

## **II - LA REMISE EN QUESTION DES REFERENTS UNIVERSAUX DANS L'URBANISME**

## ***1- La norme uniforme et la règle négociée***

## **LES FILIERES DE FORMATION A L'URBANISME, A L'ETRANGER ET EN FRANCE (aperçus rétrospectifs)**

**par Maurice IMBERT  
IRESCO/CRIT - CNRS**

Les dispositifs de formation ouvrant l'accès aux professions de l'urbanisme peuvent être considérés comme un bon indicateur des réponses données, dans chaque pays et aux différentes époques, aux nombreuses "questions ouvertes" qui s'attachent à la définition de l'urbanisme et à la délimitation de son champ de compétence, tant au plan de son inscription dans le champ des savoirs qu'en ce qui concerne son positionnement par rapport aux différentes voies de spécialisation des professions de l'aménagement.

Les enseignements qu'on peut escompter d'un tel examen sont de plusieurs ordres :

- Ils concernent au premier chef le niveau d'autonomie disciplinaire et professionnelle de l'urbanisme, au regard des autres filières de spécialisation aux tâches de l'aménagement : architecture, ingénierie, sciences économiques, juridiques, etc... Selon que l'enseignement de l'urbanisme ne donne lieu qu'à des certificats de spécialisation délivrés par les universités, les écoles d'architecture et d'ingénieurs..., ou qu'il s'appuie au contraire sur des Instituts spécialisés comme c'est le cas en Grande-Bretagne depuis le début du siècle, il est clair que les conditions d'exercice de la profession peuvent varier sensiblement d'un pays à l'autre.

- Les profils de qualification, dont on sait qu'ils traduisent pour une large part des mutations de la profession, au gré de l'évolution conjoncturelle des missions auxquelles elle est confrontée, n'en sont pas moins étroitement dépendants des filières de formation et des contenus d'enseignement.

- L'impact des cursus de formation sur les modes d'exercice de la profession se traduit enfin, dans de nombreux pays, en termes de conditions d'accès à certains postes de responsabilité dans la fonction publique, à l'échelon des administrations d'Etat comme à celui des collectivités territoriales.

De la diversité des situations observées à ces différents points de vue, des indications de portée générale peuvent être dégagées, quant aux enjeux (économiques, politiques, culturels...) qui concourent à rendre compte du fait qu'il n'y a pas, dans la théorie comme dans la pratique, de définition univoque et immuable de l'urbanisme... Et qu'il s'agit peut-être là d'une dimension constitutive de la fonction sociale et de l'identité même de cette discipline.

\*  
\* \*

Les données présentées ci-après sont reprises d'une étude réalisée en 1980 (1), en complément de l'inventaire national des praticiens de l'urbanisme, établi en 1980 sous notre direction par la Société Française des Urbanistes (2). Consacrée à l'examen comparé des "Critères de Qualification et des Règles d'exercice de la profession d'Urbaniste dans quelques pays d'Europe", cette étude s'appuyait sur plusieurs sources :

- "Répertoire des Etablissements d'enseignement de l'urbanisme dans les pays membres de la C.E.E." - Document édité en 1978 à l'initiative de la Commission des Communautés européennes et réalisé par ERIPLAN (Bruxelles)

- "Examinations Handbook" - Royal Town Planning Institute, Londres, 1978.

- Fonds documentaire de la Société Française des Urbanistes.

La documentation disponible inscrivait le champ de cette étude dans une double limitation : 5 pays seulement ont pu être retenus ; la période couverte s'achève à la décennie 1970. La rétrospective proposée ici ne tient donc pas compte des évolutions des dernières années, qui ont été le cadre d'un important mouvement de réforme des structures et des cursus de formation à l'urbanisme. A défaut de proposer un bilan actualisé, du moins ce retour sur le passé nous permettra-t-il de circonscrire les rapports qui peuvent être mis en évidence entre les systèmes d'enseignement et les normes institutionnelles d'exercice de la profession.

Notons, à titre liminaire, que les 5 pays considérés (ITALIE, BELGIQUE, REPUBLIQUE FEDERALE d'ALLEMAGNE, DANEMARK, ROYAUME UNI) ont pour tradition commune de subordonner l'habilitation au titre d'urbaniste et le droit d'exercice de la profession à des critères de qualification réglementairement définis. Les pouvoirs publics jouent, dans tous les cas, un rôle décisif dans la codification et le contrôle d'application de ces critères, ce constat devant être mis en rapport avec le fait que l'urbanisme relève pour l'essentiel de leur initiative et de leur tutelle. Toutefois, outre le fait que l'établissement des normes et des profils de qualification donne lieu, selon les pays, à une concertation plus ou moins étroite entre les administrations publiques et les organisations professionnelles, on relève des disparités significatives quant à la nature même des critères de qualification adoptés dans chaque pays.

Avant d'examiner les caractéristiques comparées des cursus de formation, il n'est pas indifférent d'évoquer, à cet égard, les règles d'habilitation à l'exercice de la profession.

En ITALIE, seuls les praticiens titulaires d'un diplôme d'architecte ou d'ingénieur étaient habilités au plein exercice de la profession, les autres ne pouvant

prétendre qu'à des fonctions de consultants, ou faire carrière dans la fonction publique au titre de missions à caractère exclusivement administratif.

A l'opposé, les urbanistes britanniques disposent de longue date d'une puissante organisation professionnelle officiellement reconnue par l'Etat (le Royal Institute of Town Planning - RTPI), dont la création remonte à 1914, et qui a réussi à faire reconnaître l'urbanisme comme une discipline à part entière, totalement indépendante des autres professions de l'aménagement : architectes, ingénieurs, géomètres...). Par le biais de cette association, les membres de la profession contrôlent étroitement les procédures de formation et d'habilitation au titre d'urbaniste.

Dans les trois autres pays, les règles en usage sont moins strictement définies. Après avoir été essentiellement l'apanage des architectes, l'urbanisme s'est ouvert progressivement à un recrutement de plus en plus diversifié, intégrant notamment les spécialistes des sciences sociales. Mais la représentation des architectes n'en restait pas moins nettement prépondérante, surtout au Danemark où ils représentaient encore 95 % des effectifs de la profession à la fin des années 60.

Les disparités relevées ici s'éclairent pour partie, au plan historique, à la lumière des enjeux d'aménagement sur la base desquels l'urbanisme a acquis dans chaque pays droit de cité, puis assuré ses développements ultérieurs. L'essor précoce de la profession en Grande-Bretagne est sans doute caractéristique d'un pays qui s'est trouvé le plus brutalement exposé aux bouleversements de la révolution industrielle et urbaine du 19ème siècle, et qui fut très tôt confronté aux contraintes d'une urbanisation massive et accélérée. Dès les années 1880, plus de la moitié de la population du Royaume Uni était groupée dans les villes, ce seuil n'ayant été atteint par l'Allemagne qu'aux alentours de 1910, et par la France à la veille de la seconde guerre mondiale. En Allemagne et en Belgique, l'urbanisme eut pour premier champ d'application, au lendemain de la première guerre mondiale, la reconstruction des villes sinistrées. En Italie, les grands programmes d'équipement et d'aménagement régional lancés sous le régime mussolinien constituèrent, de la même manière, le premier cadre d'application de l'urbanisme à l'échelle nationale.

Ces déterminations historiques et conjoncturelles n'éclairent toutefois que de manière incomplète la variabilité des normes officielles d'habilitation au titre d'urbaniste et d'accès aux carrières qui s'y rapportent. Plus fondamentalement, les disparités relevées au plan international paraissent devoir être mises en relation avec les dispositifs institutionnels d'élaboration, de conduite et de contrôle des politiques d'aménagement propres à chaque pays. Telle est en effet l'indication que suggère l'examen des situations exposées ci-après :

## **1. ITALIE :**

En Italie, bien que relevant de la tutelle de l'Etat et des collectivités locales, l'urbanisme a traditionnellement pour caractéristique d'être exercé quasi

exclusivement par des praticiens de statut privé, les administrations d'Etat et les communes ne disposant pas, en général, de personnel qualifié en ce domaine. Les débouchés professionnels offerts par la fonction publique sont limités quant à eux à l'exercice de tâches administratives.

Au terme de la loi, seuls sont habilités à contracter des missions les professionnels titulaires d'un diplôme d'architecte ou d'ingénieur. Les praticiens ne satisfaisant pas à cette condition ne sont habilités qu'à des fonctions d'experts ou de consultants, tant auprès des communes qu'auprès des administrations d'Etat.

Jusqu'aux années 1950, l'urbanisme eut pour objectif essentiel en Italie l'élaboration des plans d'aménagement des villes et des nouvelles zones d'habitat. Dans les années 50, furent mises en chantier les politiques de planification régionale, les plans de développement industriel de la "Cassa per il Mezzogiorno" et les schémas directeurs d'aménagement régional résultant des travaux des Commissions régionales du Plan de Développement économique. Dans les années 1970, la politique de décentralisation au profit des régions et des collectivités locales imposa une articulation plus étroite entre les politiques de développement et les programmes d'aménagement du territoire.

La création d'un enseignement supérieur d'urbanisme est intervenue en Italie plus tardivement que dans de nombreux pays d'Europe. A partir de 1919, année où fut créée à Rome la première école supérieure d'architecture, des rudiments d'urbanisme commencèrent à être enseignés dans les écoles d'architecture, alors jumelées avec les écoles d'ingénieurs.

En 1930, la création de l'Institut National d'Urbanisme coïncida avec le lancement de la politique des plans directeurs d'aménagement des zones urbaines. Au cours des années 30, des plans directeurs furent dressés pour 17 villes, tandis qu'était engagé, dans le cadre de la législation foncière promulguée par le régime fasciste, le programme des "Villes Nouvelles" (1932-1939). En 1942, fut promulguée la loi réglementant l'aménagement régional et urbain. A la faveur de cette loi, l'urbanisme se voyait enfin reconnaître sa pleine autonomie. Mais la période de guerre, puis la priorité donnée aux politiques de la reconstruction, retardèrent la mise en application de la nouvelle réglementation.

Au cours des années 1950-1961 furent institués les plans intercommunaux et les plans d'aménagement régional prévus par la loi de 1942, dont l'exécution s'imposait désormais sous la pression grandissante de l'exode rural en direction des grandes villes du nord du pays. Cette période fut marquée par la promulgation de la loi sur "la réforme de l'agriculture" (1950), la mise en chantier du programme national autoroutier (1952) et le lancement du premier plan de développement décennal (1954).

Or, jusqu'au seuil des années 60, l'enseignement de l'urbanisme resta pratiquement centré sur les problèmes d'aménagement du cadre bâti. La communication entre praticiens, théoriciens et enseignants de la discipline était alors des plus ténues. Alors que l'élaboration des premiers plans régionaux et le

lancement de la politique de développement du Mezzogiorno donnaient lieu à la mise sur pied des premiers Instituts Régionaux de Recherche Economique et Sociale, l'enseignement de l'urbanisme restait pour une large part inspiré des principes de la loi de 1942.

De 1962 à 1968, sous l'impulsion de la politique du gouvernement de centre-gauche, les problèmes de la planification régionale furent inclus dans les programmes de formation, et donnèrent lieu à l'instauration d'un enseignement du second degré dans les écoles d'architecture.

La loi de 1969, portant réforme de l'enseignement de l'architecture, introduisit dans les programmes de formation des architectes : la planification régionale, la sociologie, les économies spatiales, l'analyse des systèmes urbains.

En 1971, fut institué un enseignement d'urbanisme du niveau du 1er cycle universitaire à l'Université de Venise, suivi en 1975 d'une initiative analogue à l'Institut National d'Architecture de Reggio Calabre et, la même année, d'un cycle d'études supérieures spécialisées sur "l'urbanisme appliqué aux aires métropolitaines", à l'Université de Rome.

## 2. DANEMARK

A la fin des années 70, le Danemark gardait encore un caractère essentiellement rural. La première loi relative à l'urbanisme fut édictée en 1925 ; son objet se limitait toutefois à des recommandations relatives à la conception et à l'aménagement des nouvelles zones urbanisées. En outre, elle resta pratiquement sans effet. Une nouvelle loi promulguée en 1938 devait avoir un plus grand impact, dans la mesure où certaines dispositions étaient rendues obligatoires pour les agglomérations de plus de 1.000 habitants.

Mais il fallut attendre une loi de 1949 pour que soient instituées les conditions d'un contrôle effectif de l'urbanisme. Le mouvement de croissance industrielle et urbaine qui s'amorçait alors eut pour corollaire un renouvellement des conceptions politiques relatives au rôle de l'Etat, qui s'inspiraient traditionnellement des principes du libéralisme, mais qui se trouvaient dès lors confrontées à la nécessité d'une régulation des mécanismes du marché, face aux enjeux du développement économique et de l'aménagement du territoire.

Jusqu'alors, l'urbanisme relevait essentiellement de la compétence des architectes et des géomètres et, dans une moindre mesure, des ingénieurs. Or, la formation à ces disciplines ne comportait pratiquement pas de véritable initiation à l'urbanisme. C'est aux associations professionnelles qu'incombait en fait cette formation, dans le cadre d'un enseignement post-universitaire.

La loi de 1949 fournit un cadre de référence durable pour les politiques engagées depuis lors en matière de définition des périmètres de protection des villes, de détermination des seuils de croissance des agglomérations et de

délimitation des zones interdites à la construction. Restait toutefois le problème posé par l'absence de coordination entre les différentes instances administratives impliquées dans l'aménagement : service des routes, éducation nationale, services sanitaires... Une nouvelle législation fut établie à la fin des années 60, dans l'optique d'une planification applicable à de vastes zones territoriales, et assurant une coordination plus étroite entre planification économique et programmes d'aménagement. Au nombre des dispositions nouvelles, figuraient :

- le regroupement des communes et la réduction du nombre des Comtés,
- le transfert aux communes et aux Comtés d'une partie des prérogatives traditionnelles de l'administration centrale (Education, santé, réseaux routiers, conservation du patrimoine..."
- L'organisation d'un système de planification assignant à l'Etat le contrôle des plans des Comtés, ces derniers constituant le cadre de référence des plans communaux, contrôlés et approuvés pour leur part à l'échelon du Comté. Ces orientations nouvelles eurent pour effet de susciter une demande grandissante de spécialistes de l'urbanisme, et de modifier les règles de leur recrutement, élargies désormais à un large éventail de disciplines.

Les architectes continuent d'occuper une position dominante dans la profession ; une formation à l'urbanisme a été instituée à leur intention, ainsi que pour les ingénieurs et les géographes. A la fin des années 70, il n'existait donc pas de formation spécifique à l'urbanisme au Danemark. L'habilitation au titre d'urbaniste était en effet subordonnée à la combinaison de plusieurs cursus d'enseignement, qui devaient tous être de niveau universitaire. Par voie de conséquence, la durée de formation s'avérait plus longue que dans les autres pays. Il fallait alors compter de 6 à 8 ans pour obtenir un grade de niveau supérieur (post graduate), ouvrant droit à l'exercice de la profession.

### 3. BELGIQUE

Dès l'orée du 20<sup>e</sup> siècle, les premières manifestations de l'urbanisme se traduisirent en Belgique par des réalisations à grande échelle, portant notamment sur les programmes d'extension d'Anvers, Bruges, Louvain, Duibergen.

En fait, jusqu'à la première guerre mondiale, les missions de l'urbanisme s'appliquaient quasi exclusivement à la conception des quartiers d'habitation, renouvelée alors par la vogue du modèle de la cité-jardin. A partir de 1918, tous les efforts se concentrent sur la reconstruction ; pour la première fois, des programmes d'habitat furent alors établis sur la base d'une planification spatiale d'ensemble, intégrant notamment la prise en compte des projets d'aménagement des réseaux routiers.

En 1913, dans le cadre de l'exposition universelle de Gand, fut organisée une conférence internationale des villes et des municipalités, dont l'une des

conclusions avait été d'affirmer que l'urbanisme doit être contrôlé par la loi. D'autre part, les impératifs de l'aménagement régional et de la planification territoriale commencèrent à émerger dans les milieux spécialisés dès le début des années 30. Mais les réformes apportées à la législation, de ce double point de vue, ne prirent corps que tardivement.

Le 12 septembre 1940, un décret était promulgué, stipulant que:

- Le pouvoir central a compétence pour l'aménagement des zones d'extension urbaine,
- La reconstruction des zones sinistrées ne peut être engagée qu'après l'établissement d'un plan d'urbanisme,
- Seules des "personnes compétentes" peuvent être habilitées à l'élaboration de tels plans.

Or, la notion de "personne compétente" n'était nullement spécifiée, en conséquence de quoi l'usage s'imposa de faire appel à des praticiens "ayant acquis une spécialisation en urbanisme".

Le décret du 12 septembre 1940 fut abrogé au lendemain de la guerre, mais les dispositions qu'il prévoyait furent pratiquement reconduites par une loi du 2 décembre 1946. 750 communes se trouvèrent dès lors soumises au régime défini par la loi, et tenues d'engager un urbaniste à leur service.

Cette demande accrue de spécialistes qualifiés incita les écoles d'architecture à instaurer des cycles de perfectionnement, ouverts aux étudiants et aux praticiens en exercice. Aucune réglementation n'était prévue à l'origine quant à l'organisation des programmes d'enseignement, qui s'échelonnaient sur une période de 3 années, la dernière donnant lieu à des cours du niveau "post-graduate".

Une formation au "macro-aménagement" fut inaugurée dans les années 50 à Bruxelles et à Liège et, dans les années 60, à Louvain et à Gand.

#### **4. REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE**

L'urbanisme a été reconnu en Allemagne comme un service d'intérêt public dès la fin du 19ème siècle. Longtemps limité à des finalités techniques et esthétiques, il constitue traditionnellement un champ de spécialisation ouvert aux architectes, aux ingénieurs et aux géomètres.

La première initiative de formation à l'urbanisme fut engagée par l'Institut de Technologie d'Aix-la-Chapelle en 1880. S'y adjoignirent ensuite l'Institut de Technologie de Berlin (1903) et les universités d'Aix-la-Chapelle, (1910), de Dresde (1912) et Dantzig (1913), les enseignements s'adressant aussi bien à des étudiants qu'à des praticiens en exercice.

Dès les années 20 s'exprimait l'idée, sous l'effet notamment de l'expérience britannique, que l'urbanisme devait être conçu comme une discipline à part entière, avec ses méthodes et ses finalités propres. Il n'en fallut pas moins attendre les années 60 pour qu'il se libère en Allemagne de la domination des architectes, qui constituaient alors 95 % des effectifs de la profession.

L'insuffisante formation des praticiens finit par rendre nécessaire le renouvellement des cursus de formation, qui ne fut obtenu qu'au prix d'âpres affrontements théoriques et professionnels. Trois voies d'accès à la profession furent finalement aménagées :

- Formation de niveau supérieur dans les cursus scientifiques et techniques homologués
- Refonte des options d'urbanisme proposées par les écoles d'architecture
- Instauration d'une formation de second degré, non associée à une discipline particulière.

L'urbanisme en Allemagne Fédérale est entièrement pris en charge par les Institutions publiques, qui en assument non seulement la direction, mais également l'exécution. Les villes disposent de leurs propres services d'urbanisme, qui travaillent sous la direction et le contrôle des Directions Régionales de l'Urbanisme, conformément aux prescriptions de la loi de 1960 sur l'urbanisme et de la loi de 1971 sur la rénovation urbaine. A l'exception des communes rurales qui font appel à des praticiens de statut privé, les collectivités locales disposent toutes d'un spécialiste qualifié ou d'un service spécialisé qui leur est directement attaché. Aussi, la majorité des membres de la profession sont-ils fonctionnaires des administrations publiques. En outre, étant établi que l'urbaniste en chef des communes assume une fonction politique, il est prévu dans son statut qu'il doit être élu par l'assemblée municipale, et ce pour une période déterminée, qui varie de 6 à 12 ans, et qui peut être reconduite par réélection.

Jusqu'aux années 60 la majorité des professionnels se recrutaient parmi les architectes, mais on observe depuis lors une diversification rapide des spécialisations et des filières d'origine : sociologues, économistes, géographes, écologistes, dont le concours est de plus en plus largement requis pour l'élaboration des projets.

Contrairement à d'autres pays, il n'existe pas en R.F.A. d'organisation professionnelle largement représentative du corps des urbanistes, et qui soit en mesure de contrebalancer l'influence de la puissante association des architectes, ouverte exclusivement aux architectes-urbanistes, et qui contribuait fortement, jusqu'à la fin des années 70, à maintenir la tradition du "physical planning" dans la définition de l'urbanisme.

## 5. ROYAUME UNI

L'urbanisme s'est imposé en Grande-Bretagne, dès les premières années du 20<sup>e</sup> siècle, dans un contexte économique et social profondément marqué par les bouleversements de la révolution industrielle et par une expansion urbaine accélérée. Ses premières missions furent déterminées par les solutions d'urgence qu'imposait la pression de la demande en logements, et particulièrement en logements sociaux. Or, le renchérissement des sols urbains, associé au refus de nombreuses municipalités citadines de participer au développement du logement social, avaient pour effet de repousser dans les banlieues la construction des logements à bon marché. De l'avis de certains spécialistes britanniques, ces circonstances devaient marquer durablement les orientations de l'urbanisme d'outre-Manche.

La loi de 1909 sur l'habitat et l'urbanisme, qui conférait aux municipalités le pouvoir de contrôle de l'aménagement des nouvelles zones résidentielles, édictait en outre des règles concernant les plans d'affectation des sols (zoning), les normes d'occupation (densités résidentielles) et les principes d'aménagement des quartiers. La même année, la première école d'urbanisme était créée à Liverpool, suivie en 1912 de celle de Birmingham, et en 1914 de celle de University College à Londres.

En 1914, était fondé, à l'initiative des praticiens des différentes disciplines concernées (architectes, ingénieurs, géomètres, juristes...) une association destinée à assurer la représentation et la promotion de la nouvelle profession : le Town Planning Institute. Dès l'origine, l'Institut se caractérisait comme un "organisme de qualification professionnelle", l'admission en son sein étant subordonnée à un examen d'entrée et à l'exercice préalable de la profession durant une période prescrite par les statuts. De ce fait, l'enseignement de l'urbanisme en Grande-Bretagne fut très tôt soumis au contrôle des représentants de la profession. Plus exactement, son organisation résulte traditionnellement d'une coopération étroite entre les organisations professionnelles et les institutions académiques. Le premier examen organisé par le TPI eut lieu en 1920. En 1931, 146 praticiens seulement avaient reçu son habilitation, mais l'Institut se trouvait promu au rang d'organisme représentatif de la profession et d'interlocuteur accrédité des pouvoirs publics.

Jusqu'à la fin des années 30, la pratique de l'urbanisme britannique dévia peu des orientations définies à l'origine. Une loi de 1910 sur l'habitat et l'urbanisme faisait obligation aux villes de plus de 20.000 habitants de se doter d'un plan directeur d'aménagement. Mais les plans qui virent le jour restèrent limités le plus souvent aux zones en cours d'aménagement ou aux périmètres retenus pour les nouveaux programmes de construction, localisés la plupart du temps à la périphérie des agglomérations urbaines.

La loi de 1932 sur l'urbanisme et l'aménagement régional (Town and Country Planning Act) fut elle-même plus incitative qu'impérative. Du moins ouvrit-elle la voie aux premiers essais de planification régionale, engagés à l'initiative des Commissions régionales d'aménagement (Regional Planning Committees),

organismes créés librement par les collectivités locales. Dès 1932, le TPI obtenait que l'accès à la formation et au titre d'urbaniste ne soit pas réservé aux titulaires des disciplines traditionnelles de l'aménagement (architectes, ingénieurs, géomètres). Il établissait dans le même temps des accords avec les écoles et les universités ayant à leurs programmes des cursus de formation à l'urbanisme, leur accordant son label sous réserve que la formation donnée soit conforme aux règles définies par ses propres statuts.

La seconde guerre mondiale marqua un tournant important de la politique britannique d'aménagement du territoire. En 1943, fut créé le "Ministry of Town and Country Planning". De vastes projets furent élaborés en vue de contrôler la croissance des grandes agglomérations urbaines (conformément aux orientations du Plan Abercrombie établi en 1944 pour le Grand Londres). Un effort de décentralisation industrielle fut engagé au profit des régions économiquement désavantagées ; les Villes Nouvelles étaient mises en chantier. Une nouvelle loi sur l'urbanisme était promulguée en 1947, imposant les plans de développement comme cadre de référence réglementaire de tout projet d'aménagement.

Jusqu'à la fin des années 50, le TPI bénéficia d'une position de quasi monopole en matière de formation et d'organisation de la profession. Cette situation se trouva modifiée dans les années 1960, pour partie en raison de l'effort engagé par les pouvoirs publics en matière de développement d'un enseignement supérieur, tant dans les universités que dans les Instituts Polytechniques nouvellement créés. La création d'un Conseil Supérieur de la Recherche en Sciences sociales stimula pour sa part le développement de disciplines qui introduisaient des thèmes nouveaux et proposaient des orientations nouvelles en matière de formation à l'urbanisme. Mais surtout, la croissance économique et la pression démographique des années 60 imposaient un renouvellement des politiques d'aménagement, notamment au plan des politiques foncières, des grands équipements d'infrastructures (réseau routier), des services collectifs (distribution commerciale) et de la planification urbaine (lancement d'un nouveau programme de villes nouvelles). Les méthodes traditionnelles de la planification urbaine étaient devenues inadéquates, accordant trop peu de place aux aspects économiques du développement, et étant au contraire trop détaillées dans les prescriptions d'aménagement.

En 1970, la consécration du TPI se voyait renforcée par l'attribution du titre de "Royal Town Planning Institute". Mais en même temps l'Institut se trouvait confronté à l'impératif d'une révision de ses orientations, de plus en plus fortement contestée tant par les nouvelles catégories de spécialistes accédant à la profession, que de la part de certains mêmes de ses propres leaders.

Deux principes étaient traditionnellement au fondement des orientations de l'Institut :

- Unicité du profil de qualification de l'urbaniste ;
- Définition de ce profil en terme de compétence de généraliste.

Les détracteurs de cette orientation, regroupés dans une association rivale créée dans les années 70 (Association "L'Aménagement et l'Avenir", où se retrouvaient notamment trois anciens présidents du TPI) défendaient pour leur part, à l'encontre d'une conception érigeant l'urbanisme en discipline autonome et, aux contours nettement définis, le principe d'une diversification et d'une évolutivité nécessaire des spécialisations et des modes d'exercice de la profession.

Les normes de qualification édictées par l'Institut furent effectivement révisées dès le début des années 70, ouvrant la voie à un renouvellement des cursus de formation et au développement de différentes voies de spécialisation (planification régionale, transports, etc).

En ce qui concerne les modes d'exercice de la profession, il est à noter que la grande majorité des urbanistes britanniques (les trois quarts à la fin des années 1970) exercent traditionnellement dans le cadre des collectivités territoriale : Comtés, Aires métropolitaines, Districts.

\*  
\* \*

De l'examen comparé des différents cas qui viennent d'être exposés, s'impose au premier chef le constat que les évolutions observées dans chaque pays présentent à la fois des disparités significatives et des similitudes tout aussi remarquables.

Il est symptomatique d'une part qu'en dépit de particularismes nationaux nettement contrastés, concernant en particulier les critères de qualification, les filières de recrutement et les statuts professionnels, on observe dans ces différents pays la même évolution, concernant la définition des missions et des champs d'application de l'urbanisme. C'est dire que les déterminations structurelles des politiques d'aménagement ont suivi pratiquement les mêmes phases d'évolution dans les cinq pays étudiés. On relève dans tous les cas la même focalisation initiale de la démarche d'aménagement sur les problèmes du logement et du micro-aménagement à l'échelle des aires résidentielles, suivie d'une seconde phase - toujours velléitaire - de promulgation d'une législation imposant aux villes d'une certaine taille l'élaboration de plans directeurs d'aménagement ; puis, à partir des années 1960 (en accompagnement d'une expansion économique accélérée, et de l'adhésion des politiques publiques aux modèles du Welfare) les mêmes ouvertures de l'urbanisme en direction des politiques d'aménagement régional, de planification économique et de développement.

En ce qui concerne d'autre part les disparités observées d'un pays à l'autre, on ne saurait prétendre ici démêler l'écheveau complexe des facteurs économiques, sociaux et politiques qui ont concouru à façonner les réglementations nationales, notamment en ce qui concerne la définition des statuts professionnels et des modes d'inscription de l'urbanisme dans les appareils publics et privés au service des politiques d'aménagement. Du moins les disparités observées mettent-elles en évidence le poids important des déterminations historiques et sociétales

propres à chaque pays, quant aux conceptions qui façonnent les définitions disciplinaires et opérationnelles de l'urbanisme.

Dans son anthologie des courants fondateurs de l'urbanisme, Françoise CHOAY souligne justement le fait que "Un faux problème est au coeur de la crise de l'urbanisme. Les systèmes de valeurs sur lesquels l'urbanisme repose en dernier ressort ont été masqués par l'illusion naïve et persistante d'une assise scientifique" (3).

Une illustration des contradictions auxquelles achoppe une telle illusion nous est fournie, entre autres multiples échantillons, par ce texte de Gaston Bardet : "L'urbanisme est tout d'abord une Science qui s'attaque à la connaissance des choses, étudie méthodiquement les faits, recherche les causes premières, puis, après un travail rigoureux, d'analyse, essaie en des synthèses successives de déterminer sinon des lois, du moins des principes directeurs. Sur cette base peut s'ériger un Art appliqué qui passe à l'action, à la création de synthèses nouvelles, matérialisant par un jeu de pleins et de vides les volumes où s'abritent les groupes sociaux; mais l'application de cet art après l'analyse scientifique nécessite un double choix : choix de composants urbains à soigner, modifier, créer, choix des applications possibles - ce double choix impliquant la détermination des valeurs humaines ; c'est par essence une Philosophie"(4).

L'idée que l'urbanisme puisse être une discipline aux contours nettement définis apparaît identiquement dans cet extrait d'un rapport établi en 1957 pour l'ONU par Frederick J. Adams, professeur au Massachusetts Institute of Technology : "Depuis vingt ou trente ans, la planification physique est de plus en plus largement acceptée dans les pays industrialisés comme l'objet d'une profession indépendante. Cette profession a maintenant son optique particulière et ses normes bien à elle, qui lui permettent de proposer des solutions originales aux problèmes de planification physique...." (5)

Force est par ailleurs de constater qu'au nombre des critiques émises traditionnellement à l'encontre de l'urbanisme, figure précisément l'argument selon lequel n'étant pas une science, il ne peut être dès lors, dans ses présupposés théoriques comme dans la formulation de ses démarches opératoires, qu'un artefact idéologique, destiné à légitimer socialement plutôt qu'à les fonder objectivement, les stratégies de pouvoir dont l'aménagement de l'espace est l'enjeu. Or l'enfermement de la définition disciplinaire de l'urbanisme dans la simple opposition Science/Idéologie participe d'un réductionnisme simplificateur proprement inadmissible.

Il n'est pas sans intérêt de rappeler à ce propos la remarque formulée par l'historien Michel de Certeau en exergue de ses travaux consacrés aux "arts de faire", opposés dans son investigation aux "cultures savantes" : "...Il doit y avoir une logique de ces pratiques. La chercher c'est faire retour à un problème très ancien... Déjà toute une tradition philosophique et anthropologique a cherché, depuis l'âge classique, à préciser ces formalités complexes, non théorisées sur un mode explicite : qu'on songe à la distinction kantienne entre connaissance théorique et art

de faire, à l'article "Art" de l'Encyclopédie, ou aux pages de Durkheim dans "Education et Sociologie" sur l'art comme "pratique pure sans théorie..."(6)

Il est clair que les critères de validation théorique et pratique applicables à l'urbanisme ne peuvent être calqués purement et simplement sur ceux de la démarche scientifique, tels du moins qu'ils se trouvent formulés dans les canons méthodologiques de la science expérimentale. "L'urbanisme est un art qui s'appuie sur de nombreuses sciences, au même titre que la médecine recherche ses bases dans la physiologie, la chimie, les sciences physiques et naturelles ...", lit-on dans le rapport présenté au nom de la Section Française de l'Association Internationale des Urbanistes, à son 3ème Congrès, par Henri Barhmann, en 1953.

Mais cette caractérisation reste elle-même insuffisante pour spécifier l'inscription de l'urbanisme dans le champ des savoirs et des savoir faire. En effet, si l'urbanisme n'est pas une science, il n'est pas davantage définissable simplement en termes de savoir faire technique. Encore faut-il lui reconnaître la particularité d'être étroitement articulé à la sphère du politique, tant par le biais des tutelles publiques de décision et de contrôle dont il relève généralement, qu'en raison de la nature même des missions qui lui sont confiées et des enjeux auxquels il est confronté. Cette caractéristique se vérifie à tous les échelons d'élaboration et d'application des politiques publiques d'aménagement. Elle se traduit en particulier, dans la conjoncture actuelle de décentralisation des administrations d'Etat, par la diversification des statuts et des fonctions professionnelles des praticiens à l'échelon des collectivités territoriales de base : communes, cantons, régions... L'intronisation de l'urbanisme dans les appareils communaux se traduit certes en terme de greffe de cellules spécialisées dans les services techniques et administratifs des mairies. Mais on observe aussi bien, chez les maires des grandes villes, une tendance significative à s'attacher personnellement de surcroît des spécialistes hautement qualifiés, dont la fonction attendue est précisément d'articuler, pour le conseil à la décision, les argumentaires techniques et les considérants stratégiques relatifs à la recevabilité sociale des projets.

Encore faut-il observer que cette réciprocité d'implication de l'urbanisme et du politique peut être revendiquée au titre de principes qui débordent largement les considérations strictement opérationnelles. Ainsi peut-on lire, sous la plume de W. Holford, professeur d'urbanisme à Londres, dans le rapport de l'O.N.U. déjà évoqué : "On peut dire des cinquantes années d'urbanisme professionnel, tel qu'il a été pratiqué dans le monde occidental, qu'il est devenu l'un des rouages... de l'appareil complexe du gouvernement démocratique..." ; les justifications formulées à l'appui de ce propos visant en l'occurrence "les avancées acquises en matière de législation agraire, d'administration foncière, de santé et d'hygiène publique" (5).

Aussi n'est-il pas surprenant que l'urbanisme donne prise à l'image d'une discipline éclatée et instable, en dépit des tentatives doctrinales et organisationnelles visant à normaliser ses principes d'action, ses procédures d'intervention et ses réglementations professionnelles. Mais n'est-ce pas précisément l'une des caractéristiques essentielles de cette discipline, que cette capacité d'ouverture à des situations et à des problèmes toujours changeants ?

## Références bibliographiques

(1) S.F.U. :

"Les urbanistes -Esquisse descriptive de la profession- Résultats du recensement effectué à l'échelle nationale (1979-1980) - Paris, Minist. de l'Environnement et du Cadre de vie, 1980, ronéo, 36 pages

(2) M. IMBERT :

"Critères de qualification et Règles d'exercice de la profession d'urbaniste dans quelques pays d'Europe" SFU - Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, Paris, 1980, ronéo, 87 pages.

(3) F. CHOAY :

"L'urbanisme, Utopies et Réalités - une anthologie" Paris, Ed. du Seuil, 1987, page 77.

(4) G. BARDET :

"Problèmes d'urbanisme" (Dunod), repris dans : "L'urbanisme" - P.U.F., coll. Que Sais-je ? page 24.

(5) F.J. ADAMS :

"Habitation, Construction et Planification" O.N.U., n°11, 1957.

(6) M. de CERTEAU :

"L'Invention du Quotidien" - T 1 "Les arts de faire", Paris, UGE, coll. 10/18, 2 tomes, 1980.

## **LES DOCTRINES DE PROJET ET LES CULTURES PROFESSIONNELLES DE L'URBANISME**

**par Gilles VERPRAET**  
CNRS - IPRAUS (Université Paris X)

Face aux délices logiques et rhétoriques de la doctrine urbanistique avec ses impératifs, ses règles d'applications, sa cohérence d'interprétation, notre approche des cultures professionnelles s'intéresse aux groupes professionnels en situation, en explorant les tensions culturelles propres à l'urbanisme entre programme et projet, entre l'édification urbaine et les cultures professionnelles analysées.

Une première difficulté dans l'approche des cultures professionnelles réside dans le mode de construction de ces pratiques dans la mesure où les professionnels de l'urbanisme tendent à se définir eux-mêmes à l'origine des messages sur la ville, des représentations urbanistiques faites d'un mélange d'analyses urbaines et de visions doctrinales. Notre mode de construction des pratiques passe par une différenciation des notions de processus d'urbanisation (croissance urbaine, extension, réhabilitation, gentrification), des processus de décision (central/local, négocié/technocratique/autoritaire, intervention/édification) ce qui permet d'envisager des pratiques professionnelles où l'acteur professionnel reconnaît une certaine maîtrise et une certaine conscience de ses actions (concertation, projection, programmation, gestion). Cette tension entre les pratiques professionnelles de l'acteur et l'ampleur des processus urbains est une source de grandes difficultés dans la mise en oeuvre, dans la formulation de représentations professionnelles spécifiques exprimant ces tentatives de maîtrise et leur contournement (l'espace architectural, l'espace réglementaire, l'espace programmatique).

De telles difficultés peuvent être approfondies dans l'opposition de deux démarches heuristiques sur les cultures professionnelles :

Faut-il centrer l'analyse des cultures professionnelles sur l'examen des doctrines de groupes sociaux historiquement situés, transmis par différents réseaux institutionnels (association, formation) avec les limites des choix de doctrines et l'évaluation de leur influence historique ? Une autre approche plus sociologique est de se concentrer sur le mode de construction de ces pratiques urbanistiques en représentations, ethos ou habitus en tentant de rendre compte au plus près des pratiques professionnelles de l'urbanisme de leur interprétations et de leur construction (P. Berger, Luckman, Bourdieu), de leurs significations sociales.

Ainsi s'esquisse un clivage de méthodes et d'objets entre une approche historique centrée sur les groupes d'avant garde, leur message et leurs formulations

doctrinales où se poursuit la question du devenir et des avatars de ces doctrines (la question de l'utopie), et d'une manière plus mesurée la question des permanences référentielles et de leurs interprétations. L'analyse sociologique proposée vise plutôt la reconstruction d'une synchronie sociale centrée sur un repérage des pratiques et de leurs interprétations, sur les modes de construction d'une situation et d'un acteur dans un croisement de légitimités et de contre-légitimités caractéristiques d'un moment historique donné (Weber, Habermas).

Deux modes de construction des professionnels sont ainsi proposés :

- La spécification d'une avant-garde idéologique culturelle, politique avec ses messages plus ou moins conflictuels, la définition de figures professionnelles sur la base de ces discours, dans un champ de débats plus ou moins convergents.

- La définition située d'un acteur social avec ses délimitations de techniques, de compétences, d'organisation, de segments de marchés du travail, mais aussi des systèmes de relations spécifiques (délégation et autonomie ; concurrences et coalitions, divisions sociales du travail et médiations).

Nous présenterons ici des travaux sur les modes de structuration professionnelle des urbanistes dans la période 1940/80 en termes de coalitions professionnelles et des analyses sur les dimensions de leur qualification professionnelle et sociale, qui permettent d'affiner les modes de construction de deux pratiques spécifiques de l'urbanisme :

- le conseil urbanistique et le type de relations qu'il impose ;
- le projet urbanistique et ses formulations actualisées de l'anticipation.

Le conseil n'est-il que l'application d'un savoir doctrinal externe à une situation urbaine problématique ? N'engage-t-il pas un mode de relations spécifiques à l'élu et aux autres décideurs ? De même le projet urbanistique n'est-il que la figuration spatialisée d'une doctrine sociale (le projet architectural), que la régulation gestionnaire des anticipations des acteurs dominants (le programme) ? N'est-il pas aussi l'envisonnement d'un système de relations sociales et de réactions locales (le projet social) et plus globalement la reformulation d'un rapport historique entre les définitions de l'Etat et les définitions de la société civile (le projet réformateur) ?

Dans notre approche d'analyse sociale, le mode de construction sociale de l'acteur et de sa pratique précède l'analyse des éventuelles permanences doctrinales, référentielles et de leurs réinterprétations historiques. Dans une formulation plus historico-sociologique nous formulons l'hypothèse que l'acteur professionnel dans ces différentes spécifications (types professionnels, figures, profils, champ professionnel) occupe un niveau de médiation entre les mutations économiques, de moyenne période, entre les cycles économiques (croissance/crise, régulation keynésienne/régulation monétariste) et les mentalités culturelles, où la permanence est celle des longues échéances et des hystérésis culturelles (Bourdieu).

## 1. L'approche par les doctrines

Dans cette première partie nous présenterons 3 textes d'auteurs énoncés au cours de la période 1915/1930, cruciale dans le débat doctrinal sur l'urbanisme. Les trois textes ici présentés tirent leur force doctrinale de leur contribution méthodologique à une approche spécifique de l'urbanisme mais aussi dans la définition des réformes urbaines de cette époque :

- P. Geddes, "Cities in Evolution", 1915 Edinburgh

- Les analyses comparées de H. Sellier sur la question du logement parus dans la "vie urbaine" 1918/28.

- Le cours et l'oeuvre de M. Poète sur l'évolution de Paris

Dans ces trois textes, nous nous interrogerons non seulement sur les définitions substantielles de la ville et de l'urbanisme, mais aussi sur leurs modes de définition des pratiques urbanistiques, leurs caractérisations de l'intervention urbanistique et de l'anticipation urbanistique. C'est là où les débats de conception peuvent nous informer sur les clivages de la mise en oeuvre.

### P. Geddes et l'enquête publique

Les travaux de P. Geddes présentent une formalisation première et finalement étoffée de la notion d'étude préalable, comme la source du conseil urbanistique établissant une spécificité et une délimitation de compétence pour l'urbanisme.

Pour l'auteur, l'idée de processus d'évolution des villes précède l'idée de plan et d'enquête publique. La notion de "cité en évolution" est définie à travers une caractérisation socio-technique de l'évolution sociale dans l'hypothèse de relations étroites entre le milieu technique et le milieu social. Face à la vision d'un milieu paléotechnique, âge de la période industrielle qui mène au taudis et à la misère ouvrière, l'auteur propose une nouvelle vision de l'âge industriel, le Néotechnique où dans une recherche de l'utopie spatiale (l'Eutopie) prennent place les idées de santé effective, de bien-être, de beauté urbaine.

Cette caractérisation de la ville par la notion de milieu socio-technique, où l'auteur dépasse sa formation première de biologiste botaniste, sera reprise par les travaux de L. Mumford et aussi dans certaines approches de G. Friedman dans ses relations entre technique et travail ouvrier. Dans le cadre de cette approche du devenir social par des analyses de tendances (issue des statistiques de séries) l'auteur propose son approche dynamique de l'enquête préalable par une citation qui résume son oeuvre.

"Le livre montrera comment les tendances peuvent être clarifiées par une enquête sur chaque cité et apporter à chaque citoyen une compréhension de son futur possible" (chap. 1).

"Le town planning requiert une vision synoptique de la nature pour rendre possible une conservation constructive de son ordre et de sa beauté dans le développement d'une nouvelle santé de la cité" (chap. 5).

On note donc les opérations intellectuelles indiquées par cette conception de l'étude préalable, autrement dénommée enquête publique ("civic survey").

- une conception synoptique de la cité
- utiliser/présenter tous les points de vue
- les présenter dans le cadre d'une évolution future.

On peut remarquer comment cette synthèse dynamique orientée vers l'action publique se distingue de la synthèse à posteriori des sciences sociales analytiques où l'analyse est séparée de la proposition. On peut remarquer comment la notion ambiguë de milieu socio-technique se retrouvera dans les écrits de l'école de Chicago sur la ville (Park, Burgess). Reste posée à cette époque une conception technico-sociale de l'action sur la ville appuyée sur les arguments des analyses statistiques de tendances qui ne se coupe pas des apports du débat public, à la différence des définitions prospectivistes de l'étude préalable.

### **Henri Sellier et la réforme sociale**

L'approche d'Henri Sellier était informée des travaux de P. Geddes à travers son activité internationale et ses analyses comparatives. L'homme Sellier est reconnu pour sa contribution pratique à l'urbanisme. Elu municipal de Suresnes, président du conseil général de la Seine, il a contribué à la mise en place des HBM, aux votes de la loi Cornudet (1919/1924), à la mise en place d'un institut d'urbanisme en France. Les travaux de K. Burlen abordent ces articulations de la réforme urbaine et de la réforme sociale en terme de gestion des populations (Burlen).

Afin de préciser l'interprétation et l'apport doctrinal d'H. Sellier, nous approfondirons la méthode d'analyse de la ville et du changement proposée par Sellier dans ses quelques écrits. Ses publications dans la revue la Vie Urbaine montrent son intérêt pour une approche comparée sur la question du logement entre pays européens dans ces années d'après la première guerre mondiale :

- Divers aspects de la politique anglaise en matière d'habitation (N° 7/8, 1921)
- La crise du logement en Allemagne (février, 1922).

Son analyse de la réforme du logement en Angleterre procède d'une analyse politique de la situation où le rapport gouvernemental sur la question du logement est confronté aux positions des groupes en présence, à la présentation des arguments qui résiste à l'aide de l'Etat sur le logement. L'auteur conclut en faveur d'une politique nationale du logement, qui aboutira dans le "National Housing And Town Planning Act" (1923). Son analyse de la situation procède d'une double

construction de la situation, à travers l'organisme qui analyse et qui propose, à travers les effets sur l'opinion publique.

Sur le même schéma d'analyse politique d'une réponse réformatrice, l'auteur procédera à une analyse de la crise du logement en Allemagne dans la Sarre occupée en 1919 et à une analyse des réponses municipales à cette crise :

- le recours à la création de bourses d'habitation ou à des offices de logements institués par les municipalités auxquels les propriétaires doivent déclarer les logements qu'ils ne peuvent pas occuper.

- les répartitions des fonds municipaux consacrés aux subventions de locataires. Le municipalisme qu'étudie H. Sellier est le municipalisme allemand dans une situation de crise.

Son bilan de l'oeuvre sociale des HBM (Vie Urbaine N° 33/34, 1928) permet de préciser sa visée réformatrice nationale autant que locale et le modèle d'analyse retenu :

"Les HBM ne peuvent contribuer que dans une faible part à la solution de la crise du logement. Numériquement faible, leur oeuvre reste importante par la qualité des habitations réalisées, en général plus salubres et mieux conçues que la moyenne des logements de la région parisienne. Foyer d'action, elles contribuent à stimuler l'intérêt pour la question d'une meilleure habitation populaire facteur d'une importance vitale pour le pays". L'article poursuit un examen critique de la loi du 27 octobre 1929.

Argument d'autojustification, le jugement prononcé par la politique ne manque pourtant pas de clairvoyance. Il explique son articulation de l'action locale (les HBM, les cités jardins, la réforme des services urbains) et l'action nationale (député, ministre). De cet examen journalistique, nous retiendrons sa méthode d'analyse socio-politique de la réforme du logement, en terme de propositions/résistances/effets sur l'opinion, en termes d'actions locales et d'actions nationales. Une telle méthode de proposition pour la réforme urbaine contraste avec les démarches de P. Geddes et M. Poète.

#### **L'oeuvre créatrice de M. Poète :**

Chartiste, bibliothécaire, historien, la démarche de M. Poète procède d'une autre approche de l'oeuvre urbaine où la ville est définie comme un être social et historique. Cette conception sera développée dans son cours d'histoire urbaine à l'Institut d'Etudes Urbaines (1919/1938) et aboutira dans son livre (Paris son évolution créatrice, 1938).

Son analyse historique procède d'abord d'une topographie des lieux, de leurs interprétations et de leurs évolutions. Une telle méthode sera reprise et formalisée par M. Halbwachs dans sa topographie des lieux saints. Mais elle contraste avec l'analyse de tendances à moyen terme formulée par Geddes. Dans

sa visée bergsonienne de la temporalité et de l'évolution sociale, la ville est un être social et culturel : "il faut comprendre celle-ci, bien plus la faire sentir, car la ville est un être vivant, un être collectif qui naît, se développe, ou décline et s'éteint. En d'autres termes elle évolue et lorsque l'urbaniste s'en occupe, elle est à un certain moment de son évolution qu'il faut dès lors saisir pour la comprendre et par suite pour la traiter comme il convient". (La Vie Urbaine N°5/Septembre 1930).

Cette subjectivation de la cité est très éloignée des conceptions de la réforme urbaine selon H.Sellier, des analyses de tendances selon P.Geddes. Il en résulte pour l'auteur une fondation nouvelle historique et culturelle de l'action urbanistique. "C'est en cela que l'urbanisme cesse d'être simplement un art, l'art du traceur de plan, pour devenir une science, qui le vivifie, l'empêchant d'être réduit à une application de formules" (même article).

Pour l'auteur, le savoir de l'urbanisme est d'abord un savoir culturel plus qu'une étude préalable, un savoir correcteur de certaines actions plus que de propositions, un savoir d'adéquation entre plans et cités.

"Être instruit grâce à la connaissance de l'évolution urbaine c'est pour l'urbaniste, éviter de commettre de grossières erreurs, de défigurer ou de mutiler une agglomération"... "Un plan d'aménagement et d'extension de ville sera une oeuvre d'art beaucoup moins par la qualité intrinsèque de ses traces, que par l'harmonie que l'urbaniste aura su réaliser entre son plan et la cité auquel il s'applique".

Dans la visée de M. Poète, la démarche de l'urbanisme est d'abord celle d'une connaissance historique, culturelle et artistique. L'étude préalable a pour objet l'histoire de la ville et non pas la vision synchronique de la cité. Paradoxalement cette approche historique et culturelle de l'urbanisme débouche sur une définition de l'urbanisme comme science à partir d'une histoire culturelle de la ville. Elle s'écarte des conceptions médiatrices et négociées de l'étude préalable, initiées par P. Geddes.

### **Les visions doctrinales de l'urbanisme et les formulations de l'anticipation :**

De ces trois doctrines marquantes du début de siècle sur l'urbanisme, nous retiendrons trois conceptions de l'évolution des villes, par l'évolution socio-technique (P. Geddes), par l'action politique (H. Sellier), par l'histoire culturelle (M. Poète). Ces doctrines permettent de développer trois conceptions de l'anticipation urbanistique :

- l'analyse de tendances et la vision synchronique de l'étude préalable (P. Geddes)
- la réforme urbaine municipale et la réforme nationale du logement (H. Sellier)
- la correction culturelle et artistique des actions urbaine (M. Poète)

Une telle analyse serrée et comparée de textes d'auteurs permet de différencier trois méthodes d'analyse de la proposition urbanistique :

- l'étude préalable et la civic survey P. Geddes
- l'analyse politique d'une réforme, de ses ressources et ses réceptions  
H. Sellier
- la topographie historique des significations culturelles du lieux (Poète).

Ces trois conceptions ne sont pas étrangères aux débats contemporains sur l'urbanisme et peuvent ainsi être reclassées comme des fondations historiques de l'urbanisme. Reste à préciser l'hétérogénéité de ces trois doctrines, leurs modes de relations dans la mesure où elles se veulent des doctrines pratiques. Si M. Poète et H. Sellier ont collaboré dans la fondation d'un institut d'histoire urbaine, leur doctrine culturelle et politique reste hétérogène. En quoi l'analyse des tendances lourdes d'évolution d'une ville fonde l'exigence d'une réforme urbaine ? Les conceptions de Geddes et Sellier apparaissent plus proches dans leurs conceptions historiquement situées de l'analyse urbaine et de la proposition urbaine.

Dans cet examen, la fondation d'une action et d'un discours urbanistique ne relève donc pas d'une doctrine isolée aussi influente soit elle, mais d'une constellation doctrinale où s'agencent différentes analyses et propositions d'actions. Dans cette constellation doctrinale, nous observons une fondation de l'urbaniste comme un expert de la synchronie (Geddes), expert de la réforme urbaine (Sellier), expert culturel (Poète). Mais l'approche médiatrice de l'urbanisme reste faible dans ces textes de début de siècle. A l'appel de la participation formulée par Geddes s'oppose la fondation d'une science de la ville par l'histoire. Et pourtant, l'idée d'historicité urbaine, la ville comme oeuvre des groupes sociaux ne semble pas acquise dans ces travaux.

Cette approche de l'histoire des doctrines urbaines nous semble devoir être complétée et élargie au regard de la diversification professionnelle contemporaine (1975/1985), par l'étude des situations professionnelles et des structurations professionnelles. Ce passage de l'étude des doctrines à l'étude de la professionnalisation mérite d'être étudié, non seulement pour évaluer les contournements de l'utopie par la mise en oeuvre, les alliances conjoncturelles entre projets et organisations, les portées historiques réciproques entre les anticipations et les processus urbains, mais aussi pour préciser les statuts de ces avants gardes urbanistiques (politiques, culturelles, gestionnaires, techniciennes).

De ce vaste programme de travail, nous présenterons certains résultats déjà acquis dans différents travaux :

- l'analyse des structurations professionnelles ;
- l'analyse des qualifications professionnelles.

## 2. Structurations et coalitions professionnelles

L'analyse des structurations professionnelles procède après la formation des politiques urbaines au décryptage de la formation de la commande, de la définition des interventions urbanistiques et de leurs techniques connexes de référence, des groupes professionnels impliqués dans la formation de cette commande et la mise en oeuvre de ces interventions. Notre approche s'établit sur une moyenne période entre les définitions des commandes de la Reconstruction (1943/47), de la gestion de la croissance urbaine (1965/75), la gestion de la réhabilitation (1975/85) où se sont nouées des redéfinitions de procédures d'interventions urbanistiques publiques, de partages des tâches entre professionnels et de délimitations des statuts, et aussi l'émergence de nouveaux professionnels. La question de la légitimation de ces commandes par les doctrines de référence ne constitue pas un préalable de la formation de la commande et de son analyse.

Cette analyse des périodes de la commande publique établit une constitution de la profession par strates historiques autour de consensus successifs sur les techniques d'intervention urbaine, ce qui permet et exige des coopérations entre savoirs disciplinaires différents (G. Verpraet, 1987).

Dans la mise en oeuvre de la reconstruction, architectes et fonctionnaires coopèrent dans l'élaboration d'une composition urbaine (le plan masse d'opération) en confrontant l'élaboration architecturale du projet et le contrôle financier.

Dans la gestion de la croissance urbaine, ingénieurs et contractuels coopèrent dans l'élaboration des programmes urbains en confrontant les disciplines de la connaissance urbaine (géographie, sociologie, économie) et les techniques de la décision (planification stratégique, méthode pert, calcul de choix). Il en résulte la formation de savoir-faire stratégiques.

La coopération des gestionnaires de l'habitat (OPHLM, SEM, ARIM) et des professionnels de la concertation (sociologue, urbaniste, marketing, assistance sociale) dans le cours des opérations de réhabilitation en quartiers anciens (PAH, PAP) et en quartiers nouveaux (PALULOS, FSGT) se développent derrière les arguments d'un urbanisme de participation. La formation d'un nouvel idéal type des "gestionnaires sociaux" passe par l'élaboration de dispositifs techniques plus territoriaux, plus localisés, sous les labels de la socio-technique, de l'éco-développement, du développement local, de la mobilisation publique locale.

Dans ce type d'analyse, la formulation et la mise en oeuvre de conceptions urbanistiques sur la ville, sur l'intervention spatiale, passe par une mise en rapport et une composition de savoirs professionnels différents : la norme du fonctionnaire et le projet architectural, le programme d'échelonnement calculé par l'ingénieur et l'enquête des sciences sociales, le programme financier du maître d'ouvrage et le projet social de l'urbaniste. On comprend mieux pourquoi les discours de conception urbanistique énoncés par les groupes idéologiques (traditionnels/réformateurs) notamment les avants gardes, s'appuient sur le croisement de discours de compétence, dans leurs performances et dans leurs limites. Tel le discours de Le Corbusier, ou derrière une plastique moderniste et

constructiviste s'agencent une rationalisation du comportement habitant (le modulator), une rationalisation de l'espace (la tabula rasa et la preuve par le vide), une rationalisation du territoire, une rationalisation des effets architecturaux (M. SEGAUD, 1969).

On peut s'interroger d'une manière plus précise sur la justification doctrinale. Est-elle de préparer la formation d'une nouvelle commande en élaborant un partage syncrétique des tâches qui devra composer avec les anciens partages ? Peut-elle justifier à posteriori un partage des tâches et des types d'intervention dont la logique relève autant des processus politiques, des processus d'urbanisation que d'une logique culturelle doctrinale. Notre scepticisme vient des ruptures des années 60, où l'ampleur de la commande programmatique doit peu aux travaux des pères fondateurs (Sellier, Poète, Geddes). De la notion d'étude préalable, à la programmation des modes de vie, il y a une mise sous vide du débat social et des interprétations culturelles. De la cité jardin à la ville nouvelle, il y a implosion urbanistique (Lefebvre, 1973).

La notion de coalition professionnelle dans ce débat est structurée et structurante dans ce débat des influences doctrinales (Giddens). Elle décrit comment s'effectue le partage des tâches entre professionnels pour une commande donnée. D'une manière plus dynamique, elle définit le mode d'organisation d'une profession en segments de statuts et en segments de compétence conjugués dans l'accès à une commande, à la gestion d'un problème urbain. Cette tentative d'assurer un accès privilégié à des ressources (les marchés de services, de techniques, de savoirs), notamment par la constitution de formations monopolistiques (ordre des architectes, corps de fonctionnaires et ingénieurs d'Etat) participe à la régulation conjointe entre groupes professionnels, entre certains de ces groupes et l'Etat (Reynaud, 1987 ; Verpraet, 1987).

### **Histoires de vie et hétérogénéités culturelles**

Une analyse des discours professionnels en termes d'histoires de vie auprès de 50 professionnels membres de la SFU a permis de préciser certaines dimensions de cet univers culturel qui apparaît peu homogène si ce n'est dans des exigences d'action (faire de l'urbanisme) et dans l'établissement d'un système de relations .

L'analyse des oppositions structurales du discours (Raymond, 1968) permet de restituer le système des relations propres aux situations de travail des urbanistes ou s'agencent :

- les relations à la commande, les relations aux élus
- les relations aux partenaires professionnels, collègues et concurrents
- les relations aux publics de l'urbanisme (habitants ou usagers, citoyens ou visiteurs).

Parler d'imaginaire bâtisseur c'est reconnaître le contenu activiste de ces professionnels, c'est aussi reconnaître le flottement des codages représentationnels de cette profession en charge de l'imaginaire social (Ostrowetski, 1979). L'analyse des systèmes de relations professionnelles permet d'aller plus loin dans les modes de formulation, communication/transposition des imaginaires sociaux par le biais de ces professionnels, qui loin de se limiter au secteur du BTP, s'ouvre au champ de la médiation sociale, de ses professionnels et de ses régulations institutionnelles.

Ces dilemmes de l'identité professionnelle et d'une analyse sociologique classique en terme de communauté de cultures, d'identités et de rôles partagées (R.Sainsaulieu, 1979, 88) peuvent être contournés par une analyse approfondie de l'univers relationnel dans lequel prennent place ces professionnels, leurs interprétations et leurs modes de services. C'est l'analyse des espaces de la qualification professionnelle.

### **3. L'analyse des espaces de qualification**

L'analyse de la qualification postule l'existence d'une interprétation contradictoire et différenciée de la situation de travail entre la définition de l'employeur avec sa définition des missions, des tâches et des résultats, et la définition de l'employé à partir de ses techniques de référence, la formation acquises, son cursus professionnel (Merton). Ainsi, les références doctrinales sur l'urbanisme ne sont pas obligatoirement convergentes, ni explicites entre employeurs et employés, sauf débat doctrinal affirmé.

L'analyse des espaces de qualification se propose d'explorer ces dialectiques de l'interprétation des tâches entre employeurs et employés, entre statuts reconnus et situations de travail (Saussois, Tripier, Rivard, 1979), entre commandes et pratiques professionnelles au regard de la spécificité des professionnels de l'urbanisme. Une enquête auprès de 180 professionnels de l'urbanisme, 12 professionnels par filière d'exercice a été réalisée afin d'explorer ces dimensions de la qualification professionnelle des urbanistes, les pratiques reconnues, leurs interprétations des missions et des situations de travail (Verpraet, 1987/88).

#### **La recomposition des pratiques et des rôles professionnels**

Deux évolutions concomitantes se superposent dans l'univers des pratiques professionnelles. Au mouvement vers les élus locaux impliqués par les attendus de la décentralisation, se superposent les mouvements vers les quartiers anciens initiés par les réformes de 1975 (PLD, PAP, PAH).

L'intervention en quartiers anciens (67 %) tend à égaliser l'intervention en quartiers nouveaux (70 %) sans la supplanter. Les interventions en termes de conseil (82 %) d'urbanisme opérationnel, le montage d'opérations (54 %) l'emportent sur les définitions de programmation à moyen terme telles l'élaboration classique des POS et des SDAU. Dans l'analyse des formules d'anticipation on constate un

recul de l'analyse prévisionnelle à long terme (64 %) au profit du conseil décisionnel (88 %) et de la formulation de choix stratégique (75 %) au détriment du projet spatial quelque peu relégué (64 %). Une telle approche insiste sur des formes décomposées et instrumentalisées de l'anticipation à la différence des synthèses doctrinales incorporées dans les formations, les institutions, les doctrines.

Ce glissement des procédures normatives vers des missions plus indicatives largement reconnues par les professionnels est souligné par leurs définitions des attentes des élus à leurs égards. Des tâches de mise en relation (92 %), de coordination des acteurs de l'urbanisme (84 %) l'emportent sur les tâches de décision (56 %). Cette conception des tâches peut-être précisée par l'analyse des rôles médiateurs des urbanistes.

### **La différenciation des formes de conseil urbanistique dans les années 1980**

Cette importance du conseil peut être précisée par l'analyse des budgets temps (50 % concertation, 50 % étude), par l'analyse des interlocuteurs (commande, élus locaux, services de l'Etat, autres professionnels, associations d'habitants), par l'analyse des orientations prédominantes de leurs actions (économique, sociale, spatiale) et aussi par l'analyse des profils professionnels.

Ainsi le label de conseil, prédominant dans les années 75/79 (auprès des CAUE, des architectes conseils, des élus) trouvera dans les années 1980 des formes de reconnaissance et de spécification, où se délimitent à la fois un partage des tâches et des formes de reconnaissance.

Le conseil aux maîtres d'ouvrage est requalifié sous le label de "chargé d'opération", pour agencer le montage financier et la coordination des intervenants.

Le conseil aux services de l'Etat concerne le profil de chargé d'étude, en charge des études préalables dans une visée de prospective d'Etat et de programmation des interventions publiques.

Dans le conseil aux élus régionaux et aux services déconcentrés de la maîtrise d'ouvrage prend place le profil de chargé de mission en charge d'une élaboration stratégique particulière (cf. DVSQ) de la délégation des responsabilités et de l'évaluation des tâches. Définition des tâches et définition du profil de l'agent vont de pair dans un mouvement de réorganisation et dans la redéfinition du système d'action.

Que reste-t-il des finalités de l'urbanisme dans ce mouvement de décomposition des tâches et de recomposition des organismes ? Une analyse en terme d'orientations privilégiées des interventions permet d'éclairer ce paysage différencié. L'orientation spatiale comprise comme la traduction spatiale des exigences sociales reste prédominante (52 des répondants). Mais elle doit composer avec des orientations économiques, cherchant à relier la ville avec les évolutions économiques (21 %). Contrairement aux attentes implicites d'une politisation dans la décentralisation et aux arguments de la formation d'une technocratie urbaine locale,

la proposition d'un urbanisme défini comme une aide à la décision, au sens classique recueille peu d'assentiment parmi les professionnels interrogés (14 %).

### **Les dimensions "techniques" et les dimensions sociales de la qualification professionnelle**

Cette analyse, des critères de qualification formulés par les professionnels eux-mêmes, permet de construire au moyen des analyses factorielles de correspondances, des axes d'information sur la qualification, constitués selon des critères "techniques" et des critères sociaux caractérisant l'exercice professionnel (voir graphique n°1 ci-après).

La dimension "technique" de l'exercice professionnel est caractérisée par les interventions urbanistiques où s'oppose un urbanisme opérationnel fait de montage d'opération, de gestion urbaine et un urbanisme de programmation (SDAU, POS et autres documents programmatiques). Cette opposition des interventions urbanistiques est redoublée par une opposition entre l'intervention en quartiers anciens où le montage prend une place importante et l'intervention en quartiers nouveaux où l'anticipation est nécessaire et risquée. Cette caractérisation technique oppose aussi les profils d'exercice, les profils de conception et les profils d'exécution.

Les dimensions sociales de l'urbanisme oppose les critères traditionnels du statut, dans le continuum libéral, salarié, fonctionnaire, reformulant un rapport public/privé au sein de l'exercice professionnel de l'urbanisme.

Cette dualité technique et sociale de l'exercice professionnel des urbanistes ne se différencie pas des critères de qualification, analysés pour les professions de cadres (Tripiet, Boltanski). Les dimensions de qualification spécifique aux professionnels de l'urbanisme résident dans l'importance des interventions extérieures à leur organismes de référence, des transactions au sein de leurs pratiques, dans la place des activités de conception et de projection. Ces dimensions de l'urbanisme, dénommées techniques, participent de déterminations sociales, où se replacent les analyses des politiques urbaines, les modes de construction de la commande, les définitions sociales des procédures d'intervention (voir supra : chapitre 2 Structurations et coalitions professionnelles).

### **Orientations et professionnalisations :**

L'analyse des situations de travail montre comment la recherche des critères de qualification propre aux urbanistes se définit moins par des rôles et des hiérarchies de rôles, et beaucoup plus par des modes de professionnalisation. L'analyse factorielle oppose une professionnalisation par le diplôme, reconnue par certains profils (chargé d'étude, conseil libéral) et une professionnalisation par l'expérience plus largement reconnue (chargé d'étude, chargé d'opération).



Tableau :	Orientation professionnels		x Modes d'identification	
	Orientation Espace	Orientation Economique	Orientation Décision	Fonction
Identification professionnelle par le diplôme	Consultant libéral		Charge mission	Conception
Identification professionnelle par l'expérience	Charge opération	Charge Etude	Directeur	Mise en Oeuvre

#### 4. Experts et Médiateurs :

L'analyse des systèmes d'actions et d'intervention, l'analyse des situations de travail oppose l'intervention de l'expert et celle du médiateur. Pour l'urbaniste, il s'agit de construire son système d'actions et de relations avant de placer son expertise et l'intervention pour laquelle il est délégué. Les rôles professionnels et leurs hiérarchies spécifiques se placent à l'intérieur de ce système d'action. On comprend mieux pourquoi l'analyse des seuls rôles professionnels ne permet pas de définir de hiérarchie propre. L'analyse des profils de qualification et l'analyse des formations permettront de structurer cet univers diversifié des rôles professionnels de l'urbanisme en opposant une expertise spatiale notamment celle du conseil libéral et une expertise de programmation, mieux portée par les charges d'opération et les charges des missions.

Cette analyse croisée des systèmes d'actions et des critères de qualifications permet d'approfondir le contenu des savoirs urbanistiques. L'analyse des situations de travail des urbanistes a montré la double référence des pratiques urbanistiques à une situation locale d'intervention et à un organisme. L'insertion dans un réseau d'institutions locales, l'adaptation entre site et organisme, la constitution de relations de médiation sont des éléments du savoir-faire de l'urbaniste. Nous pouvons soutenir comment les pratiques urbanistiques ne sont pas de simples techniques instrumentales, propre à un organisme, mais aussi des rationalités locales de mise en relation, de participation, de médiation propre à un système d'action professionnel (Forester 1989). Il en résulte une dualité des savoir faire des urbanistes entre des savoirs fermés propres à la gestion des organismes (techniques de gestion, calculs fermés, allocations de ressources rares) et des savoir faire plus ouverts liés à ces relations spécifiques à l'urbain (rapport au site, au terrain, aux partenaires, à la commande, aux publics réels et virtuels de l'opération). Cette deuxième approche professionnelle se définit autour des capacités de contacts, de communication, mais aussi sur les capacités d'anticipation et de projection.

### **La relation programme/projet et ses approches professionnelles :**

La tension entre expertise et médiation n'est qu'une traduction professionnelle d'une tension majeure qui traverse l'urbanisme moderne entre les démarches de programme et de projet. La démarche de projet se fonde sur une visée culturelle du devenir social, mais aussi dans l'anticipation de la mutation d'un espace. Elle s'appuie sur des visions de monde (Mannheim) et sur des espaces de représentations spécifiques.

La démarche de programme se réfère à des logiques économiques, des visées de marché sur la ville, stratégies de clientèles et de commercialisation pour un maître d'ouvrage, production d'êtres sociaux et d'usagers à partir d'une définition bureaucratique (H. Raymond). Au sein de chaque opération d'urbanisme, notamment dans sa phase de conception, au sein de l'exercice professionnel, il existe un rapport de tension entre programme et projet qui se manifeste dans l'examen des possibilités et des marges du projet, dans la définition de méthodes et des doctrines de projection propres à des groupes et des alternatives professionnelles (Maldonado, Piccinato).

L'analyse des qualifications et des profils professionnels reprend cette tension entre programme et projet mais en spécifiant la diversité des compromis transitoires selon les profils d'exercices :

- Tel le charge d'étude placé entre la prospective d'Etat et la programmation des financements publics, avec ses enjeux politiques ; d'où les visées prospectivistes et technicistes du changement social.

- Tel le charge d'opération placée entre le projet spatial énoncé par un conseil libéral et la définition de son montage financier ; d'où les nombreuses transactions et révisions du projet (Verpraet 1982).

- Tel le charge de mission à la recherche d'une perpétuelle adéquation entre leurs définitions stratégiques régionales et l'ajustement des "synergies" financières.

Le champ professionnel de l'urbanisme offrirait dans sa différenciation actuelle une diversité des modes de compromis entre programme et projet, selon les filières d'exercice, selon les profils d'exercice, selon les nouveaux équilibres instaurés entre expertise et médiation. On pourrait dire que cette diversification professionnelle et cette diversification des tâches ont pour objet de faciliter cette diversité de compromis entre programmes et projets, notamment selon la redéfinition des politiques financières dans le passage des régulations kénesiennes aux régulations monétaristes des régulations centrales aux régulations locales.

Certains auteurs anglais (Knox, Mac Cullen) ont pu étudier comment cette tension entre les aspects gestionnaires et les aspects médiateurs du métier de l'urbanisme pouvait se traduire par une diversité et une conflictualité des modes d'identification, ce que constate notre analyse des rôles et des identifications professionnelles. Ces solutions à la tension entre rôles professionnels peuvent être

reclassées suivant les axes de médiation entre Etat et collectivités locales, entre maîtres d'ouvrage et habitants selon les résumés du tableau suivant :

	Expertise de Programmation	Expertise Spatiale
Médiation Etat/ Collectivités locales	Chargé de mission	Chargé d'étude
Médiation Maîtres d'ouvrage/Habitants	Chargé d'opération	Conseil libéral

### **Modèles de médiation et reconstruction historique :**

Cette analyse des relations entre les orientations professionnelles, les rôles médiateurs et les modèles de qualification peut être reprise et affinée selon différents moments de la médiation dans l'urbanisme français.

L'intervention centrale s'est constituée en médiateur urbain dans les années 1940/50 sur les pratiques de reconstruction des villes détruites face à l'urbanisation massive des années 50. Cette gestion centrale de l'urbanisme a été organisée par les professions de fonctionnaires (les urbanistes de l'Etat, les ingénieurs des Ponts) et leurs délégations dans les années 1943/68. Dans ce contexte des politiques urbaines de l'Etat, l'élaboration spatiale est insérée dans une programmation à moyen terme (10 ans pour les communes, 25 ans pour les agglomérations). Le profil de chargé d'étude au croisement de l'expertise spatiale et de l'expertise économique a accompagné cette mutation.

Les années de crise économique, les pratiques de réhabilitation des quartiers anciens ont renforcé la médiation et l'intervention des promoteurs sur l'urbanisme dans le cadre d'une gestion stratégique ou se superposent les objectifs d'économie d'énergie, de qualité intérieure des logements, de redéfinition des espaces publics aux abords des immeubles. Là réside le travail spécifique des chargés d'opération dans le montage des programmes de logements.

Les réformes de la décentralisation ont cherché à promouvoir la médiation municipale par un déplacement des interventions de l'Etat, pour les chargés d'opération et les chargés de mission. L'exigence municipale ajoute une volonté de coordonner les acteurs de l'urbanisme au niveau municipal, d'affiner les exigences de la gestion sociale dans les quartiers de logements publics.

Dans cette approche la notion de médiation désigne plus un système de relation ouvert et multipolaire, un système de positions intermédiaires qu'un discours substantif. Ainsi le discours du développement local, assurant la définition de choix autonome de développement apparaît médiateur dans la relation Etat/collectivités locales, dans les relations Etat/régions. Mais il peut aussi se fixer comme un discours de pouvoir dans les rapports entre Régions et communes, entre communes et quartiers, une fois les procédures de développement social arrêtées.

## **Conclusion**

### **Utopies doctrinales et édification urbanistique :**

Au terme de cet exposé sur la construction des pratiques de l'urbanisme dans les cultures professionnelles contemporaines et dans les doctrines de projet énoncées au début de siècle, il peut sembler pertinent de mettre en relation les différents types de constructions mentales élaborées dans ce mouvement des connaissances de la pratique. L'examen des situations de travail des urbanistes montre l'écart entre la multiplicité des doctrines de référence et la diversification des pratiques professionnelles, leur réagencement et leur recombinaison selon les types d'urbanisation en jeu. Entre la force des principes de doctrine sur la ville, sur le type urbain et les conditions négociées de l'exercice professionnel s'insèrent dans un écart de mise en oeuvre, toute une série de niveaux réflexifs et générateurs qui peuvent être approchés dans le cadre de théories de la pratique, propres aux groupes professionnels.

L'approche des groupes professionnels et de leur modes de professionnalisation nous a amené à distinguer différents niveaux de la culture professionnelle de ces groupes dénommés élites intermédiaires ou quasi professions (Etzioni) :

- la culture professionnelle comme mode d'accès au pouvoir : comment les doctrines de référence de chaque groupe doivent composer avec les doctrines d'autres groupes pour formuler une doctrine d'intervention sur la ville.

- la culture professionnelle comme identification des pratiques et des références explicites des praticiens de l'urbanisme : programme et projet, concertation et gestion.

- la culture professionnelle comme théorisation de ces pratiques où un éthos professionnel est retraduit dans une série codifiée de schémas pratiques, où les définitions culturelles sont scindées par les définitions techniques : argumentation et anticipation, médiation et négociation, éthique et stratégie.

Une telle approche par niveaux d'analyse et niveaux culturels permet de préciser comment une culture urbaine peut être retraduite dans une culture professionnelle, et aussi dans une culture décisionnelle.. Beaucoup de débats sur les professions de l'urbanisme gagnerait à approfondir de telles approches différenciées et relationnelles.

Entre doctrines urbanistiques et pratiques urbanistiques, l'analyse des groupes professionnels laisse place à un grand nombre de négociations, de médiations, d'interprétations propres aux professionnels, qui ne se réfèrent pas seulement à leur système d'action (la professionnalisation), mais aussi au débat public, avec les autres acteurs sociaux et sont constitutif du mode d'agir dans la ville. L'urbanisme se définit mieux comme une édification qui implique le dialogue avec la cité, ses acteurs, ses règles, qu'une doctrine d'un groupe isolé avec ses

raisonnements nomologiques et ses échecs reclassés dans la catégorie utopie (Fr. Choay).

L'observation des définitions et des mises en oeuvre de l'urbanisme à travers les groupes professionnels réinsère la place et l'importance de ses règles négociées face aux contraintes d'un modèle imposé, des règles de négociation, l'élaboration de règles de médiation, la convention sur les règles d'anticipation par lesquelles passent les règles des usages sociaux, les exigences des nécessités et des commodités urbaines. Dans ce type d'approche, la pensée urbanistique relève plus de théories de la pratique, propres à des groupes professionnels en contact avec les usages urbains des groupes sociaux, avec les éthos et les anticipations des groupes dominants. Nous avons examiné la reformulation de la notion d'étude préalable selon les systèmes d'actions, la diversification des formes de conseil urbanistique (technique, politique, culturel) selon la différenciation des profils professionnels.

La notion de médiation urbanistique se place en continuité avec cette caractérisation de l'édification urbaine pour assurer une compréhension des rapports entre les figurations de l'Etat et celles de la société civile, entre les rationalisations institutionnelles et les mutations culturelles propres au champ de l'urbanisme. Elle indique la double nature politique et culturelle de l'urbanisme, où les classements et les reclassements politiques laissent place et supports aux engendremens culturels de la ville (habiter, résidence, urbanité).

Dans ce cadre d'analyse la notion de doctrine urbanistique reprend des effets spécifiques, mais moins fondateurs :

- la doctrine comme légitimation d'une prise de pouvoir par un groupe sur une institution (commande, segments de l'appareil d'Etat, formation) ;
- la doctrine d'intervention : comment le discours de réhabilitation impliquait un nouveau rapport entre les gestionnaires de l'habitat et des professionnels de la concertation sur une doctrine composite de l'étude préalable ;
- la doctrine comme une norme de régulation de ces nombreuses transactions entre maîtres d'ouvrage et services de l'Etat (cf. la loi de 1977 reformant le financement du logement), entre élus locaux et habitants (doctrine de participation), entre l'Etat central et les collectivités locales (doctrine du développement local et de la décentralisation).

#### **Les rapports des avants gardes et des médiateurs :**

Une telle mise en perspective des groupes professionnels, la différenciation énoncée entre doctrines et théories de la pratique impliquent de préciser le statut social de ces groupes professionnels : avant gardes ou médiateurs ?

L'examen des doctrines urbanistiques de début de siècle, montre la diversité des groupes énonciateurs de doctrines, puis de réformes urbanistiques dans la mesure de leur reconnaissance institutionnelle. La diversité des formations d'origine et de doctrine pour ces avants gardes de référence, élites culturelles, élites scientifiques, élites politiques peut être atténuée par la coopération de ces avants gardes dans des commissions et des clubs de réformes (cl. le rôle actif du Musée social dans la convergence de ces élites spécifiques), dans les échanges des congrès d'urbanisme (A.Sutcliffe), dans les réseaux de la haute fonction publique (J.C.Charles), sous les arguments des rhétoriques humanistes et scientistes propres au début du siècle.

C.Charles dans son étude des élites, sur la période 1880/1900 montre comment par delà la sélectivité sociale et la sélectivité scolaire est assuré un renouvellement à l'intérieur des élites dominantes entre les notables et les couches nouvelles des classes moyennes. Mais pour l'auteur, la thèse d'une différenciation et d'une autonomie des élites sous la république n'apparaît valable que pour l'élite universitaire sachant maintenir sa distance au pouvoir. "Les élites intellectuelles ont à choisir entre l'attitude d'expert, en terme d'influence qui leur assure des relations suivies avec les autres élites, et celle de pur savant honoré de ses pairs, mais coupé des autres". La rhétorique du scientisme masquerait ce positionnement différencié entre l'expert et le savant.

Dans son approche des avants gardes scientifiques, culturelles et politiques de la République radicale, M.Rebérioux insiste sur le clivage de ces avants gardes relevant d'idéologies, profondément différentes, voire opposées, si ce n'est dans le culte des humanités et d'une même formation rhétorique. Elle relève un autre aspect de l'avant garde médiatrice, entre la novation culturelle et le militantisme dans cette effervescence de la république radicale. Ainsi le thème de la modernité du cadre de vie proviendrait des réseaux de débat syndical sur le thème de l'art social (M. Rebérioux) (p. 189).

De telles approches mériteraient d'être approfondies. Elles engagent de grandes questions sur le mode de formulation des réformes urbanistiques, comment le traitement institutionnel de la réforme sociale fragmente la définition de la question sociale à un moment donné en une série de problèmes administratifs, reformulés en technique gestionnaire (C. Topalov, S. Magri). Dans ce dispositif de gestion de la question sociale, l'urbanisme ne concernerait que la gestion spatiale de la question sociale.

L'étude des groupes professionnels de l'urbanisme (marché, professionnalisation, qualification) dans une période plus récente 1945/80 repose ces questions de la segmentation et de la coopération de ces élites intermédiaires dans des termes quelque peu décalés. Dans notre approche, la segmentation et la différenciation historique de ces groupes professionnels selon les filières de recrutement, de formation et d'origine sociale priment sur les modes de convergence dans un éthos commun qui reste à découvrir. En lieu et place de la commande publique de l'urbanisme, les thèmes de la culture urbaine, de la décentralisation et du développement local ne semblent pas assurer des légitimités durables et partagées à ces professions très hétérogènes.

Au delà de la diversité des modes de formation, notre approche insiste sur des modes de coopération localisés par type d'intervention (les coalitions professionnelles) ce qui renforce l'appel à des thèmes de légitimation sur les notions de commande d'intervention urbanistique, de l'édification urbaine. Une telle configuration professionnelle et culturelle laisse place à la médiation vis à vis des autres groupes sociaux, à une perméabilité relative aux innovations et aux mutations culturelles de la société civile. Elle implique une reformulation et une réinterprétation des doctrines classées fondatrices, (enquête publique, réforme sociale, patrimoine culturel) selon les enjeux urbains et les interventions en cours. Ainsi le discours classique de l'urbanisme nous assure que le traitement institutionnel de la question sociale fragmente les formulations du projet social en une question spatiale. Dans la crise et la recherche de nouveaux modes de régulations gestionnaire de l'urbain, tel le développement social des quartiers prennent une place élargie les notions de projet social localisé sur un quartier, sur la ville. Les avatars et les transmutations de la notion de projet urbain assument une double contrainte, celle de la mutation urbaine et celle des cadres institutionnels de la réforme sociale.

Ces quelques résultats et interrogations de recherche se placent dans la lignée d'une histoire culturelle qui se sépare pas de l'histoire des groupes sociaux (M. Vovelle). Cette démarche de recherche est corroborée par une définition de l'urbanisme placée en synthèse médiatrice entre l'histoire urbaine des groupes sociaux et les modes sociaux de l'imaginaire urbain (projetation culturelle, prospective techniciste, permanence patrimoniale, anticipation gestionnaire).

**Bibliographie :**

- BERGER P. et LUCKMAN S. : La construction sociale de la réalité. Méridiens 1985.
- BOLTANSKI L. : Les cadres. Minuit 1983.
- BOURDIEU P. : Esquisse d'une théorie de la pratique. D.Roz 1974.
- BURLEN K. : La banlieue oasis. Presse Universitaire de Vincennes 1987.
- CHARLES C. : Les élites de la République. Fayard 1987.
- CHOAY F. : La règle et le modèle. Seuil 1981.
- GEDDES C. : Cities in Evolution. E.Dingurgh 1915.
- GIDDENS : La constitution de la société. PUF 1986.
- FORESTER J. : Planning in the face of power. University of Berkeley Press 1989.
- HABERMAS J. : Théorie de l'agir communicationnel. Fayard 1986.
- HEILBRON J. : La professionnalisation comme concept sociologique et comme stratégie. in SFS Histoire et Sociologie. Presse du CNRS 1986.
- KNOX P. et CULLEN J. : Planners as urban managers : an exploration of the attitudes and images of senior british planners. Environment and Planning 881/891 1981.
- LEFEBVRE H. : La révolution urbaine. Anthropos 1973.
- MALDONADO : Idéologie et Environnement. Collection 10/18 - 1976.
- MANNHEIM K. : Idéologie et Utopie. 1938.
- MOULIN R et alii : Les architectes, métamorphose d'une profession libérale. Casterman 1974.
- NOIRIEL G. : Une histoire sociale et politique est-elle possible ? Vingtième siècle. Revue d'histoire. Septembre 1989.
- OSTROWETSKI S. : L'imaginaire bâtisseur. Anthropos 1983.
- PASSERON J.C. : Histoire et Sociologie : identité sociale et identité logique d'une discipline in SFS. Histoire et Sociologie. Presse du CNRS 1986.
- POETE M. : Paris, son évolution créatrice. 1938 réédition Anthropos.
- TRIPPIER P., RIVARD P., SAUSSOIS M. : L'espace de qualification des cadres. CEDRESS 1979.
- RAYMOND H. : Les aventures spatiales de la raison. CCI. 1984.
- REBERIOUX M. : La République Radicale. 1975.
- SARTRE J.P. : Questions de Méthode. Gallimard 1962.
- SEGAUD M. : Le Corbusier. Mythes et Réalités. Thèse Nanterre 1969.

TOPALOV C. et MAGRI S. : De la cité jardin au logement social. Revue Française de Sociologie 1/1988.

VERPRAET G. :

- Les transactions économiques, juridiques et morphologiques de l'innovation architecturale. CEDRESS 1982.

- Sociologie des professionnels de l'urbanisme : Entre l'histoire et le marché. CEDRESS 1984.

- Les coalitions dans les professions de l'urbanisme. Sociologie du travail 1/1987.

- Experts ou médiateurs ? : Les professionnels de l'urbanisme. in Annales de la Recherche Urbaine. Avril 1988.

VOVELLE M. et LE GOFF J. : La nouvelle histoire. Gallimard 1979/1986.

## **L'IMPROBABLE INVENTION D'UNE EXPERTISE MEDIATRICE DANS LE DOMAINE DES DEPLACEMENTS URBAINS**

**Pierre LASSAVE  
Jean-Marc OFFNER \***

Formalisant dix années de théories et de pratiques de renouveau du transport collectif urbain en France, la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs du 30 décembre 1982 - aujourd'hui encore référence intellectuelle, sinon réglementaire - peut être comprise comme la volonté d'introduire dans le secteur des transports urbains plus de rationalité et plus de démocratie.

Plus de rationalité, en créant la procédure des Plans de Déplacements Urbains (P.D.U.) censés - au-delà de la vision restrictive des notions de circulation ou de transport - permettre une planification cohérente (parce que prenant en compte l'ensemble des moyens de transport, se préoccupant du stationnement, etc.) des systèmes de déplacement dans leur contexte socio-économique et territorial.

Plus de démocratie, d'une part en soumettant les P.D.U. à enquête publique, d'autre part en en confiant la maîtrise d'ouvrage aux autorités organisatrices des transports urbains (généralement instances intercommunales).

Entre technique et politique, se dessinait là un double enjeu : accroître, coordonner une expertise émiettée entre prestataires (exploitants de réseaux de transports collectifs, services de régulation de la circulation, gestionnaires du stationnement, agences d'urbanisme, etc.) afin de faire en sorte, en particulier, que les compétences politiques des élus deviennent des compétences techniques ; développer ainsi une expertise qui sache prendre en compte la notion prometteuse mais délicate de *déplacement*.

Cette restructuration des configurations conceptuelles et organisationnelles du pouvoir technico-politique local s'est rarement effectuée. Certes, les aléas de l'histoire (la petite !) ont semblé se liguier contre les P.D.U. : plusieurs années de discussion entre administrations n'ont pas permis de mettre au point *le décret* d'application qui aurait probablement sorti les P.D.U. de leur statut d'expérimentation ; l'alternance politique s'est empressée de laisser la procédure se faire oublier, sous couvert de respect de la décentralisation, mais au nom du libéralisme.

Comment expliquer cependant, malgré quelques expériences significatives (1), que l'esprit - à défaut de la lettre - de cette procédure ne se soit pas imposé comme cadre de la nouvelle expertise, tant sa légitimité technique et politique semblait assurée ?

Des obstacles d'ordre à la fois institutionnel, professionnel et intellectuel oblitèrent sans cesse le projet d'une expertise *déplacements* que la globalité même de son champ d'intervention aurait du rendre médiatrice de la concurrence et de la complémentarité des divers modes de transport comme des multiples acteurs .

Alors que les capacités d'expertise restent pour l'essentiel détenues par des entreprises enfermées dans les logiques de diversification de leurs spécialités (première partie), les savoir-faire à l'oeuvre se multiplient et s'autonomisent (deuxième partie).

---

\*J.M.Offner, rédacteur de la première partie, est chercheur au Laboratoire Techniques Territoires Sociétés; P.Lassave, rédacteur de la seconde, est chargé d'études au Centre d'Etudes des Transports Urbains.

## 1. LES LIEUX INTROUVABLES DE LA COMPETENCE DEPLACEMENTS.

Aucun des protagonistes directement concernés par la procédure des Plans de Déplacements Urbains (dans son esprit, sinon dans sa lettre) n'apparaît susceptible de tenir un discours *déplacements* durablement crédible, capable de s'opérationnaliser dans le processus d'élaboration d'un projet d'agglomération touchant à la conception et à la gestion du système de transport. Obstacles institutionnels pour les autorités, absence ou ignorance des enjeux techniques pour les entreprises, désertion des tiers.... Des déplacements en quête d'acteurs.

### 1.1. Des autorités organisatrices sans territoires.

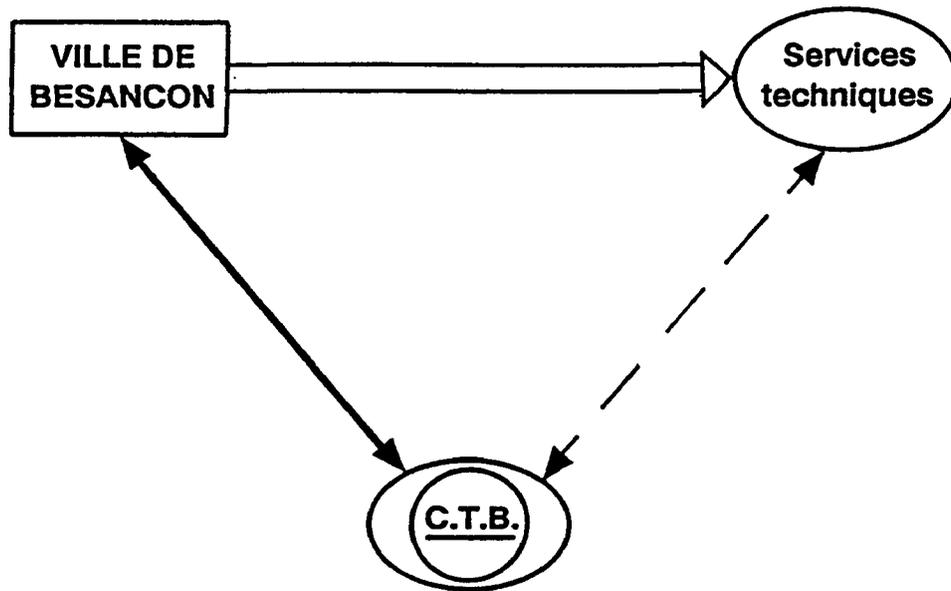
Pour accéder au statut de politique publique - champ d'intervention technique identifié, objet d'un argumentaire politique spécifique - le domaine *transport-déplacements* a besoin d'instances ad hoc : structures intercommunales pour que territoires institutionnels et fonctionnels (les *bassins de déplacements*) s'accordent ; structures au moins partiellement spécialisées, pour qu'un parrainage technico-politique puisse s'afficher. Mais, doté d'un porte-parole intercommunal, ce même domaine *transport-déplacements* doit compter avec l'éparpillement des compétences entre niveaux territoriaux (2).

En l'état actuel des pouvoirs locaux, sortir de ce paradoxe tient de l'utopie. Trois exemples illustrent ces situations d'impasse (3).

\* A Besançon (figure 1), la ville-centre est autorité organisatrice (moins de 10 cas semblables en France, sur la soixantaine d'agglomérations de plus de 100.000 habitants). Un adjoint concentre les délégations circulation, voirie et transports collectifs ; un bon point pour la compétence *déplacements*. Mais cet adjoint ne fait pas *lobby*, seul de son espèce au conseil municipal. En outre, les services techniques communaux ne sont pas très experts en matière de transport collectif. Le réseau fonctionne bien. Le Maire fait confiance à l'entreprise exploitante. Comment, dans ces conditions, une expertise *déplacements* pourrait-elle naître au sein de l'autorité organisatrice?

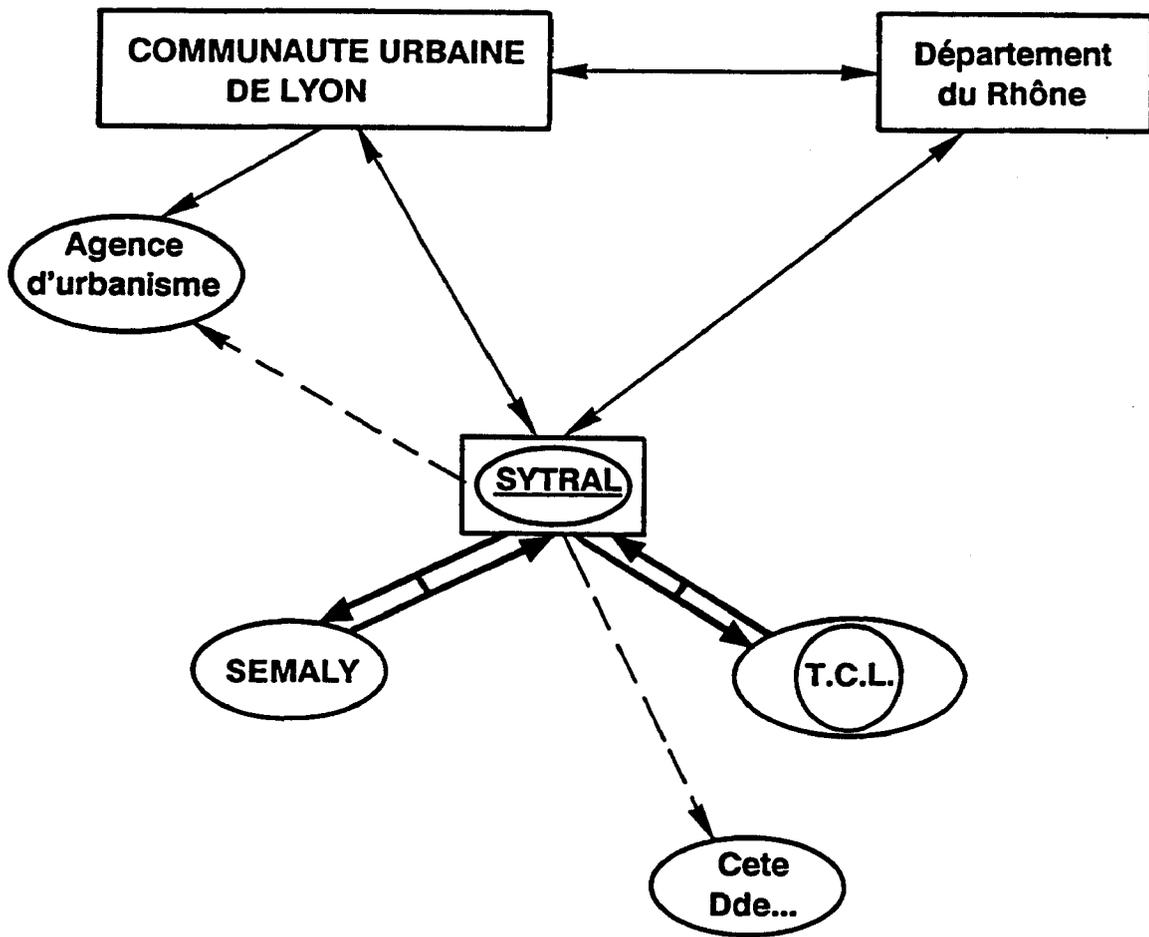
\* A Lyon (figure 2), les transports collectifs dépendent du SYTRAL, syndicat mixte (à vocation unique). Entouré de conseillers généraux et de conseillers de la Communauté Urbaine, le président du SYTRAL - le *Monsieur Transport* de l'agglomération - fait figure d'homme fort. A la faveur de la décentralisation (jusque là, le Préfet exerçait la présidence du syndicat et la D.D.E. préparait les dossiers), il s'est même *payé* des services techniques propres de haut niveau (d'abord dirigés par l'ancien responsable du réseau de Marseille puis par l'ancien directeur de l'Agence d'urbanisme de Lyon). Un PDU a été élaboré. Mais le SYTRAL a-t-il les compétences politiques pour faire autre chose que contrôler la gestion de l'exploitant des transports collectifs et clarifier les critères de choix des prolongements de lignes de métro (ce qui est déjà beaucoup !), alors que les questions de voirie, de circulation, de stationnement, lui échappent au profit des élus et des services et concessionnaires respectifs de la Communauté Urbaine (ailleurs ce serait de la ville-centre) ?

Figure 1



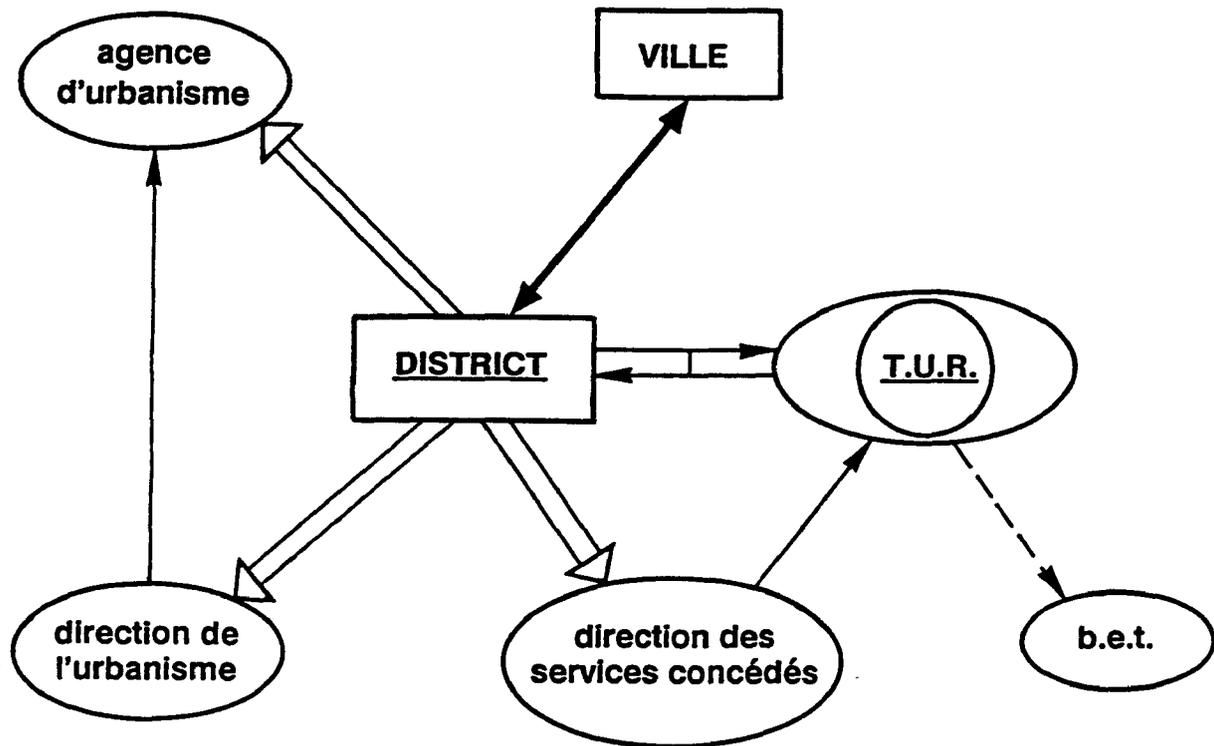
**Le système technico-politique local des transports collectifs urbains  
de la ville de Besançon**

Figure 2



**Le système technico-politique local des transports collectifs urbains de l'agglomération de Lyon**

Figure 3



**Le système technico-politique local des transports collectifs urbains  
de l'agglomération de Reims**

\* A Reims (figure 3), c'est un District qui a la compétence d'autorité organisatrice des transports. Mais avec près de 90 % de la population de l'instance intercommunale, la ville-centre pèse lourd face aux cinq municipalités périphériques. D'ailleurs, les services districaux se trouvent amalgamés aux services municipaux rémois. Pour autant, il n'y a pas symbiose complète. L'existence du poste de Président du District permet d'équilibrer les pouvoirs au sein des majorités de coalition en place. De 1977 à 1983, un communiste est Maire de Reims, un socialiste préside le District. De 1983 à 1989, un R.P.R. est Maire, un C.D.S. Président. Ainsi la distribution politique des rôles entraîne-t-elle une autonomisation des compétences districales, que les élus intercommunaux cherchent à individualiser vis-à-vis de leurs collègues municipaux. Comment dans ces conditions, éviter que les logiques des institutions n'amènent pas - s'agissant des questions de déplacements - à un face à face entre les élus *transport collectif* du District et l'adjoint circulation-voirie de la ville ?

Elément privilégié du renouveau des transports collectifs, à la fois organisationnellement et politiquement, l'intercommunalité interdit aux autorités organisatrices d'agir sinon de parler *déplacements*. D'où la revendication répétée du Groupement des Autorités Responsables de Transport (G.A.R.T.) en faveur de l'édification d'autorités d'agglomérations polyvalentes. Bouleversement (*modernisation à l'européenne*, diront certains) du paysage institutionnel français, qui dépasse la seule préoccupation *transport*.....

## 1.2. Un génie urbain toujours problématique.

Ne conviendrait-il pas, dans ces conditions, d'aller chercher du côté des entreprises le gestionnaire et l'expert des déplacements ? Il est de fait courant que les structures privées soient convoquées pour dépasser les frontières du droit public.

Quelques grands groupes privés se disputent effectivement l'exploitation des réseaux de transport collectif de province. D'autres construisent et gèrent des parkings, ou des systèmes de régulation du trafic. L'espace public est l'affaire de Decaux,... Quelques O.P.A. habiles auraient vite fait de constituer une grande société de *déplacements*, affiliée au syndicat professionnel (encore à créer ! ) du génie urbain (5).

Mais la mayonnaise monte lentement, au sein des trois principaux groupes susceptibles de répondre à une telle stratégie.

Le groupe VIA-GTI (ex Transexel), leader des transports collectifs urbains en France, apparaît éventuellement désireux, pour l'instant, de développer son activité de transporteur interurbain (Transcar) et de marquer sa présence dans l'un ou l'autre des récents projets de transport collectif en site propre. La prise en charge de la gestion du stationnement public dans certaines villes moyennes (Besançon, Laon..), se présente, néanmoins, comme une tentative de déploiement transversal sur l'urbain (création, pour ce faire, de la société VIA-Stationnement ).

Les groupes CGEA et CGFTE, dépendant l'un et l'autre de la Générale de Eaux, restent à priori attachés à une culture de concessionnaire de service public industriel et commercial, où la gestion privée doit prouver ses mérites par rapport à la régie directe. S'il n'est pas douteux qu'une diversification puisse s'effectuer vers d'autres types de services urbains, les *déplacements* y trouvent encore mal leur place. Mais la Générale n'en consolide pas moins par ailleurs ses sociétés de gestion de parcs de stationnement (Setex, Locapark, SUR..), sans parler de signalisation (Decaux)..

Transcet, filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations, affiche depuis deux ans des ambitions renouvelées dans le secteur des transports collectifs: rachat d'entreprises de transport interurbain et urbain, montage financier original pour le métro de Toulouse. L'ingénierie financière, spécialité traditionnelle de la Caisse, trouve il est vrai là un terrain de prédilection. Le stationnement et l'exploitation routière (renouveau actuel des projets de péages urbains et de l'information routière) relèvent d'autres filiales de la Caisse, ainsi rendue apte à proposer l'ensemble de l'éventail des compétences *déplacements*. Mais la logique de filialisation en cours, un amoindrissement de l'effet de groupe, vont à l'encontre de cette potentialité. A noter néanmoins certaines évolutions récentes à la marge: quelques sociétés d'économie mixte locales de gestion intégrée transport-stationnement (Montpellier, Aurillac); création centrale d'une mission Sécurité Routière, chargée dans ce domaine, de coordonner les entreprises du groupe C3D - mission animée par l'ancien directeur du CETUR (5).

Dans les opérations de diversification et de concentration que connaissent aujourd'hui les groupes privés ou semi-publics de transport, il y a manifestement des potentialités de synergie, de transfert de savoir-faire par échange des techniques ou des hommes. Mais les obstacles au développement d'un métier de gestionnaire des déplacements apparaissent encore considérables :

- D'une part, parce que pratiques professionnelles et cultures d'entreprises ne passent pas si facilement d'un secteur à l'autre;
- D'autre part, parce que les groupes recherchent des principes d'identité d'un degré de généralité suffisant.

Les champs du génie urbain et, a fortiori, de la gestion des déplacements, semblent à cet égard trop étriqués. Les entreprises liées à la Caisse des Dépôts mettront plutôt en avant leur savoir-faire en matière d'ingénierie financière et de dialogue avec les collectivités locales ; celles dépendant de la Compagnie Générale des Eaux insisteront sur leur tradition de gestion privée des services publics, mobilisant des techniques innovantes et un personnel efficacement géré ; le groupe VIA soulignera sa compétence commerciale. Pour les exploitants, il semble donc que le niveau conceptuel et opérationnel de la préoccupation *déplacements* ne correspond ni aux modes de travail des entreprises de base, ni aux stratégies de positionnement national et international des groupes.

### **1.3. Un partenariat sans tiers.**

Questions d'échelle donc, dans tous les cas. Discordance des échelles de référence des acteurs locaux impliqués dans la politique de déplacements, côté collectivités territoriales.

Non pertinence de l'échelle des *déplacements* par rapport aux métiers et aux cultures des groupes et entreprises opérant dans le secteur des transports. Ce vide organisationnel a-t-il quelque chance d'être comblé, par l'action de tel ou tel tiers extérieur ? Là encore, la réponse est négative. Sur la scène locale des déplacements, figurent seules les autorités organisatrices et les exploitants, comme si les incessants appels à la clarification des rôles, à la responsabilisation, au partenariat bien compris, impliquaient un face-à-face sans trouble fête.

Au plan national, l'Administration Centrale parsème ce qui lui reste d'incitations financières, au coup par coup et selon des filières étanches (transports collectifs en site propre, sécurité routière, voirie...), malgré le discours ingénu du Comité Interministériel pour les villes sur la *nécessaire cohérence* à respecter. Le CETUR cherche une nouvelle légitimité sous le double patronage de la tradition opérationnelle locale (les ingénieurs des villes de France) et de la normalisation technologique (programmes européens sur la *voiture intelligente* ).

Au plan local, il y a belle lurette que les Directions Départementales de l'Équipement ont cessé de s'intéresser aux transports urbains. Quelques agences d'urbanisme (dans les agglomérations lyonnaise et grenobloise par exemple) ont bien un moment joué la carte *déplacements*. Mais la prospective, le développement local, l'Europe, représentent des thèmes de réflexion autrement porteurs. Enfin, l'OCOTRAM (Office de Coordination des Transports de l'Agglomération Marseillaise) n'a pas fait d'émule.

Qu'ils soient privés ou publics (les Centres d'Études Techniques de l'Équipement), les bureaux d'études, pour leur part, ont tout lieu de regretter les procédures étatiques d'antan, qui conditionnaient l'octroi de subventions à la réalisation d'études préalables (elles-mêmes subventionnées), et de maudire une décentralisation qui ne semble pas avoir donné aux élus locaux un goût nouveau pour l'aide *rationnelle* à la décision. De fait, quelques consultants, travaillant individuellement ou presque, ont remplacé les gros bureaux d'études généralistes (urbanisme, socio-économie) des années 70. Les principaux groupes de transport font, quant à eux, travailler leurs propres équipes, suivant la technique éprouvée de la filière amont-aval. Les constructeurs de matériel (MATRA, tout particulièrement) agissent de même. Quant aux bureaux d'études d'ingénierie (tel SOFRETU, filiale de la RATP) ils restent spécialisés dans leurs domaines techniques de prédilection, prévisions de trafic, tracé de lignes de transport collectif en site propre.

A comparer à grands traits les années 70 et la situation actuelle, on doit opposer une notion de *déplacement* implicite, exploitée *de gré à gré* par un milieu professionnel bâti de toute pièce par la volonté conjointe des exploitants, des élus locaux et de l'État, attachés au même objectif du renouveau des transports collectifs urbains, à une notion de déplacement explicite, mais exclue du dialogue privilégié entre autorités concédantes et sociétés gestionnaires. Ainsi la formation dispensée depuis deux ans par le CNFPT (Centre National de Formation des Personnels Territoriaux) transforme-t-elle des fonctionnaires municipaux probablement moins en porte-parole de la préoccupation *déplacements* qu'en interlocuteurs efficaces de l'entreprise exploitante. Quand la logique dominante phagocyte les rationalités périphériques...

#### 1.4. Le cas de la région parisienne

L'actualité de l'automne 1989 a fait ressortir les problèmes spécifiques de la région Ile-de-France. Projet de liaisons autoroutières souterraines dans Paris, schémas d'infrastructures, mise en chantier d'un *plan stratégique de déplacements des personnes*, etc.

Toujours en attente d'une réforme, la situation des transports déroge à la règle. L'autorité organisatrice est en effet le Syndicat des Transports Parisiens : l'Etat y a voix prépondérante, la Région n'y est pas représentée.

De fait, cinq expertises, au-delà des pouvoirs institutionnels, s'affrontent : les services techniques de la Ville de Paris ; les organismes dépendant de l'Etat (Préfecture de Police, Direction Régionale de l'Équipement) ; les experts de la région (avec l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France pour bureau d'études) ; la RATP, la SNCF.

Plus qu'ailleurs encore, sans doute, compétences territoriales et compétences sectorielles s'affrontent et s'entremêlent. L'avenir dira si le Syndicat des Transports Parisiens a pu trouver l'expertise nécessaire à l'élaboration du plan stratégique que le Ministre des Transports lui a demandé.

## 2. LA CONCURRENCE DES CULTURES TECHNIQUES.

Si notre expertise en organisation des déplacements urbains ne semble pas avoir produit ses *règles formelles de légitimation* (au sens de celles définies par la sociologie des professions depuis M.Weber), un champ interprofessionnel original ne s'en n'est pas moins constitué en lieu et place depuis une vingtaine d'années, à la croisée des cultures techniques des transports et de l'urbanisme, du service public et de l'entreprise privée, de l'industrie et des services .

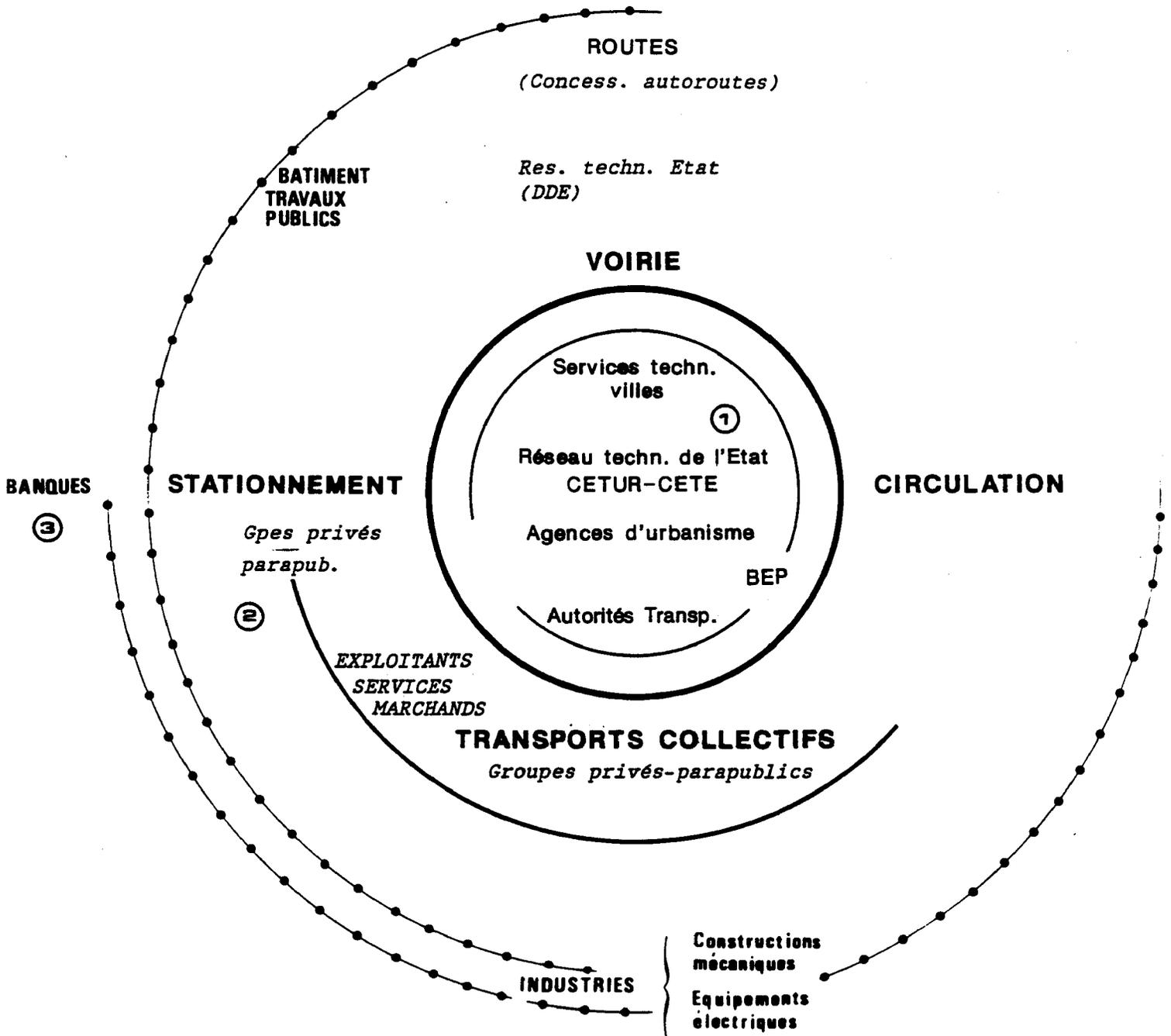
### 2.1. Champ technique, champ social.

Selon notre point de vue, les enjeux socio-techniques considérés, s'inscrivent dans un espace socio-professionnel spécifique, sous-tendu par différents secteurs économiques (1°), corporations (2°), et groupes de pression (3°).

1° En liaison avec l'expertise considérée, se déploie en effet un éventail diversifié de relations économiques entre collectivités locales, prestataires de service, bâtiment - génie civil, industrie mécanique-électronique, banques (6). La figure 4 traduit l'état synchrone actuel de ces relations. Sa dynamique, par exemple, n'exclut pas l'émergence prochaine de prestataires privés de service dans la fonction technique de gestion de la circulation, à l'instar des transports publics et du stationnement.

2° De la pluralité de statuts professionnels qui animent ces relations, on identifie au moins trois groupes inscrits dans la hiérarchie sociale, et inégalement structurés en corporations concurrentes :

Figure 4. Champ technique de l'expertise en déplacements urbains



- ① Réseau public de services techniques
- ② Prestataires de service
- ③ Secteurs économiques de référence

Tableau 1. Groupes socioprofessionnels de l'expertise en déplacements urbains.

	X PONTS	NOUV.EXPERTS INGENIEURS CIVILS	INGENIEURS FONCTIONNES 2e RANG (IVF + TPE)
ORIGINE	Fraction méritante Noblesse d'Etat	Nouv.couches moyennes Ascension/savoir	C.S.inf.+intermédiaires.
INSERTION TERRITORIALE	Indépendance locale Essaimage hors-champ	Ambivalente (ancrage + cosmopolite)	Assignation territoriale + fonctionnaire
DISCIPLINE SAVOIR	Génie civil Econométrie publique	Mixité sces Ingén + Sociales + Techn.commerciales	Ingénierie traditionnelle
SAVOIR-FAIRE	Direction grand projet Commandement	Expertise + médiation sociale	Gestion opérationnelle
IDENTITE PROFESSIONLE	Structurée	Versatile,volatile	Ascendante/Décentralis.

<----- Stratégies d'intégration - urbanisation du  
Corps des Ponts - Moyennisation sociale ----->

a) la fraction méritante de la *Noblesse d'Etat* (7) qui domine socialement le champ technique de l'équipement national du XVIIIe à aujourd'hui (Ingénieurs des Ponts et Chaussées-IPC).

b) les *ingénieurs civils-médiateurs, nouveaux experts* (8) des services urbains contemporains, au statut ambivalent et transitoire.

c) les ingénieurs fonctionnaires de second rang (Ingénieurs des Travaux Publics de l'Etat-TPE, des Villes de France-IVF) numériquement dominants, convertissant leur influence territoriale, activée par la décentralisation institutionnelle, en ressource de reclassement social.

L'étude des propriétés, dispositions sociales et culturelles respectives de ces groupes ayant fait l'objet de divers travaux (9), on se limitera à n'évoquer dans le tableau 1 que quelques attributs distinctifs relatifs à leurs trajectoires sociales, références intellectuelles et identités professionnelles. Indiquons néanmoins la nécessité qu'il y aurait pour la connaissance des transformations de cet espace social, de mettre à l'épreuve l'hypothèse de sa *moyennisation*.

3°) Evoquées dans les représentations indigènes comme autant de *lobbies*, diverses organisations nationales, en croissance depuis les années 70, produisent tant la socialisation d'intérêts économiques (promotion des transports en commun, de la sécurité routière, de l'adaptation de l'automobile aux contraintes urbaines ...) que l'espace de sociabilité nécessaire à l'émulation des groupes socio-professionnels identifiés.

Il y a donc lieu de postuler la constitution d'un champ interprofessionnel d'experts dont l'émergence, au milieu des années 70, a correspondu à l'essor des techniques d'adaptation de la ville à la croissance et à la complexification des flux de biens et de personnes (10). Ce champ a sécrété une importante production discursive, que nous avons analysé, en première approche, d'un point de vue diachronique et dans une posture ethnographique (11).

## 2.2. L'étude des jeux de langage.

Dans un contexte technico-institutionnel destabilisant les identités professionnelles (décentralisation, micro-informatisation, dérèglementation, internationalisation...), l'étude des jeux de langage qui instituent les corporations et leurs normes pratiques, peut également rendre compte de l'absence de profession médiatrice dans l'organisation des déplacements urbains (12). Nous supposons en effet, que le *système d'inscriptions littéraires* (13) de notre champ, relève de trois référents contemporains : *le technocratique, le médiationnel et l'entrepreneurial*. Cette réduction tripolaire s'accorde relativement avec les trois modèles-types de l'évaluation - décision dans les transports, récemment identifiés par l'INRETS: *l'analytique, le procédural, et le mobilisateur* (14). Sans qu'il y ait succession datée et mécanique entre nos trois référents (les survivances hybrident notre champ), le troisième s'avérerait à présent le plus actif. Les trois analyses esquissées ci-après illustrent cette hypothèse.

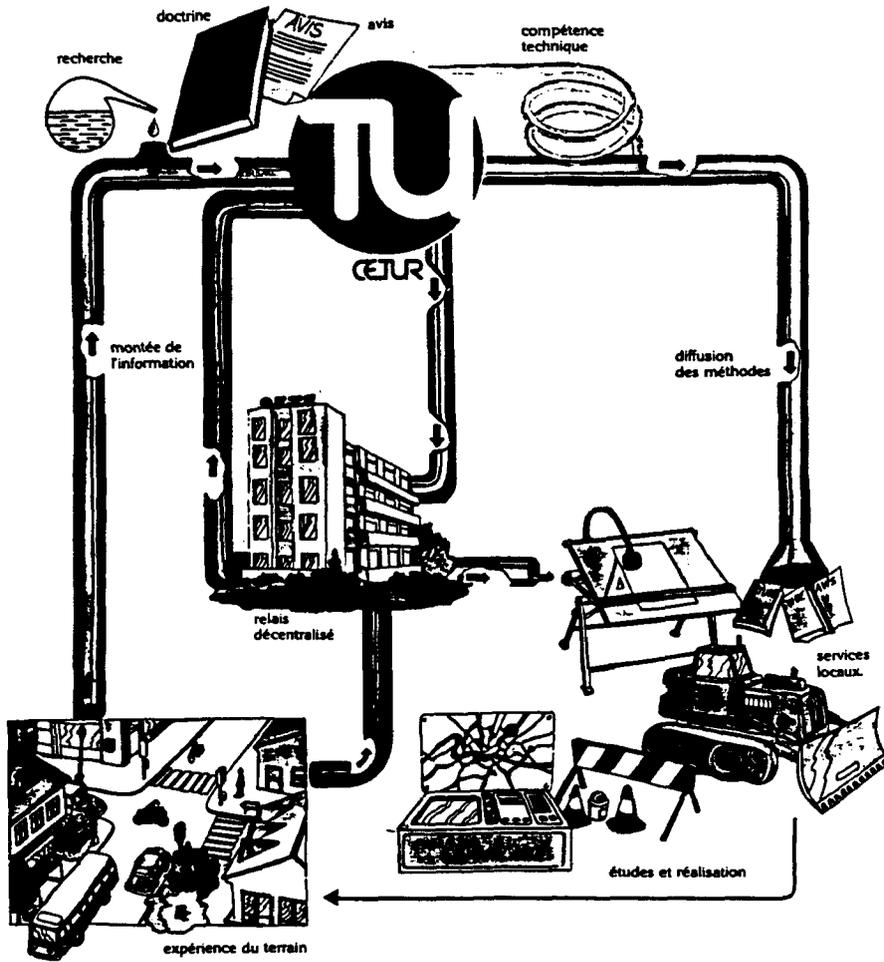
### 2.2.1. Vellétés pluralistes.

Les énoncés variant du représentatif (revues corporatives) au prescriptif (guides de normalisation technique) à l'interprétatif (évaluation socio-économique) ou au constatif (monographies) nous *documentent* (presque au sens de l'éthnométhodologie) sur l'éclatement des raisons pratiques engendré par la multiplication puis la diversification des protagonistes de notre champ. A cet égard, l'étude de la production étatique s'avère illustrative ; quelques exemples....

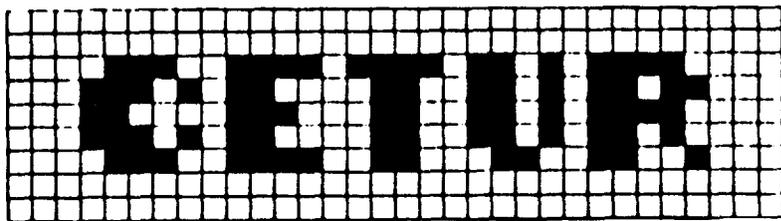
\* La comparaison des brochures de présentation du CETUR de 1978 et de 1987 traduit dans ses *investissements de forme* (15) et ses contenus respectifs, l'évolution référentielle précédemment postulée. Schématiquement, au moment de sa création (1976), cet organisme est placé par les directions ministérielles au centre du réseau technique dominant les processus d'organisation des déplacements urbains. Réseau organisé par la structure des corps (IPC, TPE, ...) , le quadrillage territorial ( Directions Départementales, Centres d'Etudes Techniques de l'Equipement...) et la normalisation pratique (hiérarchie de procédures techniques de la planification à la réalisation). La symbolique du tuyau qui est au principe du logo initial de ce service et des schémas procéduraux de la première brochure renvoie à son ambivalence originelle : agent de circulation de l'information entre centre-théorie et terrain-pratique, qui sous le coup de transformations institutionnelles précédemment évoquées, tend à dénier son pouvoir technocratique (figure 5). Les grands tuyaux de la rationalité conquérante de l'Equipement cèdent la place aux *petits tuyaux (small is beautiful)* des réseaux professionnels qui déstabilisent l'ingénierie étatique : agences d'urbanisme, prestataires de services (transport public, stationnement, marketing urbain) et les sous-traitants industriels de l'électronique appliquée (télématique, monétique, etc.). La présence - absence d'éléments dans la trame informatique (le *pixel* des écrans cathodiques), constitutive du nouveau logo des années 80, symbolise opportunément l'intégration de ce service dans un ensemble multidimensionnel de relations d'influence politique et de corporations techniques concurrentes (image du puzzle). Précédemment moteur discret de la machine étatique opérant sa déconcentration, ce service s'affiche comme élément de production parmi d'autres, d'instruments utilitaires et partiels. Les emblèmes hiérarchiques de l'Etat moderne (organigramme pyramidal, missions d'intérêt général...) cèdent la place aux valeurs autonomes de l'entreprise et du *métier* d'expert (personnalisation des productions, valorisation des équipes, déontologie partenariale...).

Mais cette autonomisation professionnelle marquée par des coproductions institutionnelles (multiplication de colloques, documents techniques scellant des alliances conjoncturelles) n'en reste pas moins en porte-à-faux avec l'héritage lourd des règles de l'office public (hiérarchie des corps techniques, budgétisation, mise en extinction du recrutement de *spécialistes*, étanchéité statutaire des filières étatiques et locales...). Le discours haussant la compétence technique en valeur de modernité marchande, affranchie des frontières bureaucratiques, produirait ainsi l'illusion nécessaire au dépassement pratique de cette contradiction.

Figure 5. Evolution des logos du CETUR: *du tuyau au pixel...*



Années 70.



Années 80.

\* Comparant également à plus de dix années d'écart les guides du savoir-faire technique sur un même objet (ici l'aménagement de la voirie urbaine en 1975 et en 1988) force est de constater le changement référentiel. La présentation mutique du premier ( la date de l'ouvrage ministériel ne figure que trois ans plus tard dans un tableau récapitulatif des guides méthodologiques) contraste avec le prolix générique du second, qui explicite les raisons de sa publication, les participations institutionnelles respectives et le mode d'emploi (16). Paradoxes apparents, le premier dénie tout objectif d'imposition de normes tout en développant une méthode unique d'assemblage des éléments de l'aménagement, alors que le second promeut le jugement convenu entre techniciens et hommes de l'art sur la *qualité* des exemples présentés , tout en mettant en doute la normalisation (appel à l'imagination et à la ruse). Le second plaide pour un savoir-faire relationnel pour répondre à la complexité des enjeux et usages de l'espace public, et légitime ainsi le métier de médiation socio-technique que s'avérerait celui de *l'ingénieur de la rue* . Un décompte lexical révélerait probablement l'occurrence massive du syntagme *comportement de l'usager*, mais force est de constater, là également, le poids du patrimoine culturel qui réduit l'acte d'aménagement à ses dimensions physiques (neutralité de la technique vis-à-vis du politique ): notre ingénieur de la rue accomplirait son oeuvre d'embellissement rationnel, en occultant sa nature politique, souvent conflictuelle. L'inflation discursive sur un usager plus consommateur qu'acteur concurrent de l'expert, compenserait ainsi la cécité socio-politique de la méthode proposée. Les gestionnaires modernes de services publics marchands comme le transport collectif, ne manifestent pas une telle réserve à l'égard de leur clientèle politique et sociale depuis qu'ils appliquent systématiquement les méthodes de marketing à la réalisation de leurs objectifs symboliques et matériels...

### 2.2.2. Dépendance technique et célébration de l'entreprise.

La confrontation de cultures techniques distinctes, dont les manifestations corporatives habillent et masquent des processus plus fondamentaux comme l'inégale distribution sociale des ressources légitimes, n'en produit pas moins un système référentiel caractérisé par sa dynamique d'emprunt et de dépendance à son environnement.

Les médiations civiques engendrées par l'empire du *système technicien* sur la vie quotidienne (citons les règles de sécurité routière et de stationnement, l'information automatisée du public...) stimulent l'importation des savoir-faire industriels et commerciaux et destabilisent les identités médiatrices éprouvées dans les procédures planificatrices des années 70.

\* *Un, deux, trois, communiquez !.* ce slogan enthousiaste d'un récent congrès des entreprises de transport public (Union des Transports Publics. 06/1988), brutalement mis en demeure par les durs conflits du travail de l'automne 1988, manifeste l'importance prise par le savoir-faire médiatique dans cette profession. Celle-ci le place en effet au fondement de son identité de prestataire marchand au carrefour de quatre principales relations contractuelles avec l'autorité locale élue, l'usager de transport, le personnel de l'entreprise, les fournisseurs industriels (17).

La plupart des réseaux urbains ont depuis dix ans recruté leurs propres experts de la vente du *produit transport* sinon du *service déplacement* (issus du monde des P.M.E. d'abord, des écoles commerciales et de management ensuite). Un tel investissement a induit des prétentions plus symboliques qu'avérées (l'autre slogan: *La ville est notre métier !* 1986): comme nous l'avons précédemment évoqué, rares sont les réseaux de transport qui sont partis à la conquête d'autres savoir-faire locaux..De leur côté certains groupes constructeurs et gestionnaires de parking, prétendent à leur tour à un *métier nouveau de vente communicante du produit Stationnement* , soit une gamme différenciée (financièrement) de possibilités de stationner dans les centres saturés (18 ). A l'instar des transports publics depuis une décennie, la réglementation du stationnement et certains grands projets routiers sont actuellement arraisonnés par les techniques modernes de persuasion sociale. L'entreprise de relations publiques que développe à Paris la société des Grands Travaux de Marseille pour son projet LASER (réseau de voies souterraines à péage) en est un bel exemple.

\* *GERTRUDE, la puce miracle, résorbe les bouchons, gère la circulation, diminue la pollution, économise l'essence et rend le sourire et la bonne humeur aux automobilistes* (LE FIGARO, 1988). Ce raccourci journalistique associant, selon l'idéologie dominante, l'électronique au salut de la centralité urbaine (ici, la régulation des feux tricolores), introduit métaphoriquement la face *dure* des techniques de transport dont la maîtrise échappe traditionnellement aux acteurs territoriaux. Les métros automatiques, la logistique *en temps réel* , la monétique, et les projets européens de guidage automatique des automobiles, élargissent le champ d'intervention industriel sur la gestion urbaine. Le conflit conceptuel des années 70 entre technicisation et humanisation des transports, nous semble actuellement refoulé tant par la pétition de neutralité morale au principe de l'éthique entrepreneuriale généralisée, que par la croyance non moins partagée, d'un impératif technologique salvateur (19). Cette actualisation des valeurs archétypales de l'ingénieur tend à déléguer, décentralisation oblige, les régulations sociale et territoriale à nos précédents managers, auxquels se joignent les professionnels des médias (20 ).

Mais l'association du système de références de l'entreprise privée à l'impératif technologique, tout en offrant une communauté de valeurs, n'en aiguisé pas moins la concurrence entre fractions d'experts.

### 2.2.3. Parcellisation des savoirs et des pratiques .

S'il s'avère dès lors réducteur de rattacher un système de valeurs différent à chaque filière socio-technique (ingénieurs fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales, experts non fonctionnaires du secteur public, professions des services et de l'ingénierie industrielle), force est de constater l'activation de logiques conceptuelles distinctives dans l'exercice des métiers considérés. Le calcul modélisé de l'économie néo-classique qui a instrumenté, en congruence avec le génie civil, la conquête technique du territoire (grands projets d'infrastructures du XVIIIe à aujourd'hui) par le corps des Ponts, peut être à l'origine de la vitalité historique du paradigme économique dans l'expertise des transports urbains.

L'utilisation récurrente de modèles de simulation de trafic illustre ce pouvoir incontesté (on ne recense pas en matière routière, d'évaluation critique comparant prévisions et réalisations...).

L'allégeance des corps techniques de rang inférieur (TPE, IVF...) à cette référence élitaire, entretient la nostalgie de l'algorithme comme principe de distinction vis à vis d'experts concurrents : urbanistes, gestionnaires de services marchands... Mais ces ingénieurs intermédiaires qui ont inéluctablement étendu leur emprise sur les processus de gestion territoriale depuis les années 70, trouvent par ailleurs leur identité professionnelle dans la réforme du technicisme (21). Les stratégies d'intégration (TPE --> corps des Ponts) et de reclassement (IVF) ne réduisent donc pas l'hétérogénéité conceptuelle du champ.

Les modèles publics actuels d'évaluation (sécurité routière, infrastructures de transport, systèmes d'information...) révisent la causalité linéaire et le calcul microéconomique de naguère en faveur d'approches multicritères, systémiques ou éclectiques, qui relativisent le rôle de l'expert dans la décision (22 ).

Les politiques successives de sécurité routière sont exemplaires à cet égard (23). Intervenant au-delà de sa compétence réglementaire, l'Etat s'est engagé depuis une trentaine d'années dans une série d'actions dont l'histoire est marquée par la socialisation des concepts et des procédures ( de la résorption des *points noirs* par l'aménagement de carrefours, à l'imposition réglementaire et morale du port de la ceinture et du casque, des contrôles de vitesse et d'alcoolémie à la mobilisation civique et technique des collectivités locales). L'expertise mobilisatrice qui en résulte, semble avoir récemment trouvé dans certaines associations radicales (*Ligue contre la Violence Routière, Rue de l'Avenir...*), émanant des indistinctes *nouvelles couches moyennes* , l'assise idéologique (valeurs humanistes de solidarité sociale et d'urbanité, opposées à l'individualisme agressif du libéralisme ) et médiatique ( campagne et Téléthon du *Chiffon Blanc* en 88 ) qui garantit son historicité.

Mais ce mouvement socio-technique récent, qui associe concepts systémiques (ici le complexe physique et culturel *homme-machine-environnement* ) et engagement moral, n'en coexiste pas moins, dans une tension sourde, avec l'ingénierie fonctionnaliste et causaliste focalisée sur l'infrastructure viaire et la normalisation des équipements. L'opposition non moins implicite, entre les tenants d'un mouvement européen culturaliste de *modération du trafic*, et ceux de *l'adaptation de la ville à l'automobile par guidage automatique des véhicules*, légitime la parcellisation des savoirs et des pratiques. Aux notions civiques de *vivabilité* ou de *pacification* des modérateurs de la circulation automobile, s'opposent celles, industrielles, de *fluidité*, de *rentabilité*, de *gain de temps* des ingénieurs de *la voiture intelligente* du deuxième millénaire. Il va sans dire que les quelques *ingénieurs civils médiateurs territoriaux* précédemment identifiés, servent et façonnent localement le premier courant, à l'encontre des technologues du lobby automobile.

Ainsi, les tensions du corps social, activées dans notre champ par la décentralisation, atomisent les savoir-faire. L'éclatement des structures et des objets de formation continue, consacrant le déclin des thèmes planistes et les progrès de la division technique, illustre ce procès.

### 2.3. Savoir-faire, valeurs et sociabilité.

On tire de ces premières analyses des jeux de langage quelques caractéristiques culturelles de notre champ susceptibles de rendre compte de l'introuvable expertise médiatrice en question. La déconstruction de la rationalité univoque de l'ingénieur public par l'expression des logiques politiques, commerciales et industrielles dominantes, produit un marché symbolique de l'expertise, composé de savoirs partiels, de valeurs explicitement relatives.

Cette *anomie normative* qui a partie liée avec la division sociale des savoir-faire, n'est pas sans rappeler les écrits fondateurs de Durkheim. Malgré sa dépendance technique originelle et sa fragmentation socio-professionnelle, le champ identifié produit néanmoins ses propres solidarités et antagonismes :

- communauté de valeurs pragmatiques, entretenue par le calcul économique utilitariste, et actualisée par l'adhésion à la culture managériale moderne, où l'innovation technologique se dit épouser l'innovation sociale, d'une part ;
- atomisation bien comprise, dans la concurrence pour la compétence légitime, illustrée par l'inflation de l'usage de la notion euphémique de *partenariat*, d'autre part.

Les progrès récents de l'habillage écologique des grands projets de voirie souterraine à péage (LASER à Paris, TUBE à Grenoble...) proposés aux collectivités locales par les majors du bâtiment à la recherche de marchés occidentaux, anticipent non seulement les réactions sociales locales, mais aussi traduisent les tensions et les régulations de la communauté ingénieurale.

Les années 80 se distinguent en effet par la croissance de la sociabilité professionnelle du champ technique, à travers notamment la prolifération d'associations, clubs, et réseaux plus ou moins formels. Ces organisations jouent un double rôle d'autolégitimation des diverses fractions ou corporations, et de mise en scène publique de leur émulation, où certaines prérogatives d'expertise revendiquée (*ingénieur-électronicien, animateur de sécurité routière, manager d'entreprises, de transport et de stationnement...*) s'affilient à divers groupes de pression dans la société globale.

On ne peut néanmoins se satisfaire de cet atomisme apparent rendant compte de l'improbable structuration professionnelle par la médiation socio-technique, sans s'interroger sur l'actualisation des positions respectives des agents dans la hiérarchie sociale qui structure notre champ (24).

### CONCLUSION.

Le domaine des transports et des déplacements urbains se dilue entre les deux logiques qui l'enserment : celle des grands groupes multi-services n'ayant pas à autonomiser ce champ de l'action publique pour leur propre stratégie ; celle des cultures techniques concurrentes, neutralisant les prétentions supra-organisationnelles et tutélaires.

Les experts médiateurs n'ont, dans ces conditions, plus grande raison d'être, à l'heure où - de plus - s'estompent les objets traditionnels de la médiation :

- Entre central et local ; réseaux politiques (cumul des mandats) et réseau d'entreprise (*effet de groupe*) suffisent à garantir aux intervenants locaux l'accès aux sphères centrales.

- Entre technique et social ; désormais placé au rang de moteur économique et de plus-value symbolique, l'innovation technique n'a plus besoin d'être appropriée; hors des conflits de travail, dans la vie locale, le corps social la légitime en tant que telle.

- Entre usager et politique; le poids croissant d'une opinion publique artificiellement homogénéisée permet là encore de faire l'économie d'évaluations procédurales chargées de gérer le dialogue entre *décideurs* et *utilisateurs*.

En outre, à vouloir clarifier les relations entre partenaires, on s'oblige à une négociation frontale entre l'économique et le politique, entre les moyens et les fins, où se dichotomise le couple technique-décision qui fonde la fonction médiatrice de l'expertise.

La médiation se fait obligation aux seules conjonctures locales de dysfonctionnement, de crise, où le recours à des médiateurs professionnels se généralise. C'est la *médiation en intérim*. Préférant la continuité à la rupture, les partenaires techniques de la décision locale qui ont naguère assumé les fonctions régulatrices suscitées par les tentatives procédurales d'inspiration centrale (décrets et circulaires techniques des lois d'orientation - Foncière, Transports...), réservent ce rôle aux moments exceptionnels sinon à des spécialistes patentés de *l'audit*, et dûment mandatés.

On rapprochera volontiers ce processus d'autonomisation de la fonction médiatrice, du succès remporté actuellement en France par l'idée d'évaluation des politiques publiques, où l'aide à la décision *s'externalise* du champ de l'intervention technique.

Enfin, le caractère symbolique, sinon illusoire, de la médiation dont nous avons rendu compte dans notre champ particulier, ne met-il pas en question cette notion comme principe identitaire de la profession d'urbaniste (25)?

## NOTES

(1) P.Lassave, L'expérience des plans de déplacements urbains (1983-1986), CETUR, Bagneux, 1987. La synthèse de ce rapport a fait l'objet d'un article dans Les Annales de la Recherche Urbaine, n°37, Paris, 1988.

(2) Sur l'organisation institutionnelle des transports urbains voir notamment:  
A.Meyere, *Rôle des autorités publiques dans l'organisation des transports collectifs urbains; approche internationale*, in Transports en revues 1987, CETUR, Bagneux, 1988.  
Les Cahiers du CNEPT, Transports urbains, N°26, 1988.

(3) J.M.Offner et al., Configurations du pouvoir technico-politique local et diversification des compétences dans le secteur des transports collectifs urbains, INRETS, Arcueil, 1989.

(4) C.Martinand, Le génie urbain, La documentation française, Paris, 1986.

(5) Celui-ci a d'ailleurs développé dans un court article (B.Durand, *Les déplacements urbains*, in PCM-Le Pont, Février 1988) une idée très originale. Prenant acte de la difficulté que représente le transfert de compétence pour mettre en place une autorité unique en matière d'organisation et de gestion des déplacements, il propose la création de *services d'exploitation spécialisés auxquels les différents maîtres d'ouvrages pourraient, par voie contractuelle, confier la mise en oeuvre des objectifs qu'ils auraient définis*. Il suggère que *c'est par le développement de services d'informations intégrés que la mise en place de services d'exploitation spécifiques pourrait sans doute le plus facilement démarrer, ce domaine encore largement nouveau ne supposant que peu de remise en cause des services existants*.

(6) D.Lorrain, *Le secteur public local, entre nationalisation et décentralisation*, in Les Annales de la Recherche Urbaine, N°13, Paris, 1981. Dans cet article, l'auteur distinguait quatre acteurs socio-économiques: les gestionnaires de service public, les industriels, les entreprises et les sociétés d'ingénierie.

(7) P.Bourdieu, La noblesse d'Etat. Grandes Ecoles et esprit de Corps, Editions de Minuit, Paris, 1989.

(8) J.M.Offner, L'expertise locale en transports urbains des années 70. l'ère des nouveaux technocrates, INRETS, Arcueil, 1987;

J.M.Offner, *L'expertise locale en transports urbains, entre logiques professionnelles et organisationnelles*, in Politique et Management Public, Paris, Vol.6/1988.

J.M.Offner, *La chimère et le caméléon: les ambiguïtés du mimétisme entrepreneurial dans les transformations du secteur des transports collectifs urbains en France*, in Politique et Management Public, Paris, Vol.7/1989.

(9) Outre la note (8) précédente, citons par ordre chronologique:

A.Querrien, *Ecoles et corps: le cas des Ponts et Chaussées*, in Les Annales de la Recherche Urbaine, N°5, Paris, 1980.

A.Guillaume, Corps à corps sur la route: les routes les chemins et l'organisation des services au 19<sup>e</sup> siècle, Presses de l'ENPC, Paris, 1984.

Culture Technique, Paris, N°12/1984 - *Les ingénieurs*-

J.C.Thoenig, L'ère des technocrates. le cas des Ponts et Chaussées, Editions L'Harmattan, Paris, 1987.

J.R.Barthélémy, D.Lorrain, C.Moissinac, La culture technique locale, Fondation des Villes/Plan Urbain, Paris, 1988.

G.Ribeill, *Quelques thèses d'ordre historique sur l'introuvable génie urbain français*, in Génie urbain, acteurs, territoires, technologies, Plan Urbain - Latts, 1989.

M.Marié, Les terres et les mots, Editions Méridiens Klincksieck, Paris, 1989. Cf. Chapitre 4.

(10) On emprunte le concept de *champ* aux travaux de P. Bourdieu, d'après lesquels le champ (de la politique, du sport ou de la haute couture...) se définit comme un espace social relativement autonome, d'enjeux et d'intérêts spécifiques, irréductibles à d'autres champs et a priori non perçus par les agents extérieurs.

(11) L'immersion professionnelle du rédacteur (*observateur-participant*) dans ce champ (*terrain*), atout autant qu'obstacle à son objectivation, conditionne cette première interprétation.

(12) L'expression *jeux de langage*, inventée par le philosophe logicien L. Wittgenstein, qui les identifiait à des *formes de vie*, est utilisée ici dans son sens généralisé par la philosophie de la postmodernité de J.F. Lyotard. Autant dire que dans cette dernière acception, prime l'interprétation sémantique des énoncés sur d'éventuelles analyses syntaxique ou pragmatique non réalisées.

(13) Expression heuristique empruntée à:  
B. Latour, S. Woolgar, La vie de laboratoire: la production des faits scientifiques, Editions La Découverte, Sciences et Sociétés, Paris, 1988.

(14) INRETS, Les grands projets de transports: langages de l'évaluation, discours de la décision, Arcueil, 1987.

(15) L. Thévenot, *Les investissements de forme*, in Conventions Economiques, Paris, CEE-PUF, 1986.

(16) Guide *co-élaboré* par la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l'Intérieur, le Comité des Techniques Locales, l'Association des Ingénieurs des Villes de France, et le CETUR.

(17) Sur cette culture d'entreprise de transports collectifs urbains, voir notamment:  
F. Aballéa, E. Auclair, La professionnalité dans les transports collectifs urbains. le cas de VIA-Transexel, Fondation pour la recherche sociale, Plan Urbain, Paris, 1988.

(18) A. Tymen (PDG de la Setex), *La gestion du stationnement dans la ville à la découverte d'un métier*, in Travaux (revue de la Fédération Nationale des Travaux Publics), Paris, Février 1989.

(19) Refoulement ingénierial explicité, à propos du risque technologique, dans:  
D. Duclos, La peur et le savoir: la société face à la science, la technique et leurs dangers, Editions La Découverte, Sciences et Sociétés, Paris, 1989.

(20) Pour une analyse de la production journalistique dans le secteur considéré:  
P. Lassave, *Presse-bouchons, l'embouteillage dans les médias*, in Les Annales de la Recherche Urbaine, N°42, Paris, 1989.

(21) J.C. Thoenig, ouvrage cité, note (9).

(22) Ouvrage cité, note (14).

(23) Voir notamment: J.P. Galland, *Trois façons d'appréhender la sécurité routière*, in Dossiers des Séminaires Techniques Territoires Sociétés, N°7/1989, Ministère de l'Équipement-DRI; ainsi que le N°40 des Annales de la Recherche Urbaine - Risques et périls - Paris, 1988.

(24) Travaux ultérieurs?

(25) Cf. G. Verpraet, *Experts ou médiateurs, les professionnels de l'urbanisme*, in Les Annales de la Recherche Urbaine, N°37, Paris, 1988.

## ***2- Gestion de l'espace et individualisation du développement local***

## **LES PROFESSIONNELS DE L'URBANISME ET DE L'ACTION ECONOMIQUE DANS L'ADMINISTRATION MUNICIPALE**

**par Samuel MARTIN et Gilles NOVARINA**  
maîtres de conférences  
Institut d'Urbanisme de Grenoble

Les années 1970 ne sont pas, contrairement à ce que beaucoup pensent, le début de la prise en considération par les communes des questions d'urbanisme. Différents travaux historiques <sup>1</sup> ont montré que, dès les années 1920, dans les plus grandes villes, des élus et des techniciens, appartenant au milieu des "hygiénistes" et partisans des idées de réforme sociale, manifestaient beaucoup d'intérêt pour les premières expériences de planification urbaine. Ils ont ainsi compté parmi les groupes de pression qui pousseront à l'adoption par le Parlement des lois CORNUDET de 1919 et 1924 sur les plans d'extension, d'embellissement et d'aménagement. Avec la centralisation de l'urbanisme, qui s'amorce à la fin des années 1930 et dure jusqu'à la promulgation, en 1967, de la Loi d'Orientation Foncière, les ingénieurs des villes sont cependant mis de côté par l'administration de l'Equipement qui a alors en charge la responsabilité de l'aménagement et de l'urbanisme. La mise en oeuvre des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols se fait, dans un premier temps, avec l'appui des Directions Départementales de l'Equipement et des agences d'urbanisme. Il faudra attendre encore quelques années, pour qu'à l'occasion de projets plus opérationnels (zone d'aménagement concerté, O.P.A.H., contrat ville-moyenne) se structurent, à l'intérieur de l'administration municipale, des services ayant explicitement en charge l'urbanisme. La décentralisation, parce qu'elle transfère aux communes des compétences nombreuses en ce domaine, va favoriser le développement de tels services. Dans le même temps, avec la crise, les collectivités locales se heurtent à de graves problèmes d'emploi et interviennent directement dans la vie économique locale. De nouveaux profils professionnels apparaissent, à cette occasion, dans les services municipaux.

---

<sup>1</sup> Voir notamment GAUDIN (J.P.) : L'avenir en plan, Champ Vallon

L'organisation de l'administration municipale est donc le résultat d'une sédimentation historique. Elle diffère d'ailleurs souvent d'une commune à l'autre. La décision de créer un service urbanisme ou un service économique dépend tout d'abord de la nature des tâches qu'il va être amené à accomplir, de leur ampleur (qui est souvent mais pas exclusivement fonction de la taille de la commune), elle dépend ensuite des orientations politiques de la municipalité (volonté de développer la capacité d'intervention directe de la ville ou au contraire désir de soustraire le plus grand nombre de tâches possibles à des partenaires privés). Mais les élus ne sont pas seuls à décider en la matière. Ils doivent compter avec différents groupes de professionnels présents aux différents échelons de la hiérarchie municipale. Nous privilégierons dans cet article l'analyse des stratégies souvent contradictoires de ces groupes de professionnels en abordant le rôle qu'ont joué les ingénieurs municipaux, les urbanistes communaux et enfin les chargés des affaires économiques dans la mise en place des services municipaux d'urbanisme et d'action économique.

### **1- Un rattachement majoritaire des services urbanisme à la Direction Générale des Services Techniques. Pourquoi?**

#### Les Directeurs Généraux de Services Techniques, des ingénieurs-urbanistes ?

En dépit des souhaits de l'Association Pour un Urbanisme Communal, l'apparition de services urbanisme ou a fortiori de directions de l'urbanisme à l'intérieur de l'administration communale n'a que très rarement été l'occasion d'une restructuration générale de l'ensemble des services et de la suppression de la traditionnelle césure entre technique et administratif. Parmi les communes enquêtées<sup>1</sup>, une seule avait tenté de fédérer ces deux directions municipales, par l'intermédiaire précisément de la mise en place d'un nouveau service urbanisme, qui aurait pu jouer un rôle de médiateur : à Chambéry, l'expérience a cependant fait long feu.

Dans la majeure partie des cas (11 des 15 villes de plus de 5000 habitants de notre échantillon), le service urbanisme demeure en effet rattaché à la direction générale des services techniques. Une enquête, conduite cinq ans plus tôt, par le Centre de Formation du Personnel Communal et l'Association des Ingénieurs des Villes de France, avait déjà donné des résultats analogues, puisque dans 65 % des villes de plus de 10 000 habitants analysées, le service urbanisme était rattaché à la direction générale des services techniques<sup>2</sup>. Ce mode de rattachement est ancien, il

---

<sup>1</sup> L'enquête a été menée, dans le cadre d'une recherche pour le compte du Ministère de la Recherche (Comité "collectivités territoriales et décentralisation"), entre 1987 et 1988, sur 18 villes de la Région Rhône-Alpes. Cet échantillon comprend toutes les catégories de villes : stations, petites villes, villes moyennes chefs lieux de département, communes de banlieue, à l'exclusion des grandes métropoles de Lyon, Grenoble et Saint Etienne, à l'exclusion des grandes métropoles de Lyon, Grenoble et Saint Etienne.

<sup>2</sup> C.F.P.C., Association des I.V.F. : Approche de la fonction urbanisme dans le milieu communal, février 1983, page 8.

ne signifie pas pour autant que la politique urbaine ait été mise en oeuvre sur la base des seuls critères techniques.

Dès le début du siècle, les ingénieurs en chef ou les directeurs de travaux des villes ne se considéraient pas comme de purs techniciens. La réalisation de réseaux d'adduction d'eau potable, le percement de voiries de manière à aérer le tissu urbain, à réduire l'insalubrité des quartiers populaires, étaient vus comme des moyens d'améliorer les conditions de vie de la classe ouvrière. A ces préoccupations d'hygiène sociale s'ajoute un intérêt pour l'embellissement de la ville. Ces ingénieurs, associés avec des élus, des architectes, à l'action des "hygiénistes sociaux", proches du Musée social, ont été parmi les premiers propagandistes des plans d'aménagement, d'extension et d'embellissement, dans lesquels ils voyaient un moyen de programmer plus rationnellement les travaux d'infrastructures et de lever l'obstacle que représentait la propriété foncière à l'action publique sur la ville. Cette conception de l'urbanisme, où les techniques occupent une place centrale mais non exclusive, est reprise à son compte par l'association des Ingénieurs des Villes de France (I.V.F.), fondée, le 12 mars 1937, par quelques responsables des services techniques de grandes villes. Il suffit d'écouter leur président, Louis GERTOUX, vanter la conception humaniste du métier d'ingénieur, pour constater à quel point encore aujourd'hui ces I.V.F. ne souhaitent pas être cantonnés dans leurs domaines techniques et réduits à un simple rôle d'exécutants. L'ingénieur c'est le cadre de formation scientifique au sens large, qui doit devenir le spécialiste de l'interaction entre la technique, la société et l'homme :

"Les ingénieurs des villes ont un rôle important à jouer pour réconcilier l'homme avec la technique. Par exemple pour apprendre à la population un comportement différent en matière de pollution. Il faut que les ingénieurs, et en particulier les jeunes en soient conscients. Cela suppose une certaine sensibilisation à la dimension humaine, à la sociologie urbaine, ce qui n'est pas prévu dans l'enseignement des écoles d'ingénieurs".

Ces ingénieurs se sont de tout temps définis comme des généralistes : dans les petites et moyennes villes, plus que dans les grandes, ils doivent toucher à tout et posséder des compétences dans des domaines aussi différents que l'eau potable, l'assainissement, la voirie, la construction, les espaces verts. Ils ont défendu le principe d'une diversité des formations, seule réponse à la multiplicité de leurs missions, et se sont opposés au projet d'une école d'Etat unique, qui serait devenue le point de passage obligé pour tout recrutement, à l'instar des écoles existant pour les cadres de la fonction publique d'Etat (Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Ecole Nationale des Travaux publics de l'Etat). Ces généralistes, pour qui, bien souvent la formation sur le tas a été aussi importante que la formation initiale, pensent, tout naturellement que l'urbanisme est un champ d'action supplémentaire pour les directions des services techniques des villes. Perçu comme une science, située à la confluence de multiples savoirs, qui correspondent à autant de disciplines universitaires (génie civil, architecture, histoire, droit, sociologie, économie, géographie...), l'urbanisme est au centre de la gestion du développement de la ville et sa maîtrise est un enjeu essentiel pour qui veut peser sur le devenir de cette dernière ; dans ces conditions faire de l'urbanisme c'est non seulement posséder une connaissance particulière, c'est aussi savoir se situer en position de médiateur entre plusieurs champs

scientifiques, en position de coordination des interventions de multiples partenaires. Les ingénieurs se sentent d'autant plus en position de force qu'ils possèdent une formation et une compétence techniques particulières que nul ne peut leur contester et à partir desquelles ils peuvent s'ouvrir vers d'autres domaines de connaissance (sociologie, économie, politique...).

Directeurs Généraux de Services Techniques ou Directeurs de Services Techniques ont dès lors pu facilement imposer une conception de l'urbanisme très directement opérationnelle, mettant en avant leur savoir-faire, alliant "de solides connaissances techniques", pour reprendre l'expression de Louis GERTOUX, à une bonne maîtrise du contexte social, dans lequel interviennent les décisions de politique communale. A quoi sert de lancer des études générales sur la ville, ses quartiers, la composition sociale de leur population, l'économie locale et de recruter pour ce faire des agents communaux supplémentaires? La connaissance intuitive de la société locale, qui résulte de la permanence des relations entretenues, jour après jour, avec les différents acteurs locaux n'est-elle pas suffisante pour lancer des projets urbains? Ne vaut-il pas mieux se contenter de faire appel à des experts extérieurs sur des points particuliers, demandant une connaissance très spécialisée (fiscalité immobilière, code des marchés publics, contrats d'affermage ou de concession, études de marché, communication...)? Ainsi pourrait être résumée, de manière quelque peu caricaturale, bien entendu, la "doctrine" de la majorité des I.V.F. en matière d'aménagement urbain. L'apprentissage en matière d'urbanisme résulterait, pour ces ingénieurs, plus de la confrontation d'expériences que de l'acquisition de connaissances sanctionnées par un diplôme universitaire. Cette "doctrine" s'est avérée, dans bien des cas, assez plastique pour intégrer les différentes évolutions auxquelles les élus et les agents communaux ont dû faire face (arrivée du cadre de vie puis des problèmes d'emplois et de développement économique au premier rang des préoccupations des collectivités locales).

Dans un certain nombre de villes, les D.G.S.T. ont ainsi accaparé les fonctions d'urbaniste. Non seulement ils veillent, et ce depuis longtemps (dès les années 1950 dans une ville comme Chambéry) à conserver sous leur coupe les services urbanisme à proprement parler ou les personnels qui exercent ces tâches, mais encore ils tiennent à assurer eux-mêmes une partie des ces tâches. Déléguant à leurs subordonnés les fonctions d'études préalables et de contrôle réglementaire (instruction des permis de construire, déclarations d'intention d'aliéner), voire le contentieux en évitant toutefois de l'abandonner au secrétaire général, ils gardent par devers eux les tâches de conception, de mise au point des projets, le montage des dossiers, la coordination des interventions de l'ensemble des services municipaux, la négociation avec les partenaires extérieurs, le tout en liaison avec le maire et les adjoints concernés, ainsi que les membres du cabinet de ces derniers lorsqu'il existe et possède quelque influence. Les responsables de services techniques, qui agissent de la sorte, concentrent sur eux pouvoirs, compétences et titres. S'ils ne sont pas issus, ou très rarement en ce qui concerne les villes moyennes, des Grandes Ecoles, ils possèdent, pour la plupart, un diplôme d'une école d'ingénieurs de province relativement cotée (Ecole de Mines de Nancy, Ecole Nationale d'Ingénieurs de Strasbourg, Travaux Publics de la Ville de Paris) auquel ils joignent ou cherchent à joindre, par le biais de la formation continue, un diplôme de troisième cycle en urbanisme, témoignant par là que diplôme et fonction vont de pair. Ces profils

ne sont cependant pas exclusifs et nous avons rencontré, dans des villes de moins de 30 000 habitants, des directeurs de services techniques, autodidactes, qui ont acquis leurs compétences sur le tas, cherchant souvent à les élargir par le biais de filières de formation permanente du Centre National de la Fonction Publique Territoriale.

Que les directeurs généraux de services techniques ou même les simples directeurs de services techniques dans les villes de moins de 40000 habitants s'emploient à accaparer les fonctions d'urbanisme, ne signifie pas pour autant qu'ils n'aient pas cherché à s'entourer de collaborateurs diplômés et qu'ils ne soient pas soucieux de valoriser le travail de leurs subordonnés. Le profil du personnel des services urbanisme rattachés aux services techniques est cependant bien particulier : les formations techniques y sont plus fréquentes que les formations universitaires. Les onze villes de la Région Rhône-Alpes, étudiées, où le service urbanisme est rattaché à la Direction des Services Techniques, emploient 25 cadres de catégories A et B. Parmi ceux-ci, ingénieurs et architectes sont au nombre de 3, universitaires (juristes, urbanistes, géographes...), au nombre de 10 et les personnes titulaires d'un B.T.S. ou d'un niveau équivalent, au nombre de 12. Ce niveau de formation est à comparer avec celui des Directeurs Généraux de Services Techniques ou Directeurs de Services Techniques. Il n'y a alors rien d'étonnant à ce que ces derniers, lorsqu'ils sont peu gradés, soient quelque peu hésitants à engager de jeunes diplômés de l'Université et préfèrent confier des responsabilités à des agents qui sont passés par des filières courtes de formation (D.U.T., B.T.S.). Le recrutement à l'intérieur d'un quelconque service d'un ou deux titulaires d'un second cycle universitaire risquerait de déstabiliser les rapports de pouvoir à l'intérieur de la machine municipale.

La stratégie de ces directeurs généraux de techniques a été d'investir le domaine nouveau qu'était pour eux, au début des années 1970, l'aménagement urbain, de précéder même les vœux des élus quant à la constitution de services urbanisme.

Voiron est une ville de 20 000 habitants, proche de l'agglomération grenobloise. Elle a été dirigée, entre 1977 et 1983, par une municipalité socialiste, qui mettait, au premier plan de ses préoccupations, l'urbanisme et l'action économique. Le Directeur des Services Techniques, par ailleurs responsable régional de l'association des I.V.F., va se positionner comme l'instrument privilégié de la mise en oeuvre de cette nouvelle politique urbaine. Ainsi, sous sa responsabilité sera constitué un service urbanisme, comprenant un ingénieur subdivisionnaire, un architecte, un contractuel (titulaire d'un diplôme de sciences politiques), service qui se verra confier des tâches d'urbanisme réglementaire (gestion du plan d'occupation des sols, instructions des permis de construire conjointement avec la Direction Départementale de l'Équipement), de suivi des zones d'aménagement différé et d'urbanisme opérationnel (élaboration d'un contrat de quartier, animation d'une O.P.A.H., conduite en régie de zones d'aménagement concerté). Une chargée de mission, rattachée elle aussi au Directeur des Services Techniques, se voit confier la mise en place d'un service économique et participe aux premières expériences de réutilisation de friches industrielles. Les services techniques sont ainsi devenus un véritable Etat dans l'Etat, tant et si bien que la municipalité de droite, élue en 1983, cherchera à limiter, par divers moyens, ses pouvoirs. Le service économique sera détaché des services techniques, toute une série de tâches, jusque là assurées en régie, sera sous-traitée au privé. Le directeur des services techniques, bien qu'ayant

dû faire face à une réduction de ses moyens en personnel qualifié, retrouvera cependant, peu à peu, grâce aux yeux des nouveaux élus et conservera l'essentiel de ses prérogatives en matière d'urbanisme.

A Chambéry (55 000 habitants), les directeurs généraux de services techniques, qui se sont succédés depuis 30 ans, ont compris tout l'intérêt qu'il y avait à annexer le service urbanisme. Dès la fin des années 1950, un service permis de construire fut rattaché aux services techniques, tandis que le secrétaire général conservait la maîtrise du service foncier. Les conflits entre secrétaire général et directeur général des services techniques à propos d'un regroupement des différents services s'intéressant de près ou de loin à l'urbanisme furent permanents mais l'élection en 1977 d'une municipalité socialiste est l'occasion d'une restructuration des services techniques (étouffement du service urbanisme, auquel est confiée une mission d'études générales, création d'un bureau d'études et d'aménagement urbain plus opérationnel, amorce de service économique). Un nouveau changement de municipalité en 1983 est l'occasion d'une remise en cause de cette municipalisation de l'urbanisme. La municipalité de droite désire faire plus largement appel au secteur privé. Les services techniques sont alors confinés dans un rôle d'exécution, où les compétences techniques prennent de plus en plus d'importance, l'élaboration des projets d'aménagement émanant directement des élus et de leurs partenaires privés. Ce repli sur la technique, auquel est contraint le directeur général des services techniques, représente une position d'attente, avant d'éventuels changements politiques.

Dans ces deux villes, les changements de majorité, intervenus en 1983, la mise en avant de principes de gestion libéraux, la volonté de combattre les bureaucraties municipales et de faire appel aux partenaires privés ont conduit les nouveaux élus à chercher à diminuer le poids des directions des services techniques, en réduisant le personnel qualifié qui lui était affecté. Les directeurs de services techniques ont dû se réfugier dans leur prés carrés d'ingénieurs, simples spécialistes des réseaux et du génie civil, abandonnant, dans l'attente de jours meilleurs, leur ambition affichée de devenir des urbanistes pluri-compétents, acteurs principaux des mutations de leur ville. Ils ont fait preuve par là d'une qualité essentielle pour des cadres territoriaux, le sens politique, un sens qui s'acquiert plus au contact du terrain que dans les écoles d'ingénieurs. Il serait cependant illusoire de penser que tous les responsables de services techniques que nous avons rencontrés, aient réussi à accaparer l'ensemble des fonctions d'urbaniste et à devenir les *dei ex machina* du développement urbain. Bon nombre d'entre eux n'en avait ni la volonté, ni la capacité, n'ayant souvent pas considéré l'urbanisme comme un enjeu majeur. Si quelques D.G.S.T. ou D.S.T. concentrent en leurs mains pouvoirs, compétences et diplômes, il en va différemment des autres et par là même des services qu'ils dirigent.

#### Quelques D.G.S.T. confinés dans des tâches de génie civil

Beaucoup de responsables de services techniques, en effet, n'ont pas su, ou pu, jouer la carte de la pluridisciplinarité des compétences ni se placer comme médiateurs entre les multiples acteurs de l'urbanisme. Ils se sont réfugiés dans leur domaine traditionnel de techniciens du génie civil (réseaux, bâtiments, espaces verts), quand d'autres partaient à la conquête de nouveaux domaines (management, planification spatiale, études

financières...). A Valence, le D.G.S.T. demeura en marge du débat suscité par les élus à propos de la création d'une Direction de l'Urbanisme, de l'Aménagement et de l'Economie, indépendante des services techniques et se trouva relégué dans une position d'exécutant des décisions à la préparation desquelles il n'avait que peu participé. Dans d'autres villes cette marginalisation des services techniques par rapport aux questions d'aménagement urbain ne s'accompagne pas de la création d'un service urbanisme autonome. Les élus qui jouent un rôle de premier plan dans la définition et la mise en oeuvre des politiques urbaines s'appuient alors pour l'essentiel sur des partenaires extérieurs.

Annecy, ville dirigée depuis 1954 par des municipalités centristes, a été un des lieux privilégiés d'innovation en matière d'aménagement du cadre de vie : réhabilitation du vieux centre, espaces verts, assainissement du lac, participation des associations à l'élaboration des décisions d'aménagement. Or cette ville a conservé un mode de structuration relativement traditionnel de son administration municipale. Dépend de la Direction Générale des Services Techniques un service urbanisme, qui a en charge l'instruction des permis de construire, les modifications du plan d'occupation des sols, l'enregistrement des déclarations d'intention d'aliéner. Ce service est dirigé par un adjoint technique chef (personnel de catégorie B, niveau B.T.S.) et ne comprend que du personnel d'exécution. A côté de lui, un bureau d'études, dirigé par un ingénieur principal, intervient en matière de conception des espaces verts et de bâtiments publics mais aussi de suivi des lotissements ou des plans d'alignement. Le service urbanisme s'est vu assigner un rôle mineur. Les élus, qui travaillent très fréquemment en commission, gardent le pouvoir de conception et d'élaboration des politiques, en ayant recours aux services de partenaires extérieurs, architectes notamment. Lorsque sont soumis au service urbanisme des dossiers ayant des implications juridiques, ce service doit alors faire appel aux attachés, spécialisés en matière de contentieux, dépendant directement du secrétaire général. L'administration municipale est ici structurée de telle sorte que sont assurées la prééminence des élus et la centralisation des pouvoirs administratifs dans les mains du secrétaire général. Ce dernier partage avec les élus l'essentiel des pouvoirs en matière d'urbanisme. A l'occasion de son départ à la retraite en 1989, il est devenu adjoint au maire, chargé de l'urbanisme.

Dans les deux cas bien différents d'Annecy et de Valence, nous avons affaire à des directeurs généraux de services techniques, qui ne prennent pas en charge les tâches de conception des projets, ni celles de négociation avec des partenaires extérieurs mais se limitent aux études de faisabilité et aux actions de contrôle technique des réalisations entreprises, voire de contrôle réglementaire (instructions des permis de construire, autorisations de lotir). Annecy possède des services techniques développés et est connue pour conduire bon nombre de projets, dans les domaines de l'assainissement ou de l'adduction d'eau, en régie. Cette ville n'en a pas moins décidé de limiter l'action de l'administration municipale en matière d'urbanisme à la gestion des permis de construire, ce qui ne l'a pas empêchée de mener une politique urbaine dynamique. Les élus ont joué un rôle déterminant (il faut noter à ce propos l'importance du travail en commissions), en s'appuyant sur des partenaires extérieurs : architectes, sociétés H.L.M.. Valence est, quant à elle, représentative d'une catégorie de villes qui s'est lancée dans la mise en place de services urbanisme indépendants des services techniques.

#### De la gestion des réseaux à la gestion du social : l'évolution de la fonction d'ingénieur dans les Villes

La plupart des ingénieurs municipaux, dans les villes que nous avons étudiées n'ont pas voulu se cantonner dans leur strict domaine de compétences technique (V.R.D. et construction). Ils ont au contraire cherché à revaloriser leur fonction aux yeux des élus en montrant qu'ils étaient aussi

capables de percevoir que l'aménagement avait des implications sociales et politiques. Pour comprendre une telle stratégie, il faut revenir sur le mode de recrutement de ces ingénieurs. A la différence des Ingénieurs des Ponts et Chaussées ou même de ceux des Travaux Publics de l'Etat, les ingénieurs des Villes ne sont pas passés par le moule commun que constitue une Grande Ecole. Ils possèdent une grande diversité de formations (ingénieurs mais aussi architectes voire simple techniciens ayant pas à pas gravi les échelons de la hiérarchie municipale). Ils ne se reconnaissent pas dans un savoir commun autour d'une technique particulière comme celle qui peut exister en matière de voirie. Cette diversité des formations, des savoirs requis, des fonctions occupées explique que l'Association des Ingénieurs des Villes de France ne fonctionne pas sur le modèle des Corps d'Ingénieurs de la fonction publique d'Etat <sup>1</sup>, mais comme une amicale, comme un lieu d'échange des expériences et de diffusion de nouvelles connaissances. Habile ingénieur, bon connaisseur du milieu social local, détenteur de notions de gestion financière, tel est le profil du responsable de service technique urbaniste, rencontré dans plusieurs villes petites ou grandes, un profil que revendique ouvertement le président des I.V.F. .

"L'ingénieur gardera toujours sa capacité technique, scientifique, elle lui vient de sa formation, mais il devra s'exprimer autant en gestionnaire qu'en constructeur, donc intégrer la dimension économique... Dans un rapprochement indispensable de la technique et de l'homme sa démarche devra avoir une connotation plus sociologique... Homme de dialogue mais aussi de terrain, technicien accompli, véritable acteur social, son action se situe à l'interface entre le domaine technique et le monde socio-politique." <sup>2</sup>

La culture de ces ingénieurs se distingue pourtant d'autres cultures professionnelles en matière d'urbanisme. A la culture des ingénieurs municipaux, fondée sur un savoir technique diversifié, une connaissance des marchés publics, une habitude à traiter avec les maîtres d'oeuvre et les entreprises du bâtiment, une connaissance intuitive des relations socio-politiques locales, s'oppose par exemple une culture, plus livresque et plus théorique, où le droit de l'urbanisme, l'enquête sociale ou économique, l'architecture occupent une place centrale, une culture où les nécessités de gestion de conflits sociaux doivent primer sur celles de la technique. Ceci explique que l'action des services urbanisme, rattachés aux services techniques, accorde une place plus importante aux études pré-opérationnelles, aux études de faisabilité, aux projets d'aménagement, qu'aux études générales, à l'urbanisme réglementaire. Ainsi, à Voiron, les études de Plan d'Occupation des Sols (élaboration, révision) ont été confiées à l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise et l'instruction des permis de construire, à la Direction Départementale de l'Equipement, tandis que les services techniques conduisaient en régie plusieurs Zones d'Aménagement Concerté, une O.P.A.H. et un contrat de quartier.

La culture technique ne suffit plus à un directeur de services techniques pour aménager ou transformer la ville et il ne faudrait pas interpréter le

---

<sup>1</sup> Jean Claude THOENIG a mis en lumière dans "L'ère des Technocrates" le rôle du Corps des Ingénieurs des Ponts et Chaussées dans la gestion des carrières et la reproduction de la profession.

<sup>2</sup> Louis GERTOUX, dans : La Gazette des Communes, 6-9 avril 1987, page 26.

rattachement du service urbanisme aux services techniques comme un asservissement du social, de l'économique et du politique à la raison technicienne. Il faut au contraire l'analyser comme une transformation même de la fonction de responsable des services techniques. De spécialiste des réseaux, de la construction, il devient un généraliste dont les tâches risquent de plus en plus d'empiéter sur celles des services administratifs (gestion financière, personnel) ou des élus. La position des D.G.S.T. à l'égard des élus est en effet ambiguë et délicate. Les premiers ont très souvent devancé, lorsqu'ils ne l'ont pas suscité, la volonté des derniers de voir les services municipaux prendre en charge directement le développement et l'aménagement urbain. En se positionnant comme point de passage obligé de toute éventuelle réorganisation des services municipaux, les ingénieurs ont joué un rôle de premier plan dans la mise en place des services urbanisme, mais ce faisant ils ont acquis des pouvoirs qui peuvent apparaître beaucoup trop importants aux yeux des élus, puisqu'ils commencent à pénétrer le domaine réservé de la gestion politique et sociale de la ville.

Dans de nombreuses villes, les services urbanisme se sont créés avec l'accord, voire à l'initiative des D.G.S.T. et, bien entendu, ils ont été rattachés aux services techniques. Pourquoi faire contre lorsqu'il est possible de faire avec ? Dans d'autres villes, parce que les ingénieurs ne jouaient pas ce jeu, parce que les élus ou des fonctionnaires municipaux (secrétaires généraux par exemple) manifestaient une volonté de réforme en profondeur de l'administration communale, des services urbanisme autonomes ont été mis en place.

## **2 - La création de services urbanisme autonomes, un choix des élus**

Lorsque les responsables des services techniques n'ont pas fait la preuve de leur capacité à répondre aux évolutions souhaités par les élus et à prendre en charge l'urbanisme ou lorsqu'ils n'ont pas réussi à accéder à une position dominante à l'intérieur de l'appareil municipal, les élus sont parvenus à imposer d'autres modes de rattachement et de fonctionnement des services urbanisme. Ces modes alternatifs restent minoritaires.

Plusieurs villes de la Région Rhône-Alpes (Bourg-en-Bresse, Echirolles, Romans, Valence) ont pris l'initiative de créer des directions de l'urbanisme, indépendantes des services techniques, en les plaçant directement sous l'autorité hiérarchique du secrétaire général. Dans les deux villes de la Drôme, initialement, service urbanisme et service des affaires économiques étaient regroupés. Dans des collectivités locales de plus petite taille, comme Chamonix (9 200 habitants et 37 000 lits touristiques), Autrans (1600 habitants, 8600 lits) ou Scionzier, petite ville (5400 habitants) de l'agglomération clusienne (Haute-Savoie), très marquée par l'industrie du décolletage, le secrétaire général ou l'agent, remplissant cette fonction sans en avoir le titre, ont accaparé les fonctions d'urbaniste, reléguant des services techniques, peu développés, étant donnée la taille de la ville, dans des tâches d'exécution.

Les élus ont, dans toutes ces villes, joué un rôle de premier plan dans la mise en place de services urbanisme autonomes, car une telle décision marquait une volonté de rupture avec le mode antérieur d'organisation de l'administration communale. Ils se sont appuyés pour ce faire sur quelques fonctionnaires territoriaux (secrétaires généraux, chefs de services), partisans d'une réforme profonde de cette administration. Dans toutes ces villes la restructuration s'est traduite par le recrutement de personnel nouveau, issu, en général, de l'Université.

Jusqu'en 1985, à Valence (68 000 habitants) les tâches d'urbanisme étaient partagées entre deux services municipaux : le premier, "études et travaux neufs", dépendait de la direction générale des services techniques et le second, "droit des sols, foncier et immobilier", du secrétaire général. Les études d'urbanisme étaient confiées à l'Agence d'Etudes Urbaines Valence Romans (E.U.V.R.). En outre la Ville avait concédé, à la Société d'Equipement du Département de la Drôme, les principaux programmes d'aménagement immobilier. La crise de l'E.U.V.R. liée aux difficultés de l'intercommunalité dans les agglomérations valentinoise et romanaise est l'occasion d'une réorganisation des services municipaux. Une Direction de l'Urbanisme, de l'Aménagement et de l'Economie est créée, qui regroupe un service études, un service droit des sols, foncier et immobilier et enfin un service économique, et qui est placée directement sous l'autorité du secrétaire général. Le responsable de la D.U.A.E. sera, d'abord un ingénieur, puis un directeur d'études en urbanisme <sup>1</sup> (architecte, diplômé d'études politiques, docteur en urbanisme), ayant auparavant exercé des fonctions de directeur de Conseil en Architecture, en Urbanisme et en Environnement. Cette direction comprend cinq cadres de rang A : un ingénieur subdivisionnaire (architecte + D.E.S.S. en urbanisme), une attachée principale (maîtrise de droit) pour l'urbanisme, un directeur des affaires économiques (diplôme de l'I.A.E.), un chargé de mission (licence d'économie) et un chargé d'études (diplôme d'études politique, doctorat en économie) pour l'économie. Ce haut niveau d'encadrement permet à la Ville de pouvoir conduire en régie une part des tâches afférant à l'urbanisme et l'action économique : instruction des permis de construire, gestion des déclarations d'intention d'aliéner dans le cadre de l'exercice des droits de préemption, révision du plan d'occupation du sol, programme local de développement social, montage de dossiers de zone d'aménagement concerté, de lotissement industriel, de bâtiment industriel-relais, études économiques générales, accueil de créateurs d'entreprise. La Ville sous-traite l'autre part de ces missions à des partenaires extérieurs, notamment des privés. La Ville de Romans (33 000 habitants), qui, elle-aussi avait été à l'origine de l'E.U.V.R., adoptera un mode de structuration de ses services municipaux, calqué sur celui de Valence, avec un service de l'urbanisme et de l'économie indépendant des services techniques et rattaché au secrétaire général.

Echirolles est la plus grosse des communes de banlieue de l'agglomération grenobloise (38 000 habitants). Elle est dirigée, depuis la fin des années 1940, par une municipalité communiste. Au début des années 1970, c'est sur son territoire qu'a été implantée une partie de la Ville-Neuve de Grenoble-Echirolles. La Ville d'Echirolles a alors ressenti le besoin de se dégager de la tutelle de son encombrante voisine, en mettant en place des services capables de contrebalancer l'influence de l'Agence d'Urbanisme et de la Société d'Aménagement du Département de l'Isère, qui avaient, à l'époque, la conduite de l'aménagement de la Ville-Neuve. Un architecte-en-chef est alors recruté (il s'agit d'un ancien chargé d'études de l'agence d'urbanisme) qui va progressivement développer différents services : urbanisme réglementaire, gestion foncière et immobilière, urbanisme opérationnel et études, économie, logement au quotidien et vie urbaine. La "direction" de l'urbanisme regroupe là-aussi un personnel nombreux (15) et qualifié : parmi les cadres A, deux attachés (le premier titulaire d'une licence de géographie, la seconde d'une maîtrise d'économie), auxquels il faut ajouter un rédacteur (titulaire d'un D.E.S.S. d'urbanisme). Cette direction est rattachée directement au secrétaire général et les services techniques, dirigés par un simple ingénieur subdivisionnaire, sont confinés dans des tâches d'exécution. Là encore la gamme des activités du service est étendue : études, conduite de zones d'aménagement concerté à usage d'habitation ou d'activités économiques en régie..., bien que la Ville continue à faire largement appel à des partenaires

---

<sup>1</sup> Recrutement effectué en application de la circulaire n° 84-25 du 31 janvier 1984 (Intérieur et Décentralisation), créant des emplois spécifiques de professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme dans les communes.

extérieurs (agence d'urbanisme pour le plan d'occupation des sols, D.D.E. pour l'instruction des permis de construire, Chambre de Commerce et d'Industrie pour la commercialisation des zones industrielles).

Le profil des cadres des services urbanisme autonomes est profondément différent de celui des agents des services urbanisme, partie intégrante des services techniques. Dans les villes de l'échantillon, les directeurs de services urbanisme autonomes sont en général architectes avec une formation complémentaire (doctorat d'urbanisme ou de géographie urbaine). Les cadres ont des formations architectes + D.E.S.S. urbanisme, quand ils sont chargés des études et des montages opérationnels, des formations de droit ou de sciences politiques lorsqu'ils ont la responsabilité de l'urbanisme réglementaire. Les secrétaires généraux des petites villes ou des stations, qui gèrent eux aussi les dossiers d'urbanisme, ont des profils de formation voisins : D.E.S.S. de droit + D.E.S.S. d'urbanisme, maîtrise de droit + doctorat de sciences politiques... Le niveau de diplôme des cadres de l'administration communale n'est pas fonction de la taille de la ville mais plutôt du moment où ils ont été recrutés. A partir de la fin des années 1970, la fonction territoriale a commencé à devenir attractive pour des jeunes diplômés des écoles d'architecture et de l'Université. Il faut voir là autant un effet de la crise de l'emploi (arrêt des recrutements dans l'administration d'Etat, rétrécissement du marché pour les agences d'architecture privées), qu'une conséquence de la modernisation de l'administration communale consécutive à l'exercice de compétences nouvelles dans les domaines de l'urbanisme et de l'action économique. Les lois de décentralisation, qui ont offert aux communes la possibilité d'instruire elles-mêmes les permis de construire, seront dans certaines villes l'occasion d'un renforcement du service urbanisme (rationalisation des tâches par recours à l'informatique, recrutement éventuel de personnel). Le statut des agents varie d'une commune à l'autre et témoigne d'une inadéquation du statut de la fonction territoriale aux besoins des villes : coexistent ainsi la filière des concours administratifs (attaché, ingénieur subdivisionnaire), le recours à des emplois spécifiques <sup>1</sup>, notamment par l'application de la circulaire de 1984 sur les emplois de professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme dans les communes, enfin le recrutement de contractuels ou de chargés de missions.

Cette arrivée dans l'administration communale de jeunes diplômés, dont certains avaient, au préalable, exercé des fonctions dans des agences d'urbanisme ou des C.A.U.E., va s'accompagner de méthodes nouvelles de travail. Ces professionnels accordent un intérêt tout particulier aux études générales, recherchant des éléments "objectifs", pour connaître la ville, les populations locales et les activités économiques. Ils les réalisent pour partie en régie, pour partie les sous-traitent. Etudes socio-économiques servant à la réalisation du rapport de présentation du plan d'occupation des sols, suivi statistique des permis de construire, fichiers foncier et immobilier, études de morphologie urbaine au niveau de quartiers particuliers, constituent autant de moyens d'approfondir cette connaissance. Développer la fonction d'études, conduire en régie de petits programmes d'aménagement et enfin assumer l'ensemble des tâches réglementaires qu'implique le transfert des

---

<sup>1</sup> Circulaire n° 84-25 du 31 janvier 1984 du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation sur la "Création d'emplois spécifiques de professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme dans les communes".

compétences d'urbanisme aux communes, ainsi pourrait être résumée la ligne de conduite des responsables de services urbanisme autonomes. Ceux-ci ont d'ailleurs repris à leur compte la revendication d'indépendance des élus à l'égard de l'administration de l'Équipement et ont souhaité prendre en mains l'instruction des permis de construire. Mais cette volonté se retrouve aussi chez les professionnels de l'urbanisme diplômés qui ont été recrutés dans les services techniques. C'est donc un souci partagé par tous les agents communaux de formation universitaire qui estiment qu'il y a là une exigence politique, devant laquelle les communes ne doivent pas se dérober. Les ingénieurs ont une position beaucoup plus nuancée à ce propos, estimant que la Direction Départementale de l'Équipement fournit un service gratuit, qu'il convient d'utiliser. La culture professionnelle de ces nouveaux "urbanistes communaux" diffère, en bien des points, de celle des ingénieurs : elle ne s'appuie pas sur un noyau de "solides connaissances techniques". Elle s'appuie sur les techniques d'enquêtes sociales et économiques, sur celles de morphologie urbaine, sur la connaissance du droit de l'urbanisme. Par contre pour la plupart des études de réseaux ou de voirie, les services urbanisme autonomes sont en effet dans l'obligation de faire appel soit aux services techniques, soit à différents bureaux d'études spécialisés. S'appuyant sur un savoir technique complexe qui recourt à différentes disciplines des sciences sociales, les "urbanistes communaux" ont plus de difficultés que d'autres à délimiter leur champ de compétences. Cette difficulté à circonscrire le métier d'urbaniste a, à maintes reprises, été soulignée. Les fondateurs du premier Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris affirmaient, dès 1924, que seule une pluralité de savoirs pouvait concourir à la définition de l'urbanisme<sup>1</sup>. Quelques cinquante années plus tard, les termes du débat restent identiques :

"L'évolution générale conduit plus que jamais à situer les pratiques de l'urbanisme à la confluence de pratiques professionnelles multiples et complémentaires, qui appartiennent à quelques grands domaines. Celui de l'aménagement de l'espace où concourent architectes, ingénieurs, paysagistes, géomètres. Celui du génie urbain pour la conception et la gestion des réseaux qui forment le système d'innervation de la ville. Celui des sciences humaines nécessaires à la compréhension des phénomènes et des évolutions urbaines, des sciences économiques, des connaissances juridiques. La pratique urbanistique n'a de sens que si elle se situe au recouvrement de l'ensemble de ces domaines"<sup>2</sup>.

L'urbanisme est donc un domaine de compétences multiples, d'où ne sont pas absentes, loin de là, les préoccupations politiques de transformations sociales. C'est là toute l'ambiguïté de la position qu'occupent les urbanistes communaux. A trop vouloir élargir leur champ d'intervention, l'urbanisme devenant en fin de compte la conception et la gestion de la ville, ces urbanistes communaux ne risquent-ils pas de se substituer aux élus eux-mêmes? La proximité entre élus et responsables de services urbanisme est grande et d'autant plus délicate à gérer pour ces derniers qu'à la différence

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet BAUDOUI (R.) : La naissance de l'École des Hautes Etudes Urbaines et le premier enseignement de l'urbanisme en France, des années 1910 aux années 1920, page 83.

<sup>2</sup> "1985 : l'offensive des urbanistes", in : Diagonal, N° 54, juin 1985, page 5 et 6.

des ingénieurs responsables de services techniques, il ne leur est pas possible de se réfugier dans un domaine de compétences techniques apparemment neutres et sans implications politiques évidentes. Ces urbanistes communaux en sont alors réduits, pour légitimer le caractère scientifique de leur savoir, à mettre en avant des méthodes de travail fondées sur les études et les enquêtes. Leur position est fragilisée par le fait que ce sont les élus qui ont été à l'origine de la mise en place de services urbanisme autonomes. Secrétaires généraux, responsables de services municipaux, n'ont fait qu'accompagner leur démarche. Ces services urbanisme, parce qu'ils regroupent un nombre élevé de cadres, qu'ils se voient confier des tâches de conception, d'études, de négociation avec les partenaires extérieurs, se retrouvent quelque peu en marge du reste de l'administration municipale. Faible intégration dans la machine municipale, proximité avec les élus, vont alors de pair. La pérennité des directions autonomes de l'urbanisme, prises dans un étau entre élus, cabinet du maire, secrétariat général et direction des services techniques, est aujourd'hui menacée. La position dans laquelle se trouvent les urbanistes communaux à l'occasion des changements de municipalité, est beaucoup plus fragile que celle des ingénieurs : ils n'ont pas la possibilité de se replier sur le pré-carré que constitue la programmation et la gestion des réseaux.

### **3 - Les professionnels de l'action économique, des chargés de mission en marge de l'administration communale, parce qu'au contact des entreprises**

Les services économiques ont été créés plus récemment encore que les services urbanisme : les grandes villes ont commencé à recruter des chargés de mission au tout début des années 1980 et c'est avec la mise en oeuvre de la décentralisation que ce mouvement s'est généralisé aux villes moyennes ou petites. Alors que les élus ont, dans leur très grande majorité, accepté d'intégrer les professionnels de l'urbanisme dans l'administration municipale, les services économiques des villes conservent une grande variété de statuts : service municipal, service intercommunal, association, société d'économie mixte. Cette diversité des statuts des services et par conséquent de leur personnel s'explique par la nature des relations que telle ou telle collectivité locale peut entretenir avec les différents acteurs économiques locaux. Si certains responsables politiques ont, à un moment donné, pensé que les communes pouvaient exercer directement l'ensemble des tâches d'urbanisme (études préalables, études opérationnelles, aménagement, maîtrise d'oeuvre, commercialisation et gestion des logements), les élus sont rapidement tombés d'accord pour dire que l'action économique supposait une mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés, au premier rang desquels les chefs d'entreprise. Donner à un service économique un statut d'association, dans le conseil d'administration de laquelle les groupements professionnels, les Chambres consulaires sont représentés au même titre que la collectivité locale, permet d'éviter que les conflits politiques qui peuvent exister entre le patronat local et la municipalité ne viennent entraver la bonne marche des interventions économiques des collectivités locales. Les élus semblent accepter le fait que, pour acquérir quelque crédibilité aux yeux des chefs d'entreprise, un service économique doit disposer d'une grande autonomie à l'égard de l'administration municipale. Ainsi le statut de société d'économie mixte permet de conduire des programmes de lotissements industriels sans avoir à respecter ni les règles de la comptabilité publique ni le code des

marchés publics. Les communes ont ainsi le moyen de recruter du personnel hautement qualifié en dehors du cadre de la fonction publique territoriale.

Dans les sept villes de la Région Rhône-Alpes, qui ont été enquêtées, 10 des 12 cadres des services économiques étaient titulaires d'un diplôme universitaire de second ou troisième cycle, un d'un diplôme universitaire de technologie et un seul était issu de la fonction communale. Les formations de ces professionnels sont variables : diplôme de sciences politiques, diplôme d'Instituts d'Administration Economique, D.E.S.S. ou doctorat d'urbanisme et dans une moindre mesure maîtrise d'économie. Il s'agit le plus souvent de personnes jeunes. Ces profils professionnels se rapprochent de ceux des responsables de services urbanisme autonomes. Il existe d'ailleurs des agents municipaux qui passent d'un service à l'autre, ce qui montre que la frontière entre aménagement urbain et action économique est assez fluctuante. Les chargés des affaires économiques des villes sont par ailleurs en relation directe et continue avec le maire ou l'adjoint aux affaires économiques. Ils peuvent même apparaître à certains égards plus comme membres du cabinet des élus que comme représentants de l'administration municipale. Cette image d'hommes ou de femmes, dégagés des contraintes de la gestion bureaucratique et proches du pouvoir de décision, est facteur de crédibilité auprès des chefs d'entreprise qui souhaitent avoir un seul interlocuteur parlant au nom de l'ensemble de la collectivité.

Les services économiques exercent des activités de deux types : l'aménagement et la gestion de parcs d'activités (zones industrielles, bâtiments-relais, pépinières d'entreprises...) d'une part, l'information et l'animation économiques de l'autre. Dans les grandes villes existent des services assez développés pour assumer cet ensemble de fonctions. Dans les autres, le service économique est, par exemple, spécialisé dans l'information économique, la commune faisant appel à des partenaires extérieurs (société d'économie mixte ou aménageur-promoteur privé) pour l'aménagement industriel. La réalisation et la gestion d'un parc d'activités impliquent de la part du chargé de mission une bonne connaissance des procédures d'aménagement opérationnel, des montages financiers mais aussi des investisseurs immobiliers et par cet intermédiaire du marché des lots industriels ou des locaux de bureaux. La compétence requise est dans ce cas plus une compétence d'aménagement qu'une compétence strictement économique. L'information et l'animation économiques passent par une analyse approfondie du "milieu économique local", c'est à dire des entreprises mais aussi des savoir-faire industriels ou artisanaux et enfin de l'environnement des entreprises (potentialités de la ville en matière de logements, d'équipements publics, d'établissements d'enseignement supérieur, de centres de recherche). La compétence requise ne recoupe pas dans ce cas celle d'urbaniste mais la parenté est grande dans les outils utilisés : fichiers statistiques, enquêtes... Là aussi le champ d'intervention du chargé d'études est large et fait appel à une pluralité de savoirs d'origine disciplinaire différente.

L'activité du chargé de mission implique des contacts avec un nombre élevé de partenaires aussi différents qu'un chef d'entreprise, un proviseur de lycée ou un responsable d'administration, ce qui exige une bonne maîtrise du paysage institutionnel autant que du milieu économique local. Impulser une dynamique partenariale, faire faire plutôt que faire, ainsi pourraient être résumées les tâches des services économiques des villes. Là encore la proximité avec les services urbanisme est grande.

## Conclusion

Existe-t-il une spécificité du métier d'urbaniste communal? En quoi ses domaines d'activité se différencient-ils de ceux d'un urbaniste privé, d'un chargé d'études de Direction Départementale de l'Équipement ou d'agence d'urbanisme ? Le positionnement des services urbanisme à l'intérieur de l'administration municipale (autonomie ou rattachement aux services techniques) influe-t-il sur le contenu des tâches qu'ils effectuent ? Quelle proximité existe entre urbanisme et action économique dans les villes? Telles sont les interrogations qu'il convient de se poser en guise de conclusion.

Les services municipaux d'urbanisme restent, en fin de compte, assez peu développés : un directeur d'études, quelques chargés ou assistants suffisent dans une ville, ayant entre cinquante et cent mille habitants, pour gérer l'aménagement de la cité. Ceci signifie bien entendu que ces services ne peuvent pas conduire en régie toutes les tâches d'urbanisme. Une large partie est sous-traitée à l'extérieur. Les communes cherchent même, de plus en plus, à diversifier leurs partenaires, pour s'adjoindre le plus grand nombre possible de compétences et éviter la tutelle d'une institution extérieure, qu'il s'agisse d'une S.E.M. d'aménagement ou d'une agence d'urbanisme. Le travail de l'urbaniste communal va être de choisir ces partenaires, d'établir le cahier des charges de leur intervention, de les faire travailler ensemble, de contrôler la bonne exécution de la mission qui leur a été confiée. Il s'agit donc de faire faire, de tout mettre en oeuvre pour que la collectivité locale exerce véritablement son rôle de maître d'ouvrage. C'est une activité de mise en relations et de contrôle. Mais pour faire faire, toutes les personnes interrogées sont tombées d'accord sur ce point, il faut savoir faire et pour cela avoir déjà fait. Comprendre les montages juridiques et financiers en matière d'aménagement, cerner la logique d'intervention des différents acteurs (aménageurs, promoteurs publics ou privés...) implique d'avoir au préalable conduit des projets en régie. C'est ce qui explique qu'aujourd'hui, la majorité des villes conduisent parallèlement des programmes d'aménagement en régie, en concession à une société d'économie mixte ou à un O.P.A.C., et en convention avec des privés.

La mission de l'urbaniste communal, c'est aussi de tenter en permanence de resituer tel ou tel projet particulier par rapport à des objectifs plus globaux, que se sont donnés les élus, et d'évaluer l'impact des programmes sur la vie économique et sociale locale. Par ailleurs, et il ne faut pas sous-estimer l'ampleur de cette tâche, c'est d'assurer l'instruction des permis de construire, mission de service public par excellence car moment privilégié de rencontre entre la puissance publique locale et l'usager. En résumé l'urbaniste communal a avant tout un rôle de médiateur, qui implique le recours à une pluralité de savoirs. Mais la crédibilité de ces agents aux yeux des partenaires extérieurs des communes dépend, pour une large part, de leur capacité à maîtriser le droit, les procédures et les montages financiers. Médiateur sachant établir des ponts entre plusieurs savoirs disciplinaires en même temps que technicien détenteur d'un savoir particulier (savoir d'ingénieur, savoir juridique, savoir en sciences sociales), c'est cette double qualité qui définit aujourd'hui le profil de l'urbaniste communal. Ce profil correspond plus étroitement à celui des responsables de services urbanisme autonomes et à leurs collaborateurs immédiats qu'aux agents des services

urbanisme rattachés aux services techniques. Dans ce dernier cas, la volonté du directeur des services techniques, de conserver voire d'élargir son champ d'intervention, implique une parcellisation des tâches plus difficilement compatible avec le recrutement de chargés de mission polyvalents. Les différences entre les services urbanisme autonomes et ceux qui sont rattachés aux services techniques semblent peu à peu s'estomper. Il existe, nous l'avons montré, deux conceptions de l'urbanisme, l'une insiste plus largement sur la nécessité de la technique alors que l'autre intègre plus largement les préoccupations de nature socio-politique. Mais ces deux conceptions ne s'opposent pas de manière radicale et l'on assiste, avec par exemple la vogue du génie urbain, à une tentative d'intégration de ces deux dimensions. L'entrée à partir des années 1980 de diplômés de l'Université et des écoles d'ingénieurs de province dans l'administration communale va, elle-aussi, dans le sens d'un affaiblissement des frontières entre administratif et technique au profit d'une conception plus intégrée de l'administration municipale.

Les domaines d'activité des services économiques sont proches de ceux des services urbanisme. Les professionnels de ces deux types de services ont des profils de formation voisins. Dans certains cas les affaires économiques ne sont même qu'une extension d'un domaine particulier de compétences des services urbanisme, à savoir l'urbanisme opérationnel à caractère industriel ou commercial. La fonction d'information et d'animation économiques est plus spécifique en ce sens qu'elle s'adresse à un "public" particulier : les chefs d'entreprise, les banques, les Chambres consulaires... Or le positionnement des services urbanisme et économie par rapport à l'administration municipale est bien différent : alors que les urbanistes font partie de la machine municipale, les chargés de missions économiques restent en marge de celle-ci. Les causes de cette différence ont déjà été soulignées. Le développement économique, plus encore que l'urbanisme reste un domaine sur lequel les élus veulent conserver une maîtrise très étroite et la crédibilité des services économiques aux yeux des chefs d'entreprises implique à la fois une grande proximité du pouvoir de décision des élus et une forte mise à distance des pesanteurs bureaucratiques de la machine administrative. Là encore l'organisation des services dépend pour partie des rapports politiques qui existent entre municipalité et patronat local, ce qui, dans certains cas, peut nécessiter la création d'une structure-tampon prenant la forme d'une association pour le développement de la ville réunissant les divers partenaires de l'action économique.

Le développement des services de l'urbanisme et de l'action économique témoigne d'une évolution en profondeur de l'administration municipale. D'une part il y a apparition de nouveaux profils professionnels, ce qui suppose un changement des modes de recrutement (appel de plus en plus fréquent à de jeunes diplômés de l'Université ou des écoles d'ingénieurs). D'autre part se généralise une nouvelle conception de l'administration municipale où les frontières entre les domaines de compétences des techniciens et des politiques tendent à s'estomper. De là découle une certaine fragilité des positions qu'exercent aujourd'hui l'ensemble des cadres communaux, notamment ceux qui s'occupent d'urbanisme ou d'action économique.

## ACTUALITE DU PROJET URBAIN

par **C. BACHOFEN**  
Ecole d'Architecture de Strasbourg

La notion de projet urbain recouvre, aujourd'hui, une grande diversité de pratiques et de discours dont l'éventail va du projet de formes urbaines et d'architecture au programme de développement local et au projet de quartier.

Le terme fait débat. Appelé en renfort pour appuyer des démarches qui se veulent innovantes, il peut aussi bien être rejeté comme effet de mode.

Il a pu être considéré comme une volonté de main mise des architectes sur un domaine d'activités où se croisent de nombreuses professions.

Plutôt que de proposer a priori une définition du projet urbain, je préfère établir quelques repères permettant de localiser les origines et les extensions du terme, ses dimensions théoriques, les pratiques qui lui correspondent.

Que la notion de projet urbain émerge, en Europe, dans les années 70 renvoie bien entendu au contexte de ces années-là, contexte qui n'est plus celui des années de croissance rapide des agglomérations, de développement continu de l'économie, de l'idéologie du modernisme et de la planification.

Le dérèglement des mécanismes qui animaient la planification et l'aménagement urbains de l'époque antérieure conduit à des révisions du discours, des dispositifs et des pratiques urbanistiques.

Le projet urbain naît dans ce contexte. Pour en saisir les particularités, on peut rappeler brièvement la critique développée dans le champ des sciences humaines et de l'architecture à propos de l'urbanisme, de ses pratiques et de ses produits, de sa légitimité et de son efficacité.

Dans le champ des *sciences de la société*, la réflexion critique s'est développée autour de trois axes principaux :

- **Le premier axe** est celui des *rappports entre le central et le local* et remet en question le pouvoir planificateur, celui de l'Etat en particulier, dans son articulation aux pouvoirs économiques et son idéologie du modernisme.

Dans le même mouvement est remise en question la légitimité des experts, des urbanistes, des ingénieurs ou des architectes qui régissent ce qui relève d'un "bien" ou d'un "intérêt commun".

Face aux logiques dominantes de formation de l'espace, la critique propose un renversement focalisant l'attention sur le local et ses capacités à organiser l'espace au-delà des grands systèmes de planification. Développant les notions de lieu, de territoire, de milieu, elle met en avant l'autonomie relative du local et fait l'hypothèse d'une repositionnement possible, à ce niveau, par fusion de l'économique, du politique et de l'idéologie.

- **Le deuxième axe** est celui des *rapports entre totalité et fragments, globalité et différences*. La critique porte sur la prétention à penser une ville, une agglomération, en tant que totalité : est-il encore possible de se référer à une "idée de la ville"? Quel serait le concept de cette entité caractérisée par l'unité ? Concept organique visant à établir l'équilibre des parties ? Concept de lisibilité structurelle supposant l'intégration des éléments, visant l'unité du paysage urbain ?

L'espace urbain, sauf exceptions, est constitué de fragments et de sédimentations successives : l'hétérogène l'emporte sur l'homogène ; la différenciation, qui n'est pas simple division sociale de l'espace, est source d'identification ; les processus de valorisation/dévalorisation relative de morceaux de ville traduisent les enjeux, les stratégies sociales et économiques...

- **Le troisième axe** est celui des *rapports entre organisations sociales et dispositifs topologiques et formels entre morphologies sociales et morphologies urbaines*. Pour les uns, (M.CASTELLS...) l'urbain, en tant qu'organisation formelle, espace physique, n'est que l'expression des rapports sociaux et des hiérarchies. Dans cette hypothèse, la critique de la ville éclatée ou des grands ensembles renvoie à la critique de la société qui l'a produite et qui en est la justification. Urbanisme ou architecture sont les produits d'une idéologie dominante.

Pour d'autres, (H. LEFEBVRE), l'urbain est considéré comme support de pratiques sociales et le changement est affecté par l'organisation urbaine qui l'induit et le contraint. Urbanisme et architecture disposent d'une marge d'autonomie relative, qui relève du domaine culturel.

Mais, la plupart du temps, le débat est occulté, considéré comme obsolète : une distinction nette est établie entre le domaine des rapports sociaux, inscrits sur un territoire et pouvant faire l'objet d'une étude méthodique, fondée éventuellement sur une problématique théorique, et l'univers des formes architecturales et urbaines relevant, au mieux, de descriptions à base culturelle, esthétique ou idéologique.

C'est précisément cet univers qu'explore *l'architecture* lorsqu'elle tente, dans les années 70, avec S. MURATORI et l'école de Venise, d'établir *les bases méthodologiques d'une connaissance rationnelle des processus de formation et de transformation des ensembles urbains : la morphologie urbaine*.

Les démarches développées selon cet axe se constituent en opposition critique aux thèses des CIAM, reprises et développées par l'urbanisme d'après-guerre : zonage ; refus, au nom de la modernité, de prendre en compte les continuités et les permanences des tissus urbains dans l'espace et dans le temps; désarticulation des éléments premiers des espaces urbains matériels (voies, parcelles, édifices ...) qui seront traités en tant qu'objets indépendants.

Au contraire, la morphologie urbaine ne considère plus ces éléments en tant qu'objets relevant de logiques distinctes, mais en tant que *parties d'un espace défini comme système de dimensionnements et de rapports topologiques inscrits dans la culture, matérialisés dans le territoire, évoluant lentement avec eux.*

L'étude historique de la formation et de l'évolution des tissus urbains fait apparaître des permanences et des continuités Elle renoue ainsi avec les travaux des géographes et historiens de la ville. Elle montre les logiques de composition des éléments, d'articulation entre les différents niveaux, y compris dans les moments de transition ou de rupture. Elle fournit un appareil critique pour le projet. Elle fonde le rapport de l'architecture et de l'espace urbain : "pas de ville sans architecture, pas d'architecture sans la ville".

A ce titre, elle va susciter l'opposition farouche de nombreux architectes qui y voient une limitation de leur activité créative.

Développée en tant que discipline architecturale capable de définir un point de vue sur la ville, la morphologie urbaine propose une démarche permettant d'articuler la forme urbaine aux systèmes sociaux, aux valeurs culturelles, aux conditions de production des espaces urbains à des époques données et d'en examiner les adaptations successives.

*L'urbanisme, en tant que dispositif institutionnel, discours et ensemble de pratiques visant le contrôle, la prévision, la gestion des organisations urbaines ne restera pas insensible à la double critique des sciences de la société et de l'architecture.*

Confronté à de nouveaux enjeux, au désaveu quasi général des formes urbaines et des conditions de vie contemporaines, de la ville éclatée et des grands ensembles qui lui sont peut-être abusivement attribués, l'urbanisme évolue et, le cas échéant, se remet en question.

- Renonçant aux grandes machines planificatrices, *il se replie sur des opérations plus ponctuelles, localisées et dont les effets doivent pouvoir être cernés à court ou moyen terme.*

Cette politique des opérations urbaines identifiables en tant que produits, tant au niveau des financements, des procédures, que dans la nature même de ces opérations, pose la question de leur cohérence et du sens qu'ils donnent à la transformation urbaine qu'ils initient. Objets techniques d'évidence, ils sont traités en tant que tels, justifiés par l'existence de lignes budgétaires, de circulaires ministérielles et de procédures définies. C'est le règne des OPAH, des PLH, des plans de circulation, des opérations HVS ...

La nécessité *d'inscrire ces opérations dans des stratégies plus globales* appelle cependant de nouvelles procédures : plans de références, contrats de pays et, aujourd'hui, projets de ville ou de quartier.

- La décentralisation, l'évolution de pratiques d'expert vers des pratiques plus collectives en matière d'évaluation des objectifs et des moyens de l'urbanisme conduit, d'autre part, à *des attitudes de concertation et d'intéressement des partenaires*.

Définissant ses objets en tant que produits, l'urbanisme n'échappe que difficilement aux logiques sectorielles de la production, à la spécialisation des intervenants et des interventions et ne parvient que mal à dépasser les contradictions entre logiques et intérêts techniques, financiers, politiques ...

- Enfin, le ralentissement de la croissance, *l'idée qu'il s'agit de gérer des pénuries dans le cadre d'une compétition nationale ou internationale, conduit l'urbanisme à se recentrer, soit sur des attitudes gestionnaires, soit sur le développement local*, et, plus récemment, sur un économisme rejetant le "spatial" et s'inscrivant dans de grandes stratégies de compétition nationale ou internationale entre villes, s'appuyant sur des réseaux et un système lourd d'observatoires ; il propose alors de nouveaux produits : technopoles, centres de congrès, Disneylands ; aujourd'hui, villes internationales.

*Le projet urbain s'inscrit dans ce contexte en tant qu'alternative, renouvellement possible des pratiques et des manières de penser l'urbanisme.*

Dans les années 75, il explore la question de l'articulation entre planification et réglementation d'une part, opérations constructives, édifications d'autre part.

C'est l'idée du "chaînon manquant" entre les intentions programmatiques et formelles de la planification physique et les réalisations concrètes sur le terrain.

L'expérience des aménageurs des villes nouvelles ou des agences d'agglomération fait état d'une absence de compétences et de savoir-faire dans le domaine du contrôle de la forme urbaine et de la gestion des interventions ponctuelles, que ce soit à travers la gestion des espaces publics ou la définition de structures normatives d'implantation. Le POS, notamment, apparaît comme procédure parfaitement inadaptée à cet objet.

Cette question reste aujourd'hui d'une actualité évidente : la production architecturale post-moderne, si elle a rompu avec la monotonie et la répétitivité des grands ensembles, si elle tente de prendre des distances avec les modèles, se manifeste à travers une diversité telle qu'il est difficile d'en percevoir la cohérence ; on pourra même considérer qu'elle établit l'incohérence comme système, dans la mesure où sa seule logique est celle de la différence, conséquence d'une rude compétitivité entre architectes et promoteurs.

La responsabilité des urbanistes est alors fondamentale. Dans la plupart des domaines, la société contemporaine définit, à partir de ses valeurs, usages, conventions, les règles du jeu des systèmes concurrentiels. *Dans le domaine de la mise en forme des espaces urbains, par contre, la démission est quasi générale en France.* Tout se passe comme si l'on avait affaire à un domaine sacralisé où les grands prêtres, ingénieurs, architectes, avaient seuls accès.

On sait cependant aujourd'hui, après les travaux de MURATORI et de ses successeurs en Europe ou aux Etats-Unis, que les systèmes formels urbains ne relèvent pas de l'arbitraire ou de connaissances initiatiques. De tels systèmes sont repérables historiquement et ne limitent en rien la créativité ou l'innovation. Ils sont rationnels et communicables ; leur actualisation doit encore faire l'objet d'un travail en profondeur qui bien entamé concernant l'îlot ou le parcellaire, est à peine ébauché pour d'autres logiques. Il n'entre pas dans notre propos de développer ce point aujourd'hui.

Le projet urbain n'est pas simple projet de formes urbaines, même s'il en est indissociable ; il n'est pas non plus simple projet sur le développement économique ou social ... il est tout cela à la fois.

Si l'on veut bien faire, avec nous, l'hypothèse que la société établit toujours un rapport intelligible (par une construction a posteriori) entre son organisation sociale, technique, économique, culturelle et son territoire, on pourra avancer que le projet urbain est *le projet d'une société sur son territoire.*

Le domaine du projet urbain ne se situe plus, alors, en creux entre planification-programmation et opérations d'édification, mais comme articulation entre morphologie sociale et morphologie urbaine !

L'espace urbain est un *espace complexe* : il se révèle, par l'analyse, comme une réalité où se croisent l'espace économique et des investissements, l'espace des socialités et de la vie quotidienne, l'espace des pratiques et des productions culturelles ... Tous ces espaces se *concrétisent, se matérialisent dans l'espace physique.* Il ne peut cependant pas être appréhendés comme unité, comme *ensemble fini.* Au contraire, il s'agit d'un espace en *transformation permanente,* dont les éléments évoluent selon des rythmes et des modalités différents, suivant les lieux et les temporalités. Une façon de rendre compte de la complexité consiste à considérer l'espace comme une nappe croisant des structures majeures.

Reprenant des définitions d'Albert LEVY, on pourra distinguer :

- *une structure de conformation,* ensemble de tracés spontanés ou volontaires qui sous-tendent la forme urbaine, ses caractères dimensionnels et géométriques. C'est une *matrice* qui traduit aussi bien un site que les valeurs dominantes politiques et institutionnelles et révèle les conceptions culturelles de l'espace et ses représentations. C'est la structure des relations entre objets inscrits dans un site, de l'ordre du concret, du visible.

- *une structure distributive*, celle des rapports topologiques et proxémiques posant les relations de localisation, d'orientation, ainsi que les mouvements et les flux en *termes de signification* ; c'est une structure de répartition des quantités en fonctionnement, la structure des relations entre activités et populations ; elle est de l'ordre du calcul, de l'économie.

On repèrera également *une structure des rapports sociaux* qui s'exprime à travers les structures distributives et de conformation.

Ces structures présentent *une relative stabilité*, elles se sont constituées tout au long du processus de formation et de transformation de l'espace urbain. Les stratifications qui en résultent sont, aujourd'hui, le substrat sur lequel se construit le projet.

*Le projet choisit d'intervenir sur l'une ou l'autre de ces structures*, sur l'un ou l'autre de ces espaces, celui qui, dans une situation donnée, apparaît comme le plus pertinent et dont les effets sur les autres niveau de structures peuvent être évalués.

Pour cela, *il repère les processus de formation antérieurs et les actualise* ; les traces et tracés capables d'étayer la mémorisation de l'espace urbain, il met en évidence les permanences morphologiques qu'il tend à transformer.

*Il identifie les caractères actuels des structures*, leurs points forts et leurs points faibles. Diverses disciplines, la géographie, l'histoire, la sociologie, l'architecture permettent de rendre compte de ces structures.

*Le projet urbain explore les potentialités de transformation des espaces urbains à partir des modifications des structures et de leurs conjonctions.*

Le projet urbain ne vise pas un produit spécifique. Ce n'est pas une procédure. En tant que projet il intervient dans des processus et se définit, à chaque fois, en fonction des caractères de ces processus. Il peut être présent à divers moments des processus et, quel que soit ce moment, prend en compte l'effet des processus.

*Il n'intervient pas une échelle particulière.* Il peut être projet sur un fragment de ville, sur un ensemble repérable de caractères de l'urbain ; il peut également viser une formalisation de la ville comme ensemble de fragments différenciés et réseau de lieux significatifs.

Il considère cependant que toute intervention sur un fragment, sur un caractère de l'urbain, s'inscrit et se répercute sur l'ensemble des structures urbaines. *La prise en compte des différentes échelles*, du territoire à l'îlot, des rapports qu'elles entretiennent, des effets de valorisation/dévalorisation relative liés à toute intervention ponctuelle *est un moment nécessaire du projet urbain.*

Articulant échelles spatiales et temporelles, structures physiques et sociales, *le projet urbain propose des préfigurations* selon des modalités expressives variables. Son

objet est d'interpeller les différents acteurs possibles du processus de transformation des espaces urbains, investisseurs publics ou privés, collectivités locales, groupes et individus pour lesquels le territoire reste unité de référence, médiation nécessaire entre eux, l'époque et le monde.

Sachant que les structures de l'espace urbain entretiennent, entre elles, des rapports d'interdépendance et de complémentarité, le projet urbain exploite ces articulations : c'est dans ces rapports qu'il repère les significations et produit du sens.

Au-delà de ses bâtiments, de ses activités, et malgré le brouillage des limites construites, la cité existe dans le fait que chacun peut mobiliser, à son propos, un ensemble de représentations recouvrant, partiellement, celles de ses concitoyens, représentation de lieux familiers ou significatifs.

En affirmant l'identité des lieux, le projet urbain participe à cette reconnaissance. Il permet alors d'ouvrir le débat où peuvent s'exprimer les intérêts de chacun, les exigences, les stratégies diverses.

En fin, de compte, ce que propose le projet urbain, ce qui constitue le ressort du processus de transformation, c'est la production de valeur.

On sait aujourd'hui qu'il n'y a pas de théorie purement économique de la valeur.

L'action sur le symbolique, sur les signes, fait partie du processus de valorisation, autant sinon plus, que l'investissement en équipements urbains.

L'effort porté sur la qualité urbaine, sur la mise en valeur du patrimoine ou la création de nouveaux espaces, est un enjeu indissociable des grandes stratégies de mutation économique.

Le projet urbain peut y contribuer.

## **LES EFFETS DES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT DES VILLES SUR LES CONCURRENCES ET LES REPRESENTATIONS PROFESSIONNELLES**

**Patrice NOISSETTE (1)**  
Institut de l'Economie Urbaine

Chaque profession qui revendique de traiter de l'urbain apporte, explicitement ou implicitement sa propre représentation de la ville. Nous entendons ici par "représentation" l'ensemble des objets d'analyse, de discours ou d'action, avec leurs expressions techniques (modèles, expressions sribales et graphiques, etc.), qui médiatisent le rapport au réel - et qui, de fait, constituent le "réel" de celui qui les manipule.

Dans sa volonté d'être discipline fédératrice, "l'urbanisme" a dessiné depuis plus d'un siècle les avatars d'une emblème, le "plan", défendue comme modèle de toute lecture agissante de la ville, à la fois représentation et technique d'action, accompagnée d'un ensemble cohérent d'outils d'observation, d'analyse, et d'intervention réglementaire.

Complice du plan-masse de l'architecte comme de la carte du géographe, bien accessible au politique par ses capacités de "projection" et ses vertus réglementaires, doté du pouvoir d'attraction des figurations totalisatrices, le plan d'urbanisme est resté le paradigme de toute représentation de l'urbain. Inspirateur des comportements législatifs, résistant aux concurrences potentielles, il a phagocyté au fil des décennies les outils apportés par l'arrivée de professions nouvelles dans l'action urbaine, plus qu'il ne leur a cédé de sa vision de la ville.

La polarisation des équipes "interdisciplinaires" par le discours urbanistique, dans les actions contractuelles de quartier, en est une nouvelle illustration (2).

Nous vivons en France, semble-t-il, une mutation profonde de la gestion urbaine. De nouveaux processus d'analyse et de décision se mettent en place, qui bousculent les territoires et les représentations professionnels. En particulier, la sensibilisation des édiles à la "recherche d'emplois", puis au développement économique territorial, leur a ouvert des champs très peu ou mal connus d'eux : ceux du marketing (3) et de la communication.

En m'appuyant principalement sur les travaux d'observation de l'action des villes conduits par l'Institut de l'Economie Urbaine, je voudrais tracer ici quelques pistes quant aux implications de cette mutation sur les professions de la gestion urbaine et les représentations de la ville.

On acceptera que les phénomènes observés sont trop récents pour aller au-delà de simples hypothèses.

## **MARKETING ET COMMUNICATION DANS LA GESTION DE LA VILLE**

Devenue le lieu majeur du développement économique, la ville s'affirme aujourd'hui comme acteur de ce développement. Cette situation ouvre une relation nouvelle entre les édiles et les services municipaux d'une part, et les décideurs et experts économiques d'autre part.

### **Vers une gestion stratégique de la ville**

Les maires ont d'abord pris conscience de la nécessité d'agir dans leur commune pour témoigner de leur volonté de "lutter contre le chômage". D'où une première génération d'actions, qui furent le plus souvent ponctuelles et peu efficaces, mais coûteuses (création d'emplois municipaux, implantation d'entreprise "à tout prix",...). Elles ont conduit les élus à prendre en compte dans un second temps les rythmes et les conditions propres de l'économie, à vouloir "favoriser l'emploi" à moyen et long terme.

Une troisième phase d'action commence seulement d'être mise en oeuvre, depuis quelques années par des villes pionnières. L'action y naît de la volonté de mettre en oeuvre une stratégie globale de développement, conçue à l'échelle de la ville et de son agglomération, au sein de son contexte régional et international. Elle rencontre les attentes nouvelles que suscite, de la part des personnes et de la part des entreprises, une vie devenue pratiquement totalement urbanisée (4).

Il y a plus là qu'un seul changement de préoccupation. Les outils classiques de la gestion municipale - de l'organisation des services à la fiscalité - sont mis en cause par le déplacement des objectifs et de leurs contextes spatiaux et temporels. Cela influe non seulement la question des professions mobilisées par la gestion urbaine (qui fait quoi et où ?), mais aussi celle des représentations de la ville.

L'un des traits majeurs des politiques contemporaines de développement territorial est en effet d'associer directement développement urbain et développement économique. Cette attitude s'oppose à terme aux visions sectorialisées antérieures. Elle entend jouer simultanément de toutes les dimensions de la ville : économie, culture, sciences et formation, loisirs, aménagement,... et de ce qui les lie les unes aux autres. La notion de "qualité" est devenue un objectif pour les élus; elle s'adresse aux entreprises aussi bien qu'aux personnes. La "qualité de la ville" est perçue comme le meilleur garant du dynamisme économique d'une agglomération, de sa capacité à attirer de nouvelles entreprises, mais plus encore à favoriser la création et la croissance de celles qui "l'habitent" déjà.

Un second trait majeur de ces politiques est de modifier leurs échelles de temps et d'espace. Elles prennent en compte les durées économiques et urbaines des projets et leurs enjeux territoriaux : agglomération, relations inter-urbaines, internationalisation. Des "échelles" qui paraissaient auparavant réservées à l'Etat sont appropriées par les maires, avec d'autres objectifs et dans d'autres contextes. Le rapport instauré par l'urbanisme entre "planification urbaine" et "gestion urbaine" est ainsi tendanciellement remis en cause.

Troisième trait majeur : la recherche d'entreprises nouvelles a initié les élus à la communication. Le maire entend mobiliser dans sa ville toutes les énergies, faire connaître sa ville à l'extérieur, dans un environnement perçu comme concurrentiel. Une enquête réalisée par l'Institut de l'Economie Urbaine en 1987 auprès des maires soulignait l'émergence de cette préoccupation : création de cellules spécialisées, part de plus en plus importante dans l'emploi du temps du maire, budgets devenant significatifs (5).

### **De nouvelles compétences**

Définir et réaliser des stratégies de développement à long terme mariant intimement "économie" et "urbanisme", des politiques de promotion et de communication : avant même la loi de décentralisation, les maires ont réalisé que les communes ne disposaient pas des compétences nécessaires.

Ni les communes, ni personne d'autre... : l'Etat joua un rôle important dans la définition et la mise en oeuvre des politiques d'urbanisme ; il n'a ici rien à proposer le premier.

Dès la seconde moitié des années 1970, un mouvement de création de "cellules" politiques et techniques spécialisées s'engageait, qui devait s'accélérer après 1981.

En 1987, 65% des élus disent consacrer de plus en plus de temps à la prospection et à l'accueil des entreprises - 84% de ceux des villes de plus de 50 000 habitants. Leur action est prolongée par celle de leurs services : la moitié des villes françaises, et 80% de celles de plus de 50 000 habitants, déclarent en effet disposer d'un service spécialisé de développement économique. 62% des villes de plus de 50 000 habitants, et près des trois quart des villes de plus de 100 000 habitants déclarent disposer d'un service spécialisé de communication économique (5).

La transformation des structures et des modes d'action municipaux est profonde; elle ne fait probablement que débiter. Elle revêt des aspects différents selon les villes, mais bien des traits fondamentaux sont communs.

Le rôle du maire est le premier à changer. Devenu "décideur" et "ambassadeur" plus qu'"administrateur", il a pour objectif de produire et non plus seulement de consommer des richesses. A la recherche de l'efficacité de ses

services - y compris en coûts -, en contact fréquent avec les responsables économiques, il veut orienter et mobiliser des "acteurs" variés plus que faire lui-même.

Cette transformation n'est pas seulement manifestée par les emplois du temps et les discours, mais aussi, par exemple, par l'évolution du "montage" des grandes opérations urbaines.

Pour pallier la rigidité et la sectorialisation des services municipaux, agences d'urbanisme comprises, des structures très diverses ont été mises en place durant les mandats 77-83 et surtout 83-89. Leur création répondait à un souci de souplesse de fonctionnement, de rapidité d'action, de capacité à rencontrer et à mobiliser tous les acteurs, d'embauche et de rémunération des compétences nécessaires, de mobilité fonctionnelle et de précarité possible des postes correspondants.

Il s'agissait peut-être aussi pour les maires de "reprenre la main" face aux pouvoirs acquis par leurs services techniques et d'urbanisme au nom de leur technicité... Les maires se sont ainsi entourés de cabinets, de chargés de mission, de structures associatives de développement (6).

Les autres collectivités territoriales ont suivi ce mouvement, qui semble tendre, après les élections municipales de 1989, à se structurer, à s'homogénéiser.

Directement ou indirectement, l'évolution touche également les services municipaux. Pour la première fois depuis les services ou agences d'urbanisme, des services spécialisés nouveaux sont créés : les services de développement et de communication économique. Ici encore, un mandat de structuration suit un ou deux mandats d'innovation, d'improvisation. Aujourd'hui, les premiers services de développement se structurent, intègrent parfois l'organigramme municipal ou celui de l'agglomération. La politique de communication se structure, cherche à mieux coordonner communication externe et interne, et touche des outils anciens comme le "bulletin municipal".

La situation demeure cependant très diversifiée, liée aussi à l'évolution des services traditionnels, enclenchée sous le thème de "l'entreprise municipale". En particulier, les relations des structures de développement avec les services d'urbanisme nous paraissent rester incertaines.

La prise en compte de l'économie a également provoqué l'arrivée de nouveaux "lecteurs" de la ville et de sa gestion. Certes, les maires n'ont peut-être pas encore recours aux audits stratégiques et opérationnels, comme l'ont fait les entreprises depuis une quinzaine d'années (7). Ils passent cependant de plus en plus fréquemment commande à des sociétés de conseil et de réalisation, qui ont acquis leur compétence auprès des entreprises privées : audit financier ou technique des services, plan directeur informatique, aide à la décision de gestion (choix régie / privatisation,...), etc...

Cette capacité à identifier des compétences externes et à leur passer commande est une forme de professionnalisation de la gestion territoriale. Elle s'exprime logiquement dans le domaine du développement économique et de la communication, où les villes ne disposaient d'aucune compétence interne, et où elles sont en relation permanente avec les entreprises.

Ainsi en 1987, le tiers des villes confient-elles à des consultants extérieurs des missions de développement économique. L'appel à ces consultants est moins fréquent en matière de communication économique (un quart des communes), mais les villes de plus de 50 000 habitants y recourent plus largement (près des deux-tiers des villes de plus de 100 000 habitants). Les grandes villes ont tendance à mobiliser plus systématiquement leurs propres services pour les actions de développement, et à recourir plus largement à des professionnels spécialisés en matière de communication (5).

C'est une question financière : un "budget communication" porte sur des coûts directs élevés. C'est aussi l'effet d'une analyse sérieuse des compétences propres des collectivités territoriales : celles dont elles disposent déjà, celles dont l'acquisition entre précisément dans leur vocation, celles qui doivent demeurer externes. C'est encore que la relation entre développement et communication est mal maîtrisée -les villes imaginent plus difficilement le conseil en développement-, et que les consultants n'ont généralement pas une connaissance de la ville qui leur permette de proposer des interventions suffisamment adaptées.

## **ENJEUX PROFESSIONNELS : QUESTION DE MARCHES...**

L'un des principaux facteurs d'incertitude concernant l'avenir des politiques de développement des villes françaises réside justement dans la question des "professions". Les collectivités territoriales manquent de compétences internes adaptées à leurs nouveaux objectifs. En faisant appel à des conseils externes, elles font apparaître que leurs compétences ne sont pas directement transposables aux réalités urbaines et municipales.

Cette double insuffisance laisse-t-elle le champ ouvert à la mutation de professions existantes ou à la formation de nouvelles, ou imposera-t-elle une réduction des objectifs aux capacités des uns et des autres ?

### **De nouveaux "métiers" ?**

Entre objet "ville" et objet "économie", entre professionnels de l'urbanisme ou de l'administration territoriale et professionnels de l'économie, du "management", ou de la communication, un rapport complexe de rivalité et d'association se dessine, livré peut-être à plus de malentendus que de maîtrise collective du sujet.

Cette question est rendue plus complexe par le fait qu'elle se développe dans un champ doublement concurrentiel : concurrence entre des compétences nées hors du champ de l'urbanisme ou municipal et des compétences "internes" à ce champ; concurrence entre les collectivités territoriales et les entreprises privées dans l'aménagement et l'équipement de la ville (fût-ce sous couvert de "partenariat" (8).

Les nouveaux enjeux appellent de nouveaux "métiers". Dans le contexte de l'entrée des préoccupations de développement économique, de marketing et de communication dans le champ urbain, la "question des professions" est en fait une triple interrogation :

- comment les compétences à venir vont-elles se "cristalliser" dans le champ des professions (évolution de métiers par "transferts" de connaissances et de méthodes, création de nouveaux métiers,...) ?

- comment compétences et professions se (re)distribueront entre les entreprises privées "opérationnelles" (financement, aménagement, promotion,...), les services ou "cellules" des collectivités territoriales, les sociétés de conseil auprès des entreprises et celles auprès des collectivités (ce qui inclut toute interrogation sur la place et le rôle de l'expertise) ?

- quels effets auront les transferts de connaissances et de méthodes, et la formation de nouvelles, sur les représentations de la ville manipulées par les élus, et en conséquence sur leur système de décision ?

Méthodologiquement, ces interrogations concernent a priori toute mutation professionnelle (9). Elles prennent cependant un relief particulier face au thème du "développement global". En tournant la ville vers les professions du marketing et de la communication, on impose, pour rester schématique, un transfert de compétences avec déplacement d'objet et de situation de l'expertise.

Un transfert de compétences : le marketing et la communication économique sont des disciplines un peu plus récentes que l'urbanisme mais néanmoins fortement structurées dans leurs objectifs, leurs outils et leurs méthodes.

Un déplacement d'objet : ces disciplines se trouvent, avec "la ville", face à un objet inconnu pour elles, qu'elles sont susceptibles de redéfinir parce qu'elles ne sont pas elles-mêmes sans objet (l'entreprise est aussi caractérisée par le marketing que la ville l'est par l'urbanisme).

Un déplacement de situation de l'expertise : comme l'urbanisme, le marketing se veut à la fois outil d'expertise et outil d'action. Mais sa "situation" dans un système de décision autant que relativement à ses objets polaires (le produit / le consommateur) devient fort différente dans le champ de la gestion urbaine de ce qu'elle est dans celui de l'entreprise.

### **Dans la main des maires...**

La réponse qu'apportera l'histoire proche aux interrogations ci-dessus sera largement déterminée par les attitudes qu'adopteront les collectivités locales, marché premier des professions en concurrence (10). Leur demande de compétence interne et d'expertise externe aura un "effet de champ", au sens d'un champ électro-magnétique, qui influera concentrations ou redistributions, qui favorisera ou contrecarrera la formation d'un authentique "marketing urbain" et sa position relativement à l'urbanisme classique.

On peut suivre ce mouvement au travers de quatre indicateurs majeurs :

#### **1/ L'évolution (ou non) des politiques de développement et de communication vers une réelle stratégie marketing.**

Cela suppose d'une part une adaptation profonde de cette discipline à son nouvel objet, d'autre part la poursuite de la mutation de la gestion territoriale. Cette mutation conduit en effet d'une gestion physique du territoire et de ses "contenus" à une gestion territorialisée des phénomènes économiques et sociaux et de leurs expressions spatiales.

Loin de ce point, la majorité des collectivités locales n'ont encore guère dépassé le stade de la "réclame".

#### **2/ La structuration des politiques de communication.**

Les rapports entre "communication interne" et "communication externe", "communication économique" et "communication politique", en objectifs comme en méthodes, sont insuffisamment définis, et peu maîtrisés, pour la plupart des collectivités territoriales.

A l'heure où la majorité des élus perçoivent développement endogène et accueil d'activités comme indissociables (5), cette structuration pourrait s'accélérer (11).

#### **3/ La poursuite de la croissance quantitative du marché.**

Le marché latent semble très important, du moins si l'on escompte qu'il se généralise à l'ensemble des agglomérations. Il faudra atteindre un seuil quantitatif et une "durabilité" suffisants des budgets de marketing et de communication des villes pour donner naissance à des compétences et à des stratégies professionnelles vraiment spécialisées.

#### **4/ L'intégration de compétences spécifiques au sein des collectivités locales.**

Cette intégration ouvrira la démarche marketing à toutes ses dimensions, au-delà de la seule "communication-vente". Elle permettra de définir et de contrôler les commandes externes. Elle doit être préparée par des expertises et des collaborations externes spécialisées. Au sein de la collectivité locale, cela génère des approches nouvelles en matière d'analyse urbaine comme de modes d'action et de relation aux acteurs.

#### **Déplacements et tactiques professionnels**

Dans ces contextes encore balbutiants, une concurrence sévère est déjà ouverte entre les professionnels de la ville se recyclant au marketing et ceux du marketing faisant irruption dans le champ urbain.

Cette concurrence commence de se traduire dans les formations elles-mêmes : une Chaire d'économie urbaine est fondée par l'E.S.S.E.C. et l'Institut de l'Economie Urbaine en 1987, financée par des entreprises et des collectivités locales. Le premier cours de marketing urbain y est créé, tandis que les cycles d'urbanisme de l'université ou de l'E.N.P.C. commencent d'inscrire cette notion au sein de leurs propres enseignements.

En l'absence d'une structuration disciplinaire forte du marketing et de la communication appliqués à la gestion des territoires, cette concurrence se traduit sur le terrain par des attitudes très diverses.

Ces dernières ne font pas encore l'objet d'un travail systématique d'observation et d'analyse. Risquons cependant ici quelques caricatures.

Les urbanistes éprouvent une difficulté légitime à replacer leur démarche dans ses nouveaux contextes. C'est particulièrement le cas des urbanistes de "culture directe" ingénieurs, géographes ou architectes, formés à l'urbanisme à partir de l'une de ses disciplines constitutives originelles, connaissant mal, ou de manière très "biaisée", l'économie et les entreprises. Cela vaut pour ceux qui travaillent au sein des collectivités territoriales, mais peut-être plus encore pour les professionnels des services de l'Etat. Ces derniers s'affrontent en effet à une "déqualification" - ressentie parfois comme disqualification ? - provoquée par le changement de la nature de leurs interlocuteurs.

Aux processus de disqualification et de reclassement impliqués par la décentralisation administrative, s'ajoutent pour eux ceux liés au conflit entre l'urbanisme "classique" et les approches économiques et "marketing" du développement des villes.

Les professionnels du marketing et de la communication - surtout, actuellement, les seconds - entrent brutalement sur la scène urbaine, forts d'une

expérience unique, mais acquise ailleurs... Le désarroi et la précipitation de leurs interlocuteurs fait de ces derniers une proie facile.

Face à une commande mal armée, le déplacement professionnel tient plutôt ici d'une tactique du "hold-up". Pour la plupart des agences et sociétés de conseil spécialisées, les collectivités locales ne sont encore qu'un marché "comme les autres", marginal de surcroît.

La spécialisation professionnelle "désécialise" son objet pour se l'approprier. Alors que les tentatives des urbanistes pour s'approprier l'économique remettent en cause leur propre qualification, la commande hâtive de communication tend souvent à moins déqualifier son exécutant que son objet, la ville.

Il est une sorte de pôle professionnel intermédiaire, celui constitué par des urbanistes, architectes ou sociologues, jeunes ou un peu moins, conscients de la limitation du marché et des carrières dans leurs domaines d'origine, qui se "convertissent" en formant des agences de communication, voire de "marketing". Légitimant leur démarche par l'adjonction de nouvelles techniques à leur connaissance de la ville, ils oublient que c'est justement cette dernière qui est mise en cause par la tension entre l'urbanisme classique et les problématiques qui sous-tendent les politiques de développement.

Ces désarrois et ces tactiques peuvent préfigurer de processus de "reclassement" plus que de la formation de compétences, puis de professions nouvelles.

Mais il faut, pour prendre la mesure de l'incertitude actuelle, tenir compte de l'extraordinaire "ouverture" de la définition des tâches et des compétences affectées par les collectivités territoriales aux préoccupations de développement et de communication économique. Selon la ville par exemple, le poste de "chargé de communication" revêt une dizaine de dénominations différentes et est occupé par un économiste, un spécialiste des relations publiques, un journaliste, un orthophoniste, un architecte,...

La situation est bien différente de celle qui présida à l'institutionnalisation de l'urbanisme, où la constitution simultanée d'une discipline et de son objet déplacèrent en même temps, ou presque, les professions qui en étaient à l'origine et les préoccupations des élus et de l'Etat (12).

Depuis, les disciplines nouvelles convoquées dans le champ de la planification et de la gestion urbaine - ou s'y présentant d'elles-mêmes -, ont été "intégrées" à l'urbanisme pour ce qu'il pouvait retenir d'elles, sans être marquées hors de lui par ce qu'il leur avait emprunté. Ce fut en, particulier le cas de l'économie dans les années 50-60. Le recours à des outils de l'analyse économique dans la planification urbaine n'a guère laissé à l'économie de préoccupations territorialisées. Des économistes sont devenus urbanistes, mais une profession de l'économie urbaine n'a pas encore vu le jour, qui fût dotée d'une capacité d'intervention dans la gestion urbaine comme dans celle de l'économie et des entreprises.

Il semble y avoir aujourd'hui, pour les professions traditionnelles de l'urbanisme comme pour celles de l'économie et de l'entreprise, une alternative ouverte : d'un côté, la voie de processus simples de requalification et d'absorption; de l'autre, la voie de mutations professionnelles. Ces dernières seraient alors conjointes à la formation d'une discipline apte à théoriser et à agir en matière de développement urbain à partir d'une approche économique et sociale territorialisée (13).

Par leur prise de conscience et leur action, des maires ont envoyé le bouchon au-delà de ce que contrôlaient les professions et les disciplines établies. Ne leur revient-il pas, qu'ils le veuillent ou non, de choisir quelles "cultures professionnelles" seront chargées de redéfinir objets et méthodes, de convoquer autour d'elles les disciplines requises à oeuvrer ensemble.

Cette situation nouvelle impose une approche très interrogative et prudente de la question des professions. Mais ne correspond-elle pas au vrai rôle du politique ?

#### **ENJEUX PROFESSIONNELS : QUESTION DE REPRESENTATION...**

L'introduction dans l'analyse et l'action urbaine d'objectifs, de connaissances et de pratiques apportés essentiellement par des professions constituées hors du champ de la planification et de la gestion territoriales, se conjugue à un jeu croisé de représentations : "la ville", "l'économie", vues l'une par l'autre. Il est instructif, de ce point de vue, d'analyser les "images" véhiculées par les plaquettes de promotion économique des villes, riches d'oppositions involontaires mais très "représentatives !" (14)

La ville de l'urbaniste et l'entreprise de l'économiste se superposent encore mal. Cette difficulté dépasse largement le simple problème de la promotion d'une ville auprès des chefs d'entreprise, et touche aux orientations mêmes de la gestion urbaine. Se demander : "quelle ville attire, et favorise le développement des activités économiques ?" est bien une autre façon de se demander "qu'est-ce que la ville ?"

#### **Quel nouveau rôle pour la médiation ?**

La mise en place de politiques de développement économique territorialisées marque la fin du triangle de la "concertation urbaine", institué au travers des opérations de rénovation urbaine du début des années 1970 : les élus, les techniciens (15), les habitants-électeurs.

La référence de ce triangle était l'urbanisme de plan(ification) et règlementaire.

Il semble remplacé par une autre figure idéale, celle d'une médiation à axes multiples, du "partenariat" où s'associent les énergies du maire-stratège, des techniciens, des "leaders" et des décideurs économiques, des entreprises de financement et de réalisation, des citoyens-habitants-électeurs, etc., où la "communication" succède à la "concertation" (la "mobilisation" à la "neutralisation" ?). Cette figure est encore livrée aux effets de modes et de discours, parce qu'elle n'est pas encore définie par une discipline ou des pratiques professionnelles organisées et bien identifiées, et qu'elle occupe simplement la brèche ouverte par l'obsolescence et la perte de crédibilité des modèles antérieurs.

Le "marketing urbain" entend substituer une approche plus "horizontale" et dynamique de la ville à l'approche plus "verticale" (fonctionnaliste) et formelle de l'urbanisme. Une approche méthodologiquement relationnelle plutôt qu'intégratrice. Les projets de développement de villes comme La Rochelle, Montpellier ou Nancy tentent une relation entre dynamiques urbaines et espace *stricto sensu* qui échappe aux représentations habituelles de l'urbanisme planificateur ou opérationnel (4).

La tension entre les approches qui fondent le rapport "Lyon 2010" et le recours à des expressions graphiques héritées des S.D.A.U. témoigne à la fois d'un "déficit de méthode" (17) et de l'ampleur de la remise en cause de l'urbanisme dans ses représentations de la ville.

L'acquis des disciplines du marketing et de la communication, et des professions correspondantes, est impuissant à proposer dès maintenant une "lecture" ou une "représentation" de la ville, qui la constitue pour ces disciplines comme objet spécifique. Prisonnière elle aussi de l'effet de séduction que sa technicité a auprès des élus (on se souvient des "effets de schémas" et de plans, pas si lointains, des urbanistes), la "médiation marketing" n'a pas encore bien assimilé qu'elle n'opère pas dans le même contexte décisionnel qu'en entreprise. Qu'elle est, justement, médiation, tour à tour expertise et "faire faire", et qu'en cela le type de rapport entre "politique" et "technique" instauré par l'urbanisme ne semble pas devoir être remis en cause.

A tout considérer, la question du marketing n'est peut-être qu'un nouvel avatar de l'histoire de l'urbanisme et des professions de l'urbanisme (après les ingénieurs, les architectes, les sociologues, les économistes, etc..., voici les publicitaires et les hommes de marketing...).

Ce qui nous laisse à penser que cette issue est rien moins que certaine, c'est l'ampleur du contexte dans lequel s'inscrit la transformation actuelle de la gestion urbaine. Les mutations de l'économie et des entreprises peuvent être lues comme conjointes à notre entrée dans une civilisation totalement urbanisée. La conscience que disent avoir "les villes" et "les entreprises" d'avoir des intérêts communs à la qualité de la gestion technique et humaine de la cité prend alors sens.

### Une question culturelle

On peut donc s'attendre qu'à la transformation de la gestion des villes et des médiations afférentes corresponde une transformation des représentations de la ville. La question des professions n'est pas seulement posée conjoncturellement en termes d'objectifs et de méthodes, mais, bien plus radicalement, en termes d'objet. Non pas : quelle recomposition du champ professionnels va se saisir de la ville en réponse aux demandes de compétences des maires ? Mais : de quelle ville allons-nous, élus et professionnels, parler ?

"Un style de ville". "A mille ans la ville est belle". Sur fond d'analyses poussées et d'outils sophistiqués, au-delà des artifices de la séduction et de l'aléatoire des slogans, les campagnes de communication les plus avancées laissent entrevoir l'enjeu d'une autre conception de la ville. Il est culturel autant qu'économique.

Déjà, "l'image de la ville" est l'objet d'un affrontement de légitimités professionnelles, compliquée par une personnalisation de la communication qui la superpose étroitement à celle du maire. Qui c'est, l'image : le sémiologue, l'architecte, l'urbaniste, le consultant, le publicitaire, l'historien ?

L'affrontement autour de "l'objet-ville" sera plus rude encore. Car ce qui est en cause, c'est la représentation de la ville comme le lieu d'où un pouvoir politique tire sa légitimité et où se distribuent les pouvoirs techniques.

L'idéologie du "tout plan", et celle du zoning qui en résulte, conviennent mal aux politiques actuelles de développement urbain, car elles n'ont guère de dialogue possible avec les nouvelles "cultures" d'entreprise. Le marketing-mix pourrait proposer une autre représentation de la ville.

Mais les maires n'entendent-ils pas impulser eux-mêmes la formation des représentations futures ? Placé au centre d'un "jeu d'acteurs" nouveau puisque pratiquement toutes les composantes de la vie sociale et économique sont invitées à participer, le maire, "moteur" et "communiquant" a en effet, plus que tout autre, besoin de "dire la ville" autrement.

Or, ni la lutte contre la rupture du tissu social, ni la culture attentive de la vitalité économique, ni la promotion extérieure, ni l'approche qualitative "multi-critères" de la vie urbaine ne trouvent dans les documents d'urbanisme traditionnels ou dans le marketing d'entreprise les outils adaptés à l'orientation stratégique et à la mobilisation d'un tel faisceau d'acteurs et d'objets. Alors qu'ils se donnent pour tâche de définir des orientations, les "nouveaux maires" pourraient bien se retrouver seuls au milieu du pré...

On ne peut espérer pré-poser une compétence nouvelle dans un contexte où la rapidité de décision et d'action continue - à tort ou à raison - de primer ; la responsabilité des maires est ainsi d'imaginer et de constituer, au sein même des processus de définition, de réalisation et de suivi des projets, les expertises qui

## Notes

(1) Conseiller scientifique de l'Institut de l'Economie Urbaine, membre associé de l'U.A. CNRS "Théorie des mutations urbaines".

(2) Voir notamment l'étude sur les "équipes opérationnelles" dans les opérations contractuelles d'urbanisme social réalisée par l'A.R.D.U. pour la D.A.U. et la D.I.V. : "La ville comme projet d'Etat", 1989.

(3) Je considère ici les termes de "marketing" ou de "gestion marketing" au sens de "marketing management". "Le marketing management est l'analyse, la planification, la mise en oeuvre et le contrôle de programmes conçus pour créer, développer et maintenir un courant d'échange mutuellement satisfaisant avec les marchés visés, dans le but d'atteindre les objectifs d'une organisation" (P.Kotler & B.Dubois).

P.S. : Attaché à la défense intérieure et extérieure de notre langue, je reste convaincu qu'elle passe par notre capacité à la transmettre, et notamment à inventer pour dénommer, et non par la "traduction" de termes intégrés depuis plus de vingt ans, comme "marketing".

(4) Voir l'étude "Projets de villes" de l'Institut de l'Economie Urbaine pour la DATAR, 1988, à paraître.

(5) Enquête réalisée par l'Institut de l'Economie Urbaine, avec la COREF, sur l'action et la communication économiques des villes, auprès de 377 villes françaises représentant plus de 600 communes, en 1987.

(6) Voir dans ce même ouvrage l'article de Samuel Martin et Gilles Novarina, et la note (4) ci-dessus.

(7) La résurgence de la question de l'évaluation est peut-être le signe d'une prise de conscience dans ce domaine.

(8) Il n'entre pas dans notre objet présent de discuter de la nature ni de la réalité de ce "partenariat"...

(9) Elles visent en particulier à échapper à la dialectique de l'oeuf et de la poule appliquée à la relation entre la profession et de son objet.

(10) Au rôle des collectivités locales, on pourrait ajouter celui des grands investisseurs-promoteurs, sensiblement "parallèle" en termes d'influence potentielle sur la mutation des "métiers".

(11) Les dernières élections municipales ont montré un déplacement des attentes des électeurs cohérent d'avec la nouvelle orientation "développement" des collectivités locales, mais aussi le risque d'une grande confusion des messages.

(12) Je renvoie notamment aux travaux de Jean-Pierre Gaudin, afin que mon propos ne reste pas prisonnier d'une simplification trop réductrice.

(13) "Territorialisée", par opposition à "territoriale" (i.e. rapportées à leurs dimensions spatiales, et confrontées en cela à d'autres territorialités, et non pas projetées directement sur un territoire défini a priori).

(14) Nous avons engagé un tel travail avec l'Institut de l'Economie Urbaine, en particulier lors de l'expertise du "Prix de la communication économique des villes" en 1987, et pour lui, notamment avec Jean-François Laé. Des couples tels que "l'usine et le château", "la foule et l'employé" fournissent les paradigmes d'une lecture encore dichotomique de la vie urbaine et de la vie économique.

(15) En toute ambiguïté de la distinction à faire entre techniciens "internes", d'Etat ou de collectivités locales, et "externes" : urbanistes, architectes, bureaux d'études,...)

(16) Une procédure de travail confrontant dans la durée des disciplines différentes à un objet commun met en jeu un double processus de "consommation" et de "production" méthodologique. Du solde de cet échange dépend le caractère innovant ou non de la procédure.

## **Dossiers déjà parus**

- Numéro 1 :** Territoires, techniques et Sociétés  
Juin 1987
- Numéro 2 :** Flux, Réseaux, Territoires  
Septembre 1987
- Numéro 3 :** Les sciences sociales et l'art de la médiation : Le cas du logement  
Décembre 1987
- Numéro 4 :** L'aménagement du territoire et la colonie  
Mars 1988
- Numéro 5/6 :** Mémoire des lieux : une histoire des taudis  
Décembre 1988
- Numéro 7 :** Sécurité, Risques, Insécurité  
Mai 1989
- Numéro 8/9 :** Techniques et territoires : Lieux et liens  
Septembre 1989
- Numéro 10 :** Les territoires du patrimoine  
Janvier 1990