin, lors de son 1<sup>er</sup> semestre d'action a tenté d'y mettre de l'ordre. Il a rétabli l'autorité républicaine, renforcé la justice, la police, l'armée.

Dans le projet de loi constitutionnel, Monsieur D. Perben précise que la République s'est construite sur les principes fondateurs de l'indivisibilité du territoire et de l'égalité des citoyens devant la loi<sup>160</sup>. Il apparaît que le centralisme n'empêche pas les inégalités et que les disparités territoriales sont grandissantes. De plus, notre organisation institutionnelle est complexe, puisqu'elle ne permet pas d'identifier un responsable pour chaque politique publique. D'où va émerger une nécessité de clarifier ces compétences, et par la même une évolution du régime des collectivités territoriales. Le présent projet de loi vise ainsi à modifier profondément le cadre institutionnel de l'action des collectivités territoriales, en métropole et Outre-Mer.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relatif à l'organisation décentralisée de la République consacre le principe de décentralisation, et reconnaît le droit à l'expérimentation en matière légale et réglementaire et a reconnu aux régions un statut de collectivité territoriale de plein droit, à l'instar des communes et des départements. Ce principe d'expérimentation donne la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de paiement de programmes relevant, pour la période 2000-2006, de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne. Cette expérimentation est mise en œuvre en Alsace depuis septembre 2003. Ce dispositif ouvre la possibilité aux collectivités territoriales de mettre en œuvre des politiques communautaires sans intervention de l'Etat<sup>161</sup>.

---

<sup>159</sup> Congrès du parlement – compte rendu analytique officiel – lundi 17 mars 2003 – présidence de M. Jean-Louis Debré.

<sup>160</sup> Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la république présentée au nom de M. J.P. Raffarin Premier ministre par M. D. Perben.

<sup>161</sup> Séminaire de l'école Doctorale de Tours « Actualité de la décentralisation » - janvier et avril 2005 – Coordinatrice madame N. Lerousseau – Laboratoire d'Etude des Réformes Administratives de la décentralisation (LERAD).

#### *II. 4- 2- a- 3- Les quatre leviers de la réforme.*

Pour engager cette révision constitutionnelle, et conformément à l'article 89 de la Constitution, il était nécessaire que la réforme dispose de leviers majeurs. Le premier de ces leviers, c'est le principe de subsidiarité et de proximité. La République reste unitaire, elle n'est pas fédérale, mais elle doit adapter, dans notre ordre institutionnel, le principe de subsidiarité<sup>162</sup>. Ce principe va orienter la répartition des compétences : « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » ; « l'organisation de la République est décentralisée ». Ces fondements, d'après le gouvernement, doivent être inscrit au sein de la Constitution. Le deuxième levier de cette réforme, c'est le droit à l'expérimentation. La Constitution va le reconnaître à l'Etat ainsi qu'aux collectivités locales. Les grandes réformes et la multiplicité des lois ont montré leurs limites. D'où, il a été nécessaire de laisser place à une forme de procédures, l'expérimentation, afin de permettre aux collectivités d'entreprendre de nouvelles solutions et de les évaluer. Le troisième levier est le principe de participation populaire, le développement de la démocratie locale. La Constitution a été également changée à ce niveau pour favoriser la participation des citoyens aux décisions locales. Ainsi le nouvel article 72-1 va créer trois nouveaux outils de démocratie locale : le droit de pétition qui permettra aux électeurs de saisir une assemblée délibérante ; le référendum local de sorte que les élus pourront décider de soumettre un projet de délibération qui relève de leur compétence à la décision de leurs électeurs ; la consultation locale par laquelle le législateur pourra interroger les électeurs avant de créer ou de modifier un statut particulier ou les limites d'une collectivité. Le dernier grand levier de la réforme est le droit à la spécificité, c'est-à-dire à la possibilité d'adapter le statut des collectivités, en métropole et Outre-mer.

Adopté le 11 décembre 2002 par le Parlement, le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République a été soumis le 17 mars 2003 au Parlement réuni en Congrès, qui l'a ratifié par 584 voix contre 278.

Si les lois Defferre ont constitué une des réalisations les plus marquantes du premier septennat de François Mitterrand, l'actuelle entreprise de décentralisation semble revêtir-elle aussi une ampleur particulière, tant par les modifications apportées que l'intérêt porté à cette réforme.

#### *II. 4- 2- b- La loi constitutionnelle du 28 mars 2003*<sup>163</sup>

Le projet de loi de décentralisation intitulé « projet de loi relatif aux responsabilités locales » a été élaboré à l'issue d'une concertation approfondie, en particulier lors des Assises des libertés locales. Le projet de loi prévoit d'importants transferts de compétences au profit des différentes collectivités territoriales tout en favorisant une meilleure identification de leurs missions respectives. Parallèlement, il tend à soutenir et à amplifier la dynamique de l'intercommunalité<sup>164</sup>. De plus, il s'inscrit dans un cadre constitutionnel, nouvellement issu de la loi du 28 mars 2003.

Cette révision constitutionnelle intervient, sur le plan politique, dans le contexte qui a suivi la réélection du président de la République et la nomination du gouvernement de Monsieur Jean-Pierre Raffarin. Ce dernier a souhaité réaliser une grande réforme de la décentralisation. Selon lui, cette réforme devait passer par une profonde révision de la Constitution tant en ce qui

---

<sup>162</sup> Congrès du parlement – compte rendu analytique officiel – lundi 17 mars 2003 – présidence de M. Jean-Louis Debré – cf. annexe I.

<sup>163</sup> Confère annexe J

<sup>164</sup> Communiqué du conseil des ministres du 1<sup>er</sup> octobre 2003.

concerne la métropole que le droit de l'Outre-Mer. Le parlement a abrogé rapidement cette réforme, se privant d'un débat approfondi et elle a été adoptée par le congrès du Parlement, et non par référendum. La loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République fut promulguée le 28 mars 2003, et devait être suivie de plusieurs lois organiques nécessaires à son application. L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution consacre le principe de subsidiarité et son article 72 reconnaît aux collectivités territoriales un pouvoir réglementaire propre. La Constitution donne également un fondement à la notion de « chef de file », permettant aux collectivités territoriales de « *confier à l'une d'entre elles ou à un de leurs groupements, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités, le pouvoir d'organiser les modalités de leur commune* » (article 72).

Jusqu'à présent, Seulement trois lois organiques ont été publiées, celle du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales ; celle du même jour relative au référendum local ; et une troisième organique, adoptée par le Conseil des ministres du 22 octobre 2003 et relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, est en cours d'examen par le parlement au printemps 2004. Enfin, la loi ordinaire relative aux responsabilités locales, établissant une nouvelle répartition des compétences des collectivités territoriales, a été adoptée en 1<sup>ère</sup> lecture par le Sénat (17 novembre 2003), puis par l'Assemblée nationale le 14 avril 2004.

Concernant le transfert des compétences un vaste projet de loi relative aux « responsabilités locales » était en discussion devant le Parlement et devait être adopté au cours du 1<sup>er</sup> trimestre de l'année 2004. Cette réforme en modifiant de manière substantielle six articles de la Constitution et en ajoutant six nouveaux articles à la loi fondamentale, lève les réserves d'ordre constitutionnel à une nouvelle répartition des compétences et des financements entre l'Etat et les collectivités territoriales elles-mêmes d'autre part. Les principales compétences transférées sont les suivantes : Le projet de loi met fin à la cogestion de certaines politiques. Ainsi, il transfère aux régions les aides économiques individuelles aux entreprises que gère l'Etat ainsi que les crédits de formation professionnelle qui faisaient l'objet de commandes de prestations à l'AFPA. En matière d'insertion, en complément du RMI, il transfère aux départements la gestion de plusieurs fonds sociaux comme le fonds de solidarité logement. De même, la compétence du conseil général est renforcée dans le domaine des personnes âgées avec une responsabilité unique du président du conseil général dans l'adoption du schéma gérontologique. L'essentiel du réseau routier national est transféré aux départements, l'Etat ne conservant que la responsabilité des grands itinéraires nationaux. A l'exception des plus grands d'entre eux qui demeurent sous la responsabilité de l'Etat, les ports et aéroports sont transférés aux collectivités locales. En Ile-de-France, la région devient majoritaire dans le syndicat des transports de l'Ile-de-France.

En matière de logement social, les aides à la pierre pourront être déléguées par les préfets, aux départements ou aux groupements de communes, de façon globale ou fongible.

Les régions pourront établir des programmes régionaux de santé publique en complément des plans de l'Etat, et participer au financement des investissements hospitaliers.

Les personnels techniques, ouvriers et de services de l'éducation nationale sont transférés aux collectivités locales. Depuis plus d'un siècle, les personnels chargés de l'entretien des écoles primaires font partis du personnel communal. A l'inverse les collectivités locales qui ont depuis 1983 la responsabilité de construire et de gérer collèges et lycées, n'avaient pas celle du personnel d'entretien, qui va donc leur être transférée. Le personnel pédagogique (enseignants, surveillants) restera sous l'entière responsabilité de l'Etat.

La décentralisation devrait permettre à l'Etat de se recentrer sur ses missions principales et le transfert de ces blocs de compétence fut réalisé dans le but de simplification. Au niveau local, l'Etat restera un acteur, notamment en matière de sécurité, de justice, d'emploi, d'éducation, de fiscalité, de santé publique, ainsi qu'en ce qui concerne les équipements structurants à l'échelle nationale, l'équilibre entre les territoires ou les interventions en cas de crise. Dans les autres domaines, il reste le garant de la norme en amont et de l'évaluation ou du contrôle en aval. Le projet de loi favorisera un meilleur accès des citoyens au service public.

Pour conclure sur cette partie, l'origine des collectivités territoriales et leurs évolutions tant du point de vue organisationnel que de leurs compétences vont nous apporter des clés de compréhension sur le mode et la nécessité d'enracinement locale des agences d'urbanisme. Cette partie met en relief la complexité de la compétence en matière de politique d'aménagement du territoire, et pourtant les lois de décentralisation ont transféré cette compétence à la région. Mais la commune et le département interviennent et participent également à cette politique. La position des agences d'urbanisme dans ce contexte complexifie leur démarche et les oblige à évoluer en conséquence. Puisque nous observons une évolution en quatre temps, chaque période est marquée par des évolutions importantes. Les années soixante-dix voient l'essor de la régionalisation et de l'intercommunalité. Les années quatre-vingt correspondent à la mise en œuvre de l'acte I de la décentralisation, avec son cortège d'évolutions de compétences. Et enfin la période contemporaine est marquée par la consécration de la région comme collectivités territoriales à part entière, par sa révision constitutionnelle et par l'acte II de la décentralisation. Autant d'évolutions qui supposent une adaptabilité des agences d'urbanisme pour répondre aux nouveaux besoins des collectivités territoriales et aux évolutions du territoire.

Tableau 4 : - Histoire des compétences des collectivités territoriales

Origine	1970	1980	Période actuelle	
<p><b>Communes</b></p>	<p>- 44 000 communes - Gestion des affaires communales - Coopération intercommunale (SIVOM 1959 / communauté urbaine 1966)</p> <p><u>- Compétences :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fonction état civil</li> <li>• Fonction électorale</li> <li>• Organisation des scrutins politiques et professionnels</li> <li>• Fonctions de police</li> <li>• Action sociale</li> <li>• Logement des instituteurs</li> <li>• Entretien voirie</li> <li>• Ecole primaire</li> <li>• Construction et entretien et équipement de ces établissements</li> <li>• ZA</li> <li>• Protection site</li> </ul>	<p>- Coopération communale / communauté urbaine / SIVU/ SIVOM - Code Administratif Communal (CAC) remplacé par le code des communes</p>	<p><b>Les collectivités sont dirigées par deux organes : l'organe délibérant et l'organe exécutif</b></p> <p>- 1982 : les délibérations de la commune sont exécutoires de plein droit, les tutelles sont supprimées et l'ordonnateur devient autonome par rapport au comptable. - Elargissement des missions des communes dans le domaine de l'urbanisme, de l'enseignement et de la culture, de l'animation économique.</p>	<p><u>- Compétences :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Des ports de plaisance</li> <li>• Le maire a compétence pour délivrer toutes les autorisations d'occupation du sol et à ce titre définitif</li> </ul> <p>En matière de documents réglementaires, notamment PLU, ZAC la commune acquiert l'autonomie de la décision.</p>
<p><b>Départements</b></p>	<p>- 6 départements en 1789 administré au nom du roi</p> <p><u>- Compétences :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestion budget départemental</li> <li>• Intervient dans les domaines : aide social, santé, équipements collectifs, éducation, aides aux communes.</li> </ul>		<p><u>- Compétences :</u></p> <p>- Aménagement de l'espace et les équipements :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• les transports (voirie départemental, organisation des transports collectifs de personne et organisation et financement des transports scolaires)</li> <li>• la planification (le département peut passer des contrats de plans avec l'Etat – le département est associé à de nombreuses démarches prospectives : à la préparation de charte intercommunale, de développement et d'aménagement, à la mise en au point des documents d'urbanisme élaborés par les communes, en particulier les SD).</li> <li>• Les actions sociales : RMI/ aide sociale à l'enfance / services médicaux / transfert des services sociaux</li> </ul>	<p><u>- Compétences :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Matière d'aménagement de l'espace et équipements avec les transports : transfert de 20 000km de voies nationales aux départements</li> <li>• Institution de « blocs de compétences » dans la gestion des ports maritimes de pêches</li> <li>• PLH avec prise en compte de l'habitat social</li> <li>• Action social, accroissement de se compétences : RMA, APA. Le département à la responsabilité de</li> </ul>

			<p>de l'Etat accompagné du transfert des compétences et des financements.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actions éducatives et culturelles : assure la construction des collèges et des équipements pédagogiques et les dépenses de fonctionnements. Responsabilité des bibliothèques centrales de prêts, des établissements d'enseignement public de la musique, de la danse – gestion et entretien des archives départementales.</li> </ul>	<p>la protection sanitaire de la famille et de l'enfance ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actions économiques : aides directes (75%) en faveur du commerce et de l'industrie</li> <li>• Actions éducatives et culturelles : promotion de leur territoire et de leur histoire</li> <li>• Aménagement : associé à l'élaboration des PLU et SCoT</li> </ul>
<b>Région</b>	<p>- Principe de régionalisation en 1969 – Référendum sur la réforme régionale.</p> <p>- Compétences :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elabore le plan national</li> <li>• Met au point un plan régional</li> <li>• Favorise le développement économique de la région</li> <li>• Forme les hommes.</li> </ul>	<p>- Echec de la régionalisation en 1969</p> <p>- Réforme régionale en 1972 (EPR)</p> <p>- Conseil général + comité économique et social (CESR) = 2 instances pour la région</p> <p>- Compétences :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Toutes les études intéressant le développement régional</li> <li>• Intervention en matière de parcs naturels, aides économiques, transport</li> <li>• Coopération inter régionale pour assurer le développement économique.</li> </ul>	<p>- La région devient une collectivité territoriale de plein exercice en 1982.</p> <p>- 22 régions métropolitaines</p> <p>- transfert de compétences en 1982 :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Développement économique : planification économique et programmation des équipements</li> <li>• Compétence pour la mise en œuvre des actions de formation professionnelle continue et d'apprentissage</li> <li>• La loi lui confie la construction, l'entretien et le fonctionnement des lycées d'enseignement général et des lycées établissement d'enseignement agricole.</li> <li>• Chargée aussi des aides directes ou indirectes aux entreprises pour les inciter à s'implanter sur le territoire régional.</li> <li>• L'établissement du plan régional qui va déterminer les objectifs à moyen terme du développement économique social et culturel de la région (politique contractuelle)</li> <li>• Compétence en matière d'aménagement du territoire rôle consultatif sur les documents d'urbanisme locaux.</li> </ul>	<p>- Compétences :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elabore le schéma national d'aménagement et de développement du territoire</li> <li>• Elabore le les schémas de services collectifs</li> <li>• Elabore le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire</li> <li>• Elabore selon la loi du 4 février 1995 un schéma exprimant « <i>les orientations fondamentales en matière d'environnement, de développement durable, de grandes infrastructures de transport, de grands équipements et de services d'intérêts régional</i> »</li> <li>• Elabore le schéma économique de la région.</li> </ul>

### **III – Conclusion**

L'évolution des politiques urbaines se subdivise en quatre grandes périodes, chacune d'elles marquent un tournant en matière d'aménagement et de développement du territoire. Depuis le début des années 1950, les politiques d'aménagement et de développement du territoire ont beaucoup évolué, notamment pour réduire le déséquilibre Paris-Province pointé au début de ces années<sup>165</sup>. Aujourd'hui, la politique d'aménagement du territoire ne vise plus tant à aboutir à un équilibre, probablement vain, que de créer les conditions favorables permettant aux collectivités territoriales de développer leur territoire de la meilleure façon. L'Etat conserve tout de même sa mission essentielle, qui est de garantir la cohésion sociale et spatiale, comme le montrent les récents textes législatifs.

Les lois de décentralisation des années 1980, qui par ailleurs bousculaient les modes de faire et de penser établis jusqu'alors avec un Etat centralisateur, ont pu conduire à un affaiblissement voire un effacement de la politique d'aménagement globale du territoire. La relance de cette politique, nécessaire basée sur un engagement de l'Etat, date des années 1990. L'aménagement et le développement du territoire connaissent depuis quelque temps des évolutions importantes, notamment sur le plan législatif. Cette amorce commence en 1994, sous le gouvernement de Lionel Jospin, qui a élaboré quatre textes entraînant des modifications non négligeable sur la structuration du territoire national. Avec l'Etat, les collectivités territoriales aujourd'hui sont appelées à devenir les acteurs principaux de l'aménagement du territoire.

L'évolution de ces collectivités s'articule principalement autour de quatre périodes. Tout d'abord, les années 1970 avec le constat d'une nécessaire coopération locale, aboutissent à la création des SIVOM. De plus, avec l'essor de la régionalisation, la région va être dotée de nouvelles compétences et de nouveaux moyens financiers. Avec les lois de décentralisation des années quatre-vingt, celle du 2 mars 1982 va introduire trois innovations, qui visaient à améliorer le fonctionnement des communes : les délibérations du conseil municipal sont exécutoires de plein droit, les tutelles sont supprimées, l'ordonnateur devient autonome par rapport au comptable. Ces lois de décentralisation apportent un cortège de réformes et notamment le transfert de compétences. En 1986, le gouvernement marque une pause dans son travail de réforme, afin de faire le point sur celles adoptées. Enfin, la période actuelle est marquée par une reconnaissance législative des compétences des collectivités territoriales en matière de politique d'aménagement du territoire. Globalement, depuis une vingtaine années, le droit des collectivités territoriales a été bouleversé, la dernière réforme étant introduite par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République avec ses premières lois organiques prises pour son application : les collectivités territoriales sont bien des éléments de l'administration décentralisée. Cette loi apporte des modifications importantes, notamment l'identification des collectivités territoriale : la commune, le département, la région, sachant que la définition des collectivités territoriales n'apparaissait ni dans la Constitution de 1958, ni dans la loi. Celle du 2 mars 2003 devait contribuer à harmoniser les compétences des collectivités territoriales. Toutefois, la

---

<sup>165</sup> Toutefois, les disparités n'ont pas disparues. Aujourd'hui, les rapports entre régions, les rapports entre Paris et la Province sont le fruit de dynamiques alimentées par les évolutions économiques, la décentralisation et la construction communautaire.

complexité de la politique d'aménagement du territoire préexiste, malgré la volonté de clarification de l'acte II de la décentralisation.

Comme nous venons de le préciser, cela fait une quarantaine d'années que les évolutions transforment la France urbaine. Le morcellement du pouvoir urbain est la conséquence du partage de compétences entre l'Etat et les communes, qui engendre la multiplication des sources de décisions due tant à la multiplicité des composants de l'administration nationale (séparation des ministères) que de la multiplicité des pouvoirs au niveau local, avec le grand nombre des circonscriptions communales. En ce qui concerne l'aménagement de l'espace et face à cette situation complexe, il faut concevoir un organisme capable d'associer en son sein les responsabilités des différents décideurs. Cet organisme doit pouvoir rassembler les collectivités locales et les grandes administrations, afin qu'elles puissent se coordonner et travailler ensemble. Aujourd'hui, seules les agences d'urbanisme remplissent ces conditions. C'est ainsi que B. De La Rochefoucault<sup>166</sup> avait écrit après le vote de la loi d'orientation : « *Cette simple constatation conduit à donner avant tout à l'agence d'urbanisme le rôle d'organiser en son sein les différents pouvoirs et centres de décisions autonomes, comme ce fut pendant longtemps le rôle du plan au niveau national* ».

---

<sup>166</sup> B. De La Rochefoucauld, op. cit., page 12 – confère thèse de Danan.



## **Chapitre II : « Détermination du panel d'observation »**

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

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

### **I. Agence d'urbanisme : Origine et fondements**

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

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

#### **I. 1- Elément historique des agences d'urbanisme**

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

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

Dans les années soixante-dix, la législation française préconisait l'élaboration de documents de planification urbaine par les administrations déconcentrées, par les instances décentralisées ou encore par les organismes mixtes procédant à la fois de l'Etat et des collectivités locales. Elle définissait trois catégories d'organismes<sup>168</sup> : - les « groupes d'études et de

---

<sup>167</sup> « Transformation des villes » - Jean Pierre Charbonneaux – page 20.

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

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

D'un point de vue méthodologique, cette approche historique est le résultat de rencontres<sup>169</sup> et de documents fournis par certaines agences d'urbanisme ;

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

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

L'origine des agences d'urbanisme se fonde sur la Loi d'Orientation Foncière du 30 décembre 1967, notamment au sein de son article du code de l'urbanisme L.121-3 (cf. annexe). Mais préalablement à la création « d'agences » proprement dites, il a été entrepris dans les années soixante la mise en place d'ateliers d'urbanisme. Ces ateliers peuvent être considérés comme des préalables aux futures agences d'urbanisme. Ces structures se sont substituées aux GEP, mais sur un territoire plus vaste. Les agences d'urbanisme sont nées de la volonté conjointe de l'Etat et des élus locaux de maîtriser l'organisation des agglomérations. Cette prédominance de l'Etat pouvait être palpable, au sein de certaines agences d'urbanisme. Par exemple, au cours des années soixante-dix, le directeur de l'agence de Châlons-en-Champagne était également le chef d'un GEP. Comme à Dunkerque, où le premier directeur de l'agence provenait d'un GEP. Lors de la création des agences d'urbanisme, la plupart des postes ont été pourvus par des fonctionnaires des GEP. La Direction Départementale de l'Equipement avait alors plein pouvoir sur ces organismes, pendant la période des années soixante-dix<sup>170</sup>. A cette époque, l'urbanisme n'était pas décentralisé. La Loi d'Orientation Foncière va traduire cette volonté de l'Etat, d'associer les collectivités locales aux politiques de développement des agglomérations. Cette démarche va s'inscrire dans un réel souci de faire dialoguer la ville-centre avec les communes de banlieue, et l'un des principaux objectifs affichés est la préparation conjointe des documents d'urbanisme des agglomérations, au travers des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme et des Plans d'Occupation des Sols. Pour cela, le législateur prévoit dans la LOF la création d'instances d'agglomération pour assurer cette responsabilité et la création d'agences d'urbanisme pour la réalisation des documents d'urbanisme. A cette époque, il était prévu que les agences d'urbanisme soient une catégorie d'établissement public spécifique, mais les décrets d'application n'ont jamais été formalisés.

---

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

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

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

Cette situation a obligé ces structures à s'organiser en association (association de personnes publiques) loi 1901<sup>171</sup>, de droit privé constitué d'un intérêt public. Ce choix de statut a été retenu, notamment pour son but non lucratif. Mais, la raison majeure de ce choix émerge de la volonté de créer un organisme qui soit à la disposition du territoire, et non pas seulement aux élus<sup>172</sup>. L'objectif était de prévaloir une gestion du territoire sous l'arbitrage de divers partenaires, en plus des élus locaux. Ainsi, les agences d'urbanisme forment des lieux de neutralité politique, « des tiers espace »<sup>173</sup>, entre la politique de l'état, et la politique des collectivités locales. Le système associatif apparaît comme le seul régime permettant d'assurer à un moment donné la construction conjointe de l'action. Cela signifie, en théorie, que le personnel de chacune des agences d'urbanisme ne dépend pas d'un pouvoir ou d'un autre, que ce soit, l'Etat, le département, les collectivités territoriales, les communautés de communes, les communautés urbaines ou d'agglomération ainsi que les SIVOM ou les SIVU. Durant cette période, nous supposons que l'essentiel des productions des agences d'urbanisme portaient sur les plans d'occupation des sols, les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme. Mais, elles intervenaient également dans la conception des zones artisanales, des zones d'aménagement concerté... Pendant cette période, nous pouvons émettre l'hypothèse que l'organisation et les missions des agences d'urbanisme étaient quasiment identiques. Cette première période se caractérise aussi par la création en 1977 d'une Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) qui regroupe les agences qui souhaitaient s'associer<sup>174</sup>. La FNAU est une association d'élus. Son objectif premier est d'offrir un lieu privilégié de dialogue et d'échanges sur toutes les questions urbaines. C'est un espace de débat et de réflexion collective, tant pour les élus que pour les techniciens de l'urbanisme. Elle représente et défend les intérêts professionnels des agences. La FNAU constitue un instrument de culture partagée au service des agglomérations à partir d'un échange d'expériences, d'analyses et de propositions pour une approche globale et élargie de l'urbanisme, de l'aménagement et de la gestion urbaine. La fédération développe un programme global de connaissance des agglomérations françaises et constitue un centre de documentation rassemblant les productions des différentes agences.

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

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

---

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

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

<sup>173</sup> Plaquette de présentation de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme.

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

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

Après les années quatre-vingt, suite à la mise en œuvre des lois de décentralisation, l'Etat remet en cause sa présence au sein des agences. Certaines vont alors subir de profonds bouleversements, allant jusqu'à la remise en cause de leur propre existence. Cette situation résulte de deux facteurs. Un premier facteur tient aux doutes émis par l'Etat sur la nature du service rendu par ces structures, entraînant ainsi une diminution de sa participation au budget global des agences. Avant la décentralisation, les subventions se décomposaient de la façon suivante : participation de 50% de l'Etat et participation de 50% des collectivités territoriales. Aujourd'hui, la distribution de la subvention est quelque peu différente : la part de l'Etat est réduite à 15% alors que celle des collectivités territoriales est désormais de 75%. Pour pallier à ce trou budgétaire, les agences se sont naturellement tournées vers les collectivités. Celles-ci peuvent être caractérisées comme des collectivités nourricières<sup>175</sup>, puisque avec la mise en place de la décentralisation elles sont devenues leurs premiers commanditaires.

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

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

Ces éléments conduisent à considérer deux évolutions. La première se situe au début des années quatre-vingt-dix et porte sur la structuration de la fonction publique territoriale. Préalablement aux années 90, le métier de fonctionnaire ne relevait pas des métiers de pointe. Mais pendant cette période, nous assistons à un développement des services techniques municipaux, avec une élévation du niveau de compétences des fonctionnaires territoriaux (recrutement, etc.). De ce fait, le travail réalisé par les agences l'est dorénavant par les fonctionnaires territoriaux qui disposent d'un haut niveau de compétence. Face à cette mutation, le métier des agences d'urbanisme a évolué<sup>176</sup>. Les fonctions autrefois pratiquées comme, par exemple, le développement de l'intercommunalité ne rentrent plus spécifiquement dans leurs activités. Ces travaux avaient été développés par les agences d'urbanisme, parce qu'elles étaient les seules à savoir le faire. Elles n'ont plus, sur ce plan, qu'un rôle de consultation, de conseil, de coordonnateur. Les agences reviennent à leurs domaines premiers, qui sont l'observation, la prospective et l'aide à la maîtrise d'ouvrage. Ces trois points constituent la base du métier des agences d'urbanisme. Face à cette évolution,

---

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

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

la question de l'existence de ces structures a été posée. D'ailleurs, pour certains, les agences n'étaient là que pour combler les manques, comme par exemple l'absence d'un personnel compétent nécessaire à la mise en place de cette politique. Cette prédiction n'était pas fondée mais, à l'inverse, les agences<sup>177</sup> ont su rebondir en créant et en élargissant leurs activités, en plus de l'élaboration des documents d'urbanisme.

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

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

---

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

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

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

Le statut associatif des agences soulève chez les élus une certaine crainte, notamment d'être associé à un système de gestion qu'ils ne peuvent maîtriser totalement. Pour les élus, cette position les rendait vulnérables. Les statuts des agences ont donc été modifiés, allouant plus largement le pouvoir au sein du conseil d'administration. Cette volonté va se traduire par la l'absence de présidents de droit mais de présidents élus. Cette intervention va également s'appliquer à certaines règles qui relèvent du statut des agences, c'est la règle de fiscalité applicable aux associations. Elle correspond à l'inscription fiscale obtenue en mars 2000, à la suite de la circulaire de septembre 1988. Elle oblige à une évolution de l'activité des agences vers le sens d'une plus grande mutualisation, en développant le partenariat et un mode de ressources sous forme de subvention. Ce changement juridique a été décisif pour les agences d'urbanisme qui se sont appuyées sur le système associatif (l'association de personnes publiques). Selon cette conception va s'établir un véritable intérêt commun à l'ensemble des partenaires publics, sur le même territoire et correspondant au fondement des agences. En fait, le système associatif constitue l'un des caractères permettant d'assurer, à un moment donné, la neutralité<sup>179</sup> de l'action et à s'extraire d'un rapport de pouvoir direct en se mettant au service des différentes collectivités : l'Etat, les collectivités territoriales, les communautés de communes, EPCI, les communautés urbaines ou d'agglomération, ainsi que les SIVOM ou SIVU. Les agences d'urbanisme vont pouvoir pérenniser la conception d'un urbanisme prospectif de fait. Ce statut associatif de droit privé au service de l'intérêt public a favorisé le maintien et le développement d'équipes pluridisciplinaires, comme le texte initial le prévoyait. Il permet également de conserver la pérennité de la connaissance et de l'action sur un territoire. A la différence d'un bureau d'études, l'agence d'urbanisme est en situation d'accumuler les données produites et d'offrir une continuité, une mémoire sur le plan de l'observation.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

## **I. 2- Finalités des agences d'urbanisme**

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

### **I. 2- 1 – Ou'est-ce qu'une agence d'urbanisme ?**

#### **I. 2- 1 a- Définition**

Selon le « Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement<sup>180</sup> » : « *Les agences d'urbanisme sont des structures d'études urbaines « mixtes », et pouvant opérer à l'échelle de l'agglomération ou du département (...).*

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

L'une des difficultés est l'amalgame fait entre une agence d'urbanisme et un bureau d'études. Parfois, il est reproché aux agences d'urbanisme de faire concurrence aux bureaux d'études privés. Ce constat est ancien, si l'on se réfère à une note de 1979<sup>181</sup> voulant faire la preuve de la distinction entre ces deux organismes. Celle-ci précise qu'une agence d'urbanisme est un organe permanent et un lieu de concertation. Leur rôle est d'intervenir sur des travaux préparatoires, qui ne peuvent être réalisés par les secrétaires généraux, les services techniques de ville ou encore la Direction Départementale de l'Equipement. En effet, ces services sont compétents et équipés uniquement pour préparer et appliquer des décisions opérationnelles précises prises par les autorités. Alors qu'une agence d'urbanisme intervient en amont du projet, afin d'assurer la cohérence des opérations à l'échelle de l'agglomération. Cette cohérence doit s'appliquer lors de la réalisation d'un projet avec les autres programmes

---

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

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

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

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

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

### **I. 2- 2 a- Leur rôle**

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

En 1972, le Ministère de l'équipement et du logement<sup>182</sup> définissait en ces termes le rôle des agences d'urbanisme en matière d'études urbaines : « *Leur première mission réside dans l'élaboration et le « suivi » des documents d'urbanisme et dans la préparation des décisions en matière d'urbanisme (élaboration des SDAU) et des POS notamment, étude de la circulation et des transports urbains, des problèmes d'environnement, de pollution et d'élimination des ordures ménagères, d'équipement commercial, collaboration le cas échéant, à l'établissement de Programmes de Modernisation et d'Equipeement (PME), etc. Par la suite, l'activité des agences pourrait se diversifier et englober la préparation des dossiers concernant les grandes opérations telles que l'aménagement des Zones d'Aménagement Concertées (ZAC), le recueil des données urbaines* ». Cette approche met en évidence l'idée que le fondement des agences est l'élaboration des documents de planification urbaine, mais que leur rôle ne se limite pas à ce seul domaine. L'observation des travaux d'agence révèle l'existence de rôles divers, c'est-à-dire que l'ensemble des agences dispose de rôles communs, mais elles ont su développer des diversités propres à leur territoire. De plus, elles sont toutes liées au partenariat politique et territorial. Avant d'être une structure technique, une agence est un organisme regroupant des acteurs politiques. C'est une association, dont le conseil d'administration réunit le maire de la ville principale, les maires des communes périphériques, le président du Conseil général, le président du Conseil régional, le président de la communauté d'agglomération, etc. Le Conseil d'administration de l'agence est donc de nature politique, il définit les programmes qu'il doit ensuite financer collectivement. L'équipe pluridisciplinaire et le directeur de l'agence sont là pour répondre

---

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

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

La circulaire n°88-19 du 4 mars 1988<sup>183</sup>, en contrepartie de la participation financière de l'Etat, a instauré la mise en place dès 1988 de contrats d'objectifs qui permettent à chaque agence d'urbanisme de définir sa participation aux enjeux nationaux dans la gestion de l'espace.

Les agences d'urbanisme effectuent principalement trois missions.

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

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

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

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

---

<sup>183</sup> Définition de contrats d'objectifs avec l'Etat.

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

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

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

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

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

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

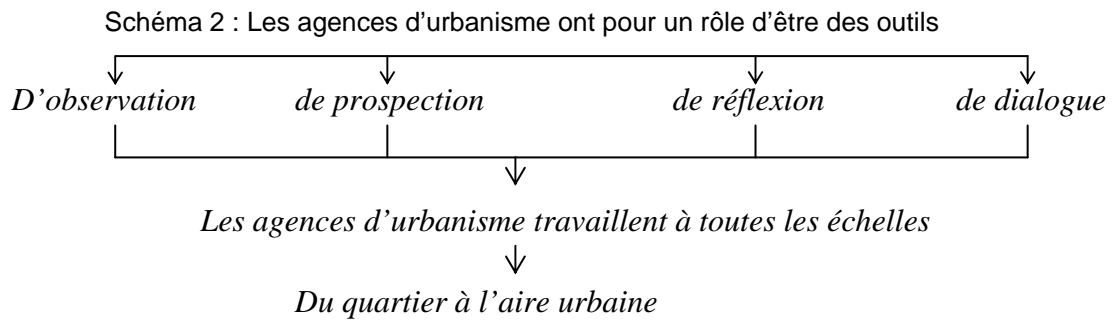
Le personnel de l'agence, compte tenu de son activité peut se subdiviser en deux groupes : Tout d'abord le personnel d'études et ensuite le personnel d'exécution et de gestion. Le personnel d'études est constitué d'une équipe pluridisciplinaire. Celle-ci est liée au type de documents d'urbanisme que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

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

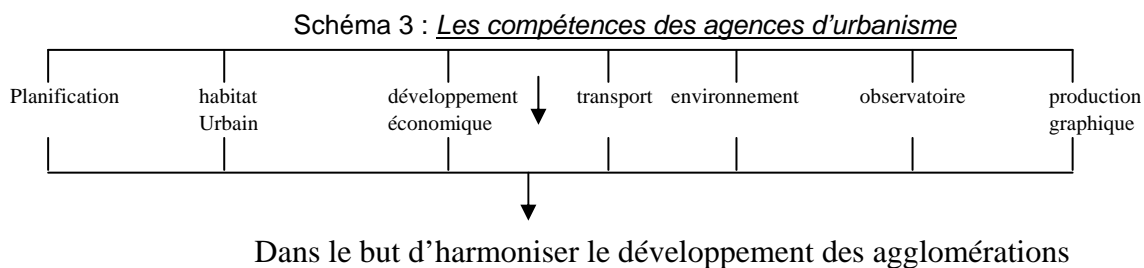
---

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

<sup>185</sup> J.O. AN 1967, 1<sup>ère</sup> séance du 30 juin 1967, page 2181.



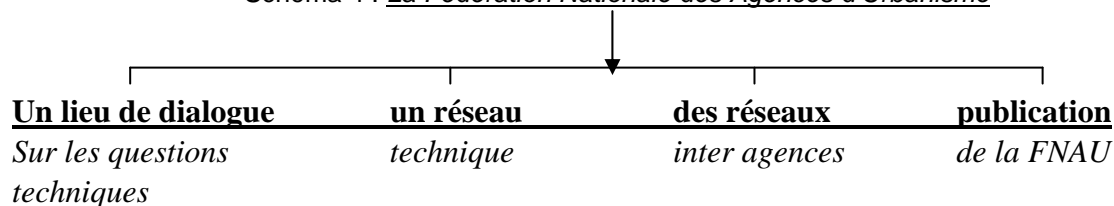
Les agences d'urbanisme ont des compétences diverses, liées à l'urbanisme. Elles ont des compétences en matière de planification lors de la révision ou de l'élaboration de documents d'urbanisme tel que le Schéma Directeur, maintenant les SCoT, les POS/PLU. Concernant l'habitat, elles collaborent à l'élaboration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



Les agences d'urbanisme se sont associées en 1977, pour créer une fédération nationale des agences d'urbanisme. C'est une association d'élus<sup>186</sup>.

<sup>186</sup> Des précisions seront apportées dans la deuxième partie de cette recherche.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

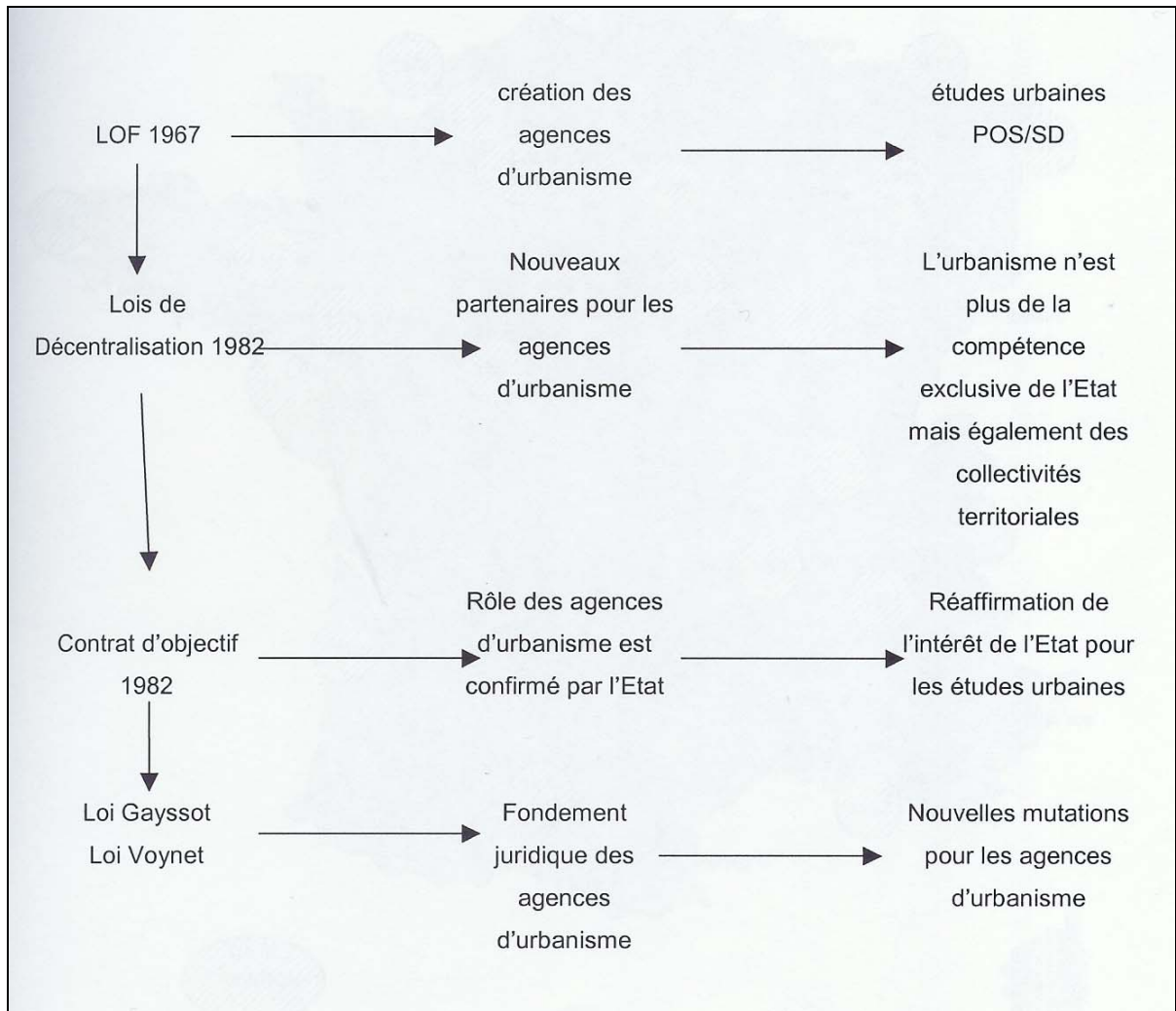
Le contrat d'objectif est un document qui contient un programme d'études précis et comporte la liste des prestations attendues ainsi que leur montant. Ce programme est établi de façon isolée du reste des membres de l'agence. De plus, les agences disposaient également d'un programme de travail annuel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

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

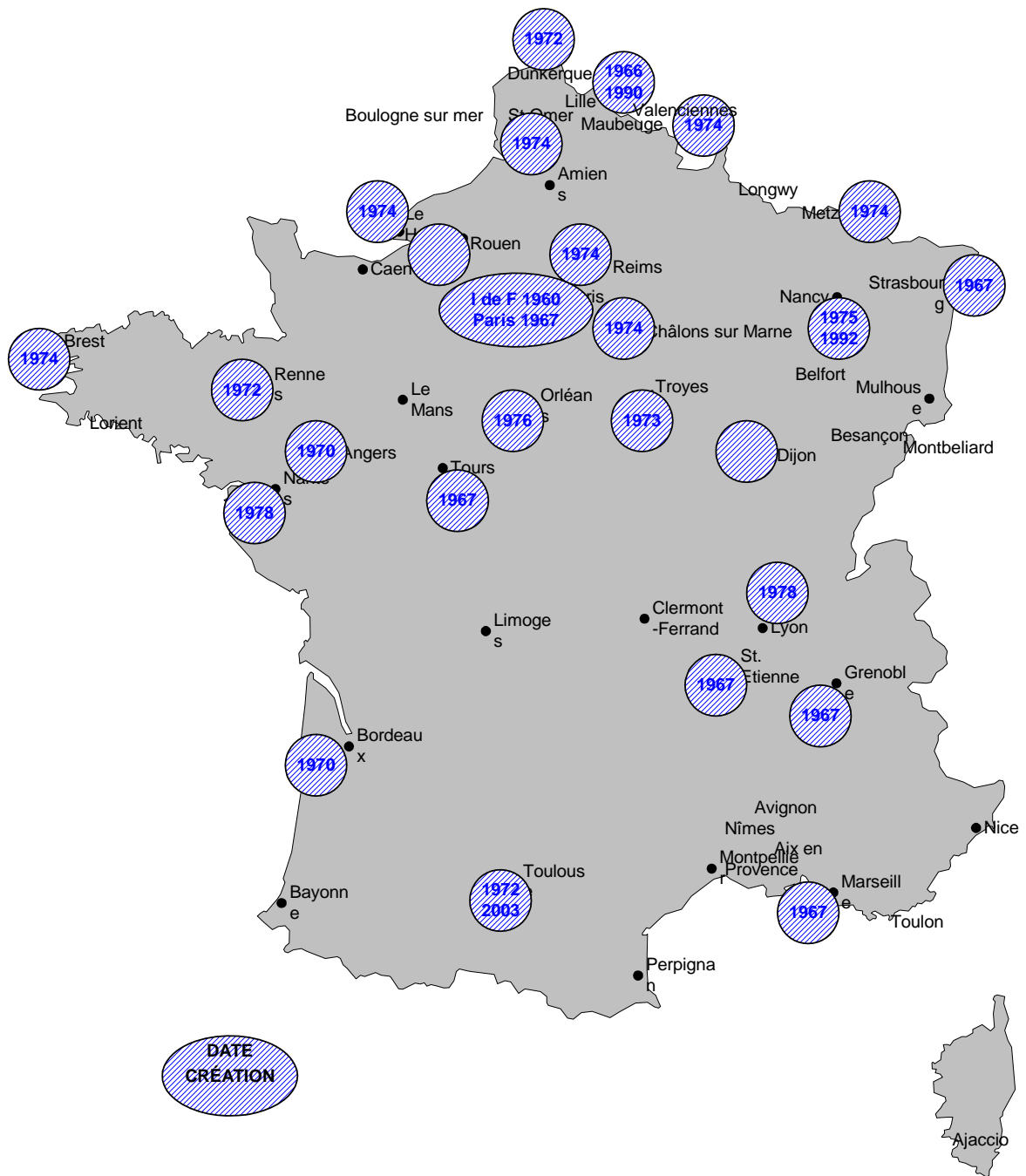
Mais la structure va toutefois être déstabilisé, et rencontrer certaines difficultés. L'une des dérives est liée aux contraintes budgétaires et à cette captation de commandes de types contrats. Cela a eu pour conséquence de transformer certaines agences en gros bureau d'études techniques.

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

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



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



Carte 2 : Effectif des agences d'urbanisme en 1976

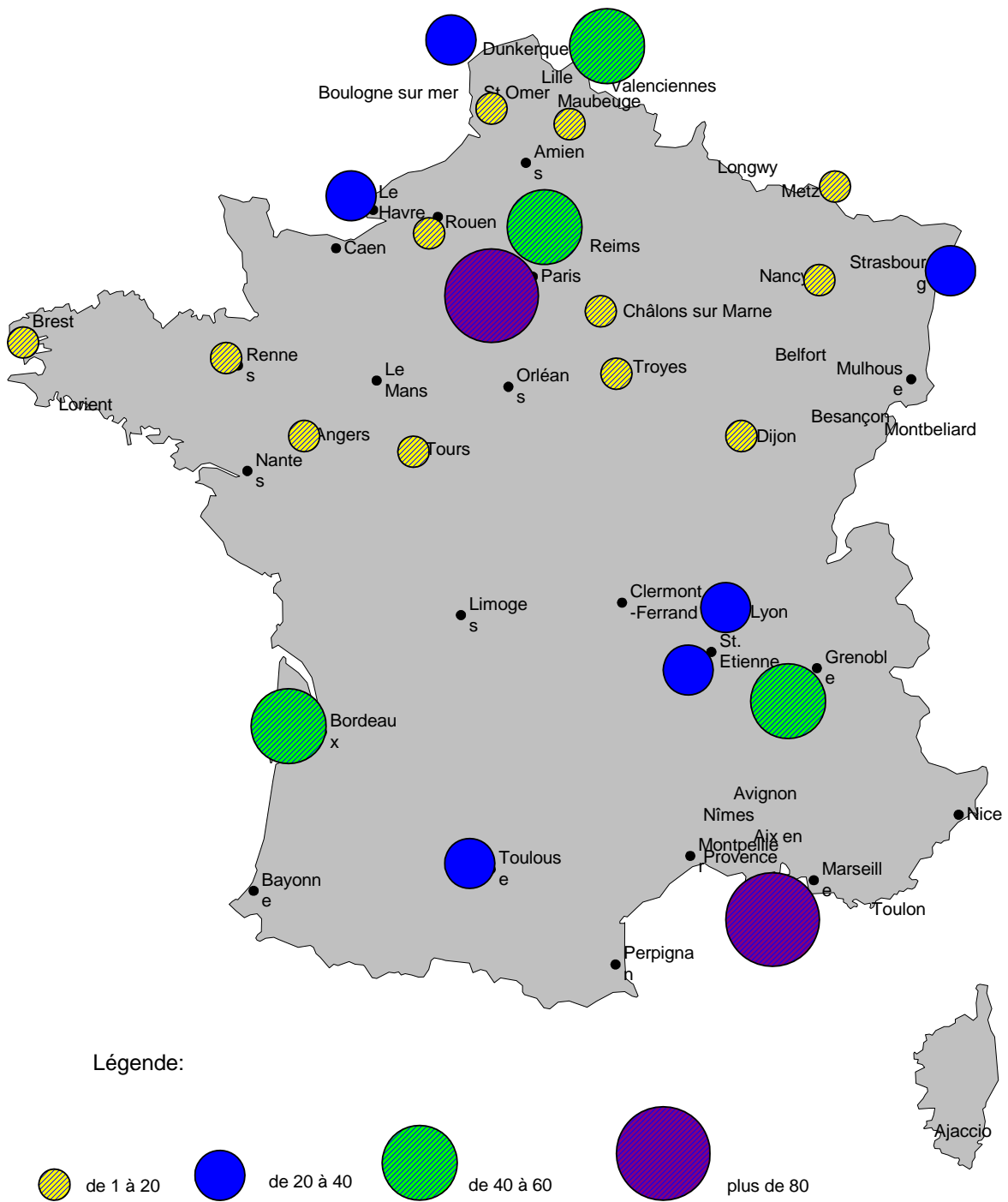


Tableau 5 : Effectifs des agences d'urbanisme en 1976

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

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

Carte 3 : Effectifs des agences d'urbanisme en 1999

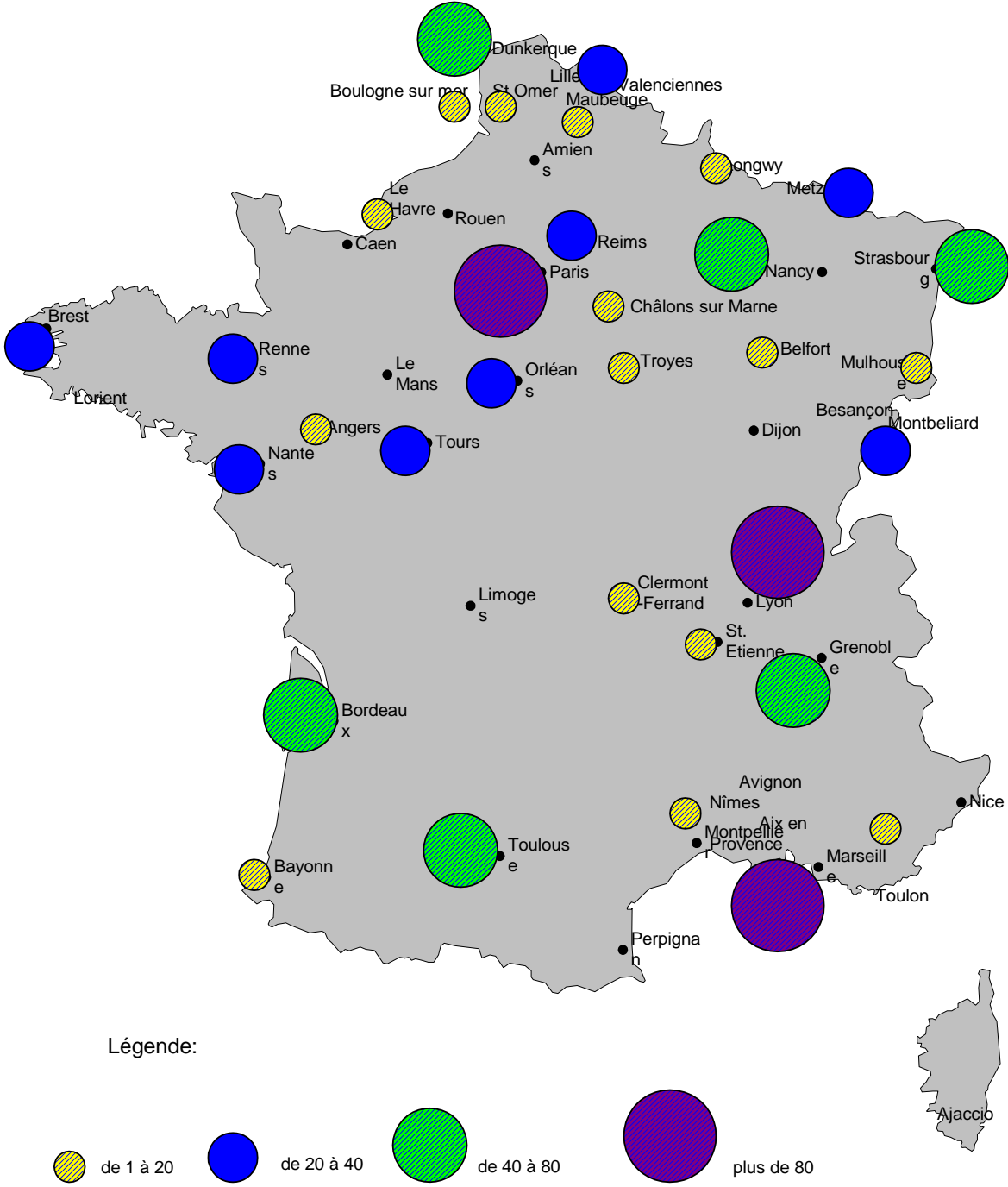


Tableau 6 : Effectifs des agences d'urbanisme en 1999

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

Sources : FNAU  
Recensement de 1999 de l'INSEE

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

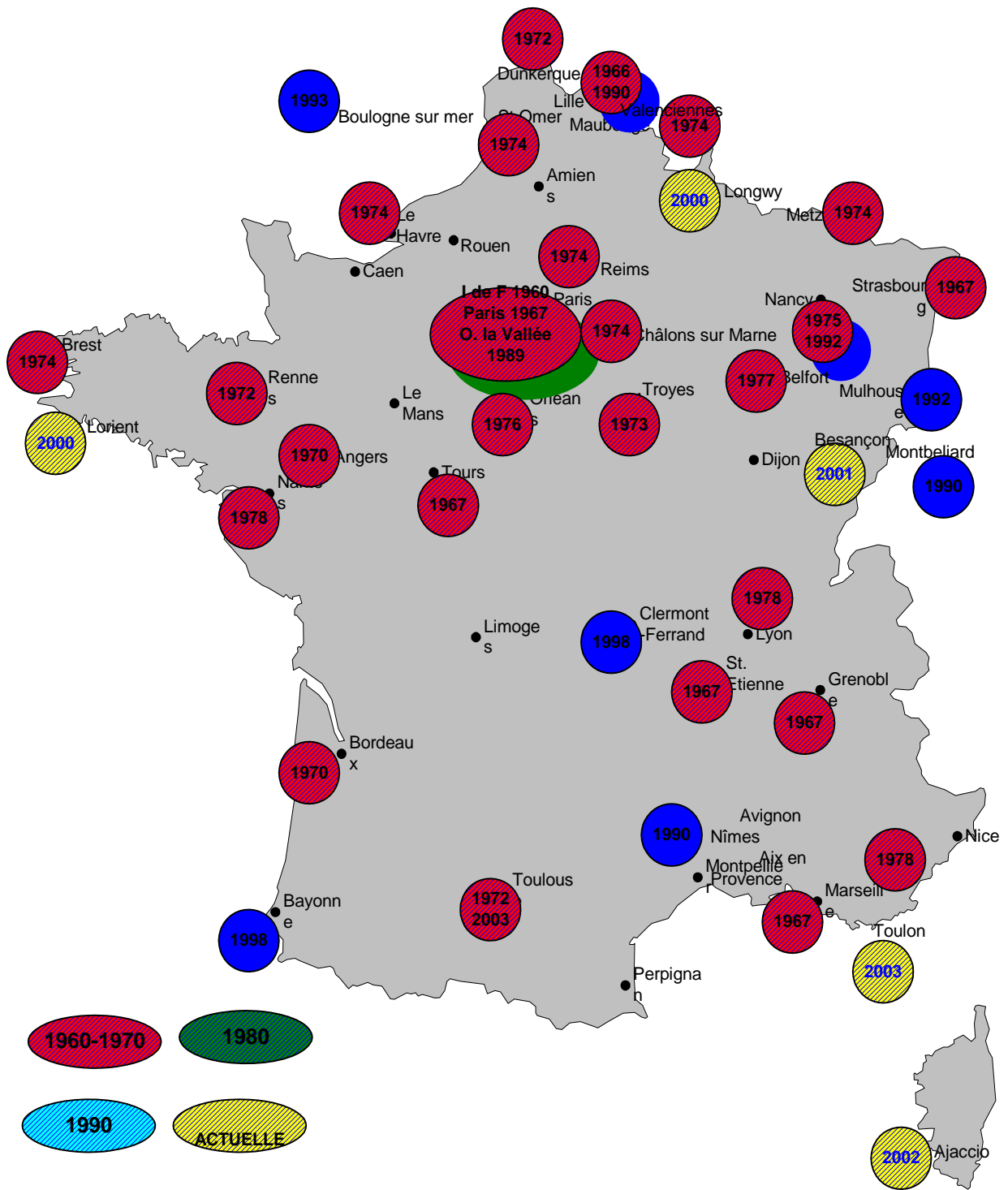
encourager la création de telle structure mais ne peut l'imposer. Comme en 1970, nous ne pouvons constater une corrélation entre l'effectif des agences et la démographie des agglomérations, comme avec l'échelle du territoire sur lequel évolue l'agence, pour 2003. Aujourd'hui, pour les nouvelles créations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

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

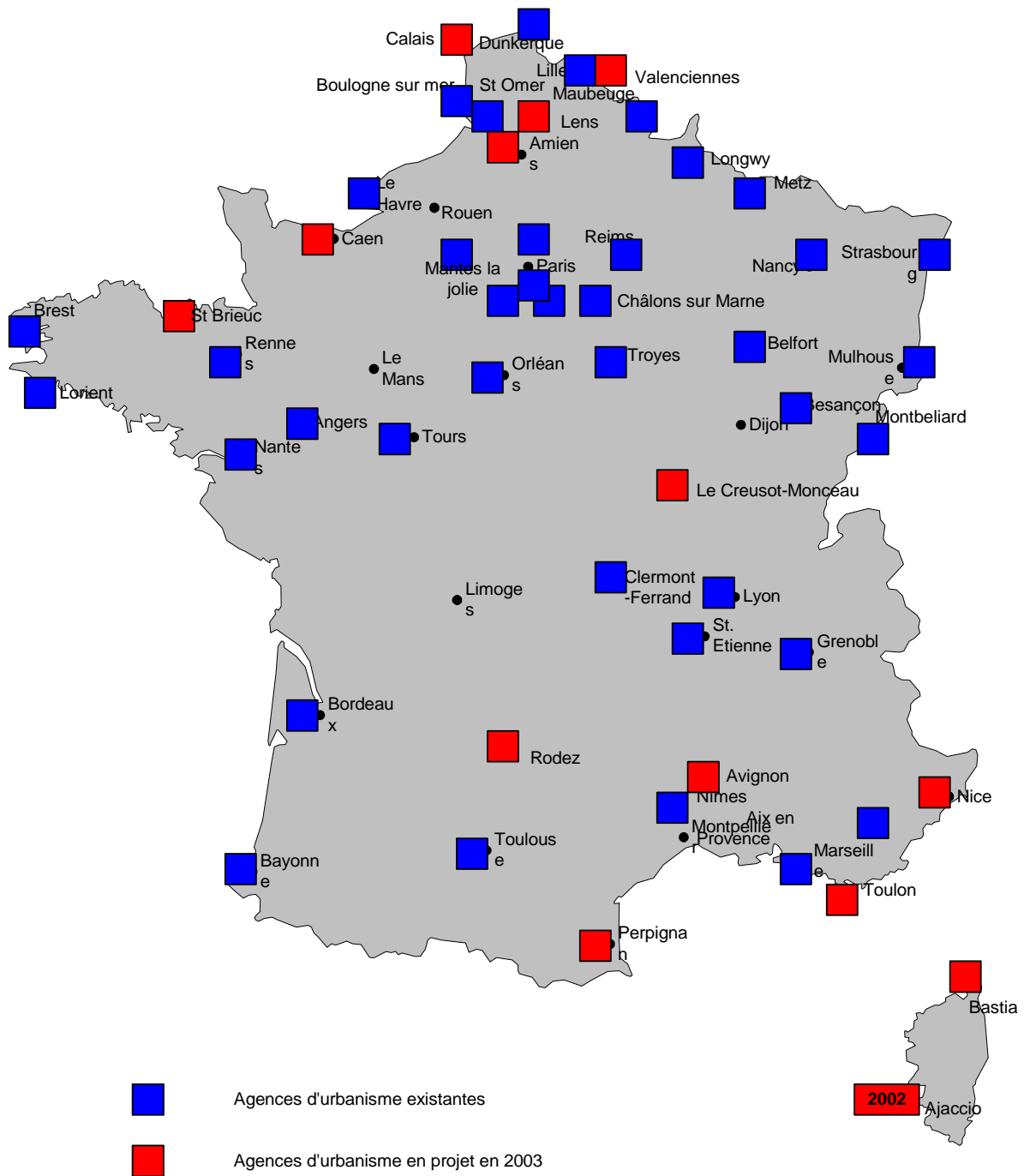




Carte 5 : Dates de création des agences d'urbanisme 1960 / 2004

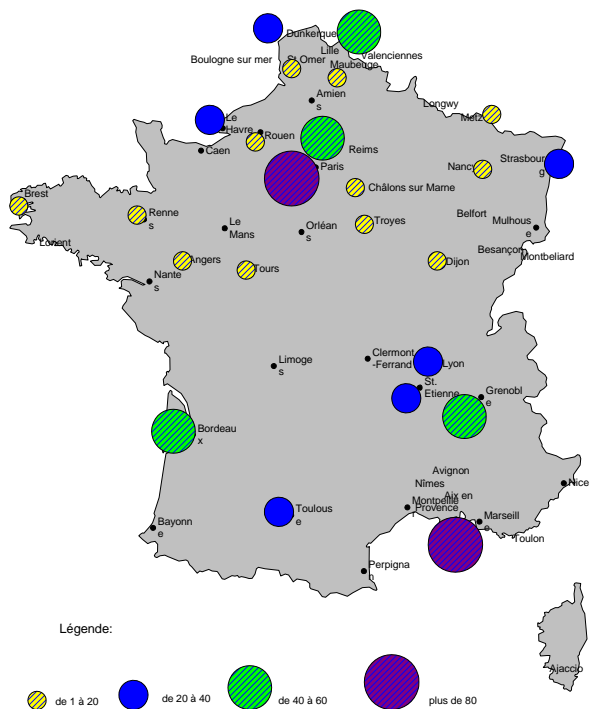


Carte 6 : Le réseau des agences d'urbanisme en 2003 et 14 projets d'agence à l'étude

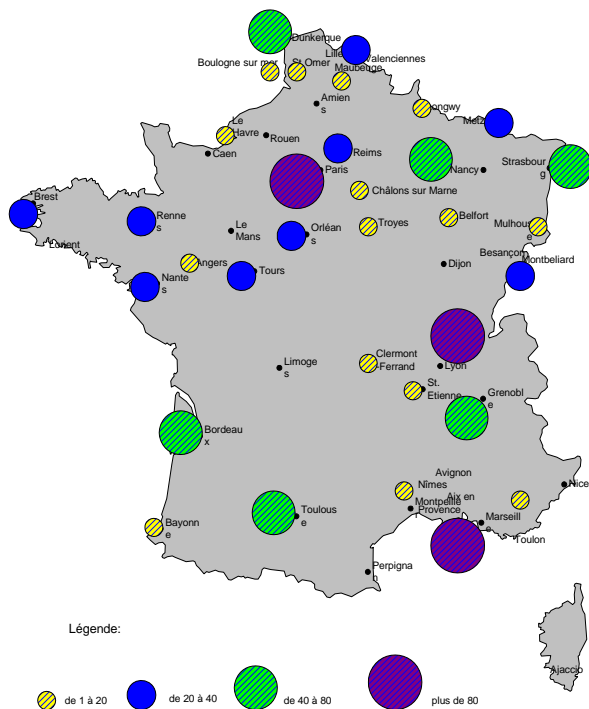


Source : site internet de la FNAU

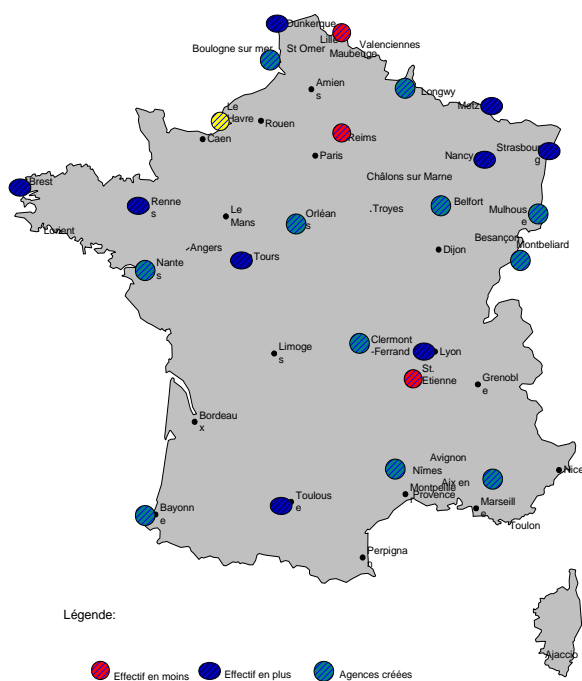
Carte 7 : Effectif des agences d'urbanisme en 1976



Carte 8 : Effectif des agences d'urbanisme en 1999



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



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

### I. 2- 2 c- Structure de concertation

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

La nature spécifique de cet organe est une direction partagée et un mode de financement relevant de plusieurs sources, la protège de toute influence unilatérale de l'Etat et d'une influence émanant de l'autorité communale. Cette pratique permet de parler « d'autonomie communale ». Selon monsieur Lombard<sup>187</sup>, maire adjoint à l'époque de Marseille, « *une agence est un élément essentiel de la décentralisation* ». Les agences d'urbanisme vont constituer de véritables outils pour les collectivités locales, notamment au travers de l'élaboration conjointe des normes d'urbanisme. C'est à ce niveau que nous pouvons considérer que les agences représentaient « *une synthèse entre la technicité et la démocratie* »<sup>188</sup> et favorisaient le passage de l'urbanisme octroyé à l'urbanisme concerté. Les agences d'urbanisme, de part leur position d'interface entre l'Etat et les collectivités locales, jouent un rôle de catalyseur de la concertation.

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

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

---

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

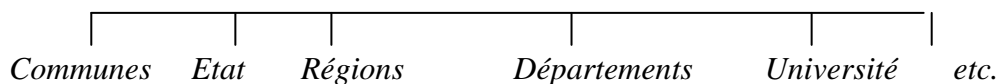
<sup>188</sup> Ch. Delfante – Table ronde des directeurs d'agence – Lyon – Mars 1972, revue « Urbanisme » page 62.

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

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

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

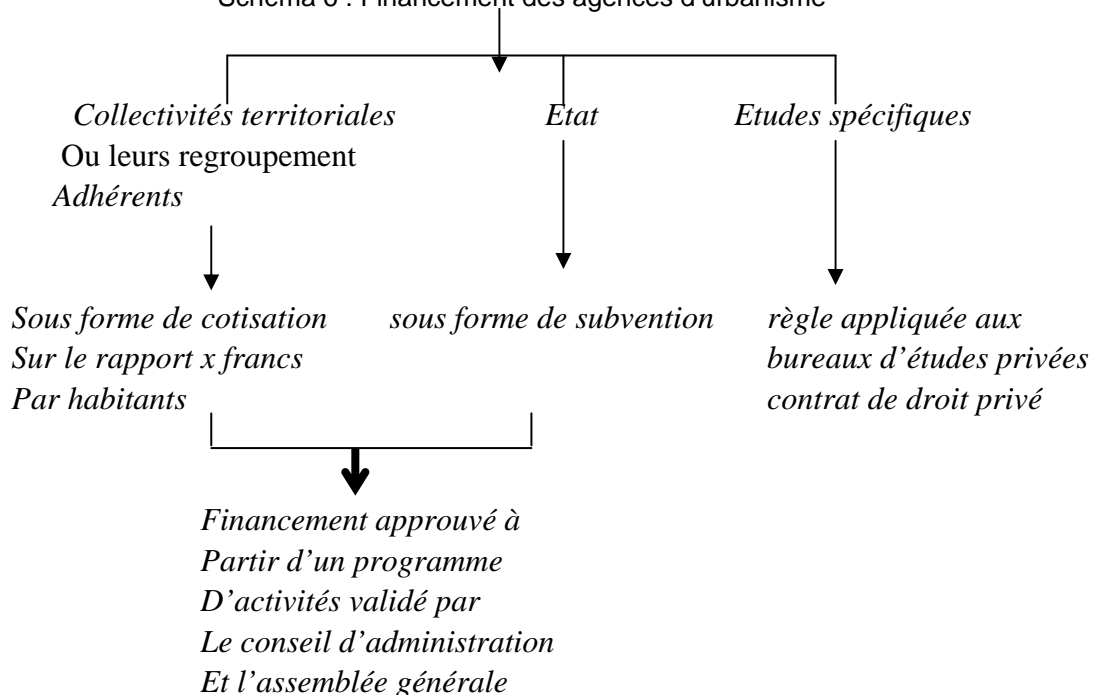
Schéma 5 : Les partenaires des agences d'urbanisme



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

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

Schéma 6 : Financement des agences d'urbanisme



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aujourd'hui, nous pouvons parler "d'agence managers de réseaux". Dans le contexte modifié par les nouvelles lois Chevènement, Voynet et SRU, le législateur a mis en place de nouveaux outils tels que le SCoT et le PLU. Ces nouveaux outils génèrent de nouveaux besoins sur le plan des ressources humaines<sup>190</sup>. Ces nouvelles mutations impliquent de

---

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



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

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

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

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

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

Pour l'essentiel, le statut du personnel, à l'exception de certains fonctionnaires détachés, relève d'un statut de droit privé. Pendant longtemps, le statut du personnel des agences d'urbanisme était calqué sur celui de la fonction publique territoriale. Aujourd'hui, il dépend pour certaines agences d'une convention d'entreprise (établi sur le modèle de la fonction publique et des différentes pratiques au sein des agences), pour d'autres, elles dépendent de la convention SYNTEC<sup>191</sup>.

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

---

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

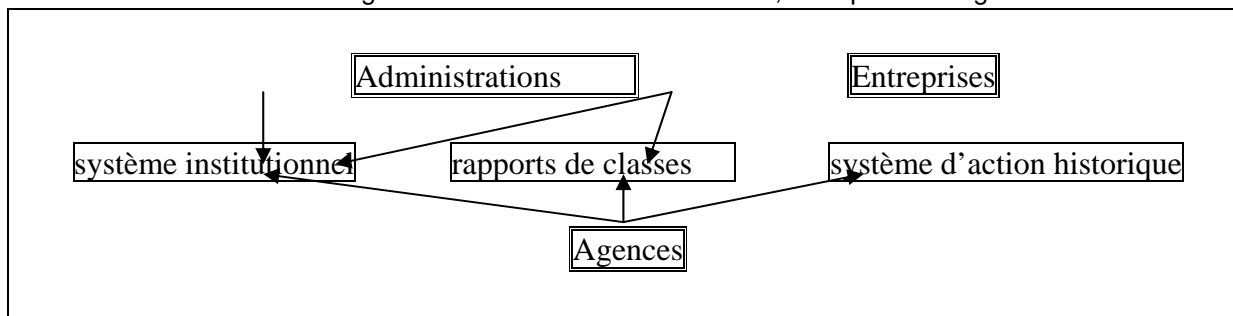
d'expérience professionnelle), technicien hautement spécialisé, technicien spécialisé et technicien qualifié<sup>192</sup>.

### I. 3- Une structure particulière

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

Selon A. Touraine<sup>193</sup>, les agences d'urbanisme sont des structures particulières qui se distinguent des administrations et des entreprises. L'auteur fait la distinction entre trois types d'organisation. La première est rattachée au système politique et ne participe pas aux rapports de classes et au système d'action historique. Il les nomme des « administrations ». La seconde se rattache aux rapports de classes, tout en étant des unités politiques, ce sont les « entreprises ». La troisième participe à la fois au système d'action historique, aux rapports de classes et au système politique, ce sont les « agences ».

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



A. Touraine reprend ces organismes au sens large de leur définition. Mais en reprenant ce modèle d'organisation et en l'appliquant plus particulièrement aux agences d'urbanisme, nous allons constater que cet organisme revêt un caractère particulier. Les agences d'urbanisme sont à la fois une organisation, un système institutionnel et un acteur dans les rapports de classes<sup>194</sup>. L'agence d'urbanisme est une organisation, puisqu'elles ont intégré certaines orientations en les transformant en valeurs de l'organisation. C'est-à-dire, qu'elles se sont professionnalisées, car elles appartiennent à un « corps » de métier, contrôlant leur recrutement, définissant des normes de conduites et exerçant une certaine juridiction sur ses membres<sup>195</sup>. Par exemple, la valeur de l'organisation peut être la mise en place des observatoires qui constitue une véritable vocation pour ces structures. Comme il sera recruté

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

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

<sup>194</sup> A. Touraine – « Production de la société » - page 93.

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

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

Les agences d'urbanisme sont acteurs dans les rapports de classes. Selon A. Touraine, l'agence est directement un acteur de classe agissant dans le cadre d'un système d'action historique. L'auteur fait référence aux valeurs et aux normes d'une agence, parce que selon lui, elle s'identifie au modèle culturel et à l'ensemble du système d'action historique<sup>196</sup>. Cette identification manifeste la nature de classe de l'agence. Cette classe est constituée par une partie de l'appareil dirigeant de la société, et grâce à son organisation, elle contrôle un type d'accumulation. Elle concentre, en son sein, un type de ressources de la société. Ce deuxième aspect du rapport avec les classes sociales peut parfaitement s'appliquer à la structure « agence d'urbanisme ». La nature de classe des agences d'urbanisme peut se démontrer notamment par la constitution de son conseil d'administration, composé de dirigeants politiques de parti différents. De plus, l'une des vocations de ces structures est de connaître parfaitement le territoire sur lequel elles interviennent. Par conséquent, depuis leur création, pour certaines en 1967, elles accumulent les données, les ressources propres à leur territoire d'intervention. Elles s'identifient donc bien à un modèle culturel qui est insufflé par l'histoire de leur territoire d'action et les classes dirigeantes de ce territoire.

Le troisième aspect principal des agences définit par A. Touraine<sup>197</sup> est que leur système organisationnel est plus fortement intégré que celui des entreprises ou des administrations. La mise en relation par une agence des objectifs et des techniques est complète, permettant de les décrire comme une organisation et comme une association volontaire. Les agences d'urbanisme constituent leurs équipes en fonction des besoins, émanant de leur territoire d'intervention. C'est bien une organisation puisque la structure possède un système organisationnel : conseil d'administration, directeur, chargés d'études, etc. Et une association volontaire puisque leurs objectifs ne sont subordonnés à aucune instance supérieure. L'intervention de l'Etat n'est pas dirigiste au sein de ces structures. Son influence porte sur les orientations en matière d'aménagement du territoire au niveau national. Selon A. Touraine, l'intégration signifie que normes et échanges ne sont que des médiations entre objectifs et techniques, entre la créativité et l'équilibre. En effet, les agences d'urbanisme sont des lieux favorisant la rencontre de dirigeants politiques et de techniciens. Les agences d'urbanisme correspondent à deux types d'organisation extrêmement opposées : une organisation où chaque niveau devient indépendant des autres et celui où ils sont confondus. Par exemple, les décisions et les objectifs de travail des agences d'urbanisme sont pris par un niveau organisationnel totalement indépendant, le conseil d'administration. Il est constitué d'élus locaux et le directeur seulement participe à l'établissement du programme de travail annuel de l'agence. Le personnel de l'agence n'intervient aucunement dans la décision finale des orientations prises. Même si, il participe à l'élaboration des propositions faites lors de cette réunion. Par contre, la réalisation et la défense de ce projet supposent que chaque échelon soit confondu. C'est-à-dire que le projet doit être porté par l'ensemble des instances de la structure et disposer d'un soutien politique fort.

Par ces trois aspects, les agences d'urbanisme forment une organisation complète, d'après l'approche d'Alain Touraine. D'ailleurs, il précise que les organisations de connaissance<sup>198</sup>

---

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

<sup>197</sup> A. Touraine – « Production de la société » - page 309.

<sup>198</sup> A. Touraine – « Production de la société » - page 314.

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

Tableau 8 : Résumé de l'ensemble de ces transformations

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

#### **I. 4- Un acteur incontournable**

Les agences d'urbanisme accompagnent depuis une quarantaine d'années le développement des agglomérations françaises. Créées pour encadrer la planification, ces structures poursuivent leur développement, au regard du nombre d'agences formées depuis 1967. Puisque quarante-trois agences existent aujourd'hui contre vingt-quatre en 1970 et quatorze projets d'agences sont actuellement à l'étude. De plus, la nouvelle législation et notamment la loi « Gayssot » redéfinissent les missions des agences d'urbanisme, leur donne une légitimité juridique en les inscrivant dans le code de l'urbanisme au travers de l'article L.121-3 et offre une possibilité aux agences de passer d'un statut d'association de type loi de 1901 à un statut de GIP<sup>199</sup>.

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

<sup>199</sup> GIP = Groupement d'Intérêt Public.

l'objectif est de mettre en avant les problèmes de la ville qui sont souvent liés à la politique. Cette rencontre nationale porte sur un thème d'actualité, et constitue le rendez-vous des responsables politiques, des services de l'Etat et des professionnels de l'urbanisme. La FNAU participe également à l'élaboration de certaines lois, mais elle n'est pas dépendante de la législation<sup>200</sup>. Le réseau technique des agences rassemble 1 300 professionnels de l'urbanisme. La FNAU offre à ces agents un espace de rencontre et de capitalisation de la connaissance en matière d'urbanisme.

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

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

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

---

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

## **II. Détermination d'un panel d'observation**

Cette partie a pour principale objectif de déterminer un panel d'agences d'urbanisme cohérent à observer. Cette élaboration conjugue trois approches, une correspondante à une typologie d'agences émanant d'entretiens, une seconde relevant d'un traitement de données et, la dernière va croiser ses deux méthodes. La première approche s'appuie sur deux entretiens menés avec le directeur de l'agence d'urbanisme de Tours, Monsieur Bonacorsi, et Monsieur Belliot, délégué général de la FNAU. De ces premiers contacts va émerger une première typologie d'agence en trois classes : petites, moyennes et grandes agences. La seconde approche va également s'appuyer sur une classification des agences d'urbanisme en trois catégories (petite - moyenne - grande) relevant de données quantitatives. Les grandeurs numériques retenues pour mener cette classification sont directement liés à la structure agence, avec le personnel, le budget, les subventions, la population des collectivités adhérentes à ces structures et à une structure intercommunale. Le choix de ces indicateurs découle en partie des diverses remarques émanant de nos entretiens préalables<sup>201</sup>.

### **II. 1- Les entretiens, premier panel**

Ces premiers résultats émanent directement des entretiens menés. La première rencontre avec Monsieur Bonacorsi a soulevé un certain nombre de remarques, notamment dans notre tentative de classement des agences d'urbanisme. Ce directeur d'agence nous a proposé une première classification en trois types d'agence.

Tout d'abord les grandes agences avec celle de Lyon. C'est une structure disposant d'une histoire et d'un territoire riche. Elle correspond à une région urbaine. Cette agence est l'une des premières à relancer la planification, et dans les années quatre-vingt à opter pour une réflexion à l'échelle internationale, plaçant la ville de Lyon sous le statut de "ville internationale". De plus, pendant cette même période, le partenariat avec la Société d'Équipement de la Région Lyonnaise (SERL) a été très développé, favorisant un travail efficace qui s'inscrit dans une conception de développement durable. L'histoire de l'agence est mouvementée et riche, elle eut pendant vingt-six ans Monsieur G. Blanc comme directeur, qui a été remplacé suite à un changement de municipalité. L'agence de Lille a été également proposée dans cette catégorie pour diverses raisons. Elle a été créée en 1970, puis elle a disparu pour être recréée dans les années 1990, par Monsieur P. Mauroy maire de Lille et sous la direction de Monsieur F. Ampe, aujourd'hui conseillé à la DATAR.

La seconde catégorie correspond aux agences dites moyennes. Quatre agences d'urbanisme ont été proposées, l'agence de Bordeaux, de Nantes, de Rennes et de Tours. Cette dernière était à l'origine un atelier, créé par Monsieur J. Royer, maire de la ville de Tours et sous la direction de Monsieur Drouin, pendant trente-cinq ans.

Et enfin, la troisième catégorie correspond à celles que nous pouvons qualifier de petites agences. Il a été proposé l'agence de Clermont-Ferrand, car l'intérêt est sa taille et sa création récente. De plus, cette structure est en plein essor et ne produit pas de documents de planification de type POS. Ensuite, l'agence d'Aix-en-Provence qui correspond à un

---

<sup>201</sup> En ce qui concerne le personnel, la politique actuelle liée à la création ou au développement des agences vise plutôt à constituer des petites équipes et non pas de grandes, considérant que les activités qui caractérisent ces organisations ne sont pas tant des activités de gestion que des activités d'aide au pilotage, au développement des réseaux de partenaires, etc.

organisme ancien, totalement structurée, et qui ne produit également pas de POS. Et enfin, une agence produisant des documents d'urbanisme, celle de Troyes qui permet d'observer une structure différente des deux autres propositions.

A partir de cette première proposition, venant d'un directeur qui a mené l'essentiel de sa carrière au sein de plusieurs agences (Lyon, Grenoble, Lille, Tours, ...) et qui par son expérience professionnel en connaît bien les caractéristiques, nous avons rencontré le délégué général de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, Monsieur Belliot. A la suite de notre entrevue, celui-ci a confirmé l'intérêt des agences précitées. Il a enrichi notre recherche en faisant état de la disparition de certaines structures et en nous facilitant l'accès à certaines agences. De plus, il nous a mis en garde sur l'étude de certaines structures, comme celles de Marseille ou de Paris, du fait de la taille ou de la complexité de ces agences.

Il ressort de ces deux entretiens que la classification proposée s'appuie principalement sur la taille de l'agence, définie par son personnel. Si ce seul critère est communément utilisé pour distinguer les petites, moyennes et grandes organisations, les petites, moyennes et grandes entreprises, il ne faut en rien le concevoir comme un critère dominant. En effet, la production d'une classification est à l'image des critères pris en compte pour caractériser une organisation. Et il y a donc possiblement autant de résultats qu'il y a de critères mobilisables. La notion de grandeur est liée à ce que l'on veut valoriser. Par exemple si l'on souhaite comparer les agences seulement au titre de leur activité en matière de prospective territoriale, une agence, petite au titre d'une classification par son personnel, pourrait être grande si elle ne mène que des travaux de prospective territoriale. Par exemple, l'agence de Clermont-Ferrand dispose d'une équipe de douze personnes, alors que l'agence de Tours dispose d'une équipe de vingt personnes. Avec un tel nombre de personnes, l'agence de Tours est en mesure de réaliser des documents de planification de type PLU, alors que l'agence de Clermont-Ferrand n'en produit pas.

Pour conclure, cette première approche nous a permis de définir un premier panel à observer. Mais un certain nombre d'interrogations ont été soulevées et nécessitent d'aborder ce panel et sa classification au travers d'une analyse devant s'appuyer sur plusieurs indicateurs, et non pas uniquement sur son seul personnel.

## **II.2- traitement des données**

L'analyse de ces indicateurs va en partie s'appuyer sur les statistiques descriptives. Dans un premier temps sera observée la répartition des agences d'urbanisme en fonction de chacun de ces indicateurs. Puis, nous tenterons d'établir une typologie en trois classes (petite – moyenne – grande) par le croisement de ces indicateurs.

### **II.2- 1- Personnel des agences d'urbanisme**

Le premier indicateur porte sur l'effectif des agences d'urbanisme. Ces données ont été mises à jour et obtenues auprès de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme en 2003.

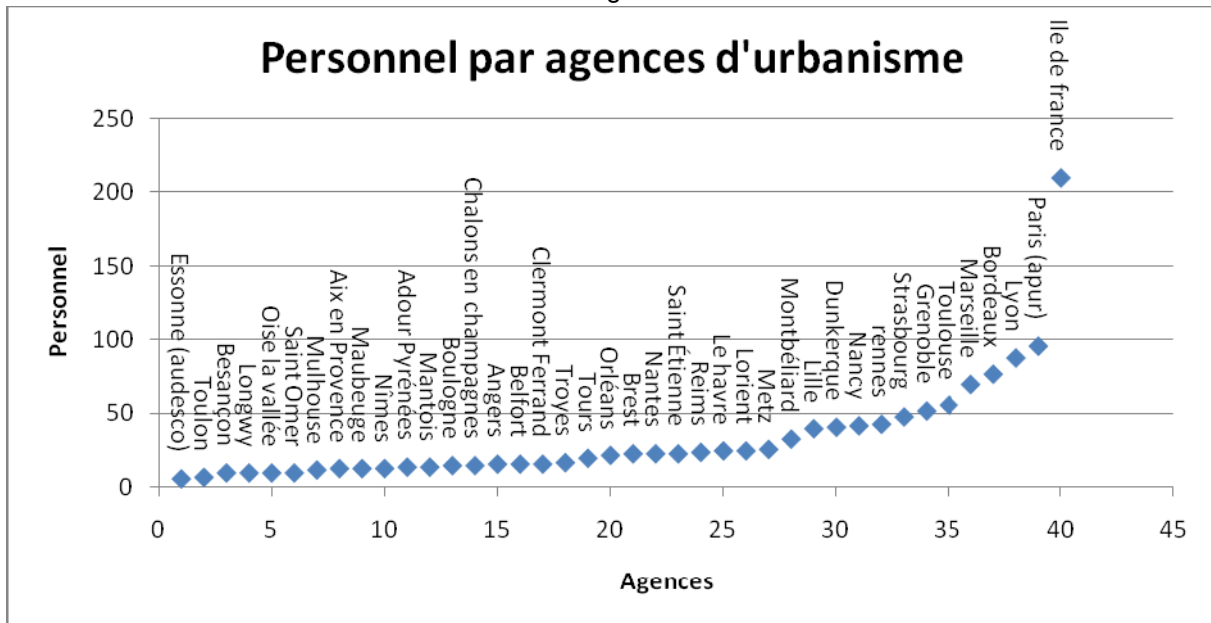
Tableau 9 : Personnel des agences d'urbanisme en 2003

agence xi	personnel n
Essonne (aulesco)	6
Toulon	7
Besançon	10
Longwy	10
Oise la vallée	10
Saint Omer	10
Mulhouse	12
Aix en Provence	13
Maubeuge	13
Nîmes	13
Adour Pyrénées	14
Mantois	14
Boulogne	15
Chalons en champagnes	15
Angers	16
Belfort	16
Clermont Ferrand	16
Troyes	17
Tours	20
Orléans	22
Brest	23
Nantes	23
Saint Étienne	23
Reims	24
Le havre	25
Lorient	25
Metz	26
Montbéliard	33
Lille	40
Dunkerque	41
Nancy	42
Rennes	43



Strasbourg	48
Grenoble	52
Toulouse	56
Marseille	70
Bordeaux	77
Lyon	88
Paris (apur)	96
Ile de France	210

Schéma 8 : Personnel des agences d'urbanisme en 2003



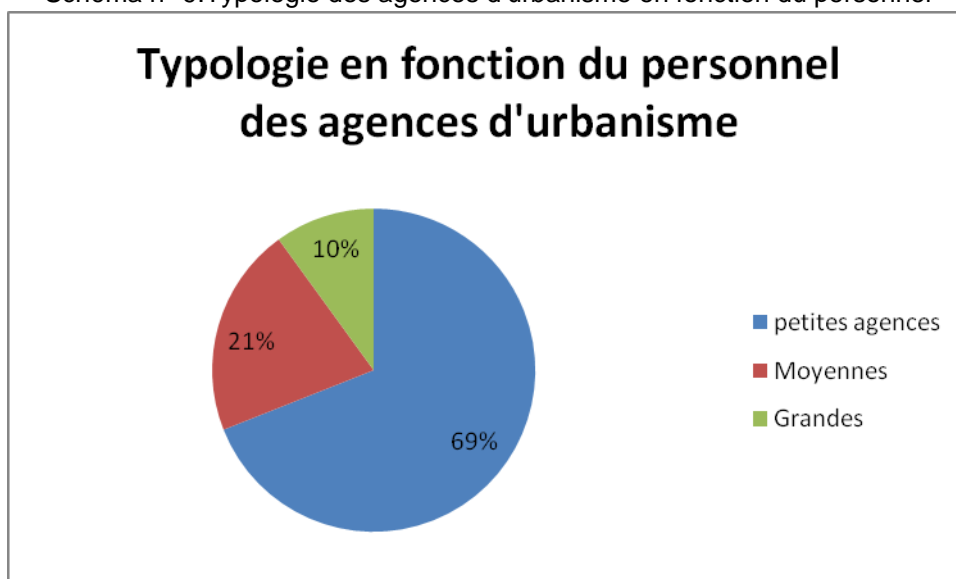
Comme l'indique ce graphique présentant le personnel des agences, classé de façon croissante, seule l'agence de l'Ile de France apparaît comme singulière avec un effectif très largement supérieure aux autres agences. Comme le confirment les indicateurs ci après présentés, cette agence constitue à elle seule une catégorie particulière, prise en tant que telle. Les traitements suivants portent sur l'ensemble des autres agences qui seront classées en trois catégories, l'ensemble constituant avec l'agence de l'Ile de France<sup>202</sup> quatre catégories.

En partant donc du principe d'une classification des agences d'urbanisme (sans celle de l'île de France) en trois catégories, et en appliquant la méthode de classe de même amplitude, nous obtenons la distribution suivante :

Tableau 10 : Classification de même amplitude du personnel des agences d'urbanisme

	classes	effectifs	fréquences en %	fréquences cumulées
petites agences	[6-32[	27	69%	69%
Moyennes	[33-64[	8	21%	9%
Grandes	[65-210]	4	10%	100%
Total		39	100%	

Schéma n° 9: Typologie des agences d'urbanisme en fonction du personnel



En respectant l'amplitude de classe, 69% des agences d'urbanisme sont considérées comme de petites structures, 21% sont dans la classe des agences moyennes et seulement 10%

<sup>202</sup> Ce graphique montre une discontinuité forte entre le nombre de personnes de l'agence de l'Ile de France et ceux de toutes les autres agences. Ce saut reflète celui qui existe entre les deux premiers niveaux des métropoles françaises. Le premier contient seulement l'Ile de France, une métropole de niveau mondial comme Londres. Le second correspond aux métropoles d'équilibre établies au cours des années soixante, comme Lille, Lyon, Strasbourg, etc. Il manque en France un niveau intermédiaire, correspondant aux agglomérations de quelques millions d'habitants. Les données sur l'agence de l'Ile de France la place seule dans une catégorie particulière, celle que nous qualifierons de très grande agence.

appartiennent aux grandes agences (avec une seule dans la catégorie des très grandes agences).

Cette distribution révèle une prédominance d'agences d'urbanisme disposant, au regard de ce critère, d'une petite équipe. Soit 69% des agences disposent d'une équipe de moins de 33 personnes. 21% des agences disposent d'une équipe de moins de 64 personnes et 10% des agences d'une équipe composée de plus de 65 personnes.

Plus de 27 agences sont considérées comme de petite structure au regard de leur personnel (cf. schéma n°8). Nous constatons un cas particulier celui de l'agence d'urbanisme d'Ile de France, constituant l'une des plus grandes agences du réseau.

En conclusion, nous constatons que la proportion des petites agences est prépondérante, et que le nombre de grandes agences est plus faible que celui des agences moyennes. Les écarts de personnel sont importants entre les petites et les grandes agences. Ce constat peut résulter, en partie, d'une nécessité du territoire et de l'importance portée aux études urbaines. La logique est que les agences d'urbanisme de Lyon ou d'Ile de France disposent d'un personnel en conséquence, notamment au regard du territoire sur lesquelles elles évoluent et de leur complexité en matière d'aménagement. La comparaison avec l'agence de l'Essonne, qualifiée comme la plus petite structure est composée d'une équipe de six personnes, et celle d'Île de France démontre parfaitement que ces équipes sont constituées en fonction d'un besoin du territoire et de l'intensité de l'activité urbaine.

Par conséquent, la présence de petites structures en grand nombre n'est pas vraiment surprenante, puisque c'est une volonté ouvertement affichée aujourd'hui. Une agence d'urbanisme composée d'une petite équipe n'est pas sans intérêt car elle permet d'éviter les lourdeurs administratives, rendant la structure plus malléable et plus facilement adaptable. Ces petites structures ont probablement permis aux agences de s'adapter aux mouvances politiques, ainsi qu'aux besoins du territoire.

### **II.2- 2- Population des collectivités adhérentes**

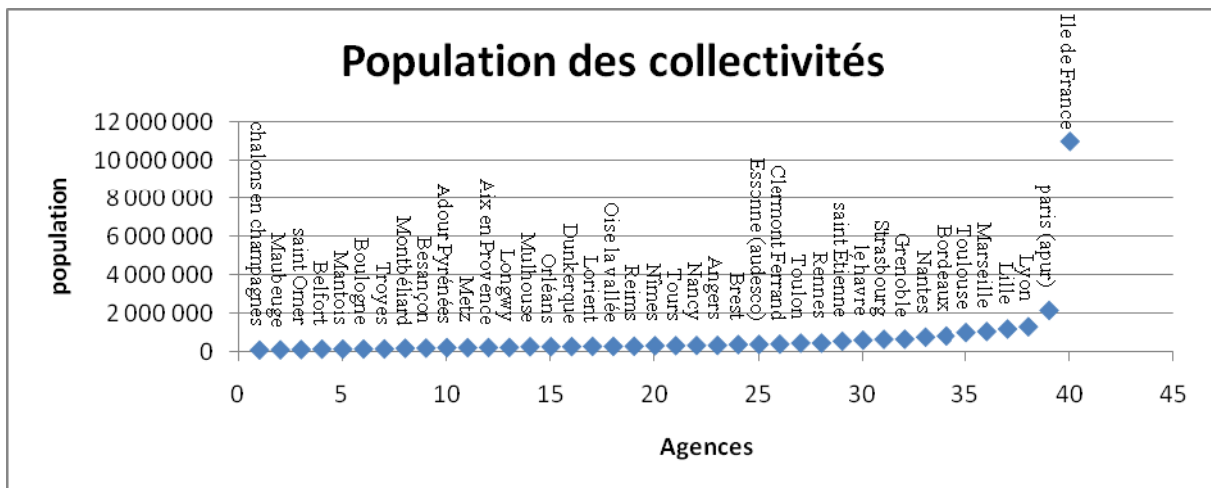
Le second indicateur prend en considération la population des collectivités adhérentes des agences d'urbanisme. Cette donnée fut extraite du recensement de l'INSEE de 1999.

Tableau 11 : Population des collectivités adhérentes en 1999 (Source FNAU)

agence xi	population des collectivités
chalons en champagnes	89 622
Maubeuge	101 989
saint Omer	117 043
Belfort	137 408
Mantois	138 198
Boulogne	143 316
Troyes	146 417
Montbéliard	180 000

Besançon	189 860
Adour Pyrénées	214 000
Metz	214 000
Aix en Provence	220 000
Longwy	224 414
Mulhouse	260 925
Orléans	266 000
Dunkerque	272 000
Lorient	280 000
Oise la vallée	280 914
Reims	288 000
Nîmes	316 388
Tours	319 000
Nancy	328 000
Angers	332 000
Brest	375 000
Essonne (aulesco)	380 881
Clermont Ferrand	398 000
Toulon	450 000
Rennes	452 187
saint Étienne	548 533
le havre	600 000
Strasbourg	647 000
Grenoble	656 000
Nantes	760 000
Bordeaux	819 846
Toulouse	1 000 000
Marseille	1 054 828
Lille	1 182 000
Lyon	1 298 717
paris (apur)	2 147 857
Ile de France	11 000 000

Schéma 10 : Population des collectivités adhérentes en 1999

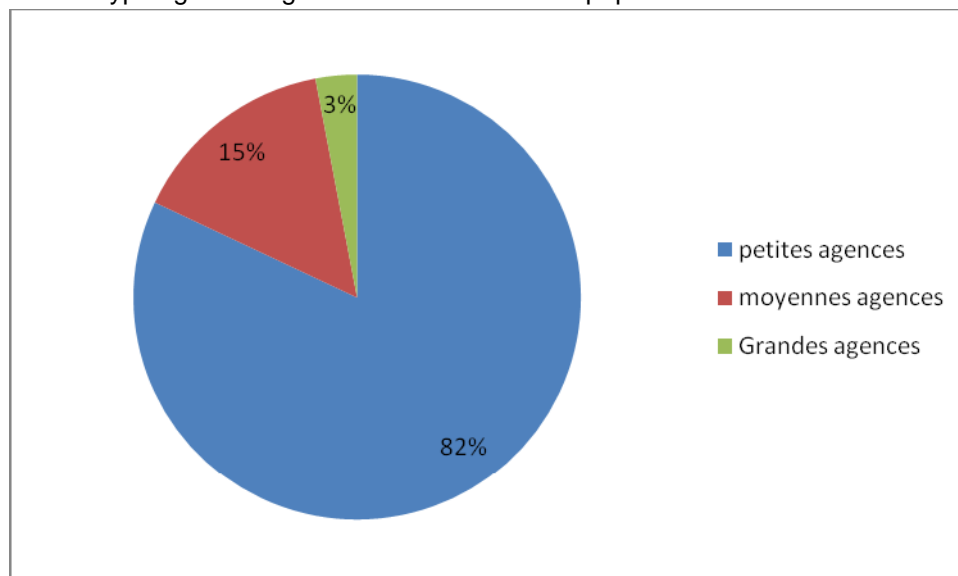


En classant cette distribution, toujours en trois catégories, selon une même amplitude de classe, nous obtenons :

Tableau 12 : Classification de la population des collectivités adhérentes de même amplitude

	classes	Nombre d'agences	fréquences en %
petites agences	[89 622 – 715 952[	32	82%
Moyennes	[715 952 – 1 431 904[	6	15%
Grandes	[1 431 904 – 2 147 857]	1	3%
Total		39	100%

Schéma 11 : Typologie des agences en fonction de la population des collectivités adhérentes



Cette répartition donne 82% des agences d'urbanisme comme de petites agences, et 3% des agences sont de grandes agences. 15% d'agences se trouvent dans la catégorie des agences dites moyennes. Trente-deux agences d'urbanisme interviennent sur un territoire dont la population est comprise entre 89 622 à 715 952 habitants. Une seule agence intervient sur un territoire disposant d'une population de 2 147 857. Comme précédemment, l'agence d'Ile de France a été exclue car sa population est de 11 000 000 habitants, ce qui aurait créé un écart de classe trop important.

En conclusion, la population sur laquelle interviennent les agences d'urbanisme reste importante. Nous avons une prépondérance de petites agences qui représentent plus de quatre-vingt pourcent du total des agences d'urbanisme.

### **II.2-3- Budget des agences d'urbanisme**

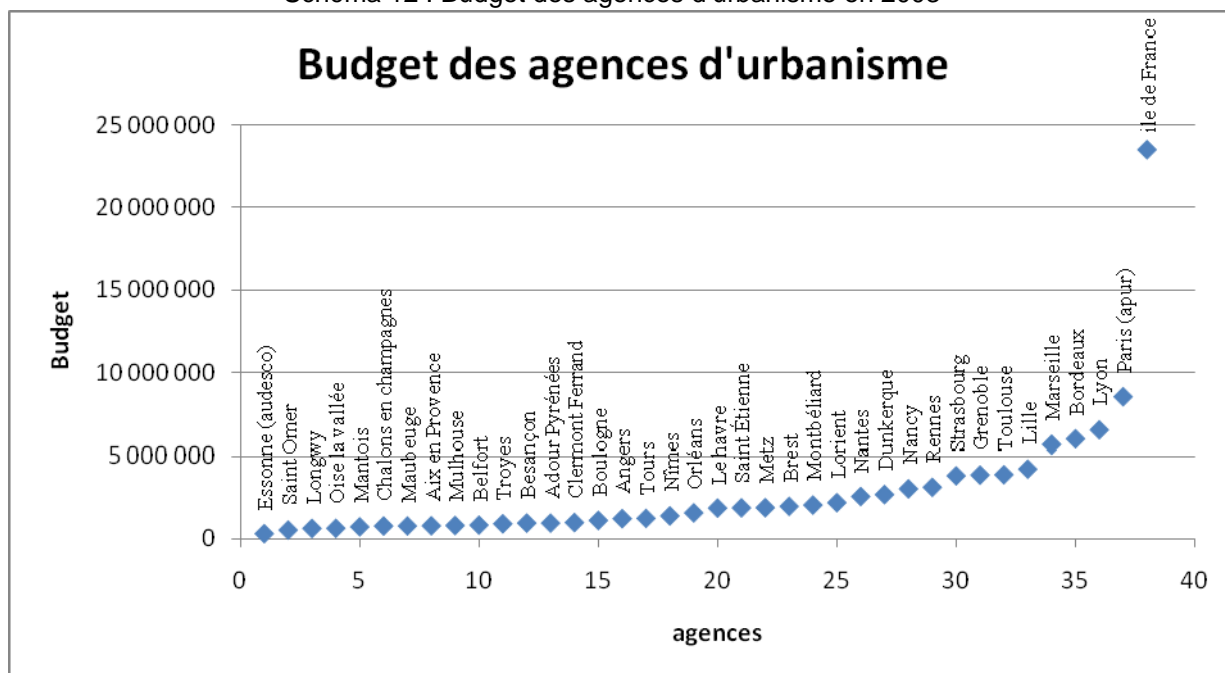
Le troisième indicateur concerne le budget des agences d'urbanisme. Ces données sont extraites d'un document provenant de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme et correspondant au budget 2003 de ces structures.

Tableau 13 : Budget des agences d'urbanisme en 2003

agence xi	BUDGET
Essonne (audesco)	335 000
Saint Omer	550 000
Longwy	653 867
Oise la vallée	658 580
Mantois	748 649
Chalons en champagnes	800 000

Maubeuge	800 000
Aix en Provence	813 046
Mulhouse	830 000
Belfort	851 000
Troyes	930 000
Besançon	975 444
Adour Pyrénées	976 000
Clermont Ferrand	1 011 161
Boulogne	1 134 071
Angers	1 241 000
Tours	1 261 000
Nîmes	1 413 831
Orléans	1 596 860
Le havre	1 881 000
Saint Étienne	1 901 000
Metz	1 906 496
Brest	1 988 500
Montbéliard	2 066 952
Lorient	2 210 000
Nantes	2 585 756
Dunkerque	2 704 066
Nancy	3 050 000
Rennes	3 144 000
Strasbourg	3 834 000
Grenoble	3 877 600
Toulouse	3 901 226
Lille	4 240 000
Marseille	5 683 200
Bordeaux	6 012 786
Lyon	6 558 153
Paris (apur)	8 556 637
ile de France	23527000

Schéma 12 : Budget des agences d'urbanisme en 2003



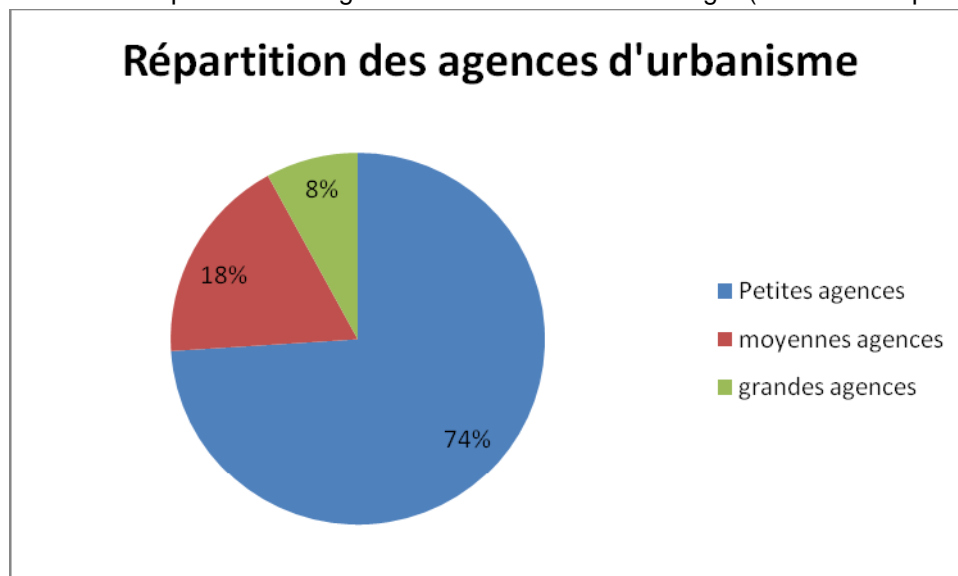
Comme précédemment, la première démarche a été de classer cet indicateur selon une classification en trois catégories et de même amplitude. Nous obtenons :

Tableau 14: Classification des agences d'urbanisme en fonction de leur budget

	classes	Nombre d'agences	fréquences en %	fréquences cumulées
petites agences	[335 000 – 2 852 212[	29	74%	74%
moyennes agences	[2 852 212 – 5 704 424[	7	18%	92%
grandes agences	[5 704 424 – 8 556 637]	3	8%	100%
Total		39	100%	



Schéma 13 : Répartition des agences en fonction de leur budget (de même amplitude)



Cette répartition offre à nouveau un grand nombre d'agence dans la catégorie des petites agences. Puisque vingt-neuf agences disposent d'un budget de moins de 2 852 212frcs (cf. schéma 12). Sept agences moyennes disposent d'un budget de 5 704 424frcs. Et trois grandes agences ont un budget de plus de 6 000 000frcs.

Cette classification, comme avec les indicateurs précédents, montre un nombre important d'agences dans la catégorie des petites agences et nous avons extrait l'agence d'Ile de France la considérant comme une très grande agence.

Proportionnellement, cet indicateur définit environ soixante quatorze pourcent d'agences d'urbanisme correspondant à une petite agence, 18% des agences classées comme moyennes et 8% de grandes structures (cf. schéma 13).

De nouveau l'agence d'Île de France constitue un cas à part et l'AUDESCO a le budget et l'équipe la plus petite.

#### **II.2-4- Subvention de l'Etat**

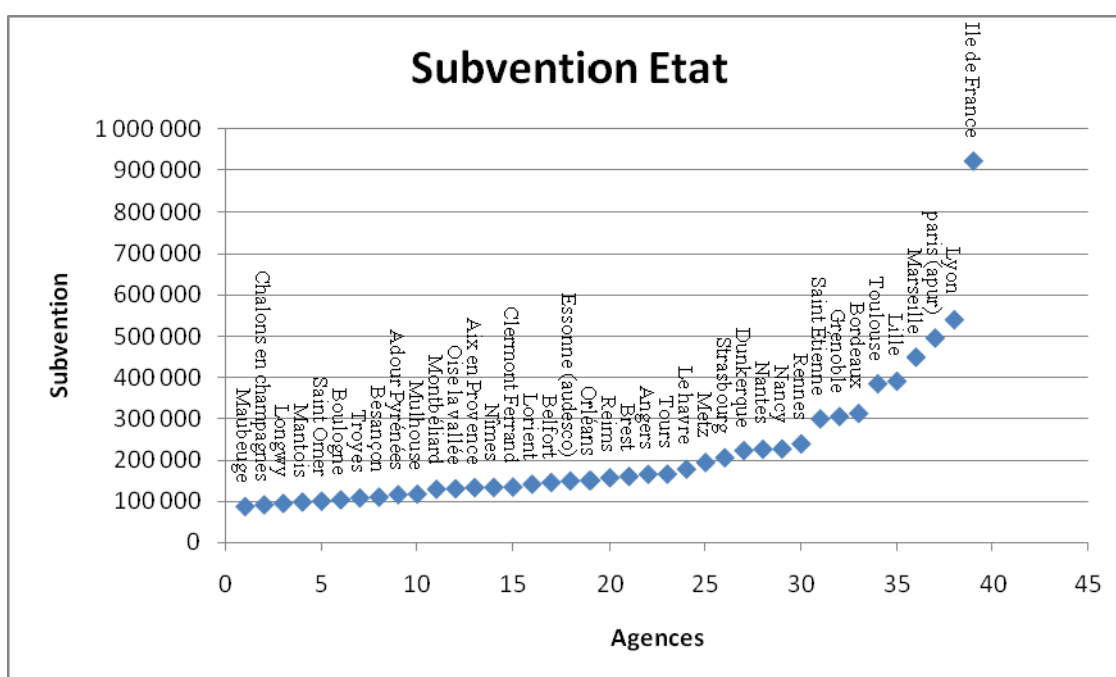
Le quatrième indicateur va s'intéresser aux subventions de l'Etat accordées aux agences d'urbanisme. Ces données sont extraites du document de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme datant de 2003.

Tableau 15 : Subvention de l'Etat en 2003

agence xi	subvention état (DGUHC+ autres)
Maubeuge	88 000
Chalons en champagnes	92 100
Longwy	95 600
Mantois	98 900
Saint Omer	101 056
Boulogne	104 107

Troyes	108 900
Besançon	111 000
Adour Pyrénées	116 700
Mulhouse	118 200
Montbéliard	130 000
Oise la vallée	131 100
Aix en Provence	133 900
Nîmes	134 500
Clermont Ferrand	135 200
Lorient	142 000
Belfort	146 235
Essonne (audesco)	150 000
Orléans	151 200
Reims	157 641
Brest	160 900
Angers	166 000
Tours	166 500
Le havre	178 400
Metz	194 588
Strasbourg	206 200
Dunkerque	223 500
Nantes	226 600
Nancy	227 500
Rennes	239 800
Saint Étienne	299 996
Grenoble	305 900
Bordeaux	313 200
Toulouse	385 200
Lille	391 200
Marseille	449 300
paris (apur)	495 600
Lyon	539 817
Ile de France	920 562

Schéma 14 : Subvention de l'Etat en 2003

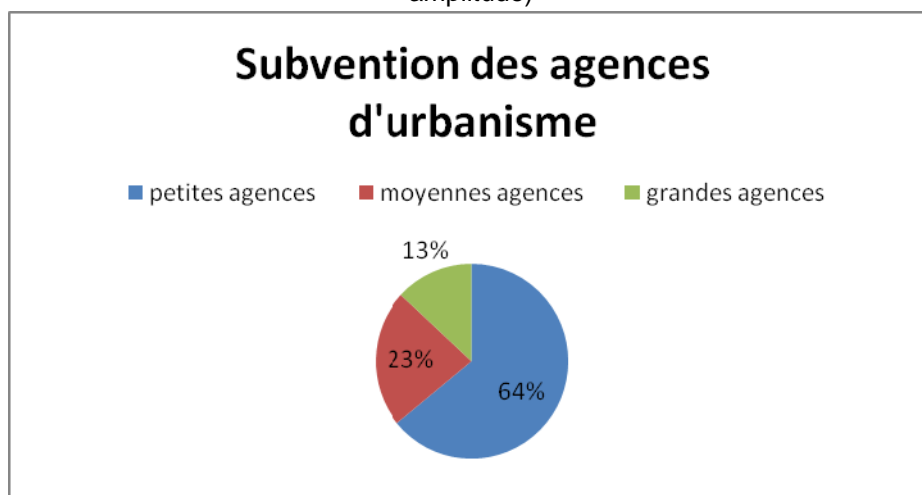


Cet indicateur fut classé en trois classes de même amplitude, et nous obtenons :

Tableau 16 : Répartition des subventions des agences d'urbanisme

	Classes	Nombre d'agences	fréquences en %	fréquences cumulées
petites agences	[88 000 – 179 939[	25	64%	64%
moyennes agences	[179 939 – 359 878[	9	23%	87%
grandes agences	[359 878 – 539 817]	5	13%	100%
total		39	100%	

Schéma 15 : Répartition des subventions par agences d'urbanisme ((classification de même amplitude)



Nous observons que 64% des agences d'urbanisme sont considérées comme de petites agences, et 23% comme des agences moyennes, et 13% comme de grandes agences. Cette distribution montre que vingt-cinq agences ont une subvention de moins de 179 900 francs. Seulement neuf agences sont dans la catégorie des agences dites moyennes et ont une subvention de moins de 359 000 francs. Les cinq grandes agences disposent d'une subvention de plus de 359 000 francs (Cf. schéma 14), l'agence d'Île de France dispose d'une subvention de plus de 920 000 francs.

Une nouvelle fois, l'agence d'Île de France perçoit la subvention la plus importante. Nous pouvons relever que 64% des agences d'urbanisme touchent une subvention de l'Etat inférieure à 359 000 francs. Les agences de Lyon, de Marseille, de Lille, de Toulouse et de Paris peuvent être, au regard de cet indicateur, qualifiées de grandes agences, si l'on estime qu'une grande agence est celle qui reçoit une subvention importante de l'Etat.

#### **II.2-5- Communauté de communes et communauté d'agglomération**

Cet indicateur va permettre d'observer dans quelle aire l'agence d'urbanisme intervient. Ces données furent recueillies au sein de l'INSEE et date de 2002.

Tableau 17 L'existence d'un agence d'urbanisme dans les communautés de communes urbaines, d'agglomération et les syndicats d'agglomération nouvelle

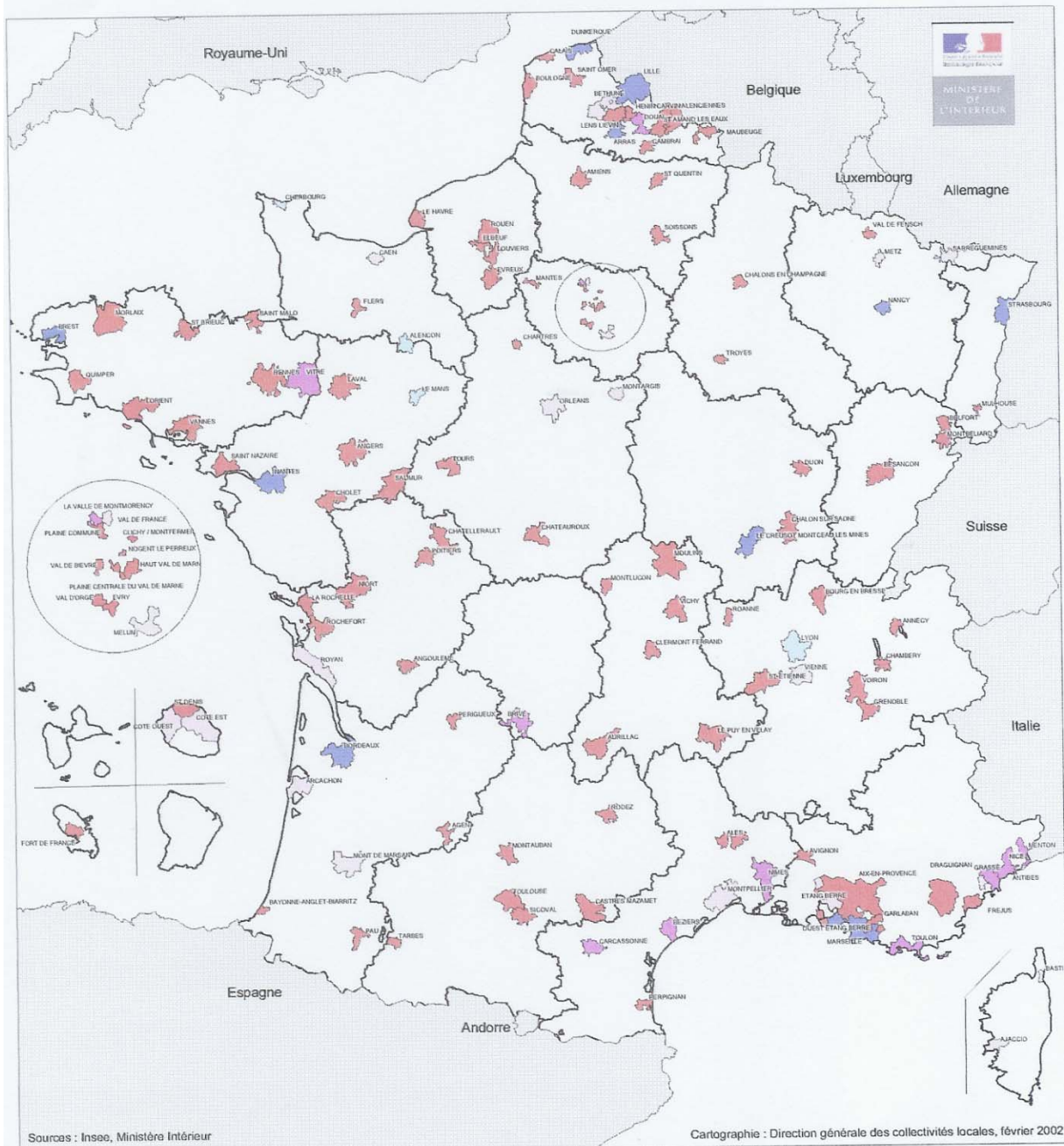
Tableau de synthèse - L'existence d'un agence d'urbanisme dans les communautés de communes urbaines, d'agglomération et les syndicats d'agglomération nouvelle

	ville possédant une agence d'urbanisme	syndicats d'agglomération nouvelle						communautés urbaines						communautés d'agglomération								
		2001			2002			2001			2002			2000			2001			2002		
		Nbr de communes	Pop totale	agence	Nbr de communes	Pop totale	agence	Nbr de communes	Pop totale	agence	Nbr de communes	Pop totale	agence	Nbr de communes	Pop totale	agence	Nbr de communes	Pop totale	agence	Nbr de communes	Pop totale	agence
1	Adour Pyrénées																					
2	Aix en Provence	3	78019	1 (Aix en Provence)	3	79193	1									34	338387	1	34	338387	1	
3	Angers															29	256131	1	29	256131	1	
4	APUR																					
5	Belfort												27	91771	1	27	91835	1	27	91835	1	
6	Besançon															57	176465	1	57	176465	1	
7	Bordeaux							27	671875	1	27	671875	1									
8	Boulogne sur mer												22	124719	1	22	124719	1	22	124719	1	
9	Brest							8	221600	1	8	221600	1									
10	Chalon en champagne												9	67047	1	9	67047	1	9	67047	1	
11	Clermont Ferrand												18	267987	1	18	267987	1	18	267987	1	
12	Dunkerque							18	212241	1	18	212241	1									
13	Grenoble												23	380645	1	23	380645	1	23	380645	1	
14	IAURIF																					
15	Le Havre															17	258514	1	17	258514	1	
16	Lille							85	1107044	1	20	264657	1									
17	Longwy																					
18	Lorient												18	184281	1	19	188280	1	19	188280	1	
19	Lyon							55	1186605	1	55	1186748	1									
20	Mantes la jolie												8	81055	1	8	81055	1	8	81055	1	
21	Marseille							18	991953	1	18	991953	1									
22	Maubeuge															22	104247	1	22	104247	1	
23	Metz																		10	180963	1	
24	Montbéliard												28	122167	1	28	122310	1	28	122310	1	

25	Mulhouse																	5	124498	1	5	124498	1
26	Nancy							20	264657	1	20	264657	1										
27	Nantes							21	562726	1	245	685	17	1									
28	Nîmes																				14	196289	1
29	Oise la Vallée																						
30	Orléans																				22	273781	1
31	Reims																						
32	Rennes														36	375569	1	36	377205	1	36	377205	1
33	Saint Etienne															34	359930	1	34	359930	1		
34	Saint Omer															19	67548	1	19	67548	1		
35	Strasbourg							27	456551	1	27	456551	1										
36	Toulouse															21	585402	1	21	585402	1		
37	Tours															14	265249	1	14	265249	1		
38	Troyes															11	125051	1	11	125051	1		
	<b>Total</b>	<b>Nbr d'agence 1</b>							<b>Nbr d'agence 9</b>							<b>Nbr d'agence 23</b>							

Carte 10 : Les communautés d'agglomération et de communautés urbaines au 1er janvier 2002

## Les communautés d'agglomération et les communautés urbaines au 1er janvier 2002



- CA existant au 01/01/2001
- CA créées en 2001 ex-nihilo
- CA créées en 2001 par transformation
- CU à TPU
- CU à fiscalité additionnelle

Si nous comparons le tableau précédent, nous obtenons :

Tableau 18 : synthèse des regroupements intercommunaux par agences

agences	Syndicat d'agglomération nouvelle		Communautés urbaines		Communautés d'agglomération		
	Nbr communes	Agences	Nbr comm	Agences	Nbr comm	agence	
2002							
Aix en Provence	3	1			34	1	
Angers					29	1	
Belfort					27	1	
Besançon					57	1	
Bordeaux			27	1			
Boulogne					22	1	
Brest			8	1			
Chalons en champagnes					9	1	
Clermont Ferrand					18	1	
Dunkerque			18	1			
Grenoble					23	1	
Le havre					17	1	
Lille			20	1			
Lorient					19	1	
Lyon			55	1			
Mantois					8	1	
Marseille			18	1			
Maubeuge					22	1	
Metz					10	1	
Montbéliard					28	1	
Mulhouse					5	1	
Nancy			20	1			
Nantes			24	1			
Nîmes					14	1	
Orléans					22	1	
Rennes					36	1	
saint Étienne					34	1	
saint Omer					19	1	
Strasbourg			27	1			
Toulouse					21	1	
Tours					14	1	
Troyes					11	1	
total	3	1	217	9	499	23	32
Essonne							



(auresco)	
Toulon	
Paris (apur)	
Reims	
Adour	
Pyrénées	
Longwy	
Oise la vallée	
île de France	

Tableau 19 : Classification des agences d'urbanisme disposant d'une structure d'intercommunale

Syndicat d'agglomération nouvelle	Communautés urbaines	Communautés d'agglomération
Aix en Provence	Bordeaux Brest Dunkerque Lille Lyon Marseille Nancy Nantes Strasbourg	Aix en Provence Angers Belfort Besançon Boulogne Chalon en champagne Clermont Ferrand Grenoble Le havre Lorient Marseille Maubeuge Metz Montbéliard Mulhouse Nîmes Orléans Rennes Saint Étienne Saint Omer Toulouse Tours
1	9	22

Cet indicateur sera observé sur trente et une agences d'urbanisme. Nous constatons que vingt-trois agences évoluent sur un territoire disposant d'une communauté d'agglomération, et neuf agences sur une communauté urbaine. L'agence d'Aix-en-Provence est la seule à disposer d'un syndicat d'agglomération nouvelle et d'une communauté d'agglomération. Cet indicateur a la particularité de définir, à peu près, le territoire d'intervention des agences d'urbanisme. Il permet de prendre conscience de la multitude d'acteurs auxquels les agences sont confrontées.

Si nous prenons des classes de même amplitude suivant notre répartition en trois catégories, nous obtenons :

Tableau 20 : Nombre de communes par agence

	Agences	Nb communes
2	Aix en Provence	34
3	Angers	29
4	Belfort	27
5	Besançon	57
6	Bordeaux	27
7	Boulogne	22
8	Brest	8
9	Chalons en champagnes	9
10	Clermont Ferrand	18
11	Dunkerque	18
13	Grenoble	23
14	Le havre	17
15	Lille	20
17	Lorient	19
18	Lyon	55
19	Mantois	8
20	Marseille	18
21	Maubeuge	22
22	Metz	10
23	Montbéliard	28
24	Mulhouse	5
25	Nancy	20
26	Nantes	24
27	Nîmes	14
29	Orléans	22
32	Rennes	36
33	Saint Étienne	34
34	Saint Omer	19

35	Strasbourg	27
37	Toulouse	21
38	Tours	14

Schéma n° 16 : nombre de communes par agence

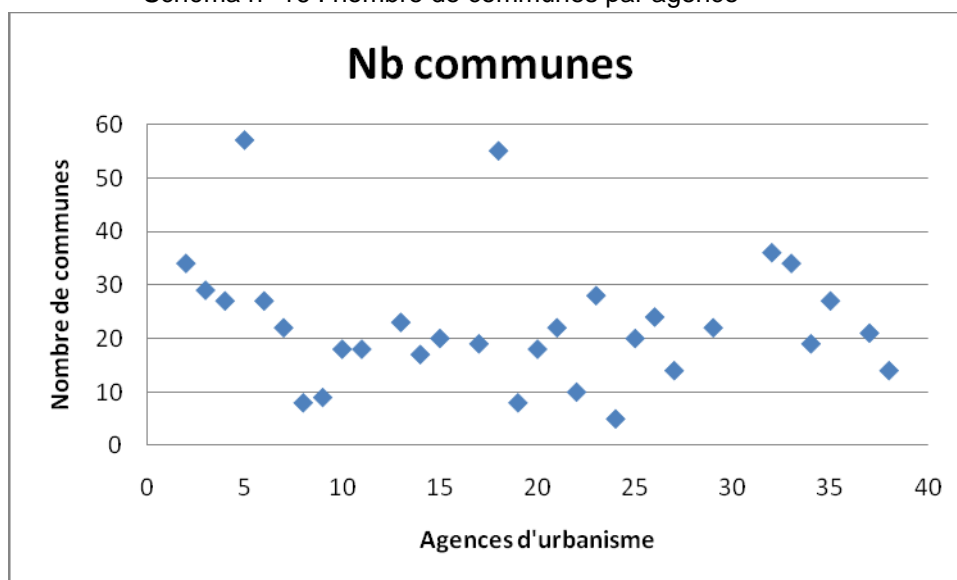
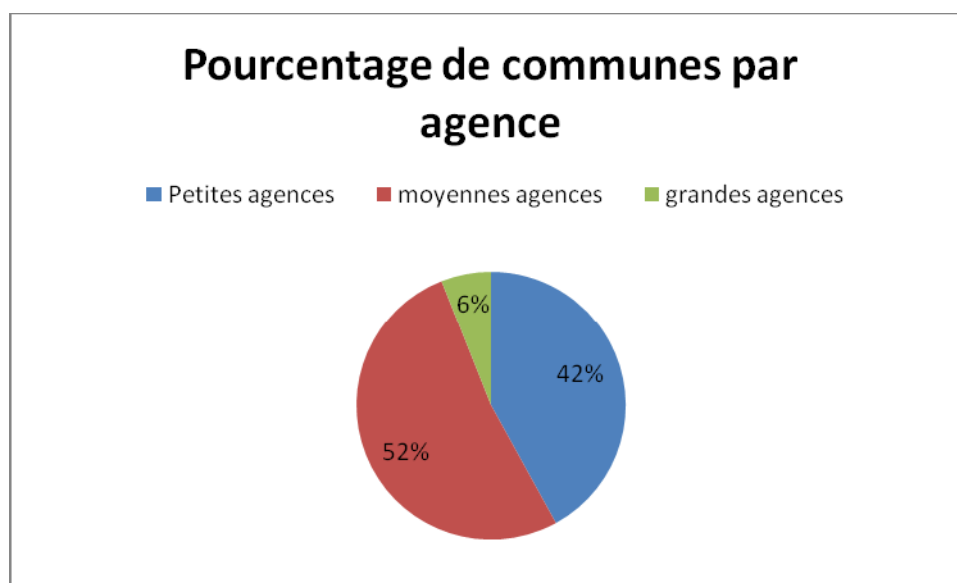


Tableau 21 : Nombre de communes par agence d'urbanisme

	Classes – nombre de communes	Nombre d'agences	fréquences
Petites agences	[5 – 19[	13	42%
Moyennes agences	[19 – 38[	16	52%
Grandes agences	[38 – 57]	2	6%
		31	100%

Schéma 17 : Répartition des communes par agence d'urbanisme



Cette répartition montre que treize agences travaillent avec moins de dix-neuf communes – Que seize agences travaillent avec moins de trente huit communes et que deux agences travaillent avec environ cinquante sept communes (Cf. schéma 17).

Cette répartition place pour la première fois une prépondérance des agences moyennes. Cet indicateur met en avant la multiplicité des acteurs avec lesquels les agences d'urbanisme doivent travailler et donne la mesure de l'implantation locale de ces structures. Cet indicateur est tout de même à prendre avec prudence. En effet, certaines agences d'urbanisme ne travaillent pas sur l'ensemble de ces communautés et parfois collaborent avec d'autres communes.

Cette première tentative d'élaboration d'une typologie en trois classes des agences d'urbanisme correspond peu aux discours des directeurs. Toutefois, elle fait émerger la primauté des petites agences, et la prédominance des quatre grandes structures celles de Marseille, de Lyon, de Paris (APUR) et celle d'Île de France.

### **II.3- Croisement des indicateurs**

Notre première tentative de classement des agences d'urbanisme n'a pas permis de se rapprocher de celui établi en collaboration avec les directeurs. Le croisement de ces indicateurs devrait permettre de clarifier cette typologie et de mieux déterminer les agences à observer, du moins situer les agences étudiées dans une catégorie. Deux méthodes ont été mises en œuvre. La première traite séparément chacun des indicateurs et définit la classe de l'agence par celle qui est la plus fréquemment observée et le croisement des données.

La seconde méthode revient à prendre l'ensemble des indicateurs par une analyse en composante principale.

**II.3- 1 Détermination de la classe par la fréquence**

**II.3- 1-a La fréquence**

Tableau 22 : Les données

agence xi	personnel n	population des collectivités	personnel/population*10000 0	pop/pers	BUDGET	personnel n	budget/personnel/10000 0	budget/pop	subvention état (DGUIHC+ autres)	sub/persv	subv/pop
Toulon	7	450000	1,56	64285,71429		7		0			0
Essonne (audesco)	6	380881	1,58	63480,16667	335000	6	0,558333333	0,744444444	150000	0,393823793	0,393823793
Nantes	23	760000	3,03	33043,47826	2585756	23	1,124241739	6,788881567	226600	0,298157895	0,298157895
Lille	40	1182000	3,38	29550	4240000	40	1,06	5,578947368	391200	0,330964467	0,330964467
Oise la vallée	10	280914	3,56	28091,4	658580	10	0,65858	0,557174281	131100	0,466690873	0,466690873
Clermont Ferrand	16	398000	4,02	24875	1011161	16	0,631975625	3,599539361	135200	0,339698492	0,339698492
Nîmes	13	316388	4,11	24337,53846	1413831	13	1,087562308	3,552339196	134500	0,42511094	0,42511094
Le havre	25	600000	4,17	24000	1881000	25	0,7524	5,945231804	178400	0,297333333	0,297333333
Saint Étienne	23	548533	4,19	23849,26087	1901000	23	0,826521739	3,168333333	299996	0,54690602	0,54690602
Longwy	10	224414	4,46	22441,4	653867	10	0,653867	1,192028556	95600	0,425998378	0,425998378
paris (apur)	96	2147857	4,47	22373,51042	8556637	96	0,891316354	38,12880212	495600	0,230741618	0,230741618
Mulhouse	12	260925	4,60	21743,75	830000	12	0,691666667	0,386431685	118200	0,453003737	0,453003737
Angers	16	332000	4,82	20750	1241000	16	0,775625	4,756155984	166000	0,5	0,5
Besançon	10	189860	5,27	18986	975444	10	0,975444	2,938084337	111000	0,584641315	0,584641315
Toulouse	56	1000000	5,60	17857,14286	3901226	56	0,6966475	20,54790899	385200	0,3852	0,3852
Aix en Provence	13	220000	5,91	16923,07692	813046	13	0,62542	0,813046	133900	0,608636364	0,608636364
Brest	23	375000	6,13	16304,34783	1988500	23	0,864565217	9,038636364	160900	0,429066667	0,429066667
Tours	20	319000	6,27	15950	1261000	20	0,6305	3,362666667	166500	0,521943574	0,521943574
Adour Pyrénées	14	214000	6,54	15285,71429	976000	14	0,697142857	3,059561129	116700	0,545327103	0,545327103
Marseille	70	1054828	6,64	15068,97143	5683200	70	0,811885714	26,55700935	449300	0,425946221	0,425946221
Lyon	88	1298717	6,78	14758,14773	6558153	88	0,745244659	6,217272389	539817	0,415654065	0,415654065
Strasbourg	48	647000	7,42	13479,16667	3834000	48	0,79875	2,952144309	206200	0,3187017	0,3187017
Grenoble	52	656000	7,93	12615,38462	3877600	52	0,745692308	5,993199382	305900	0,466310976	0,466310976
Orléans	22	266000	8,27	12090,90909	1596860	22	0,725845455	2,434237805	151200	0,568421053	0,568421053
Reims	24	288000	8,33	12000	1413831	24	0,58909625	5,315154135	157641	0,547364583	0,547364583
Saint Omer	10	117043	8,54	11704,3	550000	10	0,55	1,909722222	101056	0,863409174	0,863409174
Lorient	25	280000	8,93	11200	2210000	25	0,884	18,88194937	142000	0,507142857	0,507142857

Bordeaux	77	819846	9,39	10647,35065	6012786	77	0,780881299	21,47423571	313200	0,382022965	0,382022965
rennes	43	452187	9,51	10515,97674	3144000	43	0,731162791	3,834866548	239800	0,530311575	0,530311575
Mantois	14	138198	10,13	9871,285714	748649	14	0,534749286	1,65561814	98900	0,715639879	0,715639879
Boulogne	15	143316	10,47	9554,4	1134071	15	0,756047333	8,206131782	104107	0,726415753	0,726415753
Troyes	17	146417	11,61	8612,764706	930000	17	0,547058824	6,489156828	108900	0,743766093	0,743766093
Belfort	16	137408	11,64	8588	851000	16	0,531875	5,81216662	146235	1,064239346	1,064239346
Metz	26	214000	12,15	8230,769231	1906496	26	0,733267692	13,8747089	194588	0,90928972	0,90928972
Maubeuge	13	101989	12,75	7845,307692	800000	13	0,615384615	3,738317757	88000	0,862838149	0,862838149
Nancy	42	328000	12,80	7809,52381	3050000	42	0,726190476	29,90518585	227500	0,693597561	0,693597561
Dunkerque	41	272000	15,07	6634,146341	2704066	41	0,659528293	8,244103659	223500	0,821691176	0,821691176
Chalons en champagnes	15	89622	16,74	5974,8	800000	15	0,533333333	2,941176471	92100	1,027649461	1,027649461
Montbéliard	33	180000	18,33	5454,545455	2066952	33	0,626349091	23,06299792	130000	0,722222222	0,722222222

Schéma 18 : Rapport du personnel sur la population

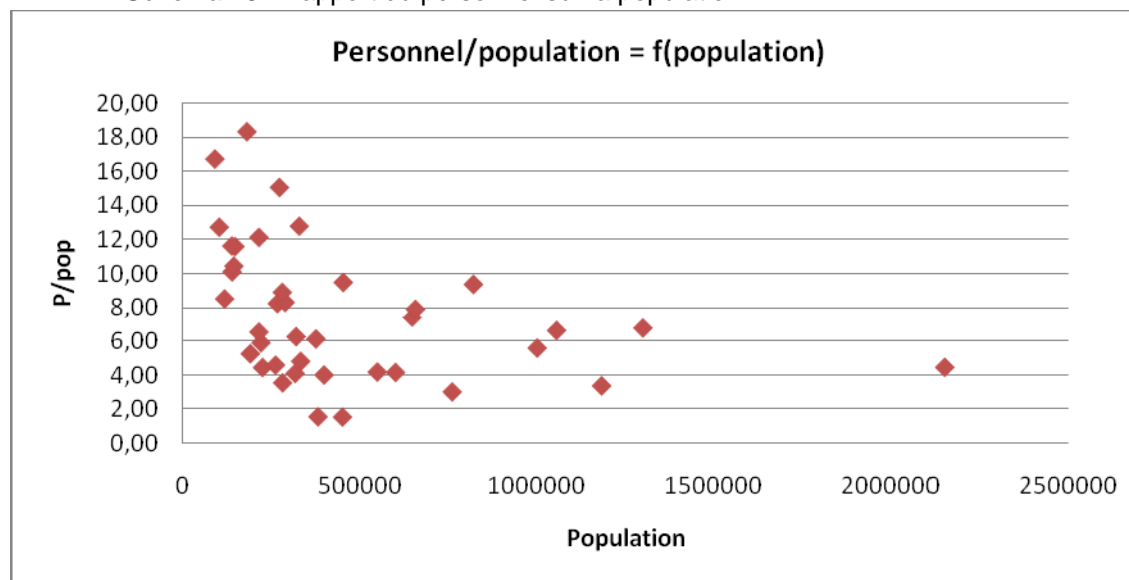
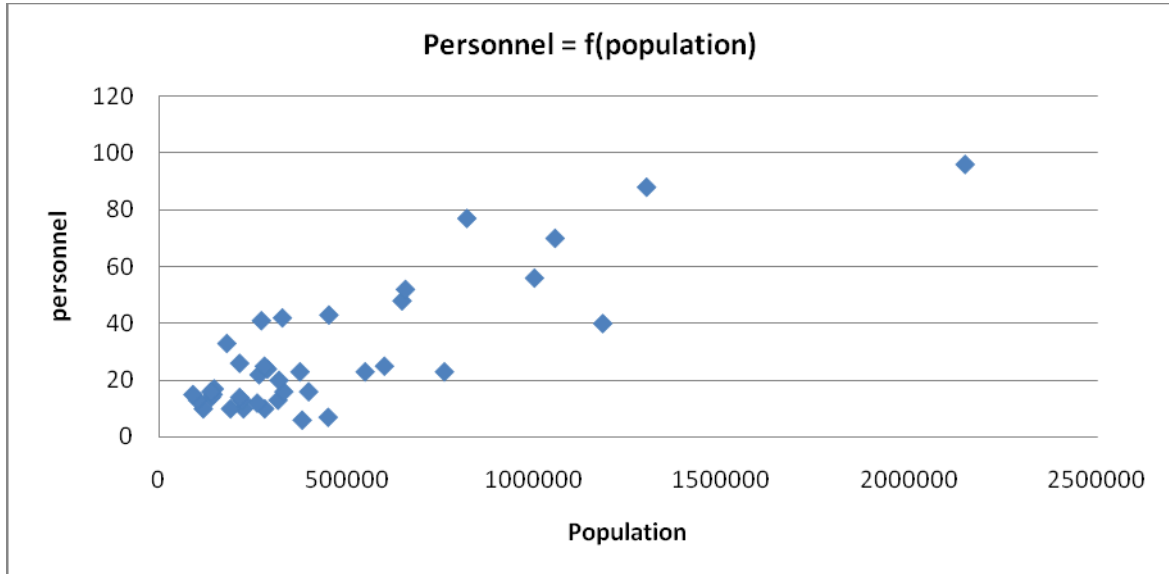
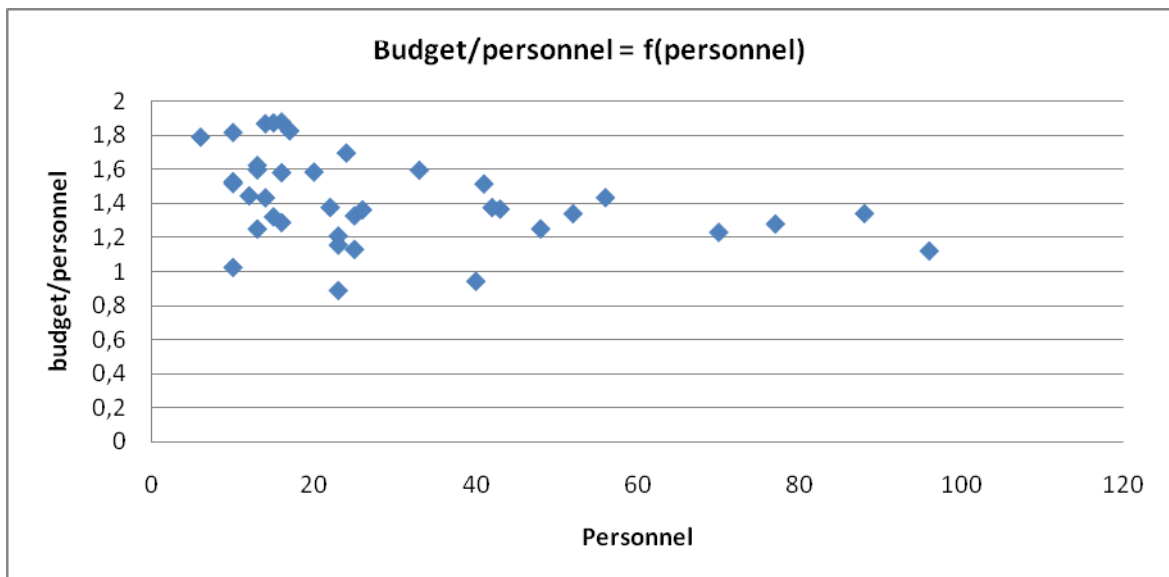


Schéma 19 : rapport du personnel sur la population



Nous obtenons une concentration d'agences d'urbanisme et quelques structures au delà de 1000 000 habitants.

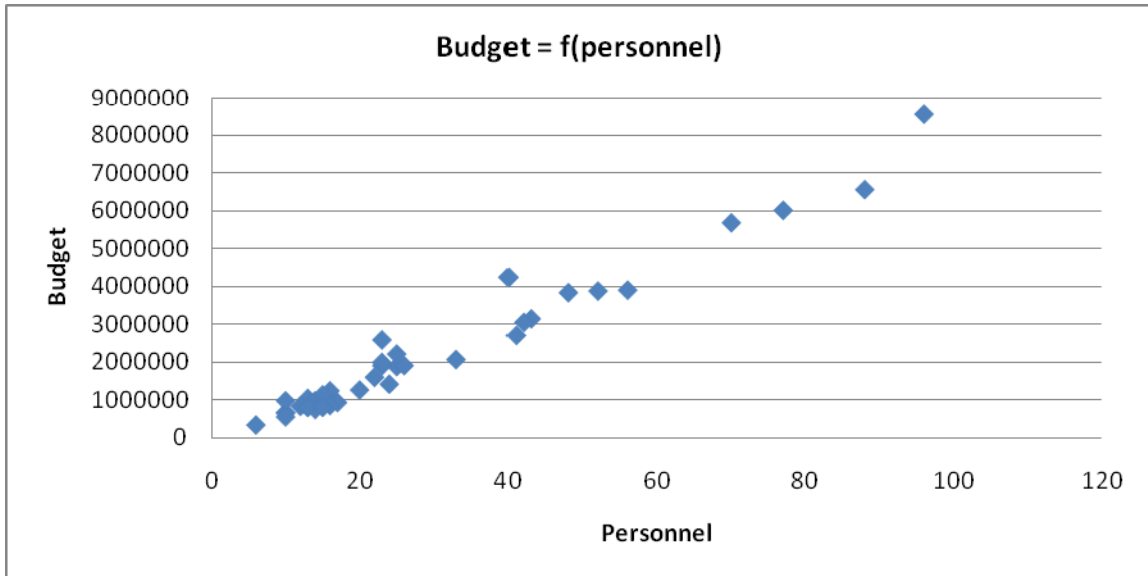
Schéma 20 : Rapport du budget sur le personnel



Nous obtenons une représentation relativement rectiligne, cela s'explique par le fait que le budget est en grande partie constitué des salaires du personnel.

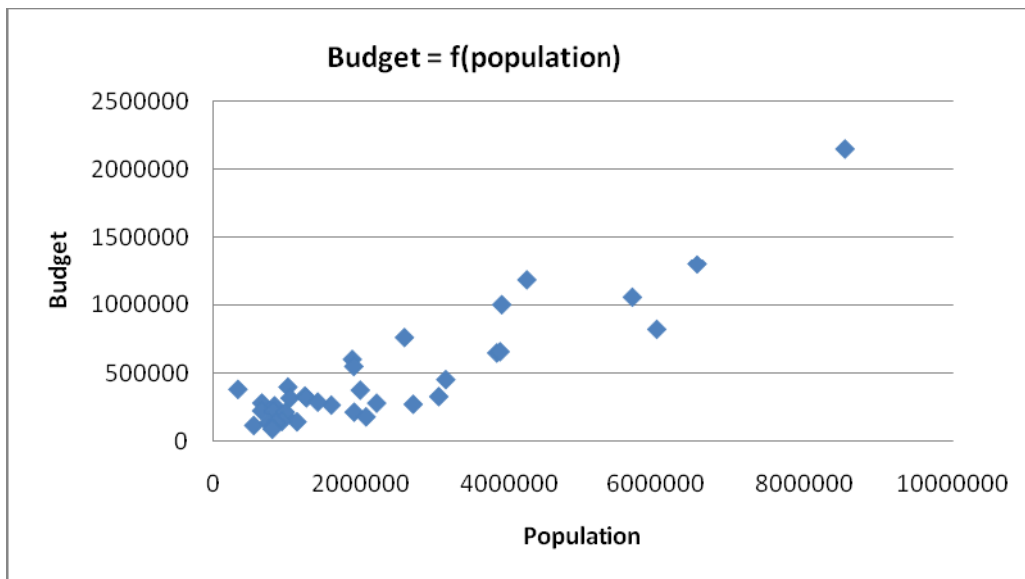
Schéma n° 21 : Budget=f (personnel)





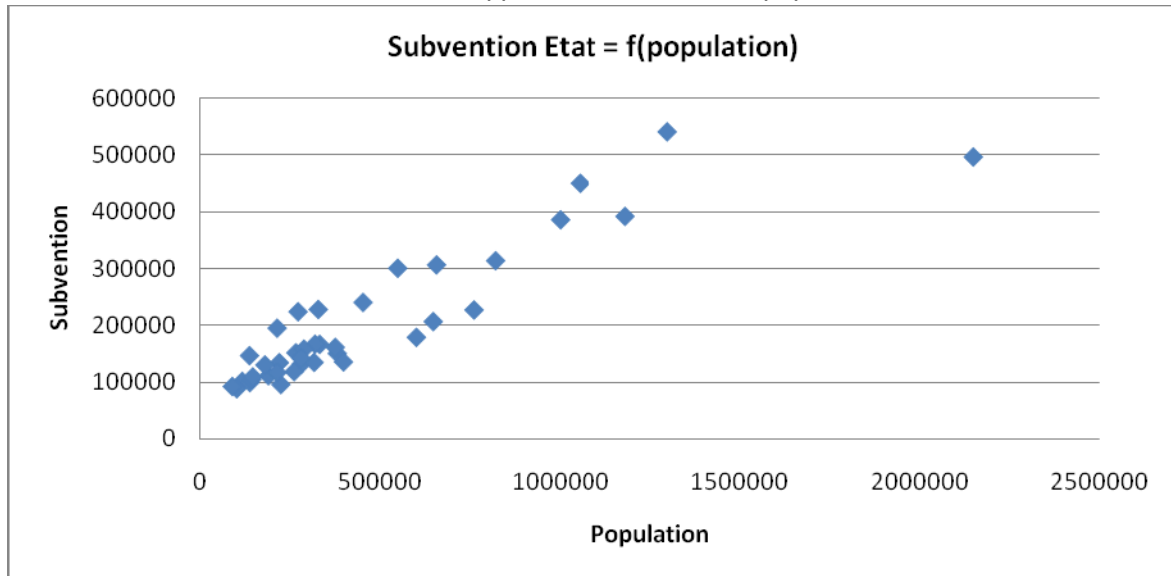
Ce résultat est relativement (schéma 21) logique, puisque le budget correspond à peu près aux salaires du personnel.

Schéma 22 : Rapport du budget sur la population



Nous sommes dans le même cas de figure que pour le rapport personnel sur budget, la subvention se calcule en fonction des besoins de l'agence en frais de personnel.

Schéma 23 : Rapport subvention sur la population



La première lecture, nous observons que les rapports impliquant le budget, les subventions sont relativement proportionnels. Puisque par exemple le rapport budget sur personnel correspond à peu près au salaire des agents. Par conséquent, notre typologie en trois classes correspond au discours. Par contre, le rapport du personnel sur la population nous donne une classification à part. Pour cela, nous allons essayer de classer les agences d'urbanisme.

Schéma n° 24 : Subvention/population=f (population)

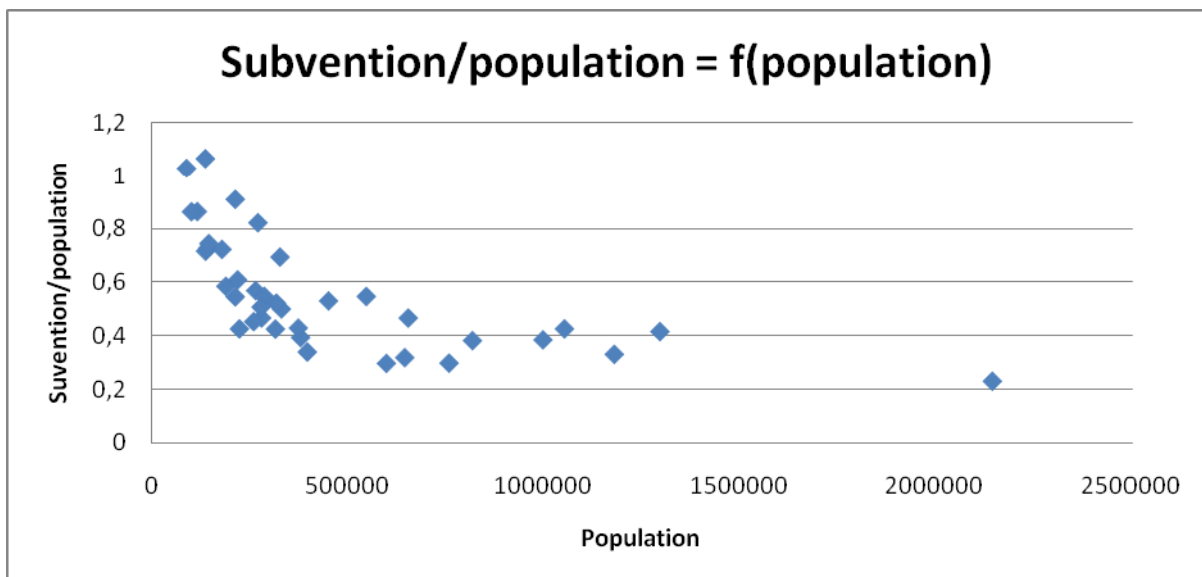
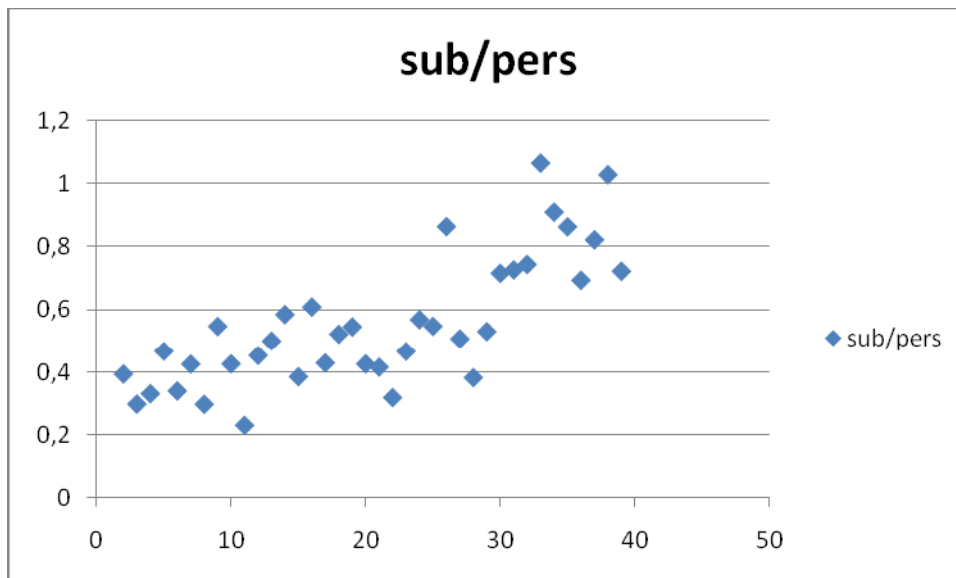


Schéma n° 25 : Rapport subvention sur personnel



II.3- 1-b Classement des agences par indicateur

L'objectif est de rassembler les données précédentes, afin de pouvoir déterminer une typologie d'agences en croisant ces différents indicateurs.

En reprenant les diverses classifications nous obtenons le tableau suivant :

Tableau 23 : Classification des agences d'urbanisme selon les indicateurs

	Effective	Population	Budget	Subvention	CA-CU	Ratio pop/eff	Ratio budget/pop	Ration budget/eff
<b>Petites agences</b>	Essonne Toulon Besançon Longwy Oise St Omer Mulhouse Aix en Provence Maubeuge Nîmes Adour Mantois Boulogne Chalon Angers Belfort Clermont ferrant Troyes Tours Brest Nantes St Étienne Orléans Reims Le Havre Lorient Metz	Chalon en champagne Maubeuge St Omer Belfort Mantois Boulogne Troyes Montbéliard Besançon Adour Metz Aix en Provence Longwy Mulhouse Orléans dunkerque Lorient Oise la vallée Reims Nîmes tours Nancy Angers Brest Clermont Ferrand Rennes Grenoble Le havre Essonne Toulon St Etienne Strasbourg	Essonne St Omer Longwy Oise la vallée Mantois Chalon en champagne Maubeuge Aix en Provence Mulhouse Belfort Troyes Besançon Adour Brest Clermont Ferrand Nîmes Boulogne Angers Brest Le havre Tours Orléans St Etienne Metz Montbéliard Lorient Nantes Dunkerque	Maubeuge Chalon en champagne Longwy Mantois Mantois Boulogne Troyes Besançon Adour Mulhouse Montbéliard Oise la vallée Aix en Provence Nîmes Clermont ferrant Belfort Essonne Orléans Reims Brest Angers Tours Le havre Lorient	Brest Chalon en champagne Clermont ferrant Dunkerque Le Havre Lorient Mantois Marseille Metz Mulhouse St Omer Tours Nîmes	Rennes Montbéliard Chalon en champagne Dunkerque Dunkerque Maubeuge Metz Belfort Troyes Boulogne Mantois Bordeaux Lorient St Omer Reims Orléans Grenoble Strasbourg Marseille Lyon Adour Tours Brest Aix en Provence Toulouse Besançon Angers	Toulon Essonne Ile de France Oise Clermont Ferrand Longwy Havre Mulhouse Nîmes Nantes Saint Etienne Lille	
<b>Moyennes agences</b>	Montbéliard Lille Dunkerque Nancy Rennes Strasbourg Grenoble Toulouse	Nantes Bordeaux Toulouse Lille Lyon Marseille	Marseille Nancy Rennes Strasbourg Grenoble Toulouse Lille	Metz Strasbourg Dunkerque Nantes Nancy Rennes Saint Étienne Grenoble	Aix en Provence Angers Belfort Bordeaux Boulogne Grenoble Maubeuge Montbéliard	Paris Longwy Saint Étienne Havre Nîmes Clermont Ferrand Oise la vallée Lille	Adour Saint Omer Reims Lyon Besançon Brest Mantois Marseille	Marseille Saint Étienne Brest Lorient Paris Belfort Chalon en champagne

				<b>Bordeaux</b>	<b>Nantes Orléans Rennes Saint Étienne Strasbourg Lille Toulouse Nancy</b>	<b>Nantes Mulhouse</b>	<b>Grenoble Strasbourg Orléans Belfort Troyes Rennes Aix en Provence Angers Toulouse Paris Tours</b>	<b>Mantois Troyes St Omer Reims Maubeuge Aix en Provence Toulouse Besançon Nantes Lille</b>
<b>Grandes agences</b>	<b>Marseille Bordeaux Lyon APUR Ile de France</b>	<b>APUR Ide de France</b>	<b>Bordeaux Lyon Paris Ile de France</b>	<b>Lille Marseille Paris Lyon Ile de France Toulouse</b>	<b>Besançon Lyon</b>	<b>Ile de France Toulon Essonne</b>	<b>Boulogne Lorient Chalon Metz Nancy Dunkerque Montbéliard Bordeaux Maubeuge</b>	<b>Ile de France Le havre Nîmes Clermont Ferrand Longwy Essonne Oise la vallée Montbéliard Tours Oise la vallée Dunkerque Mulhouse Adour Orléans Nancy Rennes Metz Lyon Grenoble Boulogne Angers Bordeaux Strasbourg</b>
	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>38</b>	<b>39</b>	<b>32</b>	<b>40</b>	<b>39</b>	<b>39</b>

<b>P</b>	<b>M</b>	<b>G</b>
<b>Petites agences</b>	<b>Moyennes agences</b>	<b>Grandes agences</b>

Tableau 24 : Typologie des agences d'urbanisme

Agences	Effectifs	Population	Budget	Subvention	CA / CU	Pop/eff	Budget/pop	Budget/eff	P	M	G
Essonne	P	P	P	P		G	P	G	5	0	1
Toulon	P	P	P	P		G	P		5	0	1
Besançon	P	P	P	P	G	P	M	M	5	2	1
Longwy	P	P	P	P		M	P	G	5	1	1
Oise la vallée	P	P	P	P		M	P	G	6	1	1
Saint Omer	P	P	P	P	P	P	M	G	6	1	1
Mulhouse	P	P	P	P	P	P	M	G	6	1	1
Aix en Provence	P	P	P	P	M	P	M	M	5	3	0
Maubeuge	P	P	P	P	M	P	G	G	5	1	2
Nîmes	P	P	P	P	P	M	P	M	6	2	0
Adour Pyrénées	P	P	P	P		P	M	G	5	1	1
Mantais	P	P	P	P	P	P	M	G	6	1	1
Boulogne	P	P	P	P	M	P	G	G	5	1	1
Chalons en champagne	P	P	P	P	P	P	G	G	6	0	1
Angers	P	P	P	P	M	P	M	G	5	2	1
Belfort	P	P	P	P	M	P	M	G	4	2	1
Clermont-Ferrand	P	P	P	P	P	M	P	G	6	1	1
Troyes	P	P	P	P	P	P	M	G	6	1	1
Tours	P	P	P	P	P	P	M	G	6	1	1
Orléans	P	P	P	P	M	P	M	G	5	2	1
Brest	P	P	P	P	P	P	M	M	6	2	0
Nantes	P	M	P	M	M	M	P	M	3	5	0
Saint Etienne	P	P	P	M	M	M	P	M	4	4	0

Reims	P		P			P			P	M		G			4	1	1										
Le havre	P		P	P	P	P			M	P		G			6	1	1										
Lorient	P		P	P	P	P			P	G		M			6	1	1										
Metz	P		P	P	M	P			P	G		G			5	1	2										
Montbéliard	M		P	P	P	M			P	G		G			4	2	2										
Lille	M		M	M	G	M			M	P		M			1	6	1										
Dunkerque	M		P	P	M	P			P	G		G			4	2	2										
Nancy	M		P	M	M	M			P	G		G			2	4	2										
Rennes	M		P	M	M	M			P	M		G			2	5	1										
Strasbourg	M		P	M	M	M			P	M		G			2	5	1										
Grenoble	M		P	M	M	M			P	M		G			2	5	1										
Toulouse	M		M	M	G	M			P	M		M			1	6	1										
Marseille	G		M	M	G	P			P	M		M			2	4	2										
Bordeaux	G		M	G	M	M			P	G		G			1	3	4										
Lyon	G		M	G	G	G			P	M		G			1	2	5										
Paris (APUR)	G		G	G	G				M	M		M			0	3	4										
Ile de France	G		G	G	G	G			G	P		G			1	0	7										
Total																											
	P	M	G	P	M	G	P	M	G	P	M	G	P	M	G	P	M	G									
	27	8	5	32	6	2	27	7	4	4	9	6	4	5	3	27	10	3	12	19	8	0	11	28			

Au regard de ces deux tableaux et des divers critères observés, nous obtenons le tableau suivant : (le type de l'agence est défini par la plus grande valeur)

Tableau 25 : Classification des grandes, moyennes et petites agences d'urbanisme :

Petites agences	Aix en Provence Mulhouse Saint Omer Chalon en champagne Clermont-Ferrand Troyes Tours Essonne Maubeuge Nîmes Adour Pyrénées Mantois Boulogne Belfort Angers Orléans Le Havre Saint Etienne Brest Reims Lorient Metz Montbéliard Dunkerque Besançon Longwy Oise la vallée Toulon Lorient	27
Moyennes agences	Nancy Rennes Toulouse Strasbourg Grenoble Lille Nantes Marseille	8
Grandes agences	Lyon Paris Ile de France Bordeaux	4



Le croisement de nos indicateurs donne la typologie suivante :

27 petites agences  
8 moyennes agences  
4 grandes agences

Au regard de cette typologie et du premier panel d'agences d'urbanisme à observer déterminé auprès des professionnels des agences, nous obtenons :

Tableau 26 : Les agences retenues

Petites agences	Aix en Provence Clermont-Ferrand Troyes Tours Nîmes Adour Pyrénées Angers Orléans Dunkerque
Moyennes agences	Rennes Grenoble Nantes Bordeaux Lille
Grandes agences	Lyon

Pour conclure, nous constatons qu'établir une typologie des agences d'urbanisme reste un exercice périlleux. Puisque, comme nous le développerons par la suite, ces indicateurs ne sont pas les seuls à déterminer l'importance ou non d'une agence d'urbanisme.

Toutefois, cette classification fait ressortir la prédominance de petites agences d'urbanisme, correspondant parfaitement à une volonté aujourd'hui clairement affichée. Elle présente également le cas atypique de l'agence d'Île de France, et l'existence de deux grosses structures celles de Lyon et de Marseille.

Malgré les résultats obtenus, il nous semblait que le choix de ce panel était relativement représentatif. Il retient quinze agences sur trente trois en métropole, celui-ci retenant plus de 40% pourcent d'agences à observer.

### **II.3- 2- Analyse en composante principale**

Parmi l'ensemble des paramètres qui peuvent caractériser le couple agence et milieu local d'inscription, pour cette analyse, nous en avons retenu deux principaux et leur rapport, le personnel de l'agence et la population de l'agglomération (recensement 1999). Nous avons ajouté à ces trois paramètres, le montant des subventions qui caractérisent un niveau d'activités, sachant que le budget global des agences est quasiment proportionnel à leur personnel, ce budget étant en grande partie composé par les salaires du personnel.

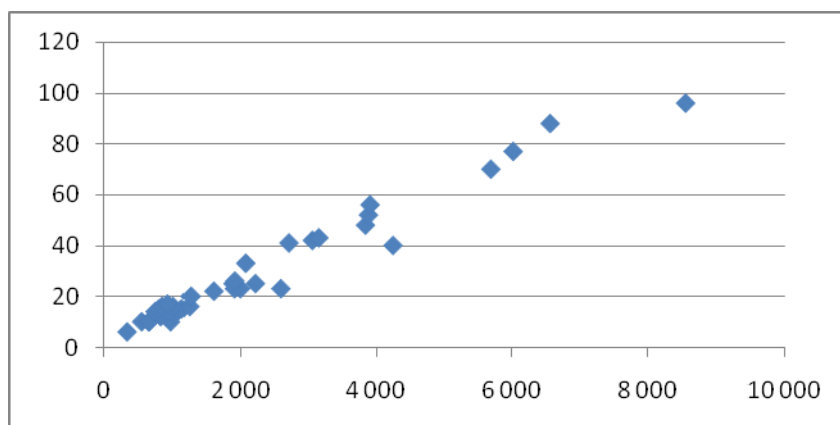


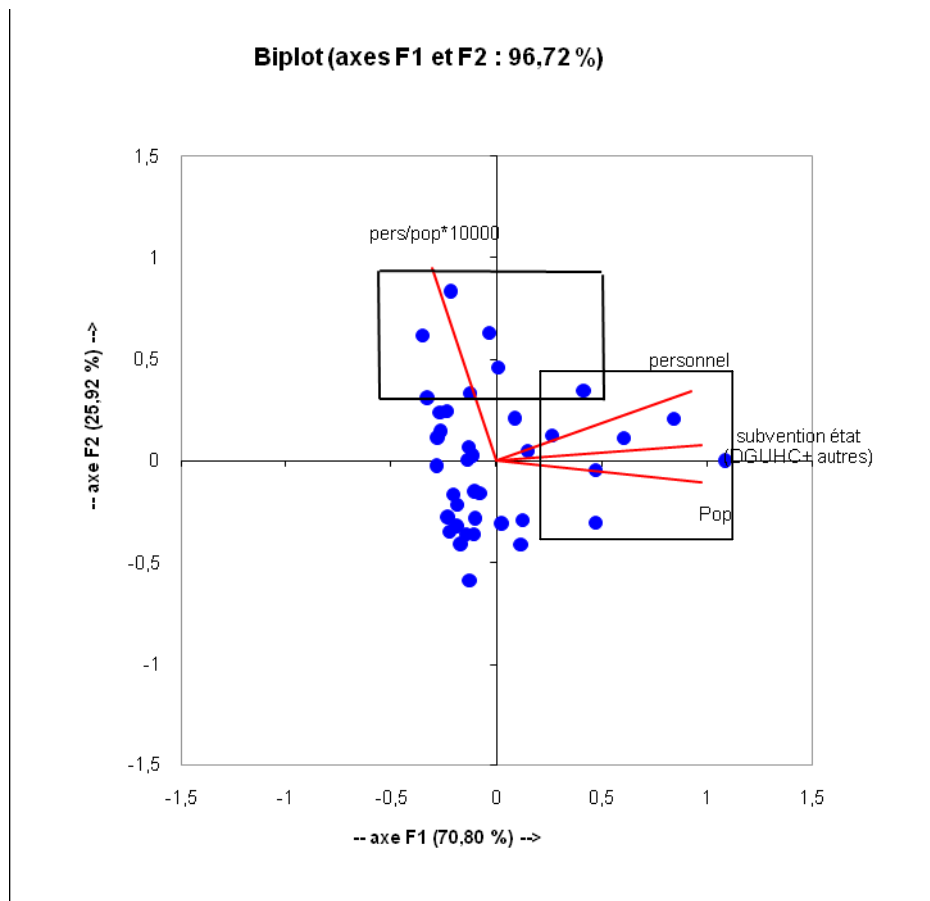
Tableau n°27 : Personnel agence (ordonnée) et budget en k€ (abscisse)

Agences	subvention état (DGHUC+ autres)	personnel	(pers/pop)*10000	population agglomération
Maubeuge	88 000	13	1,27	101 989
Chalons en champagnes	92 100	15	1,67	89 622
Longwy	95 600	10	0,45	224 414
Mantois	98 900	14	1,01	138 198
Saint Omer	101 056	10	0,85	117 043
Boulogne	104 107	15	1,05	143 316
Troyes	108 900	17	1,16	146 417
Besançon	111 000	10	0,53	189 860
Adour Pyrénées	116 700	14	0,65	214 000
Mulhouse	118 200	12	0,46	260 925
Montbéliard	130 000	33	1,83	180 000
Oise la vallée	131 100	10	0,36	280 914
Aix en Provence	133 900	13	0,59	220 000
Nîmes	134 500	13	0,41	316 388
Clermont Ferrand	135 200	16	0,40	398 000
Lorient	142 000	25	0,89	280 000
Belfort	146 235	16	1,16	137 408
Essonne	150 000	6	0,16	380 881
Orléans	151 200	22	0,83	266 000
Reims	157 641	24	0,83	288 000
Brest	160 900	23	0,61	375 000

Angers	166 000	16	0,48	332 000
Tours	166 500	20	0,63	319 000
Le havre	178 400	25	0,42	600 000
Metz	194 588	26	1,21	214 000
Strasbourg	206 200	48	0,74	647 000
Dunkerque	223 500	41	1,51	272 000
Nantes	226 600	23	0,30	760 000
Nancy	227 500	42	1,28	328 000
Rennes	239 800	43	0,95	452 187
Saint Étienne	299 996	23	0,42	548 533
Grenoble	305 900	52	0,79	656 000
Bordeaux	313 200	77	0,94	819 846
Toulouse	385 200	56	0,56	1 000 000
Lille	391 200	40	0,34	1 182 000
Marseille	449 300	70	0,66	1 054 828
Paris (apur)	495 600	96	0,45	2 147 857
Lyon	539 817	88	0,68	1 298 717

Une analyse en composante principale de ces quatre paramètres donne deux directions principales. La direction représentée par l'axe 1 (abscisse) résulte d'une combinaison des directions représentées par la population de l'agglomération, le montant de la subvention et le personnel de l'agence. L'axe 2 est essentiellement composé par le rapport personnel de l'agence sur la population de l'agglomération. L'orthogonalité de cet axe au précédent traduit son indépendance. La distribution des agences sur ce repère est alors la suivante :

(Schéma n°26 : Une analyse en composante principale)



Cette répartition peut être analysée comme étant composée de trois sous-ensembles. Le premier rassemble les agences marquées par un personnel important, situées au sein de grandes agglomérations ; il correspond aux « grandes agences » définies comme telle par la profession. Les sept premières sont dans l'ordre, celles des agglomérations suivantes, Paris, Lyon, Marseille, Toulouse, Lille, Bordeaux, Grenoble.

Le second ensemble correspond aux agences pour lesquelles le rapport entre leur personnel et la population de l'agglomération urbaine est le plus élevé. Les sept premières sont les suivantes, Montbéliard, Dunkerque, Chalons en champagnes, Nancy, Bordeaux, Metz, Maubeuge.

Le troisième correspond aux agences moyennes et petites, selon les paramètres utilisés.

Parmi les agences constituant ces trois groupes, celles enquêtées sont les agences dont le nom est souligné.

Groupe 1 (7 agences) : Paris, Lyon, Marseille, Toulouse, Lille, Bordeaux, Grenoble

Groupe 2 (7 agences) : Montbéliard, Dunkerque, Chalons en champagnes, Nancy, Bordeaux, Metz, Maubeuge

Groupe 3 (25 agences) : Strasbourg, Saint Étienne, Nantes, Rennes, Le Havre, Brest, Tours, Angers, Clermont-Ferrand, Reims, Essonne, Lorient, Orléans, Nîmes, Oise la vallée, Mulhouse, Aix en Provence, Adour Pyrénées, Longwy, Besançon, Belfort, Troyes, Boulogne, Mantois, Saint Omer

Le taux de représentation de chaque groupe est le suivant, les contraintes d'enquête faisant du groupe 2 le moins représenté :

	Nombres enquêtés sur total	Ratio
Groupe 1	4/7	0,57
Groupe 2	2/7	0,29
Groupe 3	10/25	0,40

En conclusion, cette approche est celle qui se rapproche le plus de la classification édictée par les professionnels d'agence.

### **III. Un panel d'observation : un indicateur d'évolution**

L'objectif est de présenter le choix final de ce panel d'observation. Pour cela, nous aborderons une analyse comparative entre les deux méthodes d'investigation, afin de justifier et de définir les raisons de ce choix. Ensuite, nous vérifierons la convergence de ces deux méthodes et leurs limites.

#### **III. 1- Analyse comparative**

Dans un premier temps nous comparerons les deux méthodes, c'est-à-dire celle relevant du discours et celle statistique afin de présenter les limites et la nécessité de ces méthodes. Dans un second temps, nous préciserons les raisons de ce choix en démontrant que ce panel peut constituer un indicateur évolutif.

##### **III. 1- 1- Opposition des données chiffrées et relevant du discours**

Les deux méthodes d'investigation permettent d'acquérir des informations intéressantes. La première consistait à s'approcher de professionnel des agences, afin de déterminer les structures intéressantes à étudier. Cette méthode disposait de deux qualités, tout d'abord d'éviter de se disperser en étudiant l'ensemble des structures. Puisque aux cours d'entretiens, il nous a été signalé les agences d'urbanisme pouvant former un corpus cohérent. D'autre part, ce premier contact avec Monsieur Belliot, délégué général de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, et Monsieur Bonacorsi, directeur de l'agence d'urbanisme de Tours, nous ont permis de prendre un premier contact avec l'outil agence et faciliter l'accès à certaines structures.

La seconde méthode d'investigation a permis de figer cette classification et de la rendre moins aléatoire. Les indicateurs retenus constituent des éléments évolutifs en soi. En fonction des missions, du budget, du personnel, les agences peuvent passer d'une classe à une autre. Ce sont des structures évolutives, notamment au regard de la complexité à les classer en fonction de ces indicateurs. L'échelle de temps est importante, il a été nécessaire de figer à un temps « T » nos critères pour classer ces organismes.

Nous avons choisi l'année 2003, car il nous semblait plus judicieux de retenir des données relativement récentes et d'une grande fiabilité pour établir cette classification. Probablement, certaines agences pourraient basculer sensiblement si nous avons retenu une date plus ancienne. Mais dans l'ensemble, cette distribution resterait identique.

La tentative d'une analyse comparative de ces deux méthodes permet d'observer une distorsion entre le discours et les données chiffrées. La classification émanant du discours relate une répartition, qui diffère de celle établie selon les critères de population, effectif, budget, etc. C'est-à-dire que la classification s'inverse, les grandes agences considérées comme telles par les directeurs d'agences, intègrent les statuts de petites et moyennes dans la classification, selon des critères définis. En fait, ceci s'explique par la différence de référent entre l'analyse du discours et l'analyse de statistique descriptive. Ce constat marque les limites de ces approches. Dans l'analyse statistique, la multiplicité des indicateurs ou l'insuffisance de ceux-ci ne peuvent contenir tous les éléments pouvant définir la place de ces structures "agences". Certains de ces indicateurs sont à manipuler avec prudence.

L'établissement d'une typologie avec un seul indicateur rendrait l'analyse peu pertinente. Par exemple, une agence qui produit des documents de planification aura nécessairement une équipe plus nombreuse qu'une agence qui ne réalise pas de document d'urbanisme. Ceci explique en partie la discordance entre les deux méthodes d'investigation. L'analyse statistique ne peut prendre en considération l'ensemble des éléments constitutifs d'une agence. Il faudrait intégrer des composants quantifiables comme la personnalité du directeur ou le soutien politique du président de l'agence d'urbanisme. Mais ces deux méthodes sont nécessaires pour comprendre et mettre en avant la complexité de ces structures. Seulement un rapport d'indicateur vient conforter le discours c'est celui du personnel sur la population. Toutefois, l'analyse statistique et le discours se rejoignent partiellement lors du rapport du personnel avec la population. Nous avons une classification qui est du même ordre. Seulement cet indicateur vient relativement confirmer la typologie en trois classes entre les deux méthodes entreprises. Cette situation s'explique par le fait que l'indicateur budget et subvention sont quasiment proportionnels à leur personnel, puisqu'ils sont composés pour l'essentiel du salaire du personnel.

### **III. 1- 2- Un panel évolutif**

Le choix de ces quinze agences d'urbanisme a été retenu par l'intérêt que celles-ci représentent. Dans chacune de ces trois classes, nous avons tenté de retenir des agences disposant d'une histoire différente avec des territoires différents, mais qui pouvaient tout de même être comparables. Elles devaient revêtir un intérêt à la fois dans leurs évolutions que dans leurs organisations. Certaines agences d'urbanisme ont été retenues pour l'intérêt particulier de cette structure. Par exemple, l'agence de Dunkerque fait partie du panel car c'est une structure aujourd'hui en pleine évolution. Les agences de Tours et de Nantes ont été prises pour leur caractère atypique qui est la présence d'un même directeur pendant plus de trente ans. Celle de Lille également puisqu'elle a été fermée puis recréée. Les agences de Nîmes et celle de la région d'Adour Pyrénées qui sont des structures relativement récentes. Alors bien sûr l'ensemble des agences d'urbanisme sur le territoire français revêt un intérêt à être observée. C'est pourquoi nous avons essayé d'observer des structures différentes et relativement représentatives de l'ensemble des agences d'urbanisme.

### **III. 2- Les difficultés rencontrées**

Les difficultés rencontrées ont été de plusieurs ordres. L'un des premiers obstacles a été l'accès aux informations. Le second relève de la difficulté à observer certaines structures, comme le fait de ne pas obtenir de rendez-vous.

#### **III. 2- 1- Les obstacles**

Le premier a été le refus de certaines agences d'urbanisme à nous rencontrer où à nous communiquer certaines données. Cet obstacle a entraîné une incidence sur le choix du panel d'observation. Mais dans l'ensemble, les agences d'urbanisme nous ont fait un excellent accueil, prenant le temps de nous recevoir et mettant à notre disposition les données nécessaires à notre travail.

Le second obstacle concerne la distance. Dans notre classification du panel d'observation, nous avons été obligés d'extraire les agences d'urbanisme des DOM TOM. Ce choix a été décidé dès l'origine, car la distance qui nous séparait ne permettait pas d'organiser des

rencontres. L'accès aurait pu s'effectuer à distance, grâce aux divers moyens de communication. Mais il est toujours plus intéressant de comprendre le fonctionnement d'une structure en s'imprégnant du lieu. Déjà en France, les distances n'ont pas permis toutes les visites escomptées, réduisant à deux entrevues seulement pour certaines structures.

La dernière grande difficulté est l'absence d'écrits sur ces organismes. Par conséquent, l'essentiel de notre recherche s'appuie sur des entretiens, du discours. Cette constatation peut entraîner des non sens, d'où la difficulté rajoutée à ce travail.

### **III. 2- 2- Des agences d'urbanisme non observables**

Au travers de notre investigation, nous nous sommes aperçus de la difficulté à observer certains organismes. Lors d'entretiens, cette difficulté avait été soulevée, sur notamment trois agences celles de l'Île de France, de Paris et de Marseille. L'accès à ces structures fut difficile d'une part à cause de leur taille et de leur mode de fonctionnement. Ce qui les rend atypiques et non représentatives des autres agences d'urbanisme.

L'intérêt d'observer ces structures est l'intérêt de la structure elle-même. La comparaison avec les autres structures nous semblait peu pertinente. D'ailleurs, au travers de nos entretiens, il nous a été signalé le peu d'intérêt concernant notre problématique à les étudier, par rapport à la forme de ces structures, car leur mode organisationnel est complexe. Ce constat, nous avons pu le relever lors de la détermination de notre panel d'observation, plaçant ces structures, notamment celle de Paris, comme atypiques.



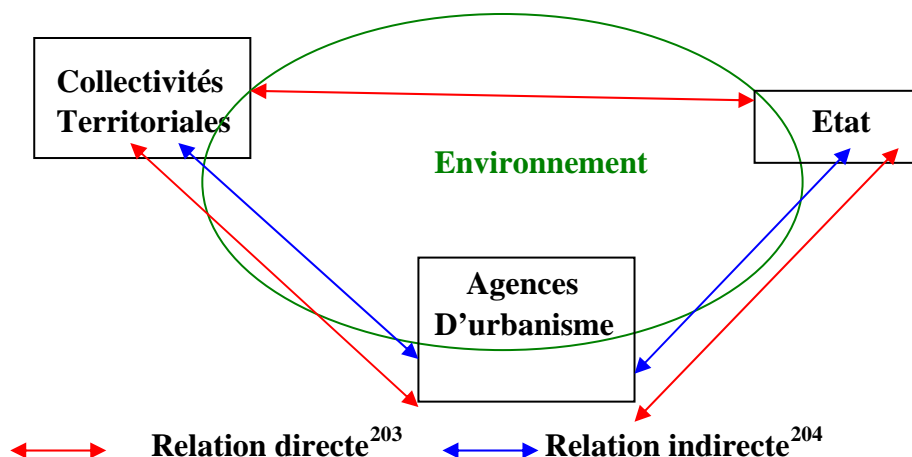
## IV – Conclusion

Cette partie ambitionnait de présenter l’environnement dans lequel évoluaient les agences d’urbanisme. L’entrée par les politiques d’aménagement du territoire fut retenue afin d’observer la partie législative et celle des collectivités locales. La complexité de l’outil agence s’explique en partie par son environnement. L’évolution de son premier partenaire (les collectivités locales) justifie son existence, révèle en partie cette complexité, notamment au travers de sa compétence en matière de politique d’aménagement du territoire. L’organisation de cette structure et ses différents échelons d’intervention complexifie leurs modes de fonctionnement.

Pour présenter ce triptyque, nous sommes partis de l’hypothèse d’une évolution en quatre grands moments. Le point de départ correspond à l’objet de l’étude, les agences d’urbanisme fondées dans les années 1960 à la période actuelle 2004/2005. Notre présentation montre que chacune de ces périodes est marquée par des événements qui ont fait muter tant les agences d’urbanisme que les collectivités locales et la politique d’aménagement du territoire.

En fait, ce triptyque trouve toute sa raison d’être. Puisque nous avons pu relever des interconnexions dans leur évolution. Par exemple, si nous prenons l’acte I de la décentralisation (loi de 1982), nous observons que de nouveaux modes de fonctionnement pour les collectivités locales, qui doivent s’adapter à leurs nouvelles compétences en matière d’aménagement du territoire. Cette mutation a pour conséquence de produire chez les agences d’urbanisme une adaptation à ces nouvelles demandes. D’autre part, comme nous le démontrerons par la suite, les pratiques des agences d’urbanisme font évoluer ces politiques d’aménagement du territoire. Il est bien entendu que l’environnement des agences d’urbanisme ne se limite pas seulement à ces deux entrants, mais nous avons fait le choix délibéré de les retenir, car il nous semblait les plus importants.

Schéma n°27 : Conclusion



<sup>203</sup> Elles correspondent aux relations entretenues par les deux partenaires : par exemple celles qui associent une collectivité territoriale à une agence dans le cadre de l’aide à la maîtrise d’ouvrage aux relations d’études d’urbanisme.

<sup>204</sup> Elles correspondent aux décisions ou actions de l’un des partenaires et qui ont une implication sur l’organisation et les activités de l’autre : par exemple, évolution législative, etc.

Le choix du panel a été un exercice difficile. Car l'objectif était de localiser sur un même territoire des structures comparables. C'est pour cela que le choix d'une typologie en trois catégories d'agence nous a paru pertinent. Les méthodes de détermination de ce panel ont été l'analyse du discours et l'analyse statistique descriptive. Cette méthodologie a révélé une distorsion entre le discours et les critères statistiques, sur la répartition des agences dans ces trois classes. Nous avons pu constater une inversion des agences dans cette classification. Les agences d'urbanisme, considérées comme de grandes structures par nos interlocuteurs, deviennent de moyennes voir de petites structures dans notre analyse statistique. Ce constat donne un résultat non négligeable. Il met l'accent sur un point important qui est la complexité de ces organisations. Les indicateurs retenus sont effectivement à prendre avec précaution. D'autres facteurs semblent être déterminant dans la classification de ces structures, mais ils sont difficilement chiffrables et surtout appréciables au travers d'une analyse statistique. Ces critères peuvent être le type de production, l'intérêt du partenariat, les méthodes d'intervention développées, etc. Ces référents sont aléatoires et relèvent de l'interprétation. C'est pour cela que nous avons tenté de retenir des agences en fonction de ces deux analyses et pouvant être comparables. Bien sûr, la démarche est peu scientifique, mais nous pensons que chacune des agences d'urbanisme retenues revêt un caractère intéressant. Cette première approche présente donc l'environnement des agences d'urbanisme. Elle nous a permis également de constater que d'autres critères pouvaient influencer sur leur évolution.

**2<sup>ème</sup> partie : Etude de l'évolution des agences d'urbanisme**

La ville est un sujet, un actant, un produit. C'est un objet complexe. Alors qu'avec Marcel Poète, c'est même un organisme, la « *ville est un être vivant, possédant une âme collective et un comportement propre* », pour Françoise Choay<sup>205</sup>, « *le monde bâti est un objet étrange. A peine édifiée, il semble s'animer d'une vie indépendante et, reflet énigmatique de tous leurs pouvoirs, il exerce sur les humains une fascination qui appelle une monétaire interminable* ». C'est un ensemble de rapports enchevêtrés, multiples, stables et instables, répétitifs et nouveaux entre ses individualités humaines et matérielles. Sa complexité est également liée à son expansion, son fonctionnement et l'enjeu de puissance qu'elle représente. La ville est le plus grand objet construit qui doit s'adapter au phénomène de concentration urbaine. Selon Max Weber<sup>206</sup>, la ville constitue un habitat concentré, une « localité ». La cité est un lieu de concentration du pouvoir, car l'évolution de la ville dépend à la fois du pouvoir politique, du pouvoir économique, de l'évolution des technologies et des cultures. La ville organise et est organisée par de multiples interactions, des échanges économiques, aux rencontres interindividuelles et aux affrontements d'idées.

La ville est un espace habité, un complexe entre son agencement matériel, ses résidents, ceux qui sont là temporairement, etc. C'est un agencement d'espaces qui pour Kevin Lynch peut être compris à partir de cinq éléments caractéristiques, les voies, les limites, les quartiers, les nœuds et les points de repères. C'est un objet en perpétuel réorganisation et depuis une quarantaine d'années, les agences d'urbanisme y contribuent plus ou moins largement. Cette contribution des agences est le fruit d'un processus de leur transformation, adaptation et évolution, dont l'intelligibilité est l'objectif premier de cette partie.

L'évolution des agences d'urbanisme comme de toutes organisations, résultent de facteurs externes qui s'imposent à elles, mais également de facteurs internes, plus ou moins propres à chacune d'elles, liés à leur spécificité, leur localité, leur histoire et les projets spécifiques qu'elles conçoivent et réalisent. A partir de cet état qui n'est en rien une spécificité des seules agences mais un caractère général à toutes les organisations, cette partie va tenter de définir ce qui fait que les agences d'urbanisme françaises sont à la fois semblables et différentes. Ce qui les rend encore semblable est probablement leur genèse commune, le type d'activité pour lesquelles elles ont été conçues, etc. Ce qui les différencie est probablement le produit de leur propre histoire, des individus qui les composent, de l'orientation des politiques publiques locales et nationales en matière d'urbanisme.

Pour étudier cette position, qui oscille entre le semblable et le différent, nous avons mis en œuvre une méthode composée de deux grandes parties. La première consistait à collecter puis rendre compte du point de vue des agences sur leur propre histoire. La seconde correspond à la détermination d'un ensemble d'indicateurs devant permettre de représenter l'évolution des

---

<sup>205</sup> Françoise Choay - « La règle et le modèle : sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme » - Edition Seuil - Septembre 1996.

<sup>206</sup> Melvin M. Weber - « L'urbain sans lieu ni bornes » - Ed. de l'aube - Mars 1996.

agences d'urbanismes. Ces indicateurs ont été définis en considérant la dimension organisationnelle des agences d'urbanisme. Après cette détermination, ils ont été mis en œuvre sur la population des agences précédemment établie. La présentation de ces indicateurs et des résultats issus de leur application fait l'objet du second chapitre de cette partie. Son premier chapitre est consacré à l'historique des agences avec une présentation de leur évolution, issus des entretiens qui ont été menés au sein des agences correspondant au panel précédemment défini.

Avant d'en arriver à la présentation des résultats issus de ces entretiens directs, nous rappelons brièvement les éléments principaux qui ont marqués l'évolution de l'urbanisme français contemporain afin de mieux situer le cadre au sein duquel s'est développé le processus d'évolution des agences d'urbanisme.

# **Chapitre I : Histoire et évolution des agences : 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 dissociables<sup>207</sup>. 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 Gravier<sup>208</sup> 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.

---

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

<sup>208</sup> 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 régleme 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-villes<sup>209</sup>, 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

---

<sup>209</sup> « Transformation des villes » - Jean Pierre Charbonneau – édition de L'Epure – 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 »<sup>210</sup>.*

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 Lyonnaise<sup>211</sup>**

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

---

<sup>210</sup> « Transformation des villes » - Jean Pierre Charbonneau- octobre 2000 – page 20

<sup>211</sup> 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<sup>ème</sup> 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 Grenobloise<sup>212</sup>**

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

---

<sup>212</sup> 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 Renouvellement 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 Tours**<sup>213</sup>

Cet historique est issu des entretiens avec Monsieur Jean Royer<sup>214</sup>, Monsieur Drouin<sup>215</sup> et Monsieur Bonacorsi<sup>216</sup>, et de documents de présentation de l'agence.

La ville de Tours a créé le 1<sup>er</sup> 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,

---

<sup>213</sup> 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.

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

<sup>215</sup> Directeur de l'atelier d'urbanisme de Tours de 1967 à 1997.

<sup>216</sup> 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* »<sup>217</sup>. 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

---

<sup>217</sup> 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<sup>er</sup> 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 adhérees 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 aquitaine<sup>218</sup>**

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.

---

<sup>218</sup> 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<sup>er</sup> 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 Angevine**<sup>219</sup>

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.

---

<sup>219</sup> 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<sup>ème</sup> siècle et de la première moitié du 20<sup>ème</sup>, 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 districale a été mis en place. Il a donné lieu à une grosse opération médiatique<sup>220</sup>. Puis, l'agence a travaillé sur la

---

<sup>220</sup> 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 Rennaise<sup>221</sup>**

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

---

<sup>221</sup> 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 1984<sup>222</sup>. 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.

---

<sup>222</sup> 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, risque 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 Troyenne<sup>223</sup>:**

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 SIVOMAT<sup>224</sup>, 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

---

<sup>223</sup> 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.

<sup>224</sup> 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 disposition<sup>225</sup> 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 territoire<sup>226</sup> regroupe la moitié de la

---

<sup>225</sup> par l'Etat auprès

<sup>226</sup> 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 Orléanaise<sup>227</sup>**

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.

---

<sup>227</sup> 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 objectif affiché 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 FNAU<sup>228</sup>, 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.

---

<sup>228</sup> 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'Aix<sup>229</sup>**

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

---

<sup>229</sup> 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 outil<sup>230</sup>. 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<sup>er</sup> 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

---

<sup>230</sup> 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 Nantaise**<sup>231</sup>

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<sup>er</sup> 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

---

<sup>231</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>er</sup> 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 »<sup>232</sup>. 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.

---

<sup>232</sup> 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 Nîmoise**<sup>233</sup>

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

---

<sup>233</sup> 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<sup>ème</sup> 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-Beucaire, 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 métropole**<sup>234</sup>

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

---

<sup>234</sup> 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](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'urbanisme<sup>235</sup>.

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

---

<sup>235</sup> 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 HQE<sup>236</sup>, 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 Dunkerque<sup>237</sup>**

---

<sup>236</sup> Haute Qualité Environnementale.

<sup>237</sup> 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.

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

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 Métropole<sup>238</sup>**

---

<sup>238</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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 Pyrénées<sup>239</sup>**

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.

<sup>239</sup> 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.

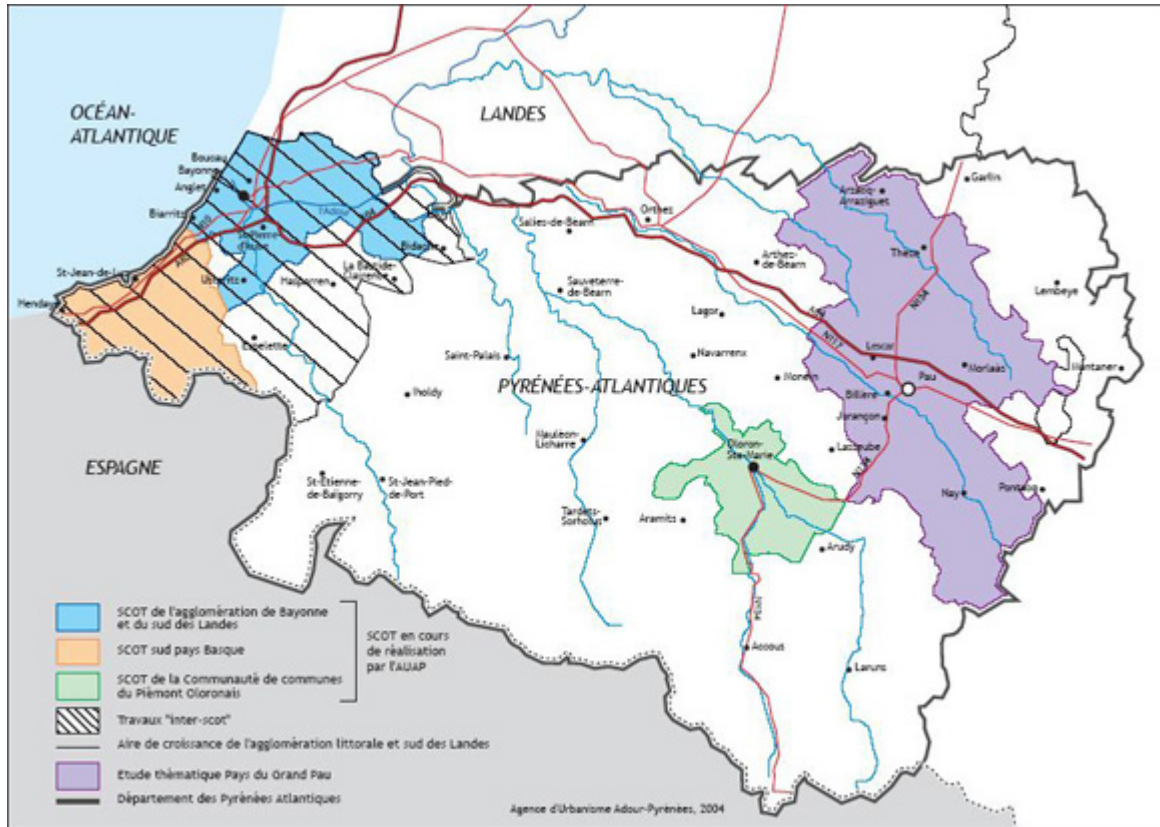
L'agence lors de sa création a entrepris d'établir des bases de données, avec la création d'observatoire thématique : habitat, démographie, etc. Répondant à une des finalités de l'agence qui était d'utiliser ces données pour l'aide à la décision. Ensuite, était mis en place des observatoires transversaux 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<sup>er</sup> 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.

## **Chapitre II : Analyse par indicateurs de l'évolution des agences d'urbanisme**

Manifestement, depuis leur création, les agences d'urbanisme accompagnent mais également sont liées à une évolution de l'urbanisme et de l'urbanisation, françaises contemporaines. Cette évolution peut être structurée en quatre grandes périodes. La pertinence de structuration, tout d'abord issue de l'observation de l'évolution des grandes politiques nationales en matière de planification urbaine, depuis la Loi d'Orientation Foncière des années 1960, a été confirmée par l'ensemble des entretiens que nous avons eu avec des représentants de ces agences. D'après ces entretiens, ces périodes sont également celles qui ont dû structurer l'évolution des agences d'urbanisme. Au-delà de ces entretiens, l'analyse par indicateurs que nous avons menée vise à confirmer plus encore la véracité de cette évolution par l'observation d'un ensemble (certes restreint) de caractéristiques de ces agences. Ce chapitre est dédié à la présentation des résultats obtenus, après avoir préalablement défini ces indicateurs et le contexte auquel ils se rapportent.

### **I. Les outils de l'analyse : 6 problématiques urbaines, 4 périodes, 3 catégories d'indicateurs**

L'étude de l'évolution des agences d'urbanisme, de leur création à la période actuelle, vise à définir comment chacune d'elles a pu évoluer à partir de la conjonction d'un environnement local et d'un environnement national, voire international. Cette évolution est liée à un contexte au sein duquel les rapports entre le local et le national ont été très largement modifiés. L'évolution de ces rapports est également très fortement inter-reliée aux grandes problématiques qui marquent le paysage de l'urbanisme et de l'urbanisation contemporaines. Et l'évolution des agences est un arrangement permanent entre ce contexte qui associe le local et le national, et les grandes questions urbaines auxquelles les agences d'urbanisme sont conduites à trouver quelques réponses.

C'est à ce titre que nous avons lié l'étude par indicateurs de l'évolution des agences aux quatre grandes périodes précédemment définies et que d'autre part, cette évolution doit être comprise relativement aux grandes problématiques urbaines qui caractérisent l'urbanisme et l'urbanisation contemporaine et donc l'action de ces agences.

#### **I – 1- Six grandes problématiques urbaines.**

La plupart des analyses menées par plusieurs auteurs et chercheurs<sup>240</sup> confirment que l'étude et l'observation des mutations urbaines conduisent à les caractériser par six problématiques urbaines principales.

---

<sup>240</sup> Jean-Pierre Charbonneau, Yves Madiot, etc., colloque de la FNAU, CERTU, etc.

La première concerne la recomposition de l'occupation des sols. Cela se traduit depuis plusieurs décennies par l'étalement urbain, par l'apparition de nouvelles centralités, par des densités nouvelles et une spécialisation fonctionnelle de l'espace.

La seconde porte sur la cohésion sociale et les territoires. Cette problématique correspond au renforcement contemporain de la spécialisation des espaces, des phénomènes de ségrégation, de disparités et de fragmentation.

La troisième concerne les dynamiques économiques locales et la recomposition des territoires, liées à l'histoire et à un savoir faire locale.

La quatrième problématique correspond aux nouvelles hiérarchies urbaines favorisant une évolution dans le positionnement au sein des armatures urbaines.

La cinquième et la sixième problématique concerne l'environnement et la transformation des rythmes de vies et les nouveaux modes de gestion urbaine. Ces deux dernières problématiques se rapprochent du principe de développement durable, définis par les interactions entre problématiques environnement, société et économie<sup>241</sup>.

Pour les agences d'urbanisme, la première de ces problématiques a pour conséquence de les conduire à s'adapter à de nouveaux champs et de nouvelles méthodes, ainsi que d'élargir leur territoire d'intervention. La seconde suppose une adaptabilité de ces structures en termes d'intégration de nouveaux concepts qui aident à identifier et définir les politiques urbaines, cela va permettre le développement de nouvelles missions pour les agences et la nécessité d'un personnel disposant de qualifications spécifiques. La troisième et la quatrième problématique vont conduire à constater que les agences d'urbanisme sont des acteurs de mise en relation des territoires, de montrer comment celles-ci se sont enracinées localement au travers de l'histoire de la ville. Les deux dernières problématiques feront l'objet de la troisième partie dans notre étude. Ces préoccupations amorcent une nouvelle mutation pour ces structures agences, soulevant la possibilité de nouveaux modes de fonctionnement, de missions au sein de ces organismes.

## **I – 2 Quatre périodes**

L'analyse des données issues des indicateurs choisis a été conduite à partir d'une base temporelle qui, de la genèse des premières agences à la période actuelle, est organisée en quatre phases successives. Ces phases ont été définies principalement à partir des évolutions et changements en matière de planification urbaine. Sans pour autant faire de ces changements la cause de l'évolution des préoccupations en matière d'urbanisme et conjointement celles des principales organisations qui œuvrent au développement des espaces habités, ces changements et les phases qui leurs sont associées sont un bon reflet de ces préoccupations comme nous l'a confirmé l'analyse des interviews que nous avons menés auprès de quelques agents des agences d'urbanisme.

Le tableau qui suit rappelle pour chacune des quatre phases, les lois essentielles qui caractérisent chacune d'elles et les questions principales qui peuvent être posées à l'évolution des agences :

---

<sup>241</sup> Définition relevée au sein du rapport Bruntland publié en 1987.

<b>Période 1960-1970</b>	<b>Période 1980</b>	<b>Période 1990</b>	<b>Période actuelle</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-LOF de 1967</li> <li>- Création des agences d'urbanisme</li> <li>-Création de la FNAU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Loi de décentralisation de 1982 = de nouvelles compétences pour les collectivités locales, intercommunalité, évolution des politiques urbaines</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-LOADT</li> <li>-LOADDT</li> <li>-Régionalisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Loi SRU</li> <li>- La LUH</li> <li>-Acte II de la décentralisation</li> <li>-Développement durable</li> <li>-Légitimité juridique des agences d'urbanisme</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondation locale des agences d'urbanisme ?</li> <li>-Regroupement en fédération : Missions et fondement identiques des agences ? etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Différences de pratiques – première adaptation aux nouvelles exigences ?</li> <li>– Mutation des compétences, des missions et des métiers ?</li> <li>- Amorce d'une spécialisation de certaines structures ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Remise en question de ces organismes ?</li> <li>- Mutation des métiers des compétences et des missions ?</li> <li>- Les agences se spécialisent mais concernent des fondements identiques ?</li> <li>- etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nouvel aire d'intervention ?</li> <li>- Mutation des métiers agences ?</li> <li>- Légitimité à élaborer les documents d'urbanisme ?</li> <li>- Nouvelles mutations des agences ? etc.</li> </ul>
<b>Chaque période marque une mutation complète de la structure tant fonctionnelle qu'organisationnelle : comment cela se traduit-il et pourquoi ?</b>			
<b>Comment ces structures s'adaptent à ces nouvelles données de leur environnement ? Qu'est ce qui est la cause des transformations de ces structures d'une période à une autre ? Qu'est ce que ces mutations révèlent ?</b>			

Tableau 28 : récapitulatif des quatre phases

### **I-3 Trois catégories d'indicateurs**

Pour étudier et rendre compte des interrelations entre l'évolution des agences en tant qu'organisation et leur environnement, nous avons retenu trois catégories d'indicateurs. Rappelons qu'un indicateur est une variable quantitative ou qualitative permettant, seule ou avec d'autres, l'appréciation d'un phénomène non mesurable et non quantifiable à partir d'une échelle de valeur normative et/ou comparative<sup>242</sup>. Ces indicateurs peuvent reprendre des données chiffrées ou des données littéraires.

<sup>242</sup> « Méthode d'analyse transversale pour l'observation des mutations urbaines »- CERTU – Rapports d'étude-109 pages – 2001.

Le choix des indicateurs résulte d'un mécanisme plus ou moins bien formalisé qui relie une simple définition des agences en tant qu'organisation, aux données, documents et informations qui pouvaient être mis à disposition et exploités.

Nous avons considéré les agences comme des organisations finalisées par un objectif qui au sein d'un domaine, l'urbanisme et l'aménagement, fonde leur légitimité en tant qu'acteur dans un champ ou un réseau plus vaste qui regroupe des acteurs publics (services de ville, services communautaires, sociétés d'équipement, etc.) et des acteurs privés (sociétés, bureaux d'études, etc.). Ce sont des organisations (organisées) caractérisées par les ressources qui leur sont attribuées et celles qu'elles mobilisent, les produits qu'elles élaborent. L'espace, sa connaissance, ses représentations et sa transformation sont les objets fondamentaux pour lesquels elles œuvrent.

Ne questionnant pas la ou les limites pertinentes qui, au sein d'un champ ou d'un réseau d'acteurs et de partenaires, caractériseraient l'organisation qui correspond véritablement à l'activité de planification urbaine, mais considérant seulement l'agence en tant que telle, nous avons donc retenu trois grands types d'indicateurs, figurant leur part intérieure, leur environnement et la dimension spatiale qui fondamentalement les caractérise. Nous avons donc défini trois grands types d'indicateurs : les indicateurs internes – les indicateurs externes – et les indicateurs spatiaux. Comme nous l'avons déjà souligné, ces indicateurs se rapportent à des informations qui pouvaient être plus ou moins aisément mobilisées. La source principale provient des documents fournis par les agences : organigramme, rapports d'activités, rapport de productions, etc. Ces indicateurs ont pu être traités soit par une analyse statistique soit au travers de tableaux de synthèse.

Tableau 29 : Constitution des indicateurs

<b><u>Les indicateurs internes</u></b>	→ <u>Analyse des fonctions / des missions</u> :	-Analyse des productions des agences, des missions grâce aux rapports d'activités – l'objectif étant de partir de l'année de création à aujourd'hui
	→ <u>Analyse budgétaire</u> :	-Analyse des budgets dans le temps – l'objectif étant de partir de l'année de création à aujourd'hui
	→ <u>Typologie organisationnelle</u>	- Analyse des organigrammes – l'objectif étant de partir de l'année de création à aujourd'hui
	→ <u>Analyse du personnel</u>	- Analyse de l'évolution du métier des agences d'urbanisme – l'objectif étant de partir de l'année de création à aujourd'hui
<b><u>Les indicateurs externes</u></b>	→ <u>Les partenaires</u>	-Analyse de l'évolution du partenariat et de sa composition – l'objectif étant de partir de l'année de création à aujourd'hui
	→ <u>Géographie des agences</u>	- Analyse de la localisation de ces structures – l'objectif étant de partir de l'année de création à aujourd'hui
<b><u>Les indicateurs spatiaux</u></b>	→ <u>Aire d'intervention</u>	-Analyse de l'évolution de son aire d'intervention – l'objectif étant de partir de l'année de création à aujourd'hui

Les indicateurs internes vont s'attacher à analyser le budget, les missions, les productions, le personnel, le métier et l'organisation de ces structures. Ces analyses devraient nous permettre d'établir les mutations, et de définir ces évolutions en fonction des quatre périodes historiques. L'objectif est de définir ces mutations tant du point de vue organisationnel que des compétences de ces agences d'urbanisme.

Les indicateurs externes traitent de la géographie des agences et des partenaires. Cet indicateur a un aspect plus politique que les deux autres critères, car les partenaires des agences d'urbanisme appartiennent le plus souvent aux collectivités locales. Ces deux critères devraient nous permettre de déterminer l'enracinement local de ces structures et d'observer comment depuis l'origine, ces organismes se sont ouverts.

Enfin, l'indicateur spatial va répertorier les aires d'intervention depuis l'origine de ces structures. Le but étant de voir en quoi les agences d'urbanisme sont des acteurs de mise en relation des territoires.



Pour conclure, cette méthode d'analyse fut choisie, car elle semblait la plus pertinente pour rendre compte de l'évolution de ces structures. Le choix de ces indicateurs met en avant l'histoire et l'origine des agences. Cette analyse s'appuie sur l'étude de l'évolution des métiers des agences d'urbanisme, puisque l'ensemble de la structure est lié à son personnel. L'agence existe au travers de son équipe pluridisciplinaire et l'évolution des métiers renvoient à celle de l'ensemble de l'organisme.<sup>243</sup>. Ce choix a été retenu par le constat d'une interdépendance de ces indicateurs au travers des mutations des métiers.

Cette approche va se développer en trois temps. Tout d'abord la position professionnelle des agences d'urbanisme sera abordée, avec une observation des missions, des budgets, des métiers et du schéma organisationnel de ces structures. Puis, nous verrons que ces outils interagissent avec un environnement évolutif. Cette étude va s'appuyer sur leurs partenaires et leurs géographies. Enfin, nous aborderons en dernier l'évolution spatiale de ces structures.

---

<sup>243</sup> « Figures professionnelles et activités de mission des cadres en développement » Th. Rivard.

## **II- L'intérieur de l'organisation : mutations**

L'approche historique des agences nous a révélé quatre temps forts. Concrètement, nous allons observer, à travers notre grille d'indicateurs, comme cela se traduit au sein de ces organismes. Cette démarche va s'appuyer sur des indicateurs internes comme les missions, les budgets, les schémas organisationnels et les métiers.

### **II- 1- Les compétences évolutives des agences d'urbanisme**

A travers les indicateurs internes définis préalablement et leur panel de critères, nous présenterons les temps forts des agences. L'objectif est de démontrer que ces structures se sont adaptées aux nouvelles exigences de leur territoire.

#### **II- 1- 1- Des compétences pluridisciplinaires**

Les agences d'urbanisme sont avant tous des entreprises intellectuelles, comme le montre le recrutement et la recherche d'une équipe à caractère pluridisciplinaire. Cette caractéristique originelle conduit à mettre l'accent sur l'importance des ressources professionnelles, c'est-à-dire les compétences des agents. Même si la pluridisciplinarité est parfois imparfaitement réalisée, elle constitue l'un des traits spécifiques de ces structures. Dès l'origine, cette particularité fut soulignée, lors des débats de la LOF devant l'Assemblée Nationale. Claudius Petit évoquait « *ces équipes étonnantes réunies par les agences multidisciplinaires qui ont été récemment créées et mises en place* »<sup>244</sup>.

Les agences d'urbanisme disposent donc d'équipes pluridisciplinaires permanentes et qualifiées. Leur rôle est de coordonner et d'harmoniser les politiques publiques sur leur territoire d'intervention. Pour ce faire, elles capitalisent des connaissances<sup>245</sup> sur les agglomérations et leur évolution. Leur fonction est de gérer la complexité des politiques d'aménagement, complexité émanant de la variété des thématiques, de l'enchevêtrement des compétences et des périmètres d'intervention. De plus, via leurs observatoires, elles assurent la continuité du savoir et de la connaissance sur leur territoire d'études. Enfin, elles constituent un lieu d'informations et de formations. Schématiquement et en généralisant les rôles des agences d'urbanisme, nous pourrions apposer à chacune des agences observées le cadre<sup>246</sup> suivant :

---

<sup>244</sup> J.O. AN 1967, 1<sup>ère</sup> séance du 30 juin 1967, page 2181.

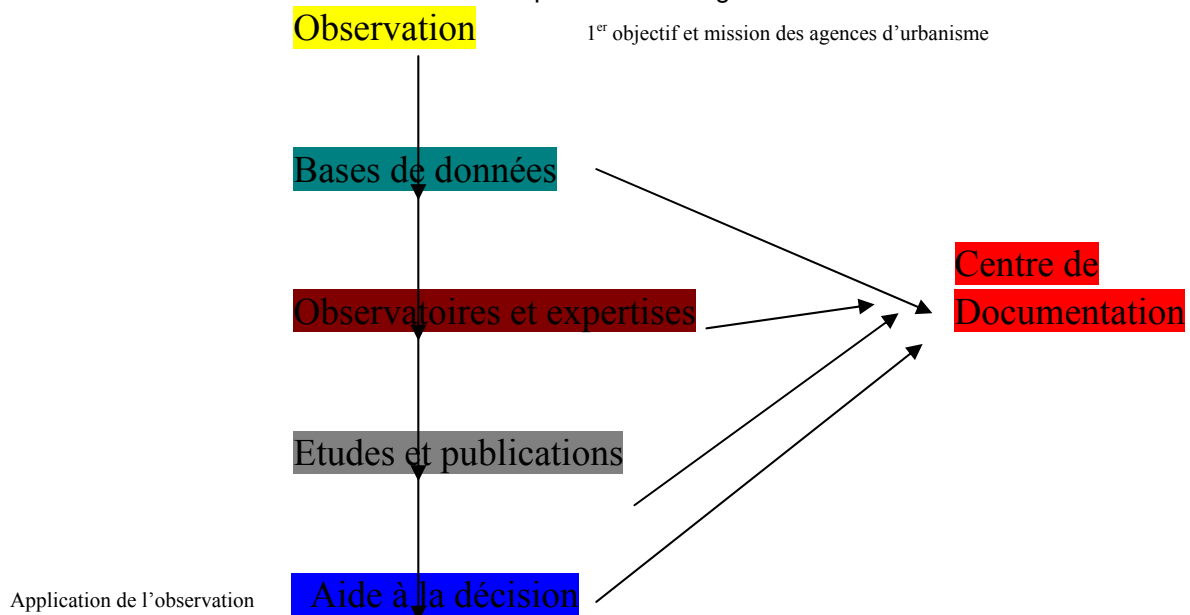
<sup>245</sup> Circulaire sur les contrats d'objectifs avec l'Etat – Note d'orientation et de cadrage pour l'élaboration des contrats d'objectif de l'année 1996 et notification de l'enveloppe financière – chapitre 65-23 article 81, subvention de l'Etat aux agences d'urbanisme.

<sup>246</sup> Diagramme établi lors de la création de l'agence d'urbanisme Adour-Pyrénées.

Tableau 30 : Les compétences des agences d'urbanisme

	Logique de traitement : <b>Transversale</b>	Logique de traitement : <b>Thématique</b>
<b>Recueil des données</b>	<b>BASES DE DONNEES</b> <u>Outils transversaux</u> Par exemple : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Base de données informatisées</li> <li>• Périmètres d'études</li> <li>• Catalogue des données</li> </ul>	<b>DONNEES</b> <u>Outils thématiques</u> Par exemple : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestations de service</li> <li>• Sélection d'indicateurs</li> </ul>
<b>Mise en forme des données</b>	<b>OBSERVATOIRES</b> <u>Observatoires transversaux</u> Par exemple : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Observatoire SCoT</li> <li>• Observatoire des communes pour les PLU</li> </ul>	<b>ET EXPERTISES</b> <u>Observatoires thématiques</u> Par exemple : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Démographique</li> <li>• Habitat</li> <li>• etc.</li> </ul>
<b>Analyse et communication des données</b>	<b>ETUDES</b> <u>Documents de références</u> Par exemple : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnostic territorial</li> <li>• Atlas des aires urbaines</li> <li>• Etc.</li> </ul>	<b>ET PUBLICATIONS</b> <u>Dossiers synthétiques</u> Par exemple : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evolution démographique de 1980 à 1990</li> <li>• L'agriculture</li> <li>• Etc.</li> </ul>
<b>Participation aux missions menées par l'agence</b>	<b>AIDE A LA</b> <u>Outils de réflexion et de planification transversaux</u> Par exemple : <ul style="list-style-type: none"> <li>• SCoT</li> <li>• Charte d'aménagement</li> <li>• etc.</li> </ul>	<b>DECISION</b> <u>Outils de réflexion planification thématiques</u> Par exemple : <ul style="list-style-type: none"> <li>• PDU</li> <li>• Programme local d'habitat</li> <li>• etc.</li> </ul>

Schéma 28 : Les compétences des agences d'urbanisme



L'agence d'urbanisme dispose de trois niveaux de traitements et un quatrième niveau d'application de l'observation. Chacun de ces niveaux alimente le centre de documentation de l'agence.

De leur création à nos jours, les agences d'urbanisme cherchent à délimiter le plus possible leurs compétences. Au cours de nos entretiens et de notre recherche, la volonté de définir, de préciser leurs compétences est un sujet récurrent. Nombre d'agences ont rédigé des notes à l'intention d'élus, de techniciens, etc., pour préciser leur rôle. Cette incertitude résulte probablement en partie de la non-parution des décrets d'application devant faire suite à la LOF. La loi SRU vient peut être mettre fin à cette démarche, puisqu'elle l'inscrit au sein de l'article L.121-3 du code de l'urbanisme.

En conclusion, les compétences des agences d'urbanisme ont été définies par la LOF de 1967 et réaffirmées par la loi de 1988 dites des contrats d'objectifs et enfin par la loi SRU. Mais, nous constatons que les agences cherchent à préciser davantage ces compétences.

## **II- 1- 2- Les missions de la structure**

L'évolution des missions des agences d'urbanisme sera en grande partie interprétée sur la base des productions de ces structures. Le recueil de données a été concluant principalement pour trois agences : celles d'Angers, de Tours et d'Orléans. Les agences de Lille et Aix-en-Provence nous ont permis de remonter sur dix années de production.

Au moment de leur création, les agences d'urbanisme étaient avant tout le siège des études urbaines, ayant pour but de préparer les décisions des autorités compétentes en matière d'urbanisme. Leurs missions résidaient dans l'élaboration et le suivi de documents d'urbanisme : le Plan d'Occupation des Sols, l'étude de la circulation et des transports urbains, etc.<sup>247</sup>. Ces missions se retrouvent parfaitement dans la grille des productions.

Pour la période des années quatre-vingt, les agences d'urbanisme s'orientent vers de nouvelles compétences en créant par exemple des observatoires comme celui du foncier. Ceci résulte notamment d'une volonté de l'Etat qui, en allouant des aides à l'acquisition, favorise le développement pavillonnaire. De plus, elles se spécialisent dans l'habitat social, conséquence de la mise en place des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH), remplaçant les grandes rénovations urbaines. Ce sont également les prémises de l'informatique, et les agences commencent à numériser certains documents.

Il faut noter, en 1981, un certain essoufflement des productions, pour les agences de Tours et d'Angers. Nous pouvons supposer qu'à ce moment ces structures ont dû s'orienter différemment et ne plus se baser uniquement sur l'élaboration des documents réglementaires, et diversifier leurs activités. Ce scénario ne semble pas un cas isolé, les diverses rencontres<sup>248</sup> ont permis d'identifier ce constat au sein de l'ensemble des structures. Ce phénomène s'explique par un changement de partenaire, l'Etat ne dispose plus des pleins pouvoirs en matière d'aménagement du territoire, désormais il faut intégrer les collectivités locales comme décideur en matière de planification. Il en résulte que l'Etat va définir une politique générale et les collectivités locales ont une politique plus centrée sur leur territoire.

Les années quatre-vingt-dix correspondent à une relance de la politique urbaine agrémentée d'un arsenal législatif, et d'un changement d'échelle au niveau de la région. Cela se traduit au sein des agences par une réflexion à l'échelle de l'agglomération, la mise en

---

<sup>247</sup> Ministère de l'équipement et du logement, AF/UR2, IV rôle des agences, page 3, sans date.

<sup>248</sup> Confère historique 2<sup>ème</sup> partie – chapitre 1 – II-1-2

place de contrats d'objectifs et d'agglomérations. Le concept de développement durable apparaît, mais très ponctuellement.

Une césure apparaît lors de cette période, mais elle semble moins profonde que la précédente. Ceci s'explique, en partie, par l'expérience des années quatre-vingt, où les agences ont développé une activité plus diversifiée, répondant aux besoins de leur territoire. De plus, le changement résulte d'une nouvelle orientation en matière d'aménagement du territoire, et non de nouveaux partenaires. Nous pouvons supposer que l'adaptation des agences, leur enracinement local et leurs caractéristiques pluridisciplinaires ont permis une adaptation plus rapide et moins contraignante. Puisque les travaux des agences correspondent pour cette période à de l'assistance aux communes, la production de document de planification de type POS-PDU-etc., ainsi que des travaux à l'échelle de l'agglomération...

Tableau 31 : Production de l'agence d'urbanisme d'Aix en Provence

Thèmes	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
POS	*	*	*	*	*	*	*		
Suivi des documents règlementaires	*	*	*	*	*	*	*		
Assistance technique commune	*	*	*	*	*	*	*	*	
Gestion base de données/accueil/informatique	*	*	*	*	*	*	*	*	
Planification urbaine (projet urbain, urbanisme commercial)		*	*	*	*	*	*	*	
Habitat (PLH/HLM...)	*	*	*	*	*	*	*	*	
Transport déplacement voirie infrastructure	*	*	*	*	*	*	*	*	
Espaces publics		*			*	*			
Equipements	*	*	*		*	*	*		
Paysage/ environnement	*	*	*	*	*			*	
Economie/ activité/financier		*	*	*	*	*		*	
Etude quartier (DSQ)	*	*		*					
Foncier									
Action agglomération	*	*	*					*	
Action intercommunale	*	*				*		*	
Assainissement									
ZAC/ZA/ZI	*								
SD/SDAU/SCOT									
Equipements universitaires	*	*	*	*	*	*	*	*	
Contrat d'objectif	*	*				*		*	
Politique de la ville			*	*	*		*		
Contrat de ville		*							
Projet contrat d'agglomération									
Déchet / développement durable									
International									

Tableau 32 : Production de l'agence d'urbanisme de Lille

thèmes	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
POS				*					*	
suivi des documents règlementaires										
assistance technique commune								*	*	
gestion base de données/accueil/informatique				*		*	*	*	*	
planification urbaine (projet urbain, urbanisme commercial)	*	*	*	*		*	*	*	*	
habitat (PLH/HLM...)	*	*	*	*		*	*	*	*	
transport déplacement voirie infrastructure	*	*	*	*		*	*	*	*	
espaces publics			*	*		*	*	*	*	
équipements	*		*	*			*	*	*	
paysage/ environnement	*		*	*		*	*	*	*	
économie/ activité/financier	*	*	*	*		*	*	*	*	
étude quartier (DSQ)	*		*			*	*	*		
foncier										
action agglomération			*					*		
action intercommunale			*				*	*		
assainissement								*		
ZAC/ZA/ZI										
SD/SDAU/SCOT		*	*	*		*	*	*	*	
équipements universitaires	*			*						
contrat d'objectif			*							
politique de la ville		*		*			*	*		
contrat de ville										
projet contrat d'agglomération	*			*						
déchet / développement durable	*		*	*			*	*	*	
international	*	*	*	*		*	*	*	*	

Tableau 33 : Production de l'agence d'urbanisme d'Angers

Thèmes	1970	1971	1972	1973	1976-77	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
POS	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
suivi des documents règlementaires	*		*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
assistance technique commune	*		*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
gestion base de données/accueil/informatique					*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*
planification urbaine (projet urbain, urbanisme commercial)							*					*	*				*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
habitat (PLH/HLM...)			*	*	*	*		*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*
transport déplacement voirie infrastructure		*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
espaces publics								*			*			*						*			*	*	*	*	*	
équipements										*	*			*		*				*			*	*	*	*	*	
paysage/ environnement					*	*	*						*				*					*	*	*	*	*	*	
économie/ activité/financier						*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
étude quartier (DSQ)						*	*	*		*	*	*	*				*						*	*	*	*	*	
foncier			*	*	*	*	*	*			*			*	*		*		*	*				*	*	*	*	
action agglomération														*			*	*	*	*	*		*		*	*	*	
action intercommunale					*	*					*	*		*	*	*	*	*	*	*	*						*	
assainissement																												
ZAC/ZA/ZI			*	*	*		*				*		*				*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*
SD/SDAU/SCOT	*	*		*	*	*		*			*		*				*		*	*		*	*				*	
équipements universitaires														*	*			*	*	*			*	*	*		*	
contrat d'objectif																*												
politique de la ville	*																											
contrat de ville																					*	*	*	*	*	*	*	
projet contrat d'agglomération														*	*				*	*								
déchets / développement durable																											PDD	*
international																												

Tableau 34 : Production de l'agence d'urbanisme d'Orléans

Thèmes	1976-77	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
POS	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
suiti des documents règlementaires			*		*	*	*	*	*		*	*	*	*				*	*	*	*	*	*	*
assistance technique commune	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
gestion base de données/accueil/informatique	*	*	*												*							*	*	*
planification urbaine (projet urbain, urbanisme commercial)											*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*
habitat (PLH/HLM...)	*			*	*	*	*	*			*	*			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
transport déplacement voirie infrastructure	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*			*	*	*	*	*	*	*	*	*
espaces publics										*		*	*				*							
équipements		*			*	*	*	*									*	*						
paysage/ environnement										*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*
économie/ activité/financier			*	*	*	*	*	*			*		*		*	*		*				*		
étude quartier (DSQ)	*	*					*							*		*	*							*
foncier	*	*	*	*	*	*	*	*										*						
action agglomération				*	*			*	*	*	*	*	*											
action intercommunale						*		*	*	*	*	*		*	*				*			*	*	*
assainissement	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*												*		
ZAC/ZA/ZI								*		*	*		*	*						*	*		*	
SD/SDAU											*	*	*	*	*	*	*	*		*	*		*	*
équipements universitaires									*	*			*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*
contrat d'objectif													*	*										
politique de la ville															*			*	*					
contrat de ville																					*	*	*	
projet contrat d'agglomération																							*	
déchet / développement durable																								
international																								



Tableau 35 : Production de l'agence d'urbanisme de Tours

Thèmes	1976-77	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
POS																	*							*	*	
suivi des documents règlementaires																								*	*	
assistance technique commune	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*		*	*
gestion base de données/accueil/informatique						*			*		*					*	*	*	*	*		*		*	*	
planification urbaine (projet urbain, urbanisme commercial)			*						*			*	*		*	*	*	*	*	*	*	*			*	
habitat (PLH/HLM...)							*				*		*	*	*		*	*	*	*	*	*		*	*	
transport déplacement voirie infrastructure	*		*	*					*				*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*
espaces publics			*		*	*		*	*	*	*							*				*	*			
équipements	*						*		*	*	*	*	*	*	*	*			*	*		*	*			
paysage/ environnement	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
économie/ activité/financier									*		*			*	*	*		*		*				*		
étude quartier (DSQ)			*	*		*	*	*	*	*				*	*	*		*				*		*		
foncier								*											*	*						
action agglomération	*			*	*	*		*	*		*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*
action intercommunale																								*	*	
assainissement						*		*	*					*					*							
ZAC/ZA/ZI							*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
SD/SDAU/SCOT															*	*	*	*		*	*			*	*	
équipements universitaires											*				*	*	*	*		*						
contrat d'objectif																	*	*	*	*	*	*				
politique de la ville															*		*		*		*		*	*		
contrat de ville																									*	
projet contrat d'agglomération																							*	*	*	
déchet / développement durable international																			*							

La période actuellement s'inscrit dans un contexte modifié par les nouvelles lois que sont les lois Chevènement, Voynet et SRU<sup>249</sup>. 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<sup>250</sup> et des compétences.

Lors de cette période, face à cette nouvelle donne législative et plus particulièrement face à la loi dite « Chevènement » qui encourage et favorise le développement de l'intercommunalité, la question du rattachement du personnel se pose. La création de structures intercommunales peut déstabiliser l'agence d'urbanisme. Il faut préciser que certaines agences furent créées pour mettre en place l'intercommunalité, comme par exemple l'agence de Nîmes. La création de ces nouvelles structures conduit à une nouvelle répartition des niveaux et des champs d'actions. Cette démarche suppose une nouvelle répartition des missions.

Les missions des agences d'urbanisme sont de natures différentes. Certaines sont particulières, spécifiques, délimitées, d'autres sont plus générales, et reposent sur l'animation d'une équipe. Comme nous avons pu le recueillir dans un entretien avec un chef de projet d'une agence d'urbanisme de notre panel :

*« Mes missions : je dois produire les outils nécessaires à la connaissance du territoire, donc j'ai commencé par faire évaluer ce qui avait été fait précédemment à l'agence d'urbanisme. Je dois élargir le champ territorial pour intégrer le SCoT et intégrer l'aire urbaine, et également intégrer de nouveaux partenaires. J'ai une mission d'observation qui était réalisée en relation avec l'INSEE, l'observatoire et l'État. (...) Je travaille également sur le PLH avec l'agglomération. Je suis chef de projet sur les préliminaires des futurs SCoT d'agglomération. J'ai un travail pédagogique pour expliquer les attendus de la loi en interne (à mes collègues de l'agence) et en externe (aux élus). On a travaillé sur un pré-diagnostic qui a permis de définir le périmètre du SCoT – avec un accompagnement auprès des collectivités locales pour les délibérations – nous avons fait des propositions pour la future structure du SCoT et les statuts du syndicat mixte – établissement du cahier des charges sur l'ensemble de la procédure du SCoT. Je serai chef de projet du SCoT si nous sommes choisis pour le conduire. Concernant le PLH, j'encadre les travaux. » .*

Quelques éléments de composition des équipes montrent les différentes appellations et les différentes activités de chacun.

*« Alors on a un directeur, qui embrasse l'ensemble des missions qui lui sont attribuées, qui est un directeur plutôt porté sur les notions de projets urbains. De par sa formation. On a après un certain nombre de chargés d'études, donc il y en a à ma connaissance cinq chargés d'études, il y a l'infographe, il est chargé d'études principal. On a l'architecte urbaniste et la paysagiste qui sont chargés d'études principaux. On a la personne responsable des démarches de planification locale, PLU et de la contractualisation est chargé d'études principal, et il y a moi chargé de missions de planification d'agglomération et les missions d'observations. Donc, c'est notamment cette dernière mission d'observation générale qui fait que j'ai une position parfois un petit peu différente des autres parce que je suis un relais du directeur sur ce qui relève plus des démarches habitats-déplacements, etc. ». (Chef de projet d'une agence d'urbanisme)*

Globalement, les missions des agences d'urbanisme se sont développées voir complexifiées. A l'origine, celles-ci étaient clairement définies, aujourd'hui elles se complexifient. Une constante est à noter dans l'établissement des documents de planification (POS/PLU, SDAU/SCOT), l'assistance technique aux communes et la gestion des bases de

<sup>249</sup> Applicable en 2000 en matière d'urbanisme.

<sup>250</sup> Moniteur des travaux publics – « Les métiers de l'aménagement ».

données. Leurs missions s'élargissent devant intégrer des compétences environnementales, sociales, etc.

### **II- 1- 3- Des missions plus établies**

La nouvelle loi SRU redonne un cadre d'intervention aux agences d'urbanisme. Elle redéfinit leurs missions, elle légitime leurs compétences en matière d'élaboration des documents d'urbanisme. Cette nouvelle redéfinition va se traduire par une légitimité juridique, avec l'inscription au sein du Code de l'urbanisme.

L'article L.121-3 du Code de l'urbanisme indique :

*« (...) Ces agences ont notamment pour mission de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement, à l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment des Schémas de Cohérence Territoriale, et de préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques (...) »*

La loi du 13 décembre 2000 marque un tournant pour les agences, désormais leurs missions et leurs compétences ont une existence juridique. Comme nous l'avons cité précédemment, le vide juridique plaçait ces structures en simple association sans reconnaître leur véritable intérêt. Tout au long de leur existence, ces organismes ont dus justifier de leurs actions. Cette nouvelle donne devrait asseoir les agences, leur donner plus de plénitude et inscrire une reconnaissance de leurs nécessités d'interventions au sein de l'élaboration des documents réglementaires

### **II- 1- 4- De nouvelles orientations**

L'évolution doit être appréciée en regard également de la notion de développement durable qui fonde actuellement la politique d'aménagement du territoire. La notion de développement durable s'appuie sur la mise en cohérence de l'économie, du social et de l'environnement sur un même territoire. Les agences d'urbanisme ne traitent généralement pas de l'ensemble de ces domaines. Bien souvent, elles ne sont inscrites que dans un, voire deux de ceux-ci. Mais il semble que les agences d'urbanisme soient en situation de développer les fonctions manquantes, et de se doter d'un personnel en conséquence<sup>251</sup>. C'est aussi un changement de fonctions et de compétences qui suppose pour le personnel de disposer d'une capacité à coordonner sur un même territoire, les trois registres, et s'inscrire dans l'esprit de développement durable du territoire préconisé par la législation.

Ces différents textes<sup>252</sup> suscitent la création de nouveaux besoins en matière de personnel, du fait notamment de la création de nouveaux outils de planification. Les agences d'urbanisme, compte tenu de leurs compétences, sont donc dans la situation de recruter du personnel pour réaliser ces nouveaux documents. Face à ces nouvelles orientations, les agences doivent s'adapter tant du point de vue organisationnel que professionnel. Nous pouvons supposer le recrutement d'un personnel pour la réalisation des Schémas de Cohérence Territoriale et des Plans Locaux d'Urbanisme. Ces embauches vont faire appel à la mobilisation de nouvelles compétences, reléguant peut être les "spécialistes" au second

---

<sup>251</sup> Ce point sera développé plus en détail dans la 3<sup>ème</sup> partie de notre travail.

<sup>252</sup> Lois SRU, Chevènement, Voynet, Acte II de la décentralisation.

rang et mettant en avant les "généralistes". Ces nouvelles mutations font appels à de nouvelles préoccupations comme la qualité de vie en ville, la cohérence des actions menées sur un territoire à plus grande échelle, le respect de l'environnement, la gestion globale des ressources, l'équité et la cohésion sociale, etc.

Les agences d'urbanisme vont être amenées à recruter des personnes capables d'avoir une vision plus large des territoires. Cela ne se traduit pas spécialement par de nouveaux métiers, mais plutôt par une évolution des pratiques professionnelles. Le personnel devra disposer d'un esprit de synthèse pour prendre en considération la demande et les besoins, d'une capacité à maîtriser - du moins être sensible à toutes les disciplines, et d'avoir des qualités de management. Par exemple à Tours<sup>253</sup>, un recrutement a été réalisé dont la dénomination concernait « un chef de projet SCoT » ; la fonction étant de coordonner une équipe pluridisciplinaire, afin de rendre intelligible ces nouveaux documents d'urbanisme.

Les agences d'urbanisme sont désormais tournées vers la prospective et la stratégie urbaine. Leurs rôles se situent toujours en amont de la politique, avec pour mission d'imaginer et de projeter la ville du futur, au regard d'un développement durable. Les préoccupations sont aujourd'hui fondées sur le long terme et non plus sur le court ou moyen terme. D'ailleurs les productions confirment cette nouvelle orientation. Par exemple l'agence de Dunkerque s'est dotée d'une journaliste pour relater les travaux de l'agence au sein d'une revue, mais également dans le but de favoriser le principe de démocratie participative, etc.

Pour conclure, la définition du rôle des agences d'urbanisme a constitué un enjeu jusque dans les années 2000. L'absence d'une légitimité juridique les a obligés à reformuler et à confirmer leurs compétences pour justifier de leur existence. La loi SRU vient combler ce manque et les reconnaît compétences en matière de planification urbaine.

Leurs compétences s'élargissent aux cours de leurs existences. A l'origine, leur rôle essentiel était la production de document d'urbanisme. Dans les années quatre-vingt, leurs préoccupations et leurs productions sont plus locales (développement économique, etc.) et sont alimentés par la mise en place d'observatoires spécifiques à leur territoire. Les agences produisent toujours des documents réglementaires, mais également des études sur l'habitat, le social, etc. Pour la période des années quatre-vingt-dix, ces structures vont travailler sur des contrats d'objectifs, la politique de la ville, etc. Enfin pour la période actuelle, il y a une reconnaissance juridique et définition de leur mission. Leurs compétences sont désormais plus large et doivent prendre en considération les concepts : de développement durable, de la cohérence des actions, etc., tout en poursuivant l'élaboration des PLU et des SCOT.

---

<sup>253</sup> Actuellement, l'agence d'urbanisme de Tours, malgré ce recrutement, n'a pas été retenue pour réaliser le SCoT.

## II- 2- Le financement des agences d'urbanisme

Le financement de ces structures résulte d'une convention fixant un programme de travail. L'organisation d'une activité trouve sa justification sur le plan d'une cohérence des dispositifs et des actions afin d'éviter une concurrence entre des services ayant la même finalité.

Les agences sont financées principalement sur fonds publics, les « partenaires » participant à des hauteurs différentes. Il y a généralement une convention fixant un programme de travail.

L'organisation d'une activité trouve sa justification sur le plan d'une cohérence des dispositifs et des actions afin d'éviter une concurrence entre des pôles ayant la même finalité. Les liens avec les collectivités locales par le biais d'une délégation de service, d'un conventionnement, d'un financement sur des fonds essentiellement publics sont manifestement très forts. Pour l'agence, la notion d'indépendance est mise en avant, les financeurs, les collectivités sont des « partenaires ».

Au regard du budget des agences, leurs financements sont fluctuants au cours des quarante dernières années<sup>254</sup>. Chaque période, définie préalablement, répond à l'hypothèse de départ. Les années soixante marquent la création de ces structures. Leurs financements découlent naturellement d'une part de l'Etat à hauteur d'environ de 50%, et de la ville pour 50%, puisque cette création est impulsée par la volonté conjointe de l'Etat et de la ville.

Au cours des années quatre-vingt, l'existence de ces structures est remise en cause. La subvention de l'Etat diminue, et les agences doivent se retourner vers leurs communes "nourricières". D'ailleurs, la subvention de celles-ci apparaît plus importante dans les budgets. Une nouvelle ligne d'écriture apparaît, c'est celle des contrats. Naturellement pour équilibrer leur budget, les agences développent leur activité, rendant leur budget instable d'une année sur l'autre, créant parfois des budgets négatifs.

Dans la période des années quatre-vingt-dix, l'essentiel des subventions émerge des structures intercommunales. Désormais, les relations évoluent, l'Etat passe des contrats d'objectifs avec les agences, leur allouant un financement. L'Etat ne finance plus à "robinet ouvert", suite aux restrictions budgétaires, mais il n'abandonne pas ces structures et développe un autre mode de financement et modifiant leur mode relationnel partenarial.

Enfin pour la période actuelle, les financements de l'Etat restent fluctuants, mais présents. L'essentiel de leur revenu résulte des structures intercommunales, des communes adhérentes et des contrats.

En reprenant schématiquement ces périodes, nous obtenons :

Années	1960	1980	1990	2000
Financement	Etat Ville	Communes adhérentes Contrats (Etat)	Structure intercommunale Contrats (Etat)	Structure intercommunale Contrats (Etat)

Ce constat rend compte d'un enracinement local de ces structures, notamment au regard de leur budget. Ces périodes consécutives, nous dévoilent des outils évolutifs, que se

<sup>254</sup> Confère les tableaux suivants : exemple de budgets.

soit en matière d'organisation et de missions. Ces organismes évoluent en fonction de contraintes extérieures.

De même, les partenaires des agences d'urbanisme s'élargissent car la baisse de la participation de l'Etat oblige celle-ci à développer leur partenariat. Au regard des tableaux précédents, nous constatons une baisse de la subvention allouée aux agences dans les années quatre-vingt.

A l'origine, les agences sont essentiellement financées par l'Etat. Avec les lois de décentralisation qui s'accompagne d'un transfert de compétences en matière de politique d'aménagement du territoire, l'Etat baisse son financement.

Puis dans les années quatre-vingt-dix, ces structures voient un financeur privilégié : « la structure intercommunale ».

Actuellement, le financeur principal est toujours la structure intercommunale avec le département, la région et les communes adhérentes.

Tableau 36: Budget de l'agence d'urbanisme d'Angers

date	subi Etat	district	subv DDA	subv communes et hors	contrat	participation ville d'Angers	salaires	résultat d'exploitation	Conseil Général	DDE
1972		75 000,00 F		132 800,00 F		50 000,00 F				50 000,00 F
1973	2 487 709,00 F			2 973,76 F			709 113,71 F	4 164,70 F		
1974							1 003 828,00 F	8 698,13 F		
1975	1 429 219,17 F	300 000,00 F		63 104,53 F		485 810,00 F	737 708,08 F	3 863,81 F	15 000,00 F	500 000,00 F
1976	963 500,00 F			5 238,44 F			1 002 908,07 F	-4 796,43 F		
1976/1977	730 000,00 F	845 000,00 F				600 000,00 F	1 048 119,18 F	1 947,98 F	200 000,00 F	
1978		700 000,00 F		40 200,00 F		500 000,00 F	132 905,40 F	-44 354,46 F	210 000,00 F	670 000,00 F
1979		770 000,00 F		19 400,00 F		550 000,00 F	1 334 636,20 F	48 885,06 F	230 000,00 F	880 000,00 F
1980		875 000,00 F				605 000,00 F	1 699 083,96 F	149 659,34 F	260 000,00 F	1 000 000,00 F
1981		966 000,00 F				510 000,00 F	1 664 138,15 F	82 355,02 F	270 000,00 F	1 110 000,00 F
1982		1 062 500,00 F		91 440,00 F		561 000,00 F	1 734 533,57 F	271 437,21 F	300 000,00 F	1 221 000,00 F
1983	1 310 000,00 F	1 190 000,00 F		136 000,00 F	405 000,00 F	628 000,00 F	1 988 813,01 F	18 126,71 F	150 000,00 F	
1984	1 310 000,00 F	1 925 000,00 F		71 101,00 F	283 000,00 F	227 000,00 F	1 980 876,51 F	-27 000,00 F		
1985	1 370 300,00 F	2 020 000,00 F		72 001,00 F	455 279,90 F	163 484,00 F	1 752 096,18 F	43 371,33 F		
1986	1 300 000,00 F	2 121 000,00 F		75 676,00 F	371 813,71 F	170 836,00 F	1 979 349,52 F	-43 634,48 F		
1987	945 000,00 F	2 225 000,00 F		76 694,00 F	542 264,52 F	193 273,00 F	1 779 367,52 F	322 481,08 F		
1988	1 001 700,00 F	2 269 500,00 F		78 228,00 F	299 616,18 F	180 001,00 F	1 899 977,53 F	144 557,61 F		
1989	936 100,00 F	2 337 500,00 F		92 822,00 F	755 273,00 F	1,00 F	1 907 247,00 F	633 582,16 F		
1990	957 600,00 F	2 419 400,00 F		230 784,00 F	857 664,87 F	1,00 F	1 960 772,41 F	961 475,09 F		
1991	1 008 200,00 F	2 492 000,00 F		241 819,00 F	611 843,64 F		2 301 202,44 F	383 631,49 F		
1992	982 900,00 F	2 567 000,00 F		241 938,00 F	1 215 527,35 F		2 712 294,54 F	567 076,48 F		
1993	956 000,00 F	2 640 000,00 F		244 172,00 F	824 964,09 F		3 150 158,16 F	14 894,68 F		
1994	1 000 000,00 F		3 000 000,00 F	180 000,00 F	663 711,61 F		3 091 124,09 F	-110 011,67 F		
1995	962 500,00 F		3 100 000,00 F	180 000,00 F	608 332,82 F		3 013 620,93 F	314 983,41 F		
1996	1 000 000,00 F		3 350 000,00 F	192 000,00 F	1 279 571,79 F		2 888 252,16 F	12 164,04 F		
1997	1 000 000,00 F		3 800 000,00 F	250 000,00 F	1 000 381,91 F		3 577 928,04 F	-322 866,74 F		
1998	1 010 000,00 F		2 900 000,00 F	270 000,00 F	894 288,40 F	350 000,00 F	2 874 244,58 F	55 594,63 F		
1999	1 110 000,00 F		2 900 000,00 F	440 000,00 F	710 000,00 F	300 000,00 F	2 715 093,32 F	-186 960,03 F		
2000	1 220 000,00 F		3 000 000,00 F	740 000,00 F	120 000,00 F	600 000,00 F	3 054 721,00 F	-306 747,64 F		

Tableau 37 : Budget de l'agence d'urbanisme de Bordeaux

dates	subv CUB	subv Etat	subv CG33	subv région	SYSDAUU	BORDEAUX	BASSENS	autres subv	BUDGET	résultat d'exploitation
2000	26 205 000,00 F	2 827 750,00 F	400 000,00 F	0,00 F	400 000,00 F	727 881,00 F	752 334,00 F	949 540,00 F	32 235 505,00 F	
2001	26 109 000,00 F	4 260 000,00 F	790 000,00 F	490 000,00 F	800 000,00 F	745 000,00 F	632 000,00 F	2 334 000,00 F	36 160 000,00 F	

dates	subv CUB	subv état	subv CG33	subv région	SYSDAUU	BORDEAUX	BASSENS	autres subv	BUDGET
2000	26 205 000,00 F	2 827 750,00 F	400 000,00 F	0,00 F	400 000,00 F	727 881,00 F	752 334,00 F	949 540,00 F	32 235 505,00 F
2001	26 109 000,00 F	4 260 000,00 F	790 000,00 F	490 000,00 F	800 000,00 F	745 000,00 F	632 000,00 F	2 334 000,00 F	36 160 000,00 F

date	BUDGET
2000	32 235 505,00 F
2001	36 160 000,00 F

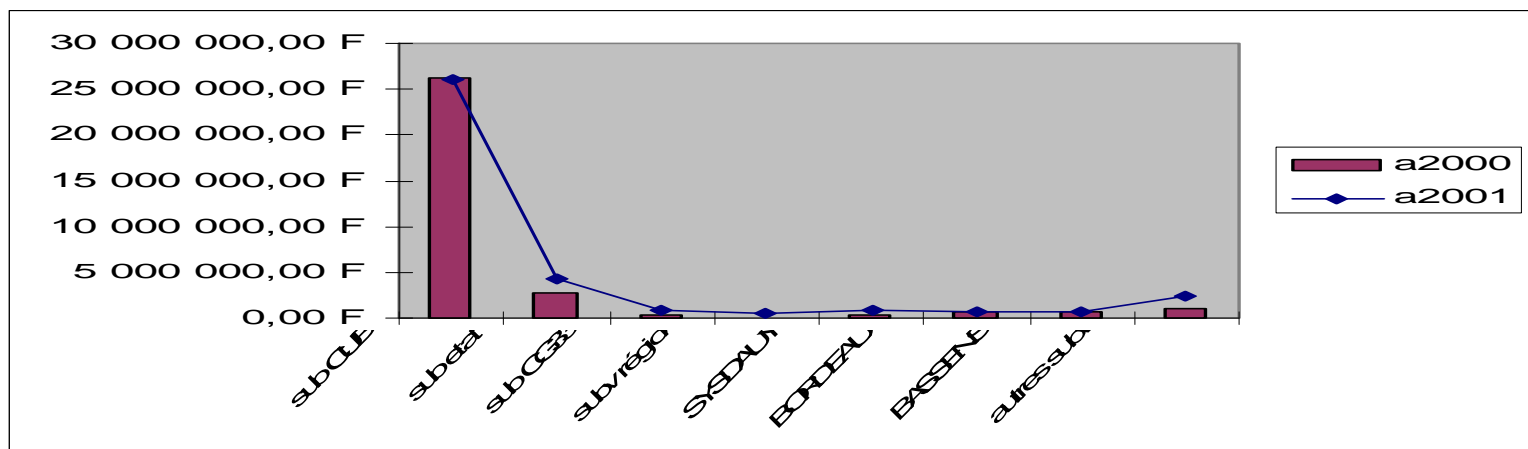




Tableau 38: Budget de l'agence d'urbanisme d'Orléans

date	subv Etat	subv SIVOM	subv contrat de ville	subv CCAO	subv d'exploitation	résultat d'exploitation	salaires
1976/1977	400 000,00 F	400 000,00 F				17 201,74 F	423 824,41 F
1978	512 000,00 F	768 000,00 F				66 202,21 F	714 740,12 F
1979	590 000,00 F	968 000,00 F				78 520,75 F	965 017,17 F
1980	624 000,00 F	1 248 000,00 F				25 336,57 F	1 137 630,68 F
1981	741 000,00 F	1 500 000,00 F				115 322,65 F	1 801 327,98 F
1982	874 380,00 F	1 740 000,00 F				75 289,15 F	2 249 086,04 F
1983	950 000,00 F	2 300 000,00 F				3 442,31 F	2 717 154,03 F
1984	237 500,00 F				3 750 000,00 F	133 602,00 F	2 131 911,00 F
1985	0,00 F				3 907 500,00 F	4 262,00 F	2 336 215,00 F
1986	0,00 F				4 057 500,00 F	106 350,00 F	2 588 239,00 F
1987	0,00 F				4 057 650,00 F	345 296,00 F	2 600 175,00 F
1988	0,00 F				4 335 200,00 F	857 687,00 F	2 208 329,00 F
1989	0,00 F				4 427 500,00 F	758 255,00 F	2 253 631,00 F
1990	168 400,00 F				4 516 400,00 F	-56 863,00 F	3 217 677,00 F
1991	201 800,00 F				4 667 100,00 F	270 011,00 F	3 726 868,00 F
1992	212 600,00 F				4 924 700,00 F	28 792,00 F	3 768 139,00 F
1993	900 227,00 F				4 950 500,00 F	-153 624,00 F	3 849 927,00 F
1994	250 000,00 F	150 000,00 F	173 818,00 F		5 300 000,00 F	-102 697,00 F	2 985 941,00 F
1995	190 698,00 F	0,00 F	59 737,00 F		4 770 000,00 F	-364 273,00 F	2 854 085,00 F
1996	450 000,00 F	0,00 F	223 597,00 F		5 200 000,00 F	-20 066,00 F	3 261 823,00 F
1997	282 500,00 F	0,00 F	220 048,00 F		6 230 585,00 F	-902 473,00 F	3 969 812,00 F
1998	344 339,00 F	0,00 F	353 188,00 F		8 404 323,00 F	-259 929,00 F	4 701 805,00 F
1999	272 339,00 F	0,00 F	305 369,00 F	622 500,00 F	9 569 000,00 F	58 799,00 F	4 980 602,00 F
2000	0,00 F	0,00 F	0,00 F		8 115 000,00 F	-471 975,00 F	4 442 821,00 F

Tableau 39: Budget de l'agence d'urbanisme de Rennes

	subv Etat	subv district	subv Etat	subv région	Rennes Métropole	mission pays	autres subv	SALAIRE	résultat d'exploitation
1991	1 341 000,00 F	7 550 000,00 F	250 000,00 F	200 000,00 F	860 000,00 F			8 655 000,00 F	651 000,00 F
1992	1 542 000,00 F	740 000,00 F	250 000,00 F	200 000,00 F	865 000,00 F			9 441 000,00 F	128 000,00 F
1993	1 305 000,00 F	7 620 000,00 F	250 000,00 F	200 000,00 F	1 010 000,00 F			10 269 000,00 F	-113 000,00 F
1994	1 450 000,00 F	8 050 000,00 F	250 000,00 F	200 000,00 F	910 000,00 F			10 356 000,00 F	-22 000,00 F
1995	875 000,00 F	8 150 000,00 F	250 000,00 F	200 000,00 F	810 000,00 F			10 805 000,00 F	-841 000,00 F
1996	1 450 000,00 F	8 991 000,00 F	250 000,00 F	200 000,00 F	900 000,00 F		126 000,00 F	10 888 000,00 F	-471 000,00 F
1997	1 309 000,00 F	10 560 000,00 F	250 000,00 F	200 000,00 F	902 000,00 F		138 000,00 F	11 560 000,00 F	847 000,00 F
1998	1 317 000,00 F	10 800 000,00 F	250 000,00 F	200 000,00 F	900 000,00 F		194 000,00 F	11 989 000,00 F	346 000,00 F
1999	1 300 000,00 F	12 150 000,00 F	250 000,00 F	200 000,00 F	930 000,00 F		175 000,00 F	12 424 000,00 F	388 000,00 F
2000	1 450 000,00 F	11 300 000,00 F	250 000,00 F	200 000,00 F	958 000,00 F	1 550 000,00 F		12 771 000,00 F	227 000,00 F

Tableau 40: Budget de l'agence d'urbanisme de Troyes

date	Etat	subv département	subv CG	subv CAT	subv CAT complémentaire	subv DEPART	subv communale	subv spécifique état	subv d'exploitation	salaires	résultat d'exploitation
1997											
1998	697 000,00 F	1 020 000,00 F		1 020 000,00 F	2 180 000,00 F	450 000,00 F	271 461,50 F	0,00 F	5 638 461,50 F	2 530 870,11 F	119 994,01 F
1999	760 000,00 F	1 020 000,00 F		1 020 000,00 F	2 203 000,00 F	0,00 F	271 833,75 F	46 500,00 F	532 133,75 F	2 517 723,14 F	121 870,40 F
2000	850 000,00 F	250 000,00 F	1 020 000,00 F	1 020 000,00 F	2 232 000,00 F		120 900,00 F				

## **II- 3- La structure organisationnelle des agences d'urbanisme**

Dans la perspective de croiser logique organisationnelle et logique professionnelle, la démarche a consisté à explorer un certain nombre d'éléments qui tiennent au registre de l'organisation. Pour compléter les éléments ayant trait à l'organisation, l'objectif est de se pencher sur la place et la position que les professionnels occupent au sein de l'organisation en regardant en particulier la manière dont les entités de travail sont agencées, structurées. Les observations portent sur le schéma organisationnel, la conception de l'organisation et sur le fonctionnement. A partir de ces éléments, l'idée est de dégager des caractéristiques concernant les organisations et de saisir les implications sur le plan professionnel, afin d'essayer de dégager les points de questionnement sur les modes de management et d'agencement des activités des agences au cours des quatre périodes prédéfinies.

### **II- 3- 1- Effectifs**

Les effectifs des agences d'urbanisme varient d'une structure à une autre. Cette variation est peu corrélée avec l'importance démographique des agglomérations<sup>255</sup>. L'ancienneté de création de l'agence semble jouer un certain rôle, celles récemment créées disposent d'un personnel minimum (confère tableau page suivante). Mais l'élément le plus influent semble être l'importance que donnent les agglomérations, et aussi l'État, aux études urbaines.

---

<sup>255</sup> Confère 1<sup>er</sup> partie – chapitre II – détermination du panel d'observation.

Tableau 41 : Effectifs des personnels des agences d'urbanisme

Les agences d'urbanisme	Effectifs en 1975	Effectifs en 1999	Population de l'aire d'étude (recensement de 1999)
Paris	80	101	2 150 000
Lille	52	25	1 150 000
Lyon	35	76	1 200 000
Marseille	200-150	91	960 000
Bordeaux	40	56	780 000
Grenoble	47	44	610 000
Toulouse	23	45	750 000
Rouen	17		108 758
Saint Etienne	30	19	460 000
Strasbourg	22	44	520 000
Le havre	24	17	280 000
Nancy	16	40	280 000
Reims	41	25	270 000
Rennes	17	35	330 000
Dijon	13		153 813
Dunkerque	34	42	260 000
Brest	10	21	220 000
Tours	11	20	280 000
Angers	15	16	270 000
Maubeuge	6	15	130 000
Metz	12	21	260 000
Troyes	3	15	150 000
Châlons en champagne	6	15	90 000
Saint Omer	13	8	120 000
ADOUR Pyrénées		6	200 000
Guyane		6	170 000
Mulhouse		6	200 000
Nouméa		6	100 000
Clermont Ferrand		7	250 000
Nîmes		10	140 000
Aix en Provence		11	220 000
Mantes		11	220 000
Belfort		12	130 000
La Martinique		12	650 000
Oise la vallée		12	280 000
Boulogne		16	120 000
La Guadeloupe		17	400 000
La réunion		19	600 000
Nantes		23	500 000
Orléans		26	260 000
Ile de France		190	1 700 000
Montbéliard		22	120 000

Dans la première partie, nous avons présenté la structure « agence d'urbanisme » comme un acteur non anodin en référence à l'ouvrage d'A. Touraine. Nous avons précisé que les agences étaient une solution parfois plus souple que les services administratifs, car elles sont moins bureaucratiques, considérant que la bureaucratie peut entraver l'action. Nous pouvons considérer que l'agence est un système évolutif du fait que ce soit un système ouvert

et dynamique, par conséquent elle évolue et se transforme dans le temps. Leur progression dépend à la fois de leurs buts internes et des sollicitations de leur environnement. L'interaction entre objectifs, moyens et environnement, nécessite une adaptation de leurs structures et de leurs modes de fonctionnement. Pour se transformer, le système ne doit pas être rigide ni trop organisé. Nous allons étudier le personnel des agences et voir comment ces structures ont su se développer et s'adapter aux nouvelles exigences de leur environnement. Pour cela, nous avons recensé le personnel des agences et la dénomination des postes. Neuf agences furent étudiées : Angers, Bordeaux, Clermont-Ferrand, Grenoble, Lille, Lyon, Orléans, Rennes, Tours. Pour certaines agences nous avons pu remonter jusqu'aux années soixante-dix. Mais le fait de remonter dans le temps a été un handicap à l'exception de l'agence d'Angers<sup>256</sup>. Pour présenter l'évolution de ces fonctions, dénomination des métiers d'agences, nous allons prendre la classification du personnel suivante : personnel de gestion et personnel d'études. Nous pouvons considérer que le personnel de gestion comprend le directeur, le directeur adjoint, le pôle secrétariat, le comptable, la documentaliste, etc. Pour le personnel d'études, nous avons le directeur des études, les chargés d'études principaux, les chargés d'études, les assistants d'études, les techniciens, etc.

En observant les modèles d'organigramme des agences d'Angers et de Bordeaux, nous constatons que les postes de chargés d'études se sont dotés de particules en fonction des modes, des compétences et des besoins : urbanisme, habitat, déplacement, infographie, communication, équipement, paysage, politique de la ville, économique, foncier, environnement, territoire, infrastructure, transfrontalier, international, planification urbaine, prospective, etc.

En fait, à l'origine la dénomination du personnel correspondait à leur qualification professionnelle : architecte, géographe, juriste, etc. Ces dénominations n'ont pas disparus, mais ont évolué vers des pôles de compétences dans les années quatre-vingt-dix. Si l'on observe l'agence d'urbanisme d'Angers, cette organisation par pôle apparaît sous la forme de pôle planification / aménagement ou observatoire / prospective. Le schéma organisationnel a évolué vers un système moins hiérarchique que transversale. Cette transversalité va se retrouver beaucoup plus prononcée dans les années 2000. Le schéma hiérarchique traditionnel tombe laissant place à plus de transversalité. En effet avant 2000, une personne était nommée comme responsable et avait ce statut pendant toute sa carrière avec une stricte définition des objectifs, des tâches de l'autorité de chacun. Or actuellement, on assiste davantage à une dynamique de groupe avec un élargissement et un enrichissement des tâches. Cette méthode vise à donner un contenu plus qualifié au travail et à donner plus de responsabilités aux opérateurs. Le responsable d'un projet peut disposer dans son équipe de personnes plus gradées.

---

<sup>256</sup> Cette difficulté n'émerge pas d'une mauvaise collaboration avec les agences d'urbanisme, mais davantage d'un problème d'archivage.

Schéma 29 : Organigramme de l'agence d'urbanisme d'Angers


 <p><b>Christophe Lesort</b> Directeur</p>	 <p><b>Christine Damien</b> Responsable administrative</p>	 <p><b>Isabelle Herbin-Chabrier</b> Assistante de direction</p>
 <p><b>Dominique Robin</b> Directrice d'étude Développement</p>	 <p><b>Gilles Bouldard</b> Chargé de mission Habitat - Politique de la ville</p>	 <p><b>Isabelle Leulier-Ledoux</b> Chargée de mission Projets urbains - Déplacements</p>
 <p><b>Nathalie Montot</b> Chargée d'études Habitat</p>	 <p><b>Marie-Luce Godin</b> Chargée d'études Politique de la ville - Formation</p>	 <p><b>Valérie Brunet</b> Chargée d'études Territoires - Environnement</p>
 <p><b>Myriam Merraiouch</b> Géomaticienne SIG - Bases de données - Cartographie</p>	 <p><b>Romuald Hamard</b> Responsable informatique Réseau - Bases de données - Intranet - Web</p>	 <p><b>Elisabeth Dromard</b> Documentaliste Documentation - Photothèque - Cartothèque</p>
 <p><b>Annabelle Ray</b> Assistante d'études SCoT</p>	 <p><b>Elise Poulain</b> Cartographe SCoT</p>	 <p><b>Caroline Brichet-Bernard</b> Chargée d'études SCoT - Projets urbains</p>
 <p><b>Christian Deschère</b> Infographiste PAO - Cartographie - Communication</p>	 <p><b>Fabienne Trouillet</b> Assistante des études PAO - Site Web</p>	 <p><b>Peter Huet</b> Reprographe Reprographie - Photothèque</p>
 <p><b>Marie Boigné</b> Secrétaire assistante Accueil - Secrétariat</p>		

Schéma 30 : Organigramme l'agence de Bordeaux



L'observation plus détaillée du tableau du personnel, nous permet de constater des évolutions et parfois la disparition ou l'apparition de métiers au sein des agences d'urbanisme.

Par exemple, en 1977 l'agence d'urbanisme d'Angers se dotait d'une secrétaire de direction, ce qui laisse entrevoir une évolution et un nouveau besoin pour la structure. Une autre fluctuation intéressante apparaît en 1994, quatre chargés d'études principaux furent embauchés, et il n'en restera que deux en 2000. Ce qui justifie un nouveau mode d'organisation hiérarchique. Constat conforté par la présence de sept chargés d'études en 1986 pour seulement quatre en 1996. Les compétences demandées à ces personnes ont bien évolué. Ces fluctuations mettent en avant un déplacement des fonctions. On demande moins de spécialistes mais davantage de compétences pluridisciplinaires par personne.

D'autre part, cette fluctuation du nombre de personnes au sein des agences d'urbanisme peut être un indicateur de l'importance accordée par la ville à la structure. Les besoins se font ressentir au travers de projets plus importants, sollicitant un personnel plus nombreux. A l'inverse, moins de projet supposent un personnel moindre. Ce constat peut être croisé avec les productions des agences d'urbanisme.

Dans les années quatre-vingt-dix, avec l'arrivée de l'informatique dans les agences d'urbanisme, nous voyons apparaître des postes de graphiste / PAO/ SIG / Cartographe. Ce phénomène s'observe dans l'ensemble des structures et va y prendre une place importante.

Quelques titres de postes disparaissent au sein des agences. Les bureaux de dessin laissent place aux informaticiens. La table à dessins disparaît au profit de l'écran d'ordinateur. Les architectes et les économistes ne tiennent plus le haut du tableau. Ces fonctions vont désormais se fondre dans les pôles d'activités développés pendant cette période. L'organisation se dote d'un titre supplémentaire. Ce n'est plus la qualification professionnelle qui les définit au sein de l'organisation, mais le pôle d'activités auquel ils appartiennent. Ce niveau supplémentaire au sein de l'organisation rend parfois difficile leur présentation à titre individuel, mais facilite la compréhension de leur poste au sein de la structure.

La structuration de l'activité dans le cadre d'une agence d'urbanisme vient souligner le caractère "souple" de celle-ci, comparé à un service d'une collectivité.

En conclusion, l'effectif des agences d'urbanisme évolue, son nombre va en diminuant, puisque la volonté est désormais de créer des structures composées d'une équipe réduite.

La structure organisationnelle se transforme. Les postes autrefois étaient définis clairement, et correspondaient le plus souvent à un cursus de formation. Aujourd'hui, la définition du poste est liée à un pôle de compétences plus générales et moins spécifiques.

### **II- 3- 2- Un schéma organisationnel**

Les schémas organisationnels semblent peu stabilisés. Nombres de commentaires sur ce thème indiquent que l'organigramme est en cours de définition ou de révision, qu'il vient d'être changé ou encore qu'il est appelé à l'être. Cette situation transitoire peut être révélatrice d'une difficulté à articuler, au sein de l'organisation, l'agencement des moyens humains aux principes d'actions des politiques publiques (contractualisation, territorialisation, ...).



Un autre élément apparaît correspondant aux relations de l'organisation avec son environnement. Une préoccupation affichée est la compréhension des activités conduites et réalisées par l'extérieur. En fait, un ensemble d'éléments intervient sur la manière de concevoir et de formaliser les relations au sein de l'organisation. Il y a manifestement à la fois un souci de formaliser, de concevoir un schéma organisationnel général et, dans le même temps, une réelle difficulté à répondre à la complexité en intégrant des logiques de territoires, des politiques thématiques, des liens transversaux entre services.

Un certain nombre de principes organisationnels se développent, tout en étant en opposition avec les caractéristiques d'une administration. D'ailleurs, nous ne pouvons affirmer que la structure agence édicte un nouveau modèle d'organisation. Par contre, nous pouvons confirmer la coexistence de différents schémas. En tout état de cause, nous sommes en face de schémas fonctionnels partiels, qui évoluent sans pour autant modifier une structure d'ensemble, ce qui en réalité correspond plus à un ajout qu'à une transformation<sup>257</sup>.

### II- 3- 2- a- L'organisation

Les agences font souvent références à la notion de "pôles" pour caractériser le schéma organisationnel. Il est le terme en usage dans ces structures pour qualifier et répartir les activités. Dans d'autres agences, les "pôles" sont construits sur des principes différents : observation et planification. Dans l'exemple suivant, la séparation opérée porte sur la distinction entre un pôle études et un pôle ressources.

Il est intéressant de noter la variation des regroupements et le passage successif de plusieurs manières de penser l'organisation et de regrouper les personnels. L'organisation initiale est présentée sous la forme d'équipes (habitat, transport...), pour progressivement se fondre dans une seule, puis se présenter avec la distinction de deux pôles. L'organisation fait référence à une structuration hiérarchique de chacun de ces pôles : directeur d'études, chargés d'études... Et à côté, ou en lien avec celle-ci, une organisation fonctionnelle est conçue avec d'une part, un chef de projet par dossier et d'autre part, l'apparition d'une nouvelle figure sous le terme de « référent », censée avoir une « vue d'ensemble ». Par conséquent, il y a formalisation d'une double logique organisationnelle (hiérarchique et fonctionnelle). Les agences montrent un fort investissement sur l'encadrement du travail, multiforme, en formalisant les différents niveaux de coopération. Ce constat émane du discours, comme le soulève un chargé d'études :

*« Cette organisation a beaucoup évolué ces dernières années, jusqu'à présent on était organisé en équipe donc : une équipe habitat, une équipe transports déplacements, un petit peu de tout, il y avait deux pôles principaux. Depuis deux ans cette organisation s'est un peu fondue en une seule équipe, et depuis tout récemment, on a à nouveau deux pôles mais pas organisés de la même manière, c'est-à-dire un pôle ressources qui inclut tout ce qui est soutien logistique, documentation, dessin, gestion du personnel, et un pôle d'études qui regroupe tous les chargés d'études sous la direction d'un directeur d'études et le pôle ressource aussi sous la direction d'un directeur ressources. Et à l'intérieur du pôle d'études, on a un certain nombre de référents par grands domaines, dont la mission n'est pas encore très clairement définie, qui est censée se préciser, s'affiner au fil du temps, si cette organisation, comment dire, est validée quoi! Donc on est un peu en phase expérimentale. C'est le schéma relativement précis de ces deux pôles. Bon après, le rôle de ces référents n'est pas très clair et n'est pas indispensable d'ailleurs. On a un certain nombre de chefs de projets par dossier, donc un chef de projet PDU, un chef de projet PLH, etc., donc en fait c'est plutôt ce chef de projet qui fait avancer chaque dossier. Et ces référents, j'avoue effectivement, dans la mesure où leur rôle n'est pas mieux défini, ne*

<sup>257</sup> Confère organigrammes page précédente.

*sont pas indispensables au fonctionnement. Disons que ça peut être intéressant parce que, quand on a à définir par exemple un programme de travail annuellement, puisqu'ils sont censés être les gens qui ont la connaissance d'ensemble, la vision d'ensemble dans un domaine ils peuvent... ils sont intéressants de ce point de vue-là, de par leur vision globale et non simplement ponctuel d'un dossier, ils peuvent permettre d'orienter le travail. Mais ce n'est même pas aussi clairement dit, et leur fonction n'est même pas aussi clairement établie ou utilisée, comme par exemple dans le cadre de la définition pour l'habitat. ».*

Dans les années quatre-vingt, l'organisation est en revanche beaucoup plus hiérarchisée. Elle se décline à partir des positions d'emploi : directeur, directeur d'études, chargé d'études, etc., sachant que cette hiérarchie ne recouvre pas systématiquement l'organisation fonctionnelle, avec l'organisation du travail en « groupe projet » et la désignation d'un chef de projet (ainsi, un chargé d'étude peut être chef de projet). La question de l'encadrement est soulevée sur un plan professionnel : par exemple prenons les dires d'un urbaniste d'une agence :

*« Alors on a un directeur, qui embrasse l'ensemble des missions qui lui sont attribuées. On a après un certain nombre de chargés d'études, donc il y en a, à ma connaissance cinq chargés d'études. Il y a l'infographe, il est chargé d'étude principal, on a l'architecte urbaniste et la paysagiste qui sont chargés d'études principaux, on a la personne responsable des démarches de planification locale, PLU et de la contractualisation, qui est chargé d'études principal, et il y a moi chargé de missions de planification d'agglomération et les missions d'observations. Donc c'est notamment cette dernière mission d'observation générale qui fait que j'ai une position parfois un petit peu différente des autres, parce que je suis un relais du directeur sur ce qui relève plus des démarches habitats déplacements, etc. Alors j'ai remplacé un directeur adjoint, mais je n'ai pas le titre de directeur adjoint, et je n'est pas du tout l'ensemble des missions, c'est clair. Et de par ma connaissance du réseau des agences d'urbanisme d'une part et de mon expérience antérieure j'ai parfois des missions qui empiètent sur celle du directeur adjoint. »*

Ces propos rejoignent ceux d'un architecte urbaniste d'une autre agence enquêtée :

*« Par rapport à en haut, je suis au troisième niveau alors. Au-dessus de moi, il y a un directeur d'études et le directeur. Non en fait, le directeur, un directeur des ressources (il s'occupe des ressources aussi bien matérielles que humaines) et un directeur des études, et je suis plutôt sous sa direction. En dessous, il y a les chargés d'études, les assistants d'études, et puis le personnel, les graphistes, le secrétariat. Mais je n'ai pas de responsabilité d'encadrement. Sauf quand je travaille, enfin là il n'y a plus de hiérarchie quand je travaille en chef de projet, sur un dossier spécifique. Alors plus de hiérarchie, parce que c'est plutôt l'animation d'un groupe de travail, avec des collègues de différents niveaux et qui travaillent pour alimenter l'étude. »*

### II- 3- 2- b- Les modes de coopérations

Les modes de coopération deviennent des éléments essentiels du fonctionnement des organisations en réglant les rapports professionnels. Dans les agences d'urbanisme, le management des modes de coopération semble plus établi à partir de l'installation d'équipes de projets. Selon l'organisation de l'agence d'urbanisme, l'investissement de forme dans les modes de coopération est porté par l'organisation (équipe de projet) en déléguant aux opérateurs une responsabilité effective.

De manière quasi systématique, les modes de coopération sont présentés formellement sous le nom d'équipes de projets. La caractéristique étant la variation, la recomposition de celles-ci en fonction précisément des projets, des dossiers. Cette organisation se croise avec la répartition en pôles. Le schéma est considéré comme classique. Il s'énonce là encore dans les mêmes termes, par exemple le Responsable observatoire :

« Au sein de l'agence, on a un nouvel organigramme qui est en train de se mettre en place autour, on va dire, un pôle étude et un pôle ressources. Ça c'est purement égal en nombre de personnes, et on travaille sous forme de groupes de projets qui associent pour partie des gens du pôle étude et pour partie des gens du pôle ressource. Schéma classique du groupe de projet. »

Les modes de coopération, au sein de l'organisation, sont évolutifs. Ils s'adaptent en fonction des besoins, des projets. Nous sommes en face d'une structure adaptable, capable de mobiliser ses ressources humaines pour un projet, en effaçant les barrières hiérarchiques. Le principe d'une équipe de projet s'appuie sur une méthode de travail davantage transversale comme le précise un chargé d'études :

« Une petite équipe. L'idée, c'est de fonctionner maintenant en équipe de projet, en fonction des études, des travaux. Donc il y a à la fois ce croisement de ce type de fonctionnement équipe de projet et puis de spécialisation que, je dirais, qui sont liés au parcours des individus et encore pas toujours, et aux thématiques que l'on va retrouver à l'agence. Bon on va avoir des choses qui sont très spécialisées sur certains travaux, soit sur l'habitat, scolaire, sur les activités. Puis on va avoir des dossiers où les choses se croisent, qui sont transversales, comme le projet d'agglomération tout ce qui va être de l'ordre de la prospective, le SCoT, puis certains dossiers qui sont par exemple DPH, déplacement, etc. Donc c'est ce croisement mais bon on est très peu nombreux sur l'agence. Sur 16 on doit être effectivement, concernant le personnel d'études, 8/9 personnes quoi. Donc je veux dire, ça oblige un travail transversal quand même. Il faut quand même bien l'avoir à l'esprit à chaque fois, on est sur un espace restreint donc, si chacun s'enferme dans son bureau, là on est mal. »

Ce schéma, établi à l'interne, est reproduit à l'occasion de projets qui débordent les contours stricts de l'agence. Comme nous le précise un responsable d'observatoire :

« Ce que je voulais dire peut être, c'est que moi-même, je fais partie, je m'intègre dans d'autres équipes de travail dirigées, encadrées par un autre chef de projet, par exemple actuellement chef de projet SCoT Sud, puisque bon nous sommes quand même deux personnes, deux observateurs et dans ce type de démarche, il faut quand même l'orienter dans ces travaux. Donc, moi et mon assistante, nous faisons partie de cette équipe qui pour une fois n'est pas dirigée par moi. Donc voilà oui, c'est vrai le SCoT Nord en 1999 déjà quand ça démarrait, c'était un peu la même configuration, je faisais partie de cette équipe sauf que bon, il y a eu d'autres problèmes et ça ne vaut pas la peine dans parler. » ; ou un urbaniste : « Donc je suis chargé d'études principal au même titre que les cinq autres. On a un fonctionnement en équipe de projets. Quand un travail doit être engagé, il est souvent sous la responsabilité de l'un de ces chefs de projets, avec cette première répartition par les thématiques de compétences de chacun. Et on définit à chaque fois l'équipe qui va travailler avec lui, donc à la fois les chargés d'études, mais aussi parfois les chargés d'études principaux qui, dans ce cas-là, ont un rôle de chargé d'études ; et l'équipe technique derrière cartographe, SIG, informaticien, etc. Au-dessus de moi, le directeur, en dessous de moi, mes collègues. Mais j'ai la responsabilité des collègues qui sont sous moi. A l'agence, il y a une volonté de décloisonnement total, d'où les chargés d'études peuvent être chef de projet. Cette démarche est possible car nous sommes une petite agence. Je n'ai pas observé depuis que je suis là, deux ans, de dysfonctionnements majeurs. Le chef de projet assume les travaux, définit les méthodologies, il doit établir auprès de chacun la charge des travaux, il doit s'assurer la qualité des restitutions, etc. »

Cette forme de coopération, mise en avant sous la forme d'une équipe projet formalisé, n'évacue pas la question de l'encadrement professionnel.

Schématiquement, dans le cadre d'une équipe projet, la conduite du travail, relative à un « dossier », une « mission » spécifique, est confiée à un « chef de projet ». Cette figure apparaît comme centrale dans l'organisation de travail, le rôle est reconnu. La fonction est une fonction d'encadrement, il est question de « responsabilité » effective (engagement sur les délais, conduite des travaux...). Cependant, le fait que cette fonction et cette

responsabilité ne suivent pas totalement une échelle formelle, dans la mesure où des chargés d'études peuvent être chef de projet et disposer dans son équipe d'un chargé d'études principal. Il est quand même intéressant de pointer le "flou" qui entoure la position professionnelle. L'absence, sur certains projets, d'une application stricto sensu du schéma hiérarchique et de l'acceptation d'un « supérieur » d'être dirigé par un « subordonné » offre une lecture peu conventionnelle, différente d'un modèle organisationnel classique. Par conséquent, l'idée développée est celle d'une absence de clarté « hiérarchique », comme nous pouvons l'observer dans le discours d'un chargé d'études :

*« Oui, un rôle d'encadrement au niveau des dossiers dont je suis responsable effectivement, ça, ça me semble normal, donc tous ceux qui sont... Alors lorsque... puisque les dossiers sont soit des commandes, des travaux qui entrent dans le cadre du programme ou des commandes liées à des contrats, dont là il y a une identification pour tous les dossiers, le souhait c'est qu'il y ait une identification des responsables d'études ; et c'est normal, qui peut être aussi bien chargé d'études ou chargé principal, ce n'est pas le problème ça. Plus naturellement, c'est vrai dans certain cas, ce sont les chargés d'étude principaux. Donc normal, c'est une responsabilité d'étude, effectivement avec la définition du cahier des charges, en partenariat avec le commanditaire et puis un engagement sur le respect des délais, sur la conduite de l'étude... ».*

*« Si vous suivez la grille qui correspond à la position hiérarchique que l'on a vue tout à l'heure, deux directeurs d'études. Et dans le pôle études, on doit être quatre chargés d'études principaux, donc je suis au troisième niveau, mais la hiérarchie n'est pas, mise à part les deux directeurs d'études, la hiérarchie n'est pas clairement établie. En fait, grosso modo, les référents, on peut dire que les référents, ce sont les chargés d'études principaux, mais il y a des exceptions. On voit dans le domaine des transports, la "référente" n'est pas chargée d'étude principale. Au-dessus de moi, c'est directeur d'études, du pôle d'études et le directeur de l'agence. Et en dessous, tout le reste du personnel, mais pas de cette manière. Pas à proprement parlé, en fait, on a un rôle de chef de projet, mais on a en quelque sorte un rôle un peu reconnu d'encadrement, ça ne se pose pas spécifiquement hiérarchiquement, mais comme on a des responsabilités supplémentaires, mais ce n'est pas un rôle franchement d'encadrement. Si vous voyez ce que je veux dire. ça ne se pose pas dans ces termes-là. Je vais avoir des responsabilités supérieures à un autre chargé d'études, dans la mesure où je vais être chargée des relations avec l'extérieur, que je vais aller représenter l'agence à des commissions, mais on ne peut pas dire que ce soit forcément une position hiérarchique quand on travaille avec des collègues. C'est une organisation en termes de projet, donc les missions sont définies et attribuées à chacun. Mais je ne suis pas là pour mener tout le monde à la baguette, quoi, c'est un travail d'équipe avant tout. Un travail en agence d'urbanisme, et sans trop me tromper dans la plupart des agences, c'est un peu comme ça, c'est-à-dire il peut y avoir une organisation en pôle, des directeurs d'études, des chargés d'études principaux, etc. Mais mis à part la fonction de directeur d'études qui semble clairement indiquer une hiérarchie au sein de l'agence, la fonction de chargé d'études principal n'a pas de hiérarchie très très nette. C'est vrai que les techniciens qui sont à un grade inférieur, c'est vrai, peuvent être considérés comme hiérarchiquement inféodés aux chargés d'études principaux, mais ça ne se présente pas réellement comme ça. C'est-à-dire même un infographiste qui aurait un niveau de technicien travaille dans l'équipe, et de toute façon il a sa part de création et d'apport à un travail d'études. Donc ce n'est pas aussi hiérarchisé que ça. » .*

En conclusion, le schéma organisationnel d'une agence évolue puisque nous sommes passés d'un schéma très hiérarchisé, proche de celui de la fonction publique, à un schéma plus transversale. D'ailleurs, les métiers des agences passent d'une dénomination de postes bien identifiée qui correspond généralement à un cursus de formation, à un titre de poste plus général qui relève de compétences élargies. Ce constat se retrouve dans les propos des agents, mais également sur les dénominations de poste.

	1960	1980	1990	Actuellement
Graphiste/PAO			■	■
Architecte urbaniste	■	■		
Reprographe	■	■	■	■
Ingénieur économique	■	■	■	
Dessinateur	■	■		
Géographe	■	■		
Géomètre	■			
Cartographe			■	■
Chargé d'études		■	■	■
<b>Pôles de compétences</b>				
Observatoire			■	■
Prospective			■	■
Planification/aménagement			■	■
Projet urbain			■	■
Déplacement		■	■	■
Politique de la ville			■	■
Environnement			■	■
Habitat		■	■	■
Chef de projet SCOT				■

L'idée fondamentale, au sein de la position professionnelle, c'est que les chargés d'études ont « besoin des autres » pour travailler. Elle se retrouve sur le plan des relations professionnelles où le travail consiste à établir des relations avec l'ensemble du personnel de l'agence, contribue à la réalisation du projet. L'argument se fonde sur la forte intrication des différents domaines pour un même projet. La conception de ce mode de coopération se traduit par la notion de partenariat. Elle est centrale dans la manière de penser les relations professionnelles.

La nécessité d'une organisation plus transversale peut s'argumenter par l'intrication de différentes compétences obligatoires pour un projet. Celles-ci s'emboîtent, se superposent, obligeant les chargés d'études à travailler « ensembles » et avec « les autres ».

### **II- 3- 3- Le statut**

#### **II- 3- 3- a- Le statut des agences**

Le statut des agences d'urbanisme<sup>258</sup>, comme nous l'avons présenté précédemment, relève du régime associatif, selon la loi de 1901. Ce statut a été rendu possible grâce au but non lucratif de la structure. Ce régime a été appliqué à l'ensemble des structures créées. Les évolutions juridiques permettent aujourd'hui aux agences de prendre la forme d'un GIP, notamment grâce à la reconnaissance des agences d'urbanisme au sein du code de l'urbanisme. A notre connaissance, aucune structure n'a opté, pour l'instant, pour ce type de procédure. Les dernières agences créées optèrent pour l'ancien régime. La première modification de statut observée fut le passage des ateliers d'urbanisme aux agences d'urbanisme. Cette dénomination constitue l'une des premières raisons de modifications de ces statuts<sup>259</sup> qui s'accompagne d'une redéfinition des missions et du rôle des agences. Les autres modifications ne portent pas vraiment sur le fond et restent sans véritable incidence à

<sup>258</sup> Confère 1<sup>er</sup> partie chapitre I – 2 – 1.

<sup>259</sup> Confère annexe k : Statuts de l'agence d'urbanisme de Tours.

l'inverse de la première. Souvent cette modification intervient lors d'un changement d'adresse de l'agence ou de l'adhésion d'une nouvelle collectivité locale.

### II- 3- 3- b - La statut du personnel

Le statut du personnel est abordé à travers l'examen de deux variables. La première a trait à la nature du contrat de travail, la seconde concerne la grille de référence et la négociation salariale.

Pour l'essentiel, le statut du personnel, à l'exception de certains fonctionnaires détachés, relève d'un statut de droit privé. Pendant longtemps, le statut du personnel des agences d'urbanisme était calqué sur celui de la fonction publique territoriale. Aujourd'hui, il dépend pour certaines agences d'une convention d'entreprise (établi sur le modèle de la fonction publique et des différentes pratiques au sein des agences), pour d'autres, il relève de la convention SYNTEC<sup>260</sup>.

La classification est généralement la suivante (par ordre de qualification décroissante pour le personnel d'études) : directeur d'études (son rôle est de diriger une équipe en vue de la production d'études), chargé d'études principal (qui doit être apte à coordonner les travaux de plusieurs chargés d'études ou à diriger une étude ne présentant pas de difficultés exceptionnelles), chargé d'études (c'est un spécialiste en pleine possession de son métier et disposant de plus de cinq ans d'expérience, assistant d'études est diplômé de l'enseignement supérieur et à moins de cinq ans d'expérience professionnelle,) technicien hautement spécialisé, technicien spécialisé et technicien qualifié<sup>261</sup>.

L'évolution du contrat de travail se traduit par un changement de position professionnel. C'est le passage d'un statut d'assistant d'études à celui de chargé d'études, après cinq ans effectifs au sein d'une agence. La structure offre des perspectives de promotion interne avec un changement ou non d'agence.

Dans les agences, les cadres d'emploi sont assez variés. Il semble qu'il y ait une concordance dans les manières de penser les différentes positions professionnelles. Les descriptions reprennent les mêmes intitulés. Mais la référence « conventionnelle » varie d'une agence à l'autre. Plusieurs sources alimentent la grille de référence, en lien avec des grilles de références existantes : convention collective, fonction publique, etc. Les grilles utilisées sont fréquemment l'objet d'un accord d'entreprise. Il n'y a donc pas une grille unique.

Une source de référence est la grille de la fonction publique, montrant ainsi la relation entre collectivités et agences. Le commentaire souligne l'inadéquation de la grille avec la nature de l'activité, le métier de l'agence. L'accord d'entreprise s'établit sur une grille comme le précise un responsable d'observatoire :

*« Issue de la fonction publique territoriale, et remaniée, ayant évolué un peu parallèlement à celle de la fonction publique, mais relative à un accord d'entreprise. » ; « Alors c'est quelque chose d'archaïque chez nous, on s'est calé à la création de l'agence sur la grille de la fonction publique, et ça ne correspond pas au métier de l'agence. On est en train de réfléchir à une définition complète de cette grille. Marquez grille fonction*

<sup>260</sup> Bureau d'études, bureaux d'ingénieurs-conseils et sociétés de conseils relevant de la Fédération des Syndicats des Sociétés d'Etudes et de Conseils (SYNTEC).

<sup>261</sup> Yves Maxime Danan « Les agences d'urbanisme d'agglomération ».

publique, mais elle ne marche pas. On est à cheval entre la grille SYNTEC et celle de la fonction publique, on est plutôt dans une réflexion inter-agence pour essayer de voir quelque chose qui correspond aux métiers des agences. »

Quant à la différence entre les niveaux de rémunération entre fonction publique et agence, les appréciations sont partagées au sein des agences. L'écart est justifié par la contrepartie demandée aux salariés des agences (disponibilité, réactivité).

La convention collective SYNTEC est mentionnée dans plusieurs agences. Là aussi la grille est plus ou moins remaniée. Tout du moins, la référence conventionnelle ne s'applique pas totalement, même si elle est calquée sur celle-ci. Néanmoins, il est régulièrement fait référence aux mêmes positions pour se situer professionnellement<sup>262</sup> :

« C'est la grille hiérarchique d'appellation, je ne sais plus on est sous Syntec, mais je ne suis pas sûr que la grille soit exactement la même. On a repris la convention Syntec, j'étais délégué du personnel à ce moment là. On a repris la grille Syntec, enfin de la convention Syntec, mais je crois que l'on a gardé notre grille qui reste quand même euh, je ne peux pas vous les citer par cœur, mais on a, entre autres, assistant d'études, chargé d'études, chargé d'études principal, directeur d'études, directeur, et il doit rester deux classes en dessous, techniciens, je ne sais plus exactement les dénominations. A l'agence, nous avons deux directeurs d'études... » (Architecte urbaniste) - « La convention, c'est l'accord d'entreprise donc avec un tableau des emplois avec sept positions. Aujourd'hui, c'est en débat, ça fait partie des chantiers. Ce qu'il est dit en intro de l'accord RTT, qui a été pris l'année dernière, c'est qu'effectivement il y a tout ce qui concerne la mise à jour de l'organigramme et des fonctions, et l'organisation des équipes de projet. Vaste chantier. » (- Chargé d'études)  
- « Nous avons une convention collective Syntec, mais la grille n'est pas la grille proposée dans le cadre de la convention collective Syntec. Grille que l'on appelle règlement du personnel, qui est spécifique à notre agence. Et bien donc on aura techniciens, techniciens supérieurs, assistants d'études, chargés d'études, chargés d'études principaux, directeur d'études principal, directeur enfin ça c'est entre guillemets, car de mémoire je crois ne rentre pas dans le cadre, enfin n'obéit pas à une grille. » (Chargée d'études.)

En matière de fixation du niveau de rémunération, deux cas de figure apparaissent nettement. L'un consiste à indiquer que le salaire est strictement déterminé en fonction des grilles, et qu'il correspond à celui qui a fait l'objet d'une proposition. Pour les autres, il y a une part de négociation, en particulier sur le niveau de référence dans la grille. La négociation est plus ou moins importante quand elle existe, sachant in fine qu'il y a aussi contrôle de légalité.

A la différence des situations précédentes, une négociation a eu lieu pour certains contractuels. Les situations sont du fait de professionnels ayant déjà eu une expérience dans un poste précédent. La négociation, même relative, a lieu à plus forte raison lorsque les personnes ont été sollicitées pour occuper le poste :

« Et que bon, même à l'intérieur de l'agence, ça se négocie. Et que moi, personnellement, je crois que j'ai raté ma négociation à l'embauche. Bon voilà que j'ai exprimé ma frustration. Par la suite, j'avais une promesse d'augmentation évidemment non réalisée. » (Responsable observatoire)

<sup>262</sup> Directeur, directeur d'étude principal, chargé d'étude principale, chargé d'étude, assistant d'étude, technicien supérieur, technicien.

Pour conclure, la structure organisationnelle des agences d'urbanisme a évolué d'un schéma hiérarchique à un schéma plus transversal. La position professionnelle devient « floue » au niveau hiérarchique, mais reste clairement définie dans le schéma promotionnel.

## **II- 4- Les métiers des agences d'urbanisme**

Après l'observation générale de la structure agence, l'idée est à présent d'explorer la relation entre l'activité exercée, le métier et la référence professionnelle. L'objectif est de démontrer que les métiers des agences d'urbanisme ont évolué avec le temps.

L'analyse va dans un premier temps présenter la profession et dans un second temps l'évolution de la trajectoire professionnelle et l'analyse de la dichotomie du registre d'activités. Puis nous observerons comment ces métiers d'agence ont évolué de 1967 à nos jours.

### **II- 4- 1 – La présentation professionnelle**

L'analyse vise à dégager de quelle manière les personnes se présentent, ce qu'elles « déclarent ». On sait, à cet égard, que certains peuvent se présenter de différentes manières. En effet, il est possible de décliner sa « profession » sur des registres différents, permettant en cela d'adapter sa présentation en fonction de l'interlocuteur ou de l'auditoire. C'est un des premiers points soulignés : la manière de se présenter varie en fonction de ceux à qui ils s'adressent. En fonction des interlocuteurs, la présentation change. Elle vient, selon les cas, mettre davantage l'accent sur le service, l'organisme ou encore la fonction occupée. En bref, ils disposent d'une faculté à ajuster leur présentation en mettant en avant tel ou tel aspect en fonction de stratégies diverses.

Plus précisément, dans le domaine de l'urbanisme, c'est la référence professionnelle qui est avant tout mobilisée et ce, quelle que soit la position hiérarchique ou fonctionnelle. Ce choix est particulièrement visible lorsque les personnes ont une qualification professionnelle ou peuvent se prévaloir d'une formation, voire d'un titre, architecte, urbaniste<sup>263</sup>. Nous avons également les appellations dites fonctionnelles (chargés de...) qui sont largement mobilisées et supplantent les autres registres identitaires. Certains s'en emparent totalement, et revendiquent, par exemple, l'appellation de chargé d'études. Elle semble rendre compte pleinement de l'activité. Elle est affichée, désigne le poste, la fonction, etc. Elle devient la référence professionnelle.

Différentes appellations génériques sont utilisées : chef de projet, chargé d'études, ..., sachant que leur usage peut donner lieu à précision en ajoutant, le cas échéant, un domaine d'activité. Ces nuances sont amplement polysémiques. Elles recouvrent des sens différents (mission générale/mission spécifique) et elles renvoient aussi à des représentations et des systèmes d'opposition qui structurent fortement les relations professionnelles (contractuels/titulaires). Au contraire, elles sont parfois récusées compte tenu de leur caractère « flou ».

Lorsque l'on pose la question « comment vous présentez-vous ? », les réponses sont variées. Elles combinent différents éléments. Cette question permet de situer la référence

---

<sup>263</sup> Sachant qu'il n'y a pas de titre d'urbaniste.



professionnelle. Elle permet également de voir le rapport entre position professionnelle et relations par rapport à l'organisme de rattachement.

Dans les agences d'urbanisme, les formes de présentation et de déclaration tiennent à plusieurs registres. Une distinction est opérée entre la manière de se désigner à l'intérieur et à l'extérieur de l'agence. A l'intérieur, l'appellation utilisée fait référence aux éléments conventionnels : chargé d'étude principal, chargé d'études... A l'extérieur, la présentation reprend : *soit le titre de responsabilité* :

*« Oui à part directeur, je n'ai pas vraiment de titre professionnel. Je ne sais pas quoi vous dire, je suis architecte, je suis urbaniste mais personne ne m'appelle monsieur l'urbaniste ça n'existe pas. Je suis de formation architecte urbaniste, plus fac de sciences. La formation, c'est différent du métier. Le métier d'architecte c'est autre chose qu'un diplôme d'architecte. Donc si je devais me donner un titre c'est vraiment urbaniste. » (Directeur d'Agence d'urbanisme) ;*

*soit la qualification professionnelle* :

*« Alors souvent à l'intérieur de l'agence on est organisé de manière un peu hiérarchique. Donc à ce titre-là, je suis chargé d'études principal. C'est comme ça que je me présente, mais au sein de l'agence. Donc le poste c'est effectivement chargé d'études principal. Je ne sais pas si j'ai ma carte, je ne sais même pas ce qu'il y a dessus. Alors contrairement, mais ce n'est pas moi qui l'ai fait, c'est pour ça là, je suis chargé d'études principal, mais ça a été fait, je ne suis pas vraiment d'accord avec ça. Est-ce que j'ai mon ancienne, voilà... c'est la manière dont je me présente normalement, c'est-à-dire architecte urbaniste. C'est d'ailleurs plus clair. » (Architecte - Urbaniste)*

Par contre, sur le plan de l'organisation du travail, de son management, la notion de chef de projet est couramment utilisée. Elle vient désigner une fonction liée à la réalisation d'un projet, d'un dossier. L'appellation est avant tout fonctionnelle et reliée au mode de gestion et de coopération formalisé au sein de l'organisation du travail.

La présentation professionnelle est différente si on se présente à l'extérieur ou à l'intérieure de l'agence. A l'extérieur, l'agent met en avant sa formation, alors qu'à l'intérieur il fait référence à son statut hiérarchique.

#### **II- 4- 2 – Les trajectoires professionnelles**

L'intérêt d'aborder les logiques professionnelles sous l'angle des trajectoires est de saisir à travers leur séquençement le sens que prend le poste occupé, les ressources mobilisées, etc... L'objectif est de repérer des éléments significatifs, sans prétendre épuiser les trajectoires possibles. Quatre grands types de trajectoire<sup>264</sup> ont été identifiés : Trajectoire d'entrée sur le marché du travail, et en particulier dans la fonction publique ; Trajectoire de progression dans un cadre d'emploi ; Trajectoire de mobilité par changement successif de postes ; Trajectoire de déplacement d'un cadre d'emploi à un autre.

---

<sup>264</sup> Eléments de la trajectoire pour la construction des types : les types d'études et de formation ; les circonstances d'entrées ; les expériences antérieures : continuité/bifurcation ; les données subjectives (continuité, rupture...); les motifs de changement : part des éléments extra-professionnels ; la formation complémentaire ; le rapport à la fonction publique.

#### II- 4- 2 – a- Le premier poste

Cet ensemble regroupe des trajectoires qui concernent les « entrées » sur le marché du travail.

Il est possible de distinguer dans cet ensemble ceux qui accèdent à un premier poste à l'issue de leur formation, et ceux qui, avant d'accéder à un premier poste, connaissent des étapes intermédiaires. Chemin faisant, il sera fait état des cursus de formation qui sont généralement longs (bac +5), mais aussi pluriels. En effet, les cursus montrent des formations complémentaires suivies généralement à la suite d'une formation initiale universitaire ou professionnelle.

Les trajectoires professionnelles se déroulent sur une période plus longue. Elles se caractérisent surtout par une forme de stabilité, en ce sens où il n'y a pas de changements d'organismes, d'employeurs. S'il y a mobilité, elle est interne, par un changement de postes, en progressant dans la carrière. La physionomie générale de ce type de trajectoire comporte, préalablement à l'entrée dans l'organisme, une période d'hésitation après la formation professionnelle initiale. Par la suite, elle se stabilise et se traduit par une longue période d'activité dans un domaine et dans un cadre d'emploi.

La trajectoire est marquée par une longue période qui se déroule au sein d'une même structure, ce qui ne signifie pas absence de changements de postes ni une progression dans la hiérarchie. La carrière se déroule au sein du même type d'organisme ou dans un même cadre d'emploi. Comme le précise cet architecte urbaniste d'une agence :

*« Alors j'ai relativement peu changé, en fait j'ai navigué un peu au début, entre le métier d'architecte et le métier d'urbaniste, en souhaitant de toute façon m'orienter vers le métier d'urbaniste. En réalité je me suis mis à mon compte pendant quelques mois, le temps de trouver un boulot du type de celui que j'ai trouvé ici. Je souhaitais de toute façon faire ce métier-là. »*

Il y a à la fois stabilité, continuité, permanence, sans négliger pour autant une progression dans le cadre d'emploi.

#### II- 4- 2 – b- Une trajectoire évolutive

A l'inverse de la physionomie précédente, les trajectoires rassemblées ici se caractérisent par un enchaînement de différents postes. Ils combinent progression et ouverture. La trajectoire s'opère par changements successifs, par une certaine mobilité. Pour évoluer, la stratégie est de bouger. Cette mobilité peut se faire au sein d'un même organisme, mais avec des changements significatifs, y compris sur un plan géographique. La mobilité est souvent interprétée en termes de cohérence, de continuité. En bref, le mouvement est un levier d'évolution professionnelle.

Ces changements professionnels s'accompagnent souvent de formations complémentaires, en particulier entre deux emplois. Elles sont menées à la suite ou dans une perspective d'évolution professionnelle. Le cumul d'expériences, croisé avec des ressources de formations, est sans aucun doute un élément clef du parcours. Il y a combinaison de ressources de différentes natures (formations complémentaires, diversification des expériences...).

La mobilité se pratique de différentes manières. Deux trajectoires illustrent parfaitement le changement professionnel lié à un souhait d'évolution professionnelle. Dans le premier, la progression dans la hiérarchie d'une agence fait se succéder ces différents postes : assistant d'études, chargé d'études, puis chargé études principales. La mobilité se traduit par un changement de poste, en restant au sein du même type d'organisme :

*« J'ai une formation diversifiée, j'ai fait Science Po. Lyon, c'est un spectre large, une maîtrise d'économie, un DESS de droit avec en parallèle le Master des Ponts et Chaussées. J'ai une formation large afin de toucher à tous les sujets de l'observation à ..., et j'ai eu ce goût de rester diversifié. J'ai deux expériences professionnelles, sept ans dans une agence d'urbanisme en tant qu'assistant d'études sur les transports pendant deux ans, puis je fus chargé d'études planification/transport. Et pendant les trois dernières années, j'ai été de plus en plus associé à la procédure du schéma directeur, et je fus chargé de mission du syndicat mixte de Lille. Puis une deuxième expérience professionnelle au sein de l'agence d'urbanisme ici, où je suis depuis deux ans. J'ai évité de trop me spécialiser en transport afin d'avoir, et d'être plus large. (...) Une vraie volonté de se réinvestir dans un poste, et rien de tel que de changer d'agglomération. Dans nos métiers, l'évolution se fait dans les changements. ». Urbaniste*

La seconde s'opère également sans rupture, mais en diversifiant les expériences. La perspective d'évolution professionnelle est aussi centrale, en particulier pour comprendre le poste actuellement occupé :

*« Formation professionnelle, ingénieur agro. J'ai fait comme premier emploi de l'enseignement agricole, ensuite j'ai travaillé à la DDAF au service aménagement rural, ensuite j'ai travaillé dans une SEM d'aménagement et d'études, puis en 1996 à l'agence d'urbanisme en tant que chargée d'études et je suis passée chargée d'études principale en 2000. (...) Je suis restée dix ans à la SEM, et c'était dans une petite ville avec un département plus petit et l'intérêt des activités se tarissait. Il y avait moins d'intérêt dans les missions et il y avait aucune perspective d'évolution de poste. » Chargée d'études*

#### II- 4- 2 – c- Un changement d'orientation

Ce type de trajectoire se caractérise par le passage d'un champ d'activité à un autre, d'un cadre d'emploi à un autre, d'un secteur professionnel à un autre. Cette forme de mobilité se traduit par des modifications sur le plan du statut, de la finalité, mais aussi des conditions de vie. L'idée de rupture est identifiée par les personnes. Mais elle apparaît subjectivement, dans la mesure où les personnes indiquent un changement manifeste qui a consisté à « tourner la page », à faire un « nouveau métier ». Cette lecture permet aussi d'identifier des déplacements entre fonction publique mais aussi entre le privé/le public, et sans que les statuts correspondent totalement à ce découpage. Pour aborder ces trajectoires, la présentation prend précisément comme point de vue l'identification des zones de déplacement à partir des cadres d'emploi.

Une des formes de déplacement s'opère du privé vers les agences. Une première distinction tient dans la nature du privé : privé lucratif ou non lucratif. Le point d'arrivée, une collectivité ou une agence, ne paraît pas discriminant. D'un emploi du privé lucratif vers celui d'une agence, les trajectoires professionnelles sont proches ou comparables aux précédentes. Elles reposent sur des éléments similaires, professionnels et familiaux.

D'un métier de la fonction publique territoriale vers celui d'une agence, le déplacement n'est pas moindre que précédemment, dans la mesure où il s'agit de « sauter le pas », voire de suivre une « vocation ». Le déplacement opéré se fonde sur le passage vers un

champ d'activité qui, là aussi, tend à se rapprocher du secteur « privé », même si objectivement le secteur est non lucratif. Il y a manifestement un « attrait » du « privé ». Une autre perspective tient dans l'engagement. L'intérêt pour l'activité réalisée est au centre de l'argumentaire :

*« Formation, donc fac de sciences, institut d'urba, école d'archi, tout ça à Paris. Ah, vous voulez les lieux, Jussieu pour la fac de sciences, Créteil pour l'institut d'urba, les beaux-arts pour l'école d'archi, donc UP 6 qui a bougé après, et le centre d'études et de conservation des monuments historiques, école Chaillot, c'est plus rapide, pour la spécialisation aux monuments historiques. Pour les différents emplois, ça va de architecte urbaniste libéral au ministère de l'équipement, et puis une mission au Brésil. Pour plusieurs missions au Brésil mais pour la Banque Mondiale, mais en gros c'était l'équipement, le corps d'expérience c'était l'équipement. Avant ce poste, je dirigeais une équipe au ministère de l'équipement, une équipe d'études. Je suis parti car j'y étais depuis longtemps. Et un problème au sein de la fonction publique, à partir d'un certain moment, on a l'impression que ce n'est pas là que ça ce passe. Bon je n'ai pas fui l'administration, je trouvais qu'il était plus intéressant d'être en lien plus étroit avec le terrain et avec public. (...) Je vous ai parlé de cette révélation que j'ai eu dans le métro [en lisant l'annonce]. Ben je me suis dit : merde, mais oui, mais c'est bien sûr. »*  
Responsable observatoire

Ce dernier groupe de trajectoires est assez proche des dispositions avancées par ceux qui sont inscrits dans la logique de mobilité. Il y a bien rupture sur un certain nombre de points (statut, cadre d'emploi, salaire...) mais, dans le même temps, le discours met l'accent sur la cohérence et la continuité de la trajectoire. Le changement ainsi opéré est présenté comme un facteur d'accomplissement, les perspectives professionnelles trouvent à s'exprimer dans un cadre différent que celui auparavant fréquenté. La mobilité jusqu'à une période récente concernait pour l'essentiel les directeurs d'agence. Désormais, cette pratique s'observe de plus en plus chez les chargés d'études, qui se déplacent pour s'enrichir d'expériences, et changer de statuts.

Pour conclure, la trajectoire professionnelle au sein de la structure agence peut se faire en interne ou par la mobilité. Le choix de travailler en agence semble résulter de l'intérêt de l'activité exercée, que nous retrouvons dans l'argumentaire développé par nos interlocuteurs.

### **II- 4- 3- La dichotomie du registre d'activités**

#### **II- 4- 3- a- Les registres d'activité**

L'analyse des activités repose sur un ensemble de questions, plus particulièrement celles ayant trait à l'activité réalisée au quotidien, à partir d'une évocation des agendas. A travers les éléments de réponse, il ne s'agit pas de conduire une analyse de l'activité en tant que telle mais de pouvoir situer la nature de celles-ci, en lien avec la manière de décliner les missions des agences. Une série de questions viennent compléter ces descriptions d'emploi du temps, afin de saisir les types de relations opérées : les activités centrales, les erreurs professionnelles, les activités valorisées, celles qui le sont beaucoup moins mais qui font partie du travail, celles qui pourraient être déléguées, etc.

Pour analyser les relations d'association ou d'opposition, nous allons repérer des « blocs » ou registres d'activité. Certaines activités mobilisent différents registres au sein d'un ensemble relativement vaste. La démarche va à évoquer les relations entre tel et tel registre, en fonction également du cadre d'activité. Les registres peuvent s'opposer, cohabiter difficilement. Les systèmes d'opposition vont être mis en évidence pour souligner l'existence de ces tensions.

#### II- 4- 3- b- Identification des registres d'activité

L'objectif est l'identification des registres d'activité, en les regroupant dans des ensembles assez cohérents, construits à partir des descriptions du travail réalisé. La démarche consiste à décomposer l'activité en segments relativement homogènes. Dans un second temps, il sera fait état des relations entre ceux-ci, des combinaisons, à l'échelle des professionnels ou à l'échelle des organisations.

##### *II- 4- 3- b- 1- Le registre administratif*

Les activités sont diverses (procédure, production, etc.) et peuvent s'associer à d'autres. L'encadrement a trait directement à la nature du travail, sous la forme d'un encadrement technique :

*« C'est essentiellement de faire l'interface entre les élus et l'équipe technique. De bien comprendre la commande des élus, de faire en sorte que l'équipe travaille dans le cadre qui est fixé, et si on a, et c'est souvent le cas, on a des hypothèses qui ne rentrent pas complètement dans le cadre de la commande, c'est après d'aller vendre le travail réalisé. Moi je suis vraiment dans l'entre-deux. ».* Responsable observatoire.

Les activités de gestion et de représentation se caractérisent de manières différentes. Il est fait référence à l'activité pour ce qui concerne la gestion des moyens matériels et humains, la gestion administrative et financière de la structure, les demandes de financement, la transmission des contrats, des conventions, etc.

L'activité de représentation s'inscrit sous une forme tacite de délégation. C'est-à-dire, un chargé d'études parle au nom de l'agence lors de la présentation d'une étude à un commanditaire.

##### *II- 4- 3- b-2- Le registre du projet : accompagner, aider*

Ce registre est particulièrement développé dans les présentations d'activité. Les termes « accompagnement », « appui », « assistance », « aide », « soutien », etc., sont constamment utilisés pour caractériser l'activité des « acteurs ». Il s'agit de répondre aux « besoins » et non de « faire à la place ». L'accompagnement, l'appui, le soutien, etc., s'actualisent dans la réalisation des études propres aux porteurs de projet. Ce registre peut correspondre à la mission centrale de la structure.

Il s'agit de « répondre aux besoins », d'être « au service de », ici des collectivités territoriales, en montant des dossiers, en apportant un appui technique. Les différents éléments décrits à travers ces notions d'aide, d'appui, de soutien, etc., participent de la dynamique de « projet ». Cette dynamique est fortement liée à un autre registre, celui de « l'animation », qui consiste à mobiliser, à faire participer, etc.

##### *II- 4- 3- b- 3- Le registre civique : animer, mobiliser, mettre en réseau*

Ce registre est le plus souvent évoqué à travers la notion d'animation. Il est lui aussi fortement mobilisé dans les descriptifs d'activité. Sous des formes différentes, il consiste à faire participer, à susciter l'intérêt, à mettre en relation. Il se traduit par la mise en réseau, qui concrètement peut se faire sous la forme de « clubs ». Le registre de l'animation consiste également à instaurer du débat, à faire « délibérer » les différents acteurs. Il fait appel à des « collectifs ». La dimension citoyenne est valorisée : la participation, l'engagement, la délibération, etc. Il s'agit de faire coopérer. L'accent est mis sur le travail relationnel. Cette

coopération trouve un cadre formel à travers l'établissement de conventions, de chartes, etc., qui constitueront l'espace de régulation des relations entre les « acteurs », les « partenaires », etc.

Un point central en matière de politique publique est la question de la coordination, de la mise en « cohérence ». Cette préoccupation peut définir en partie la mission des agences d'urbanisme.

Le réseau peut se définir comme une perspective de mise en relation, de coordination, de collaboration des entités, des structures, des acteurs. Le mode de coopération passe par le développement de réseaux. Cette mise en relation se traduit le cas échéant par une formalisation sous la forme de « clubs ».

Le registre civique s'entend par la mise en place d'instances partenariales, de groupes de travail, de lieux de débat, etc. Ce registre est très présent dans les phases de définition d'une politique, de dispositifs. Il suppose un travail d'animation des débats, de mise en forme, de confrontation, ..., pour parvenir à un accord dont la traduction concrète sera l'adoption d'un plan, d'un schéma, etc. :

*« J'ai une autre mission qui est un peu végétative pour l'instant mais qui va repartir très fort parce que qui est complètement d'actualité, c'est l'animation en interne du Schéma de Cohérence Territorial. On travaillera sur trois SCoT probablement, pour l'instant on travaille sur le SCoT d'agglomération. C'est un travail de réflexion sur le développement urbain global sur l'ensemble du quart Nord Ouest de l'agglomération. Donc c'est à la fois un travail de conception de production, et à la fois un travail d'animation de groupe de pilotage. »*  
(Architecte - Urbaniste)

#### *II- 4- 3- b- 4- Le registre de la connaissance : observer, étudier, diagnostiquer*

Dernier registre identifié à partir des descriptions d'activités, le registre de la connaissance a pour objet de fournir des éléments permettant de fonder l'action publique. Ce registre peut donner lieu à une mission spécifique avec la constitution d'un observatoire pour la production d'atlas, de tableaux de bord, par exemple.

Mais plus spécifiquement la connaissance se fait par la conduite de travaux d'études, dans le cadre des agences d'urbanisme, dans lesquels il peut y avoir des missions, voire des structures, dédiées à l'observation des territoires, des publics... :

*« Il y a deux types de travaux. Il y a des choses qui sont effectivement liées au besoin d'aide à la décision, dans des cercles limités, et puis on va avoir des choses de dimension plus large. Il est vrai que le tableau de bord des quartiers, c'est d'abord bien sur les partenaires de la politique de la ville. Puis c'est tous les partenaires des quartiers, donc ça pose automatiquement les problèmes d'adaptation du document. Et ça veut dire communication après, échange ou formation. On introduit un peu les sessions de formation avec les chefs de projet dans les quartiers, parce que c'est évident que l'agence ne pourra pas assumer toute la diffusion du tableau de bord. (...) Il y a un certain nombre de données qu'on publie par exemple sur tout le parc locatif HLM, sur un site avec accès réservé, aux partenaires de la charte. Donc ça veut dire les communes et les organismes HLM. Sans que là aussi, c'est à mon sens assez intéressant, il n'y a pas encore une utilisation très fréquente. »* (Chargé d'études)

*- « Mes missions : je dois produire les outils nécessaires à la connaissance du territoire, donc j'ai commencé par faire évaluer ce qui avait été fait précédemment à l'agence d'urbanisme. Je dois élargir le champ territorial pour intégrer le SCoT et intégrer l'aire urbaine de Tours, également intégrer de nouveaux partenaires. J'ai une mission d'observation qui était réalisée en relation avec l'INSEE, l'observatoire et l'État. Je suis chef de projet sur les préliminaires des futurs SCoT d'agglomération. J'ai un travail pédagogique pour expliquer les attendus*

*de la loi en interne (à mes collègues de l'agence) et en externe (aux élus). On a travaillé sur un pré diagnostic qui a permis de définir le périmètre du SCoT – avec un accompagnement auprès des collectivités locales pour les délibérations – nous avons fait des propositions pour la future structure du SCoT et les statuts du syndicat mixte – établissement du cahier des charges sur l'ensemble de la procédure du SCoT. » (Urbaniste)*

#### *II- 4- 3- b- 5- Les combinaisons des registres d'activités*

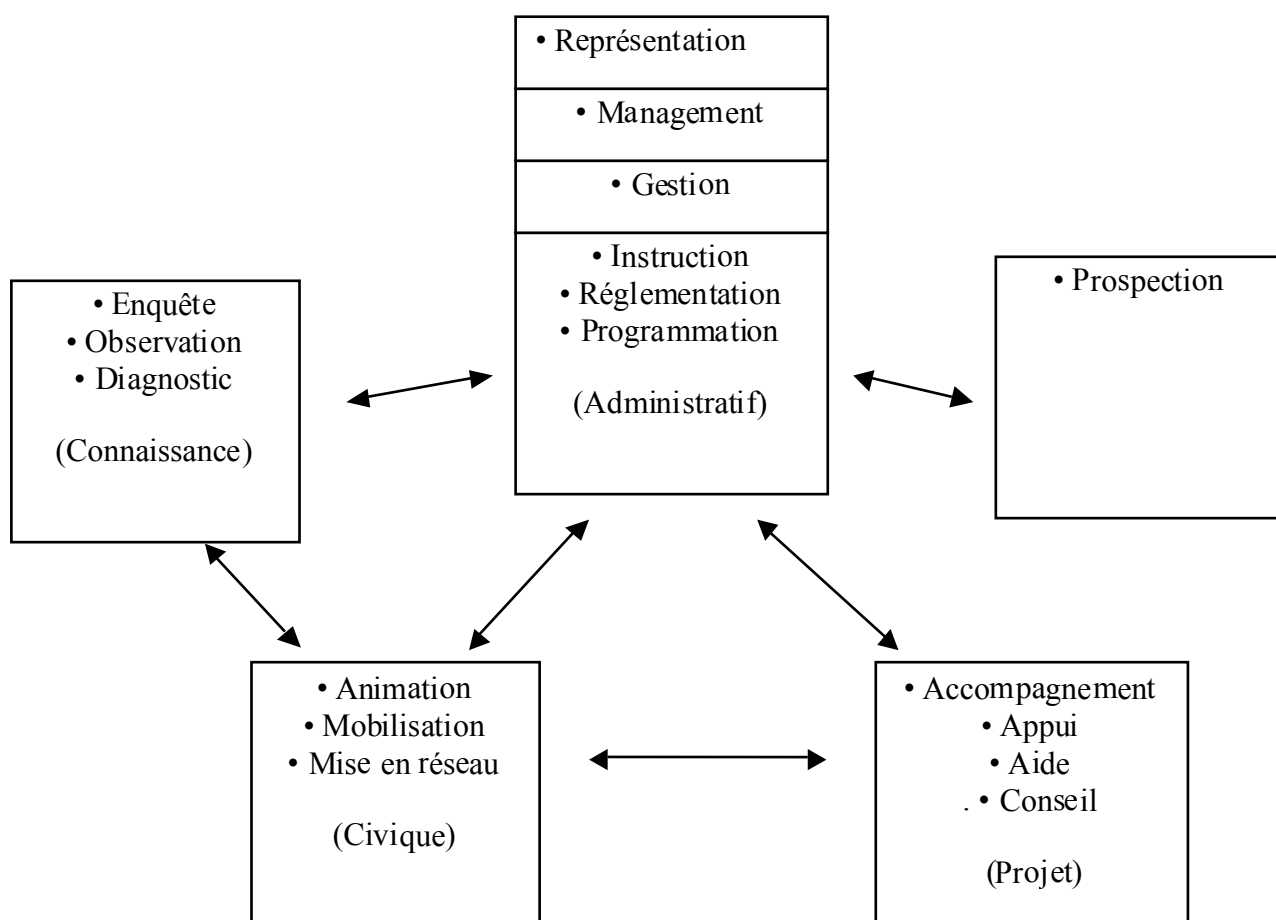
Un premier point à l'issue de cette analyse consiste à retenir l'idée qu'à chaque fois, ce sont plusieurs registres qui caractérisent l'activité des uns et des autres, c'est-à-dire que l'activité observée repose sur la mobilisation de registres différents. C'est ce que l'on peut nommer des combinaisons. Un deuxième point repose sur le constat que les combinaisons sont différentes, que les professionnels ou les structures ne s'inscrivent pas dans les mêmes combinaisons.

Cela nous conduit à aborder le développement en considérant l'existence de plusieurs registres. Ce la permet aussi d'éclairer la manière dont les professionnels vont tenter de se définir, se penser en référence à une position « interstitielle ».

Le fait de considérer que les activités s'inscrivent dans plusieurs registres conduit, sur un plan professionnel, à mettre l'accent sur la notion de poly-activité. Il y a bien différentes combinaisons signifiant que tous les professionnels ne font pas la même chose. Par ailleurs, il n'y a pas accord sur ce qui doit être fait. Dès lors, seront abordées les différentes combinaisons qui ont pu être mises à jour en soulignant le fait qu'il n'y a pas concordance ou convergence.

Pour rendre compte des différentes combinaisons à partir des registres identifiées, le schéma suivant permet de visualiser différentes formes de relation.

Schéma n°31 : représentant les différents registres d'activité et leurs relations<sup>265</sup>



Les différents registres peuvent être situés les uns par rapport aux autres dans un schéma qui permet d'explorer les différentes relations évoquées dans les entretiens (ces relations sont caractérisées par des flèches).

Le registre administratif est placé au centre du schéma dans la mesure où il y est fait régulièrement mention, et considérant qu'il constitue un point d'articulation.

Les combinaisons peuvent être variables. Elles mobilisent au moins deux des registres, et dans certains cas, elles sont plus larges. En tout état de cause, il est difficile de penser que les activités puissent, dans chacun des domaines, combiner l'ensemble de ces registres. Néanmoins, certaines agences tentent de couvrir un champ large (ingénierie, animation de réseau, etc.). Par ailleurs, ces différents compromis peuvent correspondre à des définitions professionnelles. Dans la politique de la ville, une certaine conception du chef de projet le définissait comme un « ensemblier », indiquant ainsi une volonté de « mettre ensemble » ce qui pouvait être séparé.

<sup>265</sup> « Figures professionnelles et activités de mission des cadres en développement » Th. Rivard.



Pour le domaine de l'Administratif et du civique, l'enjeu pointé à plusieurs reprises est que les collectivités ne soient pas seulement dans une logique de « guichet », seulement distributrices de subventions, mais qu'elles soient dans une logique « d'acteur ».

Les deux aspects sont bien énoncés : un financement qui nécessite une mise en cohérence, et par ailleurs, une politique plus active qui prend appui sur des orientations.

L'articulation de ces registres peut se traduire, par exemple, par le biais de conventions, de chartes, etc. Le travail d'animation contribuant à établir les termes d'une coopération. Sur un plan administratif cette coopération se traduit par rédaction d'un document. Ainsi :

*« la convention de développement culturel du parc, c'est un document de partenariat entre deux structures, le PNR, et l'Etat, enfin les DRAC, parce que le parc est engagé sur le terrain de la culture, que les DRAC souhaitent le soutenir notamment financièrement. Et donc cette convention permet donc de mettre à plat les axes qui seront développés dans le cadre du parc et les financements de spectacles, en partie par les DRAC et pas seulement, ça va servir de base aux actions à mener. » (Urbaniste, Chargé d'études principales).*

Pour le domaine de la Connaissance, du civique et de l'administratif, cela constitue un compromis mais aussi la tension entre ces deux registres est mise en exergue avec la présentation d'une démarche d'étude (connaissance) réalisée par une agence d'urbanisme, pour l'élaboration d'une charte intercommunale du logement (civique/administratif). La démarche participe à la définition d'une politique. Etude et animation sont ainsi mobilisées.

La tension se fait jour entre ces deux logiques, celle de l'étude (connaissance) et celle qui procède du registre civique et qui suppose un débat, un engagement. Le commentaire s'appuie sur l'opposition entre un travail « en chambre » (étude) et une nécessaire « confrontation » (animation). Le monde « civique » est particulièrement présent à travers un comité de pilotage, un comité de validation, ..., qui vote, qui acte des débats à l'occasion des travaux d'étude. La démarche adoptée traduit une construction incrémentale, par allers et retours, en opérant un passage du registre de l'étude à celui du politique, etc. Cette tension et cette conjonction des deux registres sont développées à travers la présentation du déroulement des travaux :

*« Dans un premier temps on établit le diagnostic de ce qui se passe en matière de parc HLM, ou d'attribution des logements, recentré dans le contexte effectivement de l'habitat parce que sur l'ensemble du parc et à différentes échelles. Ça c'est un travail qui peut se faire en chambre. Puis après, on va venir leur rapporter et leur dire voilà, maintenant il faut que l'on écrive ensemble une charte, un protocole qui va définir qu'elles sont les règles d'accès de ce parc, qu'elles sont les ménages effectivement à privilégier, auquel il convient de donner une priorité compte tenu des difficultés qu'ils peuvent avoir, etc. Et pour faire ce travail, et on procède de la même manière depuis plusieurs années, depuis le premier POS, surtout depuis les années 90, on va réunir un groupe de travail, que l'on va définir avec les pilotes de l'étude : quels seront les membres de ce groupe de travail que l'on va inviter à se réunir plusieurs fois ? Alors c'est un groupe de travail qui regroupait des représentants des organismes HLM, des représentants du département, des représentants de l'État, des représentants des associations de locataires, des représentants des collectivités, enfin bon une dizaine de représentants, avec la possibilité d'inviter des partenaires extérieurs, etc. Donc on se donne cinq réunions pour écrire une charte et puis donc à chaque fois, ces réunions sont de vraies réunions de travail, donc on implique les partenaires, ça se passe assez bien. Donc on essaye d'être en articulation avec les autres procédures, donc on va définir un thème, une thématique pour chaque réunion. On va introduire la réunion avec un travail de quatre cinq pages que l'on envoie à tout le monde, 3/4 jours avant. Personne ne peut arriver en disant je n'ai pas lu ou reçu. (...). A l'issue de la réunion, on va écrire les premiers articles de la charte qui correspondent au thème évoqué lors de la réunion. On fait un petit compte rendu de la réunion, on joint les premiers articles, et*

*on demande à chacun de réagir dans les quinze jours qui suivent. (...). Ça veut dire qu'il faut faire des trucs pratiquement dans la foulée, tout envoyer et demander aux uns et aux autres de réagir par écrit. Donc c'est ce qu'ils font, on va dire pour les deux tiers d'entre eux. Et ça, c'est joint à l'ensemble du compte rendu après. C'est-à-dire quand je réagis par écrit je m'engage, ou j'engage ma représentation. Au bout cette réunion, donc on a un document, et ce document effectivement on le repasse à un niveau je dirai politique. Donc il est validé par un groupe technique, dans le sens où l'on peut avoir pour certains articles des variables, parce que l'on n'a pas réussi à se mettre d'accord. Il est important qu'il y ait des expressions différentes. Donc ça c'est transmis, s'est mis en forme, c'est validé lors de 5 ou 6 réunions et puis on reconvoque le bureau qui suit les travaux et à qui on présente le travail. Donc il y a cette obligation d'aller et retour des partenaires. Donc à mon avis, pour ma part, c'est ce qui fait l'intérêt des travaux que l'on mène, donc il y a toujours, il y a une obligation effectivement de confrontation, on ne peut pas ignorer l'autre, on ne peut pas faire un truc en chambre, ce n'est pas possible. Et l'autre est aussi obligé de s'engager, il ne peut pas faire simplement de se contenter de se pointer à la réunion, en disant je n'ai pas eu le temps de le lire, je regrette. Et donc par les équipes, et c'est très marrant, on a commencé à faire ça dans les années 1997 /1998, et on publie à la fin l'ensemble des travaux. Donc ce qu'on leur demande par exemple, ce qu'ils ont exprimé au cours de ce travail de charte, les travaux d'études, ce qu'ils auront écrit, sera effectivement publié, du moins ce qui a permis de constituer la charte. Donc ça oblige les uns et les autres à avoir un peu plus de responsabilité dans certain cas, mais ça ils sont en général très satisfaits. Bon, il y a toujours des gens qui ne s'impliquent pas vraiment, mais bon ils font un peu la langue de bois, mais j'ai vu des paroles très franches dans certains cas, ou très fortes, bon effectivement c'est plutôt bien, bon c'est tout. Et donc je pense que ce travail que l'on fait, bon je le prends en général, est plutôt apprécié. Bon parce que là on fait bien notre rôle de mise en commun. On a un rôle d'animateur des travaux de la charte, donc on écrit la charte, c'est réel, mais on a ce travail d'animation et il y a une réelle transparence. Donc personne ne peut dire : j'avais dit ça, et s'il l'a dit ça figure dans le document. Il est possible que ce n'est pas été retenu dans la charte, et puis il y aura comme ça s'est passé un vote à la fin des élus, donc euh les politiques de la ville c'est la même choses sur tableau de bord et autre, on a fait des tables rondes, on a réuni des partenaires au départ donc là aussi il y a des retours, un fonctionnement d'aller et retour, ce qui est fort important. C'est ce qui m'intéresse moi, ...Les moments emblématiques c'est ça, le travail d'études c'est le travail de confrontation, si c'était un travail en chambre, je n'y trouverai pas un grand intérêt. C'est le débat qui est intéressant et en essayant de se débarrasser au maximum des préjugés que l'on peut avoir. » (Chargé d'études)*

Le développement sur la démarche d'élaboration, d'une charte par exemple, se traduit par une aide à la décision en mobilisant des éléments de soutien (connaissance...), et un travail d'animation dans la méthode avec l'instauration d'un débat, d'allers et retours entre les partenaires, avec le souci que le document ne soit pas un élément de référence.

Pour le domaine de la connaissance, du civique, de l'administratif et du projet, le compromis s'enrichit d'une relation avec le registre administratif, avec en l'occurrence l'assistance technique.

Pour rendre compte de la diversité des activités et de la complexité des relations entre celles-ci dans la structure agence, la démarche a consisté à décomposer cette complexité en repérant, dans un premier temps, des registres spécifiques. La perspective étant de pouvoir mieux les relier par la suite, sous la forme de combinaisons. Il apparaît nettement, à l'observation, que les combinaisons sont de différentes natures, et qu'elles varient.

En tout état de cause, le compromis avec registre administratif est central. Or, ce compromis est généralement le plus dévalorisé. Il est aussi oublié dans la rhétorique que construisent les développeurs.

En conclusion, cette lecture, en tentant de tenir conjointement plusieurs registres, conduit sur le plan professionnel à considérer que l'on est en présence d'une poly-activité qui interroge même l'idée défendue de « cœur de métier ». Elle éclaire également la manière dont les professionnels vont situer leur position en termes d'interface.

#### II- 4- 4- La définition professionnelle

L'objectif est de mettre l'accent sur la posture professionnelle, en essayant de cerner la manière dont les professionnels se pensent. A côté d'un certain nombre de tâches substantielles, les entretiens montrent l'importance de la posture adoptée, c'est-à-dire la manière de se situer, de définir sa position à l'égard des collectivités, de la commande publique, de la mission, des acteurs.

Le but n'est pas de construire une typologie, mais il convient d'essayer de voir comment ces différentes dispositions interrogent les relations au travail.

Il s'agit de considérer que nous sommes en présence d'une figure professionnelle qui se distingue des autres professions. L'idée est de cerner ce qui se présente sous diverses configurations, l'analyse tendant à identifier des éléments de différenciation.

A travers les thèmes abordés des éléments de définition apparaissent. Certains éléments de définition se révèlent en « négatif » pour ce qu'ils ne sont pas, ou ce qu'ils ne veulent pas être. D'autres alimentent une définition plus « positive » à travers un ensemble de notions comme celles d'interface, de facilitateur, etc.

#### II- 4- 4- a- Une définition en négatif

Une manière de cerner ce que font les professionnels est de leur demander aussi ce qu'ils ne font pas ou ce qu'ils ne souhaitent pas ou plus faire. D'une manière générale, il y a une relative dévalorisation des activités de « gestion », sachant que la notion doit être considérée dans un sens large, puisqu'elle va recouvrir des activités différentes.

Parmi les activités les moins valorisées figurent celles ayant trait à la gestion du personnel, à l'encadrement, au management des personnels, etc. Il est aussi amplement question des "tâches" administratives, définit plus communément sous le terme de "paperasse".

Si, d'une manière générale, les descriptions des activités mettent en avant la variété, la diversité, etc., le contre modèle est celui de la routine. Plus exactement, est mis en avant le risque de tomber dans la "gestion" entendue comme le fait de renouveler l'application de procédures courantes ou communes. A contrario, l'accent est mis sur « ce qui bouge », le « nouveau », ce qu'il y a à « défricher ». L'enjeu est situé à un niveau personnel, mais aussi dans le cas présent sur le rôle de la structure.

La manière de se définir fait appel à un ensemble de termes ou d'expressions pour qualifier le rôle professionnel. Par exemple, à travers la question relative à la nature de la production apparaissent différents éléments pour décrire la position professionnelle. Les formulations les plus fréquentes sont : intermédiaire, interface, facilitateur, relais, etc. Autant de termes qui situent une position "entre", entre deux univers, supposant un travail de traduction pour aller de l'un vers l'autre. L'expression « faire du lien » est également fréquente, elle vient évidemment souligner l'importance des activités relationnelles.

#### II- 4- 4- b- Interface

L'interface ici se situe entre l'Etat, les « agences » et les collectivités locales. Ce rôle d'intermédiaire est présenté comme se situant entre études et préconisations de l'Etat, et le choix des collectivités : traduction ou « conduite au passage à l'acte, à la décision ».

Pour reprendre le schéma évoqué précédemment, situant les activités les unes par rapport aux autres, l'interface se réalise entre le registre du projet et le registre administratif.

La notion d'interface naît de l'interaction de l'homme et du monde et des hommes entre eux. Ces actions réciproques des hommes passent par de nombreux intermédiaires que l'on appelle ici, par analogie avec les systèmes d'informatiques, des interfaces. L'interface est donc ce qui se glisse entre deux éléments pour les relier, les mettre en rapport, les faire interagir<sup>266</sup>. Les agences d'urbanisme se positionnent dans leur discours comme une interface entre l'Etat et les collectivités locales. Ici la notion d'interface va avoir pour intérêt de nommer la manière dont les professionnels se placent. L'espace social occupé est celui qui se situe « entre » un certain nombre d'éléments. Cette situation particulière peut se décliner de différentes manières. Sur un plan fonctionnel, il s'agit de se situer entre les institutions (les politiques publics) et le public (les destinataires : les collectivités). Il s'agit, d'un côté, de faire remonter les besoins, et, de l'autre, d'adapter les logiques d'action. Sur un plan opérationnel, l'activité est située entre la décision politique et la mise en œuvre. Sur le plan du savoir, l'activité se situe entre une expertise la « maîtrise technique » et le sens donné à l'action « la finalité ». Sur un plan hiérarchique, la position est décrite entre indépendance et subordination. Et peut être plus généralement, l'avis partagé par les professionnels est qu'ils se voient eux-mêmes dans une position interstitielle.

L'analyse des activités tendrait à reconsidérer cette définition. Il apparaît plus spécifiquement que les professionnels opèrent des compromis à partir de registres potentiellement opposés ou en tension. Reste cependant cette idée de « relier » des « mondes » différents.

Pour autant que l'on considère la notion d'interface comme pertinente, l'analyse a montré que les combinaisons, et donc les relations, entre différents registres ne sont pas de même nature. Par ailleurs, un équilibre est difficile à trouver entre ceux-ci. Ainsi, lorsque l'on regarde les activités sous l'angle de celles qui sont valorisées, les appréciations diffèrent d'un professionnel à un autre. Ainsi, l'intérêt professionnel peut se porter sur des activités différentes. Le fonctionnement interne des services peut faire l'objet d'une attention plus grande à travers : Développer la conduite de projet, consacrer plus de temps à l'animation de réseaux, les réseaux partenariaux, produire des études et les valoriser ; etc. Ces éléments montrent la difficulté d'établir un équilibre entre ces registres d'activité et l'existence de tensions entre eux. Autant d'éléments qui montrent, d'une part, le difficile équilibre à trouver entre les différents registres d'activités, et montrent d'autre part, l'existence de tensions entre ceux-ci.

Un des traits de la posture professionnelle tient dans la question de la loyauté. Elles se posent dans le cas présent en mettant en perspective à la fois la référence professionnelle et aussi la position de cadre de confiance. Il y a une tension entre une position de subordination, et l'engagement professionnel. A travers cette question, il s'agit de voir à qui est destinée l'activité.

L'objectif est de déterminer pour qui le travail est réalisé, bref les destinataires de l'action. A cet égard, il faut souligner, parmi les destinataires, l'idée de servir un « territoire ».

La réponse est rarement unique. Elle articule plusieurs niveaux qui s'imbriquent. Elle montre aussi, le cas échéant, un ordre de priorité. Un des traits professionnels est sans doute

---

<sup>266</sup> « Interfaces : enquêtes sur les mondes intermédiaires » Gérard Chazal.

de penser l'inscription dans une double finalité, de penser un objectif direct et un objectif indirect, ou encore en premier et en secondaire.

A l'intérieur de ce corpus, plusieurs logiques peuvent être discernées : l'organisme employeur ou les financeurs, l'intérêt général, un destinataire, ou encore pour un destinataire plus large le « territoire », et puis une tentative de tenir une dualité.

La réponse se fait clairement en direction des organismes employeurs ou financeurs en mentionnant le dispositif partenarial gestionnaire de la structure.

« Pour la communauté d'agglomération, l'Etat, les dispositifs partenariaux ça c'est pour la politique de la ville. Pour l'habitat, la communauté d'agglomération, l'Etat, les offices HLM, la CAF, le Conseil Général, etc. »  
(Chargé d'études)

Elle s'énonce aussi directement en direction des structures employeurs, en indiquant bien la prescription qui émane de ces structures.

« Pour les collectivités locales qui nous payent. Pour les territoires, pour l'intercommunalité. Pour son évolution future. On est quand même piloté par nos financeurs qui ne sont pas toujours très clairs dans leur commande. » (Responsable observatoire)

La réponse n'est pas tranchée pas mais se développe en direction des entités représentantes de la collectivité.

« Les élus ». (- Responsable observatoire, Agence d'urbanisme) - « Les collectivités locales, les services de l'état, la fédération nationale des agences d'urbanisme. » (Urbaniste).

La notion d'intérêt général est sans doute celle qui résume le mieux la proposition de réponse. Il n'y a pas de destinataire identifié. La notion de mission de service public est avancée en premier.

« J'ai envie de travailler pour la ville, pour l'intérêt collectif, pour le bien être du citoyen entre guillemets. J'ai l'impression de faire un discours politique quand je dis ça, en réalité effectivement on travaille souvent pour des élus, c'est par forcément tout à fait la même chose. Je pense que j'en ai dis pas mal là. » (Architecte - Urbaniste, Agence d'urbanisme)  
- « Au sens large pas forcément au sens de la structure, euh je dirais que je remplis une mission de service public donc je travaille je crois que c'est très large, un peu tout le monde dans l'agglomération. » (Chargée d'étude, Agence d'urbanisme)  
- « Les partenaires de l'agence. Je sers à l'intérêt général d'un territoire et puis j'essaye de servir au bien-être des hommes sur ce territoire. » (-Urbaniste).

Mais les réponses ne sont pas tranchées, elles mêlent en fin de compte à la fois employeur et intérêt général ou les structures représentants cet intérêt général à travers des missions de services publics. Certains développent une argumentation qui consiste non pas à choisir ou hiérarchiser, mais à considérer que la réponse est double, et que la singularité est de répondre tant aux logiques des employeurs que des financeurs.

Les réponses sont explicitement tournées vers le destinataire qui prend la forme de partenaire (Etat, collectivité locale, etc.) mais qui sont aussi les financeurs.

La relation avec les élus fait partie de l'univers des relations professionnelles pour les agences d'urbanisme. Il serait possible de considérer plus exactement la relation avec le

politique, tant l'activité est proche aussi bien sur le plan de l'action que sur la définition de la finalité.

La difficulté d'une relation « équilibrée » est précisément exprimée dans le cadre d'un contrat de ville où, en fonction des époques et des municipalités, les modes de relations n'étaient pas jugés pertinents, pour des raisons opposées. Précisément, lorsqu'il est question de ce que représente une erreur professionnelle dans les activités réalisées, le rapport au politique, en particulier avec les élus, fait l'objet d'un ensemble de considérations. Un type d'erreur concerne les limites de l'engagement technique en regard du politique. A l'inverse, pour d'autres, l'erreur serait peut-être de ne pas pousser assez loin la logique de conviction, et s'en tenir seulement à ce qui est demandé de faire ou de ne pas faire.

Le poids « politique » est sensible dans le discours des agences, compte tenu du fait que la décision revient au conseil d'administration, par ailleurs composé d'élus.

*« L'erreur professionnelle serait un manque d'honnêteté envers les élus. Très clairement, les patrons d'une agence d'urbanisme sont les élus. Donc un technicien qui jouerait avec ça, qui manquerait de clarté, de transparence vis-à-vis des élus de l'agence, là il serait, pour le coût se serait vraiment une faute professionnelle. » (Responsable observatoire, Agence d'urbanisme)*

*- « Justement, euh je ne sais pas la notion d'erreur professionnelle. Je ne sais pas trop ce que c'est, c'est plutôt effectivement de savoir, les qualités principales à mon avis, c'est de savoir s'exprimer devant les élus et savoir jusqu'où on peut aller et lorsque dire ce qu'il faut sans aller trop loin quoi. C'est-à-dire représenter l'agence, et non pas soi-même quand on s'adresse à des élus. Je pense que c'est sûrement le point le plus délicat et le plus important de notre métier, outre les compétences techniques, je vais dire de production, des qualités d'animation et de la production d'idée. » (Architecte – Urbaniste)*

A plusieurs reprises, dans les discours recueillis, il est fait usage d'expressions qui vont dans le sens d'une possible insoumission : « poil à gratter », « subversif », « insubordination », etc. Enfin de compte, la question est celle de la liberté de parole revendiquée par ces agents qui gardent une distance critique, une capacité d'objection.

A l'inverse des positions précédentes, l'absence de prise de risque et la conformation stricte à la commande politique est vue comme une erreur professionnelle. Celle-ci étant précisément de ne pas adopter cette position, de travailler seulement dans le traitement de la demande politique. Cette posture suggère un certain degré « d'indépendance », où l'activité n'est pas seulement subordonnée à la stricte exécution de la commande politique, laissant place à une certaine éthique de conviction. La situation de l'agence procure une certaine forme d'indépendance qui autorise à « y aller », sachant que l'indépendance est relative dans la mesure où ni le fait d'un employeur distinct des collectivités utilisatrices ou de rattachement, ni le statut, etc., n'assurent une réelle indépendance. Néanmoins, le souci de ne pas être en position de « subordination directe » relève de cette préoccupation.

La question posée est celle de la neutralité. Elle revient souvent et sous différentes formes dans les questions professionnelles. La neutralité est un enjeu, voire une condition de l'activité. Si une position neutre est impossible. Le mode de résolution consiste soit dans la recherche d'un équilibre dans les relations, soit dans l'instauration de « rapports de force ».

La recherche d'une neutralité se ressent à travers une démarche qui consiste à créer les conditions d'un équilibre. Il s'agit, par exemple, dans le cadre organisationnel de faire en sorte que le pouvoir soit contrebalancé. Elle se traduit aussi par exemple dans le domaine relationnel par une absence de « parti pris ».

L'évolution des métiers d'agences peut être présentée à partir de trois périodes caractéristiques, puis l'élargissement de leurs compétences et enfin le passage d'une organisation plutôt hiérarchique à une organisation plus transversale.

Historiquement, les métiers des agences d'urbanisme peuvent se structurer autour de trois grandes périodes.

Les années 60-70, cette première correspond à celle de leur création. Il était prévu que les agences d'urbanisme soient une catégorie d'établissement public spécifique, mais les décrets d'application n'ont jamais été formalisés. Cet état de fait a obligé ces structures à s'organiser sous la forme d'association – association de personnes publiques dite loi de 1901.

Dès leur origine et afin d'élaborer les documents de planification, ces organismes se sont créés en équipe pluridisciplinaire mais constituée d'une forte majorité d'architectes. Elles étaient avant tout le siège des études urbaines, ayant pour but de préparer les décisions des autorités compétentes en matière d'urbanisme. Leur mission résidait alors dans l'élaboration et le suivi des documents de planification et dans la préparation des décisions en matière d'urbanisme, Plan d'Occupation des Sols, études de circulation, étude de transports urbains, etc.<sup>267</sup>.

La création des agences va s'inscrire dans un réel souci d'instaurer ou renforcer le dialogue entre la ville-centre et les communes périphériques. L'un des objectifs affichés est alors la préparation conjointe des documents d'urbanisme des agglomérations notamment aux travers des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme et des Plans d'Occupation des Sols.

Cette première période se caractérise également par la création en 1977 de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (F.N.A.U.) qui regroupe les agences qui souhaitaient alors s'associer<sup>268</sup>.

Au cours de cette première période, nous pouvons définir le métier d'urbaniste au sein des agences, comme étant celui qui réalise des documents de planification. Pour cette première période, cette définition des fonctions reste relativement simple et clairement définie.

Les années 80-90, au cours de cette seconde période, les métiers des agences d'urbanisme vont vivre une véritable mutation notamment au travers de leurs compétences. Certaines agences d'urbanisme vont subir de profonds bouleversements, voire la remise en cause de leur existence. Cette situation résulte de deux facteurs : Le premier tient aux réserves émises par l'Etat sur la nature du service rendu par ces structures, entraînant ainsi une diminution de son apport financier. Alors qu'avant la décentralisation, les subventions se décomposaient de la façon suivante, 50% de l'Etat et 50% des collectivités territoriales, pendant cette période, la distribution va être quelque peu différente, avec une participation de l'Etat qui se réduit à 15% et la part des collectivités territoriales qui atteint désormais les 75% (à montant global quasiment équivalent). Le second facteur est la conséquence d'une trop grande spécialisation des agences, dans l'élaboration des Plans d'Occupation des Sols. Certaines agences d'urbanisme avaient néanmoins développé des activités en parallèle et avaient ainsi mieux anticipé les nouvelles orientations en matière de politiques urbaines (orientations notamment

---

<sup>267</sup> Ministère de l'équipement et du logement, AF/UR2, IV : rôle des agences, page 3, sans date.

<sup>268</sup> Aujourd'hui, la fédération compte quarante-deux membres.

marquées par l'émergence de la politique de la ville, au travers des D.S.Q., avec la participation d'une bonne partie des agences).

Ces éléments conduisent à considérer deux évolutions.

La première se situe notamment dans les années quatre-vingt-dix. Elle est liée au développement des services techniques municipaux, avec une élévation du niveau de compétence des fonctionnaires territoriaux. De ce fait, le travail réalisé par les agences dorénavant peut l'être par des fonctionnaires territoriaux qui disposent d'un bon voire d'un haut niveau de compétence. Face à cette mutation, les métiers d'agences d'urbanisme ont beaucoup évolué. Les fonctions antérieurement développées par les agences n'étant plus uniquement de leur ressort, elles tendent à renforcer leur rôle de consultation, de conseil et de coordination.

La seconde évolution est liée au développement des projets urbains et des projets d'agglomération, au cours de ces deux décennies. Ce type nouveau de projet prend toute sa place avec l'application de la loi Voynet (Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) du 25 juillet 1999). Le projet urbain ou de territoire devient la référence à l'action et les agences d'urbanisme sont les principaux organismes qui portent et coordonnent la conception de ces projets.

Pendant cette seconde période, le système associatif perdure et constitue le lieu permettant de s'extraire d'un rapport de pouvoir direct et d'assurer la construction d'un consensus en étant au service des différentes collectivités que sont : L'Etat, le département, les collectivités territoriales, les communautés de communes, EPCI, des communautés urbaines ou d'agglomération, ainsi que des SIVOM ou SIVU. Ce statut associatif de droit privé au service de l'intérêt public a favorisé le maintien et le développement d'équipes pluridisciplinaires, comme le texte initial le prévoyait. Il a également permis de conserver la pérennité de la connaissance et de l'action sur un territoire. A la différence d'un bureau d'études, l'agence d'urbanisme est en situation d'accumuler les données produites et d'offrir une continuité (une mémoire) sur le plan de l'observation.

Le métier de l'agence, au cours de cette période, va ainsi se complexifier. Les compétences sollicitées vont être plus nombreuses et engendrer une refonte des questions sur les obligations et les missions de leurs travaux au sein des agences.

La période actuelle, nous nous situons dans une nouvelle phase de transition. Elle est liée au processus de rééquilibrage des territoires français par rapport au niveau européen, avec pour effet la disparition d'un certain nombre d'établissements, au profit des communautés de communes, des communautés urbaines et des communautés d'agglomération. C'est ce qui prévaut aujourd'hui dans les agences d'urbanisme notamment avec la loi Chevènement. C'est ainsi que l'article nouveau L.121-3 du code de l'urbanisme précise que les agences doivent assurer sur la durée l'harmonisation des politiques publiques. Cet article refixe un cadre juridique aux agences d'urbanisme en lui confiant une mission d'intérêt général et d'intérêt public. La loi Voynet est venue compléter cette première orientation, la loi Gayssot est venue l'achever en confirmant un ensemble de missions et en définissant les corps de mission que doivent remplir les agences d'urbanisme. Elles précisent également que les associations -



associations de personnes publiques loi de 1901 - peuvent devenir des GIP (Groupe d'Intérêt Public).

Aujourd'hui et selon leurs directeurs, les métiers des agences s'orientent vers la prospective, le développement de la démocratie participative, la gouvernance, etc. Cette inflexion résulte pour l'essentiel du développement des agglomérations depuis une quarantaine d'années. Les mutations économiques, l'évolution rapide des modes de vie, l'augmentation générale de la mobilité et l'élargissement du territoire urbain font que les priorités se sont déplacées vers le développement économique, le renouveau urbain et le développement durable.

Les agences d'urbanisme sont confrontées à un changement d'échelle d'intervention et aux processus de réticulation qui caractérise le monde urbain contemporain.

Du poste au pôle de compétence, l'analyse des compétences sur les quatre périodes qui caractérisent l'évolution des agences d'urbanisme fait apparaître une rupture entre les deux premières et les deux dernières. Cette rupture est représentative d'un plus vaste mouvement et qui concerne nombre d'organismes avec une évolution des modes de production fondée sur la mise en place d'équipes travaillant par et sur projet, mode de management analysée par de nombreux auteurs dont Boltanski et Chiappello<sup>269</sup>.

Le tableau présenté ci après s'appuie sur des données allant de 1970 à 2000 et sur quatre agences, celles d'Angers, de Lille, d'Orléans et de Rennes. Le titre de chargé d'études apparaît à la fin des années quatre-vingt. Puis, à partir des années quatre-vingt-dix, la dénomination des titres de poste évolue vers un champ plus large, moins spécifique. On est plus seulement architecte mais par exemple chef de projet politique de la ville / habitat. Par conséquent, les métiers des agences passent d'une dénomination de poste bien identifié, qui correspond généralement à un cursus de formation, à un titre de poste plus général qui relève de compétences élargies. Ce changement ne fut pas brutal, mais c'est développé pour s'adapter à de nouveaux métiers.

Planifier, dans les années 1960-1970, les agences d'urbanisme avaient pour compétence dominante l'élaboration des documents de planification. Le recrutement concerne pour l'essentiel des architectes et des professionnels venant des Groupes d'Etudes et de Programmation, comme des économistes, des dessinateurs, des géomètres.

Développer, les années 1980-90 marque une rupture en matière de préoccupations liées à la gestion et au développement des espaces urbains. Le développement avec ses composantes économiques va devenir central, à une époque marquée par de profonds bouleversements et une transformation des modes de production. Cette période conduit les agences à redéfinir leurs missions. Désormais, les agences sont tournées vers le développement avec sa composante économique. Les compétences s'élargissent, entraînant une nouvelle typologie organisationnelle basée sur la notion d'équipes de projet. En matière de recrutement, dans les années 80, l'agence a toujours des architectes urbanistes, des dessinateurs, des géographes, ..., mais une nouvelle dénomination « les chargés d'études » apparaît, conformément aux préoccupations de l'époque. Au cours des années quatre-vingt-dix, les dessinateurs laissent place aux graphistes/PAO. De plus, la pluridisciplinarité n'est plus

---

<sup>269</sup> Boltanski Luc, Chiappello Eve, « Le nouvel esprit du capitalisme », Editions Gallimard, 1999, 843p.

exclusivement celle de l'équipe, mais également une dimension individuelle, la personne devant être en mesure de faire le lien entre différents domaines, au sein des pôles de compétences de l'agence et entre ses pôles. Elle doit être capable de travailler sur un projet en intégrant l'habitat, les déplacements, etc. L'élargissement de ces compétences conduit à renforcer la dimension du développement au sein des agences qui, certes, sont des organismes dont la mission première reste l'aide à la maîtrise d'ouvrage en matière de conception de l'espace. Cette conception ne renvoie plus seulement à la compétence traditionnelle de l'architecte urbaniste mais associe différentes dimensions qui en font une véritable économie.

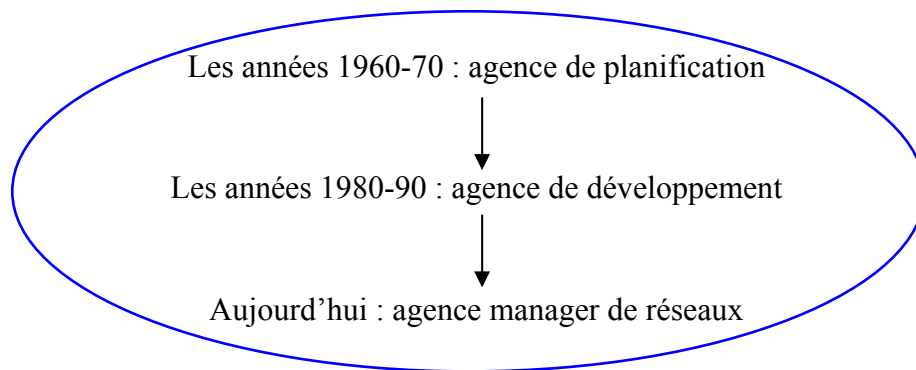
Manager, pour la période actuelle et dans un contexte modifié par les nouvelles lois Chevènement, Voynet et SRU, le législateur a mis en place de nouveaux outils tels que le SCOT et le PLU. Ce contexte implique de nouvelles orientations pour les métiers des agences qui doivent désormais être tournées vers le développement durable et la prospective territoriale.

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

La prospective territoriale devient l'un des métiers premiers des agences d'urbanisme avec le développement de la stratégie urbaine. Leur rôle se situe toujours en amont des politiques urbaines, avec pour mission d'imaginer et de projeter la ville de demain, en partant du développement durable. Ces préoccupations sont aujourd'hui fondées sur le long terme et non plus sur le court ou moyen terme.

Les agences d'urbanisme sont amenées à recruter un personnel en mesure d'avoir une vision plus large des territoires. Il doit disposer d'un esprit de synthèse pour prendre en considération la demande et les besoins, d'une capacité à maîtriser - du moins être ouvert - à toutes les disciplines, et avoir des qualités de management. Les deux nouvelles composantes que sont le développement durable et la prospective peuvent ainsi conduire à de nouvelles approches en matière de recrutement et avoir un effet sur les compétences demandées. C'est ainsi que nous assistons à un report de la complexité nouvelle du métier sur les agents eux mêmes et non pas sur la seule organisation de l'agence. Nous sommes bien dans une troisième génération d'agence impliquant une mise en réseau des différentes compétences. Les métiers d'urbanistes sont donc de nouveau en train d'évoluer vers une définition plus large avec la capacité à s'inscrire dans des réseaux, des capacités de managements, être en mesure de travail en équipe de projet, être en mesure de gérer les différentes échelles spatiales, du local à l'international. Nous avons bien un déplacement des métiers, d'abord

planificateur, puis tournés vers le développement et aujourd'hui correspondre à des compétences de manager de réseaux.



La complexification de ces métiers se traduit également par une évolution du schéma organisationnel des agences.

### **III- 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 agences<sup>270</sup>.

---

<sup>270</sup> 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 48<sup>271</sup>.

### **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 supposer<sup>272</sup>, 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 consulaire<sup>273</sup>. 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

---

<sup>271</sup> 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.

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

<sup>273</sup> 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 structures<sup>274</sup>. Ce changement d'échelle démographique implique une évolution de ces organismes. Le périmètre retenu est l'aire urbaine, la France en compte 359<sup>275</sup> 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.

<sup>274</sup> 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.

<sup>275</sup> 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 Strasbourg<sup>276</sup> 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.

---

<sup>276</sup> 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'urbanisme<sup>277</sup>

	Population sans double compte 1982	Population sans double compte 1990	Population sans double compte 1999
	Aire urbaine effectif	Aire urbaine effectif	Aire urbaine effectif
<b>Agences d'urbanisme &gt; 1 millions d'habitants</b>			
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
<b>Agences d'urbanisme entre 500.000 et 1 millions d'habitants</b>			
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
<b>Agences d'urbanisme entre 250.000 et 500.000 d'habitants</b>			
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
<b>Agences d'urbanisme entre 100.000 et 250.000 d'habitants</b>			
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
<b>Agences d'urbanisme moins de 100.000 habitants</b>			
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

<sup>277</sup> Source INSEE (Le bleu correspond aux agences étudiées).

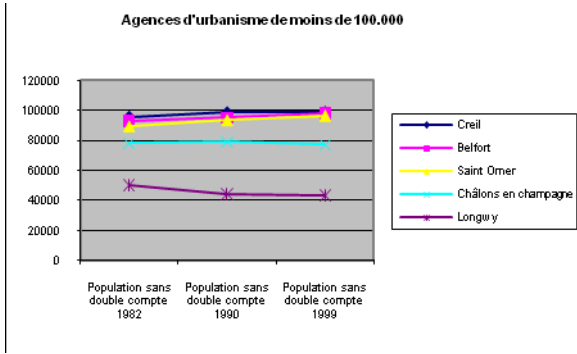
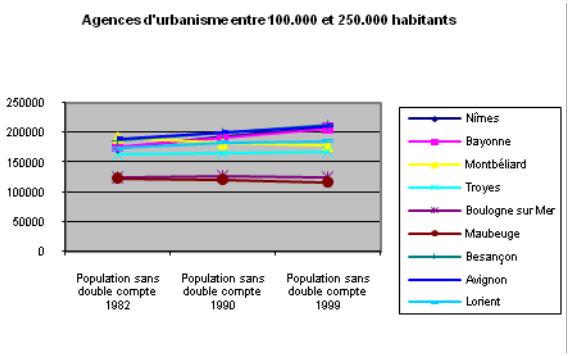
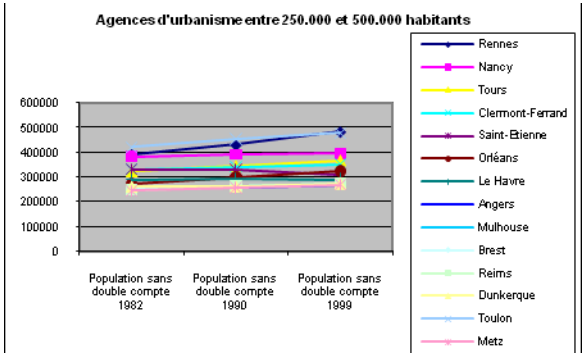
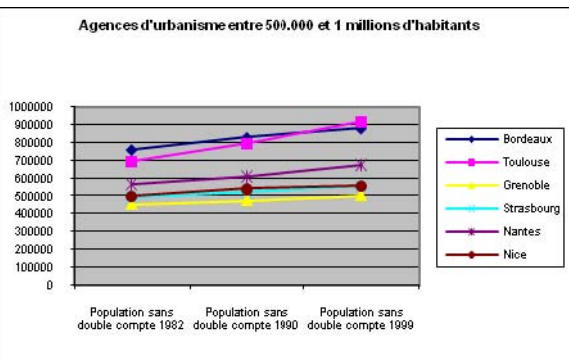
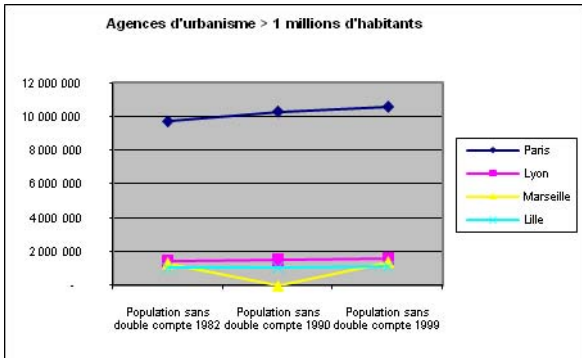
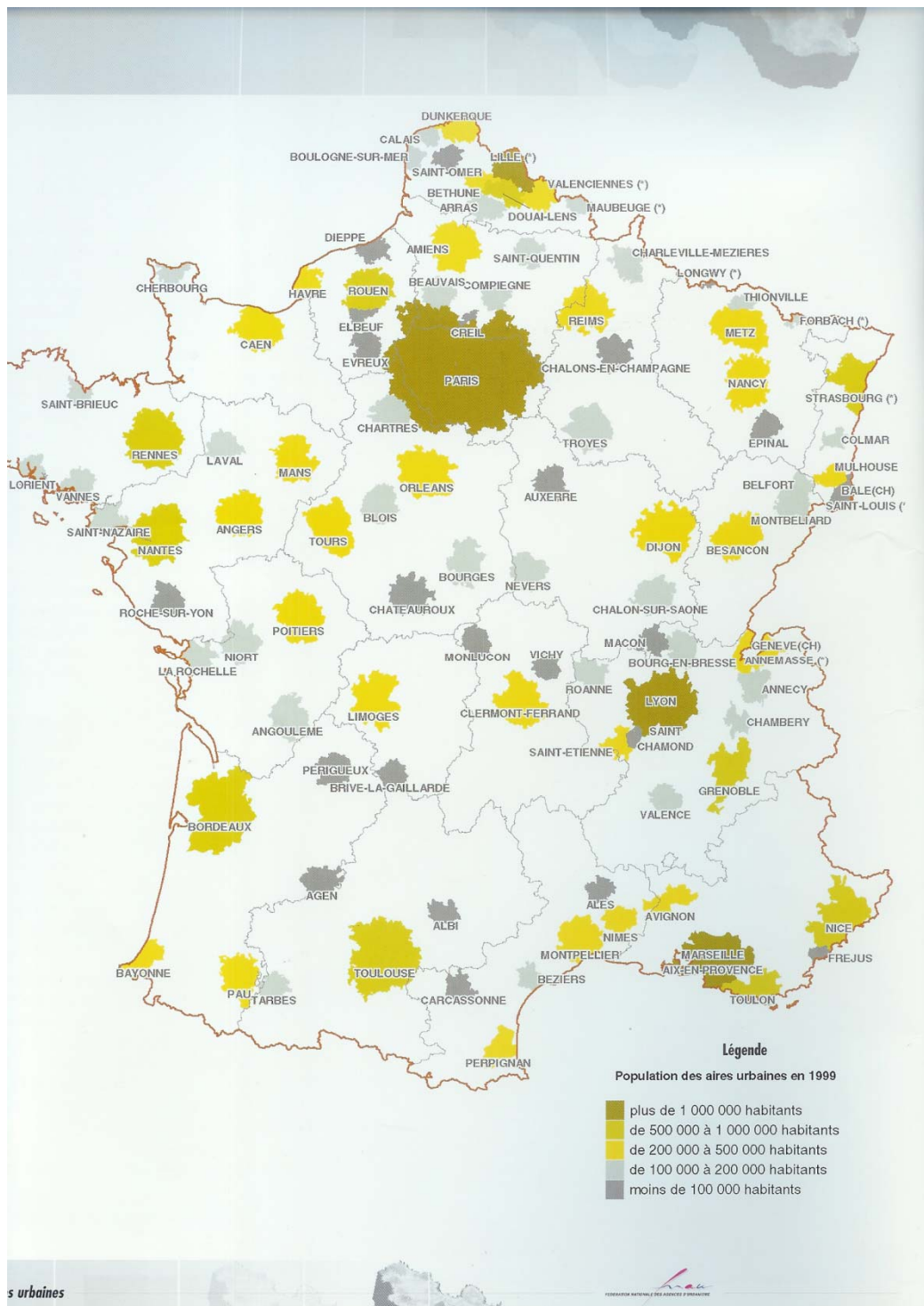


Schéma n°32 : synthèse graphique



Carte 12 : Les aires urbaines en France (source FNAU)

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 obtenir<sup>278</sup>.

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

---

<sup>278</sup> 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.

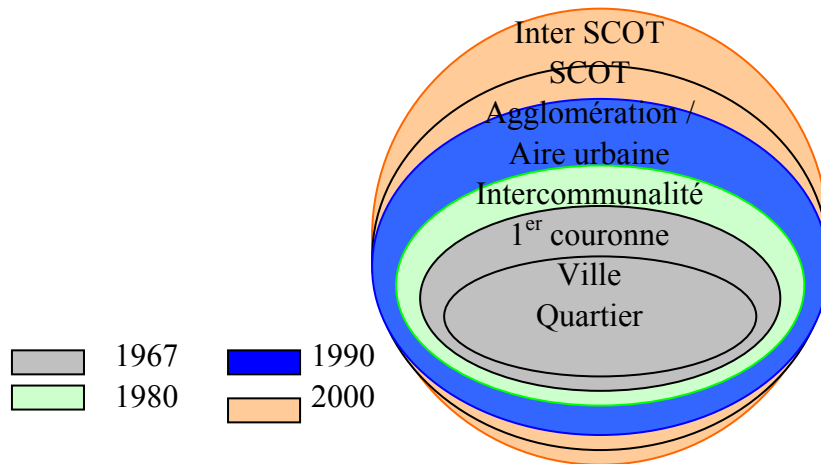
Rappelons que pour la première période correspondant aux années 1960-70, l'objectif politique était de maîtriser le développement urbain via la production de documents d'urbanisme, correspondant aux missions des agences. Leur aire d'intervention correspond à tous les niveaux des espaces densément habités,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

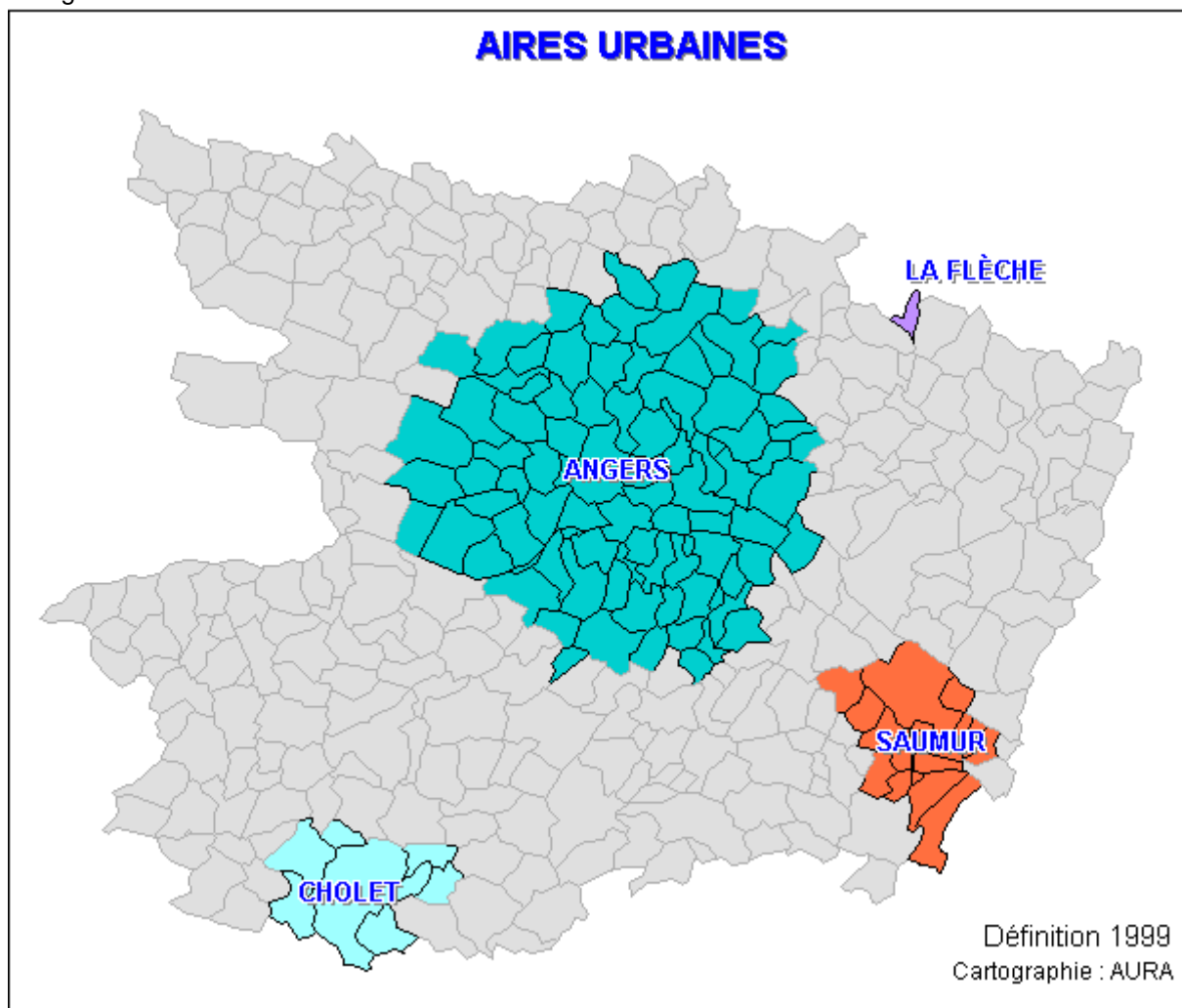


A la création neuf communes adhèrent à l'agence : Tours, Saint Avertin, Saint Cyr sur Loire, Saint Pierre des corps, Chambray les Tours, la Membrolle, Parçay Meslay, Rochecorbon, la Ville aux Dames

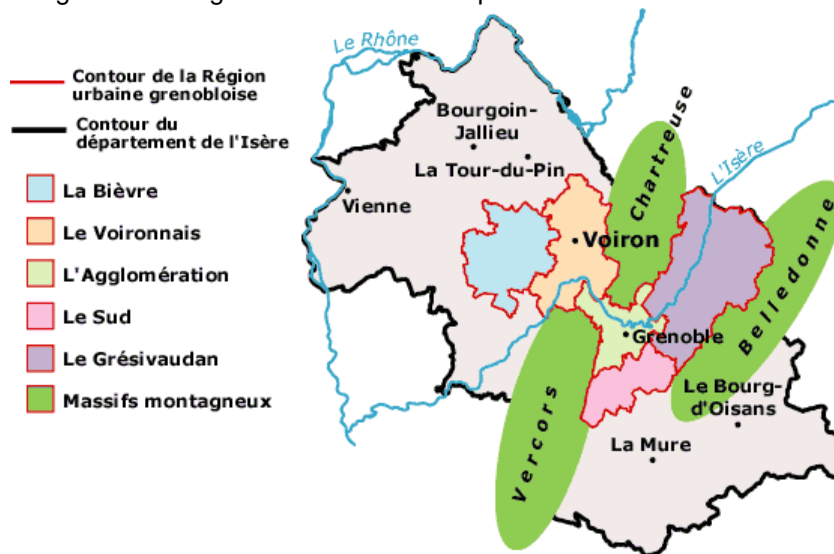


En 1969 la commune de Joué les Tours et de la Riche deviennent partenaires. C'est en 1970 que la commune de Fondettes sera intégrée. Puis nous aurons en 1971 la commune de Mettray. En 2000, l'aire urbaine était composée de cinq communautés, soit de 40 communes.

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 diffusent 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.

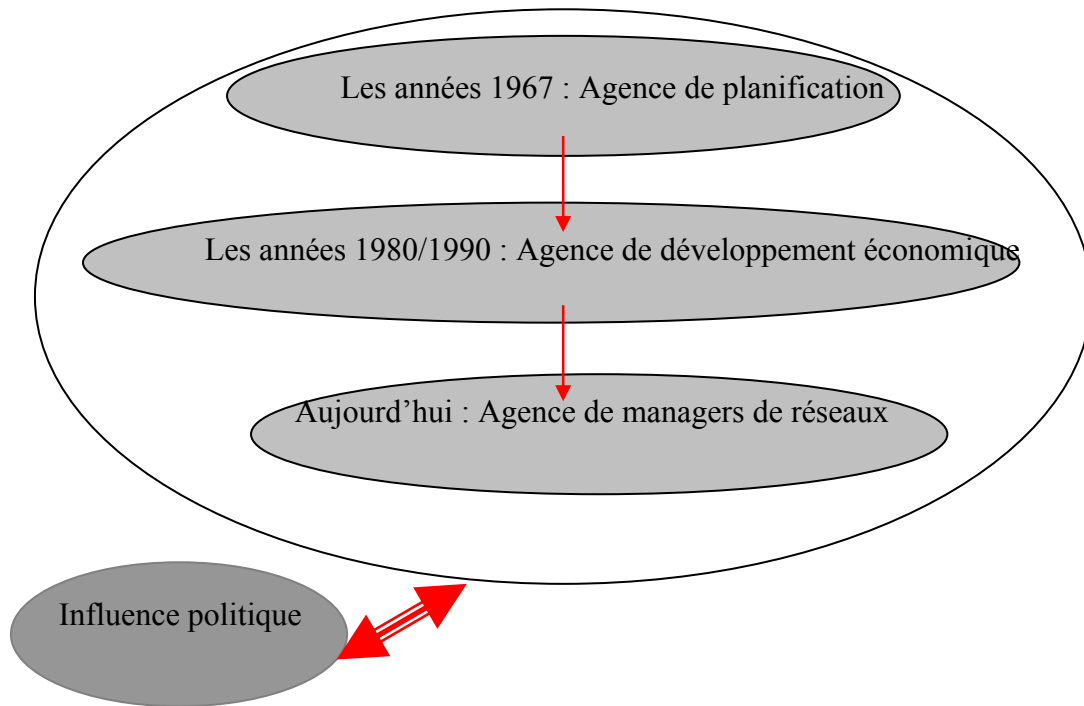


Schéma n°33: Trajectoire professionnelle des agences d'urbanisme

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.

**3<sup>ème</sup> partie : « Les agences d'urbanisme  
aujourd'hui »**

Aujourd'hui, en France, les pouvoirs publics se sont engagés à intégrer les principes de « durabilité » dans leurs politiques publiques de développement. Le développement durable est au cœur des lois qui encadrent l'organisation et le développement des territoires : la LOADDT, la loi SRU, la loi Urbanisme et Habitat, la loi Chevènement, la LOA (Loi d'Orientation Agricole), les lois de décentralisation, une charte de l'environnement (adossée à la Constitution de la Ve République depuis le 1<sup>er</sup> mars 2005). Cet arsenal législatif incite les acteurs territoriaux à réfléchir à de nouvelles pratiques professionnelles et culturelles. Dans ce nouveau contexte, la structure agence d'urbanisme devrait être amené à se positionner, face à des pratiques et des attentes différentes, d'autant que ce nouveau cortège législatif renforce les agences d'urbanisme dans leur position, puisqu'elle les légitime au sein du Code de l'urbanisme.

Dans un premier temps, cette partie est consacrée à l'éclairage du concept de développement durable qui peut être défini comme la nouvelle référence, la nouvelle norme en matière d'aménagement. Elle traite également du rôle que peuvent avoir les agences par rapport à la définition du concept comme de sa mise en œuvre.

Dans un second temps, cette partie aborde le traitement opérationnel que les agences ont effectivement mis en place de la norme qu'est aujourd'hui le développement durable. Il présente leur rôle dans l'interprétation de ce concept auprès des collectivités locales. Et, à partir d'un exemple particulier, nous verrons comment cela se traduit au sein des documents d'urbanisme et comment le développement durable est engagé dans l'évolution des agences en tant qu'organisation.

# **Chapitre 1 : Le concept développement durable et les agences d'urbanisme**

Aujourd'hui, le développement durable est un concept défini au niveau international. La France tente d'appliquer les nouvelles orientations qu'elle engage par incitation législative auprès des acteurs territoriaux. Face à ces nouvelles orientations, les agences d'urbanisme semblent, et au regard de leur légitimité juridique, avoir une place non négligeable. Ces nouvelles exigences vont impliquer de nouvelles orientations, voire mobiliser de nouvelles compétences. Ce positionnement va marquer pour la structure un tournant dans son histoire et ses savoirs faire. L'objectif de ce chapitre est de déterminer comment ce concept se définit et comment les agences d'urbanisme se l'approprient.

## **I - Le concept de développement durable**

Le niveau de croissance de la population humaine, l'épuisement des ressources naturelles, les déséquilibres écologiques résultant souvent de l'activité humaine, conduisent depuis une trentaine d'années à remettre en cause le modèle des sociétés occidentales. Celui-ci est basé sur une exploitation des ressources terrestres, considérées jusqu'à présent comme inépuisables.

Aujourd'hui, nous sommes entrés dans l'ère d'un développement qui se veut durable. Après une longue période de scepticisme ou d'indifférence, le développement durable commence à s'inscrire dans l'action des institutions publiques et privées. Ce futur développement doit être respectueux de l'environnement ne dégradant pas les grands équilibres écologiques, un développement qui se veut social avant d'être économique. L'interrelation entre ces trois composantes : économique, social et environnement détermine le concept de développement durable. Il va être nécessaire de définir l'origine de ce concept et les outils développés.

### **I-1- Origine du développement durable**

L'émergence du concept de développement durable en France dans les années quatre-vingt a contribué à modifier l'approche urbaine. Ce concept ouvre des perspectives nouvelles pour les villes. La définition floue de cette notion et son champ d'application large touchant divers domaines engendre une vraie difficulté à le mettre en place. Cette difficulté de lecture se situe à tous les échelons, que se soit de la conception des projets au contrôle par les services de l'Etat. Pour resituer l'origine historique du développement durable, nous allons tenter de faire un historique de la notion et définir ce concept.

#### **I-1-1-Historique de la notion de développement durable**

Pour mieux cerner le concept de développement durable, il est nécessaire de revenir sur son origine. En 1972, à Stockholm a lieu le premier Sommet des Nations Unies sur l'homme et l'environnement. Ce premier sommet va favoriser la création du « Ministère de l'environnement » et surtout il place les questions écologiques au rang de préoccupation internationale avec la mise en avant de la notion d'éco développement. Il sera établi une déclaration de vingt six principes et un plan d'action pour lutter contre la pollution. Ce



sommet va également mettre en place le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). A cette époque, les dirigeants mondiaux décident de se rencontrer tous les dix ans pour se pencher sur l'état de l'environnement de la planète.

En 1982, le Sommet de la Terre des Nations Unies se tient à Nairobi, au Kenya. Ce Sommet sera un échec, du fait du désintérêt des Etats-Unis préoccupés en partie par la guerre froide contre l'URSS.

En 1987, la publication du rapport « Notre Avenir à Tous » de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, appelé plus communément "commission Brundtland", consacre le terme de « sustainable development »<sup>279</sup>. Le développement durable est défini comme : « *Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ». Le rapport Brundtland constate que les problèmes environnementaux les plus graves à l'échelle de la planète résultent pour l'essentiel de la grande pauvreté dans le Sud et aux modes de consommation et de production non durables dans le Nord. De plus, elle souligne « *qu'il est impératif d'agir sur les sources de ces problèmes dans les activités humaines, et les activités économiques en particulier, et ainsi d'agir pour le développement soutenable* ».

Le développement durable est reconnu par 182 Etats lors de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en 1992, à Rio de Janeiro au Brésil. Ce sommet se conclut par la "Déclaration de Rio" qui va poser les principales lignes d'actions dont le but est d'assurer une meilleure gestion de la planète et faisant progresser le droit et les responsabilités des pays, dans le domaine de l'environnement. Cette Déclaration n'est pas contraignante juridiquement, mais reconnaît la souveraineté des Etats à exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement. Le programme « Action 21 » comprend à peu près 2 500 recommandations, et lors de ce sommet la France et les autres Etats se sont engagés à produire régulièrement un bilan de la mise en œuvre des engagements pris en matière de développement durable.

Le développement durable se veut un processus de développement qui concilie l'écologie, l'économie et le social et établit un cercle vertueux entre ces trois pôles : c'est un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable.

Le Sommet Mondial pour le développement durable de Johannesburg, en août 2002, avait pour objectif de faire réaffirmer les engagements politiques des Etats en faveur du développement durable. Ce sommet va adopter un plan d'action en 153 articles, décomposés en 615 alinéas, sur les thèmes de la pauvreté, de la consommation, des ressources naturelles, le respect des Droits de l'homme, sur des thèmes prioritaires comme l'eau, l'évolution des ressources, l'assainissement, sa répartition, l'énergie, la productivité agricole, la biodiversité, la santé, etc.

---

<sup>279</sup> Ce principe remonte à Malthus qui, dans son Essai sur le principe de population paru en 1798, s'inquiétait déjà de la « soutenabilité » de l'environnement au regard du renouvellement des espèces. Selon la théorie de Malthus, la population augmente de manière géométrique alors que la production (notamment les denrées) ne s'accroît que de manière arithmétique. De façon inévitable, la courbe de la population va dépasser la courbe de la production alimentaire entraînant pauvreté et famine. La solution émise par Malthus était de réduire l'accroissement de la population en agissant sur le taux de natalité. – « Essai sur le principe de population, 1798 » Thomas Robert Malthus.

### I-1-2- Définition du développement durable

La définition du concept de développement durable est complexe par la pluralité des approches correspondant aux différentes dimensions que croise le développement de cette notion. Néanmoins, il existe une définition fréquemment reprise, datant de 1987, extraite du rapport publié par Madame Gro Harlem Brundtland<sup>280</sup> : « *Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ».

Dans l'ensemble, chacun s'accorde pour faire de cette définition l'acte fondateur du développement durable. Mais d'autres définitions vont être avancées, une soixantaine peut être recensée de part le monde, mais aucune n'a pu détrôner celle formulée au sein du rapport Brundtland. Par exemple, nous trouvons des définitions dans la déclaration de Rio, dans le traité de Maastricht. Le plus souvent, ces définitions correspondent à des principes humanistes, relevant de la nécessité de donner corps à ce concept et de l'intérêt de se détacher d'une définition officielle, en essayant de préciser les contours de ce concept.

Par exemple, le Petit Larousse illustré<sup>281</sup> donne la définition suivante : « *Développement durable = Mode de développement veillant au respect de l'environnement par une utilisation raisonnée des ressources naturelles, afin de les ménager à long terme* ». Sylvie Brunel<sup>282</sup> le définit de la façon suivante « *Il s'agit de mettre en œuvre des politiques économiques efficaces, qui soient en même temps socialement équitables et écologiquement tolérables* ». Et pour finir, une définition proposée par l'école polytechnique de Montréal : « *Un développement durable peut être qualifié de durable s'il reconnaît l'interdépendance des différentes sphères d'activités humaines et s'il respecte les limites d'assimilation et de régénération de nos ressources sociales et naturelles. Le développement durable tend vers un équilibre entre les moyens que l'on prend pour subvenir aux besoins de tous les impacts qu'ont ces moyens aux niveaux environnemental, social et économique* ».

La multitude de définitions met en avant la difficulté à résumer ce concept. La difficulté se situe au niveau de la délimitation de ce que recouvre exactement le développement durable. Il est la traduction de l'expression anglaise « sustainable development ». Cette expression qualifie ainsi pour chaque acteur concerné un développement respectant de façon simultanée l'efficacité économique, l'équité sociale et le respect de l'environnement.

---

<sup>280</sup> Rapport publié en 1987, « Notre avenir à tous ».

<sup>281</sup> Édition 2006.

<sup>282</sup> Sylvie Brunel – « Le développement durable » - Que sais je ? – n°3719 – mars 2005.

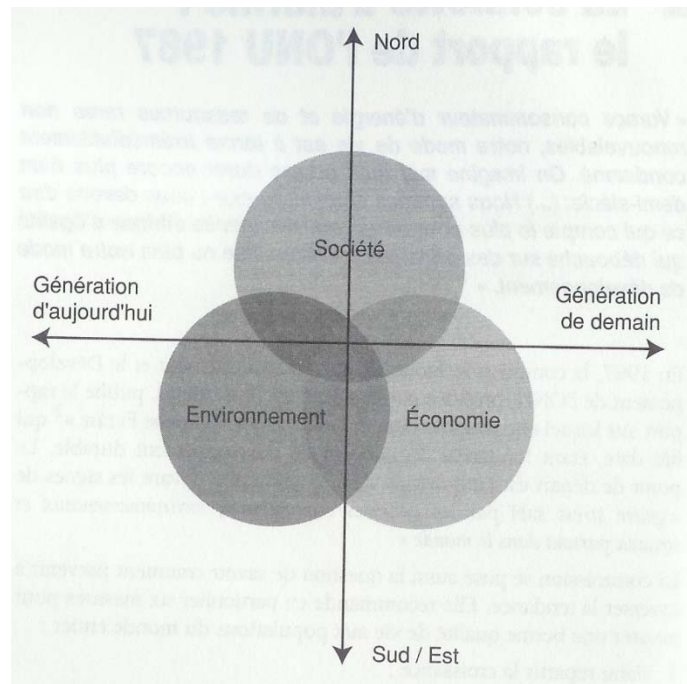


Schéma 34 : Les trois dimensions du développement durable<sup>283</sup>

Dans sa définition, le développement durable doit s'appuyer sur trois piliers : un pilier économique dont l'objectif est la croissance et une efficacité économique ; un pilier social qui vise à satisfaire les besoins humains tout en répondant à des objectifs d'équité et de cohésion sociale, englobant à la fois les questions de santé, de logement, d'emploi, etc. ; un pilier environnemental qui a pour objectif de préserver, améliorer et valoriser l'environnement à long terme. A cette définition, vient s'ajouter trois principes fondamentaux du développement durable : le principe de solidarité entre les peuples et les générations ; le principe de précaution qui permet de revenir sur des actions lorsque leurs conséquences sont aléatoires ou imprévisible ; et enfin le principe de participation qui a pour objet d'associer la population aux prises de décision.

## **I-2- Les outils développés**

### **I-2-1- Généralités :**

En 1972 débutent les premiers engagements communautaires, se traduisant par quatre programmes d'action successifs, s'appuyant sur une approche sectorielle des problèmes écologiques. En 1986, deux sections viennent compléter le traité de la Communauté européenne découlant du développement d'une politique communautaire sociale et celle de l'environnement. Le 3 juin 2003, le gouvernement français pour répondre à cette exigence de renforcement du cadre institutionnel national, va engager une réflexion et adopter sa stratégie nationale de développement durable. Cette démarche émerge du Comité interministériel pour le développement durable, présidé par le Premier ministre, qui a été créé par décret le 21 février 2003. Ce comité définit les orientations de la politique conduite par le gouvernement en faveur du développement durable, et plus particulièrement en matière d'effet de serre et de prévention des risques naturels majeurs. Ce comité va, par exemple, examiner la cohérence des actions de chaque ministère avec la politique du développement durable arrêtée par le

<sup>283</sup> Guide Novethic, avril 2002.

gouvernement, il adopte un rapport annuel de la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable et des plans d'actions, et approuve les plans d'action tendant à intégrer les objectifs du développement durable dans les politiques publiques à l'échelon national.

En 1992, lors du "Sommet de la Terre" à Rio, les Etats se sont engagés à réaliser des Agendas 21, aux différents niveaux de collectivités locales. Ces Agendas 21 correspondent à des plans d'actions qui doivent être élaborés en concertation avec la population et les partenaires concernés. Il s'agit « dans la gestion environnementale d'un territoire, de mettre en œuvre une approche économique, favorisant, dans l'esprit de Rio, un développement durable intégrant les notions de coûts écologiques. La qualité préservée ou retrouvée de l'environnement peut devenir alors l'enjeu d'une nouvelle croissance susceptible d'attirer de nouveaux investissements, activités économiques et emplois ». L'échelon de la collectivité locale semble être favorable pour la mise en œuvre d'une politique de développement durable, du fait de sa capacité d'agir et de s'organiser pour mettre en adéquation ses politiques et son mode de fonctionnement. De plus, sa proximité avec la population et les acteurs du territoire la positionne favorablement dans ce rôle de sensibilisation et de mobilisation pour transformer leurs modes de production et de consommation.

La France est relativement en retard par rapport à ses pays voisins, mais globalement nous pouvons noter deux cent initiatives pour des politiques intégrées de développement durable, dont quatre-vingt sont des Agendas 21<sup>284</sup>.

La prise en compte de cette politique va revêtir deux formes : l'une relevant d'une stratégie globale et intégrée, élaborée en partenariat avec les acteurs locaux et les citoyens (Agendas 21 locaux) et la seconde portant sur des projets sectoriels concernant une politique particulière de la ville : environnement, habitats, etc.

Avec la Charte de l'environnement promulguée le 1<sup>er</sup> mars 2005 : « la France reconnaît solennellement les droits et les devoirs fondamentaux de la protection de l'environnement ». Cette Charte est composée de dix articles reprenant un certain nombre de droits et principes consacrant un nouveau droit individuel, qui est celui du droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de sa santé. Elle édicte plusieurs principes contraignants, comme l'obligation pour toute personne de prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement, l'obligation de contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, l'obligation pour les politiques publiques de promouvoir un développement durable, et surtout d'appliquer le principe de précaution pour empêcher l'irréparable.

Le développement durable va également s'afficher dans les lois. Ce thème est désormais au cœur de lois récemment adoptées en France, et touchant plus particulièrement l'organisation et le développement du territoire. La Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999<sup>285</sup> a édicté les premiers objectifs. Les choix stratégiques de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire pour les vingt prochaines années sont définis par l'article 2. Ces choix stratégiques se traduisent par des objectifs énoncés par les schémas de services collectifs prévus au même article. Ces choix stratégiques portent sur : « *le renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale, susceptibles d'offrir des alternatives à la région parisienne* », « *- le développement local, organisé dans le cadre des bassins d'emploi et fondé*

---

<sup>284</sup> « Communiquer efficacement sur le développement durable » Bruno Cohen-Bacrie – page 21.

<sup>285</sup> Loi n°99-533 dite loi Voynet.

*sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains. Il favorise au sein de pays présentant une cohésion géographique, historique, culturelle, économique et sociale la mise en valeur des potentialités du territoire en s'appuyant sur une forte coopération intercommunale et sur l'initiative et la participation des acteurs locaux », « - l'organisation d'agglomérations favorisant leur développement économique, l'intégration des populations, la solidarité dans la répartition des activités, des services et de la fiscalité locale ainsi que la gestion maîtrisée de l'espace », « - le soutien des territoires en difficulté, notamment les territoires ruraux en déclin, certains territoires de montagne, les territoires urbains déstructurés ou très dégradés cumulant des handicaps économiques et sociaux, certaines zones littorales, les zones en reconversion, les régions insulaires et les départements d'outre-mer régions ultrapériphériques françaises ».*

Afin de concourir à la réalisation de chacun de ces choix stratégiques ainsi qu'à la cohésion de ces territoires, l'Etat assure : « - la présence et l'organisation des services publics, sur l'ensemble du territoire, dans le respect de l'égal accès de tous à ces services, en vue de favoriser l'emploi, l'activité économique et la solidarité, et de répondre à l'évolution des besoins des usagers, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la culture, du sport, de l'information et des télécommunications, de l'énergie, des transports, de l'environnement, de l'eau », « - la correction des inégalités spatiales et la solidarité nationale envers les populations par une juste péréquation des ressources publiques et une intervention différenciée, selon l'ampleur des problèmes de chômage, d'exclusion et de désertification rurale rencontrés et selon les besoins locaux d'infrastructures de transport, de communication, de soins et de formation », « - un soutien aux initiatives économiques modulé sur la base de critères d'emploi et selon leur localisation sur le territoire en tenant compte des zonages en vigueur », « - une gestion à long terme des ressources naturelles et des équipements, dans le respect des principes énoncés par l'article L. 200-1 du code rural et par l'article L. 110 du code de l'urbanisme », « - la cohérence de la politique nationale d'aménagement du territoire avec les politiques mises en œuvre au niveau européen ainsi que le renforcement des complémentarités des politiques publiques locales ».

Les choix stratégiques sont mis en œuvre dans les schémas de services collectifs suivants : « - le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche », « - le schéma de services collectifs culturels », « - le schéma de services collectifs sanitaires », « - le schéma de services collectifs de l'information et de la communication », « - les schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises », « - le schéma de services collectifs de l'énergie », « - le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux », « - le schéma de services collectifs du sport ».

Les schémas de services collectifs comportent un volet particulier prenant en compte la situation spécifique des régions ultrapériphériques françaises. Au plus tard, deux ans avant l'échéance des contrats de plan Etat-régions, le Gouvernement soumettra au Parlement un projet de loi relatif aux orientations stratégiques de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire national et définissant les principes de territorialisation des politiques publiques qui y concourent. Ce projet de loi permettra un réexamen des choix stratégiques et des conditions de leur mise en œuvre dans les schémas de services collectifs.

La LOADDT invite les collectivités locales à bâtir des projets à une échelle plus importante, celle de l'ensemble de son aire urbaine. Cette loi a une vision fédéraliste du développement de l'agglomération et met en avant le projet de territoire, l'adhésion volontaire et le contrat.

Ensuite, nous avons la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain<sup>286</sup> qui encourage les collectivités locales à concevoir leurs politiques de développement à l'échelle des "aires urbaines", grâce à des "Schémas de Cohérence Territoriale" où seront harmonisées les politiques d'urbanisme, de déplacement et de logement. Cette loi perçoit l'agglomération suivant les logiques des équipements urbains dont l'échelle varie suivant les domaines d'intervention. Pour la planification urbaine et le réseau routier, la vision sera naturellement élargie à l'aire urbaine. Pour le logement social et les transports publics, une vision resserrée à l'agglomération s'imposera le plus souvent. Elle propose également de dépasser les logiques sectorielles de planification et d'intégrer les actions publiques de développement et d'aménagement menées dans les aires urbaines au sein des "Schémas de Cohérence Territoriale". Ces schémas permettront de conjuguer aménagement de l'espace, transports et déplacements, développement économique et commercial, habitat et logement, environnement et protection des ressources naturelles. Il y a de toute évidence un grand "air de famille" entre les objectifs et le contenu du "Schéma de Cohérence Territoriale" et ceux du "projet d'agglomération" ou de la "charte de pays" proposés par la Loi Voynet. Le "Schéma de Cohérence Territoriale" apparaît comme l'instrument de planification urbaine d'un projet partagé de territoire, à l'échelle de l'aire urbaine. Il ne pourra pas faire l'économie d'un "accord politique" entre toutes les collectivités concernées et il devra, en bonne logique, accompagner et conforter le projet de développement de l'aire urbaine. Le Schéma de Cohérence Territoriale offrira par ailleurs un moyen très efficace de mobilisation car, en son absence, les communes seront soumises à des règles de constructibilité limitée. Il pourra ainsi être, dans certains cas, l'élément déclencheur du dialogue politique préalable à la préparation du projet territorial.

Puis, la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale<sup>287</sup> offre la possibilité de se regrouper en "communautés d'agglomération" ou en "communautés de communes" où elles pourront mettre en commun ressources et compétences, une vision essentiellement "juridico-fiscale" de l'agglomération. Elle veut donner à l'institution intercommunale centrale les moyens (compétences et ressources fiscales) qui lui permettront de mettre en place une stratégie intégrée de développement économique, social et urbain. Ensuite est édictée la Loi d'Orientation Agricole<sup>288</sup>. La vocation de cette loi est de tracer de nouvelles perspectives pour le secteur agricole et agroalimentaire. Elle fournit de nouveaux outils destinés à accroître sa compétitivité et à favoriser son adaptation au contexte international et aux enjeux environnementaux et sanitaires.

Et enfin, les lois de décentralisation<sup>289</sup> et de stratégie nationale de développement durable devraient poursuivre cette orientation.

### **I-2-2- La loi Solidarité et Renouvellement Urbain : une boîte à outil**

Cette loi, comme nous avons pu le présenter dans la première partie de cette étude, avait pour objectif d'offrir un cadre juridique rénové des politiques d'aménagement de

---

<sup>286</sup> Loi n°2000-1203 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000 – confère première partie.

<sup>287</sup> La loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite loi Chevènement – confère première partie.

<sup>288</sup> La loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 d'Orientation Agricole (LOA)

<sup>289</sup> Confère première partie.

l'espace. Sa priorité était de définir un meilleur équilibre des agglomérations grâce à la mixité urbaine, une offre d'habitat diversifié et de qualité. Pour cela, elle s'appuie sur trois principes fondamentaux<sup>290</sup>. Pour mettre en œuvre cette volonté, le législateur a dû redéfinir les instruments de planification. La présentation de ces outils est nécessaire puisqu'ils constituent une des missions des agences d'urbanisme et la transition s'opère par ces organismes selon la nouvelle législation.

#### I-2-2-a- Du SDAU au SCoT

Le Schéma de Cohérence Territoriale succède au Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, né en 1977, conçu par l'administration, et c'est en cela que le SCoT se distingue du SDAU. En fait, les SDAU ont été initiés par la LOF du 30 décembre 1967 pour les agglomérations de plus de 10 000 habitants. Après 1990, les SDAU ont laissé la place au Schéma Directeur.

En France, le SCoT constitue un document d'urbanisme qui fixe, à l'échelle de plusieurs communes ou regroupements de communes, l'organisation du territoire et de l'évolution des zones urbaines, afin de préserver un équilibre entre zones urbaines, industrielles, touristiques, agricoles et naturelles.

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000, instaure ce document et fixe les objectifs des diverses politiques publiques en matière d'habitat, de développement économique, de déplacements. Le régime des SCoT va être fixé aux articles L-122-1 et suivants du Code de l'urbanisme. L'élaboration des SCoT est fortement influencée dans les unités urbaines de plus de 15 000 habitants.

Par définition, le SCoT est important pour les communes et leurs regroupements de disposer d'un lieu, leur offrant la possibilité de mettre en cohérence les politiques en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacement, d'équipement, etc. Cette démarche devrait leur permettre de maîtriser leur développement, d'anticiper et réduire les nuisances de toutes natures, car les grands équipements (transport collectif, routier, centre commercial, etc.) nécessitent d'être entrepris au niveau de l'intercommunalité ou du bassin de vie.

Le SCoT ambitionne de définir un développement cohérent et équilibré d'un territoire intercommunal sur le long terme. Ce document fixe les orientations et les règles souples de l'aménagement de l'espace, en considérant le principe de développement durable et de solidarité à une échelle urbaine pertinente. Cette démarche doit garantir l'équilibre entre zones à urbaniser, zones rurales, naturelles, agricoles ou forestières, une répartition harmonieuse de l'habitat, des équipements, des services, etc., une bonne organisation des déplacements. Le SCoT constitue le cadre commun pour la mise en cohérence des différents documents d'urbanisme. Il est opposable au PLU.

La procédure d'élaboration du SCoT fait l'objet d'une large concertation. Sont associés à son élaboration : l'Etat, le département, la région et le public. L'approbation de ce document est soumise à enquête publique, dans le but d'informer la population et de recueillir son opinion, ainsi que l'avis du commissaire enquêteur.

Il appartient aux communes ou aux EPCI compétents en matière de SCoT de prendre l'initiative et de proposer un périmètre qu'elles jugent adaptées. Ce périmètre représente un espace vécu, c'est-à-dire un espace sur lequel s'organise la vie quotidienne des habitants à

---

<sup>290</sup> Le premier principe concerne « l'exigence de solidarité » - Le second principe porte sur « le développement durable et la qualité de vie » - Le troisième principe s'intéresse à la « démocratie et la décentralisation ».

travers toutes leurs activités : habitat, travail, loisirs, etc. Comme en matière de coopération intercommunale, le périmètre est publié par le préfet, après un vote de la majorité des deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou la moitié des communes en représentant les deux tiers.

Les étapes de la procédure d'élaboration sont tout d'abord la délibération de prescription d'élaboration ou de révision, notifiée aux personnes publiques autres que l'Etat. L'élaboration est assurée par l'EPCI ou le syndicat mixte pérenne qui définit les modalités de la concertation de la population mise en œuvre pendant toute la durée des études. Le périmètre du SCoT doit être sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Suivant le périmètre retenu, la procédure sera conduite soit par une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou d'une communauté de communes ayant pris cette compétence ; soit par un syndicat de communes lorsqu'il existe un EPCI compétent en la matière, soit par un syndicat mixte regroupant des communes isolées et des communautés compétentes dans les autres cas. Le porté à connaissance de l'Etat informe l'EPCI sur les servitudes, les études, les données disponibles et les prescriptions particulières du territoire. Il est annexé au dossier de l'enquête publique, de plus il est à la disposition du public tout au long de l'élaboration. Le débat sur le PADD du SCoT intervient environ quatre mois avant l'arrêté du projet. L'arrêté du projet est transmis aux services et personnes associées pour avis. Le projet de SCoT est arrêté par l'établissement public chargé de son élaboration qui dresse le bilan de la concertation. Puis ces avis sont pris en compte dans le projet qui est par la suite mis à enquête par le président de l'EPCI, pendant une période d'un mois. L'ensemble des avis et le porter à connaissance de l'Etat sont joints au dossier d'enquête publique. A l'issue de l'enquête, le SCoT est éventuellement modifié pour tenir compte des observations des habitants, des avis des communes, des personnes publiques consultés et du préfet. Le dossier soumis à enquête publique comprend obligatoirement : le rapport de présentation, le document d'orientation, les documents graphiques, et les avis des collectivités et des organismes associés ou consultés. Pour les élus l'intérêt du SCoT est qu'il émane d'un projet de territoire, démarche leur permettant de dialoguer et de programmer son aménagement à une échelle supra-communale. De plus, ce document constitue un projet évolutif, puisqu'il n'est pas figé et toute modification doit enrichir le SCoT. Cette démarche, dans sa procédure de mise en œuvre, laisse une grande initiative aux collectivités locales pour la conduite de son projet et le contenu du document. Elle prévoit également une participation renforcée du public avec plus de concertation. Enfin, elle permet l'établissement de nombreuses études, cofinancées par l'ensemble des communes adhérentes au SCoT et le soutien de l'Etat. Ce document de planification va permettre aux élus de mieux connaître leur territoire dans des domaines différents.



Tableau 44 : Les étapes de travail de l'élaboration d'un SCoT

Les étapes		Les acteurs
Les études et contacts préalables		- Collectivités locales et leurs regroupements
L'initiative du SCoT (périmètre et création de l'EPCI)		- EPCI
L'arrêté du périmètre		- Etat
Le porter à connaissance mis à disposition éventuelle		- Etat
Modalité de l'association et de la consultation		- EPCI
Modalité de la concertation		- EPCI
Diagnostic	Le rapport de présentation	- EPCI
L'état initial de l'environnement		
Le PADD les incidences sur l'environnement		- EPCI
Débat sur le projet au plus tard 4 mois avant l'examen du projet		
Les orientations et les grands équilibres, les objectifs : habitat, transport, etc.	Le document d'orientation	- EPCI
Bilan de la concertation		- EPCI
Arrêté du projet de schéma (rapport de présentation + document d'orientation)		
Consultation		
	- Saisine éventuelle du préfet - Commission de consultation	- Commune ou EPCI
14- Enquête publique (un projet de schéma et avis des collectivités publiques)		- EPCI
15- Approbation après modifications éventuelles		- EPCI
16- Contrôle de légalité (projet exécutoire 2 mois après transmission au préfet)		- Etat
17- Retrait éventuel d'une collectivité		- Collectivité
18- Mise en révision		- EPCI
Analyse et délibérations sur le maintien ou la mise en révision du document dans un délai de 10 ans maximum		

La loi SRU va s'atteler à la rigidité longuement reprochée aux documents d'urbanisme, résultant de leur complexité et de leur cloisonnement. Elle vient proposer une refonte de ces procédures en hiérarchisant les documents d'urbanisme permettant de leur donner une nouvelle dimension, à la fois démocratique et plus concrète. Cette nouvelle configuration fait appel à de nouveaux principes fondamentaux non définis par la loi. Cette démarche permet de passer du cadre purement règlement des documents à une notion de projet urbain, favorisant des documents plus dynamiques. Un des éléments importants est que désormais la loi SRU impose que le SDAU/SCoT soient élaborés, suivis et révisés par des EPCI pérennes, à mettre en place, si ceux-ci n'existent pas, avant le 1<sup>er</sup> avril 2002.

Le SCoT est conçu pour pouvoir évoluer. Il se constitue davantage comme une institution qu'un document, puisqu'il s'exprime en termes d'orientations. Il fonctionne avant tout comme un point de rencontre obligé pour toutes personnes concernées par les débats sur les

orientations générales d'aménagement du territoire. Ce qui est également novateur, c'est la recherche de cohérence qui peut renvoyer à plusieurs notions : cohérence politique, cohérence institutionnelle (intercommunalité...), cohérence thématique (PDU, SAGES,...), etc. Par conséquent, la détermination du périmètre est prépondérante pour lui donner une vraie cohérence.

#### I-2-2-b- Du Plan d'Occupation des Sols au Plan Local d'Urbanisme

Depuis la Loi d'Orientation de 1967, soit trente ans après, les Plans d'Occupation des Sols ont connu un grand succès, malgré un démarrage relativement lent. En 2000, nous pouvons dénombrer environ 15 500 Plans d'Occupation des Sols, recouvrant 52 millions d'habitants. Il constitue le document de base de la planification urbaine, et, depuis la décentralisation, leur nombre a quasiment triplé. Ces plans ont été conçus comme des outils réglementaires, gérant exclusivement le droit des sols.

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain vient modifier cette approche, l'objectif du législateur est d'orienter le document local d'urbanisme vers le renouvellement urbain, davantage centré sur le terrain bâti que sur les possibilités d'expansion urbaine. Pour marquer cette nouvelle volonté, il fut entrepris un changement de sigle, les termes de Plan Local d'Urbanisme (PLU) sont plus larges et visent, par là même, à définir une politique, un projet pour la ville. Le plan ne doit pas se contenter de fixer le droit des sols, mais il doit aussi définir un projet d'aménagement et de développement durable. Cette loi SRU est plus transversale que la LOF, accordant une part importante à la démocratie locale. Le POS se composait de quatre documents : un rapport de présentation, des documents graphiques, un règlement et des annexes. Le contenu a été modifié en partie pour le PLU par les lois SRU et LUH. Désormais, le PLU comporte cinq pièces : le rapport de présentation comporte une analyse de l'état initial de l'environnement, un diagnostic, diverses justifications, et une analyse des effets du projet sur l'environnement et les mesures prises pour limiter ou annuler ces effets. C'est un document important. Comme pour le Plan d'Occupation des Sols, il a pour objectif de justifier et d'explicitier les choix d'aménagement retenus et de montrer leur cohérence. Ce rapport de présentation doit comporter un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et de définir les besoins en matière de développement économique, d'aménagement d'espace, d'équilibre social, de l'habitat, de services, de transport et d'équipement.

Ce rapport<sup>291</sup> n'a pas de valeur réglementaire, mais il constitue un élément d'interprétation du PADD et du règlement pour l'autorité administrative. Il est également un élément d'information pour le public.

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) constitue la distinction principale entre le contenu du POS et celui du PLU. De plus, il donne sa dimension opérationnelle au PLU. Il va constituer un document politique représentant le projet de la collectivité locale, à l'horizon dix à vingt ans. A l'origine, il était opposable aux tiers, cette disposition engendrant une insécurité juridique fut supprimée par la Loi Urbanisme et Habitat (LUH) du 2 juillet 2003. Toutefois, le règlement, le zonage et toute modification du PLU doivent être en cohérence avec le projet urbain défini dans le PADD. Cette notion de cohérence va assurer une certaine sécurité juridique, tout en préservant une certaine portée au PADD.

---

<sup>291</sup> Il est décrit au sein de l'article R-123-2 du Code de l'urbanisme.

Le règlement fixe les dispositions générales et les servitudes d'utilisation et d'occupation des sols applicables dans les différentes zones. Le règlement comprend trois sections et quatorze articles. Il doit délimiter les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières. Il constitue avec le PADD une des pièces essentielles du PLU. Ces prescriptions et ces documents graphiques sont opposables.

Les documents graphiques constituent un règlement présenté sous forme de carte divisant l'espace en plusieurs zones : U – AU – A et N. Dans les zones urbaines, dites « zones U », apparaissent les terrains cultivés à protéger, les emplacements réservés en vue de la réalisation de logement, etc.<sup>292</sup>. Les zones à urbaniser portent le sigle « UA »<sup>293</sup> et se subdivisent en deux types de zones: les secteurs urbanisables immédiatement nommée « 1UA » et des structures d'urbanisation futures « 2AU ». Les zones agricoles, dites zones « A »<sup>294</sup> correspondent à des zones disposant d'un potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles à protéger. Enfin, les zones naturelles et forestières, dites zones « N »<sup>295</sup> correspondent à un espace à protéger pour des raisons relevant de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt d'un point de vue esthétique, historique ou écologique.

Les derniers documents du PLU sont les annexes, dont le décret d'application du 27 Mars 2001 fixe une liste exhaustive. Elles sont constituées des servitudes d'utilité publique liées au patrimoine, aux lignes aériennes, aux lignes de transport d'énergie ou de plans de prévention des risques, les périmètres reportés à titre informatif comme les Zones d'Aménagement Concerté, les réseaux d'eau potable et d'assainissement.

La loi SRU du 13 décembre 2000 opère une véritable rupture. Elle bouleverse la conception du droit de l'urbanisme, en imposant une nouvelle vision de la ville et remodèle le cadre des interventions publiques. Le PADD constitue une démarche régie par la loi. La loi s'inscrit dans deux axes de réflexions fondamentales sur la ville : la première est la notion de développement durable impliquant que le développement des sociétés modernes soit spatialement économe et soucieuse de l'environnement tout en permettant une solidarité entre les habitants des milieux urbains et entre les habitants des milieux ruraux et entre les espaces urbains et ruraux. La seconde idée s'appuie sur le fait que l'organisation du territoire doit assurer, ou renforcer, la cohésion territoriale et sociale en assurant une diversité urbaine et une mixité sociale. Le PLU est désormais animé par une dynamique urbaine. Cette composante lui permet de sortir d'un urbanisme purement réglementaire à un urbanisme opérationnel. D'ailleurs, l'article L-123-1 du Code de l'urbanisme fait prévaloir la logique d'aménagement sur la logique foncière. Le projet d'aménagement devient l'élément primordial au sein du PLU devant constituer un projet global associant notamment l'utilisation foncière, l'environnement, les transports et les préoccupations des habitants. D'où, le PLU va se doter d'un nouveau document le PADD.

Ce document doit respecter les trois grands principes du développement durable. Car le développement urbain doit désormais maîtriser sa consommation d'espace, mais cela est aussi vrai pour l'eau, l'air, les paysages, le patrimoine naturel et urbain. C'est pourquoi les communes doivent respecter en premier lieu le principe de la protection de l'environnement, afin de permettre d'économiser les ressources pour assurer la pérennité de notre planète. En

---

<sup>292</sup> Article R-123-5 du Code de l'urbanisme.

<sup>293</sup> Article R-123-6 du Code de l'urbanisme.

<sup>294</sup> Article R-123-7 du Code de l'urbanisme.

<sup>295</sup> Article R-123-8 du Code de l'urbanisme.

second lieu, le principe du développement économique se traduit par l'organisation de la production des richesses, permettant de créer les conditions de la prospérité. Enfin, le principe de la cohésion sociale qui doit encourager la solidarité découlant vers une répartition équitable des richesses produites.

Ce document doit également s'associer à une politique de développement territorial global et transversal, engendrant une réflexion sur notamment les modalités d'expansion de l'urbanisation ; et/ou la préservation des espaces naturels et agricoles ; etc.

La collectivité locale doit définir, autour des trois grands principes du développement durable, ses orientations d'urbanisme et d'aménagement. Pour l'économie, la commune doit prendre en considération les nouveaux habitants, le maintien de l'activité agricole, prévoir de nouveaux équipements, accueillir des activités artisanales, maintenir et favoriser la diversité commerciale dans le centre-bourg, etc... Et enfin, pour l'environnement, la commune doit agir pour améliorer la qualité de l'eau potable et des eaux usées, protéger la ressource en eau, mettre en valeur son patrimoine naturel.

La grande difficulté émerge essentiellement de la définition du concept de développement durable, du fait de la multitude de domaines touchant cette notion. Malgré une prise en compte tardive et timide, la législation française commence à intégrer cette nouvelle démarche. Pour répondre à ces nouveaux besoins, de nouveaux outils de planification vont se développer, les agences d'urbanisme devront les mettre en place.

## **II- Le positionnement des agences d'urbanisme face au développement durable**

Les agences d'urbanisme accompagnent depuis plus de quarante ans le développement des collectivités locales dans un souci d'harmonisation des politiques publiques. Leur rôle fut réaffirmé et élargi avec la loi du 25 juin 1999 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (dite loi Voynet) et celle du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (dite loi SRU) leur autonomie intellectuelle est précieuse par rapport aux enjeux de pouvoirs que posent les nouveaux débats. Selon Monsieur Rossinot<sup>296</sup>, « *La force des agences d'urbanisme réside dans le fait, qu'elles sont de véritables outils partenariaux, qu'elles ont vocation à réunir les institutions, qu'elles permettent d'harmoniser les politiques, que leurs champs géographiques et techniques sont plus larges que les périmètres et les compétences des institutions qu'elles rassemblent permettant, ainsi d'assurer une certaine cohérence dans les politiques de développement urbain, et enfin elles disposent d'une certaine liberté de manœuvre* ».

Concrètement, les agences d'urbanisme sont des structures associatives créées par l'Etat, les collectivités locales et/ou l'EPCI qui se réunissent autour d'un programme de développement territorial. Chaque agence dispose de sa propre histoire, de ses partenaires, de son périmètre d'intervention. Le rôle des agences a évolué, comme nous avons pu le constater précédemment ainsi que leur métier. L'outil agence se positionne comme interface entre les acteurs du territoire. Désormais les agences d'urbanisme sont au cœur de la systémique des territoires et doivent à la fois avoir une connaissance pointue de leur périmètre d'intervention et être révélatrices des débats, pour aller vers une construction collective du développement territorial.

Cette nouvelle législation implique pour les agences à réfléchir sur de nouvelles méthodes d'élaboration des projets urbains et des documents d'urbanisme, ceci va parfois favoriser des initiatives innovantes.

### **II-1- Rôle des agences d'urbanisme**

Avant 1983, les agences d'urbanisme avaient un rôle de médiateur entre l'Etat et les collectivités locales, et elles assuraient un rôle technique de maîtrise d'œuvre pour les municipalités ne disposant d'un service technique structuré. Les forces des agences, comme le définissaient Monsieur A. Rossinot<sup>297</sup>, et qu'elles constituent de véritables outils partenariaux, dont la vocation est de réunir les institutions, permettant ainsi d'harmoniser les politiques. Elles ont aussi un champ géographique et technique plus large que les périmètres et les compétences des institutions qu'elles rassemblent, leur permettant d'assurer une certaine cohérence dans les politiques de développement urbain. Enfin elles disposent d'une certaine liberté de manœuvre. Leur rôle est donc l'articulation systématique des échelles, la multidisciplinarité des approches, l'exigence de partenariat et l'évaluation de l'action

---

<sup>296</sup> Propos recueillis en juin 2003 lors du discours introductif de Monsieur Rossinot (Président de la FNAU – Maire de Nancy – Président de la communauté urbaine du Grand Nancy) au cours des rencontres des agences d'urbanisme sur le thème « les agences d'urbanisme et l'ingénierie territoriale ».

<sup>297</sup> Monsieur André Rossinot – président de la FNAU – maire de Nancy – Président de la communauté urbaine du Grand Nancy – lors du discours de clôture de l'Action Incitative Ville à Paris le 1<sup>er</sup>, 2 & 3 mars 2004.

publique. Elles constituent donc un outil transversal sur lequel peut se reposer la structure intercommunale.

### **II-1-1- La définition d'une agence d'urbanisme**

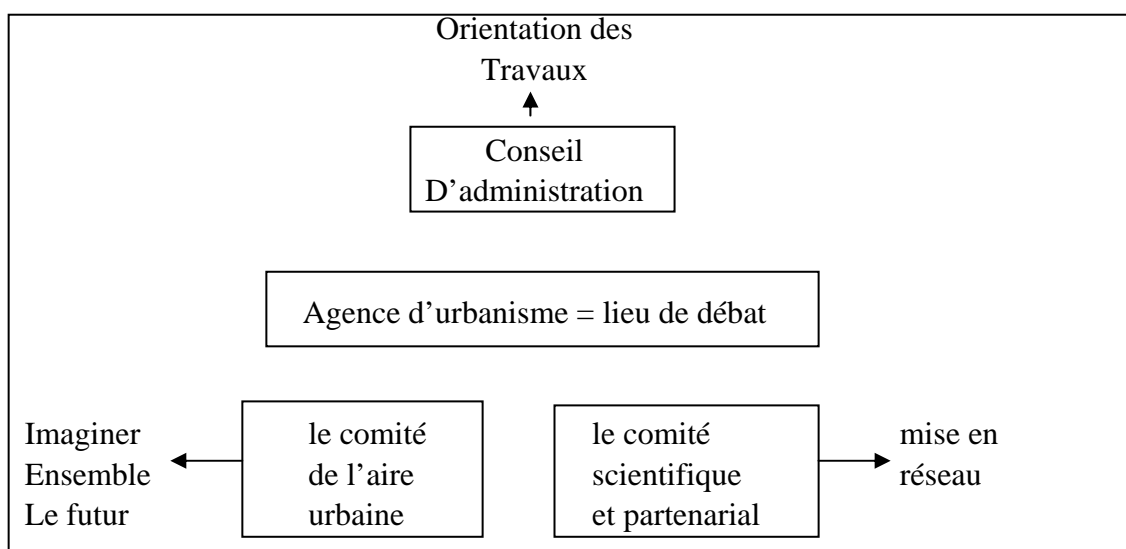
Si l'on se réfère au code de l'urbanisme et plus particulièrement à l'article L-121-3 du Code de l'urbanisme : *« Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'Etat et les établissements publics ou autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire des organismes de réflexion et d'études appelés "agences d'urbanisme". Ces agences ont notamment pour mission de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement, à l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment des Schémas de Cohérence Territoriale, et de préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques. Elles peuvent prendre la forme d'association ou de groupements d'intérêt public. Ces derniers sont soumis aux dispositions de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France. Ils peuvent recruter du personnel propre régi par les dispositions du code du travail.*

*Un commissaire du Gouvernement est nommé auprès du groupement lorsque la part de la participation de l'Etat excède un montant déterminé par décret en Conseil d'Etat. »* Désormais, par cette inscription au sein du code de l'urbanisme, l'existence des agences d'urbanisme a une légitimité juridique.

Cette inscription par le législateur va pousser les agences à se repositionner en termes de formalisation. En 2002, l'ensemble du corps professionnel des agences d'urbanisme et plus particulièrement les directeurs vont décider de redéfinir l'idée d'agence. Ils entreprennent l'élaboration de deux schémas dans le but de définir les missions des agences et les risques, les dérives encourues. Cette démarche est impulsée par les débats et les dispositions de la loi SRU.

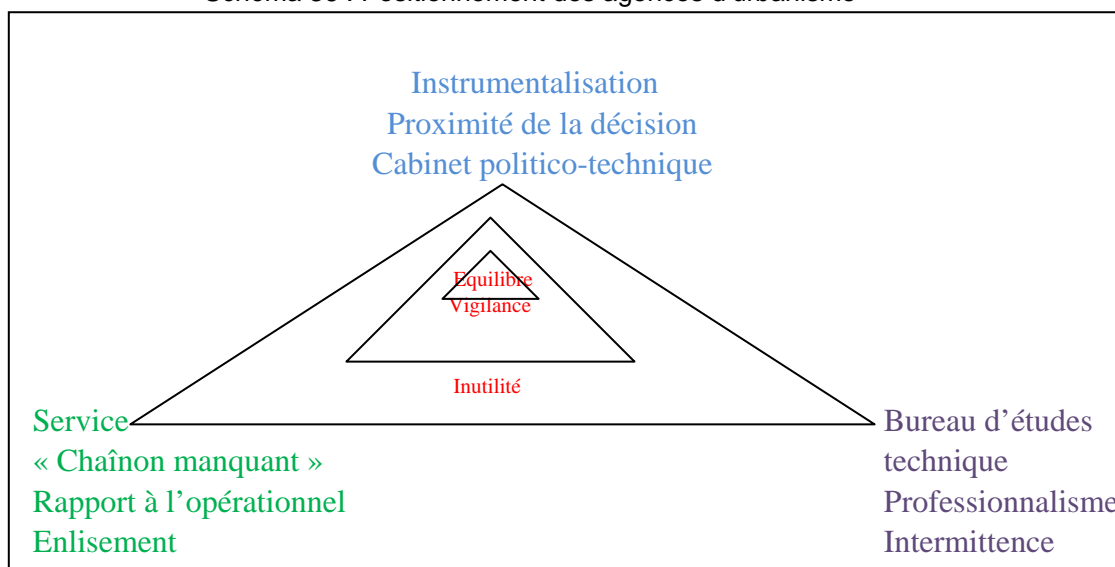
Le premier schéma considère la structure comme un lieu de débat interinstitutionnel, puisque la quintessence même d'une agence est de stimuler les débats. L'agence se décompose en trois entités : - le conseil d'administration qui a pour objectif d'orienter de façon collégiale les travaux. Ce conseil doit définir le programme de travail, c'est le grand ordonnateur, puis le comité scientifique a pour fonction d'observer le présent et d'imaginer collectivement le futur, soit de faire un état des lieux et de prévoir le développement sur le long terme – et le comité partenarial a pour mission de mettre en réseau les curiosités professionnels, donc de partager les diverses expériences. Le débat a lieu grâce à l'agence qui permet de réunir et d'articuler ces réflexions, d'être le point de rencontre de ces diverses réflexions.

Schéma 35 : L'agence d'urbanisme : un lieu de débat interinstitutionnel



Le second schéma a pour volonté de repositionner la structure agence. Ce triangle a pour objectif de présenter les diverses dérives dans le positionnement et l'utilisation de ces organismes.

Schéma 36 : Positionnement des agences d'urbanisme<sup>298</sup>



La première dérive d'une agence d'urbanisme et la plus fréquente, est son assimilation à un bureau d'études. Cette situation se produit en l'absence d'un programme partagé entre les différents partenaires, conséquence souvent d'une difficulté de financement aboutissant à l'acceptation de diverses commandes et contrats pour boucler un budget. Nous aboutissons donc à l'effet inverse d'un programme de travail à l'échelle de l'aire urbaine, soit à une somme de travaux non reliés entre eux. Logiquement une agence ne doit pas se situer dans une position de bureau d'études privé, car elle est investie d'une mission d'intérêt général.

<sup>298</sup> Source agence d'urbanisme Adour-Pyrénées le 28 novembre 2002.

L'agence de Tours a connu pendant un temps ce type de dérive. Cette situation s'explique en partie par leur difficulté à boucler leur budget, les conduisant à multiplier des contrats divers. La seconde dérive, c'est l'instrumentalisation politique d'une agence, comme ce fut le cas à Lyon. Lorsque l'agence d'urbanisme devient un cabinet politico-technique, elle perd l'un de ses fondements qui la « neutralité » politique, ce qui empêche et entrave le débat partagé, plaçant l'outil agence au service d'un politique, d'une collectivité au détriment des autres collectivités adhérentes.

Enfin, la troisième dérive est définie comme étant « le chaînon manquant », signifiant une trop grande implication dans la phase opérationnelle. Cette situation positionne l'agence comme maître d'ouvrage, hors celle-ci doit se situer en amont des études, et non dans leur réalisation.

Cette tentative de repositionnement prouve l'évolution de la structure, elle est dépendante des besoins du territoire, par conséquent leur rôle doit correspondre à ces nouvelles attentes. Désormais, l'enjeu des villes n'est plus simplement d'accueillir, mais de dynamiser leur projet en suscitant des activités, des emplois agrémentés, d'infrastructures et d'équipements. L'agence est donc passée d'une fonction de régulation territoriale à la planification urbaine à une fonction entreprenante. Au cours de leurs exercices, les agences se sont efforcées de s'adapter à ces nouvelles données, d'ailleurs certaines ont modifié leurs dénominations en se qualifiant d'agence de développement. La mutation de ces structures vers un nouveau type est indéniable. D'agence de planification, à agence de développement, nous pouvons considérer que les agences sont passées à celle de management, pour diverses raisons. Trois raisons motivent l'évolution de la structure agence, la mutation des territoires, les nouvelles conditions de fonctionnement des organisations et les nouvelles conditions de compétitivité des territoires.

### **II-1-2- La vocation d'une agence d'urbanisme**

Les agences d'urbanisme ont souvent contribué à l'émergence de nouveaux territoires, permettant d'établir une conscience d'agglomération. Le développement de leur partenariat avec d'autres villes, mêmes étrangères a permis de générer des prises de consciences d'entités urbaines transfrontalières. Les agences constituent un outil de connaissance des agglomérations, par la réalisation de leurs divers travaux : observatoires, diagnostics, exercices de prospective et analyses diverses sur l'agglomération et son environnement. Cette base de données de la connaissance des agglomérations peut prendre d'autre forme que celle papier : séminaires de réflexion, animation de débats, actions de formation de professionnels, etc.

L'agence est également un lieu de débat qui dépasse les découpages institutionnels. Cette échelle élargie par rapport au périmètre des financeurs lui offre de meilleures possibilités pour éclairer les décideurs locaux. Comme nous l'avons observé précédemment le champ d'intervention des agences s'est élargi depuis leur création : commerce, transport, développement social, etc. Ceci n'est pas sans poser de problème, car cela crée une concurrence avec des acteurs locaux travaillant sur les mêmes champs. L'Etat sollicite les agences sur des questions d'aménagement du territoire et d'urbanisme à moyen terme, alors que les élus locaux leur demandent de s'investir sur des cas à petite échelle et des enjeux à court terme. Désormais les agences doivent rechercher un positionnement tenant compte de la spécificité des équilibres locaux, soit comme des instances intermédiaires et d'interface ayant une capacité d'initiative, de mise en réseau des partenaires, etc. Elles doivent se positionner



comme un conseiller stratégique et non comme un décideur, ce n'est pas sa vocation. En fait, elles doivent offrir un « management de service », c'est-à-dire jouer un rôle de conseil au maître d'ouvrage.

Pour formaliser ses orientations, la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme entreprend la réalisation de charte avec l'Etat ou de charte de coopération entre des agences d'urbanisme d'une même région. Par exemple, en 2001, une charte fut signée entre le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement et la FNAU<sup>299</sup>. Ce document reprend les missions des agences d'urbanisme, les modalités de financement de l'État, celles de la création des nouvelles agences d'urbanisme et des modalités d'élargissement du partenariat aux autres départements.

L'autre type de document est la charte de coopération, par exemple celle établie en 2002 portant sur le réseau des agences d'urbanisme de Rhône Alpes (agence d'urbanisme de Grenoble, agence d'urbanisme de Saint-Étienne et celle de Lyon). L'objectif de cette charte est d'élargir un partenariat offrant la construction d'un nouvel outil technique riche en expériences et la complémentarité des agences, que ce soit en terme de compétences ou de partenariat, etc. Cette coopération permet également d'établir une interconnexion à l'échelle de la région, favorisant un aménagement du territoire se voulant plus homogène. Dans cette charte, la volonté première est la mise en réseau<sup>300</sup> plaçant la structure au cœur d'un système d'acteurs relativement unique, puisqu'il rassemble les partenaires contribuant à l'aménagement et au développement du territoire, à une large échelle. Ce partenariat a pour but de garantir la cohérence des politiques territoriales au niveau régional.

En conclusion, nous nous apercevons que définir une agence reste difficile, même si nous pouvons présenter ses missions et ses compétences. Cette situation s'explique en partie par le fait qu'une agence est attachée à un territoire, relevant de spécificité propre. Ces structures sont créées sur le même concept, mais dès l'origine elles ont su développer des spécificités propres. Ce constat laisse entrevoir la difficulté à apprivoiser cet outil.

Idéalement, l'agence doit donc correspondre à un lieu de centralité de capitalisation de la connaissance, réunissant tous les partenaires de l'aménagement du territoire. L'objectif est de partager les expériences et d'établir ensemble un développement équilibré répondant aux orientations des politiques publiques qui aujourd'hui doivent s'inscrire dans le concept d'une ville durable.

## **II-2- En quoi les agences d'urbanisme peuvent-elles être des acteurs du développement durable**

Il s'agit de déterminer comment les agences d'urbanisme s'organisent pour contribuer à définir la mission stratégique du développement durable urbain. Pour la FNAU, le concept de prise en compte du « développement durable » est né lors de réflexion lancée à Brest en 1992<sup>301</sup>. Le constat fut fait de l'éclatement spatial, fonctionnel et social de la ville. En 1993 à Toulouse<sup>302</sup>, faisant suite au débat de l'année précédente, la FNAU s'était interrogée sur les fondements de la pratique professionnelle des urbanistes et leurs évolutions.

---

<sup>299</sup> Confère annexe L

<sup>300</sup> Confère annexe M

<sup>301</sup> A l'occasion de la 13<sup>ème</sup> rencontre nationale des agences d'urbanisme, intitulé : « Cité puzzle ».

<sup>302</sup> A l'occasion de la 14<sup>ème</sup> rencontre nationale des agences d'urbanisme, intitulé : « Recomposer la ville ».

Progressivement, le réseau des agences a pris conscience des implications du développement durable pour répondre à l'hypothèse de départ, il faut rendre compte des deux aspects du développement durable dans son rapport à l'aménagement urbain, son aspect théorique et son aspect pratique. Dans sa dimension théorique, le développement durable est une approche extraite de deux champs, les théories de la complexité et de l'écologie. Son voisinage avec les théories de la complexité, peut être moins évident que celui qui lie le développement durable à l'écologie, il est historique et conceptuel. Les théories de la complexité et le développement durable utilisent les mêmes paradigmes, de l'auto-organisation au principe d'incertitude gouvernant les systèmes complexes. Dans sa dimension pratique, le développement durable, comme tout autre approche, se construit à partir des relations qui associent les trois niveaux de planification définis par Ozbekhan à savoir la norme – la stratégie et l'opérationnel. La norme est entendue comme étant un principe général. La stratégie recouvre les orientations en matière de politiques urbaines. L'opérationnel concerne l'application concrète de ces deux niveaux antérieurs<sup>303</sup>. En quoi les agences d'urbanisme peuvent-elles être des acteurs du développement durable et disposent-elles des moyens pour les mettre en œuvre. Ici l'objectif sera de démontrer que l'agence est un acteur référant du développement durable. Le chapitre suivant traitera plus précisément dans le détail cette implication.

### **II-2-1- Pourquoi un acteur du développement durable ?**

Comme nous avons pu le préciser précédemment, la structure agence accompagne le développement des agglomérations françaises depuis plus d'une trentaine d'années. Elles poursuivent leur développement puisque plus de quarante-trois existent aujourd'hui contre vingt-quatre en 1970<sup>304</sup>. Nous avons également relevé que les agences d'urbanisme sont des structures particulières<sup>305</sup>, qui se distinguent, comme le montre Alain Touraine, des administrations et des entreprises. Ce sont des organisations très intégrées à leur environnement local, porteuse d'un modèle culturel et fortement professionnalisées.

En reprenant le schéma d'Ozbekhan<sup>306</sup> et en considérant que le développement durable, comme autre grand domaine qui structure la politique urbaine, peut être abordé à partir de trois pôles qui forment système. Le premier pôle porte sur la visée globale, c'est-à-dire pour Ozbekhan la « norme », l'orientation générale et la problématique qui ne peut être mis en œuvre au niveau opérationnel que par l'existence de la définition de la stratégie. Celle-ci prend des orientations par exemple en matière de transports, de déchets, etc. C'est ce qui va structurer la planification, donc définir les orientations d'une politique urbaine. L'agence d'urbanisme va donc dans ce schéma prendre la forme d'un opérateur créant le lien entre la norme et la stratégie. Quant à l'opérationnel, il est divisé en multiples segments que sont l'économie, l'environnement, le social, l'assainissement, le transport, etc. L'opérationnel traite le développement durable de façon sectoriel. L'agence devrait faire le lien entre le sectoriel et le global. Le développement durable concerne tous les domaines des politiques urbaines, mais surtout les relations entre ces domaines. Nous pouvons donc considérer que les agences d'urbanisme ont nécessairement un rôle important à jouer. En supposant que l'agence peut être un acteur de définition stratégique d'une politique de développement durable, notamment dans son versant global.

---

<sup>303</sup> Serge Thibault – « 4 ans de recherche urbaine » - 2001/2004 – volume 2 – collection perspectives « villes et territoires » n° 13 -2006- page 34.

<sup>304</sup> Confère. 1<sup>ère</sup> partie.

<sup>305</sup> Confère. 1<sup>ère</sup> partie.

<sup>306</sup> Hasan Ozbekhan – 1969- « Vers une théorie générale de la planification ».

### **II-2-2- Des outils opérationnels au service du développement durable**

Entre 1997 et 1999, la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme a réalisé pour les services de l'Etat plusieurs études sur la prise en compte du « développement durable » dans les documents d'urbanisme. Il en ressort un besoin de disposer d'un « référentiel » qui puisse s'appliquer à un territoire local et doit décliner les diverses exigences de ce concept. La réalisation d'une méthode de « diagnostic territorial » va émerger, permettant d'intégrer les enjeux du développement durable dans une logique de projet. Ce travail va fortement influencer la loi SRU et plus particulièrement une réforme des outils et des procédures. Puisqu'il a été mis en avant que ces documents d'urbanisme (POS, SDAU, etc.) prennent mieux en compte aujourd'hui qu'il y a vingt ans des domaines comme la gestion des ressources naturelles, la valorisation du patrimoine ou l'intégration sociale. Toutefois, il perdure une certaine ambiguïté. Dans les choix entre le développement économique, le principe d'équité sociale et la protection de l'environnement. Les agences d'urbanisme disposent d'autres outils comme les observatoires, etc. Elles devront désormais tenter de mettre en place une équité entre ces diverses actions. C'est l'ambition nouvelle de ces structures.

### **III - Conclusion**

Le développement durable est aujourd'hui au cœur des politiques d'aménagement du territoire. Cette inscription s'est réalisée sous différentes formes, tout d'abord au niveau international, ensuite par des engagements communautaires, et enfin dans le cadre institutionnel français par la signature d'une charte de l'environnement et par l'intégration de la notion au sein de la législation française (LOADDT / SRU/etc.).

La définition du concept de développement durable reste un exercice difficile. Ce constat est du notamment à la pluralité des approches et des dimensions de cette notion. Malgré une volonté de définir avec précision ce concept, la référence reste celle établie dans le rapport Brundtland, qui constitue l'acte fondateur du développement durable. De façon générale, le concept de développement durable suppose d'intégrer dans les politiques d'aménagement du territoire trois composantes : l'économie, le social et l'environnement.

L'arrivée de ce concept, dans les années quatre-vingt en France, va modifier l'approche urbaine. Celui-ci va apporter de nouvelles pratiques et une nouvelle façon d'appréhender le territoire. Pour répondre à ces exigences un arsenal législatif va être mis en place, accompagné de nouveaux outils pour l'application de ce concept. Ces lois vont également renforcer juridiquement l'existence des agences d'urbanisme, ce qui suppose un nouveau positionnement non négligeable pour ces structures. La loi SRU va constituer une boîte à outil pour le développement durable, puisqu'elle modifie les anciens documents de planification en les renommant SCoT et PLU et en intégrant une nouveauté le PADD

L'agence d'urbanisme peut constituer un témoin du développement des territoires, car elle se situe au centre des politiques et actions liées à la construction et la mise en œuvre des stratégies de développement. Leur légitimité juridique nouvelle et leur inscription au sein du code de l'urbanisme va peut être permettre à cet outil de mieux se faire connaître et de sortir de l'ombre. L'implication des agences d'urbanisme dans la mise en œuvre du concept de développement durable peut paraître parfois ponctuelle mais se traduit concrètement sur le terrain. Leur objectif de départ est de tendre vers une synthèse et un traitement global de cette notion. D'ailleurs, elles perçoivent cette évolution, via la mise en place d'une charte, afin d'aborder un changement d'échelle et d'établir des projets à long terme.

La définition des agences d'urbanisme est également complexe. Face aux diverses évolutions, ces instances furent encouragées à redéfinir l'idée d'agence. D'ailleurs, elles sont passées d'agences de planification à agences de manager de réseau. Ces structures se veulent avant tous des outils partenariaux, constituant des lieux de dialogues et jouant un rôle de conseil à la maîtrise d'ouvrage.

## **Chapitre II : « Implication des agences d'urbanisme »**

Le projet de la ville ne peut constituer un modèle unique pour toutes les villes, car il ne peut être assimilé à une norme ou à un schéma préétabli. Ce projet va pour autant s'appuyer sur un même paradigme conjuguant équité sociale, économie équitable et préservation de l'environnement. Ce paradigme va être le point de départ de chaque projet, mais il va s'adapter différemment selon les besoins du territoire auquel il s'applique. Le projet de ville durable associe le local et le global, considérant que la ville constitue le lien entre ces deux dimensions. D'autre part, la conception de ce projet passe par la mobilisation de nombreux acteurs. Parmi ceux-ci, nous pouvons admettre que les agences d'urbanismes sont en mesure de jouer un rôle important, puisque ces agences sont à l'interface de multiple acteurs et fortement impliquées dans la dimension stratégique de la planification urbaine et la définition du projet urbain.

L'objectif de ce chapitre est de définir comment les agences d'urbanisme sont aujourd'hui engagées dans la définition et la réalisation de la ville durable, sachant que la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme a organisé et organise depuis plusieurs années des séminaires et des rencontres nationales, dont certains sont dédiés à la question du développement durable. De plus, comme depuis la Loi d'Orientation Foncière de 1967, les agences d'urbanisme sont des acteurs privilégiés de la planification spatiale de la ville, on peut alors avancer comme hypothèse de travail, que ces structures constituent des lieux privilégiés de fondation de politiques urbaines durables.

A partir de cette hypothèse, l'objectif sera de définir comment les agences d'urbanisme deviennent des acteurs d'une planification urbaine durable. Notre analyse porte sur l'ensemble des agences de notre panel. Cette analyse vise à observer comment la structure intègre le concept de développement durable<sup>307</sup>. En complément, nous avons étudié comment le développement durable était inscrit au sein des documents d'urbanisme, étude menée sur ceux produit par une seule agence d'urbanisme, celle de l'agglomération de Tours<sup>308</sup>. Avec ce complément, nous tenterons de définir ce vers quoi tendent désormais ces outils.

### **I – Les agences d'urbanisme : Acteurs d'une planification urbaine durable ?**

Définir le rôle joué par une organisation dans un domaine peut s'avérer complexe, car elle est à la fois distincte de son environnement social et en même temps plongée dans celui-ci, tout en constituant un élément. Pour traiter la question « En quoi les agences d'urbanisme oeuvrent-elles à la définition et à la mise en place du développement durable? », deux approches doivent être menées de façon complémentaire. La première consiste à prendre l'agence comme une organisation distincte de son environnement. Par conséquent, elles peuvent être étudiées selon les catégories du paradigme systémique. Cet objet d'étude se définit par cinq dimensions qui sont : sa structure, son évolution, son fonctionnement, ses finalités et son environnement. Selon cette méthode chacune de ces dimensions peuvent être observées afin de rendre compte de la place faite à la thématique du développement durable.

---

<sup>307</sup> Serge Thibault et Yasmine Bendjador – « 4 ans de recherche urbaine » - 2001/2004 – volume 2 – collection perspectives « villes et territoires » n°13 -2006- page 34.

<sup>308</sup> Etude PIDUD. ?

D'ailleurs, une approche plus fine sera réalisée sur les productions des agences d'urbanisme et, plus particulièrement, les Plans Locaux d'Urbanisme du périurbain tourangeau, afin de mettre en exergue comment ce concept se traduit au sein de ces documents.

La seconde est fondée sur la sociologie des organisations, elle part d'une action et consiste à construire par approximations successives, l'organisation qui en rend compte ou la produit. Dans une telle approche, l'agence d'urbanisme n'est pas, à priori, le seul système étudié. En fait, elle constitue un organisme dans le réseau qui construit l'objet.

## **I-1- Méthode d'analyse**

La première approche consistant à prendre l'agence comme une organisation distincte de son environnement, a été retenue pour mener cette analyse. Le développement durable n'est pas seulement une affaire de normes ou de principes généraux, ni une affaire uniquement de réalisations concrètes ou opérationnelles, il est aussi un système intermédiaire, relevant de la stratégie et de la tactique. En matière d'urbanisme, la stratégie consiste à définir un projet urbain. Il peut, par exemple, prendre la forme d'un schéma directeur. Il possède un versant tactique qui correspond à l'identification des moyens mobilisables pour arriver à la réalisation du projet. Parmi les acteurs et partenaires de l'urbanisme, les agences ont été créées en tant qu'outil par la LOF pour aider à définir ce projet. Cette aide peut être même considérée comme étant l'activité qui légitime leur existence. C'est à ce titre que nous devons observer comment ces structures ont fait ou font du développement durable l'un des domaines de leurs compétences.

### **I-1- 1-Dimensions observées**

Au travers de la première approche, nous avons étudié trois des cinq dimensions générales qui caractérisent tout objet et en particulier une organisation.

La première dimension est relative aux finalités de l'objet. Certes, nous avons déjà rappelé que les agences d'urbanisme avaient été créées pour être l'outil d'aide à la conception du projet urbain ou du schéma directeur, actuellement représenté par le Schéma de Cohérence Territoriale. Mais ce projet ou schéma peut être, à son tour défini, comme un moyen pour la mise en place d'une politique urbaine de développement durable. Cette norme qu'est le développement durable peut-être considérée comme un but que peuvent se fixer les agences d'urbanisme.

Pour étudier en quoi ce type de développement encadre les actions et l'organisation des agences, nous avons choisi d'interroger le directeur ou la directrice de l'agence afin d'observer si le développement durable est un but énoncé ou non.

La seconde dimension est relative à la structure de l'agence elle-même. Nous avons retenu seulement deux caractéristiques. La première est relative aux outils de connaissance, internes à l'agence, et qu'elle peut mobiliser pour aider à définir les orientations stratégiques en matière de développement durable. Les outils traditionnels utilisés par les agences et qu'elles ont souvent établis, sont des observatoires qui représentent l'évolution et l'état du milieu urbain selon telle ou telle thématique (habitat, emploi, environnement, etc.). La présence de ces outils caractérise les domaines de compétences des agences si l'on considère qu'une compétence est nécessairement liée à la connaissance d'un milieu.

La deuxième caractéristique est relative au personnel des agences. La plus ou moins grande diversité des métiers peut être considérée comme un indicateur de compétence à la mise en place d'une politique urbaine de durabilité. En acceptant l'hypothèse que le développement durable se caractérise par sa complexité et la diversité de ses domaines.

La troisième dimension est relative à la production des agences qui représentent ce qu'elles font concrètement. L'analyse de ces productions doit définir en quoi le développement durable configure les projets urbains, mais également comment les agences définissent le développement durable urbain, du moins sa partie liée à la dimension stratégique de l'urbanisme.

Trois axes principaux d'investigation ont été mis en œuvre : des entretiens, l'étude de documents produits par les agences et le relevé de la liste des observatoires mis en place par celles-ci. Il a été réalisé des entretiens semi directifs menés préférentiellement avec les directeurs d'agence permettant de définir les représentations qu'ils se font du développement durable et de son impact sur les activités d'une agence. Puis, une étude des documents produits par les agences et ceux auxquels elles ont contribué, a permis d'approcher l'inscription concrète du développement durable dans les travaux des agences. Et enfin, l'établissement de la liste d'observatoires a permis de définir les bases de données dont disposent ces structures.

### **I-1- 2- Agences étudiées**

Cette étude porte sur un panel de quatorze agences d'urbanisme : - Lyon – Lille – Grenoble – Tours – Bordeaux – Angers – Rennes – Dunkerque – Troyes – Orléans – Aix-en-Provence – Nantes – Nîmes – Clermont-Ferrand.

Cette liste résulte d'un choix initial visant à travailler sur une population représentative de la quarantaine d'agences métropolitaines et de l'accès qui nous a été accordé pour récolter les informations. Au bout du compte, les quatorze agences enquêtées sont bien représentatives de l'ensemble des agences métropolitaines<sup>309</sup>.

Les informations obtenues auprès de ces quatorze agences ont été complétées par des investigations complémentaires, menées auprès de la FNAU.

Le traitement des données fut tout d'abord établi agence par agence. Nous présenterons la synthèse de ces fiches, afin d'observer les actions menées, au titre du développement durable, par les agences d'urbanisme.

La suite se décompose en deux parties : La première présente agence par agence les informations collectées. Cette partie présente tout d'abord le contenu des entretiens menés avec les directeurs d'agences, puis les types d'observatoires mis en place au sein de chacune des agences enquêtées et leur production.

La seconde partie compare, pour l'ensemble des agences enquêtées, les informations acquises, puis donne pour quelques agences un exemple de production qui caractérise leur action menée au titre du développement durable. Cette partie se termine par l'analyse des métiers.

---

<sup>309</sup> Confère 1<sup>ère</sup> partie – Choix du panel d'observation.

## **I-2- Les agences d'urbanisme : développeur d'une ville durable**

L'analyse comparée de ces trois dimensions va émerger tout d'abord d'un travail typologique sur les observatoires du panel d'agences retenus. Cette analyse part du principe que la construction d'une politique ou d'une stratégie en matière de développement durable s'appuie nécessairement sur une connaissance des espaces et une évaluation des actions, ce principe est général et s'applique à toute activité d'ordre planificatrice. C'est à ce titre que l'existence ou non d'observatoires et leur type constitue un indicateur de l'engagement des agences dans la mise en place du développement durable.

Par la suite, la comparaison va s'appuyer sur les diverses productions de ces structures. Cette approche va être réalisée en deux temps. Une première consistera à définir la liste de tous les thèmes et actions traités par l'ensemble des agences et indexer chacun d'eux à l'agence ou les agences qui ont travaillé sur le thème ou l'action en question. Une seconde, cette comparaison sera ensuite complétée par une présentation plus détaillée d'un projet ou d'un plan permettant d'illustrer l'engagement des agences concernées en matière de construction du développement durable. Au total ce sont six actions portées chacune d'elle par une agence particulière qui seront concernées.

Puis, les résultats d'une enquête portant sur l'évolution des métiers seront abordés. Cette enquête a été mise en place, considérant que la construction par les agences du développement durable urbain s'appuyait nécessairement sur un élargissement des compétences professionnelles au niveau local tout comme un fonctionnement en réseau plus marqué qui permettrait de faire appel à l'ensemble des compétences offertes par le réseau des agences.

Enfin, une analyse discursive auprès des directeurs d'agence fut entreprise, dont l'objectif est d'aboutir à une étude comparée entre le discours et les données (observatoires, productions, métiers) observées au sein de ces structures.

### **I-2-1- Les observatoires**

#### **I-2-1-a- Les observatoires par agence**

Ce recensement est extrait de données écrites fournies par les agences et les directeurs. Celles-ci doivent être prises avec précaution. Car certains observatoires ont pu disparaître ou naître, après le recueil de ces informations. Il est nécessaire de figer ces éléments à un temps « T ».



Tableau 45 : Recensement des observatoires par agence

	Angers	Bordeaux	Clermont	Tours	Rennes	Aix	Lille	Grenoble	Troyes	Nantes	Orléans	Nîmes	Dunkerque (*)	Lyon	total par type
Habitat	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	11
Déplacement	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	0	11
Economie	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	0	8
Environnement	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1		1	1	8
Logement	1	0	1	1	0	1	0	1	0	0	1		1	1	7
Social	1	1	0	0	1	0	0	0	1	1	0		1	1	6
Foncier	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	1		1	0	5
Emploi	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0		1	1	5
SIG	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	4
Emploi	1	1	0	0	1			0	0				1	0	3
zones d'activités	1	0	0	0	1			0	0				1	1	3
Stationnement	0	1	1	0	0			0	1				1	0	3
Bureaux	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0		1	0	3
Loyers	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0		1	0	3
Enseignement supérieur	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0		1	1	3
Evolutions urbaines et sociales	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0		1	0	3
Finances locales	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0		1	0	3
Phénomènes urbains	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1		1	0	2
Quartiers	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0		1	0	2
Commerce	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		1	0	2
Eau	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0		1	0	1
Territoires	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		1	0	1
Paysages	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0		1	0	1
Enseignement universitaire	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		1	0	1
Culturel	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0		1	0	1
Délinquance	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0		1	0	1

Scolaire	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Recherche	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Total par agence	15	11	7	9	9	6	6	8	9	7	7	1	28	7	103

(\*)Un observatoire traitant de tous les thèmes

Sur les quatorze agences observées, nous relevons 103 observatoires. Cette capitalisation de la connaissance apparaît comme un élément fondamental et incontournable au sein de ces structures, au regard de ce recensement. En moyenne, les agences disposent au minimum de six observatoires. L'agence de Dunkerque est celle qui en possède le plus avec vingt-huit observatoires suivi par celle d'Angers et de Bordeaux. Mais l'agence de Dunkerque est atypique, puisqu'il n'existe en réalité qu'un seul observatoire réunissant les vingt-huit thèmes recensés.

Graphique n°1 : Nombre d'observatoires par agence

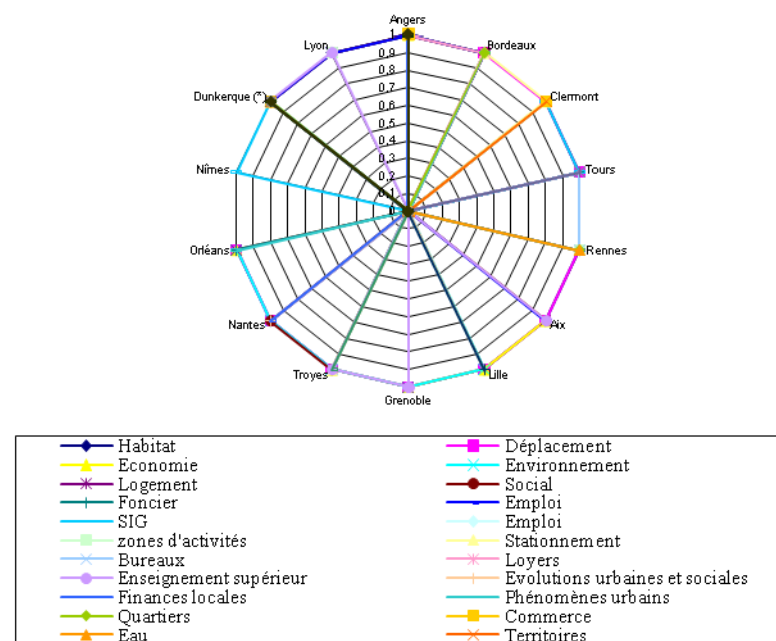
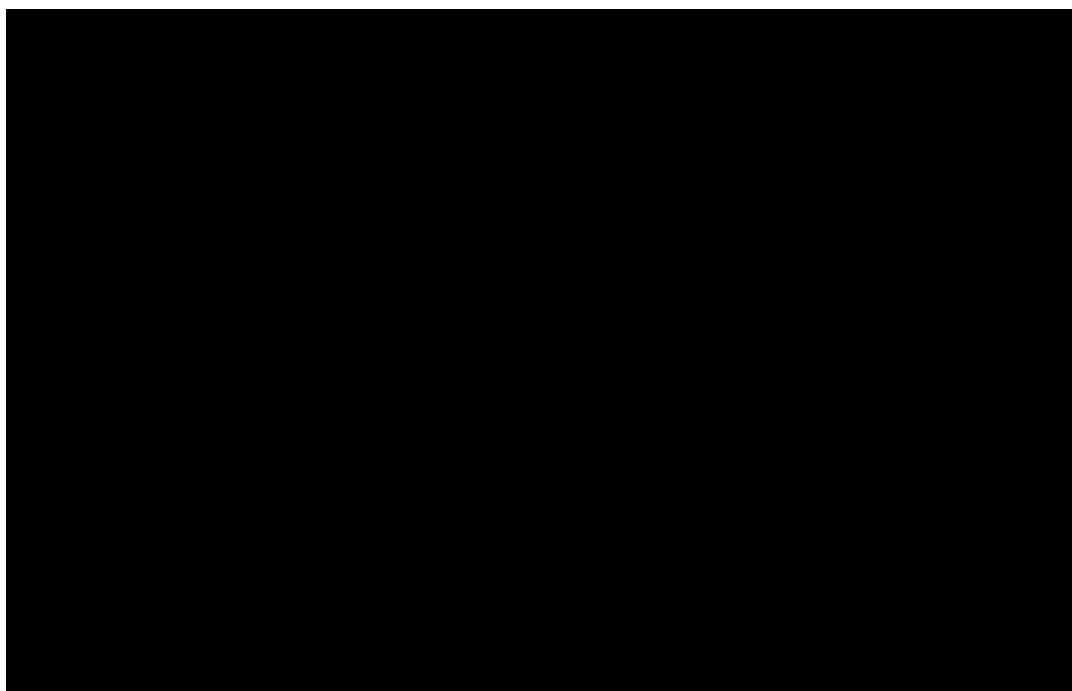
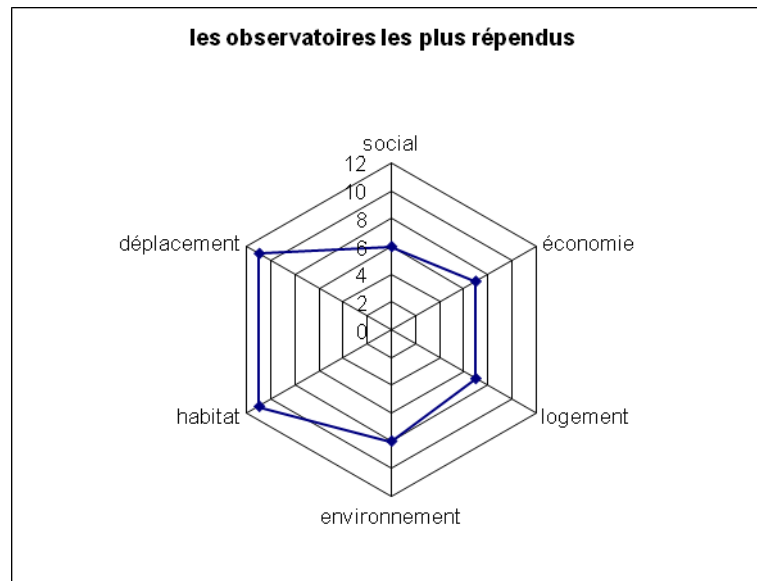


Schéma 37 : Observatoires par agences d'urbanisme

### I-2-1-b- Analyse comparée

Les observatoires les plus répandus concernent les domaines suivants :

- ❑ Social = 6/13
- ❑ Economie = 7/13
- ❑ Logement = 7/13
- ❑ Environnement = 8/13
- ❑ Habitat = 11/13
- ❑ Déplacement = 11/13



Graphique n°2 : Observatoires les plus répandus

Alors que l'emploi est actuellement relativement peu considéré (3/13), les déplacements et l'habitat restent les domaines les plus suivis par les agences. Si l'on se rapporte directement aux trois composants principaux du développement durable, c'est-à-dire l'économie, le social et l'environnement, un grand nombre d'agences déclare posséder des observatoires liés à ces domaines,

- ❑ Economie = 8/13
- ❑ Social = 6/13
- ❑ Environnement = 8/13

Les agences d'urbanisme qui possèdent ces trois types d'observatoires sont :

- ❑ Angers
- ❑ Troyes.

Les agences d'urbanisme qui ne possèdent que deux observatoires liés à ces trois domaines sont :

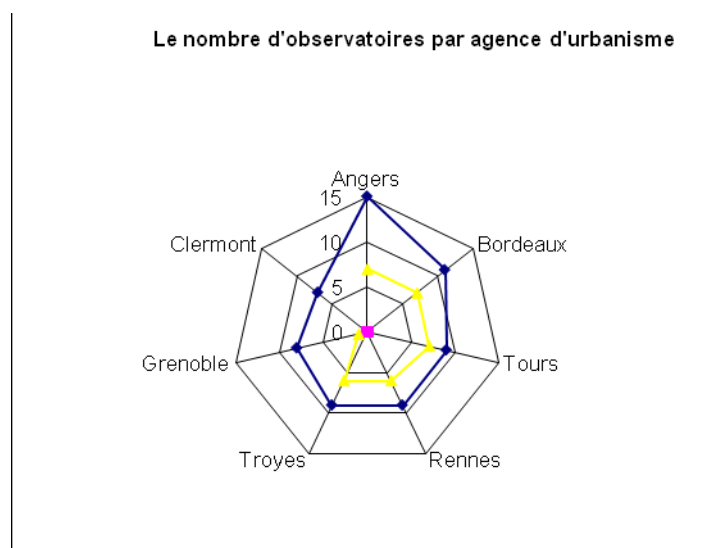
- ❑ Tours (éco, env.)
- ❑ Rennes (env., social)
- ❑ Lille (éco, env.)
- ❑ Nantes (env., social)
- ❑ Orléans (éco, env.)

- ❑ Lyon (env., social)
- ❑ Bordeaux (éco. social)
- ❑ Grenoble (éco, env.)

Les deux agences qui déclarent disposer des trois observatoires liés aux domaines du développement durable ne sont pas nécessairement les plus avancées en la matière.

Le nombre d'observatoires par agence d'urbanisme est le suivant,

Angers	15	Nantes	7
Bordeaux	11	Orléans	7
Tours	9	Lyon	7
Rennes	9	Aix	6
Troyes	9	Lille	6
Grenoble	8	Nîmes	1
Clermont	7		



Graphique n°3 : Le nombre d'observatoires par agence d'urbanisme

La plupart des agences, possèdent un même noyau commun d'observatoires traitant de l'habitat, des déplacements, de l'économie et de l'environnement. Avec ceux-ci, la liste des observatoires pour l'ensemble des agences est longue, composée de 28 types. Cette diversité rend compte des spécificités locales. Ils furent créés en majorité, pour répondre à des besoins liés au tissu local comme à Rennes avec les finances locales<sup>310</sup>. Les agences d'urbanisme adaptent donc les créations

<sup>310</sup> Cet observatoire est lié aux difficultés rencontrées par Rennes. Il y a vingt cinq ans, il existait une raffinerie dans une commune de Rennes Métropole. Lors de sa fermeture, les élus ont demandé à l'agence d'urbanisme, de voir comment la commune pouvait s'en sortir avec la disparition de sa principale entreprise, qui représentait 80% de ses bases. Cet observatoire a mis en place un logiciel de finances locales commercialisé jusqu'à présent, mais aujourd'hui cette activité est interrompue, non pour son côté désuet mais parce que les adhérents ont estimé que faire des bénéfices ne rentrait pas dans les attributions d'une agence (Extrait de l'entretien avec monsieur Givord, directeur de l'agence d'urbanisme de développement intercommunale de l'agglomération Rennaise, en date du 6 novembre 2001).

d'observatoires en fonction des besoins dictés le plus souvent par les spécificités de leur espace de projet. A Tours, par exemple, il est actuellement envisagé de créer un observatoire de l'environnement, du fait de la réalisation de la « charte et développement durable de la Loire ».

L'agence d'urbanisme de Dunkerque fut traitée en marge puisque la structure traite des vingt-huit observatoires, mais regroupé en quelques modules qui s'intéressent par exemple à l'environnement au sens large du terme (paysage, eau, etc.).

L'existence de ce noyau dur peut être référencée par l'histoire de cet outil. Comme nous avons pu le constater précédemment, à l'origine les agences d'urbanisme traitaient de la planification, dans les années quatre-vingt l'économie fut une préoccupation importante, puis l'intérêt s'est porté sur les déplacements et l'environnement. Les observatoires se développent au gré de ces évolutions et des besoins du territoire.

## **I-2-2. Les productions des agences**

### **I-2-2-a- Vision globale des productions d'agence**

L'observation des thèmes liés aux productions des agences porte sur neuf agences d'urbanisme, Aix-en-Provence, Angers, Grenoble, Lille, Lyon, Nantes, Nîmes, Rennes, Tours.

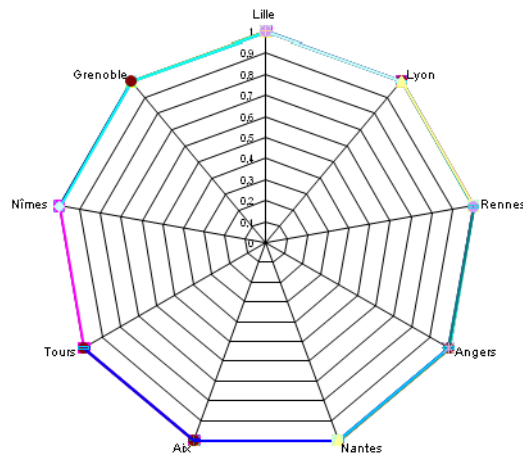
Dix huit thèmes ont pu être relevés lors de l'analyse des documents et des entretiens. Certains thèmes furent évoqués lors des entretiens et ont semblé être un élément important lié au développement durable comme par exemple « la lutte contre les pesticides » ou « la nature plus présente dans la ville », développés par monsieur Givord, directeur de l'agence d'urbanisme de Rennes.

Tableau n°46 : Thèmes traités par les agences d'urbanisme

	Lille	Lyon	Rennes	Angers	Nantes	Aix	Tours	Nîmes	Grenoble	Total
Déplacement	1	1	1	1	1	1		1	1	8
Gestion de l'eau	1	1	1		1	1	1	1		7
Qualité de vie	1	1	1	1	1	1			1	7
Partenariat	1	1	1	1		1		1	1	7
Gestion naturelle - espace vert	1	1	1	1	1	1				6
Social		1		1	1	1	1		1	6
Fonctionnement urbain	1	1	1	1		1				5
Economique		1		1	1	1	1			5
Patrimonial		1		1	1		1			4
Gestion des déchets ménagers	1	1						1		3
Consommation moins d'espace	1		1		1					3
Assainissement		1	1		1					3
Gestion de l'air	1			1						2
Gestion du bruit	1			1						2
Diversité-densité	1		1							2

Gestion de l'énergie	1									1
Nature plus présente dans la ville			1							1
Lutte contre pesticide			1							1
Total par agence	12	11	11	10	9	8	4	4	4	

### Les thèmes liés à la production des agences d'urbanisme



- |                                |                                      |                          |
|--------------------------------|--------------------------------------|--------------------------|
| ◆ Déplacement                  | ◆ Gestion de l'eau                   | ◆ Qualité de vie         |
| ◆ Partenariat                  | ◆ Gestion naturelle - espace vert    | ◆ Social                 |
| ◆ Fonctionnement urbain        | ◆ Economique                         | ◆ Patrimonial            |
| ◆ Gestion des déchets ménagers | ◆ Consommation moins d'espace        | ◆ Assainissement         |
| ◆ Gestion de l'air             | ◆ Gestion du bruit                   | ◆ Diversité-densité      |
| ◆ Gestion de l'énergie         | ◆ Nature plus présente dans la ville | ◆ Lutte contre pesticide |

Graphique n°4 : Les thèmes liés à la production des agences d'urbanisme

Les thèmes prédominants sont :

- Les déplacements = 8 agences sur 9 traitent ce thème
- Qualité de vie = 7 agences sur 9 traitent ce thème
- Gestion de l'eau = 7 agences sur 9 traitent ce thème
- Partenariat = 7 agences sur 9 traitent ce thème
- Gestion naturelle = 6 agences sur 9 traitent ce thème
- Social = 6 agences sur 9 traitent ce thème
- Economie = 5 agences sur 9 traitent ce thème
- Fonctionnement urbain = 5 agences sur 9 traitent ce thème

Les agences d'urbanisme qui ont le panel de thèmes abordés le plus important sont :

- Lille avec 12 thèmes abordés sur 18
- Lyon avec 11 thèmes abordés sur 18
- Rennes avec 11 thèmes abordés sur 18
- Angers avec 10 thèmes abordés sur 18
- Nantes avec 9 thèmes abordés sur 18
- Aix en Provence avec 8 thèmes abordés sur 18

Si le critère d'évaluation considère les thèmes représentés par les productions, l'agence d'urbanisme de Lille est la plus avancée en matière de développement durable.

L'absence de documents et d'études sur le développement durable au sein d'une agence d'urbanisme ne signifie pas pour autant que l'agglomération ne soit pas investie dans la mise en place du développement durable urbain. La communauté urbaine de Lyon, par exemple, à travers sa mission prospective traite plus particulièrement de ce domaine, tout comme l'agglomération d'Angers avec la réalisation d'un agenda 21.

Mais certaines agences abordent le développement durable de façon sectorielle. Par exemple, l'agence d'urbanisme de Rennes a engagé depuis longtemps diverses actions particulières comme la lutte contre les pesticides. Les agences de Grenoble et de Dunkerque déclarent, quant à elle, avoir intégrées la notion de développement durable dans le projet de l'agence.

L'analyse des documents, tout comme le contenu des entretiens permet de dresser par agence la liste des actions (ou projets) qui se réfèrent au développement durable urbain. Seize types d'actions ont pu être retenus.

Tableau n°47 : Les actions traitées par les agences d'urbanisme

	Angers	Lyon	Lille	Rennes	Tours	Aix	Grenoble	Nantes	Nîmes	Bordeaux	C. Ferrand	Troyes	Orléans	Total
PDU			*	*		*	*		*	*	*	*	*	9
SD		*	*				*			*	*	*	*	7
PLU (POS)		*	*				*			*		*	*	6
SCoT				*		*	*		*	*			*	6
Projet urbain							*		*	*	*	*	*	6
Projet d'agglom.	*					*	*			*			*	5
Obs. environnement		*	*	*									*	4
Agenda21	*	*	*											3
HQE	*		*				*							3
Pré diagnostic						*				*	*			3
Charte de pays				*			*							2
Contrat de ville							*					*		2
Charte d'écologie urbaine		*												1
Charte et develo de la Loire					*									1
Contrat d'agglom.				*										1
Doc. Rive Loire								*						1
Charte paysagère							*							1
Programme local de gestion des espaces dans l'agglomération							*							1

Charte de développement économique											*			1
Charte des entrées de ville												*		1
Charte d'agglomération													*	1

Nous pouvons tout d'abord constater qu'il existe des actions spécifiques à chaque agence d'urbanisme, comme par exemple :

- Lille = Document HQE (est en cours d'élaboration à Angers)
- Tours = Charte et développement durable de la Loire
- Nantes = Document Rive Loire
- Orléans = Document Rive Loire
- Grenoble = Programme local de gestion des espaces dans l'agglomération + dans le projet d'agence + charte paysagère
- Lyon = Charte d'écologie urbaine

La compétence en matière de planification et stratégie spatiale est confirmée par les actions auxquelles participent les agences. En effet, les actions les plus répandues sont les suivantes :

- PDU = 9 agences sur 13
- SD = 7 agences sur 13
- SCoT = 6 agences sur 13
- Projet urbain = 6 agences sur 13
- Observatoire de l'environnement = 4 agences sur 13
- Projet d'agglomération = 5 agences sur 13
- Agenda 21 = 3 agences sur 13

L'engagement dominant des agences en matière de développement durable est donc lié à leur activité de planification spatiale, normée par la réglementation. Peu d'agences développent un travail plus spécifique sur le développement durable.



Actions	charte d'écologie urbaine	observatoire environnement	agenda 21	HQE	charte et DD de la Loire	charte de pays	PDU	projet d'agglomération	POS	diagnostic	SD	SCoT	contrat de ville	projet urbain	Charte développement éco	Charte des entrées de ville	Charte paysagère
Thèmes																	
Gestion des déchets ménagers	Lyon	Lille Lyon Orléans		Lille Grenoble					Lyon Grenoble	Aix	Lyon Grenoble	Grenoble					
Fonctionnement urbain	Lyon		Angers			Rennes Grenoble		Rennes Angers Aix	Lille Lyon Grenoble	Aix	Lille Lyon Grenoble Orléans Clermont Bordeaux	Rennes Aix Grenoble	Tours	Lille Orléans Grenoble		Troyes	
Gestion de l'eau	Lyon	Lyon Lille Rennes		Lille Grenoble	tours	Rennes/Grenoble		Aix	Lyon Grenoble		Lyon Grenoble	Rennes Aix Nîmes Grenoble					Grenoble
Gestion de l'énergie		Lille		Lille Grenoble		Grenoble			Grenoble		Grenoble	Grenoble					Grenoble
Gestion de l'air		Lille	Angers	Lille Grenoble				Angers			Clermont						
Gestion du bruit		Lille Orléans	Angers	Lille Grenoble		Grenoble		Angers	Grenoble		Grenoble	Grenoble					Grenoble
Déplacement	Lyon		Angers	Lille Grenoble		Rennes Grenoble	Lille rennes Aix Orléans Troyes Clermont Bordeaux	Angers/Aix/	Lyon Orléans Grenoble	Aix	Lyon Clermont Grenoble Orléans	Rennes Aix Nîmes Grenoble		Lille Clermont Orléans Grenoble		Troyes	
Qualité de vie	Lyon		Angers	Lille Grenoble		Rennes Grenoble	Orléans Clermont bordeaux	Rennes Angers Aix	Lyon Orléans Grenoble	Aix	Lille Lyon Grenoble Clermont Orléans Bordeaux	Rennes Aix Nîmes Grenoble		Lille Clermont Orléans Grenoble Bordeaux			
Gestion naturelle espace vert	Lyon	Orléans	Angers	Lille Grenoble		Rennes Grenoble		Angers Aix Rennes	Lyon Orléans Grenoble	Aix	Lille Lyon Bordeaux Clermont Orléans Grenoble Troyes	Rennes Aix Grenoble		Lille Clermont Bordeaux Orléans Grenoble			Grenoble
Nature plus présente dans la ville						Rennes Grenoble			Grenoble		Grenoble	Rennes					
Lutte contre pesticide		Rennes				Rennes Grenoble						Rennes					

<b>Conso moins d'espace</b>									Lille		Bordeaux	Bordeaux	tours	Clermont Grenoble		Troyes	Grenoble
<b>Social</b>	Lyon		Angers		Tours			Angers/Aix		Aix	Lille Lyon Clermont Troyes Orléans Grenoble	Aix Grenoble		Orléans Clermont Grenoble			
<b>Economie</b>	Lyon		Angers		Tours			Rennes Angers Aix	Orléans Grenoble	Aix	Lille Lyon Clermont Troyes Orléans Grenoble bordeaux	Aix Bordeaux Grenoble		Orléans Clermont Grenoble	Clermont	Troyes	
<b>Patrimoine</b>	Lyon		Angers		Tours			Angers	Lyon Grenoble		Lille Lyon Clermont	Grenoble		Clermont	Clermont		
<b>Assainissement</b>	Lyon								Lyon Grenoble		Lille Lyon						
<b>Diversité densité</b>	Lyon			Lille		Rennes			Lille Lyon		Lille Lyon Orléans Grenoble	Rennes		Lille Orléans Grenoble			
<b>Partenariat</b>	Lyon		Angers			Rennes Grenoble		Rennes Angers Aix	Orléans Grenoble	Aix	Orléans Grenoble Clermont Bordeaux	Rennes Aix Nîmes Grenoble Bordeaux		Orléans Grenoble Clermont Bordeaux	Clermont		

Tableau n°48 : Actions et thèmes des agences d'urbanisme

Globalement les productions possédant un titre affiché développement durable sont moindres. Ce constat ne signifie pas que les structures négligent ce concept. Mais cela correspond en partie à une politique affichée par ces organismes et partagés par la FNAU. Comme nous l'observerons par la suite, au travers des discours, l'idée est d'intégrer cette notion dans tous les actes des agences, sans nécessairement utiliser ce concept « flou ». Cela se traduit notamment au sein des documents de planification (PLU/SCoT/PDU/etc.). De même que les thèmes prédominants concernent les déplacements, la qualité de vie, la gestion de l'eau, le partenariat. L'agence de Lille est celle qui traite le plus de thème en lien avec le développement durable. Mais comme nous avons pu le constater précédemment et confirmé par certains de nos interlocuteurs, le travail de l'agence a fortement influencée la loi SRU.

De plus, sur les dix-huit thèmes recensés, entre huit et douze sont traités par les agences d'urbanisme. Cela se traduit à travers des actions dont les plus répandues sont le PDU et le SD. Pour les productions, l'apparition du concept de développement durable est établie. Mais il revêt un caractère peu marqué dans la production de documents spécifiques, correspondant davantage à une politique souhaitée d'intégrer ces préoccupations à toute démarche. Les agences d'urbanisme jouent plus un rôle pédagogique face à ce concept, souhaitant éviter un mouvement de mode, une banalisation de ce concept, en favorisant plutôt l'intégration de cette notion sur des thèmes précis et sur le long terme.

#### I-2-2-b. Exemples de productions spécifiques liées au développement durable

Ce chapitre présente quatre productions, établi en partie ou en totalité par des agences d'urbanisme. Elles sont présentées pour illustrer la contribution actuelle des agences d'urbanisme à la définition du développement durable.

Parmi ces quatre documents, le dernier, la charte d'écologie du Grand Lyon, est un cas particulier. Elle illustre ce qu'une agglomération est en mesure de réaliser en matière de politique de développement durable<sup>311</sup>. Dès 1992, le Grand Lyon s'est lancé dans la planification et la mise en œuvre d'une politique environnementale, se traduisant par deux chartes d'écologie urbaine (1992-1995, puis 1997-2001) avec la mise en place d'un observatoire de l'environnement du Grand Lyon pour suivre et évaluer ces politiques au cours du temps.

La charte d'écologie urbaine vise à assurer la cohérence des actions entreprises au service de l'environnement, et à optimiser la nécessaire transversalité entre les acteurs intervenants dans leur mise en œuvre.

La charte de 1997-2001 planifie 103 actions, déclinées en 183 opérations et réparties dans les thèmes suivants : Territoires urbains, Territoires périurbains, Eau, Déchets, Air, Bruit, Energie, Risques, Observation, Information.

Ce document propose une brève analyse pour chacun des dix thèmes, puis le détail des réalisations pour les 103 fiches de la charte, précisant leur état d'avancement individuel, le budget prévisionnel voté le 13 mai 1996 et le budget engagé par le Grand Lyon au cours des quatre années de mise en œuvre.

Quant au document portant sur un aménagement HQE de quartier et établi par l'agence de l'agglomération de Lille, il pourrait servir de référence et être appliqué à l'échelle d'une agglomération. Les principes HQE pourraient également conduire à la mise en place d'une nouvelle génération d'outils de planification. Ce document qui s'adresse aux élus et aux techniciens présentant les principes que doivent prendre en compte un maître d'ouvrage lorsqu'il se lance dans l'aménagement d'un quartier HQE. Ce document fut réalisé à partir de l'expérience acquise par l'agence, suite au projet expérimental d'aménagement de « Saint Hélène – Berkem », lancé dans le cadre de la politique « ville renouvelée » de Lille métropole communauté urbaine. Rappelons qu'en France, la démarche HQE est apparue officiellement en 1993 au moment du lancement, par le Plan Urbanisme Construction Architecture du Ministère de l'équipement, des 13 opérations d'habitat collectif, baptisées réalisations expérimentales HQE (REX HQE).

HQE n'est pas une norme. Son objectif est d'établir des relations harmonieuses entre le bâtiment et son environnement, d'accroître le confort des utilisateurs, de réduire les risques de

---

<sup>311</sup> Confère annexe P

santé, de minimiser les consommations d'énergie. Elle constitue une nouvelle approche pour concevoir, construire et gérer le bâti. En France, cette méthode porte uniquement sur les bâtiments.

L'objectif visé par le projet était de traiter les quartiers les plus dégradés de l'agglomération sur le plan économique, social et environnemental. Pour celui de Saint Hélène, plusieurs étapes sont mises en place. Dans un premier temps, il fut réalisé un état des lieux par l'agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, portant sur l'environnement, l'habitat, l'économie, les déplacements, la forme urbaine. Puis une étude de simulation, complétée par une analyse environnementale, a permis de préconiser des recommandations d'aménagement dans les domaines du bruit, des déchets, de l'eau, de l'énergie, des déplacements, des espaces verts et du climat. Ensuite, il fut entrepris une étude pré opérationnelle « d'aide à la faisabilité urbaine et financière » dans les quartiers Saint Hélène et en parallèle une étude de « repérage énergétique et de valorisation des eaux de pluies »<sup>312</sup>.

Le document « Rive Loire » produit par l'agence d'urbanisme de Nantes, relève plus d'un diagnostic du paysage économique, environnemental et social des rives de Loire, que de méthodes ou d'outils permettant une application du développement durable. Cette production fait état des qualités paysagères au sens large des rives de Loire, et relève les dysfonctionnements à proscrire et les opérations déjà réalisées. Les éléments prépondérants au développement durable sont rassemblés, mais l'échelle d'intervention se limite aux rives de Loire. La notion de développement durable est intégrée par le thème de l'environnement. Ce document est une synthèse des Atlas Rives de Loire, réalisés en 1997. La reconquête de la Loire est un enjeu central, cette étude propose divers thèmes et problématiques qui devront prendre en compte les processus de recomposition et de valorisation des territoires Nantais.

L'objectif de l'action est énoncé comme suit, « Développer durablement, embellir, entretenir, sauvegarder, protéger »

Il traite de sept thèmes principaux : un environnement de qualité, des friches industrielles à réhabiliter, des espaces agricoles à sauvegarder, la qualité de l'eau, etc<sup>313</sup>.

Le projet d'agence, de l'agence d'urbanisme de la région grenobloise, prend en considération et intègre les principes du développement durable. Ce concept est défini et appliqué à l'ensemble des enjeux futurs de la région grenobloise. L'agence d'urbanisme oriente ses divers objectifs en fonction des préoccupations économiques, urbaines, territoriales et sociales. L'agence, par ce projet, fait des propositions sur ses missions et ses méthodes de travail. Elle propose de participer à la mise en place d'outils tels que la communauté de transport, l'outil foncier, le forum économique, la conférence habitat.

### **I-2-3- . Les métiers**

L'analyse de l'évolution des métiers fut entreprise dans la deuxième partie de ce travail. Cette approche s'appuiera pour l'essentiel sur les métiers des agences d'urbanisme, et comment ils tentent de s'adapter aux nouveaux besoins liés au concept de développement durable.

---

<sup>312</sup> Confère annexe N.

<sup>313</sup> Confère annexe O.

### I-2-3-a- Emergence et construction des métiers

D'un point de vue historique, les métiers des agences d'urbanisme peuvent se structurer autour de trois grandes périodes, comme nous avons pu l'observer précédemment

La première correspondrait à celle de leur création, c'est-à-dire dans les années 1967, avec la Loi d'Orientation Foncière qui les initie. A l'origine, l'objectif premier de ces structures était de créer une équipe pluridisciplinaire, constituée d'une forte majorité d'architectes, afin d'élaborer les documents de planification. Au moment de leur création, les agences d'urbanisme étaient avant tout le siège des études urbaines, ayant pour but de préparer les décisions des autorités compétentes en matière d'urbanisme. Leur mission résidait alors dans l'élaboration et le suivi de documents de planification et dans la préparation des décisions en matière d'urbanisme, que se soient pour les plans d'occupation des sols, l'étude de la circulation et des transports urbains, les problèmes d'environnement, de pollution, etc.<sup>314</sup>. Cette démarche va s'inscrire dans une volonté de rapprocher la ville-centre et les communes périphériques avec un objectif affiché, la préparation conjointe des documents d'urbanisme des agglomérations, tels que les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme et les Plans d'Occupation des Sols.

Au cours de cette période, nous pouvons présenter le métier d'agence autour de la réalisation des documents de planification avec une définition des fonctions relativement claire et précise.

La deuxième période se situe dans les années quatre-vingt à quatre-vingt-dix. Certaines agences d'urbanisme vont être soumises à de profonds bouleversements, avec parfois la remise en cause de leur existence, les métiers des agences vont subir une véritable mutation, notamment au niveau de leurs compétences. Cette situation résulte de deux facteurs : Un premier facteur tient au changement de position de l'Etat à l'égard de ces structures sur la nature du service rendu, entraînant une diminution de son apport financier. Avant la décentralisation, les subventions se décomposaient de la façon suivante, 50% de l'Etat et 50% des collectivités territoriales, pendant cette période, la participation de l'Etat se réduit à 15% et celle des collectivités territoriales est alors de 85%. Un second facteur est la conséquence d'une trop grande spécialisation dans l'élaboration des plans d'occupation des sols. Certaines agences d'urbanisme ont néanmoins développé des activités en parallèle et paraissent mieux anticiper les nouvelles orientations. Ces orientations sont liées à la crise que traversent les villes et qui débouche sur le renforcement de la politique de la ville et des programmes D.S.Q. Sous l'impulsion des élus, les agences d'urbanisme vont être partenaire de ces actions.

Ces éléments conduisent à considérer dans une troisième période deux évolutions : La première se situe dans les années quatre vingt dix. Le développement des services techniques municipaux s'accompagne d'une élévation du niveau de compétence des fonctionnaires territoriaux. Le travail réalisé par les agences correspond plus à un rôle de consultation, de conseil et de coordination. Il est dorénavant assuré en partie par des fonctionnaires territoriaux qui disposent d'un haut niveau de compétence. La seconde évolution est liée à l'émergence du projet urbain. Ce nouveau concept prend toute sa place avec l'application de la loi Voynet (Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) du 25 juillet 1999). Il constitue alors la référence des politiques urbaines locales et les agences d'urbanisme en sont les principaux agents de conception.

---

<sup>314</sup> Ministère de l'équipement et du logement, AF/UR2, IV : rôle des agences, page 3, sans date.

Pendant cette période, le système associatif perdure. Il permet d'assurer, à un moment donné, le partage d'action et de ne pas dépendre d'un seul partenaire en étant au service des différentes collectivités que sont, l'Etat, le département, les collectivités territoriales, les communautés de communes, EPCI, des communautés urbaines ou d'agglomération, ainsi que des SIVOM ou SIVU. Ce statut associatif de droit privé au service de l'intérêt public a favorisé le maintien et le développement d'équipes pluridisciplinaires, comme le texte initial le prévoyait. Il permet également de conserver la pérennité de la connaissance et de l'action sur un territoire. A la différence d'un bureau d'études, l'agence d'urbanisme est en situation d'accumuler les données produites et d'offrir une continuité (une mémoire) sur le plan de l'observation.

Le métier d'agence d'urbanisme, au cours de cette période, va se complexifier. Les compétences sollicitées vont être plus nombreuses et engendrer une refonte des questions sur les obligations et les missions de leurs travaux au sein des agences.

Aujourd'hui, les agences d'urbanisme connaissent une nouvelle phase de transition. Elle est liée à l'évolution du paysage des collectivités territoriales et de leur périmètre, avec la transformation d'un certain nombre d'établissements au profit des communautés de communes, des communautés urbaines et des communautés d'agglomération. Le rôle des agences se modifie. Cette évolution est portée par la loi Chevènement et un nouvel article du code de l'urbanisme L.121-3, qui précise que les agences d'urbanisme doivent assurer l'harmonisation des politiques publiques, sur la durée et pas seulement sur un coût ou sur une action. Il redonne un cadre juridique aux agences d'urbanisme en leur confiant une mission d'intérêt général et d'intérêt public. Alors que la loi Voynet est venue compléter cette première orientation, la loi Gayssot l'a confirmée en confiant aux agences un ensemble de missions. Elles précisent également que les associations - associations de personnes publiques loi de 1901 - peuvent devenir des GIP (Groupe d'Intérêt Public).

Le métier des agences s'oriente vers la prospective, avec le développement de la démocratie participative et la gouvernance. Les mutations économiques, l'évolution rapide des modes de vie, l'augmentation générale de la mobilité et l'élargissement du territoire urbain font que les priorités se sont déplacées vers le développement économique, le renouvellement urbain et le développement durable. Cette évolution s'accompagne de l'établissement de chartes, entre agences, avec la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme ; entre la FNAU, les agences et les services de l'état. Celles-ci sont établies dans le but de définir l'existence même de ces structures, mais également les relations avec des services de l'état, mais surtout de définir les nouvelles orientations des agences.

Tout cela dévoile un changement d'échelle d'intervention des agences d'urbanisme, et aussi la naissance d'une mise en réseau et ce à différentes échelles.

### *1-2-3-b. Déplacements et enjeux*

Cette partie est composée de quatre points. Après avoir rappelé le modèle fondateur définissant les agences, les déplacements et enjeux de ces métiers d'agences, seront présentés selon les trois périodes successives qui caractérisent leur histoire.

#### *I-2-3-b-1-. Un modèle fondateur*

La fonction première des agences d'urbanisme est de constituer un lieu de débat et de rencontre entre différentes collectivités territoriales. Ce sont des entreprises intellectuelles, composées d'une équipe pluridisciplinaire, travaillant à la pérennité de la connaissance et de l'action sur un espace d'action. Cette caractéristique originelle conduit à mettre l'accent sur l'importance des ressources professionnelles, c'est-à-dire les compétences des agents.

Le personnel de l'agence peut être subdivisé en deux groupes : d'un côté le personnel d'études, de l'autre le personnel d'exécution et de gestion. Le statut du personnel, à l'exception de certains fonctionnaires détachés, relève d'un statut de droit privé. Pendant longtemps, le statut du personnel des agences d'urbanisme était calqué sur celui de la fonction publique territoriale.

#### *I-2-3-b-2-. A l'origine, des agences de planification*

Comme nous l'avons précisé, les agences d'urbanisme avaient pour rôle premier d'élaborer les documents de planification. Le métier d'urbaniste s'apprend en grande partie en travaillant. C'est un métier émergent qui correspond à des embauches d'architectes et de personnes venues des GEP (Groupe d'Etudes et de Programmation).

#### *I-2-3-b-3-. Des agences de développement économique*

La période 1980-1990 voit le développement des préoccupations économiques. Il remet en cause la compétence d'urbanisme et conduit à une refonte des missions et des obligations des agences d'urbanisme. Désormais, elles sont tournées vers le développement économique.

Il s'agit de la deuxième génération d'agences d'urbanisme qui collabore avec des organismes divers comme les services de développement. L'intercommunalité devient le support de la création de ces structures. C'est également la mise en place d'une nouvelle typologie organisationnelle basée sur la notion d'équipe de projet.

Dès lors, la définition du métier d'urbaniste se complexifie. De façon générale, ces organismes se dotent toujours d'architectes urbanistes et d'un personnel disposant d'une spécialité urbanistique.

#### *I-2-3-b-4-. Aujourd'hui, des agences, managers de réseaux*

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<sup>315</sup>.

Ces nouvelles mutations impliquent de nouvelles orientations pour les métiers d'agences qui doivent désormais être tourné, en premier vers le développement durable, puis en second, vers la prospective.

L'orientation imprimée par le développement durable n'implique pas de modification fondamentale, mais apporte trois nouvelles implications sur les métiers. L'observation a des conséquences sur l'intervention, les méthodes de planification et les agences sont multi

---

<sup>315</sup> Moniteur des travaux publics – 18 janvier 2002 – n°5095 – « Les nouveaux métiers de l'aménagement ».

partenariales<sup>316</sup>. Les agences d'urbanisme ont donc pour rôle de produire une culture du développement durable, qu'elles revendiquent par ailleurs.

Les évolutions législatives et l'intégration du concept de développement durable va induire l'apparition de nouveaux métiers. Par exemple à Tours, un chef de projet SCoT<sup>317</sup> a été recruté. Sa mission au sein de l'agence peut être définie comme étant assez large. Il doit mettre en cohérence les différentes disciplines, en faisant travailler l'ensemble du personnel sur un même projet. Ce poste suppose des capacités de synthèse, une capacité à rechercher de nouveaux partenaires, etc. Ce métier inclut la fonction d'information et de formation, sur les dispositions de la loi SRU notamment, et son rôle est de garantir la production et sa qualité.

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

Aujourd'hui, les métiers au sein des agences d'urbanisme sont tournés également vers la prospective et la stratégie urbaine. Leur rôle se situe toujours en amont de la définition des politiques urbaines, et ont pour mission, d'imaginer et de projeter la ville du futur, avec le principe du développement durable. Nous pouvons donc constater que les préoccupations sont aujourd'hui fondées sur le long terme et non plus sur le court ou moyen terme.

Les agences d'urbanisme vont être amenées à recruter un personnel qui peut avoir une vision plus large des territoires. Le personnel devra disposer d'un esprit de synthèse pour prendre en considération la demande et les besoins, d'une capacité à maîtriser - du moins être sensible à - toutes les disciplines, et d'avoir des qualités de management.

Ces deux nouvelles composantes que sont le développement durable et la prospective peuvent engendrer de nouvelles approches sur le mode de recrutement et avoir un effet sur les compétences et les qualités professionnelles de l'agent à recruter. En fait, nous constatons un report de la complexité sur les agents eux-mêmes. Ce sont les individus qui sont porteurs de cette complexité et non plus l'organisation.

Nous sommes bien dans une troisième génération d'agences impliquant une mise en réseau des différentes compétences. Les métiers d'agences sont donc de nouveau en train d'évoluer vers une définition plus large.

Ces mutations définissent de nouvelles compétences, de nouvelles attentes comme la capacité à s'inscrire dans un réseau, les capacités de managements de chef de projet, des compétences de type relationnelle, le travail en équipe de projet, un mode de coopération, une implication dans le réseau, la mise en réseau inter-région, national transfrontalière ou

---

<sup>316</sup> Propos extrait de l'entretien avec monsieur Lesort – directeur de l'agence d'urbanisme d'Angers – en date du 24/04/2002.

<sup>317</sup> Entretien avec monsieur Caudron – chargé d'études principal à l'agence d'urbanisme de Tours – en date du 07/10/2002.



international. En fait, la volonté semble être de replacer l'intérêt général dans la réalisation d'un projet, tant du point de vue organisationnel que des relations.

En conclusion, nous avons pu observer un déplacement du métier d'agence. Ils sont passés d'un métier de planificateur, puis plus sensible à l'économie, celle qui s'annonce semble correspondre à des compétences de manager de réseaux. Le déplacement de ces métiers est étroitement lié à l'histoire de ces structures, à l'évolution de la société, aux évolutions législatives.

Nous pouvons affirmer qu'aujourd'hui, il y a une nouvelle professionnalisation des métiers d'agence. Cette professionnalisation n'engendre pas nécessairement de nouveaux métiers, mais implique de nouvelles compétences. Elle sollicite avant tous des missions relationnelles, notamment auprès des détenteurs des pouvoirs locaux.

#### **I-2-4- Analyse discursive**

Pour finir cette approche des agences d'urbanisme via le concept de développement durable, nous avons entrepris une quinzaine d'entretiens auprès des directeurs d'agences observées, afin de recueillir leur vision sur cette notion.

##### **I-2-4-a- Résultats des entretiens menés avec monsieur Lusson et monsieur Brégnac de l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise**

Selon monsieur Lusson, l'agence d'urbanisme de Lyon s'est principalement et essentiellement concentrée sur la réalisation du Plan d'Occupation des Sols communautaire, sur une durée de trois ans. Cette activité a probablement nuit à la prise en compte des nouvelles préoccupations en matière d'aménagement, et plus particulièrement celles se référant à la notion de développement durable.

L'agence d'urbanisme de Lyon aurait du entreprendre, d'après ses dires, une réflexion à l'échelle de l'aire urbaine, en favorisant la fusion des quinze intercommunalités, localisées à l'extérieur de Lyon. Malheureusement, l'agence n'a pas anticipé cette démarche de développement durable, notamment dans l'élargissement de son terrain d'observation, et son absence de prospective. D'autre part, le champ environnemental est traité par une seule personne sur une équipe constituée de quarante personnes. Cette activité reste donc marginale, isolant de ce fait la personne en charge des préoccupations environnementales. L'agence est devenue un outil plus politique que technique, avec un effet néfaste sur son développement propre. Aujourd'hui, c'est la mission prospective de la communauté urbaine de Lyon qui traite du développement durable et produit les documents s'y réfère.

Selon monsieur Brégnac, l'agence aborde la notion de développement durable au sein du Schéma Directeur (1990-2000) sur les thèmes de l'habitat, du commerce, de la qualité urbaine, etc. L'agence d'urbanisme prend en considération de façon générale tout ce qui touche à l'embellissement de la ville. Cette notion est une des problématiques de l'agence développée en son sein. Mais elle a également participé à l'établissement, en 1996 du PDU et du schéma de développement économique.

L'agence d'urbanisme n'a pas produit de documents particuliers sur le développement durable, mais elle inscrit tous ses projets d'aménagement et ses réflexions sur le concept de créer une ville durable.

L'agence a également pris en compte, dans l'élaboration du POS, de la notion de développement durable. Certaines thématiques ont été prises en considération dans la révision de ce document et ont un lien immédiat avec la promotion du développement durable dans l'agglomération lyonnaise comme par exemple : Promouvoir l'habitat, mettre en valeur l'identité paysagère, le patrimoine naturel et urbain, prévoir les espaces nécessaires pour l'urbanisme dans les années à venir, etc.

En conclusion, l'analyse des entretiens est intéressante car elle montre deux points de vue, permettant une analyse croisée.

Celui de monsieur Lusson, ancien délégué général de la FNAU, considère que l'agence d'urbanisme de Lyon n'a pas anticipé l'application et la définition de ce nouveau concept. Cette situation la desservant est la conséquence en premier lieu d'un dysfonctionnement interne (monsieur Brégnac était directeur intérimaire, en attente de la nomination d'un nouveau directeur, situation qui a perduré pendant quelques années). De plus, cette agence a été utilisée comme un outil de communication électorale, l'éloignant de sa véritable fonction et mobilisant ses actions vers une voie ne relevant pas de sa compétence. Puis, l'agence d'urbanisme a concentré son action et mobilisé son personnel sur le POS communautaire. Pendant trois ans, elle a privilégié ce type d'activité. Ce type de spécialisation a pu engendrer pour certaines agences, la remise en cause de leur existence.

A l'inverse, Monsieur Brégnac, estime que l'agence d'urbanisme a pris en considération cette notion de développement durable au sein de documents d'urbanisme comme le POS, le PDU, etc. Ce point de vue s'explique par le fait que les préoccupations environnementales ne sont pas récentes, mais permanentes dans l'organisation des sociétés urbaines. De plus aujourd'hui, l'objectif est d'opter pour une approche environnementale globale et intégrée, en agissant localement. Comme à l'agence de Tours, la durabilité est intégrée dans les documents de planification, mais n'a pas donné lieu à des études spécifiques. Pourtant elle dispose d'un observatoire de l'environnement composé d'une personne, mais ne dispose pas d'un observatoire de l'économie.

#### *I-2-4-b. Résultats de l'entretien mené avec Madame Delevallé, documentaliste de l'agence d'urbanisme de Lille*

L'agence d'urbanisme de Lille a beaucoup travaillé sur la mise en conformité de l'urbanisme au niveau environnemental. Cet objectif est apparu au moment de la réalisation d'un projet fédérateur : « les Jeux Olympiques ». L'élément déclencheur de la prise en compte du développement durable est donc la préparation de ce projet des Jeux Olympiques, avec comme priorité le maintien et la création d'emplois, la participation citoyenne, l'économie, les transports. A ce projet a été associé les entreprises, les associations sportives, culturelles environnementales comme la maison de la nature et de l'environnement. Le schéma directeur est actuellement en révision et il intègre le concept de développement durable. L'agence d'urbanisme a recruté un écologue qui s'occupe de la haute qualité environnementale.

Selon Monsieur Bonacorsi (ancien de l'agence d'urbanisme de Lille), la loi SRU est née des travaux réalisés lors de la candidature de Lille aux jeux olympiques de 2004 et, notamment, sur les thèmes de la démocratie participative et de la citoyenneté. Il est vrai que selon Madame Delevallé, nous retrouvons les grands principes de la loi SRU, avec la prise en compte dans un projet commun des notions de transports, d'économie, d'emploi, d'environnement, social, de diversité, de densité...

En conclusion, l'agence d'urbanisme de Lille est probablement l'agence la plus avancée dans l'intégration du développement durable. Ce phénomène est la conséquence d'un projet fédérateur : la candidature de Lille aux « Jeux Olympiques ». D'ailleurs, beaucoup de notions de la loi SRU semblent s'inspirer des initiatives de Lille.

L'agence intègre depuis plusieurs années les principes de la durabilité, les productions confortent cette implication. L'agence poursuit ses efforts, elle produit un document « Haute Qualité Environnementale » intégrant la notion de développement durable. Elle initialise un travail sur la mise en œuvre de l'agenda 21.

#### I-2-4-c- L'agence d'urbanisme de la région Grenobloise

L'entretien avec la directrice de l'agence d'urbanisme de la région grenobloise, Madame Boyet, n'a pu être réalisé car celle-ci venait de quitter son poste. Mais, nous avons pu rencontrer la responsable animation communication. Qui a eu l'obligeance de nous recevoir et de nous fournir divers documents nécessaires à notre étude.

En conclusion, dans son projet d'agence, elle prend en considération et oriente ses objectifs dans une perspective de durabilité. La liste fournie des observatoires est indicative car nous n'avons pu obtenir de façon certaine la dénomination exacte de ces observatoires et la liste complète de ceux-ci. Mais, nous pouvons tout de même remarquer que les thèmes étudiés par ces observatoires touchent les principaux domaines à prendre en compte lors de la réalisation d'un aménagement durable.

Cette agence intègre les principes du développement durable dans ses travaux et dans tous ses documents de planification. L'agence a également produit des documents spécifiques sur le thème du développement durable. Qui sont : « une note de l'agence d'urbanisme de la région Grenobloise » et une plaquette intitulée « l'agence d'urbanisme de la région grenobloise au service du développement durable du territoire ». L'agence travaille sur ce thème à différentes échelles, mais celle-ci rencontre des difficultés pour travailler sur la ville même de Grenoble.

#### I-2-4-d- Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Bonacorsi, directeur de l'agence d'urbanisme de Tours<sup>318</sup>

L'agence d'urbanisme de Tours fait partie de celles qui n'ont pas encore formalisé la notion de développement durable dans sa globalité, au sein de leurs documents d'urbanisme. Ce type de référent, pour l'instant, est inexistant, du fait en partie de la difficulté à établir une définition générale de cette notion. Selon Monsieur Bonacorsi, la notion de développement durable ne se retrouve pas obligatoirement définie au sein de documents spécifiques. Mais nous pouvons observer certaines actions, relevant de l'esprit même de cette démarche de développement durable, au travers de différentes productions, comme par exemple « La charte et développement durable de la Loire ». Cette notion peut être abordée à l'intérieur de divers documents, comme dans les contrats de ville.

Ce type de document est généralement traité par l'ensemble des agences d'urbanisme. Mais il faut prendre en considération le fait que cette démarche relève d'une évolution en cours, plaçant dorénavant les agences d'urbanisme comme des acteurs de la politique de la ville.

---

<sup>318</sup> 15 novembre 2001.

L'agence d'urbanisme de Tours a entrepris depuis deux ans, une réflexion dans le cadre « d'une charte et développement durable de la Loire ». Cette étude a pour volonté de prendre en considération les grands principes de la notion du développement durable que sont : l'économie, le paysage, le patrimoine, le social, les risques naturels. De plus, cette volonté est portée par les élus locaux et les pouvoirs publics qui souhaitent une réflexion stratégique aboutissant à un développement maîtrisé.

Mais face à cette notion de développement durable, nous pouvons prétendre qu'il existe une disparité entre les agences d'urbanisme, l'action se positionne à deux vitesses. Certaines ont pris position dès les années quatre-vingt dix, alors que d'autres sont encore aux prémises de cette intégration.

En conclusion, selon Monsieur Bonacorsi, la notion de développement durable peut déjà être engagée dans des documents d'urbanisme existants et traité par l'ensemble des agences d'urbanisme. L'agence d'urbanisme de Tours aborde seulement la notion de développement durable, à l'échelle de la Loire. Comme le précisait Monsieur Bonacorsi, l'agence n'a très peu, voire quasiment pas, produit de document sur le développement durable. Mais selon ses propos, cette notion est prise en considération dans d'autres documents de planification urbaine. Actuellement, ce principe est en train d'émerger, grâce à la loi SRU, plus particulièrement à travers de la mise en place du SCoT, incitant l'agence à recruter un chef de projet SCoT.

Les observatoires constituent une véritable mémoire de l'agglomération tourangelle. Cette mémoire est d'autant plus riche que la plupart de ces observatoires existent depuis 1967. Ils constituent une source permanente, pouvant contribuer à la prise en compte du développement durable. Aujourd'hui, l'agence a entrepris une réflexion sur l'éventuelle création d'un observatoire de l'environnement. L'agence d'urbanisme devra entreprendre une réflexion plus large, et ne pas se limiter à l'échelle de la Loire. La réalisation du SCoT devrait être un tremplin pour inscrire tous les futurs projets d'aménagement dans une conception de durabilité et au changement d'échelle d'observation.

I-2-4-e. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Cuillier, directeur de l'agence d'urbanisme de Bordeaux<sup>319</sup>

L'entretien avec Monsieur Cuillier n'a pas permis de recueillir sa vision du développement durable. Mais au regard des divers documents, nous supposons que l'agence d'urbanisme intègre cette notion de durabilité au sein de ses études et de ses documents de planification. L'examen de ces documents montre que l'agence intègre les dispositions de la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain (SRU) dont l'une des préoccupations est le développement durable.

L'agence d'urbanisme de Bordeaux joue son rôle de conseil auprès des élus, elle est très active au sein de la communauté urbaine de Bordeaux. Elle travaille sur le PDU, PLH, le SCoT, PLU, et sur la politique de la ville.

En conclusion, le développement durable est globalement pris en considération par l'agence d'urbanisme, plus particulièrement au sein des documents de planification, conformément aux dispositions de la loi SRU.

---

<sup>319</sup> Entretien du 19 novembre 2001.

Nous ne pouvons préciser, dans l'état actuel de la recherche si l'agence d'urbanisme de Bordeaux a produit des documents spécifiques sur le développement durable, ni qu'elle est la position précise de l'agence face à cette notion. Mais nous pouvons affirmer que les éléments de durabilité sont pris en considération au sein du schéma directeur, des projets de transport et de l'habitat.

Ce constat peut se lire à travers des actions de l'agence d'urbanisme, comme par exemple la mise en place d'un observatoire social et urbain ou encore la prise en compte de ces préoccupations en matière de transport.

#### I-2-4-f. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Lesort, directeur de l'agence d'urbanisme d'Angers

Le maire d'Angers est sensible à toutes les questions du développement durable, du fait de sa présence au « Sommet de Rio » et de « Johannesburg ». Il a mis en place un agenda 21, afin d'introduire le développement durable dans l'action publique locale. Il a nommé une chargée de mission de l'agenda21, à plein temps, à la mairie. Celle-ci a réalisé un agenda 21 qui est un ensemble d'actions très disparates.

L'agence d'urbanisme a pour rôle de donner une cohérence à cette démarche, dans le projet d'agglomération et une compatibilité avec tous les documents d'urbanisme en vigueur.

Selon Monsieur Lesort, la loi SRU et la notion de développement durable obligent à avoir une vision globale de la ville, incitant à un changement d'échelle d'observation.

En fait, selon Monsieur Lesort, la notion de développement durable est implicite. C'est-à-dire qu'elle doit et elle est prise en compte au sein de toutes les démarches d'aménagement du territoire.

L'agence rencontre quelques difficultés à intégrer cette notion sur tous les champs d'actions de l'urbanisme (déplacement, habitat, etc.) notamment auprès de la municipalité. Ce problème semble résulter d'un problème de communication entre l'agence d'urbanisme et la ville d'Angers. Et c'est, selon lui, le rôle de l'agence d'urbanisme d'appliquer cette notion sur l'ensemble des opérations. D'après Monsieur Lesort, la culture du développement durable n'est pas assimilée à Angers. Ors ce propos est à nuancer car dans les faits nous constaterons que la ville prend en considération ces préoccupations (elle a accueilli le colloque « Rio+10 méthodes et outils pour les Agendas 21 » 13 et 14 novembre 2002 à Angers) et à mis en place un Agenda 21.

Monsieur Lesort précise que, « *la méthode du développement durable consiste à prendre les principes du développement durable et de chercher par rapport à chaque opérations, quelles applications concrètes peuvent être élaborées*<sup>320</sup>. Cela signifie un travail sur le programme de l'opération, en intégrant les questions de mixité sociale, de développement urbain, etc.». Selon lui, le développement durable ne fait que rendre légitime les principes d'une bonne planification.

Concrètement, l'agence ne produit pas de documents types sur le développement durable, mais elle rédige des définitions qui sont intégrées à des objectifs. Cela se traduit par la réalisation de notes, expliquant comment appliquer le développement durable sur tel ou tel élément de l'opération. Nous n'avons pu obtenir ces documents.

---

<sup>320</sup> Entretien Monsieur Lesort - directeur de l'agence d'urbanisme d'Angers - le 24 avril 2002.

En conclusion, l'agence d'urbanisme d'Angers traite du développement durable à travers divers documents de planification. Son intervention au sein de l'agenda 21 correspond uniquement à un rôle de coordination et de mise en cohérence avec les documents d'urbanisme en vigueur. De plus, les nouvelles lois favorisent l'observation à une échelle plus pertinente, facilitant l'intégration de la notion de durabilité. L'agence d'urbanisme ne crée pas de document spécifique pour le développement durable, comme à Lille. Mais elle essaye d'intégrer cette notion à l'ensemble des projets de la ville. L'agence élabore des notes de synthèse expliquant comment assimiler cette notion aux opérations. Les relations entre la ville et l'agence d'urbanisme semblent délicates et l'agence souligne que le PDU actuel d'Angers n'a rien de durable.

La ville d'Angers s'intéresse et participe activement à la définition et l'application de la notion de développement durable. D'ailleurs, la ville d'Angers a organisé un colloque de trois jours sur les méthodes et les outils de l'agenda 21. Lors de ces rencontres, il fut présenté diverses expériences menées en France et en Europe. Pour l'instant, l'agence d'urbanisme d'Angers intègre cette notion uniquement dans le projet d'agglomération et n'a qu'un rôle de mise en cohérence. Dans le cadre de la restructuration de l'agence d'urbanisme, monsieur Lesort a mis en sommeil la plupart de ces observatoires. Actuellement une réflexion est en cours afin de déterminer quels observatoires méritent d'être conservés ou non.

I-2-4-g. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Givord<sup>321</sup>, directeur de l'agence d'urbanisme de Rennes

La loi SRU prévoit la révision des documents d'urbanisme tous les dix ans. L'agence d'urbanisme de Rennes a réalisé depuis sa création trois schémas directeurs. Le premier est un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, réalisé en 1973-1974, puis modifié en 1994, et révisé sous forme de schéma directeur en 1998. Aujourd'hui, l'agence est en train de mettre en place un Schéma de Cohérence Territoriale. Elle est donc conforme aux principes et aux exigences de la loi de Solidarité et de Renouveau Urbain (Il est intéressant de rappeler que l'AUDIAR a été créée pour réaliser les documents de planification, de type Schéma Directeur).

Selon Monsieur Givord, la notion de développement durable engendre un paramètre important et non négligeable qui est la notion de « coût ». Ce composant peut prendre des proportions importantes lorsqu'on aborde la notion de transport par exemple.

L'agence d'urbanisme de Rennes travaille actuellement sur la façon de conserver la ceinture verte autour de l'agglomération.

Pour l'élaboration du SCoT, diverses réflexions sont envisagées, prenant en considération la notion de développement durable, comme par exemple la protection de l'eau. Cette préoccupation est déjà bien engagée, notamment sur les pesticides. L'agence est arrivée, avec la collaboration de Rennes Métropole, à réduire par deux la consommation de pesticides en cinq ans, au sein des services municipaux. En revanche, il reste à appliquer cette action au niveau de l'agriculture. Mais la démarche est concluante car la validité de cette action va permettre d'imposer cette volonté, et de justifier de sa réalisation, de son bien fondé. Une autre démarche sur laquelle l'agence œuvre depuis longtemps est la mise en place et le développement d'un code vert, c'est-à-dire d'un aménagement et d'un entretien des espaces de façon économique, consommant le moins de pesticides, tout en conservant la nature en

---

<sup>321</sup> Entretien du 6 novembre 2001.

ville. L'objectif est donc une gestion plus naturelle des espaces verts. Actuellement, une nouvelle démarche est engagée avec pour objectif de consommer moins d'espace et assurer la diversité. L'une des idées émergentes est la densification urbaine autour des haltes ferroviaires (actuellement à l'étude).

L'agence d'urbanisme face au développement durable rencontre quelques difficultés, que nous pouvons classer en trois points<sup>322</sup> : le premier est le problème de densification tout en conservant les espaces verts, du à une forte croissance de l'agglomération, c'est la 3<sup>ème</sup> de France devant Montpellier et Toulouse. Le second est d'avoir des services de transports plus performants par rapport à la voiture. L'idée préconisée est celle du train, offrant une meilleure compétitivité que la voiture et le bus notamment en périphérie. Et enfin, le troisième est de raisonner en intégrant les problèmes d'énergie, d'assainissement naturel et de prévention naturelle.

En conclusion, selon Monsieur Givord, la notion de développement durable est tout à fait « noble », mais il ne faut pas négliger celle du coût qu'engendre ce type d'action. Cette réflexion a seulement été abordée par monsieur Givord. Aucun autre directeur n'a retenu ce type de contraintes.

L'agence d'urbanisme de Rennes a déjà lancé une véritable réflexion sur le développement durable avec des points dominants comme l'environnement mais également l'économie et les transports.

L'agence a établi une classification en trois points des problèmes rencontrés lors de la mise en place de cette notion : la densification, des transports collectifs plus performant et l'intégration des problèmes d'énergie.

Concernant les productions, l'observatoire de l'environnement traite des problèmes de l'eau et de la lutte contre les pesticides. Malgré un engagement de l'agence sur la volonté de réfléchir sur la ville durable, celle-ci n'a pas encore réalisé de documents spécifiques

#### I-2-4-h. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Vergriette, directeur de l'agence d'urbanisme de Dunkerque<sup>323</sup>

La politique de Monsieur Vergriette, au sein de son agence, est de faire abstraction du terme développement durable. Par contre, il intègre cette notion dans toutes les actions de l'agence d'urbanisme. Il souhaite définir tout ce que contient cette notion sans la citer. Pour cela, il applique ce principe dans l'organisation et l'orientation de l'agence. A cet effet, il a établi une ligne de conduite introduisant tous les thèmes du développement durable. D'ailleurs, l'équipe SCoT pourrait s'appeler développement durable. Il précise que le développement durable est une notion émergente, autour de laquelle de nombreuses réflexions sont émises, mais pas toujours partagées. Cette notion suppose l'émergence d'un nouveau modèle de développement des territoires.

En conclusion, l'agence d'urbanisme de Dunkerque ne produit pas de document spécifique sur le développement durable. Mais elle entreprend plutôt une politique d'intégration de ses notions, au sein de son projet d'agence.

---

<sup>322</sup> Selon monsieur Givord.

<sup>323</sup> Entretien du 03/12/2002 – Monsieur Vergriette – Directeur de l'agence d'urbanisme de Dunkerque.

L'ensemble de l'agence, tant du point de vue organisationnel que de son orientation et de ses productions, intègre et applique tous les thèmes du développement durable. L'observation de la revue « URBIS » de l'agence et la revue de l'observatoire de l'environnement montre que ces thèmes sont traités, sans spécifier cette notion de développement durable.

I-2-4-i. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Sol, directeur de l'agence d'urbanisme de Troyes

Les résultats obtenus ne furent pas satisfaisants (suite au premier rendez-vous, la nécessité d'un second s'est fait ressentir. Après plusieurs contacts téléphoniques avec l'agence, le président m'a précisé que personne au sein de l'agence ne pouvait me recevoir). Mais lors du premier entretien avec Monsieur Sol<sup>324</sup>, celui-ci précisait que la Loi d'Orientation Foncière de 1967, était une boîte à outil très complète et que nous n'avons pas su l'exploiter complètement. Il expliquait que dans la LOF, rien n'empêchait de faire évoluer les plans d'occupation des sols, comme la loi SRU le préconise au travers des PLU. L'agence d'urbanisme de Troyes, bien avant ces trois nouvelles lois, préconisait déjà une concertation plus large entre les services et la population.

Malheureusement, nous ne pouvons à l'heure actuelle obtenir la position de l'agence sur la notion de développement durable.

En conclusion, l'agence d'urbanisme de Troyes intègre la notion de développement durable dans ses documents de planification conformément aux prescriptions de la loi SRU. Elle n'a pas développé d'observatoire spécifique, ni produit de documents portant sur le développement durable. Mais elle intervient ponctuellement dans le montage des dossiers pour intégrer ces nouveaux principes.

I-2-4-j. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Margueritte, directeur de l'agence d'urbanisme d'Orléans<sup>325</sup>

Monsieur Margueritte précise que la définition élémentaire du développement durable, c'est la prise en compte du développement économique et social et du traitement des déséquilibres sociaux et environnementaux. L'agence met en place ces nouvelles préoccupations en redéfinissant ses missions. Elle est particulièrement sensible aux problèmes environnementaux du fait de la présence sur son territoire de l'institut français de l'environnement. Un agenda 21 est mis en œuvre, s'inscrivant sur la ville et l'agglomération. Lors du précédent mandat, l'environnement n'était pas pris en compte. Selon monsieur Margueritte, l'obligation aujourd'hui, c'est de prendre en considération le développement économique avec une qualité environnementale: « *On ne peut pas faire l'un au détriment de l'autre et sans que l'un enrichisse l'autre, c'est au cœur de toutes nos pratiques* ». D'autre part, il précise que la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain (SRU) va permettre des spécialisations au sein des équipes, obligeant par exemple des spécialistes du transport à s'intéresser à l'urbanisme, à l'économie, etc.

En conclusion, l'agence d'urbanisme travaille sur le développement économique, l'environnement et le social, mais pas spécifiquement sur le développement durable. Elle

---

<sup>324</sup> Entretien du 24 octobre 2001 - Monsieur Ph. Sol - Directeur de l'agence d'urbanisme de Troyes.

<sup>325</sup> Entretien du 08/10/2001 - Monsieur Margueritte - Directeur de l'agence d'urbanisme d'Angers.



intègre ces notions dans toutes ses pratiques, afin de donner du sens au principe de développement durable.

I-2-4-k. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Vaillant directeur de l'agence d'urbanisme d'Aix-en-Provence

La notion de développement durable est uniquement abordée, par monsieur Vaillant, au travers de la loi SRU. Il est important de préciser que le travail de l'agence d'urbanisme, est depuis quelques années essentiellement centré sur la mise en place de l'intercommunalité et de son échelle d'observation. Elle se trouve dans la même situation que les agences d'urbanisme du sud (Nîmes, Bayonne...) dont les agglomérations ne possèdent aucun document de planification.

Concernant le SCoT, l'agence d'urbanisme va amorcer le pré-diagnostic.

En conclusion, Monsieur Vaillant précise que la position dans laquelle se trouvait l'agence d'urbanisme lors de son arrivée et le contexte, l'ont conduit à concentrer les travaux de l'agence sur la mise en place de l'intercommunalité dans la région.

L'agence a produit un document portant surtout sur une présentation de la loi SRU aux conseillers municipaux. Cette structure joue son rôle d'information et de conseil auprès du politique. Il n'existe pas d'observatoire de l'environnement et sa création ne semble pas encore envisagée malgré les problèmes rencontrés au niveau de l'Etang de Berre. L'agence d'urbanisme possède pourtant un large panel d'observatoires.

I-2-4-l. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Pailloux, directeur de l'agence d'urbanisme de Nantes

Selon Monsieur Pailloux, le problème de cette notion de développement durable est la difficulté d'établir une définition générale, qui s'applique aux différents champs.

A Nantes, il existe un observatoire de l'environnement qui produit un document, constituant un point, à un moment « T », sur toutes les banques de données en relation avec le thème du développement durable (l'eau, l'air, le territoire, etc....).

L'agence a réalisé un document « territoire et développement durable environnement et cadre de vie ». Il renvoie à diverses notions du développement durable : transport, économie, aménagement du territoire...

Actuellement l'agence d'urbanisme élabore un SCoT qui va regrouper quatre structures d'agglomération, plus quatre communes indépendantes. Ce périmètre est actuellement en discussion.

Selon monsieur Pailloux, les agences d'urbanisme ne doivent pas tomber dans le piège d'une trop grande spécialisation en matière de SCoT et de PLU. Cette déduction se base sur le fait que les agences d'urbanisme, trop impliquées dans la réalisation des POS et la plaçant comme activité première, ont été plus sensible à la crise, entraînant parfois la disparition de celle-ci. Ors les agences d'urbanisme qui ont su se diversifier n'ont pas subi de grands bouleversements.

En conclusion, selon Monsieur Pailloux, l'une des difficultés se situe dans la définition même de la notion de développement durable. Ce concept représente actuellement une approche large englobant différente préoccupation.

Le document « Rive de Loire » traite des différents thèmes soulevés par le développement durable. D'autre part, l'agence d'urbanisme de Nantes élabore à travers son observatoire de l'environnement un document sur le développement durable. Mais elle ne souhaite pas trop se spécialiser dans ces nouveaux documents de planification urbaine.

I-2-4-m. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Musslin, directeur de l'agence d'urbanisme de Nîmes

Selon monsieur Musslin, la notion de développement durable n'a pas beaucoup de sens. Cette notion, au niveau professionnel fait appel à la prise en compte de plus de transports collectifs et de moins de transports individuels et doit concourir à économiser l'espace naturel. D'après lui, ces éléments sont les « basiques » de Le Corbusier, depuis 1924, « *C'est l'application de la pensée unique* ». Prenant l'exemple de la loi sur l'air, il dit que celle-ci n'a abouti qu'à un simple contrôle de l'air mais aucune mesure n'en a découlé. Il a une analyse critique de l'agenda 21, en précisant que l'on n'a pas attendu ce type de procédure pour faire du recyclage.

Il exprime une réelle préférence pour la loi SRU qui, selon lui, fixe des règles communes et plus drastiques sur le développement durable. La loi SRU a l'avantage de mettre en cohérence tous les outils de la planification urbaine comme le PLH, PLU ...

Dans l'ensemble, il précise qu'en matière d'aménagement, les règles et les procédures se sont multipliées ces dernières années. Cela a eu pour conséquence de les complexifier et d'aboutir à une non application de celles-ci. Les lois SRU et Chevènement viennent simplifier les processus, en intégrant la notion de développement durable avec des règles fixes et une cohérence dans les outils.

Il est important de préciser qu'il existe une disparité entre le Nord et le Sud. Selon Monsieur Musslin, cette situation résulte de faits historiques. Mais cela ne peut tout expliquer. L'une des véritables raisons se démontre par le fait que les agences d'urbanisme se sont, dès l'origine, installées dans les plus grandes agglomérations. Ors, les agglomérations ont eu un développement plus important dans le Nord que dans le Sud. Désormais ces régions en retards s'engagent actuellement grâce aux nouvelles lois, l'intercommunalité et intègre la notion de réalisation. Préalablement, il n'existait aucun document de planification, de type schéma directeur dans la région.

En conclusion, l'intérêt du discours de Monsieur Musslin est son regard critique sur la notion de développement durable où il précise qu'il préfère moins de dispersion et des définitions plus directives.

L'agence est en train de mettre en place les premiers documents de planification, grâce à la loi SRU. Ces documents sont en cours d'élaboration et prennent en considération le concept de développement durable avec la prise en considération des zones inondables, un travail sur la localisation des futurs sites d'implantation des constructions.

I-2-4-n- Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Schwartzmann, directeur de l'agence d'urbanisme de Clermont-Ferrand

A la suite de nombreux courriers et appels téléphoniques, Monsieur Schwartzmann, directeur de l'agence d'urbanisme n'a pas souhaité nous recevoir. Mais il a eu l'obligeance de nous transmettre quelques documents.

En conclusion, en l'état actuel de la recherche et des données récoltées, nous pouvons dire que l'agence d'urbanisme de Clermont-Ferrand est en pleine construction. Elle intègre la notion de développement durable à travers des obligations de la loi SRU. Elle met en place des outils lui permettant de bien représenter son territoire, en prenant en compte les éléments du développement durable. Nous pouvons espérer que cette première approche va permettre la mise en place d'observatoires correspondant aux nouvelles attentes.

Les entretiens conduisent à distinguer deux niveaux de prise en compte du développement durable, certaines agences d'urbanisme, comme celle de l'agglomération de Lille, font largement référence à cette notion, alors que d'autres n'en sont qu'aux prémices de son usage.

Ces niveaux de prise en compte sont couplés à deux modes d'intégration. Le premier correspond aux agences qui considèrent que le développement durable est transversal et en partie intégré dans les documents d'urbanisme classiques (POS/PLU, SD/SCoT, etc.). Ce n'est donc pas un domaine particulier et il n'y a pas lieu à produire des études particulières et documents spécifiques sur ce concept. Le second correspond aux agences qui abordent le développement durable par quelques-uns de ses domaines particuliers. Et dans l'ensemble, l'une des remarques récurrentes porte sur la difficulté à définir la notion de développement durable puisqu'elle englobe diverses préoccupations concernant de nombreux champs d'intervention.

Pour conclure sur cette partie, l'analyse des représentations discursives a permis de distinguer l'existence d'une prise en considération du développement durable à deux vitesses. Certaines agences, comme celle de Lille, ont développé et intégré depuis longtemps une démarche active en la matière, alors que d'autres n'ont qu'une implication induite par la seule application de la nouvelle législation, la loi SRU. Deux types de position émergent de ce travail : celui des agences d'urbanisme ne produisant pas de documents spécifiques sur le développement durable, considérant que cette notion est traitée dans les documents d'urbanisme classiques, celui des agences qui traitent le développement durable sur des points particuliers et enfin un discours traduisant une vision plus globale de la notion.

La difficulté à établir une définition claire de la notion est un point de vue récurrent à l'ensemble des entretiens. Cet obstacle semble prédominant et constituer un des éléments limitant l'application de la notion de développement durable par ces structures. Cette position est quelque peu surprenante si l'on considère que le développement durable renvoie à la gestion et au développement de « systèmes complexes (urbains) » avec une visée portant plus spécifiquement sur le maintien et l'amélioration des rapports de co-existence entre ces systèmes et leur environnement (dimension écologique du développement durable) et que le rôle premier d'une agence est de concevoir cette gestion globale dans un rapport économe à son environnement.

En ce qui concerne les outils de connaissance des espaces d'action, plus précisément les observatoires, peu d'agences disposent des trois observatoires représentant chacun d'eux une dimension fondamentale du développement durable, économie, social, environnement. Notre

recherche s'est cantonnée à un simple relevé de la liste des observatoires existants, au sein de ces organismes. Nous avons pu constater que les agences d'urbanisme dotées des observatoires traitant de l'économie, de l'environnement, des déplacements, du social, etc., étaient les plus avancées dans l'intégration de la notion de développement durable, notamment au sein de leurs documents d'urbanisme. L'agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre Dunkerque est un cas particulier. Cette structure a créé un observatoire unique, de façon à ne pas segmenter les études et d'avoir une application globale sur un projet. Tous les thèmes observés dans cet observatoire, que se soit l'économie, l'environnement, l'habitat, les transports, etc., sont traités dans le projet étudié et dans une approche globale.

Du point de vue des productions, le développement durable engendre peu de documents spécifiques mais, selon les entretiens avec les directeurs d'agence, celui-ci s'intègre dans les documents de planification et constitue un principe applicable à tous les projets. Pour les quelques documents traitant spécifiquement du développement durable, nous avons observé que ce principe est essentiellement abordé par le biais de l'environnement.

L'étude des productions d'agence a posé quelques difficultés. Nous n'avons pu obtenir tous les documents et nous avons travaillé sur du déclaratif, du moins pour une partie des études. D'autre part, nous nous sommes restreints à retenir des documents que nous considérons comme traitant de la notion, sans rentrer dans le contenu.

Enfin, concernant l'observation des métiers d'agence, nous avons constaté une nouvelle professionnalisation. Elle n'engendre pas de nouveaux métiers, mais des changements en termes de compétences avec un transfert de la complexité sur les agents eux-mêmes. L'organisation ne va pas se complexifier en créant de nouveaux échelons décisionnels et organisationnels. En revanche, l'effort va se reporter sur les agents, avec une demande de compétences multiples, une capacité à manager une équipe.

La longue durée constitue aujourd'hui une donnée structurelle des opérations d'aménagement. La durée, l'étendue territoriale et la diversité d'objectifs des projets font éclater les tâches de conception entre divers intervenants. Le projet cesse d'être la propriété intellectuelle d'un créateur unique, il faut en assurer la continuité et la cohérence et distribuer les rôles. Les agences d'urbanisme peuvent jouer le rôle d'interface entre les différents acteurs.

Les résultats obtenus par domaine, c'est à dire sur les représentations qu'ont les directeurs d'agence du développement durable, les observatoires et les productions peuvent être croisés entre eux. Ce croisement ne tient pas compte des métiers, car nous n'avons pu encore formaliser une typologie simple.

Ce croisement aboutit à une distribution en trois classes, « *non intégrée* », « *fragmentée* », « *Intégrée* ».

La classe 1 = Non intégré

- Pour l'indicateur « production », cette classification se rapporte à l'existence d'aucun document spécifique portant sur le développement durable.
- Pour les observatoires, nous avons retenu les agences ne disposant d'aucun des observatoires relevant des trois domaines définissant le développement durable.

- Pour les représentations discursives, nous avons retenu celles qui ne font référence qu'à la nouvelle législation et considèrent la démarche comme satisfaisante.

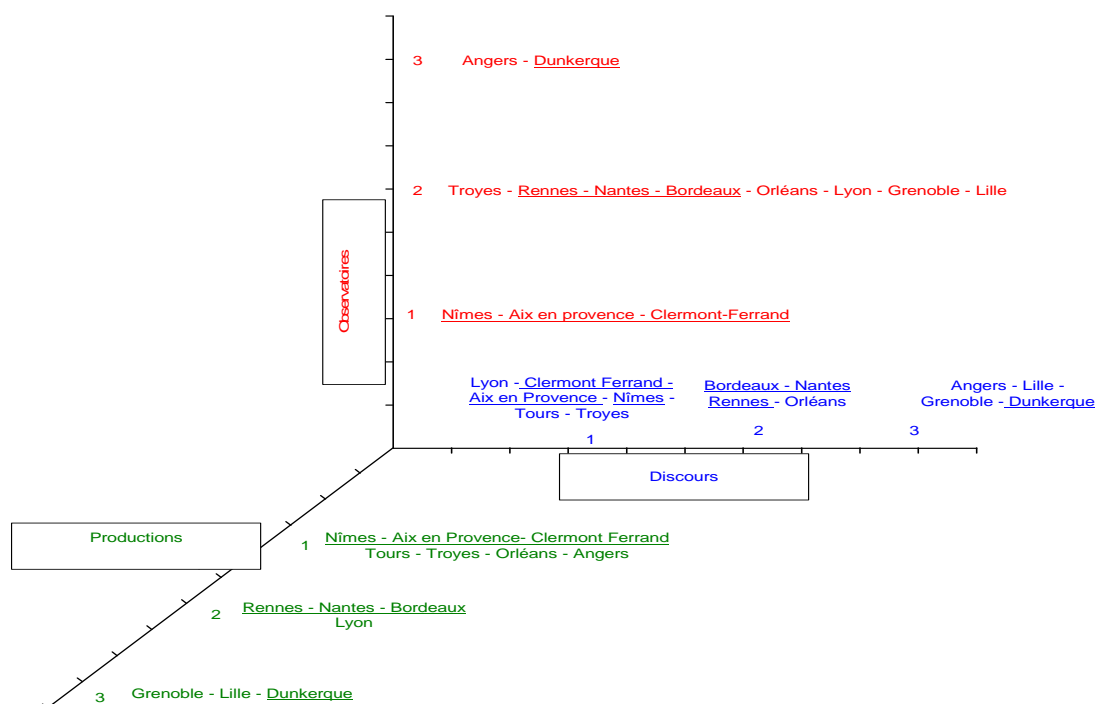
La classe 2 = fragmentée

- Pour les productions, nous avons considéré les agences qui prennent les trois éléments du développement durable dans une étude spécifique, au moins.
- Pour les observatoires, entrent dans cette catégorie, les agences disposant d'au moins deux observatoires sur trois (éco-env. ; éco – social ; env. – social)
- Pour les représentations discursives, la notion est intégrée et s'applique sur des points particuliers.

La classe 3 = Intégrée

- Pour les représentations discursives, le développement durable fonde l'activité de l'agence.
- L'agence dispose des trois observatoires : économique – social et environnement.
- Elle produit des documents spécifiques sur le développement durable.

Schéma 38 : Agences intégrées/non intégrées/fragmentées



**Productions :**

1= intégrée = 1= doc de planification  
2= fragmentée= 2= doc ponctuellement  
3= intégrée= 3= doc spécifique au développement durable

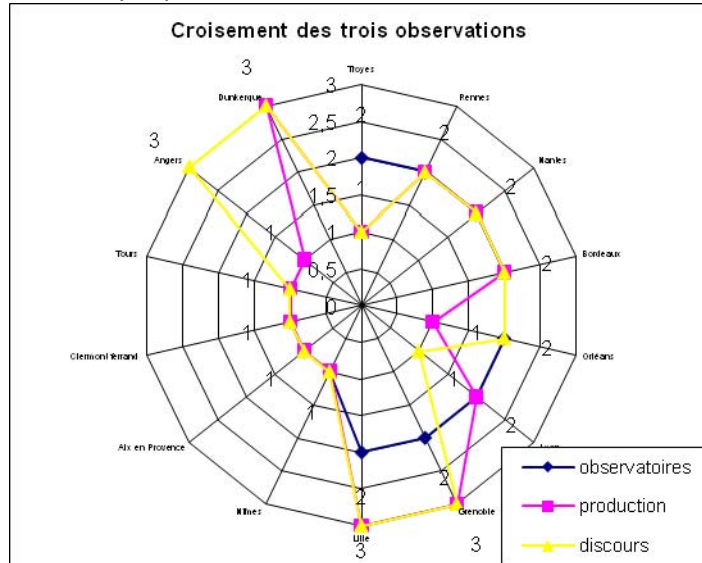
**Discours :**

1= référence à la loi SRU  
2= intervention sur des dossiers spécifiques  
3= discours global

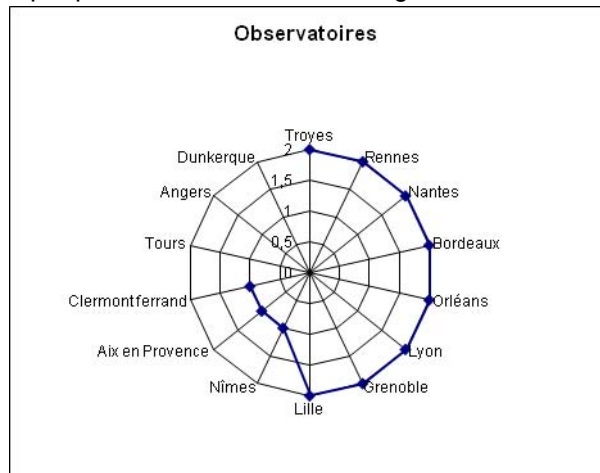
**Observatoires :**

1 = un observatoire  
2 = deux observatoires  
3 = trois observatoires  
environnement - économie - social

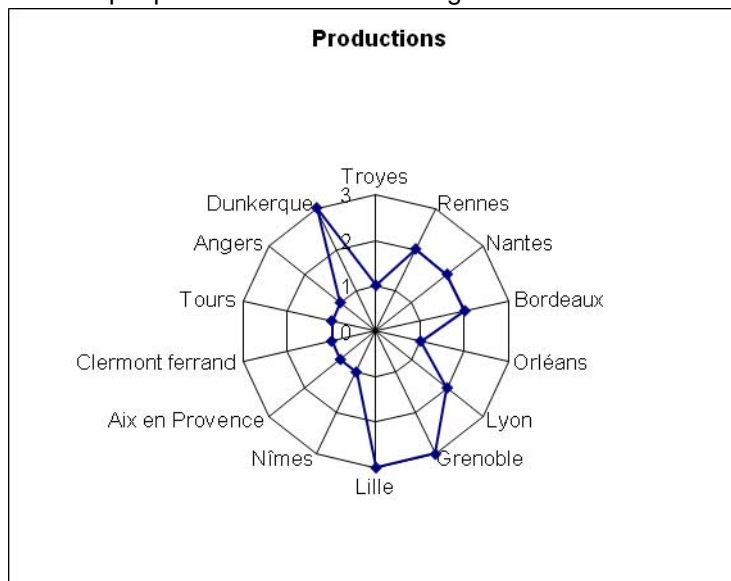
Graphique 5 : Croisement des trois observations



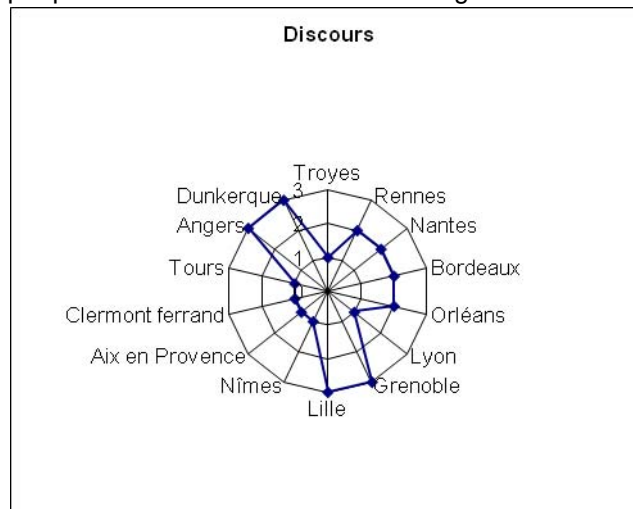
Graphique 6 : Observatoires des agences d'urbanisme



Graphique 7 : Productions des agences d'urbanisme



Graphique 8 : Discours des directeurs d'agences d'urbanisme



Cette représentation est certes simplifiée, mais elle a le mérite de rassembler les divers résultats obtenus. Notre travail de recherche s'est essentiellement basé sur la classification et la description mais moins sur l'analyse effective du contenu. Il serait intéressant de comprendre les mécanismes expliquant les différences entre ces organismes. Plusieurs hypothèses peuvent être formulées : « est ce que la relation au niveau local produit tel ou tel positionnement face au développement durable ? », « le rapport au développement durable est-il lié à la compétence du personnel ? », « est-ce aussi un problème d'organisation, de coordination de différents champs qui suppose une équipe suffisamment diversifiée ? ».

## **II – L’inscription du développement durable dans les documents d’urbanisme : le cas de l’agence d’urbanisme de l’agglomération de Tours**

La lecture du développement durable au sein des documents d’urbanisme et plus particulièrement les POS/PLU devrait permettre d’observer si le discours tenu pas les structures d’agences de produire cette notion est lisible. Seule l’Agence d’Urbanisme de l’Agglomération de Tours a été retenue pour des commodités notamment d’accessibilité.

### **II-1- Méthodologie**

Cette lecture va s’appuyer sur une grille d’analyse, qui se décline en quatre volets principaux : l’économie, l’environnement, le social et la démocratie participative. Pour chacun de ces volets furent définis des enjeux et des indicateurs. Ceux-ci furent établis à partir d’une lecture des documents législatifs, notamment de ceux définis pour l’élaboration des PADD. Ces indicateurs ont du être adapté à la réalité du terrain observé, ce qui se traduit par un retard dans la réalisation des Plans Locaux d’Urbanisme en Indre et Loire. Pour rendre homogène cette grille, nous avons dus tenir compte des dispositions pouvant relever aussi du développement durable au sein des POS.

Celle-ci s’appuie essentiellement sur les principes fondamentaux de la loi SRU et des travaux du CERTU. L’objectif de cette loi est d’offrir un cadre juridique rénové des politiques d’aménagement de l’espace, afin de définir un meilleur équilibre des agglomérations grâce à la mixité urbaine, une offre d’habitat diversifié et de qualité. Elle s’appuie sur trois principes fondamentaux : l’exigence de solidarité, le développement durable et la qualité de vie, la démocratie et la décentralisation. Le projet de loi SRU, s’appuyant sur trois principes fondamentaux, s’articule autour de trois axes majeurs : définir un meilleur équilibre des agglomérations, réussir la mixité urbaine, d’une politique de déplacement le tout au service du développement durable.

Les principes majeurs de cette loi convergent vers la volonté de mettre en cohérence les politiques d’aménagement de l’espace, en favorisant la mixité urbaine, la démocratie et une qualité de vie au travers de la ville durable. Pour mettre en œuvre cette volonté, le législateur a dus redéfinir les instruments de planification

Elle redéfinit de nouveaux outils de planification urbaine comme le PLU ou le SCoT, comme nous l’avons précisé dans le chapitre premier de cette partie. Cette grille prend en considération les enjeux du PADD qui sont tout d’abord de respecter les trois grands principes du développement durable : le premier principe est que le développement urbain ne peut plus s’envisager comme une consommation naturelle limitée dont dispose la planète. Cela est vrai de l’espace, mais cela l’est aussi de l’eau, de l’air, des paysages, du patrimoine naturel et urbain. C’est pourquoi, toutes les communes se doivent d’évoluer en respectant les trois grands principes du développement durable. D’abord, la protection de l’environnement qui permet de ménager les ressources dont nous disposons et d’assurer la pérennité du monde dans lequel nous vivons, ensuite le développement économique qui organise la production de richesses et créé les conditions de la prospérité, la cohésion sociale enfin, qui passe par la solidarité et qui permet une répartition équitable des richesses produites. Le second principe est d’avoir une politique de développement territorial global et transversale. Pour cela une réflexion doit s’engager sur les modalités d’expansion de l’urbanisation, la préservation des espaces naturels et agricoles, la qualification des espaces publics, la préservation raisonnée de



la trame bocagère, tout ce qui peut tendre à offrir aux lieux d'usage collectifs une image de qualité.

Les contraintes à l'urbanisation sont tout d'abord la desserte par les réseaux : Zones urbaines dites « U » sont supposées disposer de tous les équipements publics, Zones à urbaniser à court terme dites « AU » doivent disposer en périphérie immédiate de voies publiques, des réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement. L'assainissement des eaux usées : en particulier, aucun terrain ne pourra être maintenu ou mis en zones constructibles (zonages U ou AU à court terme) s'il est inapte à l'assainissement individuel et qu'il n'est prévu de le raccorder, à court terme, au réseau collectif. La proximité des bâtiments d'exploitation agricoles : Loi n°99-574 du 9 juillet 1999, dite loi d'orientation agricole, plus l'article L.111-3 du code rural précisent qu'aucun bâtiment ne pourra être constructible pour un tiers à moins de 100 mètres de la périphérie d'une installation agricole classée (...). Des rayons de protection autour des élevages soumis au règlement sanitaire départemental doivent également être respectés. Et enfin, La sécurité des accès : Pour être constructible, un terrain doit avoir accès à une voie publique ou privée (...).

Tableau49 : Grille d'analyse des documents de planification<sup>326</sup>

Volets	Enjeux	Thèmes	Indicateurs	Valeurs
Economie	Développement de la diversité des activités	Activités	- ZA	
			- ZI	
			- ZAC	
			- AOC	
			- Zone agricole	
			- Usage des sols	
		Tourisme	- Zone de loisirs	
			PSMV	
			- <u>Structures d'accueil</u> : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gîte</li> <li>• hôtel</li> <li>• restaurant</li> </ul>	
			- Liste des monuments classés ou inscrits - bâtiments et éléments du patrimoine non protégés	
		Transports	- Voies réservées : <ul style="list-style-type: none"> <li>• transports collectifs</li> <li>• 2 roues</li> <li>• Piétons</li> </ul>	
			- PDU	
			- Maillage de la voirie	
- Interconnexion				
Social	Intégration urbaine de la population	Mixité urbaine	- Type de quartier : <ul style="list-style-type: none"> <li>• pavillonnaire / résidentiel</li> <li>• social</li> </ul>	

<sup>326</sup> Confère annexe Q, grille d'analyse de chaque commune étudiée.

			(HLM) • résidentiel/ social	
		Sociabilité	- Présence de commerces	
			- Equipement culturel (MJC)	
			- Développement espace vert	
			- Etablissement scolaire	
		Santé publique	- Pharmacie	
			- Cabinet médical	
			- Accueil personne en difficulté (maison de retraite)	
Environnement	Gestion des ressources et des déchets	Maîtrise de la consommation de l'espace	- Réhabilitation	
			- Densification	
			- Réserves foncières	
			- Protection des espaces naturels	
		Eco efficacité	- Périmètre de captage	
			- Tri sélectif	
			- Capacité station d'épuration	
		Gestion des risques	- PPR	
Démocratie participative	Gouvernance	Cohérence politique	- Concertation	
			- Structure intercommunale	
		Participation du publique	- Développement du tissu associatif	

La pertinence de cette grille reste subjective, puisque nous nous sommes basés sur une définition générale et que, la grande difficulté aujourd'hui est de disposer d'une d'analyse pertinente de ce concept. L'objectif ici était de lire à travers les trois dimensions comment les documents d'urbanisme traitent du développement durable. L'une des difficultés fut la pertinence du terrain car peu de communes, à l'époque, étaient passées au PLU.

Les communes retenues concernent pour l'essentiel le périurbain tourangeau. Elles s'articulent autour de trois axes principaux : - le corridor fluvial avec les communes de Montlouis-sur-Loire, Vouvray, Vernou sur Brenne, la Ville-aux-Dames, Fondettes, la Riche, Saint-Genouph, Saint-Etienne-de-Chigny et Luynes – L'axe Nord Ouest les communes concernées sont Chanceaux-sur-Choisille, Parçay-Meslay et Notre-Dame-d'Oé – et enfin l'axe Sud Ouest, les communes sont Ballan-Miré, Savonnières, Arthannes, Druye et Villandry.

Cette recherche fut menée sur quatorze communes, puisque les documents d'urbanisme des communes d'Arthannes, Druye et Villandry n'ont pu être consultés.

## **II-2- Etudes des documents de planification : POS/PLU**

Cette étude va permettre de percevoir concrètement comment le développement durable s'inscrit au sein des documents d'urbanisme et, comment les agences d'urbanisme transposent ce concept de façon concrète. Nous avons étudié des communes du périurbain Tourangeau.

La récolte des informations dans les Plans d'Occupation des Sols fut essentiellement faite au sein des rapports de présentation. Pour les Plans Locaux d'Urbanisme, celle-ci s'est basée sur deux documents : le rapport de présentation et le Projet d'Aménagement de Développement Durable. Deux analyses furent alors réalisées: celle regroupant les communes dotées d'un PLU : Notre Dame d'Oé, La Riche, Vouvray, Saint Etienne de Chigny, Luynes et Montlouis, celle regroupant les communes dotées d'un POS : Chanceaux sur Choisille, Parçay-Meslay, Savonnières, Ballan-Miré, Fondettes, Saint Genouph, La Ville aux Dames et Vernou.

Nous avons appliqué notre grille d'analyse à chacune des communes retenues. Ce qui nous a permis d'obtenir le tableau général suivant :

Tableau n°50 : Récapitulatif des documents de planification par collectivité locale

type de documents	PDU	PLU	PADD	POS	Autres documents
Chanceaux sur Choisille				09-oct-96	
Parçay Meslay				07/03/2001	
Notre Dame d'Oé	25/07/2005	25/07/2005	25/07/2005		
Savonnière				29/06/2000	
Ballan Miré				13/12/1996	
la Riche		POS valant PLU modif n°1 mai 2004		19/12/2000	
Fondettes				révisé le 17/12/1999 n°3	
Saint Genouph				14/03/2002	
la Ville aux Dames				18/12/2000 en cours de révision	
Vernou				06/02/2001	
Vouvray	enquête	publique 25 juillet 2005			
Saint Etienne de Chigny		19/05/2005			
Luynes		10/05/2004			
Montlouis		en cours			ZAC

- Inscription du développement durable dans les PLU

Tableau n°51 : grille d'analyse des PLU

Volets	Thèmes	Indicateurs	Communes						
			Notre dame d'Oé	La riche	Vouvray	Saint Etienne de Chignv	Luyne s	Montlou s	
Economie	Activités	ZA	20	20	20	0	20	20	
		ZI	0	20	0	0	20	20	
		ZAC	0	20	0	0	0	20	
		AOC	0	0	20	0	0	20	
		Zone agricole	0	0	20	20	20	10	
		Usage des sols	20	20	20	20	20	20	
		Nbr exploitants	20	0	20	20	20	0	
	Tourisme	Zone de loisirs	20	0	0	0	0	0	
		PSMV							
		gîtes	0	0	10	0	20	0	
		hôtels	0	0	20	20	20	10	
		restaurants	20	0	20	20	20	10	
		monuments classés	20	20	20	20	20	10	
	Transport	Réseau cheminement	20	20	20	20	20	20	
		PDU	20	0	20	20	20	20	
		Maillage de la voirie	20	20	20	20	20	20	
		Transport collectif	20	0	0	0	0	20	
		Interconnexion	20	20	20	20	20	20	
	Social	Mixité urbaine	pavillonnaire	20	20	20	20	20	0
			social (HLM)	20	20	20	20	20	20
PLH			0	0	0	0	20	0	
mixité			20	20	20	20	0	0	
Sociabilité		Présence de commerces	10	10	20	10	10	20	
		Equipement culturel	10	20	20	10	20	20	
		Equipement Sportif	0	0	0	0	20	0	
		Développement espace vert	20	0	0	0	0	0	
		Etablissement scolaire	20	20	20	20	20	20	
Santé publique		Pharmacie	20	0	20	0	20	20	
		Cabinet médical	0	0	20	0	0	0	
		Accueil personne en difficulté	0	20	0	0	20	20	
Environnement		Maîtrise de la consommation de l'espace	Réhabilitation	20	20	20	0	20	20
	Densification		20	20	0	0	20	20	
	Réserves foncières		10	0	10	0	0	20	
	Protection des espaces naturels		10	10	20	0	20	20	
	Eco efficacité	Périmètre de captage	20	0	20	0	20	20	
		Tri sélectif	20	0	20	0	20	20	
		Capacité station d'épuration	20	0	20	0	20	20	
	Gestion des risques	PPR	20	20	20	20	20	20	
	Démocratie Participative	Cohérence politique	Concertation	20	0	0	0	0	20
Structure intercommunale			20	20	20	0	20	20	
Participation du publique		Développement du tissu associatif	0	0	20	0	0	0	

Les valeurs :

- 20 = prise en compte (A)
- 10 = mentionnée (B)
- 0 = pas du tout mentionnée (C)

Attention, ces données portent sur les informations recueillies au sein des documents d'urbanisme, cela ne signifie pas qu'une commune déconsidère ces commerces ou ne prend pas en considération l'environnement, etc. Nous avons complété cette grille seulement à partir des documents d'urbanisme sans tenir compte de l'environnement extérieur (terrain).

Tableau 52- Les moyennes des indicateurs de chaque thème

Volets	Thèmes	Indicateurs	Notre dame d'Oé	La riche	Vouvray	Saint Etienne de Chigny	Luynes	Montlouis	
Economie	Activités	ZA	20	20	20	0	20	20	
		ZI	0	20	0	0	20	20	
		ZAC	0	20	0	0	0	20	
		AOC	0	0	20	0	0	20	
		Zone agricole	0	0	20	20	20	10	
		Usage des sols	20	20	20	20	20	20	
		Nbr exploitants	20	0	20	20	20	0	
		Total sur 140	60	80	100	60	100	110	
	Tourisme	Zone de loisirs	20	0	0	0	0	0	
		PSMV							
		gîtes	0	0	10	0	20	0	
		hôtels	0	0	20	20	20	10	
		restaurants	20	0	20	20	20	10	
		monuments classés	20	20	20	20	20	10	
		Total sur 100	60	20	70	60	80	30	
	Transports	Réseau cheminement	20	20	20	20	20	20	
		PDU	20	0	20	20	20	20	
		Maillage de la voirie	20	20	20	20	20	20	
		Transports collectifs	20	0	0	0	0	20	
		Interconnexion	20	20	20	20	20	20	
		Total sur 100	100	60	80	80	80	100	
	Social	Mixité urbaine	pavillonnaire	20	20	20	20	20	0
			social (HLM)	20	20	20	20	20	20
PLH			0	0	0	0	20	0	
mixité			20	20	20	20	0	0	
Total sur 80			60	60	60	60	60	20	
Sociabilité		Présence de commerces	10	10	20	10	10	20	
		Equipement culturel	10	20	20	10	20	20	
		Equipement Sportif	0	0	0	0	20	0	
		Développement espace vert	20	0	0	0	0	0	
		Etablissement scolaire	20	20	20	20	20	20	
		Total sur 100	60	50	60	40	70	60	
		Santé publique	Pharmacie	20	0	20	0	20	20
Cabinet médical			0	0	20	0	0	0	
Accueil personne en difficulté			0	20	0	0	20	20	
Total sur 60			20	20	40	0	40	40	

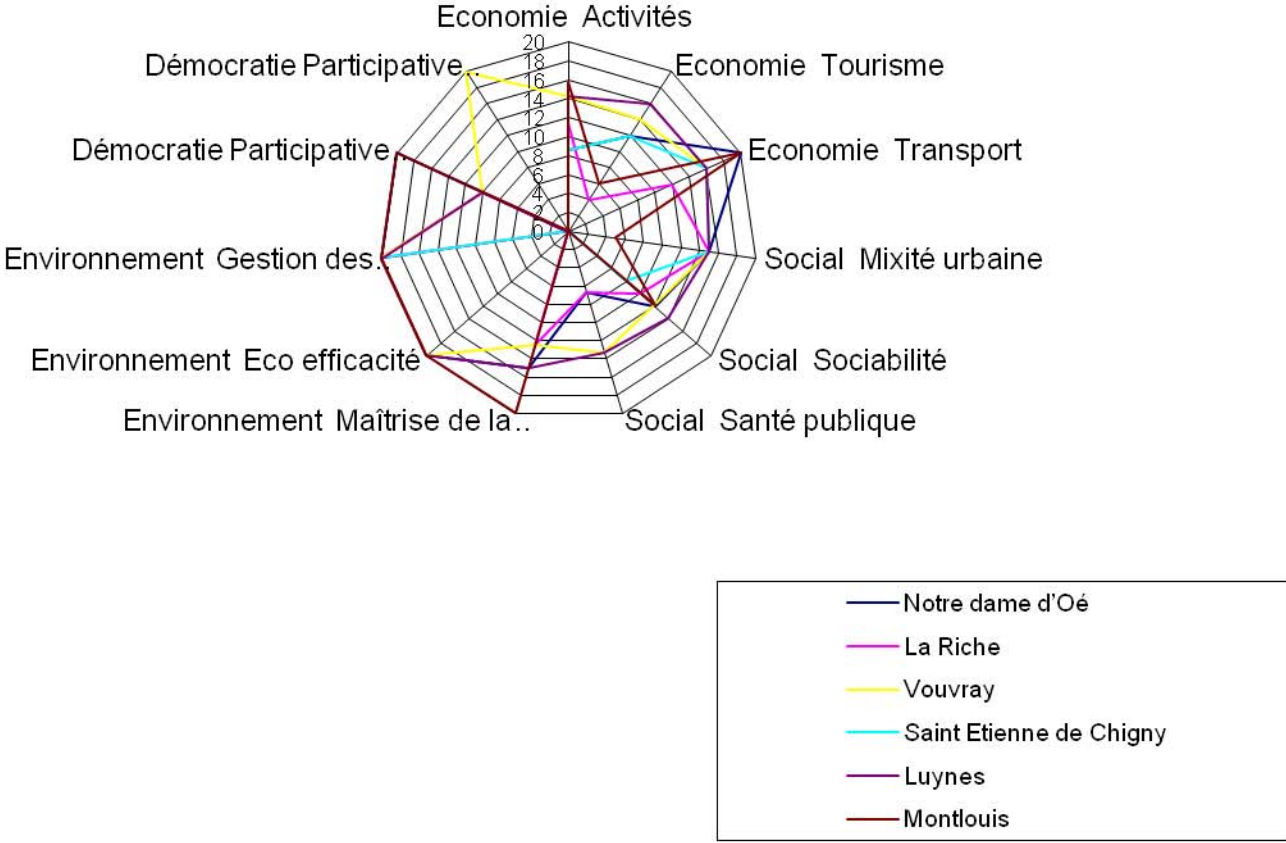


Environnement	Maîtrise de la consommation de l'espace	Réhabilitation	20	20	20	0	20	20	
		Densification	20	20	0	0	20	20	
		Réserves foncières	10	0	10	0	0	20	
		Protection des espaces naturels	10	10	20	0	20	20	
		Total sur 80	60	50	50	0	60	80	
	Eco efficacité	Périmètre de captage	20	0	20	0	20	20	
		Tri sélectif	20	0	20	0	20	20	
		Capacité station d'épuration	20	0	20	0	20	20	
		Total sur 60	60	0	60	0	60	60	
	Gestion des risques	PPR	20	20	20	20	20	20	
		Total 20	20	20	20	20	20	20	
	Démocratie Participative	Cohérence politique	Concertation	20	0	0	0	0	20
			Structure intercommunale	20	20	20	0	20	20
Total sur 40			40	20	20	0	20	40	
Participation du publique		Développement du tissu associatif	0	0	20	0	0	0	
		Total sur 20	0	0	20	0	0	0	

Tableau53 : Moyenne des indicateurs de chaque thème

Volets	Thèmes	Notre dame d'Oé	La riche	Vouvray	Saint Etienne de Chigny	Luynes	Montlouis
Economie	Activités	8,57	11,42	14,28	8,57	14,28	15,71
	Tourisme	12	4	14	12	16	6
	Transports	20	12	16	16	16	20
Social	Mixité urbaine	15	15	15	15	15	5
	Sociabilité	12	10	12	8	14	12
	Santé publique	6,66	6,66	13,33	0	13,33	13,33
Environnement	Maîtrise de la consommation de l'espace	15	12,5	12,5	0	15	20
	Eco efficacité	20	0	20	0	20	20
	Gestion des risques	20	20	20	20	20	20
Démocratie Participative	Cohérence politique	20	10	10	0	10	20
	Participation du publique	0	0	20	0	0	0

# La dimension durable des six communes disposant d'un PLU



Graphique 9 : la dimension durable des six communes disposant d'un PLU

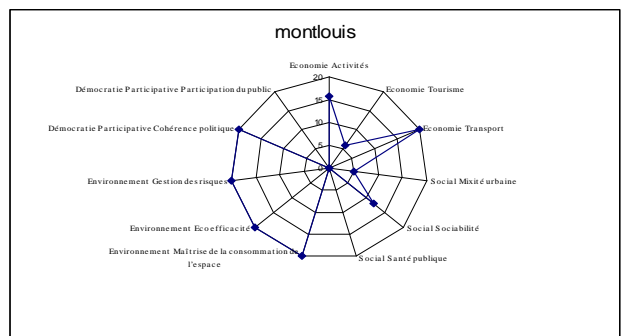
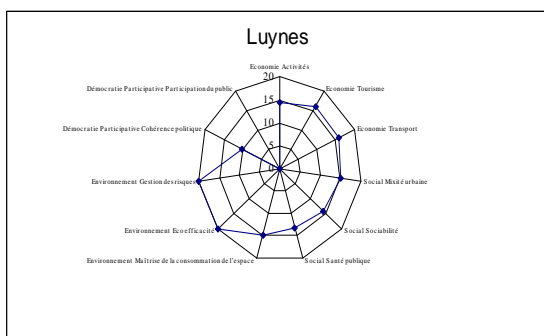
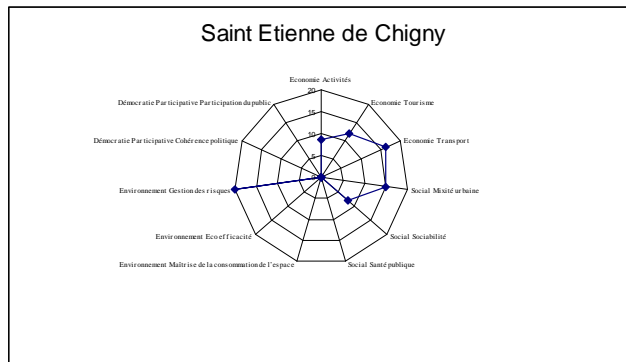
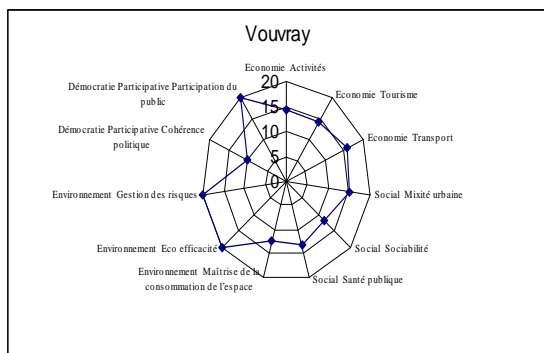
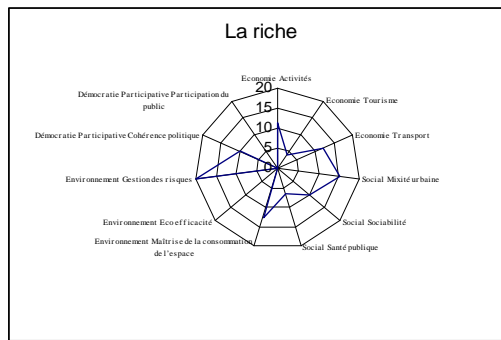
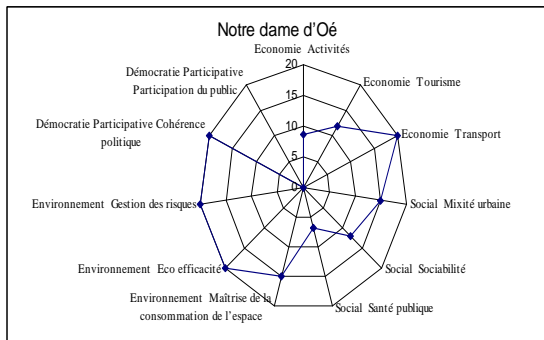


Tableau 54- Inscription du développement durable dans les POS

Volets	Thèmes	Indicateurs	Chanceaux Sur Choissille	Parçay Meslay	Savonnière	Ballan Miré	Fondettes	Saint Genouph	La ville aux Dames	Vernou
Economie	Activités	ZA	0	20	10	10	10	10	10	0
		ZI	20	0	0	0	0	0	0	0
		ZAC	0	20	0	20	0	0	20	20
		AOC	0	20	0	20	20	20	0	0
		Zone agricole	20	20	20	2	20	20	10	20
		Usage des sols	20	20	0	20	20	20	0	0
		Nbr exploitants	20	20	20	20	20	20	20	0
	<b>Total sur 140</b>	<b>80</b>	<b>120</b>	<b>50</b>	<b>92</b>	<b>90</b>	<b>90</b>	<b>40</b>	<b>60</b>	
Tourisme	Zone de loisirs	0	0	20	0	0	0	0	0	

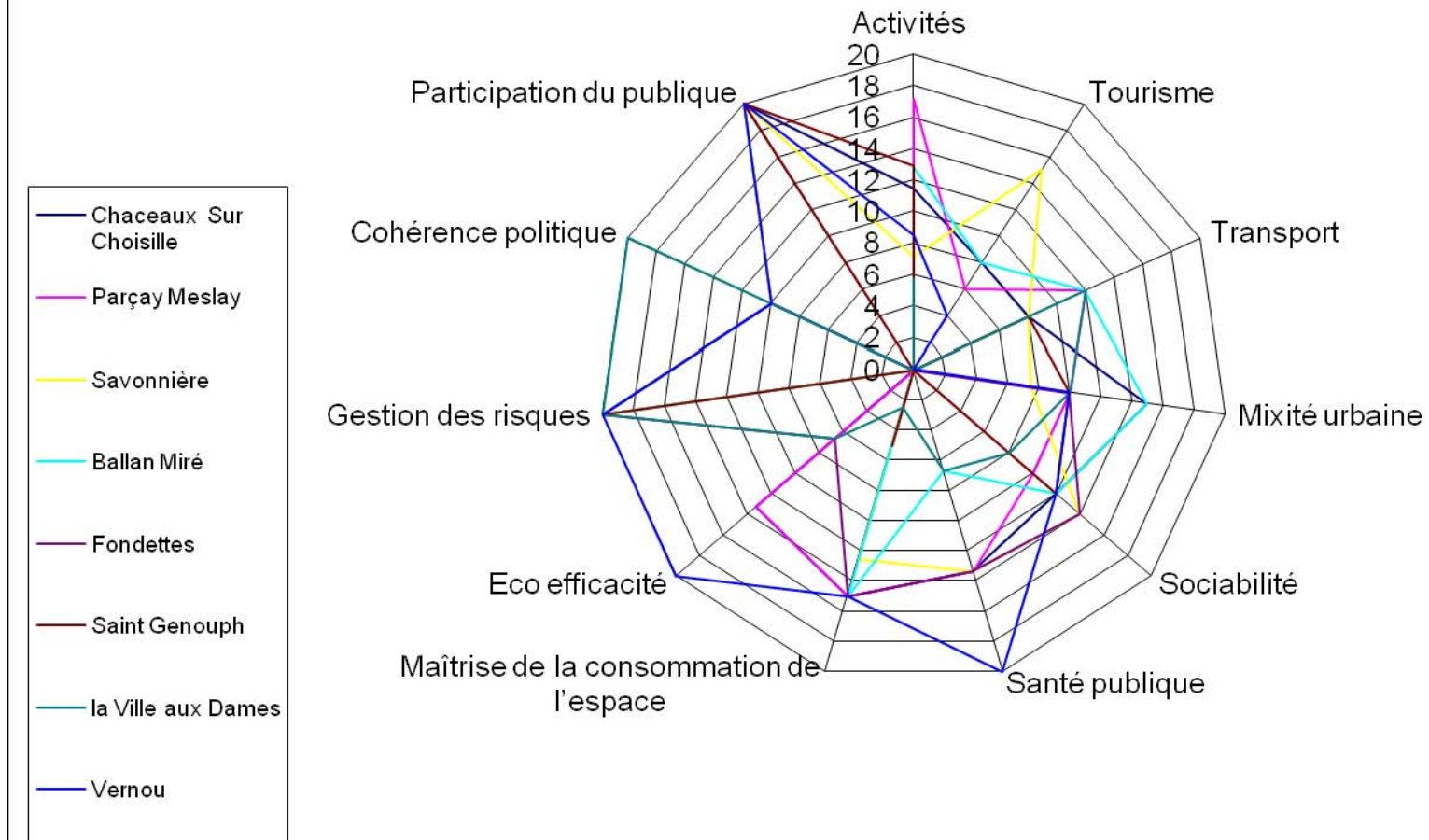
		PSMV	20						
		gîtes	0	0	5	0	0	0	0
		hôtels	0	10	10	0	0	0	0
		restaurants	0	0	20	20	0	0	0
		monuments classés	20	20	20	20	0	0	20
		<b>Total sur 100</b>	<b>40</b>	<b>30</b>	<b>75</b>	<b>40</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>20</b>
	Transports	Réseau cheminement	20	0	0	20	0	20	0
		PDU	0	0	0	0	0	0	0
		Maillage de la voirie	20	20	0	20	0	0	20
		Transports collectifs	0	20	20	0	0	20	0
		Interconnexion	0	20	20	20	0	0	0
		<b>Total sur 100</b>	<b>40</b>	<b>60</b>	<b>40</b>	<b>60</b>	<b>0</b>	<b>40</b>	<b>60</b>
Social	Mixité urbaine	pavillonnaire	20	20	20	20	20	20	20
		social (HLM)	20	20	10	20	20	20	20
		PLH							
		mixité	20	0	0	20	0	0	0
		<b>Total sur 80</b>	<b>60</b>	<b>40</b>	<b>30</b>	<b>60</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>
	Sociabilité	Présence de commerces	20	20	20	20	10	0	20
		Equipement culturel	20	10	10	20	20	20	0
		Equipement Sportif	0	0	0	0	20	20	0
		Développement espace vert	0	0	20	0	0	0	20
		Etablissement scolaire	20	20	20	20	20	20	20
		<b>Total sur 100</b>	<b>60</b>	<b>50</b>	<b>70</b>	<b>60</b>	<b>70</b>	<b>60</b>	<b>40</b>
	Santé publique	Pharmacie	20	10	20	0	20	0	20
		Cabinet médical	20	20	20	0	20	0	20
		Accueil personne en difficulté	0	10	0	20	0	0	20
		<b>Total sur</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>20</b>	<b>40</b>	<b>0</b>	<b>20</b>
Environnement	Maîtrise de la consommation de l'espace	Réhabilitation	20	20	20	20	20	0	20
		Densification	20	20	20	20	20	0	20
		Réserves foncières	0	10	0	10	0	0	10
		Protection des espaces naturels	20	10	10	10	20	20	0
		<b>Total sur 80</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	<b>50</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	<b>20</b>	<b>10</b>
	Eco efficacité	Périmètre de captage	20	0	0	0	20	0	20
		Tri sélectif	20	20	0	0	0	0	10
		Capacité station d'épuration	0	20	0	0	0	0	10

		Total sur 60	40	40	0	0	20	0	20	60
	Gestion des risques	PPR	0	0	20	20	20	20	20	20
		Total sur 20,	0	0	20	20	20	20	20	20
Démocratie Participative	Cohérence politique	Concertation	0	0	0	0	0	0	20	0
		Structure intercommunale	20	20	20	20	20	0	20	20
		Total sur 40	20	20	20	20	20	0	40	20
	Participation du public	Développement du tissu associatif	20	0	20	0	0	20	0	20
		Total sur 20,	20	0	20	0	0	20	0	20

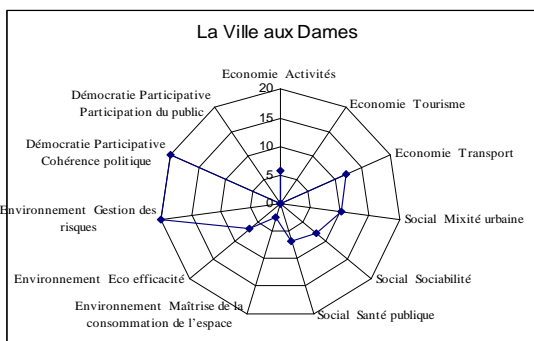
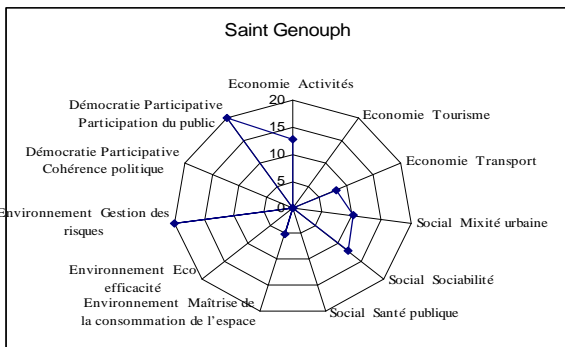
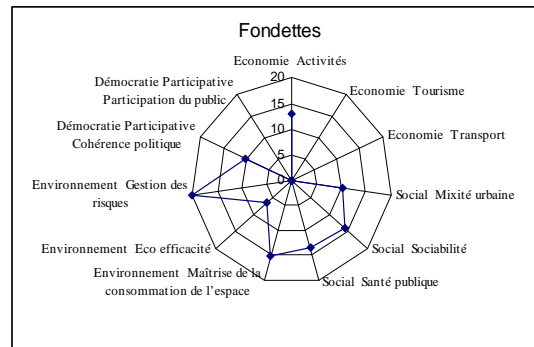
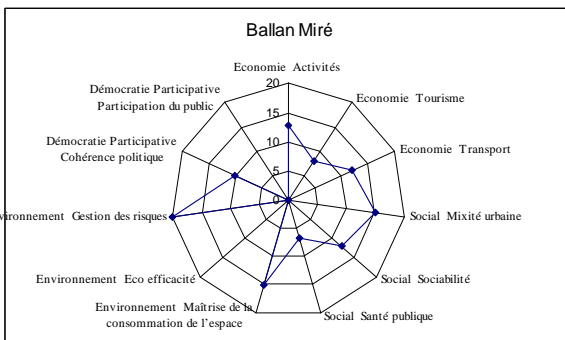
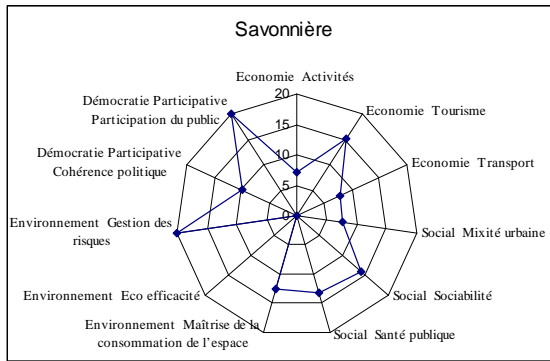
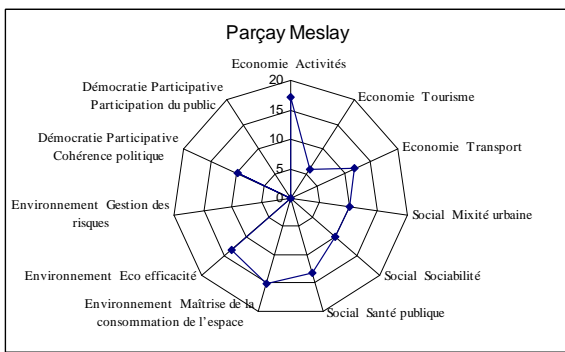
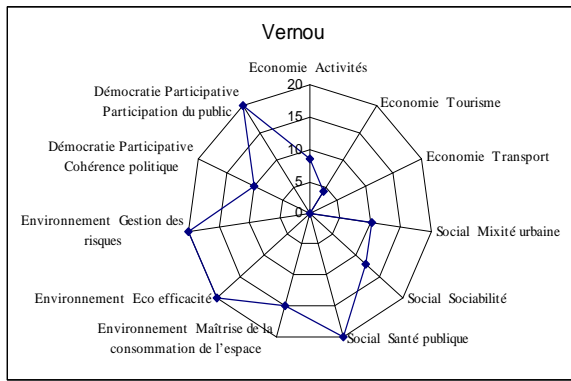
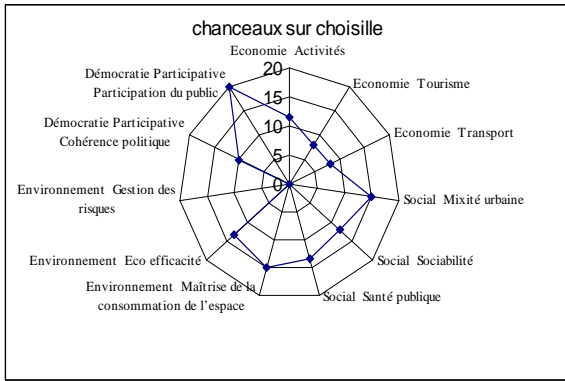
Tableau 55- Les moyennes des indicateurs de chaque thème

Volets	Thèmes	Chanceaux Sur Choisisse	Parçay Meslay	Savonnrière	Ballan Miré	Fondettes	Saint Genouph	la Ville aux Dames	Vernou
Economie	Activités	11,42	17,14	7,14	12,85	12,85	12,85	5,7	8,5
	Tourisme	8	6	15	8	0	0	0	4
	Transports	8	12	8	12	0	8	12	0
Social	Mixité urbaine	15	10	7,5	15	10	10	10	10
	Sociabilité	12	10	14	12	14	12	8	12
	Santé publique	13,33	13,33	13,33	6,66	13,33	0	6,66	20
Environnement	Maîtrise de la consommation de l'espace	15	15	12,5	15	15	5	2,5	15
	Eco efficacité	13,33	13,33	0	0	6,66	0	6,66	20
	Gestion des risques	0	0	20	20	20	20	20	20
Démocratie Participative	Cohérence politique	10	10	10	10	10	0	20	10
	Participation du public	20	0	20	0	0	20	0	20

## La dimension durable dans les communes disposant d'un POS



Graphique 10 : la dimension durable dans les communes disposant d'un POS





Avant d'aborder l'analyse générale, il est important de préciser deux éléments. Tout d'abord, le volet « démocratie participative », et plus particulièrement son terme « participation du public » n'est pas réellement représentatif de ce concept car il reprend uniquement les associations de types culturelles ou sportives de la collectivité locale. A ma connaissance, aucune commune ne dispose d'association de type « association de quartier »<sup>327</sup>. D'autre part, l'ensemble des données traitées, au sein de ces grilles correspondent uniquement aux informations relevées dans les POS/PLU.

#### La dimension durable dans les six communes disposant d'un PLU :

Nous constatons que la prise en compte de l'environnement constitue le point fort de ces documents avec, tout d'abord, la prise en considération des PPR, puis du thème de l'éco efficacité et en dernier de la maîtrise de la consommation d'espace. Ce constat semble conforter le discours, selon lequel les documents d'urbanisme traitaient déjà de certains thèmes du développement durable. Effectivement, les préoccupations économiques et sociales ont fait l'objet d'une attention particulière lors de la crise économique et de celle du social. Depuis environ une vingtaine d'années, les collectivités locales se sont penchées sur ces actions, les inscrivant comme prioritaires au sein de leurs documents de planification, notamment avec la création de zones d'activités, industrielles, etc., pour le volet économique. Pour le social, la crise du logement a permis de repenser les quartiers, les besoins, etc. Le troisième volet du développement durable, « l'environnement », semble l'élément le moins considéré jusqu'à présent, ce qui explique la volonté de traiter ce concept dans ces nouveaux documents. Le juste équilibre semble difficile à atteindre entre ces trois volets. Le retard de l'un oblige à mettre en retrait les deux autres, mais sans les négliger. Le troisième thème, « maîtrise de la consommation d'espace », se trouve en 3<sup>ème</sup> position, car pour certaines communes, le développement urbain est relativement saturé, et les possibilités d'extension sont donc limitées.

Le point faible des PLU porte sur le thème de la démocratie participative. La question soulevée est de savoir si la vocation de ces documents est de mettre en exergue ce volet.

#### La dimension durable dans les communs disposant d'un POS :

Nous relevons également le même point fort « l'environnement » et le même point faible, « la démocratie participative ». Ce résultat s'explique en partie par le fait que sept des huit Plans d'Occupation des Sols étudiés furent révisés entre 1999 et 2002. D'où ils ont été modifiés dans l'esprit de ces nouvelles préoccupations.

En conclusion, les documents de planification urbaine, et plus particulièrement les PLU/POS, retiennent à des degrés divers les volets du développement durable, puisque ces orientations dépendent en partie de la politique menée et des besoins du territoire. Par exemple, la gestion des risques dépend en grande partie de la topographie de la commune et la mise en place des PPR.

Notre conviction reste mitigée sur l'inscription du développement durable dans les documents d'urbanisme. L'interprétation des données recueillies, au sein de ces documents, reste relativement aléatoire. D'autre part, ces documents ne recensent pas toutes les actions réalisées au sein de la collectivité locale. Certaines actions peuvent être réalisées par la structure intercommunale et correspondre à une simple réserve foncière dans le PLU.

L'avantage de ces nouveaux documents est leur caractère plus complet que le POS. Le PADD oblige la commune à réfléchir sur le long terme et à l'échelle d'un territoire plus vaste que le

---

<sup>327</sup> Actuellement et au travers de la démarche SCoT, ce type d'initiative commence à se mettre en place en Indre et Loire.

territoire communal. La prise en compte des trois volets du développement durable, permet d'avoir un diagnostic de la commune, prenant en considération tous les éléments formant le territoire, positif ou négatif.

### **III- Conclusion**

Cette analyse vient conforter la précédente qui précisait que les agences d'urbanisme était actrice de la conception et de la mise en œuvre du développement durable, s'il est défini par la conjonction de ses trois domaines génériques, l'économie, le social et l'environnement.

L'une des choses apparentes est la présence en Touraine de l'uniformité des documents. Après avoir interrogé l'agence, elle précise<sup>328</sup> que cela peut s'expliquer en partie par le fait que le territoire est relativement homogène et qu'ils répondent à une demande de la collectivité. L'autre élément observé est la difficulté à définir ce concept et de disposer d'une grille d'analyse pertinente. Cette absence de grille de lecture rend la tâche difficile à toutes les échelles, d'abord aux agences d'urbanisme pour créer un projet, puisque la notion doit s'adapter différemment selon les besoins du territoire. Comme à l'échelle du contrôle de légalité, comment la préfecture peut définir la pertinence du projet au regard de ce concept, puisqu'elle ne dispose pas d'une définition claire.

L'observation de la structure agence d'urbanisme au cœur même de son activité et face à la question du développement durable produit plusieurs constats.

Il est indéniable que cet organisme se positionne par rapport à ce concept. Son attitude n'est pas de revendiquer cette notion comme le leitmotiv de son activité, mais plutôt d'adopter une position plus nuancée, c'est-à-dire de poursuivre son activité tout en intégrant le développement durable dans toutes leurs démarches. Cette position révèle parfaitement toute la complexité de cette approche, puisque la notion interagit sur des champs d'intervention divers. Pourtant des initiatives innovantes apparaissent, comme à Dunkerque, où le concept est intégré dans une démarche globale de l'agence, avec la création d'un observatoire unique, créant des interconnexions entre les divers champs d'intervention de l'agence.

D'autre part, nous constatons que pour l'essentiel le développement durable est abordé à travers des documents de planification urbaine, malgré quelques exceptions comme à Rennes. Cette approche répond à une volonté d'aborder ce concept à une échelle plus large que le PLU. D'ailleurs, il se met en place une réelle volonté de changement d'échelle qui se traduit par la réalisation d'inter-SCoT.

Globalement, l'agence d'urbanisme s'est investie d'un rôle de transmettre une culture du développement durable en sensibilisant les collectivités locales via des notes d'information, en réalisant des actions ponctuelles et en l'appliquant dans une démarche globale au sein de la structure elle-même, impliquant une retranscription dans les documents qu'elle produit.

La lecture au sein des PLU de ce concept reste pour autant peu probante, du fait d'une absence de document fédérateur et global à une échelle plus pertinente, celle de l'agglomération tourangelle. Ces documents furent réalisés en l'absence de SCoT, ce qui fausse la perception et la cohérence souhaitée par le législateur. Mais toutefois, nous constatons que cette préoccupation par certaines entrées, notamment l'environnement, fait désormais l'objet d'une attention particulière.

Pour conclure, ce concept de développement durable a engendré une évolution dans les agences d'urbanisme. Celle-ci ne correspond pas à un bouleversement mais à une logique d'évolution de ces structures. D'ailleurs cette métamorphose est en train de se mettre en place,

---

<sup>328</sup> Lors de la réunion avec les professionnels sur l'état d'avancement de nos travaux.

l'attitude de ces structures à repenser leur mode d'organisation en est un révélateur. D'ailleurs nous remarquons que la structure est relativement adaptable puisque à chaque bouleversement, celle-ci se restructure sans difficulté et à un coût moindre. Ces changements résultent aussi du fait des nouvelles attentes du territoire sur lequel elles interviennent et la nécessité d'agir à une échelle plus importante. Cela se traduit par la réalisation de charte en différentes agences agissant sur un territoire pertinent ou de la mise en place d'inter SCoT.

## **Conclusion générale**

La première partie de notre recherche s'est attachée à présenter la structure « agence d'urbanisme » dans son environnement en partant du postulat que celle-ci appartient à un triptyque composé avec les collectivités locales et l'Etat. Au sein de ce triptyque, les agences sont positionnées en tant qu'interface entre ces deux échelons de collectivités, assurant ainsi leur relation, justification première de leur création et de leur existence.

La création des agences d'urbanisme par la Loi d'Orientation Foncière de 1967 répondait à un besoin, tant de l'Etat que des collectivités locales. L'expérience parisienne des années 1960 avec le Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale (PADOG) pour la région parisienne, puis la conception de son premier Schéma Directeur, les échecs de certaines réformes, l'apparition des SIVOM, etc., ont conduit à donner un statut particulier à cet outil, conçu pour être un outil de développement des études urbaines à caractère public ainsi qu'un lieu de concertation largement décentralisé. Alors que les processus d'urbanisation conduisaient à rassembler en une même agglomération la ville centre et ses communes périphériques, les agences ont été également conçues pour favoriser et établir les échanges et relations entre ces partenaires, avec l'établissement de documents fondés sur la concertation des acteurs.

Pendant la période des années soixante, ces structures sont plutôt pilotées directement par l'Etat, avec un personnel qui provient en grande partie des GEP, en complément des Directions Départementales de l'Equipement qui disposent alors d'un large pouvoir en matière de politique d'aménagement du territoire. Les agences d'urbanisme sont alors des agences de planification, du fait de leur mission principale qui est de produire des documents d'urbanisme (POS/SDAU). En 1977, ces organismes vont se regrouper sous la forme d'une fédération, période qui correspond également au passage d'un urbanisme quantitatif à un urbanisme plus qualitatif.

Avec l'arrivée des lois de décentralisation, nous assistons à un véritable bouleversement au sein de ce triptyque. L'état n'est plus le seul acteur compétent en matière d'aménagement du territoire. Les collectivités locales voient leur tutelle administrative supprimée avec un transfert de compétences. La région devient une collectivité territoriale de plein exercice. Cette réforme apporte également une nouvelle codification des droits des collectivités territoriales. L'image de l'aménagement du territoire correspond à un aménagement partagé entre de multiples acteurs, articulant avec difficultés les politiques locales, les politiques nationales et les objectifs européens. Les pratiques sont bouleversées en matière d'aménagement, avec le développement d'une politique de contractualisation. L'interventionnisme de l'état est alors remis en cause en matière d'aménagement avec une contractualisation qui présente certaines limites dues notamment à une absence de révision constitutionnelle et le développement du contentieux administratif.

En 1988, le rôle des agences d'urbanisme va être confirmé par la circulaire des contrats d'objectifs. Leur création n'est plus seulement à la diligence de l'Etat. Désormais les collectivités locales peuvent solliciter cette création.

Avec les lois de décentralisation, les agences d'urbanisme sont placées en grande partie sous l'autorité des élus locaux, l'Etat va alors redéfinir sa position face à cet outil, engendrée par le transfert de compétences, et se traduisant par une baisse sensible de ses subventions.

Cette période de changement de la position de l'Etat n'est donc pas sans conséquence pour la structure agence. Elle peut même conduire à une remise en cause l'outil mais conduit à un enracinement local des agences d'urbanisme. La remise en cause de l'organisme va notamment toucher les structures trop spécialisées, particulièrement dans l'élaboration des documents d'urbanisme. Quant à l'enracinement local, il est en partie justifié par la nécessité de compenser la baisse des subventions de l'Etat en se retournant vers les collectivités locales. Les agences d'urbanisme sont conduites à développer plus leurs travaux en fonction des besoins et spécificités locales, qu'à mettre en œuvre localement une politique plus globale. Cette situation peut occasionner une dérive entraînant une absence de cohérence dans les travaux, car le programme de travail correspond à une simple addition de programmes particuliers, comme peut l'être celui d'un simple bureau d'étude.

La période des années quatre-vingt-dix à nos jours est marquée par un renouveau de l'aménagement du territoire, en premier lieu impulsé par la promulgation de deux lois cadres d'orientations. En 1990, l'aménagement du territoire est introduit dans un cadre juridique, et va apparaître le terme de "territorialisation du droit" notamment avec la loi montagne et la loi littorale. Pendant deux ans, trois lois fondamentales sont venues transformer le cadre du développement du territoire : la LOADT, la LOADDT et la loi SRU. Celles-ci confirment la place essentielle des collectivités territoriales dans la politique d'aménagement du territoire. Leurs apports se situent dans la volonté de normaliser les instruments financiers, de prévoir des documents de prospective, d'impulser l'association des communes en EPCI, etc. Désormais, les régions jouent un rôle de pivot, et constituent un relais indispensable entre les acteurs locaux que sont les départements et les établissements de coopération intercommunale. Le département est compétent en matière d'aménagement de l'espace rural et organisateur des services publics dans les zones rurales.

L'objectif est à présent d'asseoir une politique de planification stratégique avec une recherche d'harmonisation des compétences. La loi Chevènement va réorganiser la pyramide des structures intercommunales (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine). La loi SRU du 13 décembre 2000 va constituer une réforme importante du droit de l'urbanisme. Cette loi a pour volonté de mettre en cohérence les politiques d'aménagement de l'espace, en favorisant la mixité urbaine, la démocratie et une qualité de vie au travers de la ville durable. Pour cela, elle redéfinit de nouveaux outils que sont le SCoT et le PLU. Elle s'appuie sur le principe fondateur de durabilité et une vision à plus grande échelle des questions urbaines (aire urbaine/ bassin de vie). De plus, elle définit l'aménagement du territoire au sein de l'article L.300-1 du code de l'urbanisme ainsi que l'origine et les missions des agences d'urbanisme dans l'article L.121-3 du code de l'urbanisme. Cette loi va être suivie par celle du 2 juillet 2003 pour remédier aux difficultés relevées lors de la mise en application de celle-ci, en simplifiant les outils mis en place. Et enfin, la dernière grande réforme porte sur la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, appelé plus communément "l'acte II" de la décentralisation. Pendant cette période, les agences d'urbanisme peuvent être qualifiées d'agence de management de réseau, car leur objectif est surtout de développer leur partenariat. De plus, elles intègrent la notion d'intérêt général émergeant de la loi Chevènement, complétée par la loi Voynet et confirmé par la loi Gayssot, qui définit un ensemble de missions devant être accompli par les agences. Autre

innovation pour cette période, c'est l'apparition d'une possibilité pour la structure de passer d'un statut d'association à un statut de GIP.

Après avoir présenté le contexte et ses principaux éléments liés aux agences d'urbanisme, la seconde partie de cette recherche a cherché à répondre plus directement à notre but qui était de « rendre intelligible le processus d'évolution de ces structures ». Notre approche s'est dans un premier temps basée sur analyse transversale des mutations urbaines et des agences. L'observation des historiques de chacune des structures, a permis d'étudier si les mutations de ces outils sont parallèles à celle du triptyque défini en première partie et de mettre en exergue ce processus d'évolution via des indicateurs internes, externes, spatiaux et géographiques.

La création des agences fait suite à une période marquée par la fin de la seconde guerre mondiale avec des besoins en matière de reconstruction, avec une architecture plutôt standardisée favorisant la quantité sur la qualité, un urbanisme du nombre plutôt que de la forme. La période des années 1962 à 1980 va alors correspondre au développement de la planification urbaine avec, à la fin des années soixante-dix, une volonté de réhabiliter les quartiers anciens et de promouvoir un urbanisme plus qualitatif et moins étatique. Certaines agences, comme celle de Lyon et de Tours, vont être mise en place avant la LOF de 1967, sous forme d'ateliers. Ces créations répondent à une volonté de maîtriser le développement urbain, marqué par une forte croissance démographique, des besoins conséquents en matière d'équipement et de logement, la nécessité de résorber un 'habitat insalubre, etc. Les agences et en étant plus précis, nous dirons les "ateliers d'urbanisme" sont également créés comme support à l'intercommunalité. Mais dans l'ensemble, ces structures se positionnent afin d'offrir aux collectivités locales une perspective d'ensemble en matière d'aménagement du territoire, d'équipement urbain et de développement économique en favorisant la réalisation des Schéma Développement et d'Aménagement Urbain. Dans l'ensemble, ces structures sont les sièges des études urbaines via la réalisation des POS et des SDAU.

Alors que notre hypothèse de départ avançait que les missions et les organisations des agences étaient quasiment équivalentes, notre étude montre que si leurs missions sont identiques, les raisons de leur création ne le sont pas ; certaines furent créées pour favoriser l'intercommunalité et d'autres s'appuient sur une structure intercommunale déjà existante. D'autre part, l'agence de Lille fut créée comme une agence de fait et non de droit entraînant sa dissolution en 1977. Alors que leur création peut diverger sur le fond et la forme, leur schéma organisationnel, leur mode de financement, leurs partenaires et leurs évolutions spatiales sont relativement similaires, et nous pouvons définir toutes ces agences d'urbanisme comme des agences de planification.

La période des années quatre-vingt est marquée par une relance de la politique urbaine et les lois de décentralisation. Avec un retrait partiel du rôle de l'Etat, les agences d'urbanisme sont appelés à évoluer. La baisse de participation financière de l'Etat conduit les agences à se retourner vers les collectivités locales pour équilibrer leur budget. Cette démarche va avoir pour effet de favoriser leur enracinement, puisque via les contrats d'objectifs, l'agence va davantage se concentrer sur les besoins des collectivités adhérentes, créant ainsi des observatoires spécifiques à leur territoire d'intervention. Dans l'ensemble, les



agences conservent un même schéma organisationnel. Leur mode de financement est modifié et leurs partenaires privilégiés deviennent les collectivités locales. Leur aire d'intervention est fortement liée au territoire de l'intercommunalité qui les supporte.

A la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, certaines agences sont même plus ou moins fortement déstabilisées et leurs existences, parfois remises en cause. Pour remédier à cette situation, le plus souvent une relance de la structure est envisagée avec l'élaboration d'un véritable projet d'agence, fondé sur la reconstruction de la vision collective de l'organisme et de son devenir. Cette instabilité amène l'agence à modifier son mode de fonctionnement, à élargir son partenariat, à redéfinir ses missions, provoquant une évolution de leur métier. L'élargissement du territoire d'intervention et d'analyse s'amorce par une volonté d'agir sur l'agglomération, mais également pour répondre aux nouvelles questions sociales et environnementales, et aussi pour certaines agences d'anticiper l'effacement des frontières. L'exemple le plus marquant est celui de l'agence de Lille créée en 1990, qui va agir sur un territoire d'étude franco-belge.

Dans la plupart des cas, la structure intercommunale se renforce, permettant aux agences de se positionner et de définir des missions qui leur sont propres. D'un point de vue organisationnel, la structure évolue sous forme d'équipes, de pôles, soit une organisation moins hiérarchisée. Pendant cette période, les agences ont un rôle très fortement lié à besoin de développement des collectivités.

Pour la période actuelle, la démarche amorcée dans les années quatre-vingt-dix se poursuit et les mutations des agences se développent avec une réelle volonté d'élargir leur échelle d'intervention, leur partenariat, comme de mieux se positionner en tant qu'acteur urbain. Cette démarche est renforcée par un accompagnement législatif qui légitime juridiquement les agences d'urbanisme (LOADT/LOADDT/SRU). L'image de la ville se modifie vers un "éco système urbain", obligeant à repenser les besoins des agglomérations, grâce notamment à la loi SRU et la redéfinition des outils de planification. Les agences ont des missions plus établies avec de nouvelles orientations liées au concept de développement durable. L'organisation est moins hiérarchique, plus transversale, jouant avec la dynamique de groupe pour enrichir les tâches réalisées par la structure. Le partenariat s'élargit en associant tous les acteurs de l'aménagement du territoire, des services de l'Etat aux associations de quartier. Avec pour certains sites, la mise en place d'inter-SCoT, nous pouvons alors véritablement considérer que les agences d'urbanisme tendent à devenir des agences de management de réseau ; ce sont des lieux d'aide à la définition des politiques publiques locales d'aménagement et constituent des plateformes de débat sur l'aménagement. Les évolutions législatives vont permettre à certaines agences, notamment celles du sud de la France, à favoriser le développement l'intercommunalité et la mise en place des SCoT, dans certaines régions marquées par une absence chronique de schémas de planification. La création d'une agence se fait avec la volonté de mettre en place des petites structures afin de disposer d'un outil souple, dérogeant à la lourdeur administrative.

La période actuelle est également fortement marquée par le rôle que joue la notion de développement durable en matière d'aménagement ; les agences sont appelées à en définir partiellement le contenu, sachant que le développement durable relève d'une approche pragmatique lié à une nécessité fondamentale. Le concept de développement durable va être formalisé au sein de la législation française en 1999 dans la LOADDT, puis par la loi SRU de

2000, la LOA de 2006 et également au sein de l'acte II" de la décentralisation. La position des agences, face à ce concept du développement durable, est une articulation systématique des échelles, une multidisciplinarité des approches, une exigence de partenariat et l'évaluation de l'action publique. L'agence se positionne désormais comme un outil transversal, un acteur référant du développement durable. Pour étudier le rôle joué par les agences, nous avons retenu quatre indicateurs : les observatoires, les productions, les métiers et une analyse discursive. Nous avons pu ainsi constater qu'en moyenne les agences disposent de six observatoires. La diversité de ces observatoires illustre celle des territoires prise en considération par les agences d'urbanisme, comme leur degré d'enracinement local. Concernant la prise en compte du développement durable et sur la base des trois piliers (économie/social/environnement) qui le compose, peu d'agences dispose des trois observatoires correspondant. Mais ce constat ne peut être considéré, à lui seul, comme un bon révélateur de la prise en compte de ce concept par les agences. Avec l'étude des productions, l'agence la plus avancée est celle de Lille, qui fut très influente, semble-t-il, dans la définition de la loi SRU. Cette agence très mobilisée par le projet fédérateur et novateur « Lille, Jeux Olympiques 2004 », a consacré l'essentiel de son implication en matière d'application du développement durable par la réalisation de documents de planification urbaine, ce qui semblerait expliquer en partie le peu de productions en nombre de documents d'autres types. Quant aux métiers, le résultat de leur évolution confirme une trajectoire qui relie trois types d'agence, agence de planification pour les années soixante dix, agence de développement (économique) pour les années quatre vingt et quatre vingt dix, et actuellement, agences manageurs de réseau. Et le résultat des entretiens menés auprès des agences reste cohérent avec les observations que nous avons menées.

Pour affiner ces résultats, nous avons étudié comment l'application du développement durable se traduisait au sein des documents d'urbanisme de la seule agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours. L'observation des PLU conforte les déclarations portant sur la prise en compte du développement durable. Ces documents retiennent à des degrés divers les volets fondamentaux de ce concept. Souvent cela résulte de la toponymie ou des besoins du territoire et des attentes des décideurs. Le constat fut fait à Tours d'une unité relative de l'ensemble des documents, l'agence précisant que cela était lié à un territoire tout compte fait relativement homogène.

Globalement, le rôle des agences d'urbanisme est bien de transmettre une culture du développement durable. Cette notion conduit les agences à être plus transversales, en changement permanent, à la recherche d'un fonctionnement efficient en modifiant leur mode d'organisation. Les agences sont un miroir, qui dévoile les forces les faiblesses de notre développement urbain et de l'intérêt porté à l'urbanisme.

Globalement, les agences d'urbanisme semblent être des outils difficiles à s'approprier. Leur définition et leur utilité sont à la fois claires et floues, malgré une tentative de définition de ces missions au sein du code de l'urbanisme ? Ce sont des instruments de planification urbaine mais également des instruments de prospective territoriale. A l'origine, l'agence d'urbanisme était plutôt sous la tutelle de l'Etat. Aujourd'hui c'est un outil partagé au travers d'un partenariat élargi entre l'Etat, les collectivités locales, etc. La définition même du partenariat semble parfois poser problème, certaines collectivités adoptant une attitude de méfiance face à cet outil et ne savant vraiment que penser de cet instrument.

En définitive, nous pouvons à ce jour classer les agences d'urbanisme en quatre, voire cinq modèles. Tout d'abord, nous avons les agences anciennes et de taille moyenne. Ces structures doivent se repositionner du fait qu'elles disposent d'une communauté d'agglomération comme interface. Cela se traduit par un territoire d'observation restreint, l'agence récupère petit à petit un certains nombres de tâches. La structure se trouve donc confrontée à de nouvelles difficultés budgétaires, partenariales, etc. L'agence se fragilise et doit nécessairement développer son partenariat. Puis, nous avons une bonne moitié des anciennes agences qui ont débuté avec un partenariat restreint, en pratiquant tous les métiers et en effectuant un travail continu. L'agence de Tours peut être représentative de ce type d'agences. Ensuite, nous avons les grosses agences, adossées sur des communautés urbaines. Les collectivités locales disposent de services compétents, qui la plupart du temps reprennent celles exercées préalablement par les agences. Les collectivités locales et les agences ont donc évolué, travaillant de moins en moins sur le terrain, davantage en amont sur les stratégies urbaines. Nous pourrions prendre comme exemple l'agence de Lille ou encore celle de Lyon. Enfin, nous avons les agences nouvellement créées, qui sont de deux types. La première dispose d'une philosophie commune dans les agences d'urbanisme, avec un partenariat large, un positionnement en amont et une prospective concentrée sur les études générales. Ce type d'agence fonctionne très bien dans les grosses agglomérations comme Toulon ou Clermont-Ferrand. La seconde est une nouvelle agence qui évolue sur un territoire plus petit de moins de 200 000 habitants, malgré un partenariat élargi. Elles élargissent leur éventail de prestations, afin de revenir au fondement original des agences d'urbanisme.

Ces structures, pour exister et se pérenniser, doivent toujours évoluer, élargir leurs compétences. Leur utilité provient de leur connaissance des situations locales et leur capacité à être des outils technico politiques. Nous pouvons dire que les agences d'urbanisme poursuivent leur évolution, et au regard des mutations futures engendrées par la décentralisation, elles peuvent devenir des structures à même de mettre en place des méthodes d'analyse, d'observation, des dispositifs de conception, d'évaluation, etc., à une échelle plus large qu'un espace urbain local : Elles peuvent être associées à la conception des espaces urbains régionaux avec les implication liées au développement durable.

# Plan

## Remerciement

## Introduction

### 1<sup>er</sup> partie :

### « Le triptyque : Etat – Collectivités territoriales – Agences d’urbanisme »

## Chapitre I : « Un contexte évolutif »

### I - Evolution des politiques urbaines : De la Loi d’Orientation Foncière à la loi de Solidarité et de Renouveau Urbain

#### I. 1- Les années 60 : La Loi d’Orientation Foncière

##### *I.1-1- Un urbanisme opérationnel*

*I.1-1-a- Une volonté progressive.*

*I.1-1-b- La réglementation des opérations d’urbanisme.*

*I.1-1-c- L’évolution de la réglementation de l’urbanisme.*

##### *I.1-2- L’apparition d’un urbanisme prospectif*

*I.1-2-a- La Loi d’Orientation Foncière.*

*I.1-2-b- Les dérives de la Loi d’Orientation Foncière.*

*I.1-2-c- Un urbanisme qualitatif.*

#### I. 2- Les années 80 : le tournant de la décentralisation

##### *I. 2- 1- Les lois de décentralisation*

*I. 2- 1- a- L’aménagement du territoire en déroute.*

*I. 2- 1- b- Transfert de compétences.*

##### *I. 2- 2- Bilan de la décentralisation*

*I. 2- 2- a- La contractualisation.*

*I. 2- 2- b- De nouvelles règles du jeu.*

## **I. 3- Les années 90 : De nouveaux champs émergents**

### **I. 3-1- Redéfinition des objectifs**

*I. 3-1-a- Un nouveau contexte politique d'aménagement du territoire.*

*I. 3-1-a- 1- Une prise de conscience*

*I. 3-1-a- 2- Des débats divergents*

*I. 3-1-b- La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995.*

*I. 3-1-b- 1- Les documents de prospectives*

*I. 3-1-b- 2- De nouvelles institutions et de nouveaux zonages*

*I. 3-1-c- La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 (LOADDT)).*

*I. 3-1-c- 1- Une loi centrée sur l'urbain*

*I. 3-1-c- 2- Les instruments de prospectives*

### **I. 3-2- Redéfinition des instruments**

*I. 3-2-a- Un nouveau cadre juridique.*

*I. 3-2-a- 1- Un cadre juridique pour l'aménagement et le développement du territoire*

*I. 3-2-a- 2- Adaptation du droit aux territoires*

*I. 3-2-b- Les instruments financiers.*

*I. 3-2-b- 1- Les fonds supprimés*

*I. 3-2-b- 2- Les fonds créés*

*I. 3-2-c- Les services publics au service de l'aménagement du territoire*

*I. 3-2-c- 1- Le service public : instrument de l'aménagement du territoire*

*I. 3-2-c- 2- Une démarche expérimentale*

## **I. 4- La période contemporaine**

### **I. 4-1- La loi de solidarité et de renouvellement urbain du 13 décembre 2000**

*I. 4-1- a- Les fondements du projet de loi.*

*I. 4-1- a- 1- Le projet de loi SRU*

*I. 4-1- a- 2- Le processus législatif*

*I. 4-1- b- Les principes de la loi SRU.*

*I. 4-1- b- 1- Les principes fondamentaux de la loi SRU*

*I. 4-1- b- 2- Les trois axes majeurs de la loi*

*I. 4-1- c- Redéfinition des instruments*

*I. 4-1- c- 1- Vue d'ensemble du texte*

*I. 4-1- c- 1- a- L'urbanisme.*

*I. 4-1- c- 1- b- La politique de la ville*

*I. 4-1- c- 1- c- Les transports*

- I. 4-1- c- 1- d- L'habitat.*
- I. 4-1- c- 2- Instruments juridiques de l'urbanisme modifiés*
- I. 4-1- c- 3- La réforme des documents d'urbanisme*
  - I. 4-1- c- 3- a- Le Schéma de Cohérence Territorial*
  - I. 4-1- c- 3-b- Les Plans Locaux d'Urbanisme.*

- I. 4-1- d- Les grands changements induits par cette législation*
- I. 4-1- d- 1- Nouvelle définition de l'aménagement du territoire*
- I. 4-1- d- 2- Une nouvelle vision de la politique urbaine*
- I. 4-1- d- 3- Renforcement de l'intercommunalité*

- I. 4-1- e- Les effets de la loi sur les études urbaines et les pratiques professionnelles.*
- I. 4-1- e- 1- Les effets sur les études urbaines.*
- I. 4-1- e- 2- Les effets sur les pratiques professionnelles*

### ***I. 4-2- La loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003***

- I. 4-2-a- L'objet de la loi urbanisme et habitat.*
- I. 4-2-a- 1- Les problèmes émergents de la loi SRU.*
- I. 4-2-a- 2- L'esprit de la loi.*

- I. 4-2-b- Les principales modifications.*
- I. 4-2-b- 1- Plus de liberté pour le schéma de cohérence territorial.*
- I. 4-2-b- 2- Les Plans locaux d'urbanisme.*
- I. 4-2-b- 3- Le développement des communes rurales.*

## **II - Evolution des collectivités territoriales : De l'origine des collectivités locales à l'acte II de la décentralisation**

### **II. 1- L'origine des collectivités territoriales**

#### ***II. 1- 1- L'histoire des collectivités territoriales***

*II. 1- 1-a- Décentralisation et centralisation en 1789 et 1830.*

*II. 1- 1-a- 1- La Révolution*

*II. 1- 1-a- 2- Le centralisme napoléonien.*

*II. 1- 1-b- Naissance de la démocratie locale de 1830 à 1944.*

*II. 1- 1-b- 1- La Monarchie de Juillet.*

*II. 1- 1-b- 2- La Troisième République*

*II. 1- 1-c- Incertitudes entre 1944 et 1981.*

*II. 1- 1-c- 1- La consécration constitutionnelle des collectivités territoriales.*

*II. 1- 1-c- 2- La coopération intercommunale.*

#### ***II. 1- 2- L'état civil des collectivités territoriales***

*II. 1- 2- a- Le nom des collectivités territoriales.*

*II. 1- 2- a- 1- Le nom des communes.*

*II. 1- 2- a- 2- Le nom du département.*

*II. 1- 2- a- 3- Le nom de la région*

*II. 1- 2- b- Le territoire des collectivités territoriales.*

*II. 1- 2- b- 1- Territoire de la commune.*

*II. 1- 2- b- 2- Territoire des départements*

*II. 1- 2- b- 3- Territoire des régions.*

*II. 1- 2- c- La population des collectivités territoriales.*

*II. 1- 2- c- 1- La population des communes.*

*II. 1- 2- c- 2- La population des départements.*

*II. 1- 2- c- 3- La population des régions.*

*II. 1- 2- d- Le rôle et les actions des collectivités territoriales.*

*II. 1- 2- d- 1- Les compétences des communes.*

*II. 1- 2- d- 2- Les compétences du département.*

*II. 1- 2- d- 3- Les compétences de la Région.*

## **II. 2 - Les années 70 : une nécessaire coopération**

### ***II. 2 - 1- L'essor de la régionalisation***

*II. 2 - 1-a- Echec de la régionalisation de 1969. II. 2 - 1-b- La réforme régionale de 1972.*

*II. 2 - 1-b- La réforme régionale de 1972*

### ***II. 2 - 2- Le nécessaire regroupement des collectivités territoriales***

*II. 2 - 2- a- Coopération communale.*

*II. 2 - 2- a- 1- Codification communale.*

*II. 2 - 2- a- 2- Regroupement de communes*

*II. 2 - 2- b- Coopération interrégional.*

### ***II. 2 - 3- Financement des collectivités locales***

## **II. 3- Les années 80 : la décentralisation**

### ***II. 3-1- Les collectivités territoriales depuis 1982***

*II. 3-1- a- Les réformes entre 1982 et 1986.*

*II. 3-1- a- 1-La loi du 2 mars 1982.*

*II. 3-1- a- 1-a- Collectivité territoriale :*

*II. 3-1- a- 1-b- Le transfert de l'exécutif.*

*II. 3-1- a- 1-c- La suppression de la tutelle administrative.*

*II. 3-1- a- 2- Les lois de décentralisation.*

*II. 3-1- b- La pause de 1986.*

*II. 3-1- c- La codification du droit des collectivités territoriales.*

## **II. 3-2- L'action des collectivités territoriales**

*II. 3-2-a- Répartition des compétences.*

*II. 3-2-a- 1- Le rôle des collectivités territoriales.*

*II. 3-2-a- 1- a- Structure et fonctionnement des collectivités locales*

*II.3-2-a- 1- b- Les collectivités territoriales responsables de l'aménagement du territoire.*

*II. 3-2-a- 1- c- L'intervention économique locale.*

*II. 3-2-a- 2- Transfert de compétences.*

*II. 3-2-a- 2-a- Les compétences régionales.*

*II. 3-2-a- 2-b- Les compétences départementales.*

*II. 3-2-a- 2-c- Les compétences communales.*

*II. 3-2-b- Les moyens des collectivités territoriales.*

*II. 3-2-b- 1- Les moyens en personnel des collectivités territoriales.*

*II. 3-2-b- 2- Les moyens financiers des collectivités territoriales.*

*II. 3-2-b- 3- Les moyens matériels des collectivités territoriales.*

## **II. 4- La période contemporaine**

***II. 4- 1- La décentralisation au gré de l'alternance politique de 1986 à 2002***

*II. 4- 1- a- La recherche d'une harmonisation des compétences.*

*II. 4- 1- a- 1- La région.*

*II. 4- 1- a- 2- Le département.*

*II. 4- 1- a- 3- La commune.*

*II. 4- 1- b- Le second « souffle ».*

*II. 4- 1- c- Les aménagements ponctuels.*

*II. 4- 1- c- 1- Aménagement du territoire et intercommunalité.*

*II. 4- 1- c- 2- Le fonctionnement des conseils régionaux.*

*II. 4- 1- c- 3- Les citoyens et les élus*

***II. 4- 2- La révision constitutionnelle du 28 mars 2003***

*II. 4- 2- a- Explication de cette modification.*

*II. 4- 2- a- 1- Référence historique.*

*II. 4- 2- a- 2- Les raisons.*

*II. 4- 2- b- La loi constitutionnelle du 28 mars 2003.*

## **III – Conclusion**



## **Chapitre II : « Détermination du panel d'observation »**

### **I. Agence d'urbanisme : Origine et fondements**

#### **I. 1- Elément historique des agences d'urbanisme**

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

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

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

#### **I. 2- Finalités des agences d'urbanisme**

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

*I. 2- 1 a- Définition*

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

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

*I. 2- 2 a- Leur rôle*

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

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

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

*I. 2- 2 c- Structure de concertation*

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

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

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

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

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

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

#### **I. 3- Une structure particulière**

#### **I. 4- Un acteur incontournable**

## **II. Détermination d'un panel d'observation**

### **II. 1- Les entretiens, premier panel**

#### **II.2- traitement des données**

*II.2- 1- Personnel des agences d'urbanisme*

*II.2- 2- Population des collectivités adhérentes*

*II.2-3- Budget des agences d'urbanisme*

*II.2-4- Subvention de l'Etat*

*II.2-5- Communauté de communes et communauté d'agglomération*

### **II.3- Croisement des indicateurs**

*II.3- 1 Détermination de la classe par la fréquence*

*II.3- 1-a La fréquence*

*II.3- 1-b Classement des agences par indicateur*

*II.3- 2- Analyse en composante principale*

## **III. Un panel d'observation : un indicateur d'évolution**

### **III. 1- Analyse comparative**

*III. 1- 1- Opposition des données chiffrées et relevant du discours*

*III. 1- 2- Un panel évolutif*

### **III. 2- Les difficultés rencontrées**

*III. 2- 1- Les obstacles*

*III. 2- 2- Des agences d'urbanisme non observables*

## **IV – Conclusion**

## **2<sup>ème</sup> partie : Etude de l'évolution des agences d'urbanisme**

### **Chapitre I : Histoire et évolution des agences : leur point de vue**

#### **I - Principaux éléments de l'urbanisme français contemporain**

**I-1- 1950-1960**

**I-2- 1960-1980**

**I-3- Période actuelle**

**I-4- Les outils contemporains de l'urbanisme**

#### **II- Histoire des agences : leur point de vue**

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

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

**II-3- Historique de l'agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours**

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

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

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

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

**II-8- Histoire de l'agence d'urbanisme de l'agglomération Orléanaise**

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

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

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

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

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

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

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

**II-16- Histoire de l'agence d'urbanisme d'Adour Pyrénées**

### **III Conclusion**

## **Chapitre II : Analyse par indicateurs de l'évolution des agences d'urbanisme**

### **I. Les outils de l'analyse : 6 problématiques urbaines, 4 périodes, 3 catégories d'indicateurs**

**I – 1- Six grandes problématiques urbaines.**

**I – 2 Quatre périodes**

**I-3 Trois catégories d'indicateurs**

### **II- L'intérieur de l'organisation : mutations**

#### **II- 1- Les compétences évolutives des agences d'urbanisme**

*II- 1- 1- Des compétences pluridisciplinaires*

*II- 1- 2- Les missions de la structure*

*II- 1- 3- Des missions plus établies*

*II- 1- 4- De nouvelles orientations*

#### **II- 2- Le financement des agences d'urbanisme**

#### **II- 3- La structure organisationnelle des agences d'urbanisme**

*II- 3- 1- Effectifs*

*II- 3- 2- Un schéma organisationnel*

*II- 3- 2- a- L'organisation*

*II- 3- 2- b- Les modes de coopérations*

*II- 3- 3- Le statut*

*II- 3- 3- a- Le statut des agences*

*II- 3- 3- b - La statut du personnel*

#### **II- 4- Les métiers des agences d'urbanisme**

*II- 4- 1 – La présentation professionnelle*

*II- 4- 2 – Les trajectoires professionnelles*

*II- 4- 2 – a- Le premier poste*

*II- 4- 2 – b- Une trajectoire évolutive*

*II- 4- 2 – c- Un changement d’orientation*

***II- 4- 3- La dichotomie du registre d’activités***

*II- 4- 3- a- Les registres d’activité*

*II- 4- 3- b- Identification des registres d’activité*

*II- 4- 3- b- 1-Le registre administratif*

*II- 4- 3- b-2- Le registre du projet : accompagner, aider*

*II- 4- 3- b- 3- Le registre civique : animer, mobiliser, mettre en réseau*

*II- 4- 3- b- 4- Le registre de la connaissance : observer, étudier, diagnostiquer*

*II- 4- 3- b- 5- Les combinaisons des registres d’activités*

***II- 4- 4- La définition professionnelle***

*II- 4- 4- a- Une définition en négatif*

*II- 4- 4- b- Interface*

**III- L’extérieur de l’organisation : un environnement évolutif**

**III-1- Les partenaires :**

***III-1-1- Les collectifs professionnels***

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

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

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

***III-1-2- Les partenaires***

**III-2- Géographie des agences d’urbanisme**

**IV - L’espace de l’organisation**

**V - Conclusion**

## **3<sup>ème</sup> partie : « Les agences d'urbanisme aujourd'hui »**

### **Chapitre I : Le concept développement durable et les agences d'urbanisme**

#### **I - Le concept de développement durable**

##### **I-1- Origine du développement durable**

*I-1-1- Historique de la notion de développement durable*

*I-1-2- Définition du développement durable*

##### **I-2- Les outils développés**

*I-2-1- Généralités :*

*I-2-2- La loi Solidarité et Renouvellement Urbain : une boîte à outil*

*I-2-2-a- Du SDAU au SCoT*

*I-2-2-b- Du Plan d'Occupation des Sols au Plan Local d'Urbanisme*

#### **II- Le positionnement des agences d'urbanisme face au développement durable**

##### **II-1- Rôle des agences d'urbanisme**

*II-1-1- La définition d'une agence d'urbanisme*

*II-1-2- La vocation d'une agence d'urbanisme*

##### **II-2- En quoi les agences d'urbanisme peuvent-elles être des acteurs du développement durable**

*II-2-1- Pourquoi un acteur du développement durable ?*

*II-2-2- Des outils opérationnels au service du développement durable*

#### **III - Conclusion**

### **Chapitre II : « Implication des agences d'urbanisme »**

#### **I – Les agences d'urbanisme : Acteurs d'une planification urbaine durable ?**

## **I-1- Méthode d'analyse**

### **I-1- 1-Dimensions observées**

#### **I-1-2- Agences étudiées**

## **I-2- Les agences d'urbanisme : développeur d'une ville durable**

### **I-2-1- Les observatoires**

#### *I-2-1-a- Les observatoires par agence*

#### *I-2-1-b- Analyse comparée*

### **I-2-2. Les productions des agences**

#### *I-2-2-a- Vision globale des productions d'agence*

#### *I-2-2-b. Exemples de productions spécifiques liées au développement durable*

### **I-2-3- . Les métiers**

#### *I-2-3-a- Emergence et construction des métiers*

#### *I-2-3-b. Déplacements et enjeux*

#### *I-2-3-b-1-. Un modèle fondateur*

#### *I-2-3-b-2-. A l'origine, des agences de planification*

#### *I-2-3-b-3-. Des agences de développement économique*

#### *I-2-3-b-4-. Aujourd'hui, des agences, managers de réseaux*

### **I-2-4- Analyse discursive**

#### *I-2-4-a- Résultats des entretiens menés avec monsieur Lusson et monsieur Brégnac de l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise*

#### *I-2-4-b. Résultats de l'entretien mené avec Madame Delevallé, documentaliste de l'agence d'urbanisme de Lille*

#### *I-2-4-c- L'agence d'urbanisme de la région Grenobloise*

#### *I-2-4-d- Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Bonacorsi, directeur de l'agence d'urbanisme de Tours*

#### *I-2-4-e. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Cuillier, directeur de l'agence d'urbanisme de Bordeaux*

#### *I-2-4-f. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Lesort, directeur de l'agence d'urbanisme d'Angers*

#### *I-2-4-g. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Givord, directeur de l'agence d'urbanisme de Rennes*

#### *I-2-4-h. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Vergriette, directeur de l'agence d'urbanisme de Dunkerque*

#### *I-2-4-i. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Sol, directeur de l'agence d'urbanisme de Troyes*

#### *I-2-4-j. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Margueritte, directeur de l'agence d'urbanisme d'Orléans*

#### *I-2-4-k. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Vaillant directeur de l'agence d'urbanisme d'Aix-en-Provence*

#### *I-2-4-l. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Pailloux, directeur de l'agence d'urbanisme de Nantes*

*I-2-4-m. Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Musslin, directeur de l'agence d'urbanisme de Nîmes*

*I-2-4-n- Résultat de l'entretien mené avec Monsieur Schwartzmann, directeur de l'agence d'urbanisme de Clermont-Ferrand*

## **II – L’inscription du développement durable dans les documents d’urbanisme : le cas de l’agence d’urbanisme de l’agglomération de Tours**

**II-1- Méthodologie**

**II-2- Etudes des documents de planification : POS/PLU**

**III- Conclusion**

**Conclusion générale**



# Bibliographie

---

## Ouvrages:

### Sociologie

- Alain Blanchet – Anne Gotman  
« L'enquête et ses méthodes : l'entretien »  
Sociologie 128 – Nathan Université – Octobre 2001 – 127 pages
- Henry Boyer  
« Introduction à la sociolinguistique »  
Les TOPOS- ed. Dunod – septembre 2001 – 104 pages
- Gérard Chazal  
« Interfaces : enquêtes sur les mondes intermédiaires »  
coll. Milieux Champ Vallon – septembre 2002 – 275 pages
- Michel Crozier et Erhard Friedberg  
« l'acteur et le système »  
Coll. Points Essais – Ed. Seuil – Juin 1992 – 500 pages
- Claude Dubar et Pierre Tripier  
« Sociologie des professions »  
novembre 1999 – 256 pages – Armand Colin
- Rodolphe Ghiglione et Benjamin Matalon  
« Les enquêtes sociologiques : Théories et pratiques »  
Coll. U. Sociologie – Ed. Armand Colin – Juillet 1992 – 301 pages
- Erhard Friedberg  
« Le pouvoir et la règle : Dynamiques de l'action organisée »  
Edition Points Essais – février 1997 – 423 pages
- Claudette Lafaye  
« Sociologie des organisations »  
Nathan Université - Sociologie 1.2.8. - Novembre 1999 - 128 pages
- Jean-Louis Le Moigne  
« La modélisation des systèmes complexes »  
Collection Dunod - Mai 1999 - 178 pages
- Yves Frédéric Livian  
« Introduction à l'analyse des organisation »  
Gestion Poche - Economica - 2ème édition - 108 pages - janvier 2000
- Bruno Lussato

« Introduction critique aux théories d'organisation »  
Ed. Dunod – Octobre 1998 – 228 pages

○ Jacques Melese

« Approche systémiques des organisations : vers l'entreprise à complexité humaine »

Ed. Hommes et techniques – Février 1987 – 158 pages

○ Edgar Morin

« la méthode : 1- la nature de la nature »

Coll. Points Essais – 1<sup>er</sup> trimestre 1981 – 399 pages

○ Edgar Morin

« la méthode : 2 - la vie de la vie »

Coll. Points Essais – février 1985 – 470 pages

○ Alain Touraine

“Production de la société”

coll. Sociologie – Ed. Seuil – 1973

○ Jean-Claude Kaufmann

« L'entretien compréhensif »

Sociologie 128 – Nathan Université – février 2001 – 127 pages

○ Pierre Veltz

« Le nouveau monde industriel »

le débat – Gallimard – mai 2000 – 230 pages

## **L'urbanisme – La ville**

○ François Ascher

« Métapolis ou l'avenir des villes »

Editions Odile Jacob – Mai 1995 – 346 pages

○ François Ascher

« Les nouveaux principes de l'urbanisme : La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour »

Edition de l'AUBE – Novembre 2001 – 104 pages

○ Caisse des Dépôts et Consignations / FNAU

« Réussir le renouvellement urbain »

novembre 2001 – 167 pages

○ CERTU / FNAU

« Le schéma de cohérence territoriale »

décembre 2001 – 184 pages

○ Jean-Pierre Charbonneau

« Transformation des villes : Mode d'emplois »

Ed. L'Epure – Octobre 2000 – 152 pages

- Françoise Choay  
« La règle et le modèle : sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme »  
Edition Seuil - Septembre 1996 - 378 pages
- Yves Maxime Danan  
« Les agences d'urbanisme d'agglomération »  
Centre de recherche d'urbanisme – 1976 – 213 pages
- Denis Duveau  
« La composition urbaine, vers une méthode de production de la forme urbaine? »  
N°1 - MSV - Octobre 1998 - 53 pages
- Jacques Floch  
« L'agglomération nantaise : récits d'acteurs »  
Préface de Jean-Marc Ayrault  
Edition de l'Aube/AURAN – octobre 1996 – 187 pages
- FNAU / colloque  
« Espaces, temps, mode de vie : nouvelles cohérences urbaines »  
Colloque FNAU – contributions – décembre 2001 – 184 pages
- Jean-Pierre Gaudin  
« L'avenir en plan : technique et politique dans la prévision urbaine – 1900-1930 »  
Collection Milieux – Champ Vallon – février 1985 – 213 pages
  - Ph. Gervais-Lambony, F. Moriconi-Ebrard, F. Navez-Bouchanine  
“Vocabulaire de la ville : Notions et références”  
Questions de géographie – Editions du Temps – avril 2001 – 191 pages
- Pierre Gras – Albert Jaubert – François Guy  
« Révélateurs de ville : Lyon travaux récents de l'agence d'urbanisme »  
Ed. Mardaga – 1995 – 169 pages
- Jean-Louis Harouel  
« Histoire de l'urbanisme »  
Que sais-je? - Juillet 1993 - 128 pages
- Jean-Pierre Lacaze  
« Les méthodes de l'urbanisme »  
Que sais-je? – juillet 1997 – 127 pages
- Jean-Pierre Lacaze  
« Introduction à la planification urbaine » - Imprécis d'urbanisme à la française  
Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées – Novembre 1995 – 386 pages
- Henri Lefebvre  
« la révolution urbaine »  
Paris, Idées, Gallimard, 1970, Chap. VI, « La forme urbaine », pp. 155 à 179

- Yves Madiot  
« Aménagement du territoire »  
3<sup>ème</sup> édition – Ed. Armand Colin – Coll. U – Septembre 1996 – 251 pages
  
- Yves Madiot  
« Aménagement du territoire »  
4<sup>ème</sup> édition – Ed. Armand Colin – Coll. U – Septembre 2001– 195 pages
  
- Marie-Flore Mattei – Denise Pumain  
« Données urbaines »  
Collection Villes – CNRS/INSEE – Juin 2000 – 441 pages
  
- Pierre Mazet  
« Aménagement urbain »  
Collection Armand Colin - Octobre 2000 - 181 pages
  
- Pierre Merlin et Françoise Choay  
« Dictionnaire de l’urbanisme et de l’aménagement»  
Ed. PUF – 902 pages – Mai 2000
  
- Jean-Pierre Paulet  
« Les villes françaises »  
Armand Colin – Synthèse – Septembre 1999 – 91 pages
  
- Jean-Pierre Paulet  
« Géographie Urbaine »  
Armand Coin – Juillet 2000 – 315 pages
  
- Jean-Robert Pitte  
« La France »  
Géographie d’aujourd’hui - Nathan Université - Août 1999 - 192 pages
  
- Marcel Roncayolo - Thierry Paquot  
« Ville et Civilisation urbaine XVIIIème- XXème»  
Textes essentiels - Edition Larousse - Juin 1992 - 688 pages
  
- Muriel Rosemberg  
« Le marketing urbain en question : production d’espace et de discours dans quatre projets de villes»  
Collection Villes – Anthropos – novembre 2000 – 181 pages
  
- Denis Rousseau - Georges Vauzeilles  
« L’aménagement urbain »  
Que sais-je? - Mai 1992 - 126 pages
  
- Jean Royer  
« Il était une fois ... Un maire »  
CLD – 22/12/1997 – 175 pages

- Jean Royer  
« La cité retrouvée »  
1<sup>er</sup> trimestre 1977 – 124 pages
- **Marc Sauvez**  
« La ville et l'enjeu du « développement durable » »  
collection des rapports officiels  
rapport au ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement  
la documentation française – juin 2001 – 436 pages
- Jean-François Tribillon  
« L'urbanisme »  
Collection repères  
Janvier 1991 - 124 pages
- **Melvin M. Weber**  
“ L'urbain sans lieu ni bornes”  
Ed. de l'aube – Mars 1996 – 123 pages

### **Le juridique**

- Dalloz Action  
« Urbanisme »  
Ed. Dalloz – Février 1997 – 1364 pages
- Henri Jacquot et François Priet  
« Droit de l'urbanisme »  
Dalloz - Droit Public science politique – février 2004 – 913 pages
- Code de l'urbanisme  
Litec – édition 2004-2005 – Juriscode – Bernard Lamorlette et Dominique Moreno
- Le moniteur  
« Droit de l'aménagement de l'urbanisme de l'habitat »  
Texte jurisprudence Doctrine et pratiques - juin 2003 – 614 pages
- Lexique des termes juridiques  
14<sup>e</sup> édition – Dalloz – Mai 2003
- Droit de l'environnement  
Dalloz – 3<sup>ème</sup> édition - 1996

## Revues – Articles de presse:

### L'urbanisme – La ville

○ Roger Brunet

« L'aménagement du territoire en France »

Bimestriel n° 7041 - Juin 1997 - le dossier documentation photographie / la documentation française - 16 pages, 18 fiches

• Le courrier du CNRS

« La ville »

N°81 / été 1994

Articles :

- Page 17 : « centralité urbaine, ville, mobilité » S. Bordueil
- Page 117 : « forme et paysage des villes » F. Loyer
- Page 119 : « l'anthropologie de l'espace » J.Ch. Depaule

• Le courrier des maires

- « Les agences d'urbanisme ont le vent en poupe »  
décembre 2001 – 2 pages

• Le Monde

- « les agences d'urbanisme ont renouvelé la conception de la ville »  
Le 12/12/2001 – 2 pages
- « Profil : Lillois avant tout »  
Le 09/01/2002 – 1 page

• Maires de France

- « La rénovation urbaine en trois axes »  
janvier 2000 – pages 8

• Le Moniteur des travaux publics

- « un schéma de cohérence territoriale pour 141 communes »  
26 mai 2000
- « Région Urbaine de Lyon : rechercher la cohérence territoriale »  
n°5106 - 11 octobre 2001 – page 68
- « Création de l'agence des villes »  
n°4936 – 3 juillet 1998 – page 42
- Urbanistes Qualification professionnelles en 1998 »  
N° 4945 – 4 septembre 1998 – page 29
- « Des solutions pour une ville plus douce »  
n°4955 – 13 novembre 1998 – page 56 à 57
- « Vers une réforme des agences d'urbanisme »  
n°4961 – 25 décembre 1998 – page 6
- « Le conseil des architectes en pointe sur les grands dossiers »  
n°4969 – 19 février 1999 – page 26 à 27

- « Nancy programme chargé pour l'ADUAN »  
n°4985 – 11 juin 1999 – page 165
- « La FNAU réclame une loi sur le logement et l'urbanisme »  
n°4990 – 16 juillet 1999 – page 32
- « Urbanisme : les enjeux du renouvellement urbain »  
n°5009 – 26 novembre 1999 – page 29
- « Un siècle de succès et d'échecs urbains »  
n°5013 – 24 décembre 1999 – page 49
- « Les agences d'urbanisme renforcées par le contexte législatif »  
n°5052 – 22 septembre 2000 – page 24
- « Les agences d'urbanisme renforcées par le projet de loi SRU »  
n°5055 – 13 octobre 2000 – page 110
- « La création de plusieurs agences d'urbanisme est envisagée »  
n°5062 – 1<sup>er</sup> décembre 2000 – page 37
- « La loi SRU : la transition vers les nouveaux documents de planification »  
n°5063 – 8 décembre 2000 – page 96 à 97
- « La loi SRU : les outils d'urbanisme d'agglomération »  
n°5065 – 22 décembre 2000 – page 46 à 47
- « La loi SRU : nouveaux documents d'urbanisme : comment s'y retrouver »  
n°5070 – 26 janvier 2001 – page 88 à 89
- « Etudes urbaines le rôle et le coût de la « matière grise » sont sous estimés »  
n°5074 – 23 février 2001 – page 68 à 71
- « Marseille Lyon doivent construire le Grand Sud Est »  
n°5010 – 2 novembre 2001 – page 74
- « Les nouveaux métiers de l'aménagement »  
n°5068 – 18 janvier 2001 – page 78 à 79
- « Quinze nouvelles agences d'urbanisme seront créées d'ici 2006 »  
n°5095 – 20 juillet 2001- page 17
- « Les agences d'urbanisme vont travailler dans une logique de projet »  
n°5076 – 9 mars 2001 – page 81

- Revue « Urbanisme »

- revue française n°132 – 1972 – 41<sup>e</sup> année :

Articles :

- page 6 : « Les agences d'urbanisme, une institution en devenir »
- page 12 : « Cartes comparatives du périmètre de compétence dans 16 agences d'urbanisme »
- page 14 : « agence d'urbanisme de la région Angevine »
- page 16 : « agence d'urbanisme pour la communauté urbaine de Lille »
- page 30 : « agence d'urbanisme pour la communauté urbaine de Lyon »
- page 52 : « agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise »
- page 58 : « atelier d'urbanisme pour l'agglomération de Tours »

- Revue « La Farde »
  - n°13 – septembre/octobre/novembre 1999
  - n°16 – mars 2001
  
- Le magazine international de l'architecture et de la ville
  - « Urbanisme »  
Hors série n°13 / mars 2000  
Articles :
    - Page 5 : « Les enjeux du renouvellement urbain » A. Rossinot
    - Page 6 : « Vive la ville ! Mais quelle ville ? » P. Gras
    - Page 11 : « Deux ou trois choses que je sais du renouvellement urbain » P. Gras
    - Pages 30 à 34 : « Enjeux pour l'avenir des villes » P. Gras
    - Pages 35 à 36 : « Lille ville renouvelée : du mythe à la réalité » F.X. Roussel
  
  - « Urbanisme »  
Hors série n°14 / Janvier 2001  
Articles :
    - Page 5 : « Les enjeux de la gouvernance » A. Rossinot
    - Page 9 : « Des villes sous influences » F. Godard
    - Page 10 : « La gouvernance ce n'est pas si difficile » P. Calame
    - Pages 37 à 39 : « Gouvernance et société civile : trois pistes pour l'action » R. Quincerot
    - Page 41 : « Les comités de bassin d'emploi : une expérience pour les conseils de développement » M. Micheau – R. Quincerot
    - Pages 52 à 56 : « Eloge raisonné de la transaction urbaine » P. Gras
    - Pages 61 à 63 : « Gouvernance et territoires urbains : les partenaires s'expliquent » P. Gras
  
  - Thierry Paquot  
« Qu'est-ce qu'une ville ? »  
Revue Sc. Humaines – Décembre 1998 – AEP – n°70 - mars 1997 – pp.26-27
  
  - W.J. Coffey – Cl. Manzagol – R. Shearmur  
“Centralités métropolitaines”  
Cahiers de Géographie du Québec – volume 44 – n°123 – décembre 2000 – pp. 277 à 281

## **Sociologie des organisations**

- Michel Crozier et Jean-Claude Thoening  
« La régulation des systèmes organisés complexes : le cas du système de décision politico-administratif local en France. »  
Revue française de sociologie / volume XVI / n°1 /Janvier-Mars 1975 / 156 pages



- J.L. Le Moigne  
« Systémographie de l'entreprise »  
Revue Internationale de systémique – Vol. 1, n°4, pp499 à 531
- Jacques Meleze  
« Interventions systémiques dans les organisations »  
Revue Internationale de systémique – Vol.1, n°4, pp.457 à 470
- Hubert Tardieu et Michel Theys  
« Système d'information et pilotage de l'entreprise : quelques boucles étranges »  
Revue Internationale de systémique – Vol 1, n°4, pp.471 à 497
- Encyclopédie universaliste
  - Sociologie « L'intervention » - 2001 - 10 pages
  - Géographie : « Géographie quantitative et systémique : la crise de la géographie et l'effort de théorisation » - 2001 – 13 pages
  - « Sociologie : les développements » - 2001 – 11 pages
  - « La bureaucratie » - 2001 – 11 pages
  - « Edgar Morin » - 2001 – 4 pages
  - « Sociologie : employés » - 2001 – 8 pages
  - « Sciences des systèmes » - 2001 – 24 pages
- Encyclopédie Hachette Multimédia 2001
  - « Les agglomérations »
  - « Les villes »
  - « L'urbanisme »
  - « L'aménagement du territoire »
  - « Architecture et société »

## **Séminaires / colloques / rapport :**

### **L'urbanisme – La ville**

#### *- Séminaires :*

- Anne Mévellec  
« A la recherche d'un discours politique durable : de l'usage de la terminologie du développement durable dans l'agglomération Rennaise »  
Doctorante en science politique – ATER Université Rennes2 – Centre de recherches administratives et politiques Rennes1 – IEP Rennes –  
Natures Sciences Sociétés – Journées 2000
- **Nicole Lerousseau et Corrine Larrue**  
« Ville et développement durable »  
Semaine de la ville à Tours – 5 mars 2002

- Rapports de stage :

- Sonia Bouis  
« Mise en place d'un système documentaire à l'agence d'urbanisme et de développement Clermont Métropole »  
DESS Informatique Documentaire – sous la direction de Sylvie Lainé-Cluzel – année 1999 – 57 pages

- Rapports d'étude :

- CERTU - ACTEUR  
« Méthode d'analyse transversale pour l'observation des mutations urbaines »  
les rapports d'études – 4<sup>ème</sup> trimestre 2001 – 109 pages
- CERTU - ACTEUR  
« L'observatoire du PDU pour quoi faire ? »  
« Les plans de déplacements urbains après la loi sur l'aire : bilan 1996-2001 »  
« PDU et marchandise en ville »  
décembre 2001
- CERTU - ACTEUR  
« Rapport d'activité 2000 »  
35 pages
  - DATAR  
« Contrats d'agglomération »  
septembre 2001 – 58 pages
  - DATAR  
« Temps et territoire »  
décembre 2001 – 62 pages
  - DATAR / FNAU  
« Atlas des Aires Urbaines »  
décembre 2001 – 72 pages
- Mémoire de Maîtrise  
« UFR de Géographie et l'aménagement de l'université de Lille  
J.F. Baton sous la direction du professeur P. Bruyelle – septembre 1995 – 52 pages
- LERFAS /CNFPT  
« Figures professionnelles et activités de mission. Des cadres en développement »  
Rapport d'enquête – novembre 2003  
Th. Rivard – Ch. Demazière – C. Larrue – A. Thalineau – Y. Bendjador – J. Blin – F. Huygues Despointes – C. Villesange.

### - Conférences :

- François Ascher  
« L'urbanisme face à la nouvelle rénovation urbaine »  
Conférence du 13 avril 2000, CNAM-Université de tous les savoirs – Texte de conférencier
- Pierre Olivier Mongin  
« Les rythmes urbains : de la ville à la non-ville »  
Conférence du 19 avril 2000, CNAM-Université de tous les savoirs – Texte de conférencier

### Législation :

- Loi n°82-213 du 2 mars 1982 – relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions – publié au Journal Officiel du 3 mars 1982.
- Loi n°83-8 du 7 janvier 1983, fondatrice de la décentralisation – relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.
- Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 – Relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.
- Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 – Relative au développement et à la protection de la montagne.
- Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 – Relative à l'aménagement, la protection et à la mise ne valeur du littoral.
- Loi n°82-653 du 29 juillet 1982 – Loi portant réforme de la planification
- Loi n°95-115 du 4 février 1995 – D'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire – Journal Officiel du 5 février 1995, p. 1973.
- Loi n°99-533 du 25 juin 1999 – D'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
- Loi n°95-115 du 4 février 1995 LOADT – Journal Officiel du 5 février 1995 page 1973 – confère annexe A
- Loi n°95-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995
- Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative à la montagne.
- Débat au Sénat sur l'aménagement du territoire – Débat parlementaire du 4 mai 1976 – page 824 et s.
- Débat national pour l'aménagement du territoire – Document étape – Documentation française – 1994.
- Débat national pour l'aménagement du territoire – DATAR – La documentation française – avril 1994.
- Assemblée Nationale n°2131 – onzième législature – 2 février 2000 – Projet de loi relatif à la loi SRU – Présenté au nom de M. Lionel Jospin – 1<sup>er</sup> ministre par Jean-Claude Gayssot Ministre de l'équipement, des transports et du logement – exposé des motifs.
- Avis 306 – Commissions des affaires sociales sur la loi SRU – mardi 28 mars 2000 – sous la présidence de Jean Delaneau – rapporteur Bimbenet Jacques
- Avis 306 – Commissions des affaires sociales sur la loi SRU – mardi 28 mars 2000 – sous la présidence de Jean Delaneau – rapporteur Bimbenet Jacques

- Circulaire UHC/DU1/2 n°2001-3 du 18 janvier 2001 portant présentation de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains et premières directives d'application.

- Circulaire UHC/DU1/2 n°2001-3 du 18 janvier 2001 portant présentation de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains et premières directives d'application.

- Ministère de l'équipement et du logement, AF/UR2, IV rôle des agences, page 3, sans date.

- Circulaire sur les contrats d'objectifs avec l'Etat – Note d'orientation et de cadrage pour l'élaboration des contrats d'objectif de l'année 1996 et notification de l'enveloppe financière – chap. 65-23 article 81, subvention de l'Etat aux agences d'urbanisme.

- Décret n°79-533 – Journal Officiel du 5 juillet 1979 – page 1614.

- Décret du 6 février 1995 modifié par le décret du 28 septembre 1995.

## **Internet:**

o Site de la FNAU - [www.fnau.org](http://www.fnau.org)

- Maquette de la FNAU

- La F.N.A.U. et la future loi sur l'urbanisme, l'habitat et le développement / n°2 / juin 1999

- Brève n°2, n°4, n°5, n°6

- Dossier de la FNAU: « Après les lois Chevènement, Voynet, SRU, les réflexions de la FNAU sur le nouveau contexte de développement territorial » / n°6 / décembre 2000

- Dossier FNAU: « Un premier bilan de la FNAU :Les évolutions démographiques des aires urbaines où sont présentés les agences d'urbanisme » / n°3 / Novembre 1999

- Les dossiers FNAU « La charte des agences d'urbanisme » - Mars 2003 – n°12 – 7 pages

- Dossier FNAU : « Douze propositions pour une ville nouvelle » / 14 pages

- Dossier FNAU : « Le nouveau contexte du développement territorial » / Décembre 2000 / Dossier n°6 / 11 pages

- Dossier FNAU : « Des outils opérationnels au service du développement durable » F. Rouxel / J.F. Peretjatko / P. Poupinot / 10 pages

- Dossier FNAU n°8 : « Les systèmes d'observation des quartiers mis en place par les agences d'urbanisme » - novembre 2001 – 11 pages

- Dossier FNAU n°9 : « L'économie de l'information » - décembre 2001 – 11 pages

- Site Mairie de Marseille

- Site Mairie de Lille

- Site Mairie de Tours

- Site Mairie d'Aix en Provence

- Site Mairie de Nantes

- Site Mairie de Châlons-en-champagne

- Site Mairie de Bordeaux

- Site Mairie de Rennes

- Site Mairie de Orléans

- Site Mairie de Angers

- Site Mairie de Strasbourg
- Site de l'agence d'urbanisme de Bordeaux Métropole Aquitaine – (<http://www.aurba.com>)
- Site de l'agence d'urbanisme Lille Métropole – (<http://www.lille.metropole/ADU>)

○ Site de l'agence d'urbanisme d'Aix en Provence

E-mail : [aupa@aupa.fr](mailto:aupa@aupa.fr)

Schéma explicatif pour les élus locaux concernant la mise en place de la loi SRU (2001)

○ Site de l'agence d'urbanisme de Rennes

E-mail : <http://www.audiar.org>

Aménagement -urbanisme-déplacements / les dossiers d'actualité / Loi SRU : 9 fiches

○ Histoire des villes :

- <http://www.ec-lyon.fr>
- <http://fr.encyclopédia.yahoo.com/articles>
- <http://www.bordeaux-tourisme.com>
- <http://www.aixenprovencetourisme.com>
- <http://fr.encyclopédia.yahoo.com>
- <http://www.ville-dunkerque.fr/>
- [http://www.vieuxlille-avantages.com/lille\\_culture\\_histoire.php](http://www.vieuxlille-avantages.com/lille_culture_histoire.php)

○ Site INSEE

- Données de la population totale par ville
- « Forte extension des villes entre 1990 et 1999 » – INSEE PREMIER - n°707 – avril 2000 – Jean-Michel Chavouet et Jean-Christophe Fanouillet, division recensements de la population INSEE – 5 pages
- « L'urbanisation se poursuit dans les années 90 » - INSEE PREMIER – n°603 – Août 1998 – Philippe Julien, Insee Provence-Alpes-Côte d'Azur – 5 pages
- « les grandes villes françaises étendent leur influence » - INSEE PREMIER – 5 pages – n°766 – Avril 2001 - Philippe Julien, Insee Provence-Alpes-Côte d'Azur
- « Mesurer un univers urbain en expansion » - INSEE PREMIER – n°366 – Juin 2000 - Philippe Julien, Insee Provence-Alpes-Côte d'Azur – 32 pages

· Le CFDU

e-mail : [www.cfdu.org](http://www.cfdu.org)

## **Sociologie des organisations**

○ F. Bousquet et D. Gautier

« Comparaison de deux approches de modélisation des dynamiques spatiales par simulation multi-agents : « les approches « spatiales » et « acteurs » » »

Cyberges n°89 – 13/04/1999

<http://www.cyberges.presse.fr>

## **L'urbanisme – La ville**

- Paul Claval  
« Les interprétations fonctionnalistes et les interprétations symboliques de la ville »  
Université de Paris – Sorbonne  
<http://www.cyberges.presse.fr/culture/claval/htm>
  
- Isabelle Couzon  
« La place de la ville dans les discours des aménageurs du début des années 1920 à la fin des années 1960 »  
Cyberges – n°37 – 20/11/1997 – 27 pages  
<http://www.cyberges.presse.fr>
  
- N. Holec et G. Brunet-Jolivald  
« Gouvernance »  
<http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr>

## **Entretiens:**

- Monsieur Bonacorsi / Agence d'urbanisme de Tours
  - \* 30/06/2000
  - \* 09/02/2001
  - \* 14/05/2001
  - \* 02/07/2001
  - \* 15/11/2001
  
- Madame Julien /Agence d'urbanisme de Tours
  - \* 06/02/2002
  - \* 02/10/2002
  
- Monsieur D. Caudron / agence d'urbanisme de Tours / urbaniste - chef de projet SCoT
  - \* 07/10/2002
  
- Monsieur Belliot / Délégué général de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
  - \* 26/06/2001
  - \* 31/01/2002
  
- Monsieur Margueritte/ Directeur de l'Agence d'urbanisme d'Orléans
  - \* 08/10/2001
  - \* 11/04/2003
  
- Monsieur Pierre Guyot / agence d'urbanisme d'Orléans /
  - \* 05/05/2003

- Madame Valérie Palacio/ agence d'urbanisme d'Orléans /  
\* 05/05/2003
- Monsieur Michel Dardenne / agence d'urbanisme d'Orléans /  
\*
- Monsieur Lesort / Agence d'urbanisme d'Angers  
\* 11/10/2001  
\* 24/04/2002
- Monsieur Boulidard / Agence d'urbanisme d'Angers/Chargé d'études principal,  
Habitat, politiques de la ville  
\* 20/12/2001  
\* 29/04/2003
- Madame Poupinot / Agence d'urbanisme d'Angers / secrétaire générale –  
directrice d'études aménagement et politique durable  
\* 15/10/2002
- Monsieur Ph. Sol / Agence d'urbanisme de Troyes  
\* 24/10/2001
- Monsieur Brégnac / Agence d'urbanisme de Lyon  
\* 25/10/2001  
\* 05/02/2002
- Monsieur J. Vaillant / Agence d'urbanisme d'Aix en Provence  
\* 29/10/2001
- Monsieur L. Givord / Agence d'urbanisme de Rennes  
\* 6/11/2001
- Monsieur D. Musslin / Agence d'urbanisme de Nîmes  
\* 9/11/2001
- Monsieur Cuillier / agence d'urbanisme de Bordeaux  
\* 19/11/2001
- Madame Barnezet /Agence d'urbanisme de Grenoble  
\* 19/02/2002
- Monsieur Pailloux / Agence d'urbanisme de Nantes  
\* 29/01/2002
- Madame Delevallé / Agence de développement et d'urbanisme de Lille métropole  
\* 18/03/2002
- Monsieur Drouin / ancien directeur de l'atelier d'urbanisme de la ville de Tours  
\* 25/03/2002

- Monsieur Lusson / ancien délégué général de la FNAU  
\* 22/04/2002
  
- Monsieur Royer / ancien maire de la ville de Tours et président de l'agence d'urbanisme de Tours  
\* 24/06/2002
  
- Monsieur Vergriette/ directeur de l'agence d'urbanisme de Dunkerque  
\* 03/12/2002
  
- Madame Narel-Challot /Agence d'urbanisme d'Adour Pyrenées  
\* 23/02/2003
  
- o Rendez vous pour l'observation des documents de planification en Indre et Loire :
  - L'agence d'urbanisme (consultation des PLU)
  - Monsieur Bonacorsi, directeur de l'agence d'urbanisme de tours
  - Consultation des POS dans les communes :
    - o De Chanceau sur Choisille,
    - o De Monnaie,
    - o De Parçay Meslay,
    - o De Savonnière,
    - o De Ballan Miré,
    - o De la Ville aux Dame
    - o Et de Vernou.

### **Documents obtenus auprès des agences d'urbanismes :**

- **Clermont Métropole :**
  - o Organigramme de l'agence
  - o Les principaux dossiers 1999 de l'agence
  - o les principaux dossiers 2000 par grands secteurs d'activités
  - o Plaquette de l'agence
  
- **Rennes :**
  - o Document de présentation de l'agence



- Catalogue des études 2000
- Programme de travail 2001
- Bilan d'activités 2000
- Organigramme 1983
- Organigramme 1995
- organigramme 1999
- organigramme 2000
- Budgets prévisionnels et réalisations - AUDIAR 1991 à 2000
- Bilan d'activité 1992
- Bilan d'activité 1993
- Bilan d'activité 1994
- Bilan d'activité 1995
- Bilan d'activité 1996
- Bilan d'activité 1997
- Bilan d'activité 1998
- Bilan d'activité 1999
- Compte-rendu d'activités 1977
- Compte-rendu d'activités 1978
- Compte-rendu d'activités 1979
- Compte-rendu d'activités 1980
- Compte-rendu d'activités 1981
- Compte-rendu d'activités 1983-1984
- Compte-rendu d'activités 1984
- Compte-rendu d'activités 1985
- Compte-rendu d'activités 1986
- Compte-rendu d'activités 1987
- Compte-rendu d'activités 1988
- Compte-rendu d'activités 1989
- Compte-rendu d'activités 1990
- Compte-rendu d'activités 1991
- Compte-rendu d'activités 1992
- Compte-rendu d'activités 1993
- Compte-rendu d'activités 1994
- Compte-rendu d'activités 1995

- **Tours** :

- Plaquette de l'agence
- Catalogue des études
- Plaquette pour les vingt ans de l'agence d'urbanisme
- Statuts de l'atelier d'urbanisme de l'agglomération de Tours 1995
- « Vues d'agences – 22<sup>e</sup> rencontre national des agences d'urbanisme » - n°11 – janvier 2002
- Compte rendu du conseil d'administration et assemblée générale ordinaire – 31 mai 2000

- Compte rendu du conseil d'administration et assemblée générale ordinaire – 7 décembre 2001
- Statuts de l'agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours – 06/01/2000
- Statuts de l'agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours – 22/06/2001
- Statuts de l'agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours – 10/10/2001

- **Aix-en-Provence :**

- Plaquette de l'agence
- Travaux et activités réalisés aux cours de l'année 1999
- Travaux et activités réalisés aux cours de l'année 2000
- Programme d'activités 1999 – Contrat d'Objectifs
- Programme d'activités 2000 - Contrat d'Objectifs
- Bilan d'activités 1993
- Programme d'activités et contrats d'objectifs 1993
- Programme d'activités et contrats d'objectifs 1994
- Rapport d'activités 1994
- Programme d'activités 1994
- Rapport d'activités 1995
- Programme d'activités et contrats d'objectifs 1996
- Rapports d'activités 1996
- Programme d'activités et contrats d'objectifs 1997
- Activités et travaux réalisés au cours de l'année 1997
- Travaux et activités réalisés au cours de l'année 1998
- Programme d'activités et contrats d'objectifs 1998
- Programme d'activités et contrats d'objectifs 1999
- Travaux et activités réalisés au cours de l'année 1999
- Programme d'activités et contrats d'objectifs 2000
- Programme de travail partenarial pour 2001
- Rapport au conseil d'administration – orientations pour l'année 2001
- Travaux et activités réalisés au cours de l'année 2000
- Proposition de réflexion sur le positionnement des agences – octobre 1999
- Intervention de l'AUPA au séminaire des conseillers communautaires du 17 octobre 2001
- Schémas d'évolution des charges de 1992-1999
- Schéma de l'évolution ventilation des produits de 1992-2000
- Statut de l'association agence d'urbanisme du pays d'Aix
- Présentation et description de l'agence en 1994

- **Angers :**

- Organigramme de l'agence

- Situation et propositions d'orientations à l'assemblée générale du 12 octobre 2000
- Compte-rendu financier 2000 (juin 2001)
- Schéma directeur de la Région Angevine modifié le 12.03.1997
- Statuts de l'agence du 19 mai 1971
- Statuts de l'agence du 10 janvier 1984
- Statuts de l'agence de 1999
- Compte-rendu d'activité1999
- Compte-rendu d'activité1998
- Compte-rendu d'activité1997
- Compte-rendu d'activité1996
- Compte-rendu d'activité1995 + annexe
- Compte-rendu d'activité1994
- Compte-rendu d'activité1993
- Compte-rendu d'activité1992
- Compte-rendu d'activité1991
- Compte-rendu d'activité1990
- Compte-rendu d'activité1989
- Compte-rendu d'activité1988
- Compte-rendu d'activité1987
- Compte-rendu d'activité1986-87
- Compte-rendu d'activité1985-86
- Compte-rendu d'activité1985-84
- Compte-rendu d'activité1984-83
- Compte-rendu d'activité1982-83
- Compte-rendu d'activité1980
- Compte-rendu d'activité1979
- Compte-rendu d'activité1977-78
- Assemblée générale 1976
- Compte-rendu d'activité1970
- Compte-rendu financier 2000
- Compte-rendu financier1999
- Compte-rendu financier1998
- Compte-rendu financier1997
- Compte-rendu financier1996
- Compte-rendu financier1995
- Compte-rendu financier1994
- Compte-rendu financier1993
- Compte-rendu financier1992
- Compte-rendu financier1991
- Compte-rendu financier1990
- Compte-rendu financier1989
- Compte-rendu financier1988
- Compte-rendu financier1987
- Compte-rendu financier1986
- Compte-rendu financier1985
- Compte-rendu financier1984
- Compte-rendu financier1983
- Compte-rendu financier1982

- Compte-rendu financier1981
- Compte-rendu financier1980
- Compte-rendu financier1979
- Compte-rendu financier1978
- Compte-rendu financier1977
- Compte-rendu financier1976
- Compte-rendu financier1975
- Compte-rendu financier1974
- Compte-rendu financier1973
- Compte-rendu financier1972

- **Orléans :**

- Bilan des activités de 1976 à 2000
- Compte financier de 1976 à 2000

- **Bordeaux :**

- Plaquette de l'agence
- Programme de travail 2001
- Rapport d'activités 2000

- **Troyes:**

- Assemblée générale ordinaire du 21 juin 2000
- Plaquette de l'agence
- Organigramme 2000 et 2001

- **Lyon:**

- Lettre d'information du plan d'occupation du sol n°2 - « POS Scriptum » Octobre 1998
- Lettre d'information du plan d'occupation du sol n°2 - « POS Scriptum » janvier 2000
- Centre de données territoriales - numéro 14 - « évolution du parc de logements dans l'aire urbaine de Lyon » novembre 2000
- Centre de données territoriales - numéro 13 - « Le marché immobilier et la construction neuve dans l'aire urbaine de Lyon » octobre 2000
- Lettre d'information N°5 avril 1999 « Grand Lyon prospective »
- catalogue des productions 2000
- Charte d'écologie urbaine - 1997 à 2000 « Etat d'avancement 2000 - Observatoire de l'environnement
- Plaquette de l'agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise

- **Nantes :**

- « LA TAN : ma ligne de vie » - Sémitan- octobre 2001 – 32 pages – Communauté urbaine de Nantes

- « Territoire » - document réalisé par le conseil Général de Loire-Atlantique- 20 pages
- « Nantes Saint-Nazaire : La métropole Aquitaine »
- Plan du réseaux de déplacements 2001 – Observatoire du Plan de Déplacements Urbains de l’Agglomération Nantaise
- « Communauté urbaine de Nantes : Mode d’emploi » novembre 2001
- « Agglomération nantaise : Portraits » - réalisé par la communauté urbaine de Nantes et AURAN – 2001

- **FNAU :**

\* Comité d’orientation des Clubs - le 31 janvier 2002:

- Club Eco Fnau - rapide compte rendu d’activité 2001 et programme 2002
- Groupe Giro - Note de Synthèse
- Club Fnau Environnement
- Club transport
- Club habitat, villes et territoires
- Club projet urbain
- Liste des participants

- **Grenoble:**

- Le schéma directeur 2000
- Cd du Bilan des activités 2000 de l’agence d’urbanisme de la région Grenobloise
- L’atlas de la région urbaine Grenobloise - Janvier 2001
- La note de l’agence d’urbanisme N°8- janvier 2002
- La note de l’agence d’urbanisme N°7 - octobre 2001
- La note de l’agence d’urbanisme N°6 - juin 2001
- les dossiers de demains - l’agence d’urbanisme de la région Grenobloise - Juin 2001 n°1
- Plaque de l’agence d’urbanisme de la région Grenobloise « Au service du développement durable »
- Classeur « L’agence pratique »
- « Un projet pour l’agence 1998-1999-2000-2001 » juillet 1999

- **Lille :**

- « Lille 2004 : L’aventure olympique » Hors série –25 mai 1997 – 154 pages – éd. AUTREMENT DIT
- « Les principes d’un urbanisme « Haute qualité environnementale » démarche pour un environnement durable » - 43 pages – janvier 2000 – production agence Lille métropole

- « Projet de schéma directeur de développement et d'urbanisme de Lille Métropole » arrêté le 10 décembre 2001 – 246 pages
- Statuts de l'agence de développement et d'urbanisme métropole nord – 17/09/1990
- Statuts de l'agence de développement et d'urbanisme métropole Lilloise – 1996
- Publication d'agence « la farde » n°1-2-3-5-6-7-8-9-10-12-13-14-16-17 – de février 1997 à juillet 2001
- Publication d'agence « le fax de l'agence Lille Métropole » - n°1 à 45 – de février 1997 à février 2002
- Publication d'agence « Les dépêches de l'agence » - n°1 à 35 – de septembre 1993 à décembre 1996
- Mémoire de maîtrise « L'agence d'urbanisme de l'agglomération métropolitaine nord (1966-1977) : un outil de planification » - J.F. Baton – sous la direction du professeur P. Bruyelle – université des sciences et technologie de Lille UFR de géographie et d'aménagement – septembre 1995 – 52 pages
- Rapport d'activité 1991-1992
- Rapport d'activité 1993
- Rapport d'activité avril 1993 – mars 1994
- Rapport d'activité 1995
- Rapport d'activité 1997
- Rapport d'activité 1998
- Rapport d'activité 1999
- Rapport d'activité 2000
- Plaquette de l'agence de développement et d'urbanisme de la métropole Lilloise – septembre 1994

- **Le Grand Lyon – communauté urbaine :**

- Guide du site Millénaire
- Les cahiers millénaire – « Les impératif de l'environnement aujourd'hui » - avril 1998
- Millénaire 3 – Groupe de travail n°5 – « contribuer à la pérennité de « l'écosystème terre » par la qualité de « l'écosystème urbain » » - décembre 1998
- Millénaire 3 – Projet d'agglomération – « Ecologie urbaine et qualité de la vie : vers un agenda 21 »
- Millénaire 3 – Projet d'agglomération – « mieux organiser le développement urbain : vers un schéma de cohérence territoriale » - juin 2000
- « Diagnostic de la politique du Grand Lyon vis-à-vis des critères de développement durable » - 12/07/2000 – rapport final
- Millénaire 3 - cahier n°21 – septembre 2000 – « Une agglomération compétitive et rassemblée : 21 priorités pour le 21<sup>ème</sup> siècle »

- **Dunkerque:**

- Organigramme
- Plaquette des 30 ans de l'agence
- Les documents de l'observatoire du développement local : « La Flandre dunkerquoise « des clefs pour comprendre le territoire » » - AGUR 2001 – 90 pages
- URBIS – « Un grand projet de ville pour inventer l'avenir... » - n°6 – octobre 2002 – 27 pages.
- Registre du personnel
- Tableau des productions
- Tableau des partenaires
- Statut de l'agence
- Liste des documents produits par l'agence 1999 – 2000 – 2001
- Bilan d'activités de 1991 à 2001
- Programme de travail de 1991 à 2002

- **Adour-Pyrénées :**

- Composition du bureau
- Champ d'intervention de l'agence
- Plaquette des observatoires
- Statut de l'agence d'urbanisme
- Organigramme
- Composition du conseil d'administration
- Rapport d'activités 1999
- Rapport d'activités 2000
- Rapport d'activités 2001
- Synthèse des 4 années d'activités

- Projet de charte FNAU
- Charte entre le ministère de l'équipement, des transports et du logement et la FNAU – décembre 2001
- Charte de coopération réseau des agences d'urbanisme de Rhône-Alpes – décembre 2002
- Groupe de travail DDE/agences d'urbanisme sur les relations entre ces deux services – mai 1998
- Note d'orientation et de cadrage pour l'élaboration des contrats d'objectifs de l'année 1996
- Groupe de travail juridique équipement/FNAU : argumentaire simplifié des agences et projet d'article de loi – 08/06/1998
- Séminaire du 22 janvier 2003 – Vers un projet d'agence ; construire un diagnostic partagé – Agence d'urbanisme Adour Pyrénées
- Liste des réalisations de l'observatoire de l'AUD (Montbéliard) – 20/04/1999
- Liste des productions de l'observatoire – 1999 à 2003



## Adresse des agences d'urbanisme

Agences	Ville	Adresse	Téléphone	Fax	e-mail	Directeur	Président
<b>AUPA</b>	Aix en Provence 13 100	26 rue du Puits neuf	04-42-23-12-17	04-42-96-56-35	<a href="mailto:aupa@aupa.asso.fr">aupa@aupa.asso.fr</a>	J. Vaillant	H. Doglione
<b>AURA</b>	Angers 49 100	29 rue Thiers	02-41-18-23-80	02-41-18-23-90	<a href="mailto:aura@auragenvine.org">aura@auragenvine.org</a>	Ch.Lesort	J.C. Antonini
<b>A'URBA</b>	Bordeaux 33 041	Hangar G2 Quai Armand Lalande Bassin à flots n°1	05-56-99-86-33	05-56-99-89-22	<a href="mailto:contact@aurba.org">contact@aurba.org</a>  <a href="http://www.aurba.com">http://www.aurba.com</a>	F. Cuillier	V. Feltesse
<b>Clermont Métropole agence d'urbanisme</b>	Clermont ferrand 63 000	15 mail d'Allagnat	04-73-17-48-00	04-73-17-48-10	<a href="mailto:clermont-metropole@wanadoo.fr">clermont- metropole@wanadoo.fr</a>	Cl. Schwartzmann	S. Godard
<b>AGENCE DE Lille Métropole</b>	Lille 59 043	2 place du concert	03-20-63-33-50	03-20-74-88-85	<a href="mailto:agence@lille-metropokle-2015.org">agence@lille- metropokle-2015.org</a>  <a href="http://www.lille-metropole-2015.org">http://www.lille- metropole-2015.org</a>	N. Starkman	P. Mauroy
<b>Agence d'urbanisme pour</b>	Lyon 69 402	18 rue du lac BP 3129	04-78-63-43-70	04-78-63-40-83	<a href="mailto:agence@urbalyon.org">agence@urbalyon.org</a>	F. Brégnac	F.N. Buffet

<b>le développement de l'agglomération lyonnaise</b>	cedex 03				<a href="http://www.urbalyon.org">http://www.urbalyon.org</a>		
<b>AURAN</b>	Nantes 44 008 cedex 01	Tours bretagne BP 60 827	02-40-99-49-49	02-40-12-40-08	<a href="mailto:auran@wanadoo.fr">auran@wanadoo.fr</a>  <a href="http://www.nantes.metr&lt;br/&gt;opole.com">http://www.nantes.metr opole.com</a>	J.Y. Pailloux	J. Floch
<b>Agence d'urbanisme de la région nîmoise</b>	Nîmes 30 900	65 avenue Jean Jaurès	04-66-29-02-60	04-66-29-88-70	<a href="mailto:audrn@wanadoo.fr">audrn@wanadoo.fr</a>	D. Musslin	J. Yannicopoulos
<b>Agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise</b>	Orléans 45 000	5 place du 6 juin 1944	02-38-78-76-76	02-38-78-76-50	<a href="mailto:agence.urba.orleans@w&lt;br/&gt;auao.org">agence.urba.orleans@w auao.org</a>	R. Margueritte	Ch. E. Lemaignan
<b>AUDIAR</b>	Rennes 35 069	39 rue du Capitaine Maignan CS 46911	02-99-01-86-40	02-99-01-86-69	<a href="mailto:audiar@audiar.fnau.org">audiar@audiar.fnau.org</a>  <a href="http://www.audiar.org">http://www.audiar.org</a>	L. Givord	E. Hervé
<b>ADEUS</b>	Strasbourg 67 002	9 rue Brûlée BP 47R2	03-88-21-49-00	03-88-75-79-42	<a href="mailto:adeus@adeus.org">adeus@adeus.org</a>  <a href="http://www.adeus.org">http://www.adeus.org</a>	J. Fabert	A. Klein- Mosser

<b>Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours</b>	Tours 37 032	56 Avenue Marcel Dassault	02-47-71-70-70	02-47-	<a href="mailto:atu@creaweb.com">atu@creaweb.com</a>	G. Bonacorsi	J. Germain
<b>AUDART</b>	Troyes 10 003	1 place Robert Galley BP 106	03-25-71-88-88	03-25-71-88-89	<a href="mailto:audart.troyes@audart.fr">audart.troyes@audart.fr</a>	Ph. Sol	R. Dujeancourt
<b>FNAU</b>	Paris 75 007	1 rue de Narbonne	01-45-49-32-50	01-45-49-94-46	<a href="mailto:belliot@fnau.org">belliot@fnau.org</a>	M. Belliot	M. Rossinot

# Liste des Schémas

---

## 1<sup>er</sup> partie chapitre 1

Schéma n° 1 du Processus législatif

## 1<sup>er</sup> partie chapitre 2

Schéma 2 : Les agences d'urbanisme ont pour un rôle d'être des outils

Schéma 3 : *Les compétences des agences d'urbanisme*

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

Schéma 5 : Les partenaires des agences d'urbanisme

Schéma 6 : Financement des agences d'urbanisme

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

Schéma 8 : Personnel des agences d'urbanisme en 2003

Schéma n° 9: Typologie des agences d'urbanisme en fonction du personnel

Schéma 10 : Population des collectivités adhérentes en 1999

Schéma 11 : Typologie des agences en fonction de la population des collectivités adhérentes

Schéma 12 : Budget des agences d'urbanisme en 2003

Schéma 13 : Répartition des agences en fonction de leur budget (de même amplitude)

Schéma 14 : Subvention de l'Etat en 2003

Schéma 15 : Répartition des subventions par agences d'urbanisme ((classification de même amplitude)

Schéma n° 16 : nombre de communes par agence

Schéma 17 : Répartition des communes par agence d'urbanisme

Schéma 18 : Rapport du personnel sur la population

Schéma 19 : rapport du personnel sur la population

Schéma 20 : Rapport du budget sur le personnel

Schéma n° 21 : Budget=f (personnel)

Schéma 22 : Rapport du budget sur la population

Schéma 23 : Rapport subvention sur la population

Schéma n° 24 : Subvention/population=f (population)

Schéma n° 25 : Rapport subvention sur personnel

Schéma n°26 : Une analyse en composante principale

Schéma n°27: conclusion

**2<sup>ème</sup> partie chapitre 2**

Schéma 28 : Les compétences des agences d'urbanisme

Schéma 29 : Organigramme de l'agence d'urbanisme d'Angers

Schéma 30 : Organigramme l'agence de Bordeaux

Schéma n°31 : représentant les différents registres d'activité et leurs relations

Schéma n°32 : synthèse graphique

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

**3<sup>ème</sup> partie chapitre 1**

Schéma 34 : Les trois dimensions du développement durable

Schéma 35 : L'agence d'urbanisme : un lieu de débat inter-institutionnel

Schéma 36 : Positionnement des agences d'urbanisme

**3<sup>ème</sup> partie chapitre 2**

Schéma 37 : Observatoires par agences d'urbanisme

Schéma 38 : Agences intégrées/non intégrées/fragmentées

# Liste des tableaux

---

## **1<sup>er</sup> partie chapitre 1**

Tableau 1 : Répartition des communes françaises par strate démographique

Tableau 2 : Population par région aux derniers recensements (population sans doubles comptes)

Tableau 3 : effectifs des conseils municipaux

Tableau 4 : - Histoire des compétences des collectivités territoriales

## **1<sup>er</sup> partie chapitre 2**

Tableau 5 : Effectifs des agences d'urbanisme en 1976

Tableau 6 : Effectifs des agences d'urbanisme en 1999

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

Tableau 8 : Résumé de l'ensemble de ces transformations

Tableau 9 : Personnel des agences d'urbanisme en 2003

Tableau 50 ; Classification de même amplitude du personnel des agences d'urbanisme

Tableau 11 : Population des collectivités adhérentes en 1999 (Source FNAU)

Tableau 12 : Classification de la population des collectivités adhérentes de même amplitude

Tableau 13 : Budget des agences d'urbanisme en 2003

Tableau 14: Classification des agences d'urbanisme en fonction de leur budget

Tableau 15 : Subvention de l'Etat en 2003

Tableau 16 : Répartition des subventions des agences d'urbanisme

Tableau 17 L'existence d'un agence d'urbanisme dans les communautés de communes urbaines, d'agglomération et les syndicats d'agglomération nouvelle

Tableau 18 : synthèse des regroupements intercommunaux par agences

Tableau 19 : Classification des agences d'urbanisme disposant d'une structure d'intercommunale

Tableau 20 : Nombre de communes par agence

Tableau 21 : Nombre de communes par agence d'urbanisme

Tableau 22 : Les données

Tableau 23 : Classification des agences d'urbanisme selon les indicateurs

Tableau 24 : Typologie des agences d'urbanisme

Tableau 25 : Classification des grandes, moyennes et petites agences d'urbanisme :

Tableau 26 : Les agences retenues

Tableau n°27 : Personnel agence (ordonnée) et budget en k€(abscisse)

## **2<sup>ème</sup> partie chapitre 2**

Tableau 28 : Récapitulatif des quatre phases

Tableau 29 : Constitution des indicateurs

Tableau 30 : Les compétences des agences d'urbanisme

Tableau 31 : Production de l'agence d'urbanisme d'Aix en Provence

Tableau 32 : Production de l'agence d'urbanisme de Lille

Tableau 33 : Production de l'agence d'urbanisme d'Angers

Tableau 34 : Production de l'agence d'urbanisme d'Orléans

Tableau 35 : Production de l'agence d'urbanisme de Tours

Tableau 36: Budget de l'agence d'urbanisme d'Angers

Tableau 37 : Budget de l'agence d'urbanisme de Bordeaux

Tableau 38: Budget de l'agence d'urbanisme d'Orléans

Tableau 39: Budget de l'agence d'urbanisme de Rennes

Tableau 40: Budget de l'agence d'urbanisme de Troyes

Tableau 41 : Effectifs des personnels des agences d'urbanisme

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

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

## **3<sup>ème</sup> partie chapitre 1**

Tableau 44 : Les étapes de travail de l'élaboration d'un SCoT

## **3<sup>ème</sup> partie chapitre 2**

Tableau 45 : Recensement des observatoires par agence

Tableau n°46 : Thèmes traités par les agences d'urbanisme

Tableau n°47 : Les actions traitées par les agences d'urbanisme

Tableau n°48 : Actions et thèmes des agences d'urbanisme

Tableau49 : Grille d'analyse des documents de planification

Tableau n°50 : Récapitulatif des documents de planification par collectivité locale

Tableau n°51 : grille d'analyse des PLU

Tableau n°52 : Les moyennes des indicateurs de chaque thème

Tableau n°53 : Moyenne des indicateurs de chaque thème

Tableau n°54 : Inscription du développement durable dans les POS

Tableau n°55 : Les moyennes des indicateurs de chaque thème

# Liste des cartes

---

## **1<sup>er</sup> partie chapitre 2**

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

Carte 2 : Effectif des agences d'urbanisme en 1976

Carte 3 : Effectifs des agences d'urbanisme en 1999

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

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

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

Carte 7 : Effectif des agences d'urbanisme en 1976

Carte 8 : Effectif des agences d'urbanisme en 1999

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

Carte 10 : Les communautés d'agglomération et de communautés urbaines au 1<sup>er</sup> janvier 2002

## **2<sup>ème</sup> partie chapitre 1**

Carte 11 : d'Adour Pyrénées

## **2<sup>ème</sup> partie chapitre 2**

Carte 12 : Les aires urbaines en France (source FNAU)

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

Carte 14: Aire urbaine d'Angers

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



# Liste des Graphiques

---

## **3<sup>ème</sup> partie chapitre 2**

Graphique n°1 : Nombre d'observatoires par agence

Graphique n°2 : Observatoires les plus répandus

Graphique n°3 : Le nombre d'observatoires par agence d'urbanisme

Graphique n°4 : Les thèmes liés à la production des agences d'urbanisme

Graphique 5 : Croisement des trois observations

Graphique 6 : Observatoires des agences d'urbanisme

Graphique 7 : Productions des agences d'urbanisme

Graphique 8 : Discours des directeurs d'agences d'urbanisme

Graphique 9 : La dimension durable des six communes disposant d'un PLU

Graphique 10 : La dimension durable dans les communes disposant d'un POS

# Table des sigles

ANPE	Agence Nationale Pour l'Emploi
APA	Allocation Personnalisée d'Autonomie
AUAG	Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Grenobloise
AUAM	Agence d'Urbanisme de l'Agglomération métropolitaine
AUDE	Association des Urbanistes et Aménageurs de l'Etat
AUDIAR	Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunale de l'Agglomération Rennaise
AURAN	Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Nantaise
AURG	Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise
CABAB	Communauté d'Agglomération Bayonne Anglet Biarritz
CAC	Code d'Administration Communale
CAF	Caisse des Allocation Familiale
CAR	Circonscription d'Action régional
CCI	Chambre de Commerces et d'Industrie
CESR	Conseil Economique et Social Régional
CFU	Conseil Français des Urbanistes
CIADT	Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire
CIAT	Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire
CIDA	Chartes Intercommunales de Développement et d'Aménagement
CNADT	Conseil National d'Aménagement et de Développement du Territoire
CODER	
COPIT	Conférence Permanente des Intercommunalités Transfrontalières
CPER	Contrat de Plan Etat Région
DAFU	Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DDC	Direction Départementale de la Construction
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DESS	Diplôme d'Etudes Supérieure Spécialisée
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
DIRE	Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat
DOM	Département d'Outre Mer
DPU	Droit de Prémption Urbain
DTA	Directives Territoriales d'Aménagement
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPR	Etablissement Public Régional
FAD	Fonds d'Aide à la Décentralisation
FCTVA	Fond de Compensation de la Taxe de Valeur Ajoutée

FDA	Fonds de Décentralisation Administrative
FGER	Fonds de Gestion de l'Espace Rural
FIAM	Fonds Interministériel pour l'Auto développement en Montagne
FIAT	Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire
FIDAR	Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural
FNADT	Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire
FNAU	Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
FNDE	Fonds national de Développement des Entreprises
FRILE	Fonds Régionalisé d'aide aux Initiatives Locales pour l'Emploi
GEP	Groupement d'Etablissement Public
GIP	Groupement d'Intérêt Public
GIRZOM	Groupe Interministériel pour la Restructuration des Zones Minières
HQE	Haute Qualité Environnementale
LOADDT	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire
LOADT	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire
LOF	Loi d'orientation Foncière
LOTI	Loi d'Orientation des Transports
OPAH	Opérations Programmes d'Amélioration de l'Habitat
OPQU	Office Professionnel de Qualification des Urbanistes
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PADOG	Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale
PAT	Prime d'Aménagement du Territoire
PAZ	Plan d'Aménagement de Zone
PDU	Plan de Déplacement Urbain
PLD	Plafond Légal de Densité
PLH	Politique Local de l'Habitat
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PMI	Protection Maternelle et Infantile
POS	Plan d'Occupation des Sols
PPMR	Points Publics en Milieu Rural
PSMV	Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur
PSU	Plan Sommaire d'Urbanisme
PUD	Plan d'Urbanisme Détaillé
PVNR	Participation pour Voies Nouvelles et Réseaux
PVR	Participation pour Voiries et Réseaux
RMA	Revenu Minimum d'Activité
RNU	Règlement National d'Urbanisme
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
SCET	Société Centrale d'Équipement du Territoire
SCOP	Société Coopérative de Production
SCoT	Schéma de Cohérence Territorial

SD	Schéma Directeur
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SEM	Société d'Economie Mixte
SEML	Société d'Economie Mixte Locale
SET	Société d'Equipement de la Touraine
SFU	Société Française des Urbanistes
SIVOM	Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SIVOM	Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SIVOMAT	Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de l'Agglomération Troyenne
SIVU	Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
SNCF	Société Nationale des Chemins de Fer
SRU	Loi de Solidarité et de Renouveau Urbain
SYNTEC	Syndicats des Sociétés d'Etudes et de Conseils
TOM	Territoire d'Outre Mer
TRDP	Territoires Ruraux de Développement Prioritaire
TVA	Taxe de Valeur Ajoutée
URBALYON	Agence d'Urbanisme pour le Développement de l'Agglomération Lyonnaise
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZAT	Zone d'Aménagement du Territoire
ZEP	Zones d'Environnement Protégé
ZPPAU	Zones de Protection du Patrimoine Architecturale Urbain et Paysager
ZUP	Zone Urbaine Prioritaire
ZUS	Zones Urbaines Sensibles

## Liste des personnes rencontrées

---

- Monsieur Bonacorsi / Agence d'urbanisme de Tours
  - \* 30/06/2000
  - \* 09/02/2001
  - \* 14/05/2001
  - \* 02/07/2001
  - \* 15/11/2001
  
- Madame Julien /Agence d'urbanisme de Tours
  - \* 06/02/2002
  - \* 02/10/2002
  
- Monsieur D. Caudron / agence d'urbanisme de Tours / urbaniste - chef de projet SCoT
  - \* 07/10/2002
  
- Monsieur Belliot / Délégué général de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
  - \* 26/06/2001
  - \* 31/01/2002
  
- Monsieur Margueritte/ Directeur de l'Agence d'urbanisme d'Orléans
  - \* 08/10/2001
  - \* 11/04/2003
  
- Monsieur Pierre Guyot / agence d'urbanisme d'Orléans /
  - \* 05/05/2003
  
- Madame Valérie Palacio/ agence d'urbanisme d'Orléans /
  - \* 05/05/2003
  
- Monsieur Michel Dardenne / agence d'urbanisme d'Orléans /
  - \*
  
- Monsieur Lesort / Agence d'urbanisme d'Angers
  - \* 11/10/2001
  - \* 24/04/2002
  
- Monsieur Boulidard / Agence d'urbanisme d'Angers/Chargé d'études principal, Habitat, politiques de la ville
  - \* 20/12/2001
  - \* 29/04/2003
  
- Madame Poupinot / Agence d'urbanisme d'Angers / secrétaire générale – directrice d'études aménagement et politique durable
  - \* 15/10/2002

- Monsieur Ph. Sol / Agence d'urbanisme de Troyes  
\* 24/10/2001
- Monsieur Brégnac / Agence d'urbanisme de Lyon  
\* 25/10/2001  
\* 05/02/2002
- Monsieur J. Vaillant / Agence d'urbanisme d'Aix en Provence  
\* 29/10/2001
- Monsieur L. Givord / Agence d'urbanisme de Rennes  
\* 6/11/2001
- Monsieur D. Musslin / Agence d'urbanisme de Nîmes  
\* 9/11/2001
- Monsieur Cuillier / agence d'urbanisme de Bordeaux  
\* 19/11/2001
- Madame Barnezet / Agence d'urbanisme de Grenoble  
\* 19/02/2002
- Monsieur Pailloux / Agence d'urbanisme de Nantes  
\* 29/01/2002
- Madame Delevallé / Agence de développement et d'urbanisme de Lille métropole  
\* 18/03/2002
- Monsieur Drouin / ancien directeur de l'atelier d'urbanisme de la ville de Tours  
\* 25/03/2002
- Monsieur Lusson / ancien délégué général de la FNAU  
\* 22/04/2002
- Monsieur Royer / ancien maire de la ville de Tours et président de l'agence  
d'urbanisme de Tours  
\* 24/06/2002
- Monsieur Vergriette/ directeur de l'agence d'urbanisme de Dunkerque  
\* 03/12/2002
- Madame Narel-Challot / Agence d'urbanisme d'Adour Pyrénées  
\* 23/02/2003



UNIVERSITE FRANCOIS RABELAIS  
TOURS

Ecole Doctorale : Sciences de l'homme et  
de la société

Année Universitaire : 2007

**THESE POUR OBTENIR LE GRADE DE  
DOCTEUR DE L'UNIVERSITE DE TOURS**

**ANNEXES**

Discipline : Aménagement de l'espace et urbain  
(24<sup>ème</sup> section)

présentée et soutenue publiquement

par :  
Mademoiselle Yasmine Bendjador

Le 3 décembre 2007

**TITRE**

« Les agences d'urbanisme en France métropolitaine : des outils évolutifs ? »

Directeur de thèse :  
- Monsieur le Professeur Serge THIBAUT

**JURY :**

NOM :	Prénom	Qualité	Lieu d'exercice
Zimmermann	Monique	Professeur	Lyon
Goze	Maurice	Professeur	Bordeaux
Thibault	Serge	Professeur	Tours
Roy	Jean philippe	Maître de conférence	Tours
Belliot	Marcel	Délégué général de la FNAU	Paris
Dupriez	Luc	Adjoint au directeur du tourisme	Paris

## **Sommaire**

### Annexe A :

Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Page 458 à 472

### Annexe B :

Loi n°95-533 du 25 juin 1999 Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

Page 473 à 478

### Annexe C :

Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains – Processus législatif

Page 479 à 482

### Annexe D:

Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Page 483 à 496

### Annexe E:

Population des régions et départements de la France métropolitaine

Page 497 à 499

### Annexe F:

Répartition des communes suivant leur population par région au recensement de la population de 1999

Page 500 à 502



Annexe G:

Répartition des communes suivant leur population par département au recensement de la population de 1999

Page 503 à 510

Annexe H:

Circonscriptions administratives

Page 511

Annexe I:

Population urbaine et rurale en France métropolitaine

Page 512

Annexe J:

Loi constitutionnelle du 28 mars 2003

Page 513 à 516

Annexe k:

Statut de l'agence de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours 1993-2000-2001

Page 517 à 524

Annexe L :

2001, une charte signée entre le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement et la FNAU

Page 525 à 529

Annexe M :

Charte de coopération établie en 2002 portant sur le réseau des agences d'urbanisme de Rhône Alpes (agence d'urbanisme de Grenoble, agence d'urbanisme de Saint-Étienne et celle de Lyon)

Page 530 à 533

Annexe N :

Document HQE, agence de l'agglomération de Lille : Les principes d'un urbanisme « Haute Qualité Environnementale ». Démarche pour un aménagement durable

Page 534 à 535

Annexe O :

Rives de Loire, agence de l'agglomération de Nantes. « Enjeu urbain pour la Métropole »  
(79 pages)

Page 536 à 538

Annexe P :

Charte de l'écologie urbaine du Grand Lyon, 1997 – 2001, (état d'avancement 2000)

Page 539 à 541

Annexe Q :

Recueil de données PIDUD

Page 542 à 590

## Annexe A :

### Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

#### **Loi n° 95-115 du 4 février 1995**

#### **Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire**

NOR:INTX9400057L

#### Article 1

*Modifié par Loi 99-533 1999-06-25 art. 1 jorf 29 juin 1999*

La politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire concourt à l'unité de la nation, aux solidarités entre citoyens et à l'intégration des populations.

Au sein d'un ensemble européen cohérent et solidaire, la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement. Elle tend à créer les conditions favorables au développement de l'emploi et de la richesse nationale, notamment en renforçant la solidarité des entreprises avec leur territoire d'implantation, et à réduire les inégalités territoriales tout en préservant pour les générations futures les ressources disponibles ainsi que la qualité et la diversité des milieux naturels.

Elle assure l'égalité des chances entre les citoyens en garantissant en particulier à chacun d'entre eux un égal accès au savoir et aux services publics sur l'ensemble du territoire et réduit les écarts de richesses entre les collectivités territoriales par une péréquation de leurs ressources en fonction de leurs charges et par une modulation des aides publiques.

Déterminée au niveau national par l'Etat, après consultation des partenaires intéressés, des régions ainsi que des départements, elle participe, dans le respect du principe de subsidiarité, à la construction de l'Union européenne et est conduite par l'Etat et par les collectivités territoriales dans le respect des principes de la décentralisation. Elle renforce la coopération entre l'Etat, les collectivités territoriales, les organismes publics et les acteurs économiques et sociaux du développement.

Les citoyens sont associés à son élaboration et à sa mise en oeuvre ainsi qu'à l'évaluation des projets qui en découlent.

Les choix stratégiques de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire pour les vingt prochaines années sont définis par l'article 2. Ces choix stratégiques se traduisent par des objectifs énoncés par les schémas de services collectifs prévus au même article.

L'Etat veille au respect de ces choix stratégiques et de ces objectifs dans la mise en oeuvre de l'ensemble de ses politiques publiques, dans l'allocation des ressources budgétaires et dans les contrats conclus avec les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements et organismes publics, les entreprises nationales et toute autre personne morale publique ou privée, en particulier dans les contrats de plan conclus avec les régions. Il favorise leur prise en compte dans la politique européenne de cohésion économique et sociale.

Ces choix stratégiques et ces objectifs offrent un cadre de référence pour l'action des collectivités territoriales et de leurs groupements, des agglomérations, des pays et des parcs naturels régionaux. Les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire doivent être compatibles avec les schémas de services collectifs prévus à l'article 2.

#### **TITRE Ier : DES DOCUMENTS ET ORGANISMES RELATIFS AU DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE. CHAPITRE Ier : Des choix stratégiques d'aménagement et de développement durable du territoire et du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire.**

#### Article 2

*Modifié par Loi 2003-590 2003-07-02 art. 97 I JORF 3 juillet 2003.*

La politique d'aménagement et de développement durable du territoire repose sur les choix stratégiques suivants :

- le renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale, susceptibles d'offrir des alternatives à la région parisienne ;

- le développement local, organisé dans le cadre des bassins d'emploi et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains. Il favorise au sein de pays présentant une cohésion géographique, historique, culturelle, économique et sociale la mise en valeur des potentialités du territoire en s'appuyant sur une forte coopération intercommunale et sur l'initiative et la participation des acteurs locaux ;

- l'organisation d'agglomérations favorisant leur développement économique, l'intégration des populations, la solidarité dans la répartition des activités, des services et de la fiscalité locale ainsi que la gestion maîtrisée de l'espace ;

- le soutien des territoires en difficulté, notamment les territoires ruraux en déclin, certains territoires de montagne, les territoires urbains déstructurés ou très dégradés cumulant des handicaps économiques et sociaux, certaines zones littorales, les zones en reconversion, les régions insulaires et les départements d'outre-mer-régions ultrapériphériques françaises et des pays mentionnés à l'article 22.

Afin de concourir à la réalisation de chacun de ces choix stratégiques ainsi qu'à la cohésion de ces territoires, l'Etat assure :

- la présence et l'organisation des services publics, sur l'ensemble du territoire, dans le respect de l'égal accès de tous à ces services, en vue de favoriser l'emploi, l'activité économique et la solidarité et de répondre à l'évolution des besoins des usagers, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la culture, du sport, de l'information et des télécommunications, de l'énergie, des transports, de l'environnement, de l'eau ;
- la correction des inégalités spatiales et la solidarité nationale envers les populations par une juste péréquation des ressources publiques et une intervention différenciée, selon l'ampleur des problèmes de chômage, d'exclusion et de désertification rurale rencontrés et selon les besoins locaux d'infrastructures de transport, de communication, de soins et de formation ;
- un soutien aux initiatives économiques modulé sur la base de critères d'emploi et selon leur localisation sur le territoire en tenant compte des zonages en vigueur ;
- une gestion à long terme des ressources naturelles et des équipements, dans le respect des principes énoncés par l'article L. 200-1 du code rural et par l'article L. 110 du code de l'urbanisme ;
- la cohérence de la politique nationale d'aménagement du territoire avec les politiques mises en oeuvre au niveau européen ainsi que le renforcement des complémentarités des politiques publiques locales.

Les choix stratégiques sont mis en oeuvre dans les schémas de services collectifs suivants :

- le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- le schéma de services collectifs culturels ;
- le schéma de services collectifs sanitaires ;
- le schéma de services collectifs de l'information et de la communication ;
- les schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises ;
- le schéma de services collectifs de l'énergie ;
- le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux ;
- le schéma de services collectifs du sport.

Les schémas de services collectifs comportent un volet particulier prenant en compte la situation spécifique des régions ultrapériphériques françaises.

## **CHAPITRE Ier : Des choix stratégiques d'aménagement et de développement durable du territoire et du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire.**

### Article 3

*Modifié par Loi 99-533 1999-06-25 art. 4 jorf 29 juin 1999*

I. - Il est créé un Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire, présidé par le Premier ministre ou en son absence, par le ministre chargé de l'aménagement du territoire et composé pour moitié au moins de membres des assemblées parlementaires et de représentants élus des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que de représentants des activités économiques, sociales, familiales, culturelles et associatives et de personnalités qualifiées. Le secrétariat général du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire est assuré par le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

II. - Le Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire formule des avis et des suggestions sur les orientations et les conditions de mise en oeuvre de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire par l'Etat, les collectivités territoriales et l'Union européenne.

Il est associé à l'élaboration et à la révision des projets de schémas de services collectifs prévus par l'article 2 et donne son avis sur ces projets.

Il est consulté sur les projets de directives territoriales d'aménagement prévues à l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme et sur les projets de lois de programmation prévus à l'article 32 de la présente loi.

Il peut se saisir de toute question relative à l'aménagement et au développement durable du territoire.

Le Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire est périodiquement informé des décisions d'attribution des crédits prises par le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

Les débats du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire et les avis qu'il formule sont publics.

Il transmet chaque année au Parlement un rapport sur la mise en oeuvre de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire.

III. - Il peut se faire assister par les services de l'Etat pour les études nécessaires à l'exercice de sa mission.

a modifié les dispositions suivantes	Article 4
a modifié les dispositions suivantes	Article 5
a modifié les dispositions suivantes	Article 6
a modifié les dispositions suivantes	Article 7
a modifié les dispositions suivantes	Article 8

**TITRE Ier : DES DOCUMENTS ET ORGANISMES RELATIFS AU DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE.**  
**CHAPITRE IV : Du groupement d'intérêt public d'observation et d'évaluation de l'aménagement du territoire.**

Article 9

*Abrogé par Loi 99-533 1999-06-25 art. 9 jorf 29 juin 1999.*

**CHAPITRE V : Des schémas de services collectifs**

Article 10

*Modifié par Loi 99-533 1999-06-25 art. 11 jorf 29 juin 1999*

Les schémas de services collectifs sont élaborés par l'Etat dans une perspective à vingt ans en prenant en compte les projets d'aménagement de l'espace communautaire européen. Leur élaboration donne lieu à une concertation associant les collectivités territoriales, les organismes socioprofessionnels, les associations et les autres organismes qui concourent à l'aménagement du territoire désignés selon des modalités fixées par les décrets prévus aux articles 3 de la présente loi et 34 ter de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée.

Préalablement à leur adoption, les projets de schémas de services collectifs sont soumis pour avis aux régions, au Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire et aux conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire. Le projet de schéma de services collectifs de l'information et de la communication est soumis pour avis à la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications. Le projet de schéma de services collectifs sanitaires est soumis pour avis à la section sanitaire du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale. Ces avis sont rendus publics. Ces avis sont réputés favorables s'ils ne sont pas rendus dans un délai de deux mois.

Les schémas de services collectifs sont adoptés par décret. Le décret adoptant les premiers schémas de services collectifs devra être publié au plus tard le 31 décembre 1999. Les schémas de services collectifs seront ensuite révisés selon la même procédure au plus tard un an avant l'échéance des contrats de plan Etat-régions.

**CHAPITRE V : Des schémas de services collectifs Section 1 : Du schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche.**

Article 11

*Abrogé par Ordonnance 2000-549 2000-06-15 art. 7 JORF 22 juin 2000.*

Code de l'éducation L614-2

Article 12

*Abrogé par Ordonnance 2000-549 2000-06-15 art. 7 JORF 22 juin 2000.*

Code de l'éducation L614-3

Article 13

*Modifié par Loi 99-533 1999-06-25 art. 12, 13 jorf 29 juin 1999*

La politique de développement de la recherche en région est poursuivie, selon des modalités adaptées à la recherche scientifique, afin qu'en 2005 soient installés en dehors de la région d'Ile-de-France 65 p. 100 de l'ensemble des chercheurs, enseignants-chercheurs et ingénieurs

participant à la recherche publique et 65 p. 100 des personnes qui, dans ces catégories de personnels, ont le grade de directeur de recherche ou un grade équivalent.

Le schéma institué à l'article 11 fixe les modalités de réalisation de l'objectif défini à l'alinéa précédent.

#### Article 14

*Abrogé par Ordonnance 2004-545 2004-06-11 art. 6 JORF 16 juin 2004.*

#### Article 15

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE Ier : DES DOCUMENTS ET ORGANISMES RELATIFS AU DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE.**  
**CHAPITRE V : Des schémas de services collectifs Section 2 : Du schéma de services collectifs culturels.**

#### Article 16

*Modifié par Loi 99-533 1999-06-25 art. 11, 14 jorf 29 juin 1999*

Le schéma de services collectifs culturels définit les objectifs de l'Etat pour favoriser la création et développer l'accès de tous aux biens, aux services et aux pratiques culturelles sur l'ensemble du territoire.

Il identifie des territoires d'intervention prioritaire, afin de mieux répartir les moyens publics.

Il encourage le développement de pôles artistiques et culturels à vocation nationale et internationale. Il prévoit, le cas échéant, les transferts de fonds patrimoniaux correspondants.

Il définit, pour les organismes culturels qui bénéficient de subventions de l'Etat, des objectifs de diffusion de leurs activités ainsi que de soutien à la création.

Il renforce la politique d'intégration par la reconnaissance des formes d'expression artistique, des pratiques culturelles et des langues d'origine.

Il détermine les actions à mettre en oeuvre pour assurer la promotion et la diffusion de la langue française ainsi que la sauvegarde et la transmission des cultures et des langues régionales ou minoritaires.

Il s'appuie sur l'usage des technologies de l'information et de la communication pour développer l'accès aux oeuvres et aux pratiques culturelles. ;

Il détermine les moyens de rééquilibrage de l'action de l'Etat, en investissement et en fonctionnement, entre la région d'Ile-de-France et les autres régions de telle sorte qu'au plus tard, au terme d'un délai de dix ans, ces dernières bénéficient des deux tiers de l'ensemble des crédits consacrés par l'Etat.

La conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire organise la concertation afin de contribuer au renforcement et à la coordination des politiques culturelles menées par l'Etat et les collectivités territoriales dans la région.

Les contrats passés entre l'Etat, les collectivités territoriales intéressées et les organismes culturels qui bénéficient de subventions de l'Etat tiennent compte des objectifs du schéma.

**CHAPITRE V : Des schémas de services collectifs**  
**Section 3 : Des schémas de services collectifs sanitaires.**

#### Article 17

*Modifié par Loi 99-533 1999-06-25 art. 11, 15 jorf 29 juin 1999*

Le schéma de services collectifs sanitaires a pour but d'assurer un égal accès en tout point du territoire à des soins de qualité. Il vise à corriger les inégalités intra et interrégionales en matière d'offre de soins et à promouvoir la continuité et la qualité des prises en charge en tenant compte des besoins de santé de la population, des conditions d'accès aux soins et des exigences de sécurité et d'efficacité. Il veille au maintien des établissements et des services de proximité.

Il favorise la mise en réseau des établissements de santé, assurant le service public hospitalier et le développement de la coopération entre les établissements publics et privés. Il vise également à améliorer la coordination des soins en développant la complémentarité entre la médecine préventive, la médecine hospitalière, la médecine de ville et la prise en charge médico-sociale.

Il favorise l'usage des nouvelles technologies de l'information dans les structures hospitalières de façon à permettre le développement de la télémédecine et à assurer un égal accès aux soins sur l'ensemble du territoire.

Le schéma de services collectifs sanitaires prend en compte les dispositions des schémas régionaux d'organisation sanitaire ainsi que des schémas nationaux et interrégionaux prévus aux articles L. 712-1 à L. 712-5 du code de la santé publique.

#### **Section 4 : Du schéma de services collectifs de l'information et de la communication.**

##### Article 18

*Modifié par Loi 99-533 1999-06-25 art. 11, 16 jorf 29 juin 1999*

Le schéma de services collectifs de l'information et de la communication fixe les conditions dans lesquelles est assurée l'égalité d'accès à ces services.

Il définit les objectifs de développement de l'accès à ces services et de leurs usages sur l'ensemble du territoire, dans le respect des dispositions sur le service universel et les services obligatoires des télécommunications.

Le schéma tient compte des évolutions des technologies et des obligations à la charge des opérateurs en matière d'offre de services de télécommunication. Il définit les conditions optimales pour l'utilisation de ces services, notamment dans le domaine de la publiphonie, de la téléphonie mobile, des connexions à haut débit, de la diffusion des services audiovisuels et multimédias, afin de favoriser le développement économique des territoires et l'accès de tous à l'information et à la culture.

Il prévoit les objectifs de développement de l'accès à distance, prioritairement en vue d'offrir aux usagers un accès à distance au service public, notamment par les téléprocédures, et précise les objectifs de numérisation et de diffusion de données publiques.

Il détermine les moyens nécessaires pour promouvoir l'usage des technologies de l'information et de la communication au sein des établissements d'enseignement scolaire et supérieur et de formation professionnelle.

Le schéma définit également les conditions dans lesquelles l'Etat peut favoriser la promotion de nouveaux services utilisant les réseaux interactifs à haut débit, à travers notamment la réalisation de projets d'expérimentation et le développement de centres de ressources multimédias.

#### **Section 5 : Des schémas multimodaux de services collectifs de transport.**

##### Article 19

*Modifié par Loi 99-533 1999-06-25 art. 11, 20 jorf 29 juin 1999*

Le schéma multimodal de services de transport de voyageurs et le schéma multimodal de services de transport de marchandises sont établis dans les conditions prévues par l'article 14-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

#### **Section 6 : Du schéma de services collectifs de l'énergie**

##### Article 20

*Modifié par Loi 99-533 1999-06-25 art. 22 jorf 29 juin 1999*

I. - Le schéma de services collectifs de l'énergie définit, dans le cadre de la politique nationale de l'énergie, les objectifs d'exploitation des ressources locales d'énergies renouvelables et d'utilisation rationnelle de l'énergie concourant à l'indépendance énergétique nationale, à la sécurité d'approvisionnement et à la lutte contre l'effet de serre. A cette fin, il évalue les besoins énergétiques prévisibles des régions, leur potentiel de production énergétique, leurs gisements d'économies d'énergie et les besoins en matière de transport d'énergie.

Il détermine les conditions dans lesquelles l'Etat et les collectivités territoriales pourront favoriser des actions de maîtrise de l'énergie ainsi que de production et d'utilisation des énergies renouvelables en tenant compte de leur impact sur l'emploi et de leurs conséquences financières à long terme.

Le schéma comprend une programmation des perspectives d'évolution des réseaux de transport de l'électricité, du gaz et des produits pétroliers.

II. - La conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire organise la concertation afin de favoriser la coordination des actions menées en matière d'énergies renouvelables et d'utilisation rationnelle de l'énergie sur le territoire régional et leur évaluation.

#### **CHAPITRE V : Des schémas de services collectifs Section 7 : Du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux**

##### Article 21

*Modifié par Loi 99-533 1999-06-25 art. 23 jorf 29 juin 1999*

Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux fixe les orientations permettant leur développement durable en prenant en compte l'ensemble des activités qui s'y déroulent, leurs caractéristiques locales ainsi que leur fonction économique, environnementale et sociale.

Il définit les principes d'une gestion équilibrée de ces espaces qui pourront notamment être mis en oeuvre par les contrats territoriaux d'exploitation conclus en application de l'article L. 311-3 du code rural.

Il décrit les mesures propres à assurer la qualité de l'environnement et des paysages, la préservation des ressources naturelles et de la diversité biologique, la protection des ressources non renouvelables et la prévention des changements climatiques. Il détermine les conditions de mise en oeuvre des actions de prévention des risques naturels afin d'assurer leur application adaptée sur l'ensemble du territoire.

Il identifie les territoires selon les mesures de gestion qu'ils requièrent, ainsi que les réseaux écologiques, les continuités et les extensions des espaces protégés qu'il convient d'organiser.

Il définit également les territoires dégradés et les actions de reconquête écologique qu'ils nécessitent.

Il met en place des indicateurs de développement durable retraçant l'état de conservation du patrimoine naturel, l'impact des différentes activités sur cet état et l'efficacité des mesures de protection et de gestion dont ils font, le cas échéant, l'objet.

Dans le cadre de leur mission définie à l'article L. 141-1 du code rural, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural contribuent à la mise en oeuvre du volet foncier du schéma.

Un rapport sur l'état du patrimoine naturel et ses perspectives de conservation et de mise en valeur est annexé au schéma.

La conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire organise la concertation sur la mise en oeuvre du schéma afin de contribuer à la coordination des politiques menées par l'Etat et les collectivités territoriales.

#### Article 21-1

*Créé par Loi 99-533 1999-06-25 art. 24 jorf 29 juin 1999*

Le schéma de services collectifs du sport définit les objectifs de l'Etat pour développer l'accès aux services, aux équipements, aux espaces, sites et itinéraires relatifs aux pratiques sportives sur l'ensemble du territoire national, en cohérence avec le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, et favoriser l'intégration sociale des citoyens.

A cette fin, il identifie des territoires d'intervention prioritaire et évalue l'ensemble des moyens nécessaires en prenant en compte l'évolution des pratiques et les besoins en formation.

Il coordonne l'implantation des pôles sportifs à vocation nationale et internationale et guide la mise en place des services et équipements structurants. Il offre un cadre de référence pour une meilleure utilisation des moyens publics et des équipements sportifs.

Il favorise la coordination des différents services publics impliqués dans le développement des pratiques sportives en relation avec les politiques de développement local, économique, touristique et culturel.

Il assure l'information du public sur les services, les équipements et les pratiques sportives en s'appuyant sur les réseaux existants et l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

La conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire organise la concertation en liaison avec le mouvement sportif afin de contribuer au renforcement et à la coordination des actions menées par l'Etat et les collectivités territoriales dans la région.

Les contrats passés entre l'Etat, les collectivités territoriales intéressées et les associations sportives qui bénéficient de subventions de l'Etat tiennent compte des objectifs du schéma.

### **TITRE II : De l'organisation et du développement des territoires : des pays et des agglomérations.**

#### Article 22

*Modifié par loi 2003-590 2003-07-02 art. 95 JORF 3 juillet 2003.*

I. - Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui le composent ont vocation à se regrouper en pays.

II. - Le pays exprime la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres. Il constitue le cadre de l'élaboration d'un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. Ce projet prend la forme d'une charte de développement du pays.

III. - Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les communes organisent librement un conseil de développement, comprenant notamment des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs du pays.



Le conseil de développement est associé à l'élaboration de la charte de développement du pays et à son suivi.

IV. - Le périmètre du pays doit respecter les limites des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Lorsque la création ou la modification du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est susceptible de modifier le périmètre d'un ou de plusieurs pays, le ou les préfets de région concernés engagent la modification du périmètre du ou des pays concernés, après, le cas échéant, que le ou les préfets de département ont fait application des dispositions prévues dans les articles L. 5711-1 et L. 5721-6-3 du code général des collectivités territoriales.

Lorsque le périmètre d'un pays inclut des communes situées dans un parc naturel régional, la charte de développement du pays doit être compatible avec la charte de ce parc sur le territoire commun. L'organisme de gestion du parc assure la cohérence et la coordination des actions menées au titre du pays et qui relèvent des missions du parc sur le territoire commun.

Lorsque le périmètre d'un projet de pays recouvre en tout ou partie celui d'un schéma de cohérence territoriale approuvé, le projet de pays tient compte du projet d'aménagement et de développement durable de ce schéma. Lorsque le projet de pays a déjà été arrêté, le projet d'aménagement et de développement durable du schéma de cohérence territoriale tient compte de la charte de développement du pays.

Pour les pays constatés à la date de publication de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, le préfet de région concerné pourra apprécier l'opportunité de déroger à l'obligation de respecter les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Au terme d'un délai de trois ans suivant la promulgation de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, les périmètres des pays concernés devront respecter les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

V. - Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés approuvent la charte de développement du pays et son périmètre. Ils demandent aux représentants de l'Etat dans les régions concernées de les soumettre pour avis aux conseils généraux et aux conseils régionaux concernés, qui disposent pour se prononcer d'un délai de trois mois à compter de la notification de la charte de développement du pays à leur président. A défaut de délibération dans ce délai, leur avis est réputé favorable.

VI. - Au vu du projet présenté et des avis formulés, les représentants de l'Etat dans les régions concernées vérifient que le pays peut être formé et en publient le périmètre par arrêté.

VII. - Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés définissent librement les modalités d'organisation du pays.

VIII. - Pour mettre en oeuvre la charte de développement du pays qu'ils ont approuvée, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou, le cas échéant, les personnes publiques ou privées qu'ils ont constituées pour mener ensemble des actions en faveur du développement local peuvent conclure avec l'Etat, les régions et les départements concernés un contrat. Par ce contrat, l'Etat et les collectivités locales concernées s'engagent à coordonner leurs actions et à faire converger leurs moyens en vue de la réalisation de la charte de développement du pays. Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les signataires du contrat peuvent confier à une personne publique l'exécution d'une partie de celui-ci.

L'Etat et les collectivités locales tiennent compte du projet de pays pour l'organisation des services publics.

#### Article 23

*Modifié par Loi 99-533 1999-06-25 art. 25, 26 jorf 29 juin 1999*

Dans une aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes centre comptent plus de 15 000 habitants, le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics mais souhaitent s'associer au projet élaborent un projet d'agglomération. Ce projet détermine, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21" qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1er et 15 juin 1992 et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en oeuvre ces orientations.

Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par des délibérations concordantes des communes et des groupements ci-dessus mentionnés. Le conseil de développement s'organise librement. Il est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et sur le développement de celle-ci.

Pour conclure un contrat particulier en application du ou des contrats de plan Etat-régions, les agglomérations devront s'être constituées en établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique d'au moins 50 000 habitants et comprenant une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. A titre transitoire, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique des agglomérations n'étant pas constituées sous cette forme pourront conclure ce contrat particulier. Par sa signature, ils s'engagent à se regrouper, avant son échéance, au sein d'un établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique d'au moins 50 000 habitants et comprenant une

ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Cet établissement est seul habilité à engager l'agglomération lors du renouvellement du contrat.

Lorsqu'un pays comprend une agglomération éligible à un contrat particulier, la continuité et la complémentarité entre le contrat de pays et le contrat d'agglomération sont précisées par voie de convention entre les parties concernées.

Le contrat contient un volet foncier. Il précise, le cas échéant, les conditions de création d'un établissement public foncier.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article, notamment la durée du contrat particulier.

Article 26

L'article 23 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée est ainsi rédigé :

**TITRE II : DES PAYS.**

Article 24

*Abrogé par Loi 99-533 1999-06-25 art. 29 jorf 29 juin 1999*

**TITRE III : DE L'ACTION TERRITORIALE DE L'ÉTAT.**

Article 25

I. - Les transferts d'attributions des administrations centrales aux services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat prévus à l'article 6 de la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République (n° 92-125 du 6 février 1992) interviendront dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi.

II. - Les services déconcentrés de l'Etat, placés sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département ou la région dans les conditions prévues au I de l'article 34 de la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (n° 82-213 du 2 mars 1982) et à l'article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, font l'objet dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi de regroupements fonctionnels favorisant leur efficacité, leur polyvalence et leur présence sur le territoire. Ces groupements sont opérés dans le cadre d'un schéma de réorganisation des services de l'Etat, qui précise les niveaux d'exercice des compétences de l'Etat et les adaptations de leurs implantations territoriales.

Article 26

Lorsque les pays sont situés aux confins de départements ou de régions bénéficiant d'aides spécifiques plus favorables en vertu de la présente loi, l'Etat veille en coordination avec les collectivités locales concernées à assurer la continuité de leur développement.

Article 27

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE III : DE L'ACTION TERRITORIALE DE L'ÉTAT.**

Article 28

Dans chaque département, la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics, prévue à l'article 15 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 précitée, propose au représentant de l'Etat dans le département et au président du conseil général les dispositions de nature à améliorer l'organisation et la présence sur le territoire des services publics qui relèvent de la compétence respective de l'Etat ou du département. Elle est consultée sur le schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics.

Article 29

*Modifié par Loi 99-533 1999-06-25 art. 30 jorf 29 juin 1999*

L'Etat établit, pour assurer l'égal accès de tous au service public, les objectifs d'aménagement du territoire et de services rendus aux usagers que doivent prendre en compte les établissements et organismes publics ainsi que les entreprises nationales placés sous sa tutelle et chargés d'un service public. Les objectifs sont fixés dans les contrats de plan ou les cahiers des charges lorsqu'ils sont approuvés par décret de ces établissements ou organismes publics et entreprises nationales ou dans des contrats de service public conclus à cet effet. Ceux-ci précisent les conditions dans lesquelles l'Etat compense aux établissements, organismes et entreprises publics les charges qui résultent du présent article.

Toute décision de réorganisation ou de suppression d'un service aux usagers par les établissements, organismes et entreprises mentionnés à l'alinéa précédent doit, si elle n'est pas conforme aux objectifs fixés dans les contrats de plan ou de service public, être précédée d'une étude d'impact. Les conseils municipaux des communes concernées, les conseils des groupements de communes concernés et les conseillers généraux des cantons concernés sont consultés lors de l'élaboration de l'étude d'impact. Celle-ci apprécie les conséquences de la suppression envisagée, d'une part, sur les conditions d'accès au service et, d'autre part, sur l'économie locale. Elle comprend, au minimum, une analyse de l'état du service, l'examen des modifications qu'engendrerait le projet et les mesures envisagées pour compenser toute conséquence dommageable. Elle prend en compte les possibilités offertes par le télétravail.

L'étude d'impact est communiquée au représentant de l'Etat dans le département, qui recueille l'avis de la commission mentionnée à l'article 28. Celui-ci dispose d'un délai de deux mois pour faire part de ses observations et demander, le cas échéant, de nouvelles mesures pour compenser ou réduire les conséquences dommageables du projet. Les nouvelles mesures alors adoptées ou les raisons de leur rejet sont communiquées dans un délai de deux mois au représentant de l'Etat. L'étude d'impact est transmise pour avis à la commune du lieu d'implantation du service concerné et à toute autre commune concernée et groupement de communes concerné qui en fera la demande au représentant de l'Etat.

En cas de désaccord du représentant de l'Etat dans le département à l'issue de la procédure prévue au troisième alinéa, celui-ci saisit le ministre de tutelle de l'établissement, organisme public ou entreprise mentionné au premier alinéa. Ce ministre statue par une décision qui s'impose à cet établissement, organisme public ou entreprise nationale. Sa saisine a un effet suspensif de la décision en cause, qui devient définitive en l'absence de réponse dans un délai de quatre mois.

II. - Les établissements et organismes publics ainsi que les entreprises nationales placées sous la tutelle de l'Etat ou celles dont il est actionnaire et chargés d'un service public, et disposant d'un réseau en contact avec le public, dont la liste est fixée par le décret mentionné au dernier alinéa, qui n'ont pas conclu de contrat de plan, de contrat de service public ou qui ne disposent pas de cahier des charges approuvé par décret, établissent un plan au moins triennal global et intercommunal d'organisation de leurs services dans chaque département. Ce plan est approuvé par le représentant de l'Etat dans le département après examen de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics. Chaque premier plan sera présenté dans un délai d'un an après la publication de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 précitée. Le plan est révisé selon les mêmes formes.

Toute décision de réorganisation ou de suppression d'un service aux usagers non conforme aux objectifs fixés dans le plan global, intercommunal et pluriannuel d'organisation mentionné à l'alinéa précédent fait l'objet d'une étude d'impact conformément aux dispositions fixées aux deuxième, troisième et quatrième alinéas du I.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités d'application du présent paragraphe.

III. - Les procédures définies aux deuxième, troisième et quatrième alinéas du I sont applicables dans les zones urbaines sensibles et dans les zones de revitalisation rurale, dès lors qu'il est envisagé simultanément la suppression de plus d'un service public sur le territoire d'une même commune, de services publics dans plusieurs communes d'un groupement, ou dès lors que la suppression d'un service public est envisagée simultanément dans au moins deux communes limitrophes.

Loi 2001-420 2001-05-15 art. 140 III : Dans les dispositions législatives en vigueur, notamment à l'article 29 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, les références aux contrats de plan conclus avec des entreprises publiques en application de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification deviennent des références aux contrats de plan conclus avec des entreprises publiques en application de cette loi ou aux contrats d'entreprise conclus en application du présent article.

#### Article 29-1

*Modifié par Loi 2000-321 2000-04-12 art. 28 II jorf 13 avril 2000.*

En vue d'apporter une réponse améliorée aux attentes des usagers concernant l'accessibilité et la proximité des services publics sur le territoire en milieu urbain et rural, l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés d'une mission de service public peuvent mettre, par convention, des moyens en commun pour assurer l'accessibilité et la qualité des services publics sur le territoire et les rapprocher des citoyens.

A cette fin, les organismes visés au premier alinéa peuvent, dans les conditions prévues par les articles 27 et 29 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, créer des maisons des services publics ou participer à leur fonctionnement, afin d'offrir aux usagers un accès simple, en un lieu unique, à plusieurs services publics ; ces organismes peuvent également, aux mêmes fins et pour maintenir la présence d'un service public de proximité, conclure une convention régie par l'article 30 de la même loi. Les collectivités locales peuvent également apporter par convention leur concours au fonctionnement des services publics par la mise à disposition de locaux ou par la mise à disposition de personnels dans les conditions prévues par l'article 62 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

La convention intervient, après avis de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics, dans le cadre du schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics mentionné à l'article 28, ou des contrats d'objectifs, contrats de service public ou cahiers des charges mentionnés à l'article 29. Elle définit notamment le cadre géographique des activités exercées en commun par les parties, les missions qui seront assurées dans ce cadre, les conditions dans lesquelles les personnels relevant des personnes morales qui y participent exercent leurs fonctions et les modalités financières et matérielles d'exécution de la convention.

#### Article 30

a modifié les dispositions suivantes

### **TITRE III : DE L'ACTION TERRITORIALE DE L'ÉTAT.**

#### Article 31

Dans un délai d'un an, le Gouvernement présentera un rapport sur les modalités de développement de la polyvalence des services publics.

### **TITRE IV : DES INSTRUMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT.**

#### Article 32

*Modifié par Loi 99-533 1999-06-25 art. 3 jorf 29 juin 1999.*

I. - La réalisation des équipements prévue au schéma national d'aménagement et de développement du territoire et la nature des financements publics correspondants font l'objet de lois de programmation quinquennales.

II. - [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 94-358 DC du 26 janvier 1995.]

Loi 99-533 1999-06-25 art. 3 :

Dans toutes les dispositions législatives, les références au schéma national d'aménagement et de développement du territoire sont remplacées par des références aux schémas de services collectifs.

#### Article 33

*Modifié par Loi 99-533 1999-06-25 art. 32 jorf 29 juin 1999*

A compter du 1er janvier 1995, un fonds national d'aménagement et de développement du territoire, géré par un comité présidé par le Premier ministre, regroupe les crédits consacrés aux interventions pour l'aménagement du territoire, à la restructuration des zones minières, à la délocalisation des entreprises, à l'aide aux initiatives locales pour l'emploi, au développement de la montagne et à l'aménagement rural.

Les crédits de ce fonds sont répartis entre une section générale et une section locale à gestion déconcentrée au niveau régional.

#### Article 32

Les décisions d'attribution des crédits inscrits dans la section locale à gestion déconcentrée sont communiquées par le représentant de l'Etat dans la région aux présidents des conseils régionaux et des conseils généraux intéressés.

Le représentant de l'Etat dans la région adresse, chaque année, aux présidents du conseil régional et des conseils généraux intéressés un rapport sur les conditions d'exécution de ces décisions.

A l'occasion de la présentation du projet de loi de finances de l'année, un rapport est fait au Parlement sur l'utilisation des crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

#### Article 34

a modifié les dispositions suivantes

#### **TITRE IV : DES INSTRUMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT.**

#### Article 35

*Modifié par Loi 96-1182 1996-12-30 art. 58 jorf 31 décembre 1996.*

I-II est institué, dans les conditions prévues par la loi de finances pour 1995 (n° 94-1162 du 29 décembre 1994), un fonds de péréquation des transports aériens. Ce fonds concourt à assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire.

II-Les transporteurs aériens ayant exploité en 1995 des liaisons aériennes répondant aux caractéristiques définies par la présente loi, et notamment par le présent article et par les textes pris pour son application, peuvent bénéficier d'une compensation financière du Fonds de péréquation des transports aériens dans la limite du résultat réel de la liaison concernée, le cas échéant en complément des subventions accordées par les collectivités territoriales ou autres personnes publiques intéressées.

" Les dispositions du précédent alinéa sont applicables aux liaisons pour lesquelles les obligations de service public et l'appel d'offres visés à l'article 4 du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires ont été publiés au plus tard le 31 juillet 1996. III-Les transporteurs aériens ayant exploité en 1996 des liaisons aériennes répondant aux caractéristiques définies au II du présent article peuvent bénéficier du régime transitoire de compensation financière prévu au II dans les mêmes conditions. Toutefois, la période pour laquelle ces transporteurs peuvent bénéficier de ce régime prend fin, pour chaque liaison considérée, à la date de début des services prévue à l'avis d'appel d'offres relatif à cette liaison. " ;

#### Article 36

a modifié les dispositions suivantes

#### **TITRE IV : DES INSTRUMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT.**

#### Article 37

*Modifié par Loi 2000-1352 2000-12-30 art. 35 jorf 31 décembre 2000.*

I. abrogé

II. - Les conséquences de la taxe instituée par l'article 302 bis ZB du code général des impôts sur l'équilibre financier des sociétés concessionnaires sont prises en compte par des décrets en Conseil d'Etat qui fixent notamment les durées des concessions autoroutières.

Article 38

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE IV : DES INSTRUMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT.**

Article 38-1

*Créé par Loi 99-533 1999-06-25 art. 33 jorf 29 juin 1999*

Le fonds de gestion des milieux naturels contribue au financement des projets d'intérêt collectif concourant à la protection, à la réhabilitation ou à la gestion des milieux et habitats naturels.

Sa mise en oeuvre prend en compte les orientations du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux.

**TITRE V : DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES À CERTAINES PARTIES DU TERRITOIRE.**

**CHAPITRE Ier : De la région d'Ile-de-France.**

Article 39

*Abrogé par Loi 99-533 1999-06-25 art. 35 jorf 29 juin 1999.*

Article 40

a modifié les dispositions suivantes

Article 41

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE V : DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES À CERTAINES PARTIES DU TERRITOIRE.**

**CHAPITRE II : Des zones prioritaires d'aménagement du territoire.**

**Section 1 : Du développement économique des zones prioritaires.**

Article 42

*Modifié par Loi 2003-710 2003-08-01 art. 24 JORF 2 août 2003.*

Des politiques renforcées et différenciées de développement sont mises en oeuvre dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux.

Ces zones comprennent les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire, les zones urbaines sensibles et les régions ultrapériphériques françaises. ;

1. Les zones d'aménagement du territoire sont caractérisées notamment par leur faible niveau de développement économique et par l'insuffisance du tissu industriel ou tertiaire.

2. Les territoires ruraux de développement prioritaire recouvrent les zones défavorisées caractérisées par leur faible niveau de développement économique. Ils comprennent les zones de revitalisation rurale confrontées à des difficultés particulières.

3. Les zones urbaines sensibles sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Elles comprennent les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines. Dans les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte, ces zones sont délimitées en tenant compte des caractéristiques particulières de l'habitat local. La liste des zones urbaines sensibles est fixée par décret.

A. - Les zones de redynamisation urbaine correspondent à celles des zones urbaines sensibles définies au premier alinéa ci-dessus qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique. Celui-ci est établi, dans des conditions fixées par décret, en tenant compte du nombre d'habitants du quartier, du taux de chômage, de la proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans, de la proportion des personnes sorties du système scolaire sans diplôme et du potentiel fiscal des communes intéressées. La liste de ces zones est fixée par décret.

Les zones de redynamisation urbaine des communes des départements d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte correspondent à celles des zones urbaines sensibles définies au premier alinéa du présent 3 qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction du taux de chômage, du pourcentage de jeunes de moins de vingt-cinq ans et de la proportion de personnes sorties du système scolaire sans diplôme. La liste de ces zones est fixée par décret.

B. - Des zones franches urbaines sont créées dans des quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine. La liste de ces zones est annexée à la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville. Leur délimitation est opérée par décret en Conseil d'Etat, en tenant compte des éléments de nature à faciliter l'implantation d'entreprises ou le développement d'activités économiques. Cette délimitation pourra prendre en compte des espaces situés à proximité du quartier, si ceux-ci sont de nature à servir le projet de développement d'ensemble dudit quartier. Ces espaces pourront appartenir, le cas échéant, à une ou plusieurs communes voisines qui ne seraient pas mentionnées dans ladite annexe.

Les zones franches urbaines des communes des départements d'outre-mer sont créées dans des quartiers particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine des communes de ces départements. La liste de ces zones est annexée à la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 précitée. Leur délimitation est fixée par décret en Conseil d'Etat, en tenant compte des éléments de nature à faciliter l'implantation d'entreprises ou le développement d'activités économiques.

Tous les trois ans, à compter de la promulgation de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 précitée, un rapport d'évaluation de l'impact des politiques visées au premier alinéa sera remis au Parlement.

4. Les régions ultrapériphériques françaises recouvrent les départements d'outre-mer.

#### Article 43

Afin de développer l'emploi et de favoriser le maintien, la croissance et la création des entreprises petites et moyennes dans les zones d'aménagement du territoire, dans les territoires ruraux de développement prioritaire et dans les zones de redynamisation urbaine, définis au premier alinéa de l'article 1465 et au I bis de l'article 1466 A du code général des impôts, un fonds national de développement des entreprises a pour objet de renforcer les fonds propres et de favoriser l'accès au crédit de ces entreprises. Il concourt à la mobilisation en leur faveur de l'épargne de proximité.

Le fonds intervient :

1° Par des prêts accordés aux personnes qui créent, développent ou reprennent une entreprise dans la limite d'un montant équivalent à leur apport en fonds propres au capital ;

2° Par la garantie directe ou indirecte d'emprunts et d'engagements de crédit-bail immobilier contractés par les entreprises dans la limite de 50 p. 100 de leur montant ;

3° Par la garantie d'engagements pris par les sociétés de caution, les sociétés de capital risque, les fonds communs de placement à risque, les sociétés de développement régional ou par un fonds de garantie créé par une collectivité territoriale en application des articles 6 et 49 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée ou de l'article 4-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée.

Des conventions organisent les modalités selon lesquelles les organismes régionaux, départementaux ou locaux agréés par le ministre chargé de l'économie sont associés aux interventions du fonds et notamment à l'instruction des demandes de prêts visés au 1° ci-dessus.

Les ressources du fonds sont constituées par des dotations de l'Etat, des concours de l'Union européenne, des emprunts et l'appel public à l'épargne, les produits générés par l'activité du fonds, les remboursements des prêts accordés et, le cas échéant, par des apports de la Caisse des dépôts et consignations.

Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article.

#### Article 44

a modifié les dispositions suivantes

#### Article 45

a modifié les dispositions suivantes

#### Article 46

a modifié les dispositions suivantes

#### Article 47

a modifié les dispositions suivantes

### **TITRE V : DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES À CERTAINES PARTIES DU TERRITOIRE.**

#### **CHAPITRE II : Des zones prioritaires d'aménagement du territoire.**

##### **Section 1 : Du développement économique des zones prioritaires.**

#### Article 48

Dans le délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement présentera au Parlement des propositions visant à réduire les entraves à la mobilité économique des personnes, en particulier dans les domaines suivants :

- aide à la réhabilitation des logements anciens ;
- taxation des revenus liés au logement principal mis en location à cause d'une mobilité géographique de nature professionnelle ;
- allègement des conditions de résiliation des prêts liés à la revente du logement principal pour cause de mobilité professionnelle ;

- aides spécifiques à la famille pour les charges supplémentaires liées à la mobilité professionnelle dans les zones en difficulté.

Article 49

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE V : DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES À CERTAINES PARTIES DU TERRITOIRE.**

**CHAPITRE II : Des zones prioritaires d'aménagement du territoire.**

**Section 1 : Du développement économique des zones prioritaires.**

Article 50

I. - modifie l'article 1594 F du code des impôts.

II. - Dans les conditions fixées par la loi de finances, il est institué un prélèvement sur les recettes de l'Etat destiné à compenser, à hauteur de 50 p. 100, la perte de recettes résultant pour les départements de l'application aux acquisitions de biens situés dans les zones définies à l'article 1465 A du code général des impôts de l'abattement prévu à l'article 1594 F ter du même code.

Article 51

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE V : DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES À CERTAINES PARTIES DU TERRITOIRE.**

**CHAPITRE II : Des zones prioritaires d'aménagement du territoire.**

**Section 1 : Du développement économique des zones prioritaires.**

Article 52

*Modifié par Loi 2003-1311 2003-12-30 art. 53 V Finances pour 2004 JORF 31 décembre 2003.*

I. - modifications du code général des impôts.

II. - modifications du code général des impôts.

III. - Dans les conditions fixées par la loi de finances, l'Etat compense, chaque année, la perte de recettes résultant des exonérations liées aux créations d'activités mentionnées à l'article 1465 A et au I bis de l'article 1466 A du code général des impôts pour les collectivités territoriales ou leurs groupements dotés d'une fiscalité propre.

Les exonérations liées aux extensions d'activités mentionnées aux mêmes articles sont compensées pour les zones de redynamisation urbaine, par le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, conformément aux dispositions du B de l'article 4 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 précitée et, pour les zones de revitalisation rurale, par le Fonds national de péréquation créé à l'article 70 de la présente loi.

A compter de 2004, il est institué un prélèvement sur les recettes de l'Etat destiné à compenser, chaque année, dans les conditions prévues par la loi de finances, la perte de recettes résultant pour les collectivités territoriales ou leurs groupements dotés d'une fiscalité propre des exonérations liées aux extensions d'activités mentionnées aux articles précités du code général des impôts, dans les zones de revitalisation rurale. Cette compensation est égale au produit obtenu en multipliant la perte de base résultant chaque année et pour chaque collectivité de l'exonération par le taux de la taxe professionnelle de la collectivité ou du groupement pour 1994.

Ces compensations sont égales au produit obtenu en multipliant la perte de base résultant chaque année et pour chaque collectivité de l'exonération par le taux de la taxe professionnelle de la collectivité ou du groupement pour 1994.

Article 53

a modifié les dispositions suivantes

Article 54

a modifié les dispositions suivantes

Article 55

a modifié les dispositions suivantes

Article 56

a modifié les dispositions suivantes

Article 57

a modifié les dispositions suivantes

Article 58

a modifié les dispositions suivantes

Article 59

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE V : DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES À CERTAINES PARTIES DU TERRITOIRE.**

**CHAPITRE II : Des zones prioritaires d'aménagement du territoire.**

**Section 1 : Du développement économique des zones prioritaires.**

Article 60

Le Gouvernement présentera au Parlement avant le 1er septembre 1995 des propositions tendant à permettre la réduction du nombre des logements vacants.

## **Section 2 : Des mesures spécifiques à certaines zones prioritaires.**

### Article 61

*Modifié par Loi 99-533 1999-06-25 art. 37 jorf 29 juin 1999*

L'existence des zones de revitalisation rurale est prise en compte dans les schémas de services collectifs et dans les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire prévus à l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée.

Ces zones constituent un territoire de référence pour l'organisation des services rendus aux usagers prévue à l'article 29 de la présente loi.

L'Etat met en place les moyens nécessaires pour que ces zones puissent bénéficier des politiques contractuelles prévues à l'article 22.

### Article 62

Les concours financiers de l'Etat à la réhabilitation de l'habitat ancien sont attribués par priorité aux communes situées dans les zones de revitalisation rurale, définies à l'article 1465 A du code général des impôts, ayant fait l'acquisition de biens immobiliers anciens situés sur leur territoire, en vue de les transformer en logements sociaux à usage locatif.

### Article 63

Dans les zones de revitalisation rurale mentionnées à l'article 42, l'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales compétentes des contrats particuliers s'insérant dans les contrats de plan Etat-région prévus à l'article 11 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. Ces contrats ont pour objet de renforcer l'action publique dans les territoires ruraux les plus défavorisés, en assurant la convergence des interventions publiques, en accroissant l'engagement des partenaires publics, et en adaptant les actions à la spécificité des situations locales. Ces contrats sont conclus pour la durée du plan. Toutefois, si la situation l'exige, ils peuvent être mis en oeuvre pour une durée inférieure.

### Article 64

a modifié les dispositions suivantes

## **TITRE VI : DES COMPÉTENCES, DE LA PÉRÉQUATION ET DU DÉVELOPPEMENT LOCAL.**

### **CHAPITRE Ier : Des compétences.**

### Article 65

*Modifié par Loi 99-533 1999-06-25 art. 3 jorf 29 juin 1999.*

I. - La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales sera clarifiée dans le cadre d'une loi portant révision de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et de la loi n° 83-623 du 22 juillet 1983 complétant la loi précitée. Cette loi interviendra dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi.

Elle répartira les compétences de manière que chaque catégorie de collectivités territoriales dispose de compétences homogènes.

Cette loi prévoira que tout transfert de compétence est accompagné d'un transfert des personnels et des ressources correspondant.

II. - Elle définira également les conditions dans lesquelles une collectivité pourra assumer le rôle de chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales.

[Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 94-358 DC du 26 janvier 1995.]

III. - Cette loi déterminera également les conditions dans lesquelles, dans le respect des orientations inscrites au schéma national d'aménagement et de développement du territoire, une collectivité territoriale pourra, à sa demande, se voir confier une compétence susceptible d'être exercée pour le compte d'une autre collectivité territoriale.

Loi 99-533 1999-06-25 art. 3 :

Dans toutes les dispositions législatives, les références au schéma national d'aménagement et de développement du territoire sont remplacées par des références aux schémas de services collectifs.

### Article 66

a modifié les dispositions suivantes

## **TITRE VI : DES COMPÉTENCES, DE LA PÉRÉQUATION ET DU DÉVELOPPEMENT LOCAL.**

### **CHAPITRE Ier : Des compétences.**



## Article 67

*Modifié par Loi 99-533 1999-06-25 art. 21 jorf 29 juin 1999.*

Afin d'assurer la mise en oeuvre de la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire, une loi définira, après une phase d'expérimentation qui débutera un an au plus après l'adoption de la présente loi, les modalités d'organisation et de financement des transports collectifs d'intérêt régional et les conditions dans lesquelles ces tâches seront attribuées aux régions, dans le respect de l'égalité des charges imposées au citoyen ainsi que de l'égalité des aides apportées par l'Etat aux régions.

Sous réserve de l'expérimentation, cette loi devra prendre en compte le développement coordonné de tous les modes de transport et assurer la concertation entre toutes les autorités organisatrices de transports.

Les régions concernées par l'expérimentation prévue au présent article sont autorités organisatrices des services régionaux de voyageurs de la Société nationale des chemins de fer français. La délimitation de ces services est fixée conjointement par l'Etat et la région. Chacune des régions reçoit chaque année, directement de l'Etat, une compensation forfaitaire des charges transférées à la date d'entrée en vigueur de l'expérimentation. La consistance, les conditions de fonctionnement et de financement de ces services ainsi que leur évolution sont fixées par une convention passée entre la région et la Société nationale des chemins de fer français. L'expérimentation sera close le 31 décembre 1999. Elle pourra toutefois prendre fin, pour chaque région participante, dès la clôture de l'exercice au cours duquel ladite région aura, avant le 1er juin, exprimé sa volonté d'y mettre fin.

Pour préparer dans les meilleures conditions la loi prévue au premier alinéa, les dispositions prévues au troisième alinéa continuent à s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2001 au plus tard.

## **CHAPITRE II : De la péréquation et des finances locales.**

### Article 68

I. - La réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales, en fonction de leurs disparités de richesse et de charges, constitue un objectif fondamental de la politique d'aménagement du territoire.

II. - A compter du 1er janvier 1997, une péréquation financière est opérée entre les espaces régionaux de métropole.

A cette fin, l'ensemble des ressources, hors emprunts, des collectivités territoriales et de leurs groupements, au sein d'un même espace régional, fait l'objet d'un calcul cumulé. Ces ressources comprennent les concours de toute nature reçus de l'Etat, les recettes de péréquation provenant de collectivités territoriales extérieures à l'espace considéré, les bases de calcul de l'ensemble des ressources fiscales multipliées pour chaque impôt ou taxe par le taux ou le montant unitaire moyen national d'imposition à chacun de ces impôts ou de ces taxes, les produits domaniaux nets de la région, des départements qui composent celle-ci, des communes situées dans ces départements et de leurs groupements.

Les ressources ainsi calculées, rapportées, par an, au nombre des habitants de l'espace régional considéré, sont corrigées afin de tenir compte des charges des collectivités concernées et de leurs groupements. Elles ne peuvent être inférieures à 80 p. 100 ni excéder 120 p. 100 de la moyenne nationale par habitant des ressources des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Les éléments de calcul et les résultats des évaluations de ressources et de charges sont soumis chaque année, par le Gouvernement, à l'examen du Comité des finances locales.

III. - La péréquation financière prévue au II ci-dessus sera opérée prioritairement par une réforme conjointe des règles de répartition de la dotation globale de fonctionnement et des concours budgétaires de l'Etat aux collectivités territoriales et à leurs groupements, y compris ceux attribués au titre des contrats de plan et de la dotation globale d'équipement, d'une part, des mécanismes de redistribution des ressources de la taxe professionnelle, d'autre part.

La mise en oeuvre de la péréquation est établie progressivement. Elle doit être effective en 2010.

IV. - Le Gouvernement déposera devant le Parlement, avant le 2 avril 1996, un rapport comportant :

- un calcul, pour 1995, des ressources des collectivités territoriales et de leurs groupements selon les modalités définies au deuxième alinéa du II ;

- des propositions relatives à la détermination d'un indice synthétique permettant de mesurer les ressources et les charges des collectivités territoriales et de leurs groupements ;

- les résultats d'une étude sur les éventuelles corrélations entre le potentiel fiscal et l'effort fiscal ;

- des propositions tendant à renforcer la contribution des concours, dotations et ressources fiscales visés au III à la réduction des écarts de ressources entre collectivités territoriales en fonction de leurs disparités de richesse et de charges ;

- un bilan des effets des différents mécanismes de péréquation mis en oeuvre par les fonds national et départementaux de la taxe professionnelle, le fonds de correction des déséquilibres régionaux, le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, ainsi que par les différentes parts de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation globale d'équipement. Ce bilan sera assorti de propositions de simplification et d'unification tant des objectifs assignés aux différentes formes de péréquation que de leurs modalités d'application.

Les résultats de la révision générale des évaluations cadastrales seront incorporés dans les rôles d'imposition au plus tard le 1er janvier 1997, dans les conditions fixées par la loi prévue par le deuxième alinéa du I de l'article 47 de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux.

V. - Le Gouvernement recueillera, pour l'élaboration des propositions prévues au IV, l'avis d'une commission d'élus composée de représentants du Parlement ainsi que de représentants des maires, des présidents de conseils généraux et des présidents de conseils régionaux désignés dans des conditions définies par décret.

VI. - [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 94-358 DC du 26 janvier 1995.]

#### Article 69

Le renforcement des mécanismes de péréquation prévus à l'article 68 sera opéré pour chaque niveau de collectivité territoriale.

Dans l'attente de la mise en oeuvre des dispositions propres à renforcer la péréquation visée aux II et III de l'article 68, les moyens financiers qui pourront être dégagés au profit de la réduction des écarts de richesse entre collectivités territoriales en fonction du niveau de leurs ressources et de leurs charges seront principalement affectés à la correction des disparités de bases de taxe professionnelle.

En 1995, ce renforcement concernera prioritairement les communes et les régions.

#### Article 70

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE VI : DES COMPÉTENCES, DE LA PÉRÉQUATION ET DU DÉVELOPPEMENT LOCAL.**  
**CHAPITRE II : De la péréquation et des finances locales.**

#### Article 71

I.-Pour les années 1995 et 1996, et jusqu'à la mise en oeuvre des mécanismes de péréquation prévus au III de l'article 68, le potentiel fiscal pris en compte pour la mise en oeuvre du fonds de correction des déséquilibres régionaux est déterminé, conformément aux dispositions du II de l'article 68, en tenant compte des compensations servies par l'Etat à raison des exonérations ou réductions de bases de fiscalité directe.

II.-modifie l'article 64 de la loi 92-125 du 2 février 1992.

#### Article 72

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE VI : DES COMPÉTENCES, DE LA PÉRÉQUATION ET DU DÉVELOPPEMENT LOCAL.**  
**CHAPITRE II : De la péréquation et des finances locales.**

#### Article 73

*Abrogé par Loi 96-142 1996-02-21 art. 12 JORF 24 février 1996.*

Code général des collectivités territoriales L4414-6.

Code général des collectivités territoriales L4414-7.

#### Article 74

Dans le délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement déposera devant le Parlement un rapport présentant des propositions de réforme du système de financement des collectivités locales, et en particulier de la taxe professionnelle, compatibles avec les dispositions de l'article 68 de la présente loi relatives à la péréquation financière.

Le Gouvernement recueillera, pour l'élaboration de ces propositions, l'avis de la commission d'élus mentionnée au paragraphe V du même article.

#### Article 75

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE VI : DES COMPÉTENCES, DE LA PÉRÉQUATION ET DU DÉVELOPPEMENT LOCAL.**  
**CHAPITRE II : De la péréquation et des finances locales.**

#### Article 76

Sous réserve de l'autorité des décisions passées en force de chose jugée, sont validés les avis rendus et les décisions prises par le Comité des finances locales pendant la période comprise entre le 18 juin 1992 et le renouvellement de ses membres en 1995, en tant qu'ils seraient contestés sur le fondement de l'irrégularité de la désignation des représentants des maires au sein de ce comité.

#### Article 77

a modifié les dispositions suivantes

### **TITRE VI : DES COMPÉTENCES, DE LA PÉRÉQUATION ET DU DÉVELOPPEMENT LOCAL. CHAPITRE III : Du développement local.**

#### Article 78

I. - Dans le délai de dix-huit mois suivant la publication de la présente loi, le Gouvernement soumettra au Parlement un rapport contenant des propositions sur les points suivants :

1° les modalités selon lesquelles le nombre des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale pourrait être réduit et leur régime juridique simplifié ;

2° dans quelle mesure et à quelles conditions ces établissements pourraient être dotés de compétences assumées progressivement, selon les besoins constatés par leurs responsables, dans le cadre d'une fiscalité additionnelle ou fondée sur la taxe professionnelle d'agglomération ;

3° les conditions dans lesquelles l'organisation et le fonctionnement des groupements de communes à fiscalité propre ainsi que l'élection des représentants des communes qui en sont membres pourraient être adaptés par référence aux dispositions de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.

#### Article 80

I. - modifie le code des communes.

II. - modifie le code des communes.

III. - modifie le code des communes.

IV. - Les articles L. 165-26, L. 165-27, L. 165-29, L. 165-30, L. 165-36, L. 165-36-1, L. 165-36-2 et L. 165-37 du code des communes sont abrogés.

#### Article 81

a modifié les dispositions suivantes

#### Article 82

a modifié les dispositions suivantes

#### Article 83

a modifié les dispositions suivantes

### **TITRE VI : DES COMPÉTENCES, DE LA PÉRÉQUATION ET DU DÉVELOPPEMENT LOCAL. CHAPITRE III : Du développement local.**

#### Article 84

*Abrogé par Loi 96-142 1996-02-21 art. 12 JORF 24 février 1996.*

Code général des collectivités territoriales L3241-6

#### Article 85

a modifié les dispositions suivantes

### **TITRE VI : DES COMPÉTENCES, DE LA PÉRÉQUATION ET DU DÉVELOPPEMENT LOCAL. CHAPITRE III : Du développement local.**

#### Article 86

*Abrogé par Loi 99-533 1999-06-25 art. 8 II jorf 29 juin 1999.*

### **TITRE VII : DISPOSITIONS COMMUNES.**

#### Article 87

Le Gouvernement déposera devant le Parlement, quatre ans après la date de publication de la présente loi, un bilan de l'application de celle-ci et de ses effets quant à la réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales.

#### Article 88

I. - Sont applicables à la collectivité territoriale de Mayotte les articles 1er, 35, 37 (I), 38 et 43.

II. modifie le titre II de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

**TITRE IV : DISPOSITIONS COMMUNES.**

Article 89

*Créé par Loi 99-533 1999-06-25 art. 53 jorf 29 juin 1999*

Les informations localisées issues des travaux topographiques ou cartographiques réalisés par l'Etat, les collectivités locales, les entreprises chargées de l'exécution d'une mission de service public, ou pour leur compte, doivent être rattachées au système national de référence de coordonnées géographiques, planimétriques et altimétriques défini par décret et utilisable par tous les acteurs participant à l'aménagement du territoire.

FRANÇOIS MITTERRAND

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

EDOUARD BALLADUR

Annexe B :

Loi n°95-533 du 25 juin 1999 Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

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

NOR:ATEX9800094L

a modifié les dispositions suivantes Article 1

a modifié les dispositions suivantes Article 2

a modifié les dispositions suivantes Article 3

Dans toutes les dispositions législatives, les références au schéma national d'aménagement et de développement du territoire sont remplacées par des références aux schémas de services collectifs.

a modifié les dispositions suivantes Article 4

a modifié les dispositions suivantes Article 5

a modifié les dispositions suivantes Article 6

Des schémas interrégionaux d'aménagement et de développement du territoire peuvent être élaborés, à l'initiative des régions concernées, pour des territoires qui justifient une approche globale et concertée de leur aménagement et de leur développement.

Elaborés en cohérence avec les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire prévus par l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée, ils sont compatibles avec les schémas de services collectifs visés à l'article 2 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée. Leur mise en oeuvre est assurée par des conventions conclues entre les régions concernées ou entre l'Etat et celles-ci, notamment dans le cadre des contrats de plan Etat-régions.

a modifié les dispositions suivantes Article 7

a modifié les dispositions suivantes Article 8

II. - Les articles L. 4251-2 à L. 4251-4 du même code sont abrogés.

Article 9

Le chapitre IV du titre Ier de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée est abrogé.

a modifié les dispositions suivantes Article 10

a modifié les dispositions suivantes Article 11

a modifié les dispositions suivantes Article 12

a modifié les dispositions suivantes Article 13

a modifié les dispositions suivantes Article 14

a modifié les dispositions suivantes Article 15

a modifié les dispositions suivantes Article 15

a modifié les dispositions suivantes Article 15

a modifié les dispositions suivantes  
Article 16  
a modifié les dispositions suivantes  
Article 17  
a modifié les dispositions suivantes  
Article 18

I. - L'article 2 de la loi n° 96-299 du 10 avril 1996 relative aux expérimentations dans le domaine des technologies et services de l'information est abrogé.

II. - Le délai de trois ans prévu à l'article 6 de la loi n° 96-299 du 10 avril 1996 précitée est porté à cinq ans.

a modifié les dispositions suivantes  
Article 19  
a modifié les dispositions suivantes  
Article 20  
a modifié les dispositions suivantes  
Article 21  
a modifié les dispositions suivantes  
Article 22  
a modifié les dispositions suivantes  
Article 23  
a modifié les dispositions suivantes  
Article 24  
a modifié les dispositions suivantes  
Article 25  
a modifié les dispositions suivantes  
Article 26  
a modifié les dispositions suivantes  
Article 27

En application des contrats de plan Etat-régions, l'Etat et la région peuvent conclure avec les communes ou les groupements de communes un contrat de ville auquel le département peut être associé pour ce qui concerne ses compétences et par lequel les contractants s'engagent à mettre en oeuvre de façon concertée des politiques de développement solidaire et de requalification urbaine.

Les contrats de ville peuvent être conclus dans le cadre des agglomérations ou des pays. Dans ce cas, ils constituent le volet " cohésion sociale et territoriale " des contrats particuliers prévus aux articles 25 et 26.

a modifié les dispositions suivantes  
Article 28  
a modifié les dispositions suivantes  
Article 29  
a modifié les dispositions suivantes  
Article 30  
a modifié les dispositions suivantes  
Article 30

*Modifié par Loi 2000-321 2000-04-12 art. 28 II jorf 13 avril 2000.*

I. - II. - III. - IV. - Afin de favoriser le développement des maisons des services publics prévues par l'article 27 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ou lorsque des collectivités territoriales apportent par convention leur concours au fonctionnement de services publics, l'Etat rembourse aux collectivités territoriales concernées tout ou partie des rémunérations et des charges directes ou indirectes liées à la mise à disposition de personnels et de locaux, dès lors que ces services publics sont situés dans des zones de revitalisation rurale ou dans des zones urbaines sensibles.

a modifié les dispositions suivantes  
Article 31  
a modifié les dispositions suivantes  
Article 32  
a modifié les dispositions suivantes  
Article 33  
a modifié les dispositions suivantes  
Article 34

Le Gouvernement présentera, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport étudiant la possibilité de mise en place de fonds régionaux pour l'emploi et le développement.

Article 35

L'article 39 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée est abrogé.

Article 36

a modifié les dispositions suivantes

Article 37

a modifié les dispositions suivantes

Article 38

L'article 86 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée est abrogé.

Article 39

a modifié les dispositions suivantes

Article 40

a modifié les dispositions suivantes

Article 41

a modifié les dispositions suivantes

Article 42

a modifié les dispositions suivantes

Article 43

a modifié les dispositions suivantes

Article 44

a modifié les dispositions suivantes

Article 45

a modifié les dispositions suivantes

Article 46

a modifié les dispositions suivantes

Article 47

a modifié les dispositions suivantes

Article 48

a modifié les dispositions suivantes

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 oeuvre de leurs stratégies de développement économique.

Article 50

a modifié les dispositions suivantes

Article 51

a modifié les dispositions suivantes

Article 52

a modifié les dispositions suivantes

Article 53

a modifié les dispositions suivantes

Article 54

a modifié les dispositions suivantes  
Jacques Chirac

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

Lionel Jospin

Annexe C :

Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains – Processus législatif

**LOI RELATIVE A LA SOLIDARITE  
ET AU RENOUVELLEMENT URBAINS  
Processus législatif**

**dernière mise à jour de cette page : 17 AVRIL 2003**  
J.-H. DRIARD

**PLAN**

**I - PREMIERE LECTURE**

A - Assemblée Nationale

B - Sénat

C - Commission mixte paritaire

**II - DEUXIEME LECTURE**

D - Assemblée nationale

E - Sénat

**III - LECTURE DEFINITIVE**

IV - CONSEIL CONSTITUTIONNEL

V - PROMULGATION

**I - PREMIERE LECTURE**

**A - Assemblée Nationale**

1) **Projet de loi n° 2131**, déposé le 3 février 2000 (urgence déclarée).

2) **Examen en commission**

- **commission de la production** (M. Patrick Rimbart, rapporteur).
  - Réunion du mercredi 2 février 2000 (18h30) : audition de M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement, de M. Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement, et de M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville.
  - Réunion du mardi 29 février (16h30) : examen du projet de loi.
  - Réunion du mardi 29 février (21 heures) : suite de l'examen du projet de loi.
  - Réunion du mercredi 1er mars 2000 (10 heures) : suite de l'examen du projet de loi.
  - Réunion du mercredi 1er mars 2000 (16h30) : suite de l'examen du projet de loi.
  - Réunion du mercredi 1er mars 2000 (21 heures) : suite de l'examen du projet de loi
- **Rapport de M. Patrick Rimbart**, au nom de la commission de la production, n° 2229 :
  - Tome I : discussion générale - examen des articles.
  - Tome II : tableau comparatif.

3) **Discussion en séance publique**

- 1ère séance du mercredi 8 mars 2000 : présentation générale (compte rendu intégral) ;  
(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cri2000/20000145.htm#01627>)
- 2ème séance du mercredi 8 mars 2000 : présentation générale (suite), exception d'irrecevabilité, question préalable (compte rendu intégral) ;  
(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cri2000/20000146.htm>)
- 1ère séance du jeudi 9 mars 2000 : discussion générale (compte rendu intégral) ;  
(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cri2000/20000147.htm>)
- 2ème séance du jeudi 9 mars 2000 : discussion générale (suite), motion de renvoi en commission, discussion des articles (art. 1er) (compte rendu intégral) ;  
(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cri2000/20000148.htm>)
- 3ème séance du jeudi 9 mars 2000 : discussion des articles (suite) : articles 1er (suite) à après 2 (compte rendu intégral) ;  
(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cri2000/20000149.htm>)
- 2ème séance du mardi 14 mars 2000 : discussion des articles (suite) : article 3 (compte rendu intégral) ;  
(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cri2000/20000151.htm#01874>)
- 3ème séance du mardi 14 mars 2000 : discussion des articles (suite) : articles 3 (suite) à 25 (compte rendu intégral) ;  
(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cri2000/20000152.htm>)



- 1ère séance du mercredi 15 mars 2000 : discussion des articles (*suite*) : article 25 (*suite*) (compte rendu intégral) ; (<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cri2000/20000153.htm#02010>)
- 2ème séance du mercredi 15 mars 2000 : discussion des articles (*suite*) : article 25 (*suite*) (compte rendu intégral) ; (<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cri2000/20000154.htm>)
- 1ère séance du jeudi 16 mars 2000 : discussion des articles (*suite*) : articles 25 (*suite*) à après 34 (compte rendu intégral) ; (<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cri2000/20000155.htm>)
- 2ème séance du jeudi 16 mars 2000 : discussion des articles (*suite*) : articles 35 à 60 (compte rendu intégral) ; (<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cri2000/20000156.htm>)
- 3ème séance du jeudi 16 mars 2000 : discussion des articles (*suite*) : articles 60 (*suite*) à après 87 (compte rendu intégral) ; (<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cri2000/20000157.htm>)
- 1ère séance du mardi 21 mars 2000 : explications de vote et vote, par scrutin public, sur l'ensemble du projet de loi (compte-rendu intégral) (<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cri2000/20000159.htm#02356>)
- analyse du scrutin public sur l'ensemble du projet de loi. (<http://www.assemblee-nationale.fr/2/scrutins/jo0227.htm>)

#### 4) **Projet de loi n° 472** adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence le 21 mars 2000.

### B - Sénat

#### 1) **Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, n°279**

#### 2) **Examen en commissions**

- **Commission des affaires économiques** (M. Louis Althapé, rapporteur) : séances Jeudi 27 avril 2000 - Mercredi 26 avril 2000 - Mercredi 5 avril 2000, Rapport numéro 304
- **Commission des affaires sociales** (M. Jacques Bimbenet, rapporteur) : séances Mardi 28 mars 2000 - Jeudi 6 avril 2000 Rapport numéro 306
- **Commission des lois** (M. Pierre Jarlier, rapporteur) : séances Jeudi 6 avril 2000 Rapport numéro 307

#### 3) **Discussion en séance publique**

- Séance du 10 mai 2000 ([compte rendu intégral](#))
- Séance du 9 mai 2000 ([compte rendu intégral](#))
- Séance du 4 mai 2000 ([compte rendu intégral](#))
- Séance du 3 mai 2000 ([compte rendu intégral](#))
- Séance du 2 mai 2000 ([compte rendu intégral](#))
- Séance du 27 avril 2000 ([compte rendu intégral](#))
- Séance du 26 avril 2000 ([compte rendu intégral](#))

#### 4) **projet de loi N° 120** adopté par le Sénat après déclaration d'urgence le 18 mai 2000

### C - Commission mixte paritaire

**Projet de loi modifié par le Sénat, n°2408.**

(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/projets/pl2408.htm>)

**Rapport de MM. Patrick Rimbart au nom de l'Assemblée Nationale : n° 2458**

(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/rapports/r2458.htm>)

**Rapport de M.Louis Althapé au nom du Sénat : n° 381.**

## II - NOUVELLE LECTURE

### D - Assemblée nationale

#### 1) **Projet de loi modifié par le Sénat, n°2408.**

(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/projets/pl2408.htm>)

#### 2) **Examen en commission** (commission de la production, M. Patrick Rimbart, rapporteur).

réunion du jeudi 15 juin 2000 : examen du projet de loi ;

(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cpro/c-rendus/99-00/c9900066.htm>)

réunion du mardi 20 juin 2000 : suite de l'examen du projet de loi ;

(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cpro/c-rendus/99-00/c9900067.htm>)

réunion du mardi 27 juin 2000 (9 heures) : examen des amendements au projet de loi (art. 88).

(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cpro/c-rendus/99-00/c9900068.htm>)  
réunion du mardi 27 juin 2000 (14 heures) : suite de l'examen des amendements au projet de loi (art. 88).  
(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cpro/c-rendus/99-00/c9900069.htm>)

**Rapport de M. Patrick Rimbert**, au nom de la commission de la production, n° 2481 :

- Tome I : discussion générale - examen des articles.  
(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/rapports/r2481-1.htm>)
- Tome II : tableau comparatif, amendements non adoptés.  
(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/rapports/r2481-2.htm>)

**3) Discussion en séance publique**

- 1ère séance du mardi 27 juin 2000 : présentation générale, exception d'irrecevabilité, question préalable, discussion générale (compte rendu intégral) ;  
(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cri2000/20000236.htm>)
- 2ème séance du mardi 27 juin 2000 : discussion générale (suite), motion de renvoi en commission, discussion des articles (1er A à 1er) (compte rendu intégral) ;  
(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cri2000/20000237.htm#05865>)
- 3ème séance du mardi 27 juin 2000 : discussion des articles (suite : 1er à 19 *sexies*) (compte rendu intégral) ;  
(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cri2000/20000238.htm>)
- 1ère séance du mercredi 28 juin 2000 : discussion des articles (suite : 19 *septies* à 25) (compte rendu intégral) ;  
(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cri2000/20000239.htm>)
- 1ère séance du jeudi 29 juin 2000 : discussion des articles (suite : 25 à après 34) (compte rendu intégral) ;  
(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cri2000/20000242.htm>)
- 2ème séance du jeudi 29 juin 2000 : discussion des articles (suite : 34 ter à 91) (compte rendu intégral) ;  
(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cri2000/20000243.htm>)
- 3ème séance du jeudi 29 juin 2000 : discussion des articles (suite : 35 à 59, précédemment réservés, seconde délibération) (compte rendu intégral).  
(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cri2000/20000244.htm>)

**4) Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture le 29 juin 2000 (T.A. 555)**

**E - Sénat**

**1) Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, n° 456**

**2) Rapport de M. Louis Althapé, au nom de la commission des affaires économiques, n° 17**

**3) Discussion en séance publique :**

- 18 octobre 2000
- 19 octobre 2000

**4) Projet de loi adopté par le Sénat en nouvelle lecture le 19 octobre 2000 (T.A. 7)**

**III - LECTURE DEFINITIVE**

**1) Projet de loi modifié par le Sénat en nouvelle lecture, n° 2671**

(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/projets/pl2671.htm>)

**2) Examen en commission (commission de la production, M. Patrick Rimbert, rapporteur).**

réunion du mercredi 15 novembre 2000 : examen du projet de loi ;  
(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cpro/c-rendus/00-01/c0001014.htm>)  
réunion du mardi 21 novembre 2000 : examen des des amendements au projet de loi (art. 88).  
(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cpro/c-rendus/00-01/c0001015.htm>)

**Rapport de M. Patrick Rimbert**, au nom de la commission de la production, n° 2700  
(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/rapports/r2700.htm>)

**3) Discussion en séance publique**

- 1ère séance du mardi 21 novembre 2000 (compte rendu intégral) ;  
(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cri2000/20010068.htm#09094>)

- 2ème séance du mardi 21 novembre 2000 ( compte rendu intégral).  
(<http://www.assemblee-nationale.fr/2/cri2000/20010069.htm>)

4) **Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en lecture définitive le 21 novembre 2000 (T.A. 571).**

#### IV - CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Saisines le 23 novembre 2000, en application de l'article 61 (alinéa 2) de la Constitution

- par plus de 60 députés
- par plus de 60 sénateurs
- réponse du Gouvernement
- réplique de 60 députés
- réplique de 60 sénateurs
- **Décision n° 2000-436 DC - 7 décembre 2000**
- communiqué de presse
- dossier documentaire :
  - Les problèmes soulevés
  - La jurisprudence invoquée
  - Les textes invoqués

#### V - PROMULGATION

**LOI no 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains :**  
**[http://www.legifrance.gouv.fr/citoven/jorf\\_nor.ov?numjo=EQUX9900145L](http://www.legifrance.gouv.fr/citoven/jorf_nor.ov?numjo=EQUX9900145L)**

Annexe D:

Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

**Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000**

**Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (1).**

NOR:EQUX9900145L

**TITRE Ier : RENFORCER LA COHÉRENCE DES POLITIQUES URBAINES ET TERRITORIALES.**

**Section 1 : Les documents d'urbanisme et les opérations d'aménagement.**

Article 1

*Modifié par loi 2003-590 2003-07-02 art. 97 II JORF 3 juillet 2003.*

A., B I., II. - Paragraphes modificateurs

B III. - Si le pays défini à l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée est inclus dans un schéma de cohérence territoriale, ses dispositions se substituent aux dispositions de l'urbanisme de la charte de pays à compter de l'approbation de ce schéma de cohérence territoriale.

	Article 2
a modifié les dispositions suivantes	Article 3
a modifié les dispositions suivantes	Article 4
a modifié les dispositions suivantes	Article 5
a modifié les dispositions suivantes	Article 6
a modifié les dispositions suivantes	Article 7
a modifié les dispositions suivantes	Article 8
a modifié les dispositions suivantes	Article 9
a modifié les dispositions suivantes	Article 10
a modifié les dispositions suivantes	Article 11
a modifié les dispositions suivantes	Article 12
a modifié les dispositions suivantes	Article 13
a modifié les dispositions suivantes	Article 14
a modifié les dispositions suivantes	Article 15
a modifié les dispositions suivantes	Article 16
a modifié les dispositions suivantes	Article 17
a modifié les dispositions suivantes	Article 18
a modifié les dispositions suivantes	Article 19
a modifié les dispositions suivantes	Article 20
a modifié les dispositions suivantes	Article 21

a modifié les dispositions suivantes Article 22  
a modifié les dispositions suivantes Article 23  
a modifié les dispositions suivantes Article 24  
a modifié les dispositions suivantes Article 25  
a modifié les dispositions suivantes Article 26  
a modifié les dispositions suivantes

## **TITRE Ier : RENFORCER LA COHÉRENCE DES POLITIQUES URBAINES ET TERRITORIALES.**

### **Section 1 : Les documents d'urbanisme et les opérations d'aménagement.**

Article 26-1  
*Modifié par loi 2003-590 2003-07-02 art. 48 JORF 3 juillet 2003.*

Les plans de sauvegarde et de mise en valeur demeurent soumis aux dispositions des articles L. 123-1 et suivants et L. 313-1 et suivants du code de l'urbanisme dans leur rédaction antérieure à la présente loi jusqu'à la publication du décret d'application de l'article 26.

a modifié les dispositions suivantes Article 27  
a modifié les dispositions suivantes Article 28  
a modifié les dispositions suivantes Article 29  
a modifié les dispositions suivantes Article 30  
a modifié les dispositions suivantes Article 31  
a modifié les dispositions suivantes Article 32  
a modifié les dispositions suivantes Article 33  
a modifié les dispositions suivantes Article 34  
a modifié les dispositions suivantes Article 35  
a modifié les dispositions suivantes Article 36  
a modifié les dispositions suivantes Article 37  
a modifié les dispositions suivantes

## **TITRE Ier : RENFORCER LA COHÉRENCE DES POLITIQUES URBAINES ET TERRITORIALES.**

### **Section 1 : Les documents d'urbanisme et les opérations d'aménagement.**

Article 38

Les architectes des Bâtiments de France ne peuvent exercer de mission de conception ou de maîtrise d'oeuvre pour le compte de collectivités publiques autres que celles qui les emploient ou au profit de personnes privées dans l'aire géographique de leur compétence administrative.

Article 38  
*Modifié par Loi 2004-809 2004-08-13 art. 100 JORF 17 août 2004 en vigueur le 1er janvier 2005.*

Les architectes des Bâtiments de France ne peuvent exercer aucune mission de conception ou de maîtrise d'oeuvre à titre libéral.

Les dispositions de l'alinéa précédent entreront en vigueur le 1er janvier 2005. Toutefois, les missions de conception ou de maîtrise d'oeuvre libérale engagées avant cette date pourront être poursuivies jusqu'au 31 décembre 2007.

Article 40

a modifié les dispositions suivantes

Article 41

a modifié les dispositions suivantes

Article 42

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE Ier : RENFORCER LA COHÉRENCE DES POLITIQUES URBAINES ET TERRITORIALES.  
Section 1 : Les documents d'urbanisme et les opérations d'aménagement.**

Article 43

Les dispositions des articles 3 à 7 et 30 entreront en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'Etat et au plus tard un an après la publication de la présente loi. Les dispositions de l'article 37 entreront en vigueur un mois après la publication de la présente loi.

Article 44

a modifié les dispositions suivantes

Article 45

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE Ier : RENFORCER LA COHÉRENCE DES POLITIQUES URBAINES ET TERRITORIALES.  
Section 2 : Le financement de l'urbanisme.**

Article 46

1°, 2° - Modificateurs

3° Le a et le b du 1° de l'article L. 332-6-1 sont abrogés.

Toutefois, l'abrogation du prélèvement pour dépassement du plafond légal de densité prend effet lors de la suppression du plafond légal de densité intervenue dans les conditions fixées au II de l'article 50.

Article 47

a modifié les dispositions suivantes

Article 48

a modifié les dispositions suivantes

Article 49

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE Ier : RENFORCER LA COHÉRENCE DES POLITIQUES URBAINES ET TERRITORIALES.  
Section 2 : Le financement de l'urbanisme.**

Article 50

*Modifié par loi 2003-590 2003-07-02 art. 52 JORF 3 juillet 2003.*

I., III. - Paragraphes modificateurs

II. - Les articles L. 112-1 à L. 112-6, L. 113-1 et L. 113-2 et les articles L. 333-1 à L. 333-16 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi, demeurent applicables dans les communes où un plafond légal de densité était institué le 31 décembre 1999. Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent peut décider de supprimer le plafond légal de densité. Celui-ci est supprimé de plein droit en cas d'institution de la participation pour voiries et réseaux définie par l'article L. 332-11-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la présente loi.

Article 51

Pour l'assiette des impositions visées à l'article L. 255 A du livre des procédures fiscales, les modalités de calcul de la surface hors oeuvre nette des bâtiments d'exploitation agricole, résultant de la publication du décret en Conseil d'Etat pris pour l'application de l'article 116 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998), sont applicables à compter du 1er janvier 1999.

Article 52

a modifié les dispositions suivantes

Article 53

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE Ier : RENFORCER LA COHÉRENCE DES POLITIQUES URBAINES ET TERRITORIALES.  
Section 2 : Le financement de l'urbanisme.**

Article 54

I. -(Paragraphe modificateur)

II. - Les délibérations prises en application du deuxième alinéa de l'article 1396 du code général des impôts dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi cessent de produire effet à compter des impositions établies au titre de 2002.

a modifié les dispositions suivantes Article 55

a modifié les dispositions suivantes Article 56

a modifié les dispositions suivantes Article 57

a modifié les dispositions suivantes Article 58

a modifié les dispositions suivantes Article 59

a modifié les dispositions suivantes Article 60

a modifié les dispositions suivantes Article 61

a modifié les dispositions suivantes Article 62

a modifié les dispositions suivantes Article 63

a modifié les dispositions suivantes  
**TITRE II : CONFORTER LA POLITIQUE DE LA VILLE.**

**Section 1 : Dispositions relatives à la solidarité entre les communes en matière d'habitat.**

Article 64

I. -(Paragraphe modificateur)

II. - Les dispositions de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales issues de la présente loi sont applicables aux communautés d'agglomération existant à la date de publication de cette même loi. Ces dispositions sont également applicables aux communautés d'agglomération dont la constitution, par création ou par transformation d'un établissement public de coopération intercommunale existant, a été engagée mais n'a pas encore été prononcée par arrêté préfectoral à la même date.

Les dispositions de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales issues de la présente loi sont applicables aux communautés urbaines existant au 12 juillet 1999, dont les compétences ont été étendues en application du III de l'article L. 5215-20-1 du code précité avant la publication de la présente loi. Ces dispositions sont également applicables aux communautés urbaines existant au 12 juillet 1999 dont l'extension des compétences a été engagée, en application du III du même article, mais n'a pas encore été prononcée par arrêté préfectoral à la date de publication de cette même loi et aux communautés urbaines dont la constitution, par création ou par transformation d'un établissement public de coopération intercommunale existant, a été engagée mais n'a pas encore été prononcée par arrêté préfectoral à la date de publication de cette même loi.

Lorsque l'établissement public de coopération intercommunale en cours de transformation en communauté d'agglomération ou en communauté urbaine ne détient pas statutairement, à la date de publication de la présente loi, les compétences visées aux 2° et 3° ou au 5° du I du présent article, selon le cas, la procédure de transformation est suspendue jusqu'au transfert de ces compétences dans les conditions fixées à l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales. Dans ce cas, l'extension de compétences et la transformation peuvent être prononcées par le même arrêté préfectoral. Les dispositions du présent alinéa ne s'appliquent pas aux districts de plus de 500 000 habitants qui ont engagé une procédure de transformation en application du premier alinéa de l'article 53 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

a modifié les dispositions suivantes Article 65

a modifié les dispositions suivantes Article 66

a modifié les dispositions suivantes Article 67

a modifié les dispositions suivantes Article 68

a modifié les dispositions suivantes Article 69

a modifié les dispositions suivantes  
**TITRE II : CONFORTER LA POLITIQUE DE LA VILLE.**

**Section 1 : Dispositions relatives à la solidarité entre les communes en matière d'habitat.**

Article 70

1° Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 ;

2° Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000.

3° (Paragraphe modificateur)

Article 71

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE II : CONFORTER LA POLITIQUE DE LA VILLE.  
Section 2 : Dispositions relatives à la protection de l'acquéreur d'immeuble et au régime des copropriétés.**

Article 72

I., II., III. - Modificateurs

IV. - Les dispositions du présent article entrent en vigueur le 1er juin 2001.

Article 73

a modifié les dispositions suivantes

Article 74

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE II : CONFORTER LA POLITIQUE DE LA VILLE.  
Section 2 : Dispositions relatives à la protection de l'acquéreur d'immeuble et au régime des copropriétés.**

Article 75

*Modifié par loi 2003-590 2003-07-02 art. 89 JORF 3 juillet 2003.*

I., II., IV. - Paragraphes modificateurs

III. - Les dispositions des articles 14-1 et 14-2 insérés dans la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 précitée entrent en vigueur le 1er janvier 2002.

Les dispositions de l'article 14-3 inséré dans la même loi et les dispositions du II entrent en vigueur le 1er janvier 2005.

Article 76

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE II : CONFORTER LA POLITIQUE DE LA VILLE.  
Section 2 : Dispositions relatives à la protection de l'acquéreur d'immeuble et au régime des copropriétés.**

Article 77

I. -(Paragraphe modificateur)

II. - Pour les mandats de syndic en cours à la date de promulgation de la présente loi, l'obligation d'ouvrir un compte bancaire ou postal séparé définie au I s'applique à compter du 31 décembre 2002, à peine de nullité de plein droit dudit mandat.

Article 78

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE II : CONFORTER LA POLITIQUE DE LA VILLE.  
Section 2 : Dispositions relatives à la protection de l'acquéreur d'immeuble et au régime des copropriétés.**

Article 79

I. -(Paragraphe modificateur)

II. - L'entrée en vigueur des dispositions du I est fixée au 1er juin 2001.

Article 80

a modifié les dispositions suivantes

Article 81

a modifié les dispositions suivantes

Article 82

a modifié les dispositions suivantes



**TITRE II : CONFORTER LA POLITIQUE DE LA VILLE.**  
**Section 2 : Dispositions relatives à la protection de l'acquéreur d'immeuble et au régime des copropriétés.**

Article 83

*Modifié par Loi 2000-1353 2000-12-30 art. 46 finances rectificative pour 2000 JORF 31 décembre 2000.*

I. -(Paragraphe modificateur)

II. - Les dispositions du I s'appliquent à compter de 2000. Toutefois, pour l'application de ces dispositions aux impositions établies au titre de 2000, la liste prévue au deuxième alinéa du II de l'article 1384 A du code général des impôts doit être adressée à la direction des services fiscaux avant le 15 février 2001.

Article 84

a modifié les dispositions suivantes

Article 85

a modifié les dispositions suivantes

Article 86

a modifié les dispositions suivantes

Article 87

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE II : CONFORTER LA POLITIQUE DE LA VILLE.**  
**Section 2 : Dispositions relatives à la protection de l'acquéreur d'immeuble et au régime des copropriétés.**

Article 88

Un fonds de revitalisation économique est créé afin de soutenir et développer l'activité économique dans les zones urbaines sensibles définies à l'article 42-3 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Les aides octroyées ont pour objet, d'une part, la compensation de charges particulières des entreprises déjà implantées dans les zones urbaines sensibles, d'autre part, l'aide à la réalisation d'investissements dans les zones urbaines sensibles et à titre dérogatoire pour des projets menés dans les autres territoires prioritaires des contrats de ville.

Les modalités de mise en oeuvre de ce fonds sont précisées par décret.

Article 89

I. - Les sociétés d'investissement régional revêtent la forme de société anonyme régie par le livre II du code de commerce.

Une ou plusieurs régions peuvent participer au capital de sociétés d'investissement régional en association avec une ou plusieurs personnes morales de droit public ou privé pour assurer tout ou partie du financement d'opérations de restructuration, d'aménagement et de développement de sites urbains en difficulté.

La région peut également verser des subventions aux sociétés d'investissement régional même si elle ne participe pas au capital de ces sociétés. Dans ce cadre, la région passe une convention avec la société d'investissement régional déterminant notamment l'affectation et le montant de la subvention ainsi que les conditions et les modalités de restitution des subventions versées notamment en cas de modification de l'objet social ou de cessation d'activité de la société d'investissement régional.

II. - Les sociétés d'investissement régional interviennent pour :

1° Permettre la mise en oeuvre d'actions foncières nécessaires à la mise en oeuvre des opérations visées au I ;

2° Accompagner l'amélioration et le renouvellement de l'immobilier de logements des quartiers anciens ou de logement social, des copropriétés dégradées et favoriser, au titre de la diversité urbaine, la création de logements neufs ;

3° Favoriser l'investissement en immobilier d'entreprise et accompagner la restructuration de surfaces commerciales existantes, en complément notamment des actions conduites par l'Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux, ou la réalisation d'opérations d'immobilier commercial neuf.

Sous réserve des dispositions du I, les sociétés d'investissement régional interviennent par la prise de participation dans le capital de sociétés réalisant des opérations de renouvellement urbain et par l'octroi de garanties sur prêts ou la dotation de fonds de garantie en fonds propres ou quasi fonds propres notamment par la prise de participation dans le capital de sociétés ou l'attribution de prêts participatifs.

Elles peuvent par ailleurs, dans les conditions prévues par la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, intervenir par l'octroi de prêts et la mise en place de crédit-bail immobilier.

III. - Chaque région actionnaire a droit au moins à un représentant au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, désigné en son sein par l'assemblée délibérante.

Un tiers au moins de son capital et des voix dans les organes délibérants est détenu par une région ou, conjointement, par plusieurs régions.

Les organes délibérants de la ou des régions actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leur représentant au conseil d'administration ou au conseil de surveillance.

Article 90

a modifié les dispositions suivantes

Article 91

a modifié les dispositions suivantes

Article 92

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE II : CONFORTER LA POLITIQUE DE LA VILLE.  
Section 2 : Dispositions relatives à la protection de l'acquéreur d'immeuble et au régime des copropriétés.**

Article 93

Tout service public de distribution d'eau destinée à la consommation humaine est tenu de procéder à l'individualisation des contrats de fourniture d'eau à l'intérieur des immeubles collectifs d'habitation et des ensembles immobiliers de logements dès lors que le propriétaire en fait la demande.

Lorsqu'elle émane d'un propriétaire bailleur, la demande est précédée d'une information complète des locataires sur la nature et les conséquences techniques et financières de l'individualisation des contrats de fourniture d'eau et fait l'objet, s'il y a lieu, d'un accord défini par l'article 42 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière.

Le propriétaire qui a formulé la demande prend en charge les études et les travaux nécessaires à l'individualisation des contrats de fourniture d'eau, notamment la mise en conformité des installations aux prescriptions du code de la santé publique et la pose de compteurs d'eau.

Les conditions d'organisation et d'exécution du service public de distribution d'eau doivent être adaptées pour préciser les modalités de mise en oeuvre de l'individualisation des contrats de fourniture d'eau, dans le respect de l'équilibre économique du service conformément à l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales. Lorsque la gestion des compteurs des immeubles concernés par l'individualisation n'est pas assurée par la collectivité responsable du service public ou son délégataire, cette gestion est confiée à un organisme public ou privé compétent conformément aux dispositions du code des marchés publics.

Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article.

Article 94

a modifié les dispositions suivantes

Article 95

a modifié les dispositions suivantes

Article 96

a modifié les dispositions suivantes

Article 97

a modifié les dispositions suivantes

Article 98

a modifié les dispositions suivantes

Article 99

a modifié les dispositions suivantes

Article 100

a modifié les dispositions suivantes

Article 101

a modifié les dispositions suivantes

Article 102

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE III : METTRE EN OEUVRE UNE POLITIQUE DE DÉPLACEMENTS AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.**

**Section 1 : Dispositions relatives au plan de déplacements urbains.**

Article 103

I. - Dans la limite d'un délai de six mois, les plans de déplacements urbains en cours d'élaboration à la date de publication de la présente loi peuvent être achevés et approuvés conformément aux dispositions antérieurement applicables. Toutefois, les modifications introduites par l'article 100 s'appliquent dès le 30 juin 2000.

II., III. - Modificateurs

a modifié les dispositions suivantes	Article 104
a modifié les dispositions suivantes	Article 105
a modifié les dispositions suivantes	Article 106
a modifié les dispositions suivantes	Article 107
a modifié les dispositions suivantes	Article 108
a modifié les dispositions suivantes	Article 109
a modifié les dispositions suivantes	Article 110
a modifié les dispositions suivantes	Article 111
a modifié les dispositions suivantes	Article 112
a modifié les dispositions suivantes	Article 113
a modifié les dispositions suivantes	Article 114
a modifié les dispositions suivantes	Article 115
a modifié les dispositions suivantes	Article 116
a modifié les dispositions suivantes	Article 117
a modifié les dispositions suivantes	Article 118
a modifié les dispositions suivantes	Article 119
a modifié les dispositions suivantes	Article 120
a modifié les dispositions suivantes	Article 121
a modifié les dispositions suivantes	Article 122

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE III : METTRE EN OEUVRE UNE POLITIQUE DE DÉPLACEMENTS AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.**

**Section 4 : Mettre en oeuvre le droit au transport.**

Article 123

Dans l'aire de compétence des autorités organisatrices de transport urbain de voyageurs, les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale, bénéficient de titres permettant l'accès au transport avec une réduction tarifaire d'au moins 50 % ou sous toute autre forme d'une aide équivalente. Cette réduction s'applique quel que soit le lieu de résidence de l'usager.

a modifié les dispositions suivantes	Article 124
a modifié les dispositions suivantes	Article 125
a modifié les dispositions suivantes	Article 126

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE III : METTRE EN OEUVRE UNE POLITIQUE DE DÉPLACEMENTS AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.**

**Section 5 : Dispositions relatives aux transports collectifs d'intérêt régional.**

Article 127

Les modifications des services d'intérêt national, liées à la mise en service d'une infrastructure nouvelle ou consécutives à une opération de modernisation approuvée par l'Etat et qui rendent nécessaire une recomposition de l'offre des services régionaux de voyageurs, donnent lieu à une révision de la compensation versée par l'Etat au titre du transfert de compétences dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

Article 128

L'Etat contribue à l'effort de modernisation des gares à vocation régionale dans le cadre d'un programme d'investissements d'une durée de cinq ans à compter de la date du transfert de compétences.

Article 129

a modifié les dispositions suivantes

Article 130

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE III : METTRE EN OEUVRE UNE POLITIQUE DE DÉPLACEMENTS AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.**

**Section 5 : Dispositions relatives aux transports collectifs d'intérêt régional.**

Article 131

Pour permettre aux régions d'assurer leurs responsabilités dans le maintien de la pérennité du service public de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional, l'Etat et Réseau ferré de France les informent de tout projet de modification de la consistance ou des caractéristiques du réseau ferré national dans leur ressort territorial, de tout projet de réalisation d'une nouvelle infrastructure, de modification, d'adaptation de l'infrastructure existante ainsi que de tout changement dans les conditions d'exploitation du réseau ferré national dans leur ressort territorial.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article.

Article 132

Tout projet de modification des modalités de fixation des redevances d'infrastructures ferroviaires au sens de l'article 13 de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public Réseau ferré de France doit faire l'objet d'une consultation et d'un avis de la ou des régions concernées.

Article 133

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE III : METTRE EN OEUVRE UNE POLITIQUE DE DÉPLACEMENTS AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.**

**Section 5 : Dispositions relatives aux transports collectifs d'intérêt régional.**

Article 134

I. -(Paragraphe modificateur)

II. - Les dispositions du cinquième alinéa de l'article L. 4332-5 du même code sont abrogées à compter du 1er janvier 2004.

Article 135

a modifié les dispositions suivantes

Article 136

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE III : METTRE EN OEUVRE UNE POLITIQUE DE DÉPLACEMENTS AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.**

**Section 5 : Dispositions relatives aux transports collectifs d'intérêt régional.**

Article 137

Il est créé, auprès du ministre chargé des transports, un comité national de suivi de la décentralisation des services voyageurs d'intérêt régional. Ce comité est consulté sur l'ensemble des questions liées au transfert de compétences prévu à l'article 124. Il est composé de représentants des régions, de l'Etat, de Réseau ferré de France et de la Société nationale des chemins de fer français.

Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article.

Article 138

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE III : METTRE EN OEUVRE UNE POLITIQUE DE DÉPLACEMENTS AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.**

**Section 5 : Dispositions relatives aux transports collectifs d'intérêt régional.**

Article 139

Cinq ans après la date du transfert de compétences visée à l'article 21-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée, le Gouvernement déposera un rapport au Parlement portant bilan de ce transfert de compétences établi sur la base d'une évaluation conjointe diligentée par l'Etat et les régions.

Ce bilan portera notamment sur l'évolution quantitative et qualitative des services ainsi que leur financement, les relations entre les régions et la Société nationale des chemins de fer français, le développement de l'intermodalité, la tarification et le maintien de la cohérence du système ferroviaire.

Article 140

a modifié les dispositions suivantes

Article 141

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE IV : ASSURER UNE OFFRE D'HABITAT DIVERSIFIÉE ET DE QUALITÉ.**

Article 142

Le Gouvernement présentera au Parlement, tous les trois ans à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport d'évaluation territorialisé de l'offre et des besoins en matière de logements.

Article 143

a modifié les dispositions suivantes

Article 144

a modifié les dispositions suivantes

Article 145

a modifié les dispositions suivantes

Article 146

a modifié les dispositions suivantes

Article 147

a modifié les dispositions suivantes

Article 148

a modifié les dispositions suivantes

Article 149

a modifié les dispositions suivantes

Article 150

a modifié les dispositions suivantes

Article 151

a modifié les dispositions suivantes

Article 152

a modifié les dispositions suivantes

Article 153

a modifié les dispositions suivantes

Article 154

a modifié les dispositions suivantes

Article 155

a modifié les dispositions suivantes

Article 156

a modifié les dispositions suivantes

Article 157

a modifié les dispositions suivantes

Article 158

a modifié les dispositions suivantes

Article 159

a modifié les dispositions suivantes

Article 160

a modifié les dispositions suivantes

Article 161

a modifié les dispositions suivantes

Article 162

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE IV : ASSURER UNE OFFRE D'HABITAT DIVERSIFIÉE ET DE QUALITÉ.  
Section 2 : La solidarité entre organismes de logement social.**

Article 163

I. -(Paragraphe modificateur)

II. - Le conseil d'administration de la caisse de garantie visée à l'article L. 431-1 du code de la construction et de l'habitation administre la caisse de garantie visée à l'article L. 452-1 du même code jusqu'à la première réunion du conseil d'administration de celle-ci et, au plus tard, jusqu'au 30 juin 2001. Les conditions de gestion administrative et comptable de la caisse de garantie visée à l'article L. 431-1 demeurent en vigueur jusqu'à la date de publication du décret prévu à l'article L. 452-7.

III. - Les articles L. 451-3 et L. 451-4 du code de la construction et de l'habitation sont abrogés à compter du 1er janvier 2001.

Article 164

*Modifié par Loi 2002-1575 2002-12-30 art. 39 III finances pour 2003 JORF 31 décembre 2002.*

I., III., IV., V. - Modificateurs

II. - Les dispositions des articles L. 453-1 à L. 453-3 visés au I entrent en vigueur au 1er juillet 2003.

Article 165

a modifié les dispositions suivantes

Article 166

a modifié les dispositions suivantes

Article 167

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE IV : ASSURER UNE OFFRE D'HABITAT DIVERSIFIÉE ET DE QUALITÉ.  
Section 3 : L'insalubrité et l'état de péril.  
Sous-section 1 : Les immeubles insalubres.**

Article 168

I. et II. - Modificateurs

III. - Les commissions ad hoc chargées actuellement de donner l'avis prévu par l'article L. 1331-26 du code de la santé publique sont maintenues en fonction jusqu'à la création des délégations permanentes mentionnées à l'article L. 1416-2 du même code.

Article 169

a modifié les dispositions suivantes

Article 170

a modifié les dispositions suivantes

Article 171

a modifié les dispositions suivantes

Article 172

a modifié les dispositions suivantes

Article 173

a modifié les dispositions suivantes

Article 174

a modifié les dispositions suivantes

Article 175

a modifié les dispositions suivantes

Article 176

a modifié les dispositions suivantes

Article 177

a modifié les dispositions suivantes

Article 178

a modifié les dispositions suivantes

Article 179

a modifié les dispositions suivantes

Article 180

a modifié les dispositions suivantes

Article 181

a modifié les dispositions suivantes

Article 182

a modifié les dispositions suivantes

Article 183

a modifié les dispositions suivantes

Article 184

a modifié les dispositions suivantes

Article 185

a modifié les dispositions suivantes

Article 186

a modifié les dispositions suivantes

Article 187

a modifié les dispositions suivantes

Article 188

a modifié les dispositions suivantes

Article 189

a modifié les dispositions suivantes

**TITRE IV : ASSURER UNE OFFRE D'HABITAT DIVERSIFIÉE ET DE QUALITÉ.  
Section 5 : Les droits des locataires.  
Sous-section 2 : Le règlement amiable des conflits locatifs et le développement de la négociation.**

Article 190

I. -(Paragraphe modificateur)

II. - Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, sont validés les congés fondés sur la décision de vendre le logement en tant qu'ils n'ont pas satisfait aux dispositions de l'article 46 mentionné au I ci-dessus.

Article 191

Il est créé un établissement public régional à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière dénommé Etablissement public de gestion immobilière du Nord - Pas-de-Calais.

Cet établissement public, rattaché à la région Nord - Pas-de-Calais, a pour objet, sur l'ensemble du territoire régional, d'acquérir et gérer, directement ou indirectement, les immeubles à usage locatif social détenus par des sociétés à participation majoritaire de Charbonnages de France dans le respect, notamment, des droits statutaires des mineurs et de leurs ayants droit. L'établissement public peut prendre toutes participations dans les sociétés précitées. Il peut également contribuer au financement, en association avec d'autres personnes publiques, de toutes actions en faveur de l'habitat social et du renouvellement urbain dans la région Nord - Pas-de-Calais. Pour financer leurs travaux d'amélioration de l'habitat, cet établissement public et ses filiales bénéficient de subventions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, en application des articles L. 321-1 et L. 321-2 du code de la construction et de l'habitation. L'établissement public est assujéti à la contribution dénommée présentement contribution additionnelle à la contribution représentative du droit de bail et dénommée pour l'année 2001 contribution sur les revenus tirés de la location des locaux prévue au premier alinéa de l'article 234 nonies du code général des impôts. Les opérations d'acquisition et de prise de participation prévues au présent alinéa sont exonérées du droit de timbre, de droit d'enregistrement et de taxe de publicité foncière.

Les ressources de l'établissement public sont constituées par les produits de la gestion ou de la vente des logements et terrains dont il dispose, des dividendes de ses participations, des subventions, emprunts et dons et legs qu'il reçoit.

L'établissement public peut apporter sa caution ou sa garantie à tout emprunt contracté par les sociétés visées au deuxième alinéa.

L'établissement public est administré par un conseil d'administration composé :

Au titre des collectivités territoriales :

- de membres désignés par le conseil régional de la région Nord - Pas-de-Calais,
- de membres désignés par les conseils généraux des départements du Nord et du Pas-de-Calais,
- de membres désignés par l'association des communes minières des départements du Nord et du Pas-de-Calais,

Au titre des occupants du parc :

- de membres désignés par les fédérations des organisations syndicales de mineurs représentatives parmi les membres de leurs instances dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais,

- de membres élus par les locataires,

ainsi que de membres désignés par le représentant de l'Etat dans la région Nord - Pas-de-Calais parmi des personnes exerçant ou ayant exercé des responsabilités dans le domaine du logement.

Les membres désignés par les collectivités territoriales disposent de la majorité des sièges et les membres représentant les occupants du parc d'au moins un quart des sièges.

Le conseil d'administration élit en son sein un président et désigne un directeur dont il détermine les attributions.

Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement public. Il définit en particulier la politique de réhabilitation du patrimoine, les conditions d'accès aux logements gérés ainsi que leurs conditions de location et de cession, en coordination avec les autres personnes publiques intervenant localement dans le secteur du logement.

Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article, et notamment les règles destinées à assurer la vocation sociale du patrimoine immobilier et sa contribution à la mixité de l'habitat.

a modifié les dispositions suivantes  
Article 192

a modifié les dispositions suivantes  
Article 193

a modifié les dispositions suivantes  
Article 194

a modifié les dispositions suivantes  
Article 195

a modifié les dispositions suivantes  
Article 196

a modifié les dispositions suivantes  
Article 197

a modifié les dispositions suivantes  
Article 198

a modifié les dispositions suivantes  
Article 199

a modifié les dispositions suivantes  
**TITRE IV : ASSURER UNE OFFRE D'HABITAT DIVERSIFIÉE ET DE QUALITÉ.**  
**Section 5 : Les droits des locataires.**  
**Sous-section 3 : La concertation dans le parc social.**

Article 200

Le préfet présente, tous les deux ans, au conseil départemental de l'habitat l'état du contingent préfectoral dans le parc social ainsi que le bilan des attributions effectuées sur ce dernier, le bilan de la mise en oeuvre de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et du respect du principe de la non-discrimination dans le logement.

a modifié les dispositions suivantes  
Article 201

a modifié les dispositions suivantes  
Article 202

a modifié les dispositions suivantes  
Article 203

a modifié les dispositions suivantes  
Article 204

a modifié les dispositions suivantes  
**TITRE V : DISPOSITIONS DIVERSES ET ABROGATIONS.**  
Article 205

Dispositions déclarées non conforme à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000.

Article 206

Dispositions déclarées non conforme à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000.



a modifié les dispositions suivantes

Article 207

a modifié les dispositions suivantes

Article 208

a modifié les dispositions suivantes  
Jacques Chirac

Article 209

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

Lionel Jospin

Annexe E:

**Population des régions et départements de la France métropolitaine**

Régions et départements	Superficie	Population 2003*	Densité
	km <sup>2</sup>	milliers	hab./km <sup>2</sup>
<b>Alsace</b>	<b>8 280</b>	<b>1 775</b>	<b>214</b>
67 Rhin (Bas-)	4 755	1 053	221
68 Rhin (Haut-)	3 525	723	205
<b>Aquitaine</b>	<b>41 309</b>	<b>2 988</b>	<b>72</b>
24 Dordogne	9 060	392	43
33 Gironde	10 000	1 331	133
40 Landes	9 243	341	37
47 Lot-et-Garonne	5 361	310	58
64 Pyrénées-Atlantiques	7 645	614	80
<b>Auvergne</b>	<b>26 013</b>	<b>1 314</b>	<b>51</b>
03 Allier	7 340	342	47
15 Cantal	5 726	148	26
43 Loire (Haute-)	4 977	214	43
63 Puy-de-Dôme	7 970	610	77
<b>Bourgogne</b>	<b>31 582</b>	<b>1 612</b>	<b>51</b>
21 Côte-d'Or	8 763	510	58
58 Nièvre	6 817	222	33
71 Saône-et-Loire	8 575	544	63
89 Yonne	7 427	336	45
<b>Bretagne</b>	<b>27 209</b>	<b>2 978</b>	<b>109</b>
22 Côtes-d'Armor	6 878	554	81
29 Finistère	6 733	864	128
35 Ille-et-Vilaine	6 775	895	132
56 Morbihan	6 823	666	98
<b>Centre</b>	<b>39 151</b>	<b>2 467</b>	<b>63</b>
18 Cher	7 235	312	43
28 Eure-et-Loir	5 880	412	70
36 Indre	6 791	231	34
37 Indre-et-Loire	6 127	563	92
41 Loir-et-Cher	6 343	319	50
45 Loiret	6 775	629	93
<b>Champagne-Ardenne</b>	<b>25 606</b>	<b>1 337</b>	<b>52</b>
08 Ardennes	5 229	289	55
10 Aube	6 004	294	49
51 Marne	8 162	563	69
52 Marne (Haute-)	6 211	191	31
<b>Corse</b>	<b>8 680</b>	<b>266</b>	<b>31</b>
2A Corse-du-Sud	4 014	121	30

2B Haute-Corse	4 666	145	31
<b>Franche-Comté</b>	<b>16 202</b>	<b>1 131</b>	<b>70</b>
25 Doubs	5 234	506	97
39 Jura	4 999	253	51
70 Saône (Haute-)	5 360	232	43
90 Belfort (Territoire de)	609	139	229
<b>Île-de-France</b>	<b>12 011</b>	<b>11 131</b>	<b>927</b>
75 Paris	105	2 147	20 450
77 Seine-et-Marne	5 915	1 232	208
78 Yvelines	2 284	1 370	600
91 Essonne	1 804	1 153	639
92 Hauts-de-Seine	176	1 471	8 356
93 Seine-Saint-Denis	236	1 396	5 916
94 Val-de-Marne	245	1 239	5 059
95 Val-d'Oise	1 246	1 122	900
<b>Languedoc-Roussillon</b>	<b>27 376</b>	<b>2 402</b>	<b>88</b>
11 Aude	6 139	322	52
30 Gard	5 853	649	111
34 Hérault	6 101	946	155
48 Lozère	5 167	74	14
66 Pyrénées-Orientales	4 116	411	100
<b>Limousin</b>	<b>16 942</b>	<b>711</b>	<b>42</b>
19 Corrèze	5 857	234	40
23 Creuse	5 565	123	22
87 Vienne (Haute-)	5 520	354	64
<b>Lorraine</b>	<b>23 542</b>	<b>2 319</b>	<b>99</b>
54 Meurthe-et-Moselle	5 241	718	137
55 Meuse	6 211	192	31
57 Moselle	6 216	1 028	165
88 Vosges	5 874	381	65
<b>Midi-Pyrénées</b>	<b>45 348</b>	<b>2 638</b>	<b>58</b>
09 Ariège	4 890	140	29
12 Aveyron	8 735	267	31
31 Garonne (Haute-)	6 309	1 103	175
32 Gers	6 257	175	28
46 Lot	5 217	164	32
65 Pyrénées (Hautes-)	4 464	224	50
81 Tarn	5 758	350	61
82 Tarn-et-Garonne	3 718	214	58
<b>Nord - Pas-de-Calais</b>	<b>12 414</b>	<b>4 013</b>	<b>323</b>
59 Nord	5 743	2 562	446
62 Pas-de-Calais	6 671	1 451	218
<b>Basse-Normandie</b>	<b>17 589</b>	<b>1 436</b>	<b>82</b>
14 Calvados	5 548	660	119
50 Manche	5 938	485	82

61 Orne	6 103	291	48
<b>Haute-Normandie</b>	<b>12 318</b>	<b>1 787</b>	<b>145</b>
27 Eure	6 040	550	91
76 Seine-Maritime	6 278	1 237	197
<b>Pays de la Loire</b>	<b>32 082</b>	<b>3 312</b>	<b>103</b>
44 Loire-Atlantique	6 815	1 174	172
49 Maine-et-Loire	7 166	745	104
53 Mayenne	5 175	291	56
72 Sarthe	6 206	537	87
85 Vendée	6 720	565	84
<b>Picardie</b>	<b>19 399</b>	<b>1 869</b>	<b>96</b>
02 Aisne	7 369	535	73
60 Oise	5 860	777	133
80 Somme	6 170	557	90
<b>Poitou-Charentes</b>	<b>25 809</b>	<b>1 668</b>	<b>65</b>
16 Charente	5 956	341	57
17 Charente-Maritime	6 864	577	84
79 Sèvres (Deux-)	5 999	348	58
86 Vienne	6 990	403	58
<b>PACA</b>	<b>31 400</b>	<b>4 665</b>	<b>149</b>
04 Alpes-de-Hte-Pce	6 925	145	21
05 Alpes (Hautes-)	5 549	127	23
06 Alpes-Maritimes	4 299	1 046	243
13 Bouches-du-Rhône	5 087	1 884	370
83 Var	5 973	946	158
84 Vaucluse	3 567	518	145
<b>Rhône-Alpes</b>	<b>43 698</b>	<b>5 814</b>	<b>133</b>
01 Ain	5 762	539	94
07 Ardèche	5 529	295	53
26 Drôme	6 530	453	69
38 Isère	7 431	1 129	152
42 Loire	4 781	727	152
69 Rhône	3 249	1 622	499
73 Savoie	6 028	386	64
74 Savoie (Haute-)	4 388	664	151
<b>Métropole</b>	<b>543 965</b>	<b>59 635</b>	<b>110</b>

\* Données provisoires au 1er janvier ; calculs effectués à partir d'estimations de la population. Du fait des arrondis, les résultats des regroupements ne sont pas toujours égaux à la somme des éléments qui les composent.

Source : Insee, estimations localisées de population.

Annexe F:

**Répartition des communes suivant leur population par région au recensement de la population 1999**

nombre

	moins de 2 000 habitants	de 2 000 à 9 999 habitants	de 10 000 à 49 999 habitants	de 50 000 à 199 999 habitants	200 000 habitants ou plus	Ensemble
<b>Alsace</b>						
nombre de communes	758	122	20	2	1	903
Population	531 265	467 503	318 652	179 165	267 051	1 763 636
<b>Aquitaine</b>						
nombre de communes	2 056	195	37	3	1	2 292
Population	1 012 608	796 709	768 441	200 761	218 948	2 997 467
<b>Auvergne</b>						
nombre de communes	1 199	96	14	1		1 310
Population	548 095	383 199	282 818	141 004		1 355 116
<b>Bourgogne</b>						
nombre de communes	1 934	95	14	2		2 045
Population	740 369	409 991	308 588	206 073		1 665 021
<b>Bretagne</b>						
nombre de communes	918	317	27	5	1	1 268
Population	780 509	1 203 804	426 081	392 698	212 494	3 015 586
<b>Centre</b>						
nombre de communes	1 628	182	27	5		1 842
Population	888 225	697 955	494 670	433 857		2 514 707
<b>Champagne-Ardenne</b>						
nombre de communes	1 861	69	11	4		1 945
Population	564 939	262 213	198 529	362 367		1 388 048
<b>Corse</b>						
nombre de communes	335	22	2	1		360
Population	89 823	73 127	49 602	54 697		267 249
<b>Franche-Comté</b>						
nombre de communes	1 702	73	9	2		1 786
Population	540 538	278 358	164 715	174 829		1 158 440
<b>Ile-de-France</b>						
nombre de communes	767	274	207	32	1	1 281
Population	526 946	1 306 991	4 917 095	2 177 337	2 147 857	11 076 226
<b>Languedoc-Roussillon</b>						
nombre de communes	1 318	204	19	3	1	1 545
Population	578 683	830 584	393 464	316 409	229 055	2 348 195

Limousin						
nombre de communes	696	45	4	2		747
population	321 391	174 435	54 588	189 088		739 502
Lorraine						
nombre de communes	2 116	189	30	2		2 337
population	783 399	814 443	542 253	233 328		2 373 423
Midi-Pyrénées						
nombre de communes	2 820	168	30	1	1	3 020
population	967 915	649 923	565 347	54 421	398 423	2 636 029
Nord-Pas-de-Calais						
nombre de communes	1 164	301	76	6		1 547
population	687 992	1 333 789	1 445 743	599 616		4 067 140
Basse-Normandie						
nombre de communes	1 709	89	15	1		1 814
population	719 043	347 826	280 916	117 157		1 464 942
Haute-Normandie						
nombre de communes	1 298	95	24	3		1 420
population	631 447	410 325	421 666	356 093		1 819 531
Pays de la Loire						
nombre de communes	1 165	302	30	6	1	1 504
population	881 110	1 105 389	520 262	539 194	277 728	3 323 683
Picardie						
nombre de communes	2 141	129	19	3		2 292
population	854 105	448 517	350 016	257 657		1 910 295
Poitou-Charentes						
nombre de communes	1 308	144	10	3		1 465
population	717 552	531 885	227 888	226 413		1 703 738
Provence-Alpes-Côte d'Azur						
nombre de communes	664	222	67	8	2	963
population	333 323	982 507	1 419 388	699 258	1 152 963	4 587 439
Rhône-Alpes						
nombre de communes	2 370	431	70	7	1	2 879
population	1 443 599	1 769 149	1 410 316	699 771	453 187	5 776 022
France métropolitaine						
nombre de communes	31 927	3 764	762	102	10	36 565
population	15 142 876	15 278 622	15 561 038	8 611 193	5 357 706	59 951 435
Guadeloupe						
nombre de communes	4	15	14	1		34
population	6 273	92 369	263 436	63 290		425 368
Guyane						
nombre de communes	10	7	4	1		22
population	9 199	25 654	72 221	50 675		157 749
Martinique						
nombre de communes	7	15	11	1		34
population	10 334	81 463	197 366	94 778		383 941

Réunion						
nombre de communes		9	11	4		24
Population		57 746	303 586	352 660		713 992
France entière						
nombre de communes	31 948	3 810	802	109	10	36 679
Population	15 168 682	15 535 854	16 397 647	9 172 596	5 357 706	61 632 485

Source : INSEE - Recensement de la population 1999 - Population légale

Annexe G:

**Répartition des communes suivant leur population par département au recensement de la population 1999**

nombre<sup>1</sup>

	moins de 2 000 habitants	de 2 000 à 9 999 habitants	de 10 000 à 49 999 habitants	de 50 000 à 199 999 habitants	200 000 habitants et plus	Ensemble
01 - Ain						
nombre de communes	359	56	4			419
population	224 246	214 232	90 900			529 378
02 - Aisne						
nombre de communes	779	29	7	1		816
population	281 330	86 323	123 575	61 092		552 320
03 - Allier						
nombre de communes	293	22	5			320
population	148 270	87 947	120 893			357 110
04 - Alpes-de-Haute-Provence						
nombre de communes	186	12	2			200
population	62 606	44 214	37 989			144 809
05 - Hautes-Alpes						
nombre de communes	170	5	2			177
population	58 790	17 947	49 899			126 636
06 - Alpes-Maritimes						
nombre de communes	110	35	15	2	1	163
population	55 613	144 118	335 490	141 597	345 892	1 022 710
07 - Ardèche						
nombre de communes	309	26	4			339
population	150 753	91 897	51 872			294 522
08 - Ardennes						
nombre de communes	441	20	1	1		463
population	136 276	83 681	21 117	58 092		299 166
09 - Ariège						
nombre de communes	318	13	1			332
population	76 817	51 004	15 013			142 834
10 - Aube						
nombre de communes	409	17	4	1		431
population	125 931	61 385	51 460	62 612		301 388

<sup>1</sup> Source : INSEE - Recensement de la population 1999 - Population légale



11 – Aude						
nombre de communes	417	17	4			438
Population	142 003	61 590	116 018			319 611
12 – Aveyron						
nombre de communes	284	16	4			304
Population	146 128	59 319	72 332			277 779
13 - Bouches-du-Rhône						
nombre de communes	23	70	23	2	1	119
Population	23 355	342 990	498 971	188 681	807 071	1 861 068
14 – Calvados						
nombre de communes	659	40	5	1		705
Population	290 651	167 204	88 396	117 157		663 408
15 – Cantal						
nombre de communes	251	8	1			260
Population	93 861	30 902	32 718			157 481
16 – Charente						
nombre de communes	372	29	3			404
Population	168 012	108 384	77 212			353 608
17 - Charente-Maritime						
nombre de communes	415	53	3	1		472
Population	226 246	199 687	73 199	80 055		579 187
18 – Cher						
nombre de communes	268	19	2	1		290
Population	133 855	72 508	42 693	76 075		325 131
19 – Corrèze						
nombre de communes	268	15	2	1		286
Population	113 316	51 136	28 222	51 586		244 260
2A - Corse-du-Sud						
nombre de communes	115	7	1	1		124
Population	37 439	19 156	10 586	54 697		121 878
2B - Haute-Corse						
nombre de communes	220	15	1			236
Population	52 384	53 971	39 016			145 371
21 - Côte-d'Or						
nombre de communes	680	22	4	1		707
Population	199 037	106 311	62 091	153 813		521 252
22 - Côtes-d'Armor						
nombre de communes	301	64	7			372
Population	222 623	217 089	125 429			565 141
23 – Creuse						
nombre de communes	253	6	1			260
Population	94 629	20 887	15 286			130 802
24 – Dordogne						
nombre de communes	526	28	3			557
Population	229 759	102 727	69 918			402 404

25 - Doubs						
nombre de communes	556	33	4	1		594
population	195 021	121 369	76 621	122 308		515 319
26 - Drôme						
nombre de communes	331	33	5	1		370
population	140 044	136 403	107 717	66 568		450 732
27 - Eure						
nombre de communes	635	34	5	1		675
population	293 106	129 396	80 471	54 076		557 049
28 - Eure-et-Loir						
nombre de communes	368	28	7			403
population	180 803	95 981	142 608			419 392
29 - Finistère						
nombre de communes	180	92	9	2		283
population	170 460	363 711	128 827	223 344		886 342
30 - Gard						
nombre de communes	287	59	6	1		353
population	163 996	228 236	108 226	137 740		638 198
31 - Haute-Garonne						
nombre de communes	509	66	12		1	588
population	207 817	269 170	191 962		398 423	1 067 372
32 - Gers						
nombre de communes	451	11	1			463
population	111 391	45 080	23 501			179 972
33 - Gironde						
nombre de communes	440	81	18	2	1	542
population	281 539	328 262	366 480	120 151	218 948	1 315 380
34 - Hérault						
nombre de communes	257	77	7	1	1	343
population	147 023	318 218	145 818	71 428	229 055	911 542
35 - Ille-et-Vilaine						
nombre de communes	262	82	6	1	1	352
population	219 640	319 363	89 304	52 737	212 494	893 538
36 - Indre						
nombre de communes	229	16	1	1		247
population	110 053	63 329	14 166	52 345		239 893
37 - Indre-et-Loire						
nombre de communes	226	44	6	1		277
population	149 067	175 223	106 695	137 046		568 031
38 - Isère						
nombre de communes	423	97	12	1		533
population	291 420	411 480	257 330	156 203		1 116 433
39 - Jura						
nombre de communes	529	13	3			545
population	152 303	50 840	58 779			261 922

40 – Landes						
nombre de communes	300	27	4			331
Population	154 627	112 534	73 814			340 975
41 - Loir-et-Cher						
nombre de communes	263	25	2	1		291
Population	148 526	87 448	37 587	51 832		325 393
42 – Loire						
nombre de communes	272	45	9	1		327
Population	173 223	212 370	175 296	183 522		744 411
43 - Haute-Loire						
nombre de communes	234	25	1			260
Population	101 346	94 756	22 010			218 112
44 - Loire-Atlantique						
nombre de communes	97	108	14	1	1	221
Population	110 380	422 581	285 926	68 616	277 728	1 165 231
45 – Loiret						
nombre de communes	274	50	9	1		334
Population	165 921	203 466	150 921	116 559		636 867
46 – Lot						
nombre de communes	330	8	2			340
Population	108 531	26 846	31 914			167 291
47 - Lot-et-Garonne						
nombre de communes	289	25	3			317
Population	137 741	105 787	74 417			317 945
48 – Lozère						
nombre de communes	179	5	1			185
Population	46 415	18 509	13 103			78 027
49 - Maine-et-Loire						
nombre de communes	291	66	5	2		364
Population	237 092	228 999	78 392	212 647		757 130
50 – Manche						
nombre de communes	559	36	7			602
Population	247 150	124 706	127 141			498 997
51 – Marne						
nombre de communes	591	23	3	2		619
Population	196 371	90 579	54 488	241 663		583 101
52 - Haute-Marne						
nombre de communes	420	9	3			432
Population	106 361	26 568	71 464			204 393
53 – Mayenne						
nombre de communes	238	20	2	1		261
Population	140 553	74 311	26 329	54 379		295 572
54 - Meurthe-et-Moselle						
nombre de communes	525	59	9	1		594
Population	194 152	276 040	153 974	105 830		729 996

55 - Meuse						
nombre de communes	482	14	2			498
population	111 106	49 879	39 346			200 331
56 - Morbihan						
nombre de communes	175	79	5	2		261
population	167 786	303 641	82 521	116 617		670 565
57 - Moselle						
nombre de communes	635	77	17	1		730
population	310 020	323 017	287 027	127 498		1 047 562
58 - Nièvre						
nombre de communes	292	17	3			312
population	108 342	59 789	65 405			233 536
59 - Nord						
nombre de communes	419	179	50	5		653
population	334 347	779 037	962 531	521 446		2 597 361
60 - Oise						
nombre de communes	619	63	10	1		693
population	311 964	228 400	190 622	57 355		788 341
61 - Orne						
nombre de communes	491	13	3			507
population	181 242	55 916	65 379			302 537
62 - Pas-de-Calais						
nombre de communes	745	122	26	1		894
population	353 645	554 752	483 212	78 170		1 469 779
63 - Puy-de-Dôme						
nombre de communes	421	41	7	1		470
population	204 618	169 594	107 197	141 004		622 413
64 - Pyrénées-Atlantiques						
nombre de communes	501	34	9	1		545
population	208 942	147 399	183 812	80 610		620 763
65 - Hautes-Pyrénées						
nombre de communes	458	14	2			474
population	105 262	61 535	65 022			231 819
66 - Pyrénées-Orientales						
nombre de communes	178	46	1	1		226
population	79 246	204 031	10 299	107 241		400 817
67 - Bas-Rhin						
nombre de communes	444	70	11		1	526
population	305 530	272 917	197 483		267 051	1 042 981
68 - Haut-Rhin						
nombre de communes	314	52	9	2		377
population	225 735	194 586	121 169	179 165		720 655
69 - Rhône						
nombre de communes	188	81	21	2	1	293
population	153 369	341 731	473 774	183 786	453 187	1 605 847

70 - Haute-Saône						
nombre de communes	528	15	2			545
Population	149 257	60 529	29 315			239 101
71 - Saône-et-Loire						
nombre de communes	530	38	4	1		573
Population	242 489	168 314	102 111	52 260		565 174
72 – Sarthe						
nombre de communes	327	44	3	1		375
Population	200 116	152 241	42 900	150 605		545 862
73 – Savoie						
nombre de communes	267	34	3	1		305
Population	143 137	128 889	55 851	57 592		385 469
74 - Haute-Savoie						
nombre de communes	221	59	12	1		293
Population	167 407	232 147	197 576	52 100		649 230
75 – Paris						
nombre de communes					1	1
Population					2 147 857	2 147 857
76 - Seine-Maritime						
nombre de communes	663	61	19	2		745
Population	338 341	280 929	341 195	302 017		1 262 482
77 - Seine-et-Marne						
nombre de communes	395	90	28	1		514
Population	263 635	360 901	538 397	50 913		1 213 846
78 – Yvelines						
nombre de communes	162	61	37	2		262
Population	121 595	303 642	811 898	139 036		1 376 171
79 - Deux-Sèvres						
nombre de communes	277	27	3	1		308
Population	166 409	91 430	41 682	59 346		358 867
80 – Somme						
nombre de communes	743	37	2	1		783
Population	260 811	133 794	35 819	139 210		569 634
81 – Tarn						
nombre de communes	292	26	6			324
Population	124 360	90 786	140 638			355 784
82 - Tarn-et-Garonne						
nombre de communes	178	14	2	1		195
Population	87 609	46 183	24 965	54 421		213 178
83 – Var						
nombre de communes	75	60	15	3		153
Population	61 889	268 319	310 679	280 668		921 555
84 – Vaucluse						
nombre de communes	100	40	10	1		151
Population	71 070	164 919	186 360	88 312		510 661

85 - Vendée						
nombre de communes	212	64	6	1		283
population	192 969	227 257	86 715	52 947		559 888
86 - Vienne						
nombre de communes	244	35	1	1		281
population	156 885	132 384	35 795	87 012		412 076
87 - Haute-Vienne						
nombre de communes	175	24	1	1		201
population	113 446	102 412	11 080	137 502		364 440
88 - Vosges						
nombre de communes	474	39	2			515
population	168 121	165 507	61 906			395 534
89 - Yonne						
nombre de communes	432	18	3			453
population	190 501	75 577	78 981			345 059
90 - Territoire de Belfort						
nombre de communes	89	12		1		102
population	43 957	45 620		52 521		142 098
91 - Essonne						
nombre de communes	102	64	29	1		196
population	78 028	341 306	680 021	50 013		1 149 368
92 - Hauts-de-Seine						
nombre de communes	1	1	23	11		36
population	1 541	8 400	662 081	770 885		1 442 907
93 - Seine-Saint-Denis						
nombre de communes		5	28	7		40
population		31 983	866 252	493 010		1 391 245
94 - Val-de-Marne						
nombre de communes		9	31	7		47
population		47 258	724 867	464 661		1 236 786
95 - Val-d'Oise						
nombre de communes	107	44	31	3		185
population	62 147	213 501	633 579	208 819		1 118 046
FM - France métropolitaine						
nombre de communes	31 927	3 764	762	102	10	36 565
population	15 142 876	15 278 622	15 561 038	8 611 193	5 357 706	59 951 435
971 - Guadeloupe						
nombre de communes	4	15	14	1		34
population	6 273	92 369	263 436	63 290		425 368
972 - Martinique						
nombre de communes	7	15	11	1		34
population	10 334	81 463	197 366	94 778		383 941
973 - Guyane						
nombre de communes	10	7	4	1		22
population	9 199	25 654	72 221	50 675		157 749

974 – Réunion						
nombre de communes		9	11	4		24
Population		57 746	303 586	352 660		713 992
FE - France entière						
nombre de communes	31 948	3 810	802	109	10	36 679
Population	15 168 682	15 535 854	16 397 647	9 172 596	5 357 706	61 632 485

Annexe H:

**Circonscriptions administratives**

nombre

	Départements	Arrondissements	Cantons	Communes
	au 1er janvier 2004			
Alsace	2	13	75	903
Aquitaine	5	18	235	2 296
Auvergne	4	14	158	1 310
Bourgogne	4	15	174	2 046
Bretagne	4	15	201	1 268
Centre	6	20	198	1 842
Champagne-Ardenne	4	15	146	1 947
Corse	2	5	52	360
Franche-Comté	4	9	116	1 786
Île-de-France	8	25	317	1 281
Languedoc-Roussillon	5	14	186	1 545
Limousin	3	8	106	747
Lorraine	4	19	157	2 339
Midi-Pyrénées	8	22	293	3 020
Nord-Pas-de-Calais	2	13	156	1 546
Basse-Normandie	3	11	141	1 812
Haute-Normandie	2	6	112	1 420
Pays de la Loire	5	17	203	1 502
Picardie	3	13	129	2 292
Poitou-Charentes	4	14	157	1 464
Provence-Alpes-Côte d'Azur	6	18	232	963
Rhône-Alpes	8	25	335	2 879
Ensemble province	88	304	3 562	35 287
France métropolitaine	96	329	3 879	36 568
Guadeloupe	1	3	43	34
Guyane	1	2	19	22
Martinique	1	4	45	34
Réunion	1	4	49	24
France entière	100	342	4 035	36 682

Source : INSEE



Annexe I:

## **Population urbaine et rurale en France métropolitaine**

millions

	<b>Population urbaine</b>	<b>Population rurale</b>
1982	39,9	14,5
1990	41,9	14,7
1999	44,2	14,3

Source : Insee, recensements de la population.

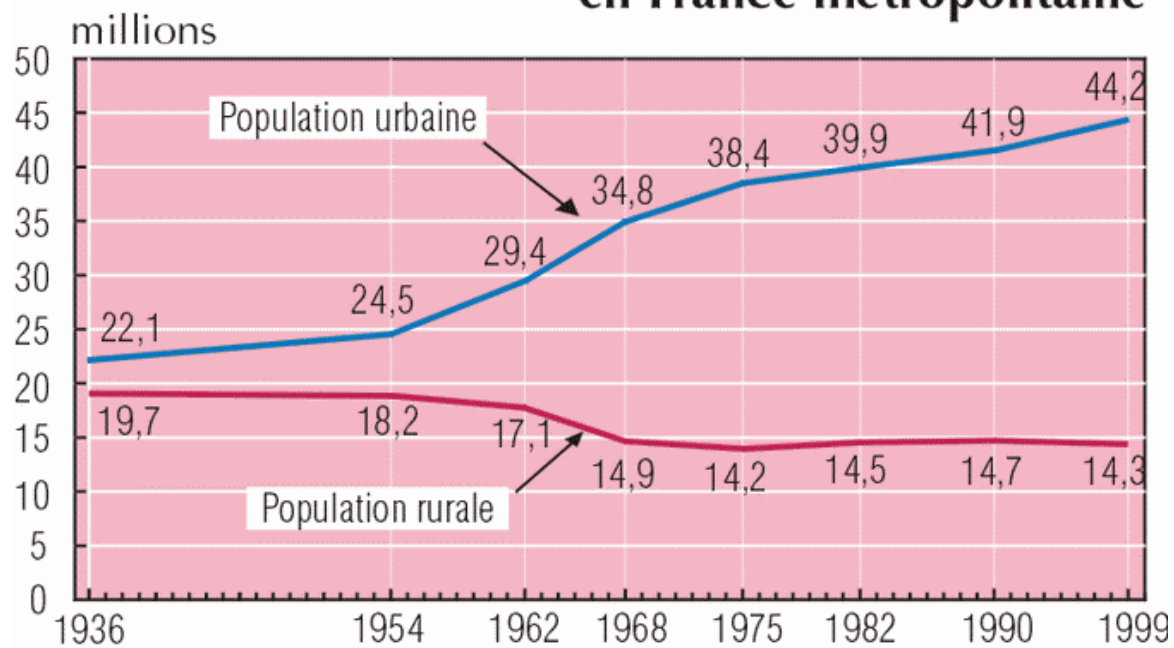
---

### **Commentaire**

Entre 1936 et 1999, la population des villes françaises a doublé, passant de 22 à 44 millions d'habitants, alors que l'ensemble de la population n'augmentait que de 40 %. Désormais, les trois quarts des Français vivent dans les unités urbaines, qui occupent 18,4 % du territoire. La tendance à l'étalement urbain, amorcée depuis les années 60, s'est poursuivie par l'inclusion dans les zones urbanisées de communes auparavant rurales. Entre 1990 et 1999, la population urbaine s'est accrue de 2,3 millions de personnes. À l'inverse, la population rurale a diminué de 400 000 personnes. La population augmente le plus autour des pôles urbains, dans les couronnes périurbaines. Cet espace périurbain abrite 12,3 millions de personnes ; depuis 25 ans, il a gagné plus de 3 millions d'habitants. Dans le même temps, les pôles urbains n'en ont gagné que 2 millions, alors qu'ils étaient trois fois plus peuplés.

---

## Populations urbaine et rurale en France métropolitaine



INSEE - Tableaux de l'Économie Française 2004-2005

Annexe J:

LOI constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (1)

J.O n° 75 du 29 mars 2003 page 5568  
texte n° 1

**LOIS**

LOI constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (1)

NOR: JUSX0200146L

Le Congrès a adopté,

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-469 DC du 26 mars 2003,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1

L'article 1er de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Son organisation est décentralisée. »

Article 2

Dans le quatorzième alinéa de l'article 34 de la Constitution, le mot : « locales » est remplacé par le mot : « territoriales ».

Article 3

Après l'article 37 de la Constitution, il est inséré un article 37-1 ainsi rédigé :

« Art. 37-1. - La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental. »

Article 4

Le dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat. »

Article 5

L'article 72 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 72. - Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

« Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui

peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.

« Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

« Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

« Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

« Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.  
»

#### Article 6

Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article 72-1 ainsi rédigé :

« Art. 72-1. - La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

« Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

« Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi. »

#### Article 7

Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article 72-2 ainsi rédigé :

« Art. 72-2. - Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

« Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

« Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.

« Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

« La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.  
»

#### Article 8

Après l'article 72 de la Constitution, sont insérés deux articles 72-3 et 72-4 ainsi rédigés :

« Art. 72-3. - La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

« La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

« Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

« La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises.

« Art. 72-4. - Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.

« Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat. »

#### Article 9

L'article 73 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 73. - Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

« Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi.

« Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.

« Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

« La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

« Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

« La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités. »

#### Article 10

L'article 74 est ainsi rédigé :

« Art. 74. - Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

« Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

« - les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;

« - les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'Etat ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;

« - les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;

« - les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

« La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

« - le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;

« - l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;

« - des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;  
« - la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'Etat, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.  
« Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante. »

#### Article 11

Après l'article 74 de la Constitution, il est inséré un article 74-1 ainsi rédigé :

« Art. 74-1. - Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'Etat, étendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.  
« Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication. »

#### Article 12

I. - Au premier alinéa de l'article 7 de la Constitution, les mots : « le deuxième dimanche suivant » sont remplacés par les mots : « le quatorzième jour suivant ».  
II. - Au troisième alinéa de l'article 13 de la Constitution, les mots : « les représentants du Gouvernement dans les territoires d'outre-mer » sont remplacés par les mots : « les représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie ».  
III. - A l'article 60 de la Constitution, après les mots : « des opérations de référendum », sont insérés les mots : « prévues aux articles 11 et 89 ».  
La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 28 mars 2003.

Jacques Chirac

Par le Président de la République :

Le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin

(1) Loi n° 2003-276.- Travaux préparatoires :

Sénat :

Projet de loi constitutionnelle n° 24 (2002-2003) ;

Rapport de M. René Garrec, au nom de la commission des lois, n° 27 (2002-2003) ;

Discussion les 29, 30, 31 octobre, 5 et 6 novembre 2002 et adoption le 6 novembre 2002.

Assemblée nationale :

Projet de loi constitutionnelle, adopté par le Sénat, n° 369 ;

Rapport de M. Pascal Clément, au nom de la commission des lois, n° 376 ;

Avis de M. Pierre Méhaignerie, au nom de la commission des finances, n° 377 ;

Discussion les 19, 20, 21, 22, 26 et 27 novembre 2002 et adoption le 4 décembre 2002.

Sénat :

Projet de loi constitutionnelle, modifié par l'Assemblée nationale en première lecture, n° 83 (2002-2003) ;

Rapport de M. René Garrec, au nom de la commission des lois, n° 86 (2002-2003) ;

Discussion et adoption le 11 décembre 2002.

- Congrès du Parlement :

Décret du Président de la République en date du 27 février 2003 tendant à soumettre deux projets de loi constitutionnelle au Parlement réuni en Congrès : adopté le 17 mars 2003.

- Conseil constitutionnel :

Décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003.

**STATUTS  
DE L'AGENCE D'URBANISME  
DE L'AGGLOMÉRATION DE TOURS**

Etat d'agrément de l'Association au Journal Officiel : 1er avril 1967 Date de déclaration : 08 mars 1967 sous le numéro 3683

Les statuts de "l'Association pour l'organisation et le fonctionnement d'un Atelier d'Urbanisme pour l'Agglomération Tourangelle" créée en 1967 sont révisés comme suit

**ARTICLE 1ER - DÉNOMINATION**

L'Association est dénommée "Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours", et ci-après désignée "l'Agence d'Urbanisme".

**ARTICLE 2 SIEGE SOCIAL**

Le siège social de l'Agence d'Urbanisme est fixé au 3 Cour du 56, avenue Marcel Dassault à Tours. Il peut être transféré en tout autre lieu par décision du Conseil d'Administration.

**ARTICLE 3 - OBJET**

3.1 - But : l'Agence d'Urbanisme a pour buts, conformément aux dispositions de l'article L 121-3 du Code de l'Urbanisme, modifié par la loi LOADDT du 25 juin 1999 et par la loi SRU du 13 décembre 2000

a) de mettre à disposition des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale existants, ou à venir, une équipe d'études et de recherches pluridisciplinaire chargée notamment d'observer, d'analyser, de concevoir et de diffuser des projets concernant

- le développement urbanistique de l'agglomération de Tours,

- les programmes relatifs aux politiques et enjeux nationaux liés aux paysages, au développement économique, au rayonnement urbain et à l'aménagement du territoire, et autres missions relevant des compétences des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale,

b) d'aider à l'orientation de l'action de toute collectivité territoriale ou de tout établissement public de coopération intercommunale intéressé dans le domaine de l'aménagement par des moyens d'études et d'enquêtes,

c) de contribuer à la mise en oeuvre de projets par des actions d'accompagnement (conseil, animation, ...),

d) de participer à l'animation locale (sensibilisation à l'urbanisme, l'architecture, le paysage, ...),

e) d'assurer des missions de formation dans les domaines de l'aménagement, de l'urbanisme et du paysage.

3.2. - Missions : dans le cadre défini à l'article 3.] ci-dessus, l'Agence d'Urbanisme est notamment chargée de

a) la collecte des informations liées aux buts mentionnés ci-dessus, leur mise à jour, leur analyse, leur représentation graphique ainsi que leur diffusion,

- b) la communication d'avis techniques aux utilisateurs dans l'élaboration de leurs programmes et/ou projets,
- c) la réalisation, la coordination et l'exploitation de tous types de travaux,
- d) la réalisation d'actions de communication liées aux buts mentionnés à l'article 3.1 ci-dessus, telles que expositions, affiches, brochures, maquettes,...

3.3 - Destination : les missions mentionnées à l'article 3.2 ci-dessus peuvent être effectuées par l'Agence d'Urbanisme pour le compte

- a) de ses membres titulaires et associés (Etat, collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale, et autres personnes morales),
- b) des organismes publics ou para-publics qui dépendent directement de ses membres (Sociétés d'Economie Mixte, Syndicats de coopération intercommunale, ...), après accord du Président,
- c) de collectivités territoriales, d'administrations ou d'établissements publics non membres de l'Agence d'Urbanisme, après accord du Président,
- d) éventuellement, d'organisations à dimension européenne ou internationale pour des travaux s'inscrivant dans le prolongement des travaux réalisés par l'Agence d'Urbanisme, après accord du Président.

#### ARTICLE 4 - DURÉE

L'Agence d'Urbanisme est constituée pour une durée illimitée. Elle peut être dissoute dans les conditions fixées à l'article 22 ci-dessous.

#### ARTICLE 5 - QUALITÉ DES MEMBRES

L'Agence d'Urbanisme se compose de

- membres titulaires,
- membres associés.

5.1 - Les membres titulaires sont

a) les collectivités territoriales non membres d'un E.P.C.I. et les établissements publics de coopération intercommunale adhérant à l'Association, représentés par les communes membres desdits établissements, dont la liste est ci-après annexée (Annexe n°1),

b) l'Etat représenté par le Préfet d'Indre-et-Loire ou par toute autre personne nommément désignée par lui à cet effet.

5.2 - Les membres associés sont mentionnés ci-après en annexe (Annexe n°2).

Les organismes mentionnés ci-après en annexe sont représentés par leur Président ou Directeur en exercice, ou par toutes autres personnes nommément désignées à cet effet par lesdits organismes.

Peuvent devenir membres associés de l'Agence d'Urbanisme, toutes personnes physiques ou morales, publiques ou privées dès lors qu'elles sont intéressées par l'objet de celui-ci.

Leur admission est prononcée par le Conseil d'Administration par décision prise à la majorité absolue des membres composant celui-ci.

Les membres associés ont voix consultative.

#### ARTICLE 6 - ADHÉSION - RADIATION

6.1 - L'admission de nouveaux membres titulaires est prononcée par l'Assemblée Générale par décision prise à la majorité des deux-tiers des membres titulaires présents ou représentés, sur proposition du Conseil d'Administration.

6.2 - La qualité de membre titulaire ou associé se perd

- a) par la démission.



La démission pour les membres titulaires ne prendra effet qu'à la fin de l'exercice qui suit celui au cours duquel la décision a été prise,

b) par la radiation prononcée pour motifs graves par l'Assemblée Générale par décision prise à la majorité des deux-tiers des membres titulaires présents ou représentés, sur proposition du Conseil d'Administration.

#### ARTICLE 7 - ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

L'Assemblée Générale se compose de tous les membres titulaires et associés de l'Agence d'Urbanisme.

Les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale membres de l'Agence d'Urbanisme sont représentés au sein des instances de celle-ci (notamment l'Assemblée Générale) par les personnes physiques que leurs autorités délibérantes auront nommément désignées à cet effet, à raison d'un représentant par collectivité territoriale soit considérée individuellement lorsqu'elle n'est pas membre d'un E.P.C.I. compétent en ce domaine, soit en tant qu'adhérente à un établissement public de coopération intercommunale à l'exception de la Ville de Tours qui dispose de trois représentants.

#### ARTICLE 8 - CONVOCATION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

L'Assemblée Générale de l'Agence d'Urbanisme se réunit au moins une fois par an sur convocation du Président du Conseil d'Administration ou à la demande des deux-tiers des membres titulaires. Son ordre du jour est arrêté par le Conseil d'Administration, Les convocations sont faites par écrit. Elles comportent obligatoirement l'ordre du jour de la réunion. Elles doivent être envoyées au moins dix jours francs avant la date de la réunion.

#### ARTICLE 9 - VOTE AU SEIN DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

L'Assemblée Générale ne peut valablement délibérer que si la moitié au moins des membres titulaires la composant sont présents ou représentés.

Si le quorum n'est pas atteint, l'Assemblée Générale ordinaire est convoquée à nouveau dans les dix jours qui suivent. Elle délibère alors valablement quel que soit le nombre de membres titulaires présents ou représentés.

L'Assemblée Générale ordinaire statue à la majorité des membres présents ou représentés. En cas de partage des voix, celle du Président de l'Association est prépondérante.

Tout membre empêché peut se faire représenter par tout membre de l'assemblée délibérante l'ayant nommément désigné ou par un autre membre de l'Assemblée Générale ; nul ne peut être porteur de plus de deux pouvoirs.

#### ARTICLE 10 - POUVOIRS DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE ORDINAIRE

L'Assemblée Générale ordinaire approuve le rapport moral et financier établissant le bilan de l'activité de l'exercice écoulé.

Elle procède à l'élection en son sein des membres du Conseil d'Administration.

Elle vote le programme partenarial pour l'année à venir et le budget prévisionnel.

L'Assemblée Générale est présidée par le Président du Conseil d'Administration de l'Agence d'Urbanisme.

#### ARTICLE 11 - POUVOIRS DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE EXTRAORDINAIRE

L'Assemblée Générale est dite extraordinaire quand elle délibère sur

a) une modification des statuts,

b) la dissolution de l'Association.

L'Assemblée Générale extraordinaire peut être convoquée a) par décision du Conseil d'Administration,

b) sur demande des deux-tiers des membres titulaires.

L'Assemblée Générale extraordinaire ne peut valablement délibérer que si la moitié au moins des représentants des membres titulaires de l'Association sont présents.

Les décisions portant modification des statuts ou dissolution de l'Association sont prises à la majorité absolue des représentants des membres titulaires composant l'Assemblée Générale.

#### ARTICLE 12 - CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le Conseil d'Administration est composé de membres de droit, de membres élus et de membres associés.

12.1 - Les membres de droit sont

- le Préfet d'Indre-et-Loire ou son représentant.

12.2 - Les membres élus sont

Les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale membres de l'Agence d'Urbanisme, tels que mentionnés à l'article 5.1a ci-dessus dont

- 7 représentants de la Communauté d'Agglomération,

- 2 représentants par Communauté de Communes,

- 1 représentant pour le collège des collectivités territoriales adhérentes à titre individuel.

Ils sont désignés par l'Assemblée Générale ordinaire.

12.3 - Les membres associés sont

i/ Les services ou organismes membres de l'Agence d'Urbanisme mentionnés à l'article 5.2 ci-dessus. Constitués en collèges, ils désignent un représentant pour chacun d'eux

- les milieux économiques,

- le secteur de la formation et de l'éducation.

- le secteur des transports,

- les professionnels de l'Aménagement.

V Le Chef du Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine. Ils participent avec voix consultative aux délibérations du Conseil d'Administration.

12.4 Les représentants mentionnés en 12.2 et 12.3 sont désignés pour une durée de trois ans, selon les modalités fixées à l'article 9 ci-dessus.

Ils sont indéfiniment rééligibles.

1 2.5 - Le Président du Conseil d'Administration est élu parmi les représentants de la Communauté d'Agglomération.

1 2. 6 - Les fonctions d'administrateur sont gratuites.

12.7 - Le Directeur et le Directeur Adjoint de l'Agence d'Urbanisme assistent avec voix consultative aux réunions du Conseil d'Administration,

#### ARTICLE 13 - POUVOIRS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le Conseil d'Administration prépare et exécute les décisions prises par l'Assemblée Générale.

Il règle par ses délibérations toutes les activités et affaires de l'Agence d'Urbanisme à l'exception de celles relevant de l'Assemblée Générale comme indiqué à l'article 10.

Il se prononce sur l'adhésion et la radiation des membres conformément aux dispositions de l'article 6 ci-dessus.

Il établit un règlement intérieur.

#### ARTICLE 14 - CONVOCATION ET MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le Conseil d'Administration se réunit au moins une fois par semestre et chaque fois que cela est nécessaire, sur convocation de son Président ou à la demande du tiers des membres ayant voix délibérative.

Les convocations sont faites par écrit. Elles comportent obligatoirement l'ordre du jour de la réunion. Elles doivent être envoyées au moins dix jours francs avant la date de la réunion.

La présence de la moitié au moins des membres du Conseil d'Administration est nécessaire pour que les délibérations prises par celui-ci soient valables. Si le quorum n'est pas atteint, le Conseil d'Administration est convoqué à nouveau à cinq jours d'intervalle. Il peut alors délibérer valablement quel que soit le nombre des membres présents.

En cas de partage des voix, celle du Président est prépondérante.

#### ARTICLE 15 - BUREAU DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le Conseil d'Administration élit en son sein un Bureau comprenant en plus du Président, (dont les modalités de désignation sont fixées à l'article 12.5 ci-dessus) un vice-président issu de chacun des E.P.C.I. membres de l'Agence d'Urbanisme, un secrétaire et un trésorier.

Le Bureau assiste le Président du Conseil d'Administration et a qualité pour agir au nom du Conseil d'Administration entre les réunions de celui-ci. Les membres du Bureau sont désignés pour trois ans, parmi les membres de droit ou les membres élus du Conseil d'Administration.

Ils sont indéfiniment rééligibles.

#### ARTICLE 16 - LE PRÉSIDENT

Le Président élu conformément aux dispositions de l'article 12.5 ci-dessus préside à ce titre l'Assemblée Générale et le Conseil d'Administration.

Le Président assure le respect des présents statuts ; il prend toutes les dispositions nécessaires au bon fonctionnement de l'Agence d'Urbanisme.

Il représente l'Agence d'Urbanisme dans tous les actes de la vie civile ; il est investi de tous pouvoirs à cet effet. Il a notamment qualité pour ouvrir tous comptes bancaires ou postaux, ester en justice.

Il peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs à un membre du Conseil d'Administration.

Il exécute les décisions prises par le Conseil d'Administration et il en rend compte.

Il nomme aux emplois de l'agence d'urbanisme et notamment le Directeur de celle-ci et ce dans le respect des décisions législatives et réglementaires.

Il peut donner délégation de signature au directeur de l'agence d'Urbanisme pour des tâches d'administration courante.

#### ARTICLE 17 - CONTRÔLE FINANCIER

L'Agence d'Urbanisme est soumise au contrôle financier prévu notamment par le décret du 25 octobre 1935 organisant le contrôle de l'Etat et des Collectivités Territoriales sur les associations ayant fait appel à leur concours financier.

#### ARTICLE 18 - COMMISSAIRES AUX COMPTES

Le Conseil d'Administration désigne pour une durée de six exercices comptables un commissaire aux comptes titulaire et un commissaire aux comptes suppléant qui doivent être choisis parmi des commissaires inscrits sur la liste d'aptitude arrêtée par la Cour d'Appel

d'Orléans. Le Commissaire aux comptes certifie la sincérité et la régularité des documents comptables. Son mandat peut être renouvelé.

#### ARTICLE 19 - RESSOURCES

19.1 - Les ressources de l'Agence d'Urbanisme comprennent notamment

- Les droits d'adhésion, dont le montant est fixé par l'Assemblée Générale, versés par tous les membres titulaires adhérents aux présents statuts.
- Les cotisations dues chaque année par les membres titulaires de l'Agence d'Urbanisme et dont le montant est fixé pour chaque exercice budgétaire par l'Assemblée Générale.
- Les subventions publiques.
- Les subventions qu'elle peut solliciter au lieu et place des collectivités, établissements publics et sociétés nationales intéressées en exécution des conventions passées avec ceux-ci.
- Le produit des emprunts.
- Le produit de la vente de ses biens, meubles et immeubles.
- Les revenus nets de ses biens, meubles et immeubles.
- Les rémunérations des services rendus par l'Agence d'Urbanisme et notamment des études faites pour le compte des collectivités ou organismes extérieurs à ladite Agence, ainsi que le produit des ventes de documents établis par elle.
- Les dons et legs.

19.2 - Les membres actuels de l'Agence d'Urbanisme sont considérés comme membres fondateurs de la présente Association et sont à ce titre dispensés du paiement des droits d'adhésion mentionnés ci-dessus.

19.3 - L'Etat est exonéré du paiement des droits d'adhésion et des cotisations mentionnés ci-dessus.

#### ARTICLE 20 COMMISSION CONSULTATIVE DES COMMUNES ET DES COMMUNAUTES

Il est créé une Commission consultative des Communes et des Communautés comportant les représentants des communes et des communautés adhérant à l'Agence d'Urbanisme. Elle se réunit chaque fois que cela est nécessaire sur convocation du Président de l'Association ou à la demande d'un représentant d'une commune ou d'une communauté. Elle a pour rôle de débattre des orientations générales de l'Agence d'Urbanisme.

#### ARTICLE 21 - MODIFICATIONS DES STATUTS

21.1 - Les présents statuts peuvent être modifiés, sur proposition du Conseil d'Administration, par l'Assemblée Générale siégeant en session extraordinaire et ce conformément aux dispositions de l'article 11 ci-dessus.

21.2 - La convocation qui doit être adressée aux membres au moins dix jours avant la réunion spécifie que celle-ci a pour objet de modifier les statuts de l'Agence d'Urbanisme.

#### ARTICLE 22 - DISSOLUTION

22.1 - La dissolution de l'Association peut être décidée, sur proposition du Conseil d'Administration par l'Assemblée Générale siégeant en session extraordinaire et ce conformément aux dispositions de l'article 1] ci-dessus.

22.2 - La convocation qui doit être adressée aux membres au moins dix jours avant la réunion spécifie que celle-ci a pour objet de dissoudre l'Agence d'Urbanisme.

Le Président de l'Association  
Jean GERMAIN  
Président de la Cté d'Agglomération

Le Secrétaire de l'Association  
Michel TURCO  
Maire d'Esvres/Indre

## ANNEXE 1

### MEMBRES DE L'AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMÉRATION DE TOURS

#### 1. Collectivités territoriales non membres d'un E.P.C.I.

- Chanceaux-sur-Choisille
- Esvres-sur-Indre
- Montbazou
- Parçay-Meslay
- Pont-de-Ruan -
- Veigné

#### 2. Les E.P.C.I.

##### 2.1. Communauté d'Agglomération TOuR(S)FLuscomprenant

- Chambray-lès-Tours
- Fondettes
- Joué-lès-Tours
- La Membrolle-sur-Choisille
- La Riche
- Luynes
- Mettray
- Notre-Dame-d'Oé Saint-Avertin
- Saint-Cyr-sur-Loire
- Saint-Etienne de Chigny
- Saint-Genouph
- Saint-Pierre-des-Corps
- Tours

##### 2.2. Communauté de Communes La Confluence comprenant

- Ballan-Miré
- Berthenay
- Druye
- Savonnières
- Villandry

##### 2.3. Communauté de Communes de l'Est Tourangeau comprenant

- Larçay
- Montlouis-sur-Loire
- La Ville-aux-Dames
- Véretz

## ANNEXE 2

### MEMBRES ASSOCIÉS DE L'AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMÉRATION DE TOURS

- La Caisse d'Épargne Centre Val de Loire
  - La Chambre d'Agriculture d'Indre-et-Loire
  - La Chambre de Commerce et d'Industrie de Touraine
  - La Chambre des Métiers et de l'Indre-et-Loire
  - La Chambre Syndicale des Géomètres-Experts d'Indre-et-Loire
  - Le Crédit Foncier de France
  - La Confédération Française de l'Encadrement (C.G.C.)
  - La Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales d'Indre-et-Loire
  - La Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt d'Indre-et-Loire
  - La Direction Régionale de l'Environnement (DIREN Centre)
  - La Direction Régionale de la S.N.C.F. de Tours
  - La Direction des Services Fiscaux d'Indre-et-Loire
  - La Jeune Chambre Economique d'Indre-et-Loire
  - La Chambre des Notaires d'Indre-et-Loire
  - La SEMITRAT
  - L'E.D.F. Services Touraine
  - Le Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine
  - Le Syndicat Intercommunal des Transports en Commun de l'Agglomération Tourangelle (SITCAT)
  - Le SYNTEC
  - L'Ordre des Architectes
  - L'Union Interprofessionnelle Patronale d'Indre-et-Loire
  - L'Université François Rabelais de Tours
- STATUTS MODIFIÉS PAR A.G. DU 22 JUIN 2001

**CHARTRE**  
**entre**  
**le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement**  
**et**  
**la Fédération Nationale des Agences d'urbanisme**

Les lois de décentralisation de 1983 ont confié aux collectivités locales l'essentiel des compétences en matière d'urbanisme. Garant de l'intérêt général au regard des politiques nationales d'aménagement du territoire et de solidarité, l'Etat conserve cependant un rôle important dans ce domaine

Le territoire national met en jeu en effet des compétences multiples ainsi qu'il résulte de l'article LIIO du Code de l'Urbanisme, aux termes duquel “ *le territoire français est le patrimoine commun de la nation ( ... )*”.

L'Etat est également un acteur important dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat en raison des compétences qui sont les siennes, notamment en matière de grandes infrastructures de transport, de logement ou de politique de la ville. L'Etat est en conséquence un partenaire naturel des collectivités locales au sein des agences d'urbanisme pour la production de connaissances sur les agglomérations et les aires urbaines, l'identification et l'orientation des grands enjeux et des stratégies d'aménagement et de développement local. L'Etat et les collectivités territoriales participent ainsi ensemble à la vie associative des agences et à la mobilisation et l'animation des réseaux professionnels

Une disposition législative issue de la loi n°99-553 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, modifiée par la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, et codifiée à l'article LI21-3 du code de l'urbanisme, a conforté le cadre statutaire des agences d'urbanisme et confirmé puis étendu leurs missions :

*“Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'Etat, les établissements publics ou autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement du 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, à l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment des schémas de cohérence territoriale et de préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques ”.*

*Cet article dispose en outre que les agences d'urbanisme “ peuvent prendre la forme d'association ou de groupement d'intérêt public”. L'adaptation du statut de GIP à la réalité et aux missions des agences a également été reconnue dans la loi qui prévoit notamment que ces GIP “ peuvent recruter du personnel propre régi par les dispositions du code du travail”.*

Prenant acte de ces évolutions, le CIADT du 9 juillet 2001 a réaffirmé l'intérêt que l'Etat attache au développement de nouvelles agences d'urbanisme et a retenu l'objectif de création d'ici la fin de la présente génération de contrats de plan de 15 nouvelles agences. À l'initiative des collectivités locales, dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ou présentant des enjeux particuliers.

C'est ainsi dans un contexte profondément renouvelé et une dynamique favorable que la présente charte réaffirme le rôle essentiel des agences d'urbanisme pour éclairer les choix d'aménagement, clarifier les enjeux et bâtir des stratégies territoriales cohérentes pour les aires urbaines, notamment autour d'ambitions partagées.

\*\*\*

Cette charte, signée par l'Etat et la Fédération Nationale de Agences d'Urbanisme (FNAU), a pour objectif de formaliser le cadre général et les termes du partenariat entre l'Etat et le réseau des agences d'urbanisme.

L'Etat et la FNAU s'engagent à favoriser sa mise en oeuvre afin de conforter les agences d'urbanisme dans leur rôle en matière de production des connaissances, d'identification des grands enjeux d'aménagement du territoire et de développement local et d'animation des partenariats locaux.

\*\*\*

## **Principes généraux s'appliquant aux agences d'urbanisme**

### **• La conduite en commun de mission d'intérêt collectif**

Les agences d'urbanisme contribuent à l'harmonisation des politiques publiques à travers la conduite de leur programme partenarial d'activités dans les domaines suivants :

- l'observation et l'analyse des évolutions urbaines,
- la contribution à la définition des politiques d'aménagement et de développement, la préparation des projets de territoire
- la participation à l'élaboration de documents d'urbanisme, notamment des schémas de cohérence territoriale ...

### **• Le programme partenariat d'activités**

L'agence élabore un programme de travail d'intérêt commun. Ce programme résulte de la synthèse des besoins de connaissance de chacun des membres et de l'identification des demandes et enjeux intéressant l'ensemble des adhérents.

La prise en compte dans ce programme partenarial des missions prévues par la loi suppose l'adhésion à l'agence des collectivités publiques compétentes.

Sans préjudice de l'exercice, par chacune, de ses compétences, toutes les collectivités membres trouvent leur intérêt à la conduite en commun de ces missions au sein de l'espace de dialogue, de débat et de négociation que constitue l'agence d'urbanisme qui, couvrant l'ensemble du territoire concerné, apporte un plus à chacune.

Les missions conduites en commun, noyau dur de l'activité de l'agence, sont financées par l'Etat et les autres collectivités publiques sous forme de subventions annuelles dont l'importance se mesure au degré d'intérêt que chacun porte au programme partenarial d'activités pris dans son ensemble. Aucune étude menée dans ce cadre ne fait l'objet d'une rémunération spécifique.

Il paraît souhaitable de favoriser l'élaboration de ce programme pour une durée de trois ans, celui-ci pouvant utilement s'intégrer alors dans un projet d'agence.

### **• Des périmètres d'études pertinents**

L'observation et la production de connaissances, les réflexions sur les évolutions urbaines, la mise en cohérence des enjeux et des politiques sectorielles, la contribution à l'élaboration des projets d'agglomération ou de documents d'urbanisme sont conduits de manière concertée par chaque agence d'urbanisme, à une échelle territoriale appropriée.

Un positionnement à la dimension de l'aire urbaine, associant de manière évolutive agglomération et périphéries, constitue une caractéristique générale des agences d'urbanisme qui les différencie d'autres structures, notamment des services d'études et de réflexion des collectivités locales ou de leurs groupements.

Dans les régions urbanisées où les notions d'agglomération et de périphérie ont moins de sens, la détermination de l'aire d'études de l'agence répond à d'autres critères. Dans ces situations de plus en plus fréquentes, la mise en réseau des différentes agences et une bonne articulation de leurs missions respectives doivent être encouragées.



### • **Un large partenariat**

Associant l'Etat, les communes ou leurs groupements, le partenariat des agences d'urbanisme peut naturellement être élargi aux régions, aux départements, ainsi qu'à tous les acteurs jouant un rôle dans l'aménagement et le développement du territoire concerné, tels que les chambres consulaires, les universités, etc.

Outil d'aide à l'élaboration de stratégies territoriales partagées, les agences d'urbanisme contribuent à un renforcement de la coopération intercommunale et à la cohérence des différentes structures intercommunales adhérentes.

### • **Les études hors programme partenarial**

Outre les missions d'intérêt collectif, constitutives de leur existence et liées à leur nature associative, les agences peuvent être amenées à valoriser leur savoir-faire par la réalisation de travaux particuliers pour le compte de commanditaires, adhérents ou non à l'association. L'ensemble des activités des agences d'urbanisme peut ainsi comprendre une proportion minoritaire d'études hors programme partenarial (moins de 30%).

Ces activités sectorisées entrent dans leur champ d'activités statutaire et sont exercées, avec raccord de leur conseil d'administration, dans le cadre des règles de concurrence et de fiscalité en vigueur. Leur prix ne saurait donc être minoré par une subvention publique.

### **La propriété et la diffusion des connaissances**

Les études effectuées dans le cadre du programme partenarial d'activités sont propriété de l'agence. Chaque membre peut en avoir communication.

Les agences d'urbanisme assurent la diffusion large des connaissances et des informations recueillies sur l'agglomération, notamment au travers de la banque de données Urbamet.

Les travaux issus du programme d'activités sont accessibles au public selon des modalités arrêtées par les organes décisionnels de l'agence.

### • **La formation**

Les agences sont aussi des instances d'accueil dans le cadre de la formation des professionnels de l'urbanisme quel que soit leur statut. Elles contribuent à animer le milieu professionnel de ce secteur dans le domaine de la recherche et de l'expérimentation.

### • **Un réseau national des agences**

Les agences d'urbanisme constituent à travers leur fédération nationale (FNAU) un réseau où sont confrontées, évaluées et capitalisées des connaissances sur l'évolution des aires urbaines, et où s'affirment les savoir-faire en matière d'urbanisme.

Le réseau des agences est ouvert sur les expériences et les réseaux étrangers, notamment européens. Cette ouverture bénéficie à l'ensemble des professionnels de l'urbanisme.

Le travail collectif de réflexion mené à l'initiative de la FNAU permet une meilleure compréhension des mutations urbaines et l'adaptation des politiques publiques à ces évolutions. La FNAU et le ministère de l'Équipement (DGUH, CERTU, CETE, ...), développent utilement des liens de coopération dans ces domaines.

Le réseau des agences est également un interlocuteur pour l'Etat dans l'élaboration des politiques nationales en matière d'urbanisme, d'aménagement et de développement local.

### • **Des règles de fonctionnement**

L'activité de chaque agence d'urbanisme est consacrée à des actions conduites en commun, décidées

par elle-même, sous sa seule responsabilité et dont elle demeure propriétaire des résultats, actions que chacun de ses membres ne pourrait accomplir seul dans des conditions également favorables. et que tous ont intérêt à mener ensemble.

Chaque agence a une existence propre que manifeste sa vie sociale. Pour assurer cette autonomie de décision, l'autorité de ses organes décisionnels n'est subordonnée à aucun des membres de l'association.

Le conseil d'administration de l'agence établit et valide le programme d'activités de l'agence.

Il veille au bon fonctionnement de celle-ci et à la régularité de sa gestion. Il assure, en général par l'intermédiaire d'un comité (j'orientation créé à cet effet, le suivi périodique des travaux de l'agence. il paraît utile qu'il décide de la politique de diffusion des travaux.

Les représentants de l'Etat participent, au même titre que les autres membres, à l'orientation et à l'élaboration du programme d'activités mutualisé. Ils s'assurent de la prise en compte des enjeux liés aux politiques nationales dans ce programme. Membres des organes techniques de l'agence (comités techniques, de pilotage ou de suivi, ...), ils participent également à la définition détaillée et au suivi des études ainsi qu'aux missions d'animation et au contrôle de la qualité des productions.

Ils veillent en particulier à rechercher la plus grande cohérence dans l'organisation et le contenu du programme d'activités.

## **Modalités de financement par l'Etat (Ministère de l'Equipement)**

Dès lors qu'elles répondent aux objectifs et aux principes et modalités de fonctionnement énoncés ci-dessus, le ministère de l'équipement participe au financement des agences d'urbanisme.

Conformément au CIADT du 9 juillet 2001, la contribution financière de l'Etat est définie selon un critère transparent et équitable, basé sur la population. Cette participation, qui prend exceptionnellement la forme de mise à disposition de personnels de l'Etat, se traduit par un financement sur titre IV (crédits de fonctionnement) selon les règles arrêtées par la circulaire METL n02001.83 du 12 Q décembre 2001.

Ces subventions ne sont pas exclusives de contrats d'études qui pourront être attribués pour des missions particulières dans le cadre des crédits du titre V (études hors programme d'activités mutualisé engagées dans le respect des procédures applicables aux marchés d'études), ou, le cas échéant, de subventions spécifiques sur le titre VI.

## **Créations de nouvelles agences d'urbanisme**

Nombreuses sont les agglomérations qui envisagent de se doter d'une agence d'urbanisme. Le CIADT du 9 juillet 2001 a pris la décision d'accompagner. sur la période 2002-2006, la création d'une quinzaine d'agences dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ou répondant à des enjeux particuliers, et prévoit la possibilité de mobiliser les crédits du FNADT pour le financement des études et missions de préfiguration.

L'Etat et la FNAU s'engagent à s'informer mutuellement de ces projets de création et leur apporteront le soutien méthodologique nécessaire.

## **Elargissement du partenariat aux autres départements ministériels**

Les travaux menés par les agences, lieux de ressources partagées, peuvent intéresser d'autres départements ministériels que celui de l'Equipement, des Transports et du Logement. Il s'agit notamment des ministères en charge de l'Intérieur, de l'environnement, de l'aménagement du

territoire, de la ville, de l'agriculture, de l'industrie et du commerce.

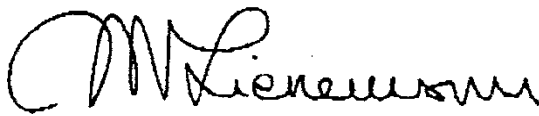
La Secrétaire d'Etat au Logement soutiendra les initiatives de rapprochement de la FNAU avec les autres départements ministériels qui concourent à la prise en compte par les agences d'urbanisme des différents politiques publiques concernant l'aménagement du territoire, le développement local et la gouvernance des aires urbaines .

...

Le Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement et la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme assureront conjointement le suivi des actions engagées dans le cadre de cette charte.

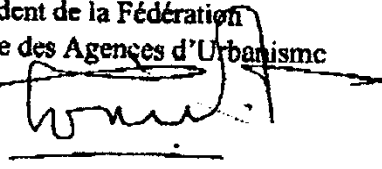
Fait à Nantes

le 14 décembre 2001



La Secrétaire d'Etat au Logement

**Le Président de la Fédération  
Nationale des Agences d'Urbanisme**



# Charte de coopération

## Préambule

Formalisée dans le cadre d'une charte de coopération adoptée en 1999, la construction d'une collaboration active est à l'œuvre depuis 5 ans entre les Agences d'urbanisme de Grenoble, Saint Etienne et Lyon, au sein du réseau des Agences d'Urbanisme de Rhône Alpes. Engagées initialement en appui au réseau des villes de Rhône Alpes, ses interventions sont principalement orientées en direction des services régionaux de l'Etat et de la Région Rhône Alpes elle-même.

Elles permettent la construction d'un outil technique riche des spécificités et des complémentarités des Agences, en terme de compétences, d'expertises et d'animation des partenariats locaux à l'échelle de chacune de leur aire de référence métropolitaine.

## Des Agences d'urbanisme organisées en réseau

Les Agences d'urbanisme apportent une réponse originale à la nécessité de mieux coordonner les politiques de développement territorial dans les espaces urbains. Elles sont d'abord des lieux de dialogue et des outils de gouvernance territoriale où tous les partenaires du développement local se rencontrent, échangent leurs informations, partagent leurs diagnostics, concertent leurs actions et s'efforcent de coordonner leurs politiques. Ainsi, en décidant de mutualiser les missions d'observation, les réflexions stratégiques et la préparation des projets transversaux de territoire, les institutions membres des agences ne font pas seulement des économies, elles créent les conditions d'une plus grande cohérence dans leurs actions.

Les Agences n'enlèvent rien aux institutions qui en sont membres, ne touchent pas à leurs compétences et ne brident en aucune façon leur capacité concrète d'action. Elles sont des lieux où vont pouvoir s'articuler les réflexions aux différentes échelles du territoire.

Les Agences d'urbanisme ont vu leurs missions confirmées et précisées dans les différents textes de lois récents. Sur leur territoire, elles doivent *“suivre les évolutions urbaines, participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement et à l'élaboration des documents d'urbanisme (notamment les schémas de cohérence territoriale) et préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques”*. Elles travaillent à toutes les échelles du territoire, de celle du quartier à celle de la région ou des inter-régions, à l'image du Grand Sud-Est par exemple.

Les Agences d'urbanisme sont insérées dans des réseaux de mutualisation et de capitalisation des savoirs, à des échelles de territoire qui dépassent leur propre territoire. C'est dans ce

contexte, et tout en réaffirmant leur appartenance au réseau de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), que les Agences d'urbanisme de Rhône Alpes ont décidé de renforcer leur collaboration et de constituer un réseau technique particulier.

## **Un réseau qui intervient de façon privilégiée à l'échelle régionale**

Alors que l'évolution des modes de vie amène de plus en plus d'interactivité entre les territoires de la région, les Agences d'urbanisme de Rhône-Alpes travaillent sur des territoires voisins, communs pour certaines études.

Au-delà de leurs missions permanentes, notamment en matière d'observation et de connaissance des territoires métropolitains, les Agences sont placées au cœur d'un système d'acteurs unique en Rhône Alpes, réunissant l'ensemble des partenaires qui, à toutes les échelles, contribuent à l'aménagement et au développement du territoire.

Sont ainsi potentiellement réunis au sein de ce réseau: l'Etat, trois conseils généraux, une communauté urbaine, trois communautés d'agglomérations, une dizaine d'autres structures intercommunales, plusieurs syndicats mixtes de transport ou de planification (SCoT), près de 350 communes, sur trois aires, qui cumulées représentent 10 % du territoire régional et réunissent 42 % de la population de Rhône Alpes. Plus largement, l'observation menée en continu par les Agences d'urbanisme porte sur plus d'un millier de communes, soit le quart du territoire régional et 68 % de sa population.

Un réseau qui mobilise métiers et compétences

L'évolution des métiers des Agences d'urbanisme accompagne la prise de conscience de la complexité des phénomènes urbains. Elle met au premier plan les exigences de transversalité et de qualité. Les domaines de compétences des Agences d'urbanisme se renforcent de manière complémentaire au sein du réseau pour répondre aux problématiques d'urbanisme et d'aménagement par :

- **Le partage d'expériences:** s'appuyant sur la diversité des expériences locales, il est source d'innovation, d'approfondissement, et de qualité tant sur les méthodes mises en œuvre que sur le contenu des travaux.
- **La mobilisation des compétences:** Le réseau réunit près de 200 professionnels de disciplines et de compétences variées, couvrant les champs du développement urbain : urbanisme, déplacements, environnement, habitat, foncier, économie, politique de la ville, planification ...
- **La mise en commun de moyens:** les Agences d'urbanisme s'appuient sur des moyens partagés (outils et méthodes) pour leurs missions permanentes (observation, prospective ...).
- **Leur capacité à créer des partenariats:** d'actions (observation foncière), de concertation (entre élus, entre professionnels privés et publics, entre élus et citoyens), de fonctionnement (avec les fournisseurs d'informations).
- 

## **Un réseau au positionnement affirmé**

Le réseau des Agences d'urbanisme de Rhône-Alpes est ainsi en situation d'apporter ses compétences aux porteurs des politiques territoriales (Etat, Conseil Régional, Conseils Généraux, Intercommunalités ... ) aux différentes échelles d'intervention.

Le partenariat des agences d'urbanisme garantit la cohérence des politiques territoriales au niveau régional, comme à celui des agglomérations ou des communes. Les Présidents des trois Agences, au nom de leurs conseils d'administration respectifs, affirment leur volonté de renforcer le réseau des Agences d'urbanisme de Rhône-Alpes, d'une part pour améliorer la qualité des services rendus par chacune sur son territoire, mais surtout pour développer une

offre de services à l'échelle régionale en renforçant les partenariats d'action autour des problématiques existantes ou émergentes.

Les domaines d'intervention des Agences d'urbanisme relèvent des problématiques d'aménagement du territoire et de développement urbain, en lien avec les champs thématiques directement concernés: foncier, habitat, économie, écologie ...

La force du réseau s'appuie sur:

- **Des ressources partagées et des outils de connaissance permanente du territoire** (observations thématiques et spatiales, fonds documentaire, photographique ... ), permettant de contribuer à la mise en œuvre et au suivi des politiques publiques,
- **La capacité à constituer une offre d'expertise** grâce à l'expérience acquise dans l'élaboration des projets d'agglomération, des schémas d'orientations, des différents outils de définition des politiques publiques (PDU, PLH, projets urbains ... ) et des méthodologies d'observation construites conjointement.
- **La mise en place d'infrastructures techniques:** outils de communication, structure juridique.
- **L'émergence d'une fonction permanente d'animation et de coordination du réseau,** à terme.

## Un réseau dynamique

Au cours des dernières années, l'intervention des trois Agences dans plusieurs champs de leurs compétences a permis d'accompagner la mise en œuvre des politiques régionales, le plus souvent dans le cadre de commandes partagées avec les services régionaux de l'Etat: tableau de bord des quartiers situés en contrat de ville, animations et expertises dans le cadre des différents ateliers de l'Observatoire régionale de l'habitat et du logement (ORHL), assistance à la définition des politiques de contractualisation à l'échelle des agglomérations (armature urbaine) ...

Certains projets, comme le tableau de bord des quartiers, font l'objet d'un engagement pluriannuel dans le cadre du contrat de plan Etat Région (2006).

L'évaluation de ces actions montre les bénéfices mais aussi les limites du fonctionnement actuel du réseau, qui doit être amélioré afin de renforcer encore la qualité générale de ses productions.

Dans ce but, le réseau doit renforcer sa coordination (connaissance partagée des programmes partenariaux, outils et méthodes partagés, proposition commune de services auprès des différents acteurs du territoire à l'échelle régionale ... ), sa communication commune (des actions et des expérimentations), la formation permanente et les échanges (notamment entre les conseils d'administration) permettant d'élaborer une culture commune aux Agences d'urbanisme de Rhône-Alpes.

En outre, des partenariats d'acteurs publics et privés sont créés par le réseau des Agences d'urbanisme de Rhône-Alpes pour répondre à des problématiques particulières. Le réseau se veut force de cohésion et diffuseur de méthodologie auprès des différents partenaires sollicités par les porteurs de politiques territoriales. Il est en mesure d'animer ces différents partenariats thématiques.

Dans cette dynamique, les nouvelles Agences d'urbanisme de Rhône Alpes, en gestation, seront sollicitées dès leur création pour intégrer le réseau.

## **Vers un partenariat renforcé avec la Région Rhône Alpes**

Al' occasion de l'adoption de la présente charte, et dans le contexte du débat parlementaire sur la décentralisation, les Agences d'urbanisme de Rhône Alpes réaffirment leur volonté commune d'établir une relation durable avec les institutions régionales, et tout particulièrement avec la Région Rhône-Alpes, afin de déboucher sur une formalisation dans des conditions à définir.

Les Présidents des Agences d'Urbanisme sont mandatés par leurs conseils d'administration respectifs pour mener à bien au cours du premier semestre 2003 l'ensemble des démarches permettant d'atteindre cet objectif.

François Noël BUFFET

Président Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise

Annie DESCHAMPS

Présidente Agence d'urbanisme de la région grenobloise

Marcel DOUTRE

Président Agence d'urbanisme de la région stéphanoise

Décembre 2002

Annexe N : Document HQE, agence de l'agglomération de Lille : Les principes d'un urbanisme « Haute Qualité Environnementale ». Démarche pour un aménagement durable

**Le cahier des charges HOE**

a) **Objectifs :**

L'établissement du cahier des charges, permet d'identifier en amont du projet d'aménagement, les exigences fonctionnelles et techniques d'un programme ; il doit donc être établi en partenariat avec l'ensemble des acteurs.

b) **Contenu :**

Le maître d'ouvrage doit tout d'abord valider les principes d'aménagement HQE souhaité pour l'aménagement du quartier, puis faire établir par un organisme compétent en matière de qualité environnemental, le cahier des charges performantielles. Ce document va définir pour chacune des cibles, des objectifs qualitatifs et quantitatifs, en s'appuyant sur les obligations réglementaires.

**Les principes de l'aménagement HOE**

La démarche de qualité environnementale a donné lieu à la création d'une nomenclature validée par l'ICEB (Institut des Conseillers en Environnement du Bâtiment), l'ADEM (Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'énergie) et d'autres organismes compétents en terme de HQE. Elle se décline de la façon suivante : 14 cibles réparties en quatre familles : éco-construction ; éco-gestion ; confort et santé.

Cibles	Commentaires
« Choix du site »	En priorité les quartiers en difficultés Mixité Offrant des services
« Relation du quartier avec son environnement »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- prendre en compte les atouts et les inconvénients du périmètre à aménager</li> <li>- l'orientation vis-à-vis du soleil</li> <li>- l'orientation vis-à-vis du vent</li> <li>- les sources de nuisances et de pollutions de la qualité de l'air</li> <li>- l'état du sol et du sous-sol</li> <li>- les richesses faunistique et floristique</li> <li>- le paysage végétal</li> <li>- les risques naturels</li> <li>- la morphologie du site</li> <li>- etc.</li> </ul>
« Choix des procédés et produits de construction »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- adaptabilité et durabilité des bâtiments et des espaces extérieurs</li> <li>- choix des procédés de construction</li> <li>- choix des produits de construction</li> </ul>
« Chantier à faibles nuisances »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- réduire au mieux les impacts négatifs d'un chantier sur son environnement</li> <li>- s'assurer que les processus de chantier soient peu consommateur d'énergie, d'eau</li> <li>- s'intéresser aux produits de chantiers</li> </ul>
« Gestion de l'énergie »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- maîtrise de l'énergie</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- réduction de CO2</li> <li>- s'appuyer sur la réglementation thermique des bâtiments neufs</li> <li>- etc.</li> </ul>
« Gestion de l'eau »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- réseaux d'assainissement</li> <li>- économiser l'eau potable</li> <li>- le traitement des eaux usées</li> <li>- le traitement des «eaux pluviales »</li> <li>- etc.</li> </ul>
« Gestion des déchets »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- trie</li> <li>- minimum de deux poubelles devront être implantées avec un emplacement intérieur dans les habitations, commerces, locaux d'activité</li> <li>- site de stockage accessible par les véhicules</li> <li>- etc.</li> </ul>
« Gestion de l'air »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la qualité de l'air extérieur</li> <li>- la qualité de l'air intérieur</li> <li>- etc.</li> </ul>
« Gestion du bruit »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'acoustique extérieure</li> <li>- l'acoustique intérieure</li> </ul>
« Gestion des espaces végétalisés »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- répondre par leur diversité aux attentes des habitants</li> <li>- favoriser la biodiversité</li> <li>- viser durabilité et légèreté d'entretien</li> <li>- valoriser le cadre bâti</li> <li>- améliorer des ambiances extérieures et intérieures</li> <li>- servir de lien avec les espaces verts du voisinage</li> </ul>
« Déplacements »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rééquilibrage des différents modes de transports</li> <li>- privilégier les modes de déplacement les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie</li> <li>- inciter les habitants à adopter un autre moyen de transport</li> <li>- etc.</li> </ul>
« Entretien et maintenance »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mise en place de procédés techniques, administratifs, managérial de gestion et de maintenance</li> <li>- les produits d'entretien, les matériaux de réparation devront être choisis dans le respect de l'environnement</li> <li>- etc.</li> </ul>
« Confort et santé »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- confort hygro thermique,</li> <li>- confort visuel,</li> <li>- confort olfactif,</li> <li>- condition sanitaire</li> <li>- etc.,</li> </ul>
« Concertation et sensibilisation »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organiser la concertation en amont du projet et durant la phase d'aménagement,</li> <li>- Sensibiliser les habitants.</li> </ul>

Le modèle ici établi porte sur le quartier. Ce type de procédure pourrait être appliqué à l'échelle de la ville, permettant de mettre en place une nouvelle génération d'outils de planification. Ces principes HQE permettent de définir quelques principes d'aménagement de la ville durable, avec l'environnement comme thème majeur.

Prise en compte des cibles HQE (voir annexe pages 98 à 100)

### **Un environnement de qualité**

La Loire est composée de sites naturels de grande valeur, représentant 65% du linéaire des rives, soit 70km constitués essentiellement de zones humides. Les rives de Loire font partie des 87 sites de zones humides d'importance majeure, répertoriés en France par le ministère de l'environnement.

Sur un vaste ensemble estuarien de 21 000 ha, les zones humides, malgré leur régression devant les usages urbains, sont très présentes et les zones naturelles de l'amont sont composées de vastes prairies et d'îles bocagères, formant une grande valeur écologique comme en aval.

### **Des friches industrielles à réhabiliter**

Les mutations économiques et les évolutions technologiques ont causé la disparition d'activités traditionnelles des rives de Loire. Cela a eu pour conséquence d'altérer les paysages offrant une image négative des territoires agricoles, urbains et industriels du fleuve. Les friches industrielles et les sites dégradés ont des caractéristiques communes :

- Des sols pollués nécessitant des traitements lourds,
- Image négative du point de vue économique, urbain, environnemental et culturel,
- Localisation le long du fleuve qui en font les lieux privilégiés de reconquête.

Plusieurs friches ont fait l'objet d'actions d'aménagement dans un but de reconquête de ces sites :

- La manufacture des tabacs,
- Les anciens docks RADAR,
- L'usine LU,
- La BN
- Etc.

### **Des espaces agricoles à sauvegarder**

Il représente un large espace naturel constitué de prairies pour l'élevage bovin dont le devenir est incertain car la majorité est gérée par des agriculteurs de plus de cinquante ans sans successeur connu.

### **La qualité de l'eau : le programme Neptune**

Le programme Neptune définit la politique globale de restauration des cours d'eau de l'agglomération, ainsi que la politique de protection des milieux aquatiques, élaborée dans le cadre du deuxième schéma directeur d'assainissements. L'objectif est de conjuguer les actions intercommunales et les actions communales pour aboutir :

- A l'adaptation du réseau d'assainissement à l'évolution de l'agglomération,

- ❑ A l'amélioration des capacités de traitement des stations d'épuration,
- ❑ A la protection et la restauration des cours d'eau et du milieu aquatique.

La Loire assure 73% de la production d'eau potable de la Loire-Atlantique. L'agglomération est dépendante de cette ressource, la question d'une mobilisation d'une autre ressource est posée en cas de pollution de la Loire.

#### Des paysages variés et unis

Quelques sites peuvent être qualifiés de majeurs, tant par leur impact, leurs qualités potentielles que leurs charges historiques et culturelles. Ils constituent des points d'ancrage de la construction paysagère :

- ❑ Les grands sites naturels de prairies et marais,
- ❑ Les sites de confluence,
- ❑ Les présences fortes de relief,
- ❑ Les façades historiques des villes,
- ❑ Le port,
- ❑ Etc.

#### Une faune et une flore remarquables

Les zones humides des rives de Loire constituent un milieu de vie favorable à de nombreuses espèces animales et végétales. Elles sont répertoriées à l'inventaire des ZNIEFF, des ZICO, des projets de protections sont en cours actuellement en application des directives européennes « oiseaux » et « habitat ».

#### Un fleuve à retrouver

- ❑ Nautisme et plaisance
- ❑ Sports et loisirs
- ❑ Promenades, culturel, patrimoine

#### **. Projet d'agence d'urbanisme de Grenoble**

Ce document, élaboré en 1999, vise à préciser les enjeux, les objectifs et les missions de l'agence d'urbanisme de la région grenobloise. Les principaux enjeux portent sur les documents de cadrage nationaux, loi sur l'aménagement et le développement durable du territoire, loi sur l'intercommunalité, projet de loi d'urbanisme, habitat, déplacement, et sur les documents de cadrages locaux (schéma directeur, projet de ville, etc.).

#### **Les orientations stratégiques de la région urbaine grenobloise**

Les enjeux identifiés pour la région grenobloise, au sein du schéma directeur, alors en cours de révision, sont résumés comme suit,

- ❑ faire émerger un projet économique (économie, université, recherche),

- ❑ mener un réel développement durable à travers la qualité urbaine, les paysages, la gestion des ressources, la gestion des déplacements,
- ❑ garantir la cohésion sociale et territoriale (politique de la ville, transports, etc.)
- ❑ favoriser les outils à bonne échelle pour une meilleure gouvernance des territoires (acteurs, institutions).

### **Objectifs de l'AURG**

Il s'agit d'adapter l'agence aux enjeux territoriaux et institutionnels et à leur évolution,

- ❑ L'intercommunalité,
- ❑ Les enjeux économiques,
- ❑ Les enjeux de développement durable,
- ❑ Les enjeux de cohésion sociale et territoriale.

### **Les enjeux du développement durable :**

Les politiques de déplacement, en les croisant étroitement avec les questions liées à l'organisation des territoires.

L'agence d'urbanisme contribue à l'élaboration de ces politiques au travers du schéma directeur et du PDU.

Les politiques liées à l'environnement : l'agence est présente sur ces politiques, et propose le croisement des deux thématiques de l'environnement et des déplacements, afin de répondre à des besoins clairement identifiés (observatoire environnement, observatoire déplacement).

Les enjeux de cohésion sociale et territoriale : l'agence peut apporter sa contribution sur les thèmes induits par l'élaboration de projets intercommunaux.

L'élaboration du schéma directeur amène à préconiser la mise en place de divers outils de travail comme, une communauté de transport pour débattre, coordonner les réflexions, etc., un outil foncier, un forum économique, une conférence habitat

Annexe P : Charte de l'écologie urbaine du Grand Lyon, 1997 – 2001, (état d'avancement 2000)

N° fiche	Titre de la fiche	Réalisation 2000 par action
<b>TERRITOIRES URBAINS : 63%</b>		
1	Le verdissement des friches industrielles	64%
2	Des clauses environnementales pour les marchés publics	10%
3	Des outils pour une meilleure qualité du paysage urbain	95%
4	La requalification de l'espace public des centres urbains	80%
5	La requalification des entrées de ville	50%
6	Des lignes fortes pour un transport collectif performant et attractif	100%
7	Une charte pour les implantations industrielles	50%
8	Des chartes partenariales	0%
9	Renforcer l'offre des transports en commun et la rendre plus attractive	60%
10	Développer l'usage du vélo dans le Grand Lyon	100%
11	Favoriser la place des cyclistes et des piétons	55%
12	Adopter une Charte des arbres du Grand Lyon	87%
13	Favoriser les plantations d'arbres en milieu urbain	100%
14	Développer l'offre de jardins familiaux	60%
15	Poursuivre les travaux de recherche sur les arbres en milieu urbain	44%
<b>TERRITOIRE PERIURBAINS : 79%</b>		
16	Maîtriser les zones de développement futur	100%
17	Cartographier la trame verte	43%
18	Les « projets-nature » du Grand Lyon	80%
19	Des régies vertes au service du « petit entretien » de la trame verte	100%
20	Développer le V.Vert de la plaine de l'Est	60%
21	Une politique foncière pour la trame verte	100%
22	Pérenniser l'agriculture au moyen du plan d'occupation des sols	100%
23	Une synergie institutionnelle et opérationnelle avec la profession agricole	70%
24	Un partenariat foncier pour l'agriculture	80%
25	L'agriculture au service de la lutte contre les inondations	90%
26	Des sites d'accueil aménagés en périphérie d'espaces naturels	20%
27	Mise à jour de l'inventaire des sites d'intérêt écologique du Grand Lyon	100%
<b>EAU : 73%</b>		
28	Des structures de gestion du milieu naturel	67%
29	Un plan de gestion de la réserve naturelle de Crépieux Charmy	100%
30	La restauration du canal de Miribel	100%
31	La mise à jour du Plan Bleu	100%
32	Assurer la protection des champs captant	40%
33	Améliorer la sécurité de l'alimentation en eau potable	87%
34	La recherche d'une troisième ressource	60%
35	Mieux gérer les rejets par temps de pluie	100%
36	Des émissaires pour limiter les inondations	55%
37	Poursuivre la collecte des eaux usées	15%
38	Un réseau de collecte avec des abonnés identifiés	100%

39	Augmenter le rendement des stations d'épuration	30%
40	Une meilleure prise en compte de l'assainissement en parcelle privative	90%
DECHET : 51%		
41	Augmenter le parc de la déchetteries	13%
42	Des collectes mensuelles pour les déchets ménagers spéciaux	80%
43	Favoriser des pôles d'apport volontaire pour les petites entreprises	20%
44	L'extension de la collecte sélective	67%
45	Favoriser le recyclage dans le Grand Lyon	92%
46	Augmenter nos capacités de valorisation par l'usine d'incinération Nord	33%
47	La résorption des dépôts sauvages	20%
48	Valoriser les déchets des services communautaires	95%
49	Garantir une capacité suffisante d'enfouissement	40%
AIR : 76%		
50	L'évolution du réseau de capteurs de la qualité de l'air	100%
51	La prévision de la pollution atmosphérique	90%
52	Modéliser les rejets des cheminées d'aération du tunnel de la Croix-Rousse	100%
53	Optimiser les émissions atmosphériques des usines d'incinération	80%
54	Réduire les émissions atmosphériques des industriels	40%
55	Suivre l'effet du plan de déplacements urbains sur la qualité de l'air	100%
56	Des transports en commun plus « propres »	62%
57	Une flotte captive propre et contrôlée	49%
58	Une approche épidémiologique santé environnement	70%
59	Lutter contre les allergies : comptage de pollens	65%
BRUIT : 90%		
60	ACOUCITE : une association pour une meilleure connaissance du bruit	100%
61	Le classement des voies de l'agglomération	100%
62	L'extension des chaussées « peu bruyantes »	50%
63	Le traitement a posteriori des « points noirs »	100%
64	Le développement des zones à « trafic modéré »	100%
65	Des transports en commun moins bruyants	80%
66	L'impact du plan de déplacements urbains sur l'évolution du bruit	100%
67	Une charte avec la SNCF pour la réduction du bruit ferroviaire	100%
68	L'extension de l'opération « chantiers propres »	80%
ENERGIE : 61%		
69	Développer les énergies alternatives	40%
70	Optimisation énergétique sur les bâtiments communautaires	67%
71	Une charte avec Gaz de France pour une utilisation rationnelle de l'énergie	0%
72	Etudier l'amélioration du rendement énergétique de l'usine d'incinération Sud	60%
73	Valoriser le biogaz du centre d'enfouissement technique de Rillieux	100%
74	Le bilan énergétique d'agglomération	100%
RISQUES : 81%		
75	Améliorer les connaissances en matière de risques	55%
76	Une cartographie fine des ruisseaux	100%
77	La révision des cartes des risques géologiques	100%
78	Une approche nouvelle des risques dans la révision du POS	100%
79	La surveillance des balmes	90%

80	Un outil de gestion : la commission géotechnique	80%
81	Conduire une politique foncière des zones inondables	100%
82	Contribuer aux travaux du SPIRAL	80%
83	Le transports des matières dangereuses dans les tunnels : une nouvelle approche	0%
84	Un schéma de desserte interne de l'agglomération	100%
<b>OBSERVATOIRE : 74%</b>		
85	L'évaluation de l'état de l'environnement	57%
86	L'analyse des impacts sur l'environnement	70%
87	L'analyse de la perception de l'environnement	50%
88	Un tableau de bord sur le degré de réalisation des plans d'actions	80%
89	Une démarche européenne pour l'évaluation environnementale	100%
<b>INFORMATION : 76%</b>		
90	Des outils d'information périodiques	44%
91	Un observatoire de l'environnement sur intranet	100%
92	Adopter les principes du développement durable	100%
93	Des impacts pédagogiques sur les « gestes propres »	50%
94	Des actions pédagogiques et de conseil sur les énergies renouvelables	100%
95	Des actions pédagogiques sur les risques	80%
96	Des actions pédagogiques sur les arbres urbains	80%
97	Des actions pédagogiques sur les sites « Grand Lyon Nature »	80%
98	Le Grand Moulin de l'Yzeron, centre d'initiation à l'environnement	55%
99	Développer le rôle de le Maison Rhodanienne de l'Environnement	80%
100	Mettre en place une ferme pédagogique	20%
101	Une commission consultative des usagers dans le domaine des déchets	100%
102	Confirmer le pôle de compétences dans le domaine de l'eau	87%
103	Accroître la formation et l'information sur la gestion de l'eau	93%
<b>REALISATION GLOBALE en 2000</b>		<b>72%</b>

## Annexe Q : Recueil de données PIDUD

Lors du recueil des informations, le partie fut de retenir des données qualitatives et quantitatives.

Pour les données qualitatives trois lettres furent retenues : le « A » lorsque le document prend en considération l'indicateur, le « B » si l'indicateur est mentionné, et le « C » quand cette information n'est absolument pas prise en compte.

### **Nord Est :**

- Chanceaux sur Choisille
- Monnaie
- Parçay-Meslay
- Notre Dame d'Oé



Caractéristiques de la commune :

**Nom :** **Chanceaux sur Choisille**

**Superficie :** 18.47 km<sup>2</sup>

**Densité de la population :** 153 habitants/km<sup>2</sup>

**Nombre d'habitants :** 2 822 hab

**Taux de chômage :** 8.1%

**Revenu moyen par ménage :** 25 967€/an

Type de documents :

<b>PDU</b>	
<b>PLU</b>	
<b>PADD</b>	
<b>POS</b>	9 octobre 1996
<b>Autre document</b>	

Volets	Enjeux	Thèmes	Indicateurs	Valeurs
Economie	Développement de la diversité des activités	Activités	- ZA	
			- ZI	308 industriels essentiellement dans l'agroalimentaire
			- ZAC	
			- AOC	
			- Zone agricole	1 432 ha 29 exploitants
			- Usage des sols	Céréaliculture Bovins/ovins
		Tourisme	- Zone de loisir	
			- PSMV	A
			- <u>Structures d'accueil</u> : • Gîte • hôtel • restaurant	
			- Liste des monuments classés ou inscrit - bâtiments et éléments du patrimoine non protégé	Eglise  6
			- Voies réservées : • transport collectif • 2 roues • Piétons	A
		Transport	- PDU	
			- Maillage de la voirie	A
			- Interconnexion	
Social	Intégration urbaine de la population	Mixité urbaine	- Type de quartier : • pavillonnaire / résidentiel • social (HLM) • résidentiel/	A A A

			social	périurbain
		Sociabilité	- Présence de commerces	152
			- Equipement culturel (MJC)	1 complexe culturel et un complexe sportif
			- Développement espace vert	
			- Etablissement scolaire	1 école maternelle 1 école primaire
		Santé publique	- Pharmacie	1
			- Cabinet médical	1 médecin 1 kiné 1 orthophoniste 1 pédicure 1 infirmière 1 puéricultrice
			- Accueil personne en difficulté (maison de retraite)	
Environnement	Gestion des ressources et des déchets	Maîtrise de la consommation de l'espace	- Réhabilitation	A
			- Densification	A
			- Réserves foncières	
			- Protection des espaces naturels	1 ZNIEFF 1 espace boisé classé de 228 ha
		Eco efficacité	- Périmètre de captage	A
			- Tri sélectif	A
			- Capacité station d'épuration	
		Gestion des risques	- PPR	
Démocratie participative	Gouvernance	Cohérence politique	- Concertation	
			- Structure intercommunale	A
		Participation du publique	- Développement du tissu associatif	A

Caractéristiques de la commune :

**Nom :** **Monnaie**  
**Superficie :** 39.42 km<sup>2</sup>  
**Densité de la population :** 84 hab/km<sup>2</sup>  
**Nombre d'habitants :** 3.305 habitants  
**Taux de chômage :** 9.1%  
  
**Revenu moyen par ménage :** 22.410€/an

Type de documents :

<b>PDU</b>	
<b>PLU</b>	
<b>PADD</b>	
<b>POS</b>	25/04/1996
<b>Autre document</b>	

Volets	Enjeux	Thèmes	Indicateurs	Valeurs
Economie	Développement de la diversité des activités	Activités	- ZA	A
			- ZI	
			- ZAC	
			- AOC	
			- Zone agricole	2.575 ha SAU 52 exploitants en 1989
			- Usage des sols	Céréalière / vigne
		Tourisme	- Zone de loisir	3.440m <sup>2</sup> de réserve foncière
			- PSMV	
			- <u>Structures d'accueil</u> : • Gîte • hôtel • restaurant	A A
			- Liste des monuments classés ou inscrit	A
			Transport	- Voies réservées : • transport collectif • 2 roues • Piétons • Gare
		- PDU		
		- Maillage de la voirie		A
		- Interconnexion		
Social	Intégration urbaine de la population	Mixité urbaine	- Type de quartier : • pavillonnaire / résidentiel • social (HLM)	A A

			• résidentiel/ social	A
		Sociabilité	- Présence de commerces	122 Entreprises
			- Equipement culturel (MJC) - Sportif	3 2
			- Développement espace vert	A
			- Etablissement scolaire	1 école maternelle 1 école primaire
		Santé publique	- Pharmacie	A
			- Cabinet médical	A
			- Accueil personne en difficulté (maison de retraite)	
Environnement	Gestion des ressources et des déchets	Maîtrise de la consommation de l'espace	- Réhabilitation	
			- Densification	
			- Réserves foncières	
			- Protection des espaces naturels	2 ZNIEFF
		Eco efficacité	- Périmètre de captage	A
			- Tri sélectif	A
			- Capacité station d'épuration	
Gestion des risques	- PPR			
	Cohérence politique	- Concertation		
		Structure intercommunale	A	
Participation du public	Développement du tissu associatif	A		
	Démocratie participative	Gouvernance		

Caractéristiques de la commune :

**Nom :** **Parçay Meslay**

**Superficie :** 14.07km<sup>2</sup>

**Densité de la population :** 156 hab/km<sup>2</sup>

**Nombre d'habitants :** 2.195 habitants

**Taux de chômage :** 8.9%

**Revenu moyen par ménage :** 23.492 €/an

Type de documents :

<b>PDU</b>	
<b>PLU</b>	
<b>PADD</b>	
<b>POS</b>	07/03/2001
<b>Autre document</b>	

Volets	Enjeux	Thèmes	Indicateurs	Valeurs
Economie	Développement de la diversité des activités	Activités	- ZA	2 Environ 106 entreprises
			- ZI	
			- ZAC	55ha
			- AOC	Touraine vouvray
			- Zone agricole protégée	851 ha 16 exploitants
			- Usage des sols	Céréaliers Vignes
		Tourisme	- Zone de loisir	
			- PSMV	
			- <u>Structures d'accueil</u> : • Gîte • hôtel • restaurant	plusieurs
			- Liste des monuments classés ou inscrit	3
			- Patrimoine intéressant	4
		Transport	- Voies réservées : • transport collectif • 2 roues • Piétons	A
			- PDU	C
			- Maillage de la voirie	A
			- Interconnexion	A
		Social	Intégration urbaine de la population	Mixité urbaine



			social	
		Sociabilité	- Présence de commerces	23
			- Equipement culturel (MJC)	A
			- Développement espace vert	
			- Etablissement scolaire	1 école maternelle 1 école primaire
		Santé publique	- Pharmacie	A
			- Cabinet médical	1
			- Accueil personne en difficulté (maison de retraite)	A
Environnement	Gestion des ressources et des déchets	Maîtrise de la consommation de l'espace	- Réhabilitation	A
			- Densification	A
			- Réserves foncières	A
			- Protection des espaces naturels	A
		Eco efficacité	- Périmètre de captage	C
			- Tri sélectif	A
			- Capacité station d'épuration	A
				Gestion des risques
Démocratie participative	Gouvernance	Cohérence politique	- Concertation	
			- Structure intercommunale	A
		Participation du public	- Développement du tissu associatif	

Caractéristiques de la commune :

**Nom :** **Notre Dame d'Oé**

**Superficie :** 7.73km<sup>2</sup>

**Densité de la population :** 431 hab/km<sup>2</sup>

**Nombre d'habitants :** 3.300 habitants

**Taux de chômage :** 8.1%

**Revenu moyen par ménage :** 26.630 €/an

Type de documents :

<b>PDU</b>	25 juillet 2005
<b>PLU</b>	25 juillet 2005
<b>PADD</b>	25 juillet 2005
<b>POS</b>	
<b>Autre document</b>	

Volets	Enjeux	Thèmes	Indicateurs	Valeurs
Economie	Développement de la diversité des activités	Activités	- ZA	4 Environ 62 entreprises
			- ZI	
			- ZAC	
			- AOC	
			- Zone agricole protégée	En 1979 26 exploitants En 2000 7 exploitants
			- Usage des sols	Céréalières laitiers
		Tourisme	- Zone de loisir	A
			- PSMV	
			- <u>Structures d'accueil</u> : • Gîte • hôtel • restaurant	2
			- Liste des monuments classés	1
			- Bâtiment remarquable	5
		Transport	- Voies réservées : • transport collectif • 2 roues • Piétons	A A A
			- PDU	A
			- Maillage de la voirie	A
- Interconnexion	A			
Social	Intégration urbaine de la population	Mixité urbaine	- Type de quartier : • pavillonnaire / résidentiel • social (HLM) • résidentiel/	A A A

			social • Mixité	A		
		Sociabilité	- Présence de commerces	A		
			- Equipement culturel et sportif	A		
			- Développement espace vert	A		
			- Etablissement scolaire	1 école maternelle 1 école primaire		
		Santé publique	- Pharmacie - Cabinet médical	12		
			- Accueil personne en difficulté (maison de retraite)			
Environnement	Gestion des ressources et des déchets	Maîtrise de la consommation de l'espace	- Réhabilitation	A		
			- Densification	A		
			- Réserves foncières	A (plus de réserve foncière volonté de limiter l'urb)		
			- Protection des espaces naturels	A		
		Eco efficacité	- Périmètre de captage	A		
			- Tri sélectif	A		
			- Capacité station d'épuration	A		
		Gestion des risques	- PPR	A		
		Démocratie participative	Gouvernance	Cohérence politique	- Concertation	A
					- Structure intercommunale	A
Participation du public	- Développement du tissu associatif					

**Sud Ouest :**

- Savonnière
- Ballan Miré

Caractéristiques de la commune :

**Nom :** Savonnière

**Superficie :** 16.46 km<sup>2</sup>

**Densité de la population :** 155 hab/km<sup>2</sup>

**Nombre d'habitants :** 2.558 habitants

**Taux de chômage :** 8.9%

**Revenu moyen par ménage :** 26.680 €/an

Type de documents :

<b>PDU</b>	
<b>PLU</b>	
<b>PADD</b>	
<b>POS</b>	29-06-2006
<b>Autre document</b>	

Volets	Enjeux	Thèmes	Indicateurs	Valeurs
Economie	Développement de la diversité des activités	Activités	- ZA	A
			- ZI	
			- ZAC	
			- AOC	
			- Zone agricole	954 ha 19 exploitants contre 79 en 1970
			- Usage des sols	
		Tourisme	- Zone de loisir	
			- PSMV	
			- <u>Structures d'accueil</u> : • Gîte • hôtel • restaurant	Nombreux 2 hôtels restaurant
			- monuments classés	1
			- monuments inscrits	3
		Transport	- sites archéologiques	6
			- patrimoine naturel intéressant	12
			- patrimoine bâti intéressant	12
- Voies réservées : • transport collectif • 2 roues • Piétons • Gare	A    A			
- PDU				
- Maillage de la voirie				
- Interconnexion	A			
Social	Intégration urbaine de la population	Mixité urbaine	- Type de quartier : • pavillonnaire / résidentiel • social (HLM)	A  B

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• résidentiel/ social</li> <li>• périurbain</li> </ul>	
		Sociabilité	- Présence de commerces	14
			- Equipement culturel (MJC)	A
			- Développement espace vert	A
			- Etablissement scolaire	1 école maternelle 1 école primaire
		Santé publique	- Pharmacie	1
			- Cabinet médical	2 médecins 1 kiné 1 infirmière 1 dentiste
			- Accueil personne en difficulté (maison de retraite)	
Environnement	Gestion des ressources et des déchets	Maîtrise de la consommation de l'espace	- Réhabilitation	A
			- Densification	A
			- Réserves foncières	
			- Protection des espaces naturels	A
		Eco efficacité	- Périmètre de captage	
			- Tri sélectif	
			- Capacité station d'épuration	
		Gestion des risques	- PPR	A
Démocratie participative	Gouvernance	Cohérence politique	- Concertation	
			- Structure intercommunale	A
		Participation du public	Développement du tissu associatif	30 sportif et culturel



Caractéristiques de la commune :

**Nom :** Ballan Miré

**Superficie :** 26.16 km<sup>2</sup>

**Densité de la population :** 270 hab/km<sup>2</sup>

**Nombre d'habitants :** 7.054 habitants

**Taux de chômage :** 8.5%

**Revenu moyen par ménage :** 26.430 €/an

Type de documents :

<b>PDU</b>	
<b>PLU</b>	
<b>PADD</b>	
<b>POS</b>	13-12-1996
<b>Autre document</b>	

Volets	Enjeux	Thèmes	Indicateurs	Valeurs		
Economie	Développement de la diversité des activités	Activités	- ZA	19 entreprises		
			- ZI			
			- ZAC	33 ha		
			- AOC	A		
			- Zone agricole	5ha 815 ha zone NC disparition de la viticulture		
			- Usage des sols	Régression élevage 23 exploitants agricoles		
		Tourisme	- Zone de loisir			
			- PSMV			
			- <u>Structures d'accueil</u> : • Gîte • hôtel • restaurant	municipal		
			- monuments inscrits - Eléments bâtis remarquable - Petit patrimoine intéressant	2 17 7		
			Transport	- Voies réservées : • transport collectif • 2 roues • Piétons	A A	
		- PDU				
		- Maillage de la voirie		A		
		- Interconnexion		A		
		Social	Intégration urbaine de la	Mixité urbaine	- Type de quartier : • pavillonnaire	A

	population		<ul style="list-style-type: none"> <li>/ résidentiel</li> <li>• social (HLM)</li> <li>• résidentiel/ social</li> <li>• Périurbain</li> </ul>	A	
		Sociabilité	- Présence de commerces	16	
			- Equipement culturel	4	
			- Equipement sportif	6	
			-Développement espace vert		
		Santé publique	- Etablissement scolaire	1 collège 2 écoles primaires 1 école maternelle	
			- Pharmacie		
			- Cabinet médical		
				- Accueil personne en difficulté (maison de retraite)	1 Institut d'éducation motrice 2 maisons de retraite 1 clinique 1 maison de repos 1 centre d'enfant
		Environnement	Gestion des ressources et des déchets	Maîtrise de la consommation de l'espace	- Réhabilitation
- Densification	A				
- Réserves foncières	A				
- Protection des espaces naturels	A				
Eco efficacité	- Périmètre de captage				
	- Tri sélectif				
	- Capacité station d'épuration				
Gestion des risques	- PPR			A	
Démocratie participative	Gouvernance	Cohérence politique	- Concertation		
			Structure intercommunale	A	
		Participation du publique	Développement du tissu associatif		

### **Corridor Fluvial :**

- La Riche
- Fondettes
- Saint Genouph
- La Ville aux Dames
- Vernou sur Brenne
- Vouvray
- Saint Etienne de Chigny
- Luynes
- Montlouis sur Loire

Caractéristiques de la commune :

<b><u>Nom :</u></b>	<b><u>La Riche</u></b>
<b><u>Superficie :</u></b>	8.17 km <sup>2</sup>
<b><u>Densité de la population :</u></b>	1.053 hab/km <sup>2</sup>
<b><u>Nombre d'habitants :</u></b>	8.599 habitants
<b><u>Taux de chômage :</u></b>	15.9%
<b><u>Revenu moyen par ménage :</u></b>	16.120 €/an

Type de documents :

<b>PDU</b>	
<b>PLU</b>	POS valant PLU modif n°1 mai 2004
<b>PADD</b>	
<b>POS</b>	19-12-2000
<b>Autre document</b>	

Volets	Enjeux	Thèmes	Indicateurs	Valeurs
Economie	Développement de la diversité des activités	Activités	- ZA	1
			- ZI	1
			- ZAC	50.37 ha (2 ZAC)
			- AOC	
			- Zone agricole	
			- Usage des sols	Maraîchers horticoles
		Tourisme	- Zone de loisir	
			- PSMV	
			- <u>Structures d'accueil</u> : • Gîte • hôtel • restaurant	
			- Patrimoine bâti remarquable	4
			Transport	- Voies réservées : • transport collectif • 2 roues • Piétons
		- PDU		
		- Maillage de la voirie		A
		- Interconnexion		A
Social	Intégration urbaine de la population	Mixité urbaine	- Type de quartier : • pavillonnaire / résidentiel	A
			• social (HLM)	A
			• résidentiel/ social • Périurbain	A
		Sociabilité	- Présence de commerces	A
	- Equipement culturel	7 3		

			- Equipement sportif	
			- Développement espace vert	
			- Etablissement scolaire	2 écoles maternelles 2 écoles primaires
		Santé publique	- Pharmacie	
			- Cabinet médical	
			- Accueil personne en difficulté (maison de retraite)	2 maisons de retraite
Environnement	Gestion des ressources et des déchets	Maîtrise de la consommation de l'espace	- Réhabilitation	A
			- Densification	A
			- Réserves foncières	
			- Protection des espaces naturels	A
		Eco efficacité	- Périmètre de captage	
			- Tri sélectif	A
			- Capacité station d'épuration	
Gestion des risques	- PPR	A		
Démocratie participative	Gouvernance	Cohérence politique	- Concertation	
			- Structure intercommunale	A
		Participation du publique	- Développement du tissu associatif	

Caractéristiques de la commune :

<b><u>Nom :</u></b>	<b><u>Fondettes</u></b>
<b><u>Superficie :</u></b>	31.83 km <sup>2</sup>
<b><u>Densité de la population :</u></b>	280 hab/km <sup>2</sup>
<b><u>Nombre d'habitants :</u></b>	8.918 habitants
<b><u>Taux de chômage :</u></b>	7.2%
<b><u>Revenu moyen par ménage :</u></b>	30.888 €/an

Type de documents :

<b>PDU</b>	
<b>PLU</b>	
<b>PADD</b>	
<b>POS</b>	Révisé le 17-12-1999, n°3
<b>Autre document</b>	



Volets	Enjeux	Thèmes	Indicateurs	Valeurs
Economie	Développement de la diversité des activités	Activités	- ZA	A
			- ZI	
			- ZAC	
			- AOC	A
			- Zone agricole	1.274 ha 33 exploitations
			- Usage des sols	Céréales oléagineux
		Tourisme	- Zone de loisir	
			- PSMV	
			- <u>Structures d'accueil</u> : • Gîte • hôtel • restaurant	
			- Liste des monuments classés ou inscrit	
		Transport	- Voies réservées : • transport collectif • 2 roues • Piétons	
			- PDU	
			- Maillage de la voirie	
			- Interconnexion	
Social	Intégration urbaine de la population	Mixité urbaine	- Type de quartier : • pavillonnaire / résidentiel	A
			• social (HLM) • résidentiel/ social	A
		Sociabilité	- Présence de	A

			commerces	
			- Equipement culturel et sportif	Environ 5
			- Développement espace vert	
			- Etablissement scolaire	4 écoles maternelles 4 écoles primaires 1 collège 1 lycée agricole
		Santé publique	- Pharmacie	3
			- Cabinet médical	10 médecins 3 dentistes 5 kiné 4 pédiatres 1 laboratoire médical
			- Accueil personne en difficulté (maison de retraite)	
Environnement	Gestion des ressources et des déchets	Maîtrise de la consommation de l'espace	- Réhabilitation	A
			- Densification	A
			- Réserves foncières	
			- Protection des espaces naturels	330 ha espace boisés classés
		Eco efficacité	- Périmètre de captage	A
			- Tri sélectif	A
			- Capacité station d'épuration	
		Gestion des risques	- PPR	A
Démocratie participative	Gouvernance	Cohérence politique	- Concertation	
			- Structure intercommunale	A
		Participation du publique	- Développement du tissu associatif	

Caractéristiques de la commune :

**Nom :** **Saint Genouph**

**Superficie :** 4.74 km<sup>2</sup>

**Densité de la population :** 198 hab/km<sup>2</sup>

**Nombre d'habitants :** 940 habitants

**Taux de chômage :** 7.5%

**Revenu moyen par ménage :** 20.946 €/an

Type de documents :

<b>PDU</b>	
<b>PLU</b>	
<b>PADD</b>	
<b>POS</b>	14-03-2002
<b>Autre document</b>	

Volets	Enjeux	Thèmes	Indicateurs	Valeurs		
Economie	Développement de la diversité des activités	Activités	- ZA	A		
			- ZI			
			- ZAC			
			- AOC	A		
			- Zone agricole protégée	172 ha 20 exploitations		
			- Usage des sols	Céréales maraîchage		
		Tourisme	- Zone de loisir			
			- PSMV			
			- <u>Structures d'accueil</u> : • Gîte • hôtel • restaurant			
			- Patrimoine d'intérêt local-	Environ 8		
		Transport	- Voies réservées : • transport collectif • 2 roues • Piétons • Gare	A A		
			- PDU			
			- Maillage de la voirie			
			- Interconnexion			
		Social	Intégration urbaine de la population	Mixité urbaine	- Type de quartier : • pavillonnaire / résidentiel • social (HLM) • résidentiel/ social	A A
					Sociabilité	- Présence de

			commerces			
			- Equipement culturel et sportif	Environ 4		
			- Développement espace vert			
			- Etablissement scolaire	1 école maternelle 1 école primaire		
		Santé publique	- Pharmacie			
			- Cabinet médical			
			- Accueil personne en difficulté (maison de retraite)			
Environnement	Gestion des ressources et des déchets	Maîtrise de la consommation de l'espace	- Réhabilitation			
			- Densification			
			- Réserves foncières			
			- Protection des espaces naturels	ZNIEFF		
		Eco efficacité	- Périmètre de captage			
			- Tri sélectif			
			- Capacité station d'épuration			
		Gestion des risques	- PPR	A		
		Démocratie participative	Gouvernance	Cohérence politique	- Concertation	
					- Structure intercommunale	
Participation du publique	- Développement du tissu associatif			A		

Caractéristiques de la commune :

**Nom :** **La Ville aux Dames**

**Superficie :** 8 km<sup>2</sup>

**Densité de la population :** 580 hab/km<sup>2</sup>

**Nombre d'habitants :** 4.643 habitants

**Taux de chômage :** 8.8%

**Revenu moyen par ménage :** 21.895 €/an

Type de documents :

<b>PDU</b>	
<b>PLU</b>	
<b>PADD</b>	
<b>POS</b>	18-12-2000 En révision
<b>Autre document</b>	

Volets	Enjeux	Thèmes	Indicateurs	Valeurs
Economie	Développement de la diversité des activités	Activités	- ZA	A
			- ZI	
			- ZAC	3 ZAC 30 ha
			- AOC	
			- Zone agricole protégée	A
			- Usage des sols	
		Tourisme	- Zone de loisir	
			- PSMV	
			- <u>Structures d'accueil</u> : • Gîte • hôtel • restaurant	
			- Liste des monuments classés ou inscrit	
		Transport	- Voies réservées : • transport collectif • 2 roues • Piétons Maîtrise des déplacements	A
			- PDU	
			- Maillage de la voirie	A
			- Interconnexion	
Social	Intégration urbaine de la population	Mixité urbaine	- Type de quartier : • pavillonnaire / résidentiel • social (HLM) • résidentiel/	A

			social	
		Sociabilité	- Présence de commerces	
			- Equipement culturel (MJC)	
			- Développement espace vert	A
			- Etablissement scolaire	A
		Santé publique	- Pharmacie	C
			- Cabinet médical	C
			- Accueil personne en difficulté (maison de retraite)	C
Environnement	Gestion des ressources et des déchets	Maîtrise de la consommation de l'espace	- Réhabilitation	
			- Densification	
			- Réserves foncières	A
			- Protection des espaces naturels	
		Eco efficacité	- Périmètre de captage	
			- Tri sélectif	A
			- Capacité station d'épuration	B
		Gestion des risques	- PPR	A
Démocratie participative	Gouvernance	Cohérence politique	- Concertation	A
			- Structure intercommunale	A
		Participation du publique	- Développement du tissu associatif	



Caractéristiques de la commune :

<b><u>Nom :</u></b>	<b><u>Vernou sur Brenne</u></b>
<b><u>Superficie :</u></b>	25.91 km <sup>2</sup>
<b><u>Densité de la population :</u></b>	95 hab/km <sup>2</sup>
<b><u>Nombre d'habitants :</u></b>	2.451 habitants
<b><u>Taux de chômage :</u></b>	8.5%
<b><u>Revenu moyen par ménage :</u></b>	22.469 €/an

Type de documents :

<b>PDU</b>	
<b>PLU</b>	
<b>PADD</b>	
<b>POS</b>	06-02-2001
<b>Autre document</b>	

Volets	Enjeux	Thèmes	Indicateurs	Valeurs
Economie	Développement de la diversité des activités	Activités	- ZA	
			- ZI	
			- ZAC	7 ha
			- AOC	524 ha
			- Zone agricole	2.400ha 80 exploitants
			- Usage des sols	
		Tourisme	- Zone de loisir	
			- PSMV	
			- <u>Structures d'accueil</u> : • Gîte • hôtel • restaurant	
			- monuments classés	2
			- monuments inscrit	4
		Transport	- Voies réservées : • transport collectif • 2 roues • Piétons	A
			- PDU	
			- Maillage de la voirie	
			- Interconnexion	
		Social	Intégration urbaine de la population	Mixité urbaine
• social (HLM) • résidentiel/ social	A			
Sociabilité	- Présence de commerces			6
	- Equipement culturel	3		

			- Equipement sportif	4		
			- Développement espace vert			
			- Etablissement scolaire	1 école primaire 1 école maternelle		
		Santé publique	- Pharmacie	1		
			- Cabinet médical	2		
			- Accueil personne en difficulté (maison de retraite)	1		
Environnement	Gestion des ressources et des déchets	Maîtrise de la consommation de l'espace	- Réhabilitation	A		
			- Densification	A		
			- Réserves foncières	A		
			- Protection des espaces naturels	A		
		Eco efficacité	- Périmètre de captage	A		
			- Tri sélectif	A		
			- Capacité station d'épuration	A		
		Gestion des risques	- PPR	A		
		Démocratie participative	Gouvernance	Cohérence politique	- Concertation	
					- Structure intercommunale	A
Participation du publique	- Développement du tissu associatif			A		

Caractéristiques de la commune :

<b><u>Nom :</u></b>	<b><u>Vouvray</u></b>
<b><u>Superficie :</u></b>	22.92 km <sup>2</sup>
<b><u>Densité de la population :</u></b>	133 hab/km <sup>2</sup>
<b><u>Nombre d'habitants :</u></b>	3.048 habitants
<b><u>Taux de chômage :</u></b>	9.2%
<b><u>Revenu moyen par ménage :</u></b>	27.751 €/an

Type de documents :

<b>PDU</b>	Enquête publique 25 juillet 2005
<b>PLU</b>	Enquête publique 25 juillet 2005
<b>PADD</b>	Enquête publique 25 juillet 2005
<b>POS</b>	
<b>Autre document</b>	

Volets	Enjeux	Thèmes	Indicateurs	Valeurs		
Economie	Développement de la diversité des activités	Activités	- ZA	15 ha		
			- ZI			
			- ZAC			
			- AOC	742 ha		
			- Zone agricole	1.560 ha 72 exploitations		
			- Usage des sols	Agriculture Vigne		
		Tourisme	- Zone de loisir			
			- PSMV			
			- <u>Structures d'accueil</u> : • Gîte • hôtel • restaurant	Nombreux 1 4		
			- Patrimoine de qualité	14		
		Transport	- Voies réservées : • transport collectif • 2 roues • Piétons	A A		
			- PDU	A		
			- Maillage de la voirie	A		
			- Interconnexion	A		
		Social	Intégration urbaine de la population	Mixité urbaine	- Type de quartier : • pavillonnaire / résidentiel • social (HLM) • résidentiel/ social	A A A
					Sociabilité	- Présence de

			commerces	
			- Equipement culturel - Equipement sportif	4 6
			- Développement espace vert	
			- Etablissement scolaire	1 école maternelle 1 école primaire Un collège
		Santé publique	- Pharmacie	1
			- Cabinet médical	2
			- Accueil personne en difficulté (maison de retraite)	
Environnement	Gestion des ressources et des déchets	Maîtrise de la consommation de l'espace	- Réhabilitation	A
			- Densification	
			- Réserves foncières	A
			- Protection des espaces naturels	5 ZNIEFF NATURA 2000
		Eco efficacité	- Périmètre de captage	A
			- Tri sélectif	A
			- Capacité station d'épuration	A
		Gestion des risques	- PPR	A
		Démocratie participative	Gouvernance	Cohérence politique
- Structure intercommunale	A			
Participation du publique	- Développement du tissu associatif			A

Caractéristiques de la commune :

**Nom :** **Saint Etienne de Chigny**

**Superficie :** 21.11 km<sup>2</sup>

**Densité de la population :** 63 hab/km<sup>2</sup>

**Nombre d'habitants :** 1.323 habitants

**Taux de chômage :** 10.9%

**Revenu moyen par ménage :** 22.494 €/an

Type de documents :

<b>PDU</b>	19-05-2005
<b>PLU</b>	19-05-2005
<b>PADD</b>	19-05-2005
<b>POS</b>	
<b>Autre document</b>	

Volets	Enjeux	Thèmes	Indicateurs	Valeurs		
Economie	Développement de la diversité des activités	Activités	- ZA			
			- ZI			
			- ZAC			
			- AOC			
			- Zone agricole	172 ha 4 exploitations		
			- Usage des sols	NC bovins		
		Tourisme	- Zone de loisir			
			- PSMV			
			- <u>Structures d'accueil</u> : • Gîte • Hôtel/ restaurant	1		
			- monuments classés	2		
		Transport	- Voies réservées : • transport collectif • 2 roues • Piétons	A A A		
			- PDU	A		
			- Maillage de la voirie	A		
			- Interconnexion	A		
		Social	Intégration urbaine de la population	Mixité urbaine	- Type de quartier : • pavillonnaire / résidentiel	A
					• social (HLM)	A
• résidentiel/ social	A					
		• Mixité	A			
		Sociabilité	- Présence de commerces	A		



			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipement culturel</li> <li>- Equipement sportif</li> </ul>	A A		
			- Développement espace vert			
			- Etablissement scolaire	1 école maternelle		
		Santé publique	- Pharmacie			
			- Cabinet médical			
			- Accueil personne en difficulté (maison de retraite)			
Environnement	Gestion des ressources et des déchets	Maîtrise de la consommation de l'espace	- Réhabilitation			
			- Densification			
			- Réserves foncières			
			- Protection des espaces naturels			
		Eco efficacité	- Périmètre de captage			
			- Tri sélectif			
			- Capacité station d'épuration			
		Gestion des risques	- PPR	A		
		Démocratie participative	Gouvernance	Cohérence politique	- Concertation	
					- Structure intercommunale	
Participation du publique	- Développement du tissu associatif					

Caractéristiques de la commune :

<b><u>Nom :</u></b>	<b><u>Luynes</u></b>
<b><u>Superficie :</u></b>	34.01 km <sup>2</sup>
<b><u>Densité de la population :</u></b>	132 hab/km <sup>2</sup>
<b><u>Nombre d'habitants :</u></b>	4.502 habitants
<b><u>Taux de chômage :</u></b>	10.2%
<b><u>Revenu moyen par ménage :</u></b>	25.542 €/an

Type de documents :

<b>PDU</b>	
<b>PLU</b>	10-05-2004
<b>PADD</b>	10-05-2004
<b>POS</b>	
<b>Autre document</b>	

Volets	Enjeux	Thèmes	Indicateurs	Valeurs		
Economie	Développement de la diversité des activités	Activités	- ZA	5.20 ha		
			- ZI	2 : 32 ha 6ha		
			- ZAC			
			- AOC			
			- Zone agricole	1.549 ha 32 exploitations		
			- Usage des sols	Céréales Volailles brebis		
		Tourisme	- Zone de loisir			
			- PSMV			
			- <u>Structures d'accueil</u> : • Gîte • hôtel • restaurant	2 1 4		
			- monuments classés - monuments inscrit	3 4		
		Transport	- Voies réservées : • transport collectif • 2 roues • Piétons	A A A		
			- PDU - PLH	A A		
			- Maillage de la voirie	A		
			- Interconnexion	A		
		Social	Intégration urbaine de la population	Mixité urbaine	- Type de quartier : • pavillonnaire / résidentiel • social (HLM) • résidentiel/ social	A A
					Sociabilité	- Présence de

			commerces			
			- Equipement culturel et sportif	14 ha		
			- Développement espace vert			
			- Etablissement scolaire	2 écoles maternelles 2 écoles primaires 1 collège		
		Santé publique	- Pharmacie	1		
			- Cabinet médical			
			- Accueil personne en difficulté (maison de retraite)	Maison de la santé Institut médico éducatif 1 maison de retraite 1 centre hospitalier		
Environnement	Gestion des ressources et des déchets	Maîtrise de la consommation de l'espace	- Réhabilitation	A		
			- Densification	A		
			- Réserves foncières			
			- Protection des espaces naturels	ZNIEFF		
		Eco efficacité	- Périmètre de captage	A		
			- Tri sélectif	A		
			- Capacité station d'épuration	A		
		Gestion des risques	- PPR	A		
		Démocratie participative	Gouvernance	Cohérence politique	- Concertation	
					- Structure intercommunale	A
Participation du publique	- Développement du tissu associatif					

Caractéristiques de la commune :

<b><u>Nom :</u></b>	<b><u>Montlouis</u></b>
<b><u>Superficie :</u></b>	24.55 km <sup>2</sup>
<b><u>Densité de la population :</u></b>	393 hab/km <sup>2</sup>
<b><u>Nombre d'habitants :</u></b>	9.653 habitants
<b><u>Taux de chômage :</u></b>	10.5%
<b><u>Revenu moyen par ménage :</u></b>	-

Type de documents :

<b>PDU</b>	
<b>PLU</b>	En cours
<b>PADD</b>	En cours
<b>POS</b>	
<b>Autre document</b>	ZAC

Volets	Enjeux	Thèmes	Indicateurs	Valeurs		
Economie	Développement de la diversité des activités	Activités	- ZA	2 : 11ha et de 46 ha		
			- ZI	7ha		
			- ZAC	4		
			- AOC	A		
			- Zone agricole	A		
			- Usage des sols	Céréale Vigne vergers		
		Tourisme	- Zone de loisir	A		
			- PSMV			
			- <u>Structures d'accueil</u> : • Gîte • hôtel • restaurant	A A A		
			- monuments classés	A		
		Transport	- Voies réservées : • transport collectif • 2 roues • Piétons Réseau cheminement	A		
			- PDU	A		
			- Maillage de la voirie			
			- Interconnexion	A		
		Social	Intégration urbaine de la population	Mixité urbaine	- Type de quartier : • pavillonnaire / résidentiel • social (HLM) • résidentiel/ social	A
				Sociabilité	- Présence de commerces	3 Pôles commerçants 20

				commerces		
			- Equipement culturel - Equipement Sportif	6 6		
			- Développement espace vert			
			- Etablissement scolaire	1 école maternelle 3 écoles primaires 1 collège		
		Santé publique	- Pharmacie	1		
			- Cabinet médical			
			- Accueil personne en difficulté (maison de retraite)	1 résidence personnes âgées		
Environnement	Gestion des ressources et des déchets	Maîtrise de la consommation de l'espace	- Réhabilitation	A		
			- Densification	A		
			- Réserves foncières	42 ha		
			- Protection des espaces naturels	ZICO 12 ZNIEFF		
		Eco efficacité	- Périmètre de captage	A		
			- Tri sélectif	A		
			- Capacité station d'épuration	A		
		Gestion des risques	- PPR	A		
		Démocratie participative	Gouvernance	Cohérence politique	- Concertation	A
					- Structure intercommunale	A
Participation du publique	- Développement du tissu associatif					