



L'Audiar à l'épreuve des mutations
de son environnement.

*Du développement hégémonique au repositionnement
de survie, de l'architecte-urbaniste
à l'animateur-innovateur.*

Marina GILLES

Dans le cadre du séminaire « Action Publique Locale »

Sous la direction de Marc ROUZEAU

Ce travail s'inscrit dans le cadre d'un apprentissage de la recherche. Il est donc nécessairement inabouti et présente des imperfections et des insuffisances. Par ailleurs, l'IEP n'entend donner aucune approbation aux informations et aux analyses contenues dans ce mémoire. Elles doivent être considérées comme relevant de la seule responsabilité de l'auteur.

Remerciements

Je souhaiterais remercier avant tout mon directeur de mémoire, Marc Rouzeau, qui, par sa passion, ses méthodes et ses exigences, nous a toujours poussé à donner le meilleur de nous-mêmes. Je n'oublie pas de remercier les deux autres professeurs du séminaire, Philippe Leroy et Romain Pasquier.

Je remercie Laurent Givord, qui a bien accepté de faire partie de mon jury de soutenance ; et également toutes les personnes qui ont accepté avec bienveillance de m'accorder de leur temps pour s'entretenir avec moi et me raconter leur histoire. Je remercie aussi beaucoup les documentalistes de l'Audiar, qui m'ont aidé dans ma recherche d'archives, ce qui n'était pas toujours chose aisée.

Je voudrais remercier les étudiants du séminaire « action publique locale », avec qui nous nous sommes toujours serré les coudes, surtout dans les moments difficiles où nous avons tous l'impression que nous n'y arriverions jamais. (Et pourtant nous l'avons fait !)

Enfin, je remercie infiniment mes proches, qui m'ont épaulée dans cette année éprouvante, et qui ont su m'encourager dans les moments de doutes, comme dans ceux de travail intensif.

Remerciements	p. 2
Sommaire	p. 3
Liste des Abréviations	p. 6
Introduction	p. 7
<u>Chapitre 1 : De 1972 à 1989, une agence en position privilégiée : création, ancrage et expansion</u>	p. 22
I) L'Audiar dans son environnement : de l'outil de planification étatique à l'outil unique du District	p. 22
A- Les débuts sous l'impulsion de l'État et des pouvoirs locaux	p. 22
1) <i>L'origine des agences d'urbanismes : une création sous impulsion de l'État</i>	p. 23
2) <i>La création de l'Audiar dans la dynamique intercommunale rennaise</i>	p. 25
B- Un ancrage dans la vie du District	p. 28
1) <i>Les effets de la décentralisation : désengagement de l'État et prise en main par les pouvoirs locaux</i>	p. 29
2) <i>L'Audiar « cerveau véritable du District »</i>	p. 31
II) Une agence se développant avec les préoccupations du District	p. 34
A- Autour des architectes-urbanistes, une équipe en agrandissement constant	p. 34
1) <i>De la valeur des architectes-urbanistes</i>	p. 35
2) <i>Une équipe de plus en plus nombreuse et organisée</i>	p. 37
B- Des champs d'activités en pleine expansion	p. 38
1) <i>Une agence de planification dans les années 1970</i>	p. 38

2) <i>L'élargissement des missions du District et de l'Audiar</i>	p. 40
<u>Chapitre 2 : De 1989 à 2015, une agence concurrencée : remise en cause, repositionnement et justification</u>	p. 45
I) Un environnement de moins en moins propice à l'hégémonie de l'Audiar	p. 45
A- Renforcement d'une intercommunalité de plus en plus imposante	p. 46
1) <i>La montée en compétences et en effectifs des services, ou l'émergence d'un concurrent</i>	p. 46
2) <i>La montée en puissance des services, ou l'émergence d'un intermédiaire contrôlant</i>	p. 50
B- Le besoin de distinction face à un environnement de plus en plus concurrentiel	p. 54
1) <i>Une concurrence mettant à mal la pérennité de l'agence</i>	p. 54
2) <i>La construction d'un argumentaire pour se distinguer et continuer d'exister</i>	p. 57
II) L'Audiar en repositionnement	p. 64
A- La réorganisation du personnel : une équipe plus restreinte et qui s'adapte aux évolutions de son environnement	p. 64
1) <i>Diminution des effectifs et recentrage sur le cœur de métier</i>	p. 65
2) <i>L'organisation par projet</i>	p. 68
B- Se repositionner et faire valoir les qualités de l'Audiar : pour une agence innovatrice et animatrice.	p. 71
1) <i>Projets d'agence et définition d'axes de développement: répondre aux évolutions du contexte et affirmer ses positions</i>	p. 71
2) <i>Défendre l'innovation par l'Audiar</i>	p. 75
3) <i>L'agence animatrice</i>	p. 78

Conclusion	p. 85
<i>Annexe 1 – Corpus d'entretiens</i>	p. 89
<i>Annexe 2 – Corpus de littérature grise</i>	p. 91
<i>Annexe 3 - Organigrammes</i>	p. 92
Bibliographie	p. 95

Liste des Abréviations

- **Audiar** : Agence d'urbanisme du District de l'agglomération rennaise (1972-1983) ; puis Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise (1983 - aujourd'hui)
- **Codespar** : Comité de Développement Économique et Social Pour l'Aménagement du bassin d'emploi de Rennes
- **DATAR** : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
- **DDE** : Direction départementale de l'équipement
- **DGAU** : Direction générale de l'aménagement urbain
- **DUAR** : District Urbain de l'agglomération rennaise
- **EPCI** : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
- **FNAU** : Fédération nationale des agences d'urbanisme
- **LOF** : Loi d'Orientation Foncière (1967)
- **PLU** : Plan local de l'Urbanisme
- **POS** : Plan d'occupation des Sols
- **SDAU** : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
- **SCoT** : Schéma de cohérence territoriale

Cette introduction a pour but de vous présenter notre démarche intellectuelle, les raisons pour lesquelles nous avons choisi ce sujet et nos différents questionnements qui ont mené au développement qui suivra.

1) Choix du sujet

Au début du processus de réflexion pour ce mémoire, nous avons choisi d'abord de travailler sur la relation entre les experts et les élus locaux dans la définition des politiques urbaines. Les politiques urbaines étaient un domaine d'action publique pour lequel nous avons une appétence toute personnelle. Nous avons par ailleurs le désir d'approfondir le thème de la relation entre expertise et élus locaux, l'expertise étant un champ professionnel que nous souhaitons explorer.

De là, il y avait trois possibilités d'entrée sur le sujet : une entrée par un type d'élu, une entrée par un type d'expert ou une entrée par un projet particulier de politique urbaine. Nous avons alors décidé de faire une entrée par un groupe d'experts, pour ensuite en étudier son rôle et ses relations avec les élus. Ayant en tête une expérience lors d'un stage en agence d'urbanisme, nous avons décidé de nous intéresser d'un peu plus près à ce type d'organisme.

Les agences d'urbanisme sont créées en 1967 par la Loi d'Orientation des Finances (LOF). Ce sont des centres d'expertise, qui réalisent des études sur le territoire, dans une mission de conseil et d'aide à la décision publique. L'article L. 121-3 du code de l'urbanisme les définit ainsi :

« Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'État et les établissements publics ou d'autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur

territoire des organismes de réflexion, et d'études et d'accompagnement des politiques publiques, appelés agences d'urbanisme. Ces agences d'ingénierie partenariale ont notamment pour missions :

1° De suivre les évolutions urbaines et de développer l'observation territoriale ;

2° De participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement et à l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification qui leur sont liés, notamment les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux ;

3° De préparer les projets d'agglomération métropolitains et territoriaux, dans un souci d'approche intégrée et d'harmonisation des politiques publiques ;

4° De contribuer à diffuser l'innovation, les démarches et les outils du développement territorial durable et la qualité paysagère et urbaine ;

5° D'accompagner les coopérations transfrontalières et les coopérations décentralisées liées aux stratégies urbaines. »¹

Juridiquement, ce sont la plupart du temps des associations type loi 1901 au service de leurs membres, c'est-à-dire tous les acteurs susceptibles d'être intéressés par l'action publique urbaine et territoriale : avant tout les collectivités territoriales (communes, départements, régions), les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des syndicats mixtes, l'État ; mais aussi des universités, des acteurs économiques ou de la société civile. Leurs membres sont ceux qui les financent et qui les gèrent à travers des conseils d'administration. Le conseil d'administration établi par exemple les programmes de travail de son agence d'urbanisme, et détermine donc ses activités et son rôle sur le territoire.

Par cette dépendance à ses membres, il nous a semblé que l'agence d'urbanisme était un objet intéressant à étudier et riche, depuis ses plus de quarante années d'existence, de possibilités de compréhension des évolutions de l'action publique urbaine. Autrement dit, une agence d'urbanisme, par sa position dans les espaces institutionnels territoriaux depuis quatre décennies, est dès lors potentiellement un marqueur des grandes évolutions en matières d'acteurs impliqués, de mouvements d'idées, de représentations ou de pratiques dans l'action publique urbaine.

¹ Version de l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme en vigueur le 27 mars 2014, suite à la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (loi ALUR)

Ainsi, de l'étude de la relation avec les élus, notre analyse a glissé vers l'étude de la relation des agences d'urbanisme à leur environnement, au sens général de ce qui l'entoure, des institutions et des règles du jeu qui forment leur cadre de vie. L'environnement des agences d'urbanisme depuis leur création a notamment évolué en suivant trois axes concomitants.

Un premier axe concerne l'environnement institutionnel des agences. Il traduit le passage d'un cadre étatique centralisé, dans lequel les agences sont nées, à un cadre décentralisé, caractérisé par l'autonomisation des collectivités et le retrait de l'État. En effet, l'État, qui maîtrisait les politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire, s'est progressivement retiré de deux manières : par une diminution du concours financier attribué à ces agences, et par des mesures décentralisatrices qui ont conduit dans les années 1980 à la dévolution des compétences en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme aux collectivités territoriales. Dans le même temps, les collectivités, et notamment les communes, ainsi que les intercommunalités se sont vues doter de davantage de moyens, ce qui leur a permis de développer leurs propres services d'urbanisme.

Le deuxième axe, qui n'est pas sans lien avec le premier, porte sur la manière dont les politiques de planification urbaine ont évolué. Celles-ci sont passées d'un état où elles étaient en grande partie contrôlées et imposées par le niveau national, à une situation dans laquelle elles sont mises en œuvre sous la forme de projets locaux à la gouvernance plus complexe, du fait de la multiplicité des acteurs impliqués. Cette évolution a été notamment étudiée et développée par Gilles Pinson dans son travail sur les démarches de projet dans les villes européennes².

Le troisième axe, également relié aux deux autres, est celui de l'évolution du marché de l'expertise vers de plus en plus de concurrence. Celle-ci provient des collectivités elles-mêmes, du fait notamment de leur autonomisation (premier axe), mais

2 PINSON G., « Projets de ville et gouvernance urbaine: Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, 2006, vol. 56, n° 4, p. 619-651.

également de cabinets ou bureaux d'études privés prolifères, particulièrement dans un contexte de multiplication des acteurs impliqués dans les démarches de projet (deuxième axe). En effet, dans une « *situation d'expertise* » telle que définie par le Centre de Recherches et d'Études Sociologiques Appliquées de la Loire (CRESAL) en 1985³, c'est-à-dire comme « *la rencontre d'une conjoncture problématique et d'un savoir spécialisé* », les détenteurs du « *savoir spécialisé* » dont les collectivités ont besoin en matière d'urbanisme sont de plus en plus nombreux. Ce savoir n'appartient plus exclusivement à l'agence d'urbanisme, comme ce fût le cas pendant de nombreuses années ; elle n'est plus seule sur ce marché.

Les agences d'urbanisme ont donc été traversées par cette triple mutation de l'action publique urbaine, dans son environnement institutionnel, dans ses pratiques, et dans son marché de l'expertise. Alors que s'accroît la concurrence en provenance des services des collectivités et des experts privés, alors que les financements de l'État diminuent, et alors que les partenaires des projets d'agglomération se multiplient, l'existence même des agences d'urbanisme pourrait être remise en cause. Et pourtant, leur constante présence dans le paysage institutionnel de l'action publique en matière de politiques urbaines et d'aménagement du territoire depuis une quarantaine d'années témoigne, ou du moins pouvons nous le présumer, d'un besoin que seules ces agences d'urbanisme pourraient parvenir à combler. Elles nous semblent être par ailleurs des éléments centraux dans le paysage local, qui ont été nécessairement affectés par ces changements. Aussi, c'est pour cela que nous avons choisi de nous y intéresser, et plus précisément d'étudier l'Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise (Audiar), qui nous était un terrain plus accessible pour des raisons pratiques. Elle avait par ailleurs assez d'ancienneté pour pouvoir rendre compte des évolutions que nous venons brièvement de décrire, puisqu'elle a été créée en 1972.

3 BÉRARD Y., « Conclusion : Sociologies de l'expertise et mise en visibilité de l'action », *Aux frontières de l'expertise : dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll.« Res Publica », 2010, p. 229-257. (p. 252)

2) *Mise en perspective avec des travaux existants*

Il existe peu de travaux scientifiques ou universitaires sur les agences d'urbanisme. Pour les rares qui abordent cet objet, la vie des agences jusqu'à aujourd'hui pourrait être divisée en trois périodes⁴.

Pour la première période, allant des années 1970 au milieu des années 1980, les agences jouent un rôle d'intermédiaire entre l'État et les collectivités territoriales à travers la déclinaison à l'échelle locale des grandes politiques nationales en matière d'aménagement du territoire et l'élaboration des documents d'organisation spatiale. Dans sa thèse, Y. Bendjador les qualifie alors d' « *agence de planification* ». La collecte des données sur le territoire, et leur mission d'assistance au commune, leur permettent de tisser des premiers liens avec les pouvoirs locaux.

Durant la seconde période, des années 1980 à la fin des années 1990, les agences vont participer à la promotion de l'intercommunalité. Elles deviennent les outils techniques des agglomérations, jouant un rôle d'éclaireur stratégique par la mise en place d'une démarche prospective, mais aussi un rôle de conseiller du Prince promouvant des grands projets de développement de l'agglomération. Selon Y. Bendjador, c'est un moment d' « *enracinement* » des agences dans la localité. Elle les qualifie aussi d' « *agences de développement économique* ».

Enfin, depuis les années 2000, les agences d'urbanisme incarneraient un outil de gouvernance urbaine qui ferait un travail d'harmonisation dans la durée et de mise en cohérence des politiques publiques et des documents d'urbanisme. Il s'agirait aussi d'un travail d'animation de la scène locale dans une dynamique de partenariat, ce qui pourrait amener à les nommer « *agences de management de réseau* » selon Y. Bendjador.

Ce mémoire s'inscrit dans cette perspective socio-historique et a également cherché à déceler des grandes périodes d'évolution de l'agence d'urbanisme rennaise. Comme nous

4 BENDJADOR Y., *Les agences d'urbanisme en France métropolitaine : des outils évolutifs ?*, Université François Rabelais - Tours, 2007 ; PRÉVOT M. ET AL., « Les agences d'urbanisme en France », *Métropoles*, juin 2008, n° 3, p. 140-180.

l'expliciterons plus tard, le choix des découpages entre « époques » s'est néanmoins fait différemment.

Plus globalement, nous faisons également le lien avec les travaux sur l'expertise et l'utilisation des savoirs dans l'action publique⁵. En effet, les agences d'urbanisme se sont positionnées comme des centres d'expertise sur lesquels pouvaient s'appuyer les collectivités. L'expertise peut être définie comme l'ensemble des processus de production de connaissances dans une finalité pratique de guider les décisions d'action publique. Au titre d'expert possédant des compétences particulières et produisant des savoirs, l'agence d'urbanisme est convoquée pour éclairer une situation problématique, c'est à dire une situation dans laquelle les schèmes habituels de décision ne fonctionnent pas, et pour réduire l'incertitude qui en résulte. Par rapport à la figure de l'expert, un organisme tel que l'agence d'urbanisme présente toutefois des particularités.

Tout d'abord, nous rappelons qu'une agence d'urbanisme n'est ni un expert individuel, ni même composée d'experts individuels. C'est un centre d'expertise, avec une dynamique d'expertise plus collective ou organisationnelle. Par ailleurs, il ne s'agit pas non plus d'une expertise collective comparable à celle produite par un « think tank », puisqu'elle est loin d'être indépendante des pouvoirs publics qui la financent quasi-entièrement et qui déterminent son programme de travail ; ce malgré son rôle similaire de « réservoir à idée »⁶.

L'agence d'urbanisme peut en revanche parfois être assimilée, notamment au travers de ses observatoires, à un « *forum hybride* »⁷, c'est-à-dire un espace ouvert où des groupes hétérogènes (chargés d'étude, élus, experts, représentants de la société civile, économique et associative, représentants de l'État, etc.) se mobilisent pour débattre de

5 DELMAS C., *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte, coll.« Repères. Sociologie », 2011 ; BÉRARD Y., R. CRÉSPIN, et J.-Y. TRÉPOS, *Aux frontières de l'expertise : dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll.« Res Publica », 2010 ; TRÉPOS J.-Y., *La sociologie de l'expertise*, Paris, Presses universitaires de France, coll.« Que sais-je ? », n° 3119, 1996.

6 HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l'action publique*, 2e édition., Paris, A. Colin, coll.« U », 2011. (p. 208-209, sur les think tanks)

7 CALLON M., A. de PERETTI, et Y. BARTHE, *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*, Seuil, 2001. (p.36)

choix techniques divers engageant le collectif. L'agence d'urbanisme est aussi un exemple de l'« *intermédiaire* »⁸ et de l'expert dans son rôle de « *généraliste* », construisant du sens commun entre les acteurs, et de « *courtier* », établissant un compromis entre leurs intérêts divergents. En ce sens, l'agence d'urbanisme s'inscrit dans l'expertise, à la fois définie comme la production de connaissances nécessaires à l'action, mais aussi plus récemment définie comme un espace de dialogue collectif et d'intermédiation.

Enfin, nous pourrions situer notre étude de l'agence d'urbanisme dans la typologie élaborée par Habermas⁹ qui distingue trois modèles de relation entre l'expert et le politique. Le « *modèle décisionniste* » est celui dans lequel l'expert est soumis au politique et lui sert de moyen de légitimation et de meilleure compréhension du monde. Le « *modèle technocratique* » est celui dans lequel l'expert prime sur le politique et prends les décisions en imposant ses contraintes objectives de spécialistes. Le « *modèle pragmatique* », met l'accent sur les interdépendances, les échanges et les relations entre hommes politiques et experts, qui ne sont dès lors plus séparés. Ces relations ne sont plus caractérisées par la domination de l'un sur l'autre, mais par une communication réciproque, une discussion permanente. Dans ce dernier modèle, les experts scientifiques conseillent les décideurs et les politiques passent commande aux savants en fonction des besoins.

3) *Problématisation et hypothèses*

Tout au long de ce travail, nous avons adopté une perspective socio-historique, dans la mesure où nous avons opté pour une vision diachronique, tenant compte des évolutions dans le temps long. Notre perspective est proche de celle du néo-institutionnalisme historique, car nous pensons que les institutions, au sens large de structures de règles et de routines, qui entourent l'organisation qu'est l'agence d'urbanisme rennaise, en expliquent les caractéristiques et les changements dans le temps.

8 NAY O. et A. SMITH, *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Economica, 2002.

9 HABERMAS J., *La Technique et la science comme « idéologie »*, Paris, Gallimard, coll.« Tel », n° 161, 1990.

Comme nous l'avons brièvement décrit précédemment, l'environnement des agences, ou en d'autres termes les institutions qui l'entourent, ont évolué triplement depuis leur création, avec le passage d'un cadre centralisé à une autonomisation des collectivités, le passage de la planification imposée par le haut aux démarches de projets, et une montée de la concurrence entre centres d'expertise.

Une agence d'urbanisme est dépendante de son environnement, notamment sur le plan financier. L'adhésion des membres à cette association qu'est l'Audiar s'accompagne d'une subvention plus ou moins importante selon les acteurs impliqués, et qui se renégocie à échéance régulière à l'occasion d'un conseil d'administration. Ainsi, l'agence d'urbanisme dépend toujours des subventions de ses membres et doit régulièrement les convaincre de maintenir leurs contributions financières qui lui permettent de fonctionner. Aussi, face aux changements survenus dans son cadre de vie et de pratique professionnelle, c'est-à-dire face à la montée de la concurrence en matière d'expertise et les restrictions de dépenses publiques, étatiques ou locales, l'agence d'urbanisme est peut être mise en difficulté, et obligée de justifier son existence auprès de ses financeurs et de répondre à leurs besoins pour qu'ils continuent à la subventionner.

Aussi, dans un premier temps, notre questionnement a tenté d'élucider dans quelle mesure l'Audiar, face à ce contexte en constante évolution, a été mise en difficulté et a subi, ou bien entrepris, des évolutions, à la fois de ses missions et de ses discours portés auprès des élus pour se justifier. En effet, nous pouvions supposer que les agences d'urbanisme aient pu être mises en difficultés, voire menacées d'extinction par les évolutions que nous venons de décrire, puis être contraintes de mettre en œuvre des mutations de leurs activités pour répondre aux besoins des élus, et même de développer un argumentaire justifiant ou créant ce besoin. De telles mutations auraient eu pour but de légitimer leur pérennité et, plus pragmatiquement, la participation financière de leurs membres dont elles dépendent quasi-exclusivement.

Au fur et à mesure de l'avancement dans notre enquête, et plus généralement, il s'est agi de comprendre dans quelle mesure son environnement a une influence sur une

agence d'urbanisme, en prenant l'exemple de l'Audiar. Dans quelle mesure les évolutions de cet environnement depuis quarante ans ont induit des évolutions de l'organisation Audiar, en interne, comme dans ses discours dirigés vers l'extérieur et le rôle qui lui est attribué ?

Notre hypothèse principale est dans ce cas que l'Audiar, par ses changements tout au long de sa vie, et parce que c'est un organisme au centre des relations institutionnelles et des idées dans ce domaine d'action publique, a été un marqueur d'évolutions plus vastes que nous avons tenté de décrire brièvement plus haut. Autrement dit, nous supposons que les changements organisationnels opérés par l'Audiar, dans sa structure interne comme dans les savoirs qu'elle a produit, sont à mettre au regard des évolutions de son environnement. Nous présumons que la relation de l'Audiar avec son environnement a des répercussions en interne sur son organisation, ses domaines d'études, ses métiers, ses compétences, et également sur son rôle dans le paysage local.

Une autre hypothèse que nous avons faite est celle selon laquelle les agences d'urbanisme ont développé un discours, voire un argumentaire, qui, après une période de mise en difficulté et en concurrence, justifierait leur existence, leurs interventions, et par là même les subventions de leurs membres. En effet, Sandrine Garcia a déjà étudié la capacité des experts à effectuer un travail rhétorique et politique de construction d'un « besoin d'expertise » leur permettant de s'imposer dans l'espace public et d'assurer leurs propres positions¹⁰. Aussi nous présumons que cela puisse être le cas pour une agence d'urbanisme, bien que dans des modalités peut être différentes que dans les cas étudiés par S. Garcia, puisqu'il ne s'agit plus seulement de créer un besoin d'intervention de l'expert en général, mais surtout de résister à la concurrence d'autres acteurs faisant valoir leur expertise dans un champ d'intervention déjà reconnu. Autrement dit, il s'agirait de savoir se légitimer vis-à-vis des experts concurrents, d'élargir ses domaines d'intervention, et donc passer par la création de nouveaux champs d'activités ou de nouvelles missions qui ne seraient occupés par aucun autre acteur afin de s'en démarquer.

10 GARCIA S., « Savoir se rendre indispensable. La construction rhétorique du “besoin” d’expertise. », *Aux frontières de l’expertise : dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll.« Res Publica », 2010, p. 51-66.

Un tel discours pourrait donc s'accompagner d'une mutation réelle dans les activités de l'agence.

Enfin, nous avons supposé que l'Audiar a évolué suivant les trois époques que d'autres chercheurs ont repéré lors de travaux précédents¹¹. Cette hypothèse allait de paire avec une autre qui postulait que l'Audiar a été mise en difficultés précisément lors des moments de jonction entre les différentes époques, la poussant à se transformer et à entrer dans l'époque suivante. Toutefois, il s'est avéré au fur et à mesure de l'enquête que, bien que nous adhérons aux résultats des recherches précédentes, nous avons choisi pour les besoins de la démonstration de diviser les périodes selon des critères différents. Nous avons préféré opérer un autre découpage chronologique pour mettre l'accent sur la menace qu'engendrent les évolutions récentes pour l'Audiar et sa pérennité dans le paysage institutionnel local. Nos critères de découpage ont donc évolué : d'abord axés sur les différences en matière de savoirs produits et des rôles attribués à l'agence, ils se sont couplés au degré de difficulté, de concurrence, de remise en cause, qu'affronte l'Audiar. Ainsi, ces critères ramènent le nombre d'époques à deux, dans le cas de l'agence rennaise du moins : une période d'hégémonie de 1972 à 1989, et une période de crise de 1990 à aujourd'hui.

4) Travail d'enquête et construction du matériau empirique

Nous avons donc choisi comme terrain d'étude l'Audiar, l'agence d'urbanisme rennaise, et son environnement. Notre travail d'enquête s'est divisé en trois dimensions : un travail de familiarisation avec l'histoire du développement de l'agglomération rennaise, un travail d'archives, et des entretiens semi-directifs menés avec différents acteurs. Les trois dimensions de l'enquête n'ont cessé de se recouper et de s'entremêler dans le but de former un matériau empirique cohérent et solide.

¹¹ Voir précédemment, dans la partie « mise en perspective avec des travaux existants ».

Nous nous sommes notamment beaucoup appuyés sur le livre de Catherine Guy et Laurent Givord, *Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire*¹², pour retracer l'histoire du développement de l'intercommunalité rennaise et du travail de l'Audiar ; ainsi que sur la synthèse d'un colloque organisé pour les trente ans de l'agence¹³. Ces lectures ont été complétées par un travail d'archive et des entretiens.

- *Travail d'archive*

Le travail d'archive¹⁴ consistait au départ à consulter et analyser les rapports d'activités et les programmes de travail de l'Audiar dans l'idéal de 1972 à 2014.

Toutefois, la moindre formalisation des archives de l'Audiar avant le milieu des années 1980 a nécessité que cela soit complété par des dossiers de presse rassemblant quelques articles de journaux parlant de la création de l'agence et de ses débuts. Pour tout ce qui concerne la période avant 1978, il n'y a pas de rapports ou de listes d'études, et nous avons dû nous baser sur les articles de journaux et les entretiens.

De plus, les bilans d'activités que nous avons consultés se présentent, avant les années 1990, sous forme de liste d'études ou de publications, ordonnées chronologiquement de 1978 à la première moitié des années 1980, puis ensuite ordonnées par thèmes. Ils ne présentaient pas, contrairement aux bilans d'activités plus récents, de commentaires sur l'activité de l'Audiar, ce qui a rendu difficile l'analyse de discours à travers les archives pour cette période là.

Enfin, nous avons également eu accès aux deux « projets d'agence » de 2003 et de 2011, ainsi qu'à des extraits de certains contrats d'objectifs entre État et Audiar qui contenaient des descriptions de l'agence et des organigrammes.

12 GUY C., *Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire: trente ans de développement d'une métropole*, La Tour d'Aigues, Aube, coll.« Bibliothèque des régions », 2004.

13 AUDIAR et UNIVERSITÉ RENNES 2, « Les 30 ans de l'Audiar. Regard sur 30 années de développement de l'agglomération rennaise », 2003.

14 Voir Annexe 2, pour la liste des archives consultées

Ce travail d'analyse des archives était d'une importance essentielle en cela qu'il a rendu possible une profondeur historique de l'enquête en explorant la mémoire de l'agence à travers la liste des études accomplies et les objectifs annoncés par la direction de l'Audiar. A la fois cela devait permettre de voir comment l'Audiar se positionne, se présente, voit son rôle, et quelles missions sont confiées concrètement à l'agence. L'étude des descriptions d'agence et des organigrammes dans les contrats d'objectifs devaient aussi permettre de comprendre comment l'agence s'organisait dans sa structure.

- *Entretiens*

Pour le travail d'entretien¹⁵, il nous a fallu déterminer les catégories d'acteurs avec lesquels nous souhaitions nous entretenir pour obtenir le plus d'informations pertinentes. Ces catégories d'acteurs sont au nombre de quatre : le personnel de l'Audiar, les élus de l'agglomération, le personnel des services de Rennes Métropole, et d'autres acteurs que nous appellerons « acteurs tiers ». Les acteurs que nous avons rencontré sont en totalité dix.

Le personnel de l'Audiar semblait être une catégorie d'acteurs à rencontrer évidente pour notre travail de recherche, puisque les premiers intéressés. Nous avons cherché ici à disposer d'une vision d'ensemble de l'agence, en rencontrant la direction, et également une vision plus historique en rencontrant des chargés d'études qui y avaient travaillé depuis assez longtemps pour disposer d'un certain recul, de préférence sur plusieurs des époques que nous avons défini. Finalement, nous nous sommes entretenus avec cinq acteurs appartenant à cette catégorie : trois chargés d'études, dont deux ayant commencé à travailler pour l'agence dans les années 1970, et deux directeurs, dont le directeur actuel.

La catégorie des élus devait permettre d'identifier et d'expliquer les relations entre les élus et les communes d'un côté, et l'agence d'urbanisme de l'autre. C'était aussi l'occasion de saisir ce que l'Audiar représentaient pour ces élus. La catégorie devait comprendre des élus de communes se situant dans le champ territorial d'action de

¹⁵ Voir Annexe 1, pour la liste des entretiens effectués

l'Audiar, et ayant des responsabilités en rapport avec les activités de l'agence à Rennes Métropole, pour qu'ils puissent être à même de produire un discours sur notre objet. Dans l'idéal, il aurait fallu disposer d'un panel diversifié d'élus, avec des élus de petites, moyennes et grandes communes de l'agglomération. Néanmoins, certains élus, notamment dans les communes importantes telles que Rennes, ne pouvaient s'entretenir avec nous. Toutefois, nous sommes parvenus à rencontrer deux élus de petites communes (environ 3800 habitants chacune) légèrement éloignées du centre de l'agglomération, mais qui ont des responsabilités à l'échelle de la métropole, comme la présidence de commissions touchant le domaine d'activité de l'agence, et au sein du bureau ou du conseil d'administration de l'Audiar. Bien qu'élus récemment et ne pouvant apporter de profondeur historique à leurs propos, ses différentes casquettes en faisaient pour nous des acteurs intéressants à rencontrer. Enfin, nous avons pu également nous entretenir avec un troisième élu, qui n'est plus en fonction aujourd'hui mais qui a été élu d'une commune périphérique de Rennes pendant trente ans et a par ailleurs beaucoup collaboré avec l'Audiar, notamment de par ses fonctions de président du Pays de Rennes. Ce troisième élu nous a raconté l'histoire et nous a apporté le point de vue d'un élu sur le temps long, avec toutes les évolutions que cela peut induire.

Le personnel des services de Rennes Métropole devait être celui étant amené à travailler en collaboration (ou en concurrence) avec l'agence, afin de nous fournir des éléments de réponses à notre supposition de concurrence entre les services des collectivités et l'agence, et plus généralement pour nous aider à spécifier les relations entre l'agence et la métropole, notamment dans la période récente. Nous nous sommes donc intéressés à la Direction Générale de l'Aménagement Urbain (DGAU) de Rennes Métropole. Nous avons rencontré un chargé d'études d'urbanisme au service des études urbaines qui travaillait auparavant à la ville de Rennes depuis 1985, et qui pouvait donc avoir non seulement un discours sur sa collaboration avec l'Audiar mais également un discours sur le développement des services de l'intercommunalité, avec déjà un certain recul sur le passé. Malheureusement, nous n'avons pu nous entretenir qu'avec une seule personne.

Enfin, nous entendons par « acteurs tiers », ceux qui ne font ni partie des collectivités (élus ou personnel), ni partie de l'Audiar, mais qui peuvent néanmoins émettre un avis en la matière, avec un certain recul par rapport aux acteurs directement impliqués. C'était le cas d'une seule personne, qui a travaillé à l'Audiar quelques années, mais qui dispose d'un bagage de chercheur sur de nombreux sujets touchant à l'aménagement, l'urbanisme et le territoire.

Pour ces quatre catégories, le plus difficile fût de trouver des acteurs qui puissent produire un discours sur les années 1970 et 1980. Ces personnes restent difficilement joignables, même celles qui sont toujours présentes sur le territoire rennais. De plus, des entretiens avec des acteurs parlant des événements passés posaient deux types de problèmes. Il fallait garder en tête que ce discours sur le passé était produit avec un regard présent, et n'était donc pas identique à ce que ces personnes auraient dit à l'instant passé. Le deuxième problème était celui de la mémoire des acteurs, qui peut être défaillante quand il s'agit d'événements qui se sont produits 10 à 40 ans auparavant. Pour faire face à ces deux types de problèmes, il était important de recouper les informations récupérées lors des entretiens avec les informations en provenance des archives et des ouvrages de synthèses.

5) Présentation du plan

Notre travail se divise en deux chapitres, chacun traitant une période d'évolution de l'Audiar. Dans le premier chapitre, qui aborde l'époque s'étirant de la création de l'agence en 1972 à 1989, juste avant que les services du District se renforcent, l'Audiar est en position de force et s'affirme dans le paysage local. Dans le second chapitre, qui trace le portrait de l'agence et de son environnement de 1990 à 2015, l'Audiar est concurrencée, remise en cause, puis enfin forcée au repositionnement et à la justification.

Dans chacun des chapitres, nous avons tenté dans un premier temps de décrire l'Audiar dans ses relations avec son environnement, et les évolutions de ces relations au sein même de chaque période. Puis dans un second temps, il s'est agi d'explicitier les

réactions de l'Audiar aux changements de son environnement ; des réactions notamment en matière d'organisation interne de l'agence et en matière d'activités, ou autrement dit du type de savoir qu'elle produit et du type de question qu'elle prend en charge.

Chapitre 1

De 1972 à 1989, une agence en position privilégiée : création, ancrage et expansion

Créée en 1972, l'Agence d'urbanisme rennais a longtemps été en position privilégiée dans le paysage institutionnel local. Au départ intermédiaire entre l'État et les élus locaux, elle a servi ensuite de tremplin, puis d'appui au développement de l'intercommunalité. Outil favoris indispensables du District de Rennes, elle n'a cessé durant ses 20 premières années de prendre de l'importance, en poids comme en taille.

I) L'Audiar dans son environnement : de l'outil de planification étatique à l'outil unique du District

Durant les deux premières décennies de son existence, bien que l'Audiar soit restée en position hégémonique en matière d'expertise dans l'action publique urbaine, elle a néanmoins vu évoluer son environnement institutionnel ; dans le cadre de la décentralisation, mais aussi de basculements politiques locaux. Ces mutations l'ont fait passer d'un outil de l'État à un outil des pouvoirs intercommunaux, tout en renforçant considérablement son poids dans le paysage local.

A- Les débuts sous l'impulsion de l'État et des pouvoirs locaux

L'agence d'urbanisme rennais est créée sous l'effet de deux impulsions. Tout d'abord celle de l'État qui, à travers la législation, va encourager à la création d'agences d'urbanisme partout sur le territoire français. Mais aussi celle des pouvoirs locaux du

District de Rennes qui, non sans doutes et objections, se dotent néanmoins volontairement d'une agence d'urbanisme. Aussi, l'Audiar jouera, dès sa création en 1972 jusqu'aux lois de décentralisation de 1982-1983, un rôle d'intermédiaire entre l'État et le territoire rennais.

1) L'origine des agences d'urbanismes : une création sous impulsion de l'État

Les agences d'urbanisme sont créées par la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967, sous l'impulsion de l'État qui cherchait à travers ces organismes une « *scène de dialogue* » entre État et collectivités « *pour concevoir et préparer l'avenir des villes françaises* »¹⁶. La création des agences d'urbanisme poursuivait deux objectifs.

Face au développement rapide des grandes villes françaises, les agences d'urbanisme devaient permettre d'associer au dialogue avec l'État la ville-centre et les communes composant sa banlieue, à une époque où les dispositifs institutionnels d'intercommunalité n'existaient que très peu. L'idée était aussi celle de pouvoir dépasser les territoires politiques et administratifs, à un moment où ceux-ci étaient de moins en moins pertinents au regard des évolutions territoriales. En effet, le territoire de la commune était rapidement dépassé lorsqu'il s'agissait d'étudier le bassin d'habitat ou l'aire urbaine d'une agglomération¹⁷.

Les agences d'urbanisme devaient aussi conduire des études urbaines et aider les communes à préparer les documents d'urbanisme, notamment les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) et les Plans d'Occupation des Sols (POS), eux-mêmes créés par la loi de 1967. Le SDAU fixe les orientations fondamentales de l'aménagement de l'intercommunalité et l'idéal des perspectives de développement en déterminant les zones à urbaniser, celles à ne pas urbaniser et les espaces à protéger. Le

16 BELLIOU M., « Les agences d'urbanisme, ferments de métropoles », in *Entre la coopération et la concurrence: la gouvernance et le développement équilibré des espaces métropolitains français - conclusions pour la Pologne*, Katowice, GZM - « Metropolia Silesia », 2011, p. 13-22. (p. 17)

17 C'est aujourd'hui le cas pour des territoires politiques élargis comme celui de l'intercommunalité, le pays ou la métropole ; et les agences d'urbanisme permettent encore de pouvoir étudier des phénomènes qui vont au-delà de ces territoires.

POS définit quant à lui les règles d'occupation et d'utilisation des sols à l'échelle communale, de manière compatible avec les orientations du SDAU. La LOF a imposé aux agglomérations de plus de 10 000 habitants d'établir un SDAU à l'échelle intercommunale et un POS à l'échelle communale. Ces documents devaient être élaborés conjointement par les services de l'État et les communes ou intercommunalités, celles-ci pouvant elles-mêmes être appuyées par les agences d'urbanisme qui possédaient les compétences nécessaires.

Au début, la loi prévoyait qu'elles devaient être transformées en établissements publics, mais les décrets d'application n'ont jamais été formalisés. Ainsi, elles se sont constituées en association type loi 1901, de droit privé, mais d'intérêt public. Finalement, le statut associatif présente l'avantage principal de faire exister les agences d'urbanisme comme des lieux neutres politiquement, c'est-à-dire sans couleur partisane, mais aussi comme des sortes d'espaces tiers entre les différents acteurs institutionnels, notamment entre l'État et les collectivités, ce qui les a conforté dans leur rôle de scène de dialogue. Le statut d'association permettait aussi une certaine souplesse, une liberté, appréciée par les élus locaux, comme il sera observé pour le cas de l'agence rennaise.

Le statut associatif des agences, qui en fait des lieux de neutralité, leur permet ainsi de symboliser la notion d'élaboration conjointe de l'aménagement entre l'État et le pouvoir local. Cette notion a été introduite par la LOF dans les modalités d'élaboration des SDAU, mettant fin au monopole étatique sur l'aménagement du territoire. Dans le cas rennais, l'agence en était d'autant plus un symbole qu'elle était dirigée par deux personnes : un directeur ingénieur des Ponts et Chaussées détaché du personnel des services déconcentrés de l'État, et un directeur adjoint proche d'Henri Fréville, le maire de Rennes.

Les agences d'urbanisme avaient alors une position d'intermédiaire, d'articulation entre deux niveaux. Comme l'a souligné une chargée d'études qui travaillait à l'Audiar dans les années 1970, elles avaient à la fois des missions vis-à-vis du territoire et vis-à-vis de l'État. Les agences devaient « être le relais des préoccupations de l'État sur les

territoires », et en même temps « *les territoires les sollicitaient pour être à leur service* »¹⁸. Les territoires attendaient des agences qu'elles les aident à aménager leur espace, et l'État attendaient d'elles qu'elles fassent prendre conscience aux territoires des grandes problématiques d'État. Les agences d'urbanisme se voyaient notamment confier par l'État le soin d'animer un certain nombre de réflexions en matière d'aménagement, et étaient en liens étroits avec la DATAR et les services des ministères. Les SDAU et POS devaient par ailleurs être la traduction des directives nationales au niveau local. Les agences servaient donc pour l'État à faire « descendre » des informations, mais aussi à en faire « remonter ». En effet, l'État avait besoin d'une connaissance locale décentralisée face à l'émergence d'incertitudes non structurées¹⁹, caractérisées par l'absence d'un programme d'action déjà constitué, autrement dit l'absence de la connaissance nécessaire à la formulation des problèmes, du fait de l'interaction de nombreuses variables, de nombreux enjeux et de multiples acteurs. Cette connaissance du territoire lui était permise grâce à ce lien avec les agences d'urbanisme, qui étaient plus proches de la localité et enchâssées dans les systèmes d'acteurs locaux.

Malgré l'élaboration conjointe, l'État gardait une relative maîtrise sur les grandes orientations en matière d'aménagement, et les agences d'urbanisme constituaient avant tout, au début, des appuis de l'État auprès des territoires. Toutefois, elles étaient parfois aussi investies par ces derniers, en se transformant en un véritable outil du pouvoir local. C'est notamment le cas dans l'agglomération rennaise.

2) La création de l'Audiar dans la dynamique intercommunale rennaise

Si la création des agences a été encouragée par la législation et l'État, elle résulte aussi souvent d'une volonté politique locale. L'agence rennaise, qui naquit conjointement à la structure intercommunale de l'agglomération, en est un exemple.

18 Entretien n°5, Annexe 1

19 THOENIG J.-C. et P. DURAN, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, vol. 46, n° 4, p. 580-623. (p. 597)

Sous l'impulsion de l'État et d'Henri Fréville, maire de Rennes et figure politique locale, est créé en juillet 1970 le District Urbain de l'Agglomération Rennaise (le Duar) qui regroupe alors 27 communes. La naissance du District ne se fait pas sans conflits, ni réticences, puisque 10 communes sur les 27 ont refusé le District et y ont été intégrées de force par le Préfet²⁰. Du fait de cette défiance des élus locaux quant à l'intercommunalité, les compétences du Duar étaient au départ relativement limitées²¹ et essentiellement tournées vers la planification urbaine et l'aménagement de l'espace. Néanmoins, puisque les compétences attribuées à cette structure sont choisies et facultatives, il y a bien une volonté politique de la part des élus de doter le district de la compétence en matière d'études d'urbanisme et d'aménagement, et de créer une agence d'urbanisme pour pouvoir réaliser ces études et aider à l'élaboration des documents d'urbanisme de la LOF. Finalement, la création de l'agence est envisagée en même temps que la création du District, et elle est d'autant plus nécessaire qu'il fallait prendre en compte et préparer la croissance démographique attendue, les études démographiques estimant le nombre d'habitants de l'agglomération à 590 000 en 2010, quand le District n'en comptait que 270 000 au début des années 1970²². Le District devait donc se doter des compétences et des moyens de faire face aux évolutions futures, et le choix a été fait d'instituer pour cela une agence d'urbanisme.

L'Agence d'Urbanisme du District de l'Agglomération Rennaise (Audiard) fût créée le 1^{er} mai 1972. C'est la onzième en France, et comme toutes les agences nées avant les lois de décentralisation du début des années 1980, elle résulte d'une volonté locale des élus appartenant au District et qui ne se limite pas à ce qu'imposait l'État. Elle est contrôlée à la fois par les élus et par les services de l'État. Dès sa création, elle fût conçue comme un outil de réflexion, de dialogue, à l'échelle intercommunale pour une meilleure maîtrise et une certaine harmonie du développement urbain.

20 AUDIARD et UNIVERSITÉ RENNES 2, « Les 30 ans de l'Audiard », *op. cit.* (p. 6)

21 Jusqu'en 1990, les services d'incendie et de secours représenteront 80 % des charges du District (Audiard et Université Rennes 2, « Les 30 ans de l'Audiard », *op. cit.*)

22 AUDIARD et UNIVERSITÉ RENNES 2, « Les 30 ans de l'Audiard », *op. Cit.* (p. 7) Les chiffres étaient nettement surévalués parce que basés sur des estimations nationales erronées.

D'après un article de journal datant d'avril 1971 intitulé « *Création d'une agence d'urbanisme* »²³, trois idées majeures inspirèrent la commission du District en charge de la création de l'agence. Premièrement, l'agence devait être conçue comme « *l'outil du Conseil du District* » ; autrement dit, ses orientations devaient être définies par les responsables du District. Surtout, elle ne devait « *disposer ni d'un pouvoir de décision ni d'un pouvoir de contrôle* ». Deuxièmement, l'agence devait « *être un organisme à caractère local* », recherchant des solutions propres à l'agglomération rennaise et ses spécificités, ce qui témoigne déjà d'un rejet d'une imposition trop forte des solutions étatiques. Enfin, l'agence devait « *tenir compte de l'importance de la participation rurale au District* », ce qui signifie en d'autres termes qu'elle ne devait pas avoir vocation à servir seulement Rennes et les communes urbaines centrales mais bien l'ensemble du district. Ces différents points montrent les quelques craintes que pouvait susciter la création d'une agence d'urbanisme. Des choix politiques ont été faits, celui de l'intercommunalité sans domination de la ville-centre²⁴, celui de l'ancrage dans le local, et celui de faire de l'agence un outil avant tout au service des élus.

Bien qu'elle soit née dans un contexte de méfiance, sa structure souple d'association loi 1901 rassure. C'est en effet ce que révèle un autre article de journal de septembre 1971, intitulé « *L'agence d'urbanisme du district* »²⁵. A l'époque, certains élus avaient également peur que l'agence d'urbanisme puisse se transformer en un service d'urbanisme districial qui se substituerait aux services administratifs municipaux. L'article précise qu'elle « *ne sera jamais un organisme de gestion; elle n'interviendra pas dans la réalisation d'opérations ou de travaux, qui sont du ressort des collectivités locales et de leurs services* ». Plus loin est affirmé que « *la forme juridique donnée à l'agence, constituée en association type loi 1901, est celle qui permet le mieux de contrôler l'urbanisme futur du bassin de Rennes* » ; et qu'elle écarte un double « *danger* », celui de se transformer en « *outil aux mains des technocrates* » et celui de sa « *fonctionnarisation* ». Cela montre que le choix du statut d'association avait pour but de faire de l'Audiar un organisme souple, neutre et plus efficace. Il permettait aussi de

23 Disponible dans le Press-book n°1, au Centre de Documentation de l'Audiar, voir Annexe 2

24 Henri Fréville accepte que la ville de Rennes ne possède que 40 % des sièges du Conseil du District, alors qu'elle représentait les 3/4 de sa population. (Audiar et Université Rennes 2, « Les 30 ans de l'Audiar », op. cit)

25 Disponible dans le Press-book n°1, au Centre de Documentation de l'Audiar, voir Annexe 2

donner aux élus plus de libertés, de marges de manœuvre dans un contexte fragile de bouleversement des institutions locales.

Malgré des réticences envers l'intercommunalité, notamment en provenance des communes périphériques de Rennes, qui rejaillissent sur l'agence d'urbanisme, cette dernière parvient dans les premières années à s'installer dans le paysage local. Un chargé d'études de l'Audiar a raconté lors d'un entretien la mise en place de l'agence face aux services de l'État comme la Direction Départementale de l'Équipement (DDE) :

« On a commencé à se faire une place par rapport aux services déjà installés sur le territoire. La DDE avait au moment de la création de l'agence accepté de se dessaisir à la fois de ses prérogatives en matière d'urbanisme sur le territoire du District, et des personnels contractuels qu'elle employait pour ça, puisque deux personnels de l'équipement sont passés à l'Audiar. »²⁶

De la même manière, l'Audiar a également dû se positionner face aux services de la ville de Rennes lors de l'élaboration du POS de Rennes. Dans les deux cas, l'Audiar est venue se saisir de missions sur son territoire d'action, mais qui étaient autrefois réalisées par les services de la ville de Rennes et de l'État. Aussi, une fois positionnée, l'agence a pris à partir de la fin des années 1970 une importance centrale dans le paysage local et dans la vie du District.

B- Un ancrage dans la vie du District

Après le basculement politique à gauche en 1977 du District, l'Audiar, loin d'être remise en cause parce qu'elle a été mise en place par l'ancienne majorité, devient au contraire l'outil du District avec des compétences et des domaines d'activités très significativement élargis. Avant même les lois de décentralisation, l'Audiar commence déjà à élargir ses champs d'intervention aux préoccupations croissantes du District. Les lois de décentralisation en 1982 et 1983, en même temps qu'elles sont venues entériner

²⁶ Entretien n°8, Annexe 1

l'existant, ont aussi donné la liberté, les compétences et les moyens nécessaires pour que le District puisse développer ses champs d'intervention. De plus, un tournant survient en 1983 avec la prise en compte par l'Audiar des problématiques de l'emploi et de l'économie. L'Audiar change de nom et devient en 1983 « Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise ». La prise en charge des préoccupations économiques du District par l'Audiar constitue une évolution majeure de l'agence et va en modifier les missions et le fonctionnement. Pendant les années 1980, l'agence, en même temps que le District, a donc considérablement élargi ses domaines d'intervention. Elle a fait vivre le District, qui ne disposait pas encore de services propres. Elle a été non seulement son bureau d'étude, mais aussi l'animateur de ses commissions et de presque tous les organismes intercommunaux.

1) Les effets de la décentralisation : désengagement de l'État et prise en main par les pouvoirs locaux

Alors que l'État a la main mise sur les orientations en matière d'aménagement et de planification du territoire dans les années 1960-1970, à partir des années 1980, on observe un double désengagement de l'État.

D'une part, un désengagement financier, puisque la part des subventions de l'État dans le budget des agences a eu tendance à diminuer²⁷. La part de l'État dans le budget des agences d'urbanisme était à plus de 30 % à la fin des années 1970, et atteint 16,3 % en 1989²⁸. Du fait du manque de financement de la part de l'État, les agences se sont tournées d'elles-mêmes vers les collectivités, notamment les communes et les structures intercommunales. Aujourd'hui, Rennes Métropole finance à plus de 80 % le budget de l'Audiar.

27 Il faut noter que cette réduction des subventions étatiques continue aujourd'hui, et trouve même un écho nouveau du fait de la dégradation des finances publiques et des engagements pris par les gouvernements nationaux à l'égard d'acteurs internationaux en matière d'équilibre budgétaire.

28 BENDJADOR Y., *Les agences d'urbanisme en France métropolitaine : des outils évolutifs ?*, Université François Rabelais - Tours, 2007. (p. 141)

D'autre part, un désengagement de sa participation aux activités des agences. Dans les années 1960-1970, l'État et ses services déconcentrés supervisaient et maîtrisaient les politiques d'aménagement et d'urbanisme par une tutelle a priori sur les collectivités. Avec les lois de décentralisation du début des années 1980, les compétences correspondantes ont été transmises aux collectivités locales sous l'autorité desquelles ont été placées les agences d'urbanisme. L'essentiel des compétences en matière d'urbanisme, comme la maîtrise du foncier et des équipements de proximité, ont été attribuées aux communes, tandis que les départements assurent la péréquation des moyens sur leur territoire, et la région conduit la planification et l'aménagement du territoire.

Malgré cette répartition, les trois échelons de collectivités obtiennent la compétence en matière d'aménagement du territoire, et l'État la conserve tout de même, ce qui entraîne une coproduction de l'action publique qui s'illustre dans la mise en place de contrats entre l'État et les collectivités²⁹. L'État se maintient sur les territoires à travers les Directions Départementales de l'Équipement. De plus, selon une employée de l'Audiar³⁰, ce retrait financier ne signifie pas un désintérêt de la part de l'État vis-à-vis des agences puisque les études réalisées par les agences continuent d'intéresser l'État et ses services et parce que l'État reste membre du Conseil d'administration et bénéficie donc d'un regard sur son programme de travail mutualisé.

Toutefois, ce retrait de l'État, sanctionné par les lois de décentralisation, a conduit à un « *enracinement local* »³¹ des agences d'urbanisme qui ne sont plus les relais des décisions prises au niveau national. Ainsi, les agences d'urbanisme qui auparavant servaient d'intermédiaires entre État et collectivités, deviennent les outils des pouvoirs locaux, et seulement des pouvoirs locaux.

Dans le cas de l'Audiar, cette dernière constituait déjà un outil local, puisque, nous l'avons vu, c'est le District qui a pris l'initiative de se doter de la compétence en matière d'études d'urbanisme et d'aménagement dès sa création au début des années 1970. En ce

29 GUY C., *Aménager les territoires : de la loi au contrat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll.« Didact », 2008. (pp. 114-115)

30 Entretien n°2, Annexe 1

31 BENDJADOR Y., *Les agences d'urbanisme en France métropolitaine*, op. cit. (p. 115)

sens les lois de décentralisation de 1982-1983 n'ont fait qu'entériner l'existant. Néanmoins, à partir de ce moment là, l'agence cesse d'être le canal des impulsions de l'État et se consacre entièrement au service du District. Selon Catherine Guy, l'État s'est retiré parce qu'il y avait les compétences nécessaires au niveau local pour prendre en charge l'urbanisme et l'aménagement du territoire, et donc parce que le territoire ne nécessitait plus de son impulsion. Depuis, l'État a gardé une simple mission de contrôle, tandis que « *les missions d'études, d'anticipation, de construction des projets, elles, sont locales* ». ³².

Aussi, l'agence devenue outil local du fait de ce retrait de l'État, elle s'est consacrée davantage à ses missions pour le District, jusqu'à en devenir un organe vital.

2) *L'Audiar « cerveau véritable du District »* ³³

A partir des années 1980, le District se cherche de nouvelles prérogatives mais ses effectifs restent extrêmement faibles. Aussi, l'Audiar est considérée alors comme « *la tête pensante du District* », selon les mots d'un élu ³⁴, « *le bureau d'étude du District* » pour un agent de l'Audiar ³⁵, ou encore « *le support d'idées du District* » pour un chargé d'études de la ville de Rennes ³⁶. En effet, l'outil principal de la réflexion sur l'agglomération et son devenir était le schéma directeur, et donc l'essentiel de cette réflexion se faisait au sein de l'Audiar qui élaborait les dits documents d'urbanisme. Plus encore, le personnel de l'Audiar animait les commissions du District qui, disposant de très peu de personnel jusqu'au début des années 1990, fonctionnait finalement grâce à l'agence d'urbanisme. Si les quelques personnes qui composaient le personnel du District s'occupaient effectivement de toute la partie administrative, c'était les agents de l'Audiar qui présentaient les dossiers et animaient les débats.

32 Entretien n° 4, Annexe 1

33 Titre d'un article du *Ouest France* du 20 avril 1973, disponible dans le Press Book n°1, au centre de documentation de l'Audiar, voir Annexe 2

34 Entretien n°9, Annexe 1

35 Entretien n°5, Annexe 1

36 Entretien n°7, Annexe 1

Le fait que l'Audiar soit l'organisme choisi pour « faire vivre » le District durant les années 1980 peut être quelque chose de plutôt inattendu. Nous pouvons légitimement nous interroger sur la raison pour laquelle l'agence d'urbanisme a développé une telle utilité dans l'agglomération rennaise.

Une des raisons qui ressortent de nos entretiens est la réticence des élus envers le développement de la structure intercommunale. La création de postes au District était donc inconcevable, par peur d'engendrer une instance d'agglomération trop forte. De plus, la création de services communaux en charge de ces nouvelles questions, notamment à la ville de Rennes qui disposait de plus de moyens que ses voisines, aurait vite été dépassée par des dynamiques territoriales échappant aux frontières politiques. Par exemple, comment un organisme communal de la ville de Rennes aurait-il pu gérer la question des zones d'activités qui sont en majeure partie à l'extérieur des frontières de la ville ? Rapidement, il a paru logique que tout ce qui touchait les politiques du District soit pris en charge par un instrument à vocation intercommunal déjà créé, l'Audiar. De plus, son statut d'association plaisait à ceux qui ne souhaitaient pas créer de structures lourdes afin de garder une certaine liberté.

Ainsi, l'Audiar a animé les différentes commissions du District pour trois raisons. Tout d'abord, parce que l'Audiar était le seul outil de l'intercommunalité à l'époque, et donc l'instance idéale pour le développement des politiques communes. Ensuite, parce que l'Audiar était aussi le seul organisme local qui disposait des connaissances et des savoirs-faire nécessaires pour réaliser ce travail. Enfin parce que, grâce à ses observatoires, comme celui de l'habitat qui a rencontré un fort succès, elle animait déjà les débats entre les différents acteurs du territoire. Il a semblé quasi naturel de lui confier davantage de missions d'animation, dès qu'elle eut gagné la confiance des élus. Ainsi, un chargé d'études de l'époque a résumé :

« L'agence était un, parmi tout un tas d'intervenants, mais un qui avait une légitimité à travailler sur l'ensemble de l'agglomération, voire plus loin, puisqu'on était

par définition quelque chose d'intercommunal et qu'on avait une vocation reconnue à faire des plans convenant à tout le monde. »³⁷

Enfin, pour un chargé d'études à l'époque aux services de la ville de Rennes, les agents de l'Audiar « pouvaient présenter aux élus des choses que les services ne pouvaient pas par manque de compétences et de moyen »³⁸. Autrement dit, l'agence était l'instrument du District qui l'utilisait pour explorer les problématiques touchant à ses propres préoccupations toujours plus grandes, et l'aider à élaborer ses politiques, quelque soit le domaine. L'Audiar, par sa structure souple, pouvait par ailleurs réaliser des études qui ne relevaient pas des compétences du District mais pouvant conduire à une extension de ses compétences. Dans ces cas là, chaque fois qu'une réflexion devait être faite à l'échelle de l'agglomération, et qu'aucune structure juridique ne préexistait au sein du District pour la mener, ce qui était quasiment toujours le cas, un comité technique était créé et géré par l'agence.

Ceci a notamment permis à l'agence de dépasser largement ses champs d'études initiaux. Elle les dépassait d'autant plus qu'elle jouait aussi un rôle de pionnier pour un certain nombre de sujets comme l'environnement, par exemple en sensibilisant les élus à la nécessité de la diversité des haies dans les jardins privés des pavillons. A la même époque, l'Audiar jouait aussi un rôle important de conseil auprès des élus du District en explicitant les mesures décentralisatrices et leurs conséquences pratiques³⁹. L'agence était donc un organisme sur lequel le District pouvait s'appuyer pour approfondir sa connaissance du territoire, l'aider à élaborer ses politiques et animer les discussions entre les différents acteurs du District ; le tout à une échelle intercommunale.

Toutefois, comme nous l'a confié une employée de l'agence, ces évolutions des missions de l'Audiar avaient atteint leurs limites⁴⁰. Selon elle, l'agence s'éloignait trop de ses missions d'études et avait été trop loin dans l'animation et le conseil. Ainsi, lorsque les services de l'agglomération se sont développés et ont pris en charge les processus de mise en œuvre des politiques, l'Audiar a pu se repositionner davantage sur ses missions

37 Entretien n°8, Annexe 1

38 Entretien n°7, Annexe 1

39 Guy C., *Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire*, op. Cit. (p.42)

40 Entretien n°5, Annexe 1

d'analyses et d'études. Mais il convient tout d'abord de s'interroger sur l'impact que ces changements que nous venons d'étudier, notamment le développement croissant des missions confiées à l'agence, ont eu sur l'organisation interne de celle-ci et ses domaines d'études.

II) Une agence se développant avec les préoccupations du District

Les évolutions de son environnement ont eu des répercussions, nous venons de le voir, sur le rôle attribué à l'Audiar qui est devenue le cœur de l'intercommunalité. Cela a également eu un impact sur l'organisation interne de l'agence – avec un grossissement des effectifs et la prise en charge de l'animation d'autres organismes⁴¹ - ainsi que sur les savoirs qu'elle produit et les types de missions qu'elle remplit – du fait notamment de l'élargissement conséquent des préoccupations du District.

A- Autour des architectes-urbanistes, une équipe en agrandissement constant

Avec la prise en charge d'un nombre croissant de missions, y compris de missions d'animation de certains organismes intercommunaux tels que le Codespar⁴², l'Audiar a nécessairement dû modifier son organisation interne et accroître ses effectifs. Néanmoins durant cette période, les architectes-urbanistes de l'agence restent ceux qui la représentent le plus.

41 Notamment le Codespar et Rennes Atalante.

42 Comité de Développement Économique et Social Pour l'Aménagement du bassin d'emploi de Rennes

1) De la valeur des architectes-urbanistes

Au moment de sa création, le personnel de l'Audiar en 1973 comptait 14 personnes : deux directeurs, deux architectes-urbanistes, un ingénieur, un économiste issu du groupe d'études et programmation (GEP) des services déconcentrés de l'État, un géographe également issu du GEP, un documentaliste, trois dessinateurs, et trois sténo-dactylographes. L'équipe se voulait dès le départ pluridisciplinaire, même si l'on note l'absence des sciences humaines et sociales, et la prédominance d'un urbanisme technique, et notamment d'un urbanisme des architectes.

L'agence d'urbanisme a été créée au départ pour réaliser les documents d'urbanisme, c'est-à-dire les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols. Aussi, il en découle l'importance des architectes-urbanistes au sein de l'équipe. La présence des architectes symbolisait une certaine rupture, qui survient à l'époque des années 1970-1980 dans ce champ d'action publique⁴³, avec un urbanisme maîtrisé par les ingénieurs des Ponts et Chaussées et l'État. L'opposition entre architectes et ingénieurs est en effet la suivante :

« Les ingénieurs sont des concurrents redoutables pour les architectes-urbanistes car ils se présentent à la tête d'une équipe pluridisciplinaire d'aménagement et ils prétendent apporter ainsi une réponse scientifique aux besoins des habitants ; ils dénigrent les architectes-urbanistes comme des « artistes » indifférents aux préoccupations de la vie quotidienne. Pour contrer cette offensive, les architectes-urbanistes font comme les médecins : ils cherchent à neutraliser leurs rivaux potentiels en constituant eux aussi des équipes pluridisciplinaires. Mais ils se réservent la synthèse, donc le pouvoir ; les autres disciplines sont maintenues dans un rôle d'auxiliaires. »⁴⁴

En effet, si tout le monde contribuait à l'élaboration des documents d'urbanisme, les architectes-urbanistes restaient ceux qui synthétisaient le travail de chacun et

43 BLANC M., « Métiers et professions de l'urbanisme : l'ingénieur, l'architecte et les autres », *Espaces et sociétés*, 2010, vol. 142, n° 2, p. 131-150. (synthèse de l'ouvrage de VERPRAET G., *Les professionnels de l'urbanisme. Socio-histoire des systèmes professionnels de l'urbanisme* (2005))

44 *Ibid.* (p. 132)

formalisaient les documents. Ils étaient donc ceux qui produisaient les principaux livrables des travaux de l'Audiar. En ce sens ils avaient une certaine valeur au sein de l'équipe, et qui durera, nous le verrons, jusqu'à la prise en charge des plans locaux d'urbanisme par les services de Rennes Métropole dans les années 2000. C'est ce que nous a expliqué un chargé d'étude à l'Audiar en nous parlant de cette époque :

« Ça ne m'a jamais étonné d'avoir des relations de subordonné avec les architectes-urbanistes parce qu'effectivement leur rôle était de synthétiser tout ça, d'en faire quelque chose d'homogène et d'entraînant pour la suite des affaires, et que dans cette mesure là ils étaient plus importants, en faisant une synthèse, que chacun dans son domaine »⁴⁵

La prééminence implicite des architectes-urbanistes au sein de l'Audiar découle non seulement de sa mission principale de planification spatiale, mais aussi du fait que l'agence soit l'héritière directe des architectes-urbanistes qui étaient auparavant missionnés par les pouvoirs locaux. Un chargé d'étude⁴⁶ raconte notamment les visites fréquentes aux architectes-urbanistes de l'Audiar de deux personnalités du milieu : Gaston Bardet, théoricien de l'urbanisme qui exerçait notamment au Rheu, et Michel Marty, architecte à la ville de Rennes et dans un cabinet privé. Néanmoins, l'agence se situe également en rupture avec ce type d'urbanisme entièrement maîtrisé par les grands architectes, dans la mesure où elle se veut dans une approche encore davantage pluridisciplinaire.

Cette pluridisciplinarité s'est accrue avec l'élargissement des missions de l'Audiar⁴⁷. Ceci a nécessité de l'équipe de l'agence qu'elle recrute et qu'elle s'organise.

45 Entretien n°8, Annexe 1

46 Entretien n°8, Annexe 1

47 Voir partie B) suivante.

2) Une équipe de plus en plus nombreuse et organisée

Même si l'organigramme de l'agence était très peu structuré les premières années, le travail s'est très vite organisé par « cellules », avec une cellule « urbanisme -aménagement » rassemblant les deux architectes-urbanistes, une cellule « économie » et une cellule « équipement » occupée par le géographe et l'ingénieur.

Avec l'élargissement des compétences de l'Audiar par la suite, une cellule « habitat » fût créée, ainsi qu'une cellule « formation-insertion ». La cellule « aménagement » a pris en charge les problématiques d'environnement, s'appelant « urbanisme-aménagement-environnement » ; et la cellule « équipement » a pris en compte les finances devenant la cellule « finances-équipement ».

L'organisation en cellules⁴⁸, qui plus tard deviendront des « pôles », permettait une répartition du travail et des compétences par secteur, même si elle restait relativement souple et souvent sujette à modifications suivant les évolutions des thématiques prises en charge par l'Audiar. Chaque chargé d'études travaillait alors dans son domaine, au sein de sa cellule, mais les transversalités n'étaient pas interdites, en particulier parce que la réalisation des documents d'urbanisme nécessitait un travail d'équipe qui dépassait, comme nous l'avons vu, le seul groupe des architectes-urbanistes.

De plus, l'équipe devait d'autant plus s'organiser qu'elle gagnait en effectifs. Si en 1973 l'équipe compte 14 personnes, à la fin des années 1980 le nombre a doublé. Les recrutements de nouveaux personnels poursuivaient deux buts. L'un étant l'exploration de champs d'études importants mais absents des effectifs, tels que l'environnement ; l'autre étant de renforcer les domaines déjà pris en charge par l'agence dans la mesure où de plus en plus de travail était confié et demandé à l'Audiar.

Surtout, à partir des années 1980, l'équipe doit assurer la prise en charge par l'agence d'organismes comme le Codespar⁴⁹ ou Rennes Atalante⁵⁰. Ceci entraîne une

48 Voir Annexe 3-1

49 COmité de Développement Économique et Social Pour l'Aménagement du bassin d'emploi de Rennes

50 Voir partie B) suivante.

réorganisation de l'agence qui y affecte une partie de son personnel et la création en 1989 de la nouvelle cellule « formation-insertion ». Au Codespar comme à Rennes Atalante, le recrutement des agents de ses organismes se faisait par l'Audiar. Les salariés du Codespar et les salariés de Rennes Atalante, y compris sa directrice, sont salariés de l'Audiar qui devient alors une organisation multipolaire.

Au final, l'équipe de la fin des années 1980 diffère sensiblement de l'équipe à la création de l'agence en 1972. Toujours organisées autour des architectes-urbanistes, les « cellules » se sont multipliées, augmentant les effectifs et la pluridisciplinarité. Réponse aux évolutions des demandes de son environnement, cette mutation interne s'accompagne d'une expansion des champs d'activités de l'Audiar, que nous avons déjà légèrement abordée et qu'il est temps désormais d'explicitier.

B- Des champs d'activités en pleine expansion

Au départ simple agence de planification, l'Audiar a vu ses compétences et ses missions s'accroître considérablement du fait de son rôle au sein du District, lui même de plus en plus important.

1) Une agence de planification dans les années 1970

Dans l'article de septembre 1971, « *L'agence d'urbanisme du district* »⁵¹, les futures missions de l'agence sont plus ou moins définies. L'agence est bien un « *outil de travail au service des élus* », qui peut « *faire des propositions* » et qui doit « *éclairer les choix qui incombent aux responsables sur les grandes orientations en matière d'aménagement de l'espace* ». C'est aussi un « *organisme d'études* » et de recherches, et même « *un organisme de prévision destiné à préserver le cadre de vie des générations actuelles et de celles qui leur succéderont* ».

51 Disponible dans le Press-book n°1, au Centre de Documentation de l'Audiar, voir Annexe 2

Un article de février 1972, intitulé « *L'agence d'urbanisme du district de l'agglomération ; organisme d'étude, de documentation et d'information* »⁵², vient préciser encore davantage le rôle de l'agence. Tout d'abord, elle réalise les études préparatoires des documents d'urbanisme prévisionnels (tels les POS ou SDAU), des études de développement d'aménagement et d'urbanisme, des études économiques ; ce à la demande aussi bien de l'État que du District, des communes du District, ou d'autres communes ou organismes intéressés, ce qui par ailleurs se vérifiera dans la liste des études réalisées par l'Audiar⁵³. On retrouve ici l'idée d'un outil, utilisable par ceux qui le souhaitent, et dont l'objectif principal est de mener des études sur le territoire.

Ensuite, l'agence permet de regrouper toutes les données disponibles, entendues au sens d'ouvrages scientifiques, à propos de l'agglomération rennaise mais aussi d'autres villes françaises et étrangères. Aussi, elle collecte et enregistre un certain nombre de données sur l'urbanisme et les évolutions des variables de l'agglomération rennaise. Le rôle de l'agence est donc aussi de collecter des données scientifiques, produire et rassembler de l'information, qui vont permettre d'éclairer les choix des décideurs puisque, pour finir, elle informe et documente les responsables sur l'évolution des problèmes « *en matière d'urbanisme, de prospective et de méthodes scientifiques dans la prise des décisions* ». Elle devait également avoir un rôle d'information de la population.

Si exposées ainsi, les missions de l'agence semblent plutôt nombreuses, en réalité, l'activité de l'Audiar dans les années 1970 se résume principalement à la réalisation des documents d'urbanisme, c'est-à-dire les POS et les SDAU de l'agglomération rennaise⁵⁴. Son objectif principal et la mission première qui lui a été confiée furent l'organisation spatiale du territoire. A travers ce travail, elle accompagne les élus dans cette nouvelle démarche initiée par la LOF et veille à la cohérence entre les POS, établis au niveau communal, et vis-à-vis du SDAU, les grandes orientations au niveau intercommunal.

52 Disponible dans le Press-book n°1, au Centre de Documentation de l'Audiar, voir Annexe 2

53 Catalogues d'études, Annexe 2.

54 GUY C., *Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire*, op. cit. (p. 26)

L'Audiar était un pur outil de planification et d'organisation spatiale. Le premier SDAU du District est approuvé définitivement en 1974. Son élaboration aura nécessité une première collaboration entre les élus et l'Audiar. Dès sa création, l'agence s'attaque également aux études sur les POS des communes composant le district. En 1977, l'arrivée d'Edmond Hervé à la mairie de Rennes et de son premier adjoint Michel Philipponneau à la présidence du district conduit à la révision du SDAU pour des raisons politiques mais aussi parce que le recensement de 1975 montrait que les prévisions démographiques étaient largement surévaluées. L'Audiar doit donc se replonger dans le travail de révision du SDAU qui se terminera seulement en 1983.

2) L'élargissement des missions du District et de l'Audiar

L'agence dans les années 1970 s'est donc surtout consacrée à l'élaboration des documents d'urbanisme obligatoires. Les choses semblent évoluer à la fin de la décennie. Les missions de l'agence commencent à s'étoffer avec la montée des préoccupations du District. En 1978, une première étude est réalisée sur le thème de l'habitat, et en 1979, l'observatoire de l'habitat du bassin de Rennes⁵⁵, dont la mise en œuvre est à la charge de l'Audiar, est créé. Cette naissance se fait sous l'impulsion de l'État qui souhaite étudier les marchés du logement des grandes agglomérations françaises, mais aussi selon la volonté des élus locaux qui veulent réviser le SDAU en s'appuyant sur les conclusions de l'observatoire. A la même période apparaissent également quelques études touchant le domaine alors embryonnaire de l'environnement⁵⁶. Enfin, l'Audiar mènent ses premières études de finances communales⁵⁷. Très marginaux au départ, ces changements préfigurent la politique qui sera menée par le District et les missions de l'Audiar par la suite dans les années 1980.

55 Qui comprends à l'époque 90 communes.

56 Il s'agit notamment du dossier des gravières : l'Audiar cherchait à identifier leur devenir à des fins environnementales, d'attraction et de revalorisation de ces sites.

57 Il s'agit de procéder à des simulations de budgets financiers pour identifier les marges de manœuvre des collectivités en matière de financement lorsqu'elles souhaitent lancer une nouvelle politique ou la construction d'un nouvel équipement, par exemple.

C'est donc un peu à la fin des années 1970, mais surtout dans le nouveau contexte de la décentralisation au début des années 1980, que les champs d'action et de réflexion du District s'élargissent. Son intérêt se porte de plus en plus sur l'habitat, le foncier, l'environnement, les gens du voyages et surtout sur l'économie et l'emploi.

Afin de prendre en charge ces nouveaux enjeux, l'Audiar, au service des élus, est chargée de développer de nouvelles missions. Pour chacune de ces thématiques, elle réalise des études et des publications, et elle organise des rencontres et des débats, notamment lorsque se créent des observatoires. Elle développe aussi des analyses des finances locales. Elle s'éloigne alors de l'agence d'organisation spatiale et de planification étatique qu'elle était, pour devenir une agence d'études et de conseil auprès des élus ; une mission à laquelle elle peut d'autant plus se consacrer que la révision du SDAU est terminée en 1983. Toutefois, elle continuera de s'occuper de l'élaboration des POS, et de la réalisation d'études préalables comme les études d'aménagement ou les études d'équipement.

Le premier observatoire créé fût celui de l'habitat, que nous avons déjà abordé, en 1979. Il a permis la prise en compte très tôt du périurbain en ne limitant pas son analyse aux frontières du District mais au bassin d'habitat, bien plus large. L'observatoire est entièrement mis en œuvre par l'Audiar. Il permet au mieux de préparer les décisions districales en la matière, en recueillant des données et en permettant la réunion des acteurs. Les missions mêmes de l'observatoire ont évolué vers davantage d'études qualitatives durant les années 1980 du fait de la complexification des marchés de l'immobilier⁵⁸. Depuis les lois de décentralisation, l'observatoire sert d'appui pour la politique locale d'habitat, aussi bien dans les phases de diagnostic que d'évaluation.

Cet exemple illustre le nouveau rôle de l'Audiar, ancrée dans les politiques locales rendues possibles par la décentralisation. Suite au succès de ce premier observatoire, d'autres sont créés durant la décennie : l'observatoire des zones d'activités, observatoire des bureaux, observatoire des entreprises artisanales, observatoire des emplois, observatoire des commerces, observatoire du développement économique local. A la vue

⁵⁸ GUY C., *Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire*, op. Cit. (p.55)

des objets des différents observatoires créés, nous pouvons aussi conclure que la thématique principale abordée entre 1983 et 1990 reste l'économie.

En effet, un tournant majeur intervient lorsque la réorientation des priorités politiques du District vers le développement économique entraîne la prise en charge des problématiques d'économie et d'emploi par l'Audiar, qui devient alors en 1983 « Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise »⁵⁹. Il s'agit d'un élargissement conséquent des missions de l'Audiar qui développe pour l'occasion un service « économie ». Par ailleurs, alors que l'Audiar consacrait en 1980 52 % de son temps de travail à l'urbanisme, l'aménagement et l'environnement, et 9 % au développement économique ; en 1989, elle leur consacre respectivement 31 % et 23,5 % de son temps de travail⁶⁰. On observe donc un rééquilibrage de ses activités vers moins de planification urbaine, activité qui caractérisait l'Audiar dans les années 1970, et vers davantage de développement économique.

Depuis 1983, elle est notamment en charge de l'élaboration du plan de développement de l'agglomération rennaise. A partir de 1984, elle est donc aussi en charge de l'animation de l'association en charge de la préparation de ce plan, le Codespar⁶¹, qui est dénué de personnel propre. Nouvellement créé, il s'agit d'un lieu de concertation entre élus, représentants des entreprises et représentants des organisations syndicales de salariés, auquel participent aussi des associations, des fonctionnaires d'État, des établissements d'enseignement supérieur, etc.⁶². Il remplit une fonction de Comité de Bassin d'Emploi qui couvre 122 communes. L'animation des commissions du Codespar et la réalisation des études à l'échelle du bassin d'emploi sont faits par l'Audiar. L'agence héberge du même coup un nouvel observatoire, celui de l'emploi-formation, créé en 1986, qui réalise des études et organise des débats. Aussi, la thématique « formation professionnelle - insertion » occupe 10% du temps de travail de l'Audiar en 1990, ce qui la place directement en cinquième position en termes de temps de travail par thème⁶³.

59 Pour rappel, elle s'appelait auparavant Agence d'Urbanisme du District de l'Agglomération Rennaise

60 Chiffres disponibles dans les annexes du Contrat d'objectifs entre l'État et l'Audiar de 1990, disponible au centre de documentation de l'Audiar.

61 Comité de Développement Économique et Social Pour l'Aménagement du bassin d'emploi de Rennes

62 GUY C., *Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire*, op. Cit. (p.70)

63 L'urbanisme, aménagement et l'environnement occupent 32 %, le développement économique 21 %, l'habitat 15 %, l'information-communication 13 % (Chiffres disponibles dans les annexes du Contrat

Le plan de développement, adopté en 1984, prévoyait la création à Rennes d'une technopole, « Rennes Atalante ». La même année, une association « Rennes Atalante » est créée par le District. Sa mission est « *de favoriser le développement et l'implantation des entreprises de technologie sur la région rennaise ainsi que la création d'activités nouvelles à forte valeur ajoutée* »⁶⁴. Encore une fois, le District a choisi l'Audiar pour animer l'association dénuée de personnel propre les premières années. En réalité, le District confiait beaucoup de missions à l'Audiar, qui s'est transformée en une sorte d'organisme « à tout faire » afin de combler le manque de services districaux.

Dans cette première partie, nous avons tenté d'analyser une première période d'évolution de l'Audiar et de son environnement, s'étalant des années 1970 à la fin des années 1980.

Durant cette période, l'agence est face à de grandes évolutions de son environnement institutionnel : l'État se retire des territoires et l'échelle de l'intercommunalité se veut de plus en plus importante dans les prises de décision. Cela a induit des modifications dans le rapport de l'agence à son environnement : au départ outil intermédiaire entre l'État et les pouvoirs locaux, elle s'est ensuite totalement investie dans l'organisation du District et de l'intercommunalité, selon le rôle que les élus locaux lui confiaient.

Les mutations de l'environnement de l'Audiar, et du rapport de l'Audiar à son environnement, ont eu pour conséquences des mutations internes à l'agence, sur le plan de son organisation, de ses effectifs, et de ses domaines d'expertise : l'organisation par cellule est de plus en plus complexe, les effectifs croissants, et les domaines d'expertise diversifiés.

d'objectifs entre l'État et l'Audiar de 1991, disponible au centre de documentation de l'Audiar)
64 GUY C., *Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire*, op. Cit. (p. 74)

Finalement, cette période se caractérise par une position hégémonique de l'Audiar dans le paysage local. Celle-ci a été par la suite remise en cause par l'apparition d'une concurrence d'expertise qui a nécessité de la part de l'agence un repositionnement pour survivre.

Chapitre 2

De 1989 à 2015, une agence concurrencée : remise en cause, repositionnement et justification

La montée en puissance de la structure intercommunale depuis 1989 jusqu'à aujourd'hui a nécessité de l'Audiar un repositionnement pour faire face à l'augmentation des concurrences expertes en provenance des services de l'agglomération mais aussi de cabinets d'études privés. Elle porte alors depuis les années 1990 un discours pour justifier de son intervention et de son existence, après avoir traversé quelques périodes de mise en difficulté face aux nouveaux bouleversements des institutions qui l'entourent. Ce discours vise à affirmer l'Audiar et la repositionner dans un contexte de plus en plus incertain, compétitif, et de restrictions budgétaires. L'agence doit montrer sa valeur ajoutée, et elle le fait en insistant sur ses qualités d'innovatrice et d'animatrice du territoire.

I) Un environnement de moins en moins propice à l'hégémonie de l'Audiar

Les élus du District ont freiné jusqu'à la fin des années 1980 le développement de l'administration districale. Ceci n'a pas été facilité par la dissociation depuis 1977 entre la présidence du District, tenue par Michel Philipponneau, et la mairie de Rennes, tenue par Edmond Hervé. Les deux têtes de l'agglomération, pourtant issues de la même famille politique, ont connu quelques différends à la fin des années 1980⁶⁵. Les choses se débloquent donc lorsqu' Edmond Hervé est élu à la présidence du District en 1989 après les élections municipales, mettant fin à la dualité. Ces dernières ont permis un renouvellement du conseil du District, désormais plus favorable au renforcement de la

65 Ils avaient notamment des points de vue opposés à propos du projet de métro.

coopération intercommunale ; tout comme elles ont rendu possible la mise en place d'une seule tête à l'agglomération et à la ville-centre qui puisse porter l'intercommunalité politiquement. Une volonté de développement de l'intercommunalité était aussi encouragée par le directeur de l'Audiar, Dominique Becquart, qui, selon une employée⁶⁶, apercevait les limites d'une intercommunalité trop faible, même s'il souhaitait que l'agence reste l'outil privilégié du District⁶⁷. Néanmoins, cette position d'outil privilégié va être remise en cause par le développement exponentiel des services de l'intercommunalité et la mise en place d'une certaine concurrence face à l'Audiar.

A- Renforcement d'une intercommunalité de plus en plus imposante

A partir du début des années 1990, l'intercommunalité ne va cesser de devenir de plus en plus imposante. Son administration va se développer, elle va gagner en effectifs, en compétences et en poids dans le paysage local de l'action publique urbaine, où auparavant régnait seule l'Audiar.

1) La montée en compétences et en effectifs des services, ou l'émergence d'un concurrent

La première moitié des années 1990 est marquée par l'adhésion de six nouvelles communes au District. De plus, entre 1989 et 1992, le District se renforce quadruplement.

En 1989, est voté le passage à une fiscalité propre pour une meilleure autonomie financière et fiscale. En effet, auparavant, le District était financé par les contributions budgétaires de ses membres, tandis qu'après le passage en fiscalité propre, le budget du District est prélevé directement auprès des contribuables. Pour aider les élus à déterminer

⁶⁶ Entretien n°5, Annexe 1

⁶⁷ Il souhaitait notamment que le service économique du District soit intégré à l'agence. (Entretien n°6, Annexe 1)

les taux d'imposition, l'Audiar réalisait des simulations financières pour rendre compte des effets pour chaque commune sur leur budget et les contribuables.

En 1990, les services du District opèrent un recrutement de personnel, et notamment d'un directeur à temps plein⁶⁸. Ils commencent à développer leur organigramme. Le District prends désormais en charge l'animation de ses propres commissions, et non plus l'Audiar.

En 1991, le District étend ses compétences aux transports et déplacements urbains et à la gestion des déchets. Cela constitue une avancée alors qu'en 1979, la proposition d'extension des compétences du District au transport avait conduit à un refus de la part de la majorité des élus ; même si la prise en charge de ces deux nouvelles compétences semble insuffisante face au projet d'extension initial qui portait sur cinq compétences.

Enfin en 1992, le District est le premier groupement intercommunal à adopter la taxe professionnelle unique⁶⁹. Dès la fin des années 1980, des syndicats de péréquation de taxes professionnelles avaient été créés, montrant une volonté de solidarité entre les communes du District. L'objectif de la taxe professionnelle communautaire est principalement la réduction des inégalités entre les différentes communes du District. Elle permet un partage des recettes du développement économique de l'agglomération et un aménagement cohérent du territoire.

Un deuxième renforcement de la structure intercommunale intervient suite à la Loi Chevènement de 1999 qui supprime les districts et les remplacent par les communautés de communes dans le monde rural, les communautés d'agglomération pour les agglomérations entre 50 000 et 500 000 habitants, et les communautés urbaines pour les agglomérations de plus de 500 000 habitants. Ainsi le District se transforme en communauté d'agglomération appelée « Rennes métropole ». Elle compte, en 1999, 36

68 Auparavant, le directeur des services du District était le secrétaire général de la ville de Rennes, qui exerçait cette fonction de directeur à quart temps.

69 La loi d'orientation sur l'administration territoriale de la république du 6 février 1992, permet aux districts à fiscalité propre et ayant compétence en matière d'aménagement et de développement économique, ce qui est le cas du District rennais, d'adopter le nouveau régime fiscal de la taxe professionnelle communautaire.

communes et 365 000 habitants. Pour l'occasion, ses compétences s'élargissent une nouvelle fois. Les compétences en matière de voirie, d'environnement, d'équipements culturels et sportifs s'ajoutent aux compétences que l'agglomération possédait déjà en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'équilibre social de l'habitat, de politique de la ville, ou encore de gestion des terrains d'accueil pour les gens du voyage.

Ces évolutions impliquent de nouveaux renforcements des services de l'agglomération pour prendre en charge ces nouvelles compétences. Ils auront lieu tout au long des années 2000 par des processus successifs de transferts et de mutualisation de services avec la ville de Rennes au fur et à mesure que l'agglomération gagne en compétences. Il y a transfert du service économique dans les années 1990, puis dans les années 2000 du service transport urbain, de la communication, et la création d'un service habitat. En 2005, les services études d'urbanisme et études de déplacements, sont transférés de la ville de Rennes à l'agglomération. En 2010, la mutualisation des services agrandit de manière considérable les effectifs intercommunaux avec le transfert de multiples services. Finalement, d'après un chargé d'études du service études urbaines de Rennes Métropole⁷⁰, le passage de l'agglomération de Rennes au statut de métropole depuis le 1er janvier 2015 n'a pas conduit à des changements très importants au sein des services, dans la mesure où ces derniers avaient déjà été modifiés considérablement auparavant.

Les services de l'agglomération désormais autonomes et dotés de plus de moyens financiers ont, depuis les premiers recrutements du début des années 1990, agrandi leurs effectifs de manière exponentielle. Alors qu'en février 1990, le District emploie 14 agents (hors pompiers), ils sont 141 en janvier 2000, 352 en janvier 2004⁷¹, et aux alentours de 1000 en 2015. Partout en France, les services intercommunaux recrutent en nombre mais recrutent surtout un personnel de plus en plus qualifié et capable de réaliser le travail fait par les agences d'urbanisme⁷², ce qui peut constituer de fait une concurrence pour les agences d'urbanisme dans leur métier d'expertise technique. Cette concurrence s'est

70 Entretien n°7, Annexe 1

71 GUY C., *Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire*, op. cit. (p. 93)

72 BENDJADOR Y., *Les agences d'urbanisme en France métropolitaine*, op. cit. (p. 115)

accrue à mesure que les services gagnaient en importance, avec un coup d'accélérateur après la Loi Chevènement de 1999 créant les communautés d'agglomération, puis à partir de la moitié des années 2000 avec notamment la mutualisation des services de la ville de Rennes et de Rennes Métropole.

La montée en effectifs et en compétences des services de Rennes Métropole induisent un partage des rôles qui rendent compte d'une concurrence encore un peu plus direct. Comme l'a affirmé un agent de l'Audiar : « *progressivement, des choses nous ont échappé car il y avait plus de monde pour s'en occuper ailleurs* »⁷³. Par exemple, le Plan Local d'Urbanisme (PLU), successeur du POS, à partir de la moitié des années 2000 est fruit d'une collaboration entre les services de la métropole et l'Audiar alors qu'il n'était réalisé que par l'agence auparavant. L'Audiar continue d'établir le diagnostic et formuler le projet communal, tandis que la métropole prend en charge la formalisation et la modifications des dossiers de PLU. De plus, une employée de l'Audiar a fait part du désir, selon elle, des services de Rennes Métropole d'être davantage impliqués dans la formulation du projet, jugée plus valorisante, ce qui montre que les répartitions des tâches sont encore susceptibles de changer. Un autre agent de l'Audiar a tenté de définir les limites des rôles de chacun en attribuant à l'Audiar les missions d'études pour l'aide à la décision et l'évaluation des politiques, et aux services de la métropole l'animation et la mise en œuvre des politiques. Néanmoins, cet agent souligne que les délimitations ne sont pas toujours très évidentes dans la mesure où l'agence peut parfois être amenée encore aujourd'hui à agir dans le pré-opérationnel et que les services peuvent aussi mener des études. De même, un chargé d'études à la métropole affirme à ce propos : « *tout n'est pas bien carré, il y a toujours des zones d'incertitudes* »⁷⁴. Le flou quant aux tâches de chacun entretient alors un sentiment de concurrence dans la mesure où les agents des deux parties peuvent être amenés à travailler sur le même type de mission.

L'existence d'un sentiment de concurrence dépend de la perception de chacun des agents de l'Audiar et des relations qu'ils entretiennent dans leur domaine avec le personnel des services. Si pour l'un « *on ne se marche pas sur les pieds* »⁷⁵, pour un autre

73 Entretien n°8, Annexe 1

74 Entretien n°7, Annexe 1

75 Entretien n°2, Annexe 1

il existe « *un peu* » de concurrence car l'Audiar « *a gardé certaines compétences et les services ont acquis des compétences⁷⁶ identiques* »⁷⁷. Il ressort notamment que les architectes-urbanistes de l'Audiar, ceux qui étaient davantage dans le pré-opérationnel, ont « *mal vécu* » le renforcement des services dont les agents de plus en plus compétents ont peu à peu exécuté les tâches dont ils avaient été chargés au départ. Les chargés d'études, quant à eux, ne semblent pas avoir autant ressenti de concurrence de la part des services de la métropole, dans la mesure où leurs missions seraient définies plus clairement vis-à-vis de celles des services.

2) La montée en puissance des services, ou l'émergence d'un intermédiaire contrôlant

Les relations entre l'Audiar et les services sont donc plus ou moins concurrentielles mais elles semblent aussi possiblement conflictuelles. Cette conflictualité potentielle⁷⁸ est la résultante du déséquilibre croissant des forces entre l'agence autrefois hégémonique et les services qui se développent rapidement comme nous venons de le voir. Mais elle recouvre encore au moins trois autres raisons.

Tout d'abord, une certaine forme de conflictualité existait déjà entre l'Audiar et les architectes de la ville de Rennes qui ne souhaitaient pas que l'agence exerce son activité concurrente sur leur territoire. Aussi, le problème des rapports entre agence et services – de la ville comme de la métropole – n'a jamais été réglé par les élus, et a été laissé aux directions des deux organismes qui décident de plus ou moins coopérer l'une avec l'autre. Il s'est donc perpétué au sein des services de Rennes métropole lors du transfert des services urbanisme de la ville à la métropole, d'autant plus que les services n'ont pas le

76 Le mot « compétence » étant ici à comprendre non pas au sens statutaire du terme mais au sens de savoirs-faire et de connaissances, d'agents qui possèdent les mêmes compétences.

77 Entretien n°5, Annexe 1

78 La conflictualité reste potentielle, dans la mesure où elle ne s'exprime pas pleinement, notamment du fait des déséquilibres des forces entre les deux entités en conflits, mais qu'elle reste tout de même implicite dans les discours et à l'esprit des personnes impliquées. Lorsque nous avons posé la question des conflits entre l'agence et les services, un agent de l'Audiar nous a répondu « *Non*, [il n'y a pas de conflits] *parce qu'il faudrait que l'on soit de même force pour qu'il y ait conflit*. [Face à la montée des services], *on ne faisait pas le poids* » (Entretien n°7, Annexe 1)

monopole et doivent composer avec l'agence – les activités des deux organismes se recoupant en partie. Or, l'agence n'est pas toujours en accord avec leurs propositions. Un agent de l'Audiar affirme : « *on est au mieux des concurrents, au pire des parasites [...] sur certains points on s'est opposé à eux [...] et on ne se fait pas bien voir* »⁷⁹. Par exemple, les services pourraient avoir la volonté d'urbaniser certains terrains mais qui sont protégés par les schémas directeurs, eux-mêmes réalisés par l'agence qui défend l'idée de ceinture verte. Dans ce cas qui nous a été décrit par le même chargé d'étude, l'Audiar représente bien un obstacle pour la poursuite des réalisations des services. Ce type de divergences de point de vue nous a été confirmé par un chargé d'études des services de Rennes Métropole :

*« Au niveau des agents, parfois on n'est pas d'accord sur telle ou telle façon de faire, sur les rendus, il y a des choses qui ne sont pas faites dans les délais, [...] parfois c'est pour des questions de fonds, d'approches méthodologiques ou de présupposés qui font que parfois on a des approches divergentes. Quand on travaille en commun [...] il y a parfois des temps de frictions et parfois des temps où on avance. »*⁸⁰

Ensuite, la seconde raison est que, depuis quelques années, la relation entre les services et l'agence prend une tournure nouvelle du fait des restrictions budgétaires des collectivités. Il existerait une pression sourde exercée par les services de l'agglomération sur l'Audiar, dans une optique d'efficacité budgétaire. Par exemple, dans une volonté des pouvoirs publics de rendre l'action publique plus efficace et transparente, l'Audiar a dû s'appliquer davantage dans la présentation de son programme de travail. Un changement dans la présentation du programme de travail s'observe en effet depuis 2010-2011⁸¹ : la liste d'études se veut plus précise, et des projets définis de manière plus détaillée sont attribués à des personnes nommées. Lors d'un entretien avec un agent de l'Audiar, il est apparu que cette précision rendait possible une sorte de contrôle, de « *surveillance* », de « *suivi de plus en plus proche* »⁸² de la part d'agents de Rennes Métropole sur l'Audiar. Parce que la métropole constitue la part la plus grande dans le budget de l'Audiar, elle

79 Entretien n°8, Annexe 1

80 Entretien n°7, Annexe 1

81 Dates qui correspondent aussi à l'arrivée d'un nouveau directeur.

82 Entretien n°2, Annexe 1

cherche par là à s'assurer qu'il y ait des retours sur son investissement, et donc que le programme de travail soit bien respecté.

Enfin, une troisième raison de conflictualité potentielle réside dans le fait que l'émergence de services forts à l'intercommunalité a contribué au développement de relations Élus-Services-Audiar, rompant les relations proches, directes et bilatérales entre l'agence et les communes, ou entre les chargés de mission de l'Audiar et les élus. Les services se sont glissés comme intermédiaires, voire comme « *filtres* »⁸³ dans cette relation. L'agence avait auparavant construit une relation de confiance avec les élus, notamment les élus des communes périphériques de Rennes, comme nous l'a raconté un chargé d'étude :

*« Au moment de la formation de l'agence, les maires des petites communes, c'est-à-dire les communes hors Rennes, avaient pris l'habitude de venir nous voir. [...] On était relativement connus, de la première génération d'élus, et même de la deuxième, individuellement et personnellement. Et au fur et à mesure que le District, puis Rennes Métropole, ont pris de l'importance, ont eu des compétences de plus en plus fortes, c'est plus vers eux que les élus se sont tournés. Et du coup on est passé d'un système où on était en prise directe avec l' élu responsable, à un système où l' élu responsable s'adresse au technicien de Rennes Métropole, qui, quand il ne sait pas, ou qu'il veut se défaire, renvoie sur l'agence. Mais ce n'est pratiquement plus, en tout cas pas comme c'était au début, des rapports directs élu local – chargé d'étude ».*⁸⁴

Lors d'un entretien, il nous a été confié que les agents de l'Audiar regrettait cette situation parce que « *c'est gratifiant d'être en contact direct avec les élus [...] ce sont des relations plus simples, on se sent mieux écoutés* »⁸⁵. Un chargé d'études nous a expliqué :

« [Pour le personnel de l'Audiar], passer d'un contact direct avec les élus pour discuter politique, à un contact avec les services pour discuter des modalités de mise

83 Le mot a été employé lors de l'entretien n°6 (annexe 1) pour qualifier l'émergence de ce nouvel acteur que sont les services de l'intercommunalité.

84 Entretien n°8, Annexe 1

85 Entretien n°6, Annexe 1

en place de choses pas vraiment décidées avec nous... pour certains ça a été une évolution pas facile à accepter. »⁸⁶

Ce passage aurait donc été mal vécu pour un certain nombre des agents de l'Audiar dans la mesure où il signifiait une perte d'emprise sur la décision et une perte de notoriété auprès des élus. De plus, cet éloignement de l'Audiar vis-à-vis du cercle décisionnel des élus et des services a été accentué avec la séparation des locaux de l'Audiar de ceux de Rennes Métropole. L'agence s'est ainsi retrouvée isolée spatialement, diminuant d'autant plus la fréquence des visites des élus, qui auparavant profitaient de leur passage aux services pour saluer les agents de l'Audiar.

Il semblerait donc que la montée en régime des services du District, puis de l'agglomération et de la métropole, viennent perturber la situation hégémonique d'outil privilégié de l'Audiar, par l'intégration dans le jeu des relations locales d'un troisième acteur de plus en plus imposant de par sa taille, ses compétences, ses capacités d'expertises. Selon un élu⁸⁷, du fait de la montée en puissance des services, le lien entre agence et commune pourrait disparaître à terme, et l'agence doit se repositionner, au risque d'être intégrée aux services.

Alors, pour une employée de l'Audiar, la relation avec les services est devenu un enjeu fort. Pour elle, l'Audiar doit parvenir à se situer entre deux extrêmes, entre « être sous la tutelle du service » et « être concurrents », pour atteindre une « complémentarité intelligente ». Elle convient que « ce n'est pas toujours facile », mais pour elle « c'est une question d'avenir : maintenant que les agglomérations sont devenues des entités très lourdes et puissantes, quel est notre nouveau rôle ? »⁸⁸. Dès lors, il s'agit pour l'Audiar de se distinguer des services et de ses concurrents, afin de continuer à exister.

86 Entretien n°8, Annexe 1

87 Entretien n°9, Annexe 1

88 Entretien n°2, Annexe 1

B- Le besoin de distinction face à un environnement de plus en plus concurrentiel

Selon les travaux de Yann Bérard⁸⁹, les politiques menées par Rennes Métropole se caractérisent par un large recours à l'expertise et une mobilisation active des savoirs à trois niveaux : en interne au sein des services dont les compétences s'accroissent comme nous venons de le voir, chez les satellites au sein d'institutions qui gravitent autour des services comme l'agence d'urbanisme, et en externe auprès des structures d'études privées ou publiques. Ainsi, il établit que Rennes Métropole se situe au centre du fonctionnement du marché local de l'expertise, qui met en concurrence ces trois types de centres d'expertise. Dans le domaine des politiques urbaines, nous avons montré que l'Audiar était, des années 1970 au milieu des années 1990, le centre d'expertise privilégié du District ; mais que cet équilibre avait été bouleversé par la montée en puissance des services techniques de l'intercommunalité, sans compter la persistance de la concurrence en provenance des bureaux d'études privés. Plus encore, cette concurrence met à mal la pérennité de l'agence, qui doit dès lors mettre en place un discours de justification pour se distinguer et continuer à exister.

1) Une concurrence mettant à mal la pérennité de l'agence

Les agences d'urbanisme sont depuis les années 2000 face à une difficulté du fait d'une augmentation de la concurrence de la part des services des intercommunalités, mais également de la part des bureaux d'études privés. Auparavant seules sur le marché local de l'expertise en matière d'urbanisme et d'aménagement, les agences doivent aujourd'hui composer avec l'administration des agglomérations qui disposent de plus en plus d'un personnel bien formé, capable, en termes de compétences professionnelles, de produire un travail semblable à celui réalisé par les agences. Elles doivent aussi composer avec des bureaux d'études ou des cabinets conseil privés exerçant dans leurs domaines d'expertises

⁸⁹ BÉRARD Y., « De la ville comme objet de recherche aux experts comme acteurs des politiques urbaines : le cas de l'agglomération rennaise », *Droit et société*, 2005, n° 60, p. 411-426.

et de plus en plus nombreux. Aussi, si les chargés d'études ont été moins touchés que les architectes-urbanistes par le renforcement des services de la métropole, peut-être ressentent-ils davantage de concurrence en provenance de ces entreprises privées qui peuvent réaliser le même type d'études que l'agence.

Les bureaux privés représentent notamment une concurrence dans la mesure où ils peuvent disposer d'expertises plus pointues dans certains domaines. C'est pour cette raison qu'un chargé d'études des services de la métropole⁹⁰ préfère parfois faire appel à des bureaux d'études privés. Ces bureaux d'études fournissent par ailleurs une pluridisciplinarité et un regard extérieur sur l'agglomération qui sont parfois recherchés et qui sont donc un avantage concurrentiel face à une agence d'urbanisme très ancrée dans le territoire. Enfin, ce chargé d'études à la métropole estime également que les bureaux d'études sont plus à même de développer des approches novatrices de l'urbanisme, alors que pourtant, nous le verrons, il s'agit d'un argument qui justifierait pour d'autres de la valeur ajoutée de l'agence.

Cette concurrence publique et privée qui survient, à la fois sur le champ du pré-opérationnel et sur le champ des études en amont et en aval de l'opérationnel, pourrait conduire les élus à penser que l'agence est tout simplement inutile. L'Audiar, dépendante financièrement des collectivités, elles-mêmes à la recherche de l'efficacité budgétaire, doit donc œuvrer à ce que les élus croient en l'intérêt d'avoir une agence d'urbanisme et en sa productivité. Pour une chargée d'études à l'Audiar⁹¹, c'est le programme de travail présenté aux élus qui sert à montrer à quoi l'agence contribue et à démontrer en quoi elle présente une utilité.

Malgré cela, la même employée rapporte le discours d'élus qui n'ont pas réelle connaissance de ce que l'Audiar leur apporte et déplorent le fait que l'agence ne réalise que des études semblant abstraites et compliquées. Une autre agent de l'Audiar souligne que la production d'études n'a pas des retombées aussi palpables que, par exemple, l'inauguration d'un bâtiment. Ainsi, les élus n'ont pas conscience de l'utilité même de réaliser autant d'études et d'observations, comme le fait l'agence, pour disposer d'une

90 Entretien n°7, Annexe 1

91 Entretien n°2, Annexe 1

connaissance précise du territoire. *« Ce qu'ils veulent, c'est du logement construit, une zone d'activités qui se remplit, et ils ont envie de supprimer le budget d'études car ils pensent qu'ils pourraient faire aussi bien sans »*⁹².

Mais pour la première employée, la confusion quant aux apports de l'agence s'explique également par le fait que les services reprennent les études de l'Audiar pour produire leurs travaux. Autrement dit, les élus n'ont pas forcément conscience que l'Audiar participe à certains travaux de leurs services, ces derniers ayant été ceux missionnés en premier lieu. Les services s'appuient sur l'agence, qui, du coup, peut apparaître transparente dans la mesure où les services sont sur certains dossiers les interlocuteurs privilégiés des élus, et non l'agence. Il peut donc y avoir une certaine confusion qui masquerait une partie du travail de l'Audiar, notamment du fait de l'immixtion des services comme intermédiaire dans la relation entre les élus et l'agence.

Si l'agent des services que nous avons interrogé⁹³ s'accorde également à dire que le personnel politique n'a pas forcément conscience de la distinction entre l'agence d'urbanisme et Rennes Métropole, il affirme en revanche que ce sont les services qui en sont les victimes, notamment lorsqu'ils quittent le territoire rennais alors que c'est l'agence qui est connue à l'échelle nationale.

Selon le directeur actuel de l'agence, cette confusion entre l'Audiar et les services de la métropole est l'une des raisons qui ont poussé les élus à demander à l'agence un nouveau projet stratégique en 2011. Pour lui, cette confusion résulte d'une trop grande *« symbiose »* entre l'agence et les services.

*« Parce que le paradoxe de l'époque, c'était que les élus avaient un peu perdu le fil. L'agence continuait à travailler beaucoup, mais essentiellement en service aux services techniques de ses différents partenaires, avec peu à peu une forme de perte de visibilité sur ce que faisait l'agence. »*⁹⁴

92 Entretien n°5, Annexe 1

93 Entretien n°7, Annexe 1

94 Entretien n°10, Annexe 1

« Il y a toute la dimension qui nous différencie des services techniques. Les observatoires, les diagnostics, les enjeux relèvent de métiers qui ne sont pas ceux des services techniques. Les services sont au service des élus [...] Les services ont eux mêmes besoin d'expertise, par exemple, le diagnostic de la politique de la ville a été fait par l'Audiar, les services eux ont concocté le programme d'action. Il y a avec les services un certain partage des tâches. Là où les élus en 2011 ont souhaité faire évoluer les choses, c'est que ce partage était tellement bien ancré que l'agence était devenu un service des services, il y avait une vraie symbiose, et du coup les élus ne différenciaient pas l'agence des services, alors qu'on ne travaille pas avec les mêmes partenaires, on ne travaille pas la même échelle et on n'a pas les mêmes métiers. »⁹⁵

Finalement, malgré le statut associatif qui procure à l'Audiar une certaine indépendance, avec un budget désormais financé à plus de 80 % par la métropole, et un contexte de restriction de la dépense publique, la distinction entre l'agence et les services est de plus en plus difficile à défendre. Aussi, l'agence a mis en place une sorte d'argumentaire qui vise à insister sur ce qui la différencie des services et de ses autres concurrents comme les bureaux d'études.

2) La construction d'un argumentaire pour se distinguer et continuer d'exister

Tout en s'appuyant sur l'exemple d'une autre agglomération française où l'agence d'urbanisme locale aurait été mise en difficulté et remplacée dans ses missions par les services de l'agglomération, une chargée d'étude à l'Audiar affirme : *« il en va de notre pérennité de savoir ce que nous faisons de différent »*. Elle ajoute : *« il faut mettre en exergue ces différences, car on peut rendre des services que d'autres ne peuvent pas rendre »⁹⁶*. Ces déclarations nous amènent à penser que l'Audiar a pu mettre en place un discours qui puisse justifier son existence, en se distinguant volontairement de ses concurrents et en montrant en quoi l'agence ne peut pas être remplacée. Ainsi, les acteurs

⁹⁵ Entretien n°10, Annexe 1

⁹⁶ Entretien n°2, Annexe 1

que nous avons rencontré ont souligné les différentes caractéristiques de l'Audiar, qui en font selon eux un organisme unique, indispensable et apportant une valeur ajoutée.

Une des caractéristiques des agences d'urbanisme est leur appartenance à une fédération, la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), qui permet une mise en réseau des agences, de leurs connaissances, leurs savoirs-faire, leurs expériences. Ainsi, les employés de l'Audiar revendiquent leur possibilité, contrairement à leurs concurrents, de s'appuyer sur des expériences réalisées dans d'autres villes en échangeant avec ceux qui l'ont mis en place. La FNAU et ses différents clubs permettent une « *intelligence collective nécessaire* » pour « *être toujours à la pointe* »⁹⁷ de l'innovation en matière d'aménagement et d'urbanisme, selon une chargée d'étude de l'Audiar. La FNAU permettrait non seulement une mise en réseau avec les professionnels issus des agences d'urbanisme sur tout le territoire, mais aussi avec des organismes nationaux importants tels que l'Agence Nationale du Renouvellement Urbain (ANRU), ainsi que des associations d'élus avec lesquelles elle partage ses locaux, comme l'Association des Communautés Urbaines de France (ACUF), l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF), le Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART), et l'association Ville et Banlieue. Selon une agent de l'Audiar⁹⁸, l'appartenance à une telle fédération est une particularité des agences d'urbanisme face aux bureaux d'études, car elles sont reliées « *à un réseau qui les enrichit* ». Elle est présentée donc comme une force face à la concurrence.

Au delà de cette richesse que constitue le réseau national des agences d'urbanisme lui offrant une perspective plus globale, l'Audiar a aussi l'avantage par rapport à un bureau d'étude ou un cabinet privé d'être plus ancrée dans la localité parce qu'elle fait partie de son paysage institutionnel. Elle constitue de fait une ressource plus accessible pour les élus, ne serait-ce qu'en termes pratiques – par exemple pour la prise de rendez-vous – du fait d'une plus grande proximité géographique, les bureaux d'études étant la plupart du temps situés en dehors de Rennes, notamment à Paris. De plus, comme cela nous l'a été précisé en entretiens,

97 Entretien n°2, Annexe 1

98 Entretien n°2, Annexe 1

« Les bureaux ont des méthodes qui tendent à reproduire d'une manière analogue des modèles d'une agglomération à l'autre, ils perçoivent moins la spécificité du territoire qu'ils étudient [...] les élus savent qu'ils risquent d'avoir quelque chose d'un peu plus analysé et pertinent localement [s'ils travaillent avec l'agence] »⁹⁹.

Surtout, l'agence dispose de la « mémoire » du territoire et des politiques menées, ce qui a été souvent rappelé lors de nos entretiens, et ce qui n'est pas le cas pour des cabinets externes. Selon une employée :

« Après, nous la différence qu'il y a, c'est qu'on est pérenne. Le socle de nos observations, de nos analyses, ont de la pertinence parce qu'elles sont dans la durée, et qu'on peut mettre en évidence des résultats liés à une politique. On a une série de données sur trente ans, on sait que telle année la métropole a fait le choix d'investir dans tel ou tel secteur, et on va voir la répercussion [de cette décision sur le territoire]. [...] Pour les bureaux d'études c'est plus compliqué, parce que nous on a la connaissance des politiques, on peut mettre en cohérence des délibérations politiques et en mesurer les effets. »¹⁰⁰

Un autre avantage indéniable face aux concurrents comme les bureaux d'études est, du point de vue des élus, la gratuité des services que l'Audiar propose. En effet, les collectivités alimentent le budget de l'Audiar, mais celle-ci n'est pas rémunérée à l'étude par les collectivités membres de son conseil d'administration. Elle peut l'être en cas de contrat externe, et à ce moment là elle fonctionne comme un bureau d'étude et se positionne sur leurs marchés. Cependant, la plupart du temps l'Audiar ne répond pas à une commande de la part d'une collectivité, elle ne fait que suivre son programme de travail mutualisé. Une employée de l'Audiar a souligné le fait que les cabinets privés parfois reprochaient à l'Audiar de leur faire de la concurrence déloyale dans la mesure où ils étaient subventionnés et exonérés de TVA. Quoi qu'il en soit, les élus de petites communes que nous avons rencontré ont eux mêmes insisté sur cet avantage de l'agence, puisqu'ils affirment ne pouvoir se permettre financièrement, ni d'engager un bureau d'étude, ni de réaliser les études eux mêmes. Un élu ajoute même « *comme on a cet outil*

99 Entretien n°4, Annexe 1

100 Entretien n°5, Annexe 1

là [l'Audiar], *on est pas tentés d'aller voir ailleurs* »¹⁰¹. Le fait que le service que propose l'Audiar soit mutualisé entre les différentes communes de l'intercommunalité, cela le rend beaucoup plus accessible financièrement pour les petites communes.

Si ces deux dernières caractéristiques, l'ancrage dans le local et la relative gratuité du service, permettent à l'Audiar de se distinguer des bureaux d'études privés, elles ne permettent pas cependant de se différencier assez des services de la métropole. Cinq autres propriétés de l'Audiar, mises en valeur lors d'entretiens, rendent une différenciation possible. La première est sa mission d'observation, puisque les services de la métropole n'ont pas pour objet premier l'observation mais la gestion et l'administration. La seconde est sa capacité d'innovation et d'exploration de thèmes d'études et de politiques novateurs, que nous approfondirons plus tard. La troisième est sa transversalité, qui peut être plus difficile à mettre en place dans une administration sectorisée. Cette qualité de transversalité a notamment été soulignée par un élu qui présente cela comme un avantage également face aux cabinets d'expertise privés :

*« L'avantage d'avoir une agence comme ça est que ça regroupe un certain nombre de compétences (sociologie, habitat, etc.), c'est l'avantage d'avoir une culture commune, de croiser un certain nombre d'items nécessaires à un même territoire et de pouvoir aboutir à une analyse plus fine qu'avec des cabinets mono-activités. »*¹⁰²

La quatrième grande différence mise en évidence est le caractère a priori illimité du territoire d'action de l'agence, tandis que celui des services est cantonné au territoire politique de Rennes Métropole. En effet, comme nous l'avons déjà évoqué, l'agence a été conçue pour dépasser les frontières politiques en agissant à des échelles qui correspondent mieux aux réalités des problèmes urbains, comme le bassin d'habitat, le bassin d'emploi, ou plus généralement l'aire urbaine¹⁰³. Rennes Métropole n'a pas la compétence, ni la légitimité, pour travailler à une telle échelle, tandis que l'Audiar, elle, dispose d'un partenariat avec le Conseil Général notamment.

101Entretien n°1, Annexe 1

102Entretien n°1, Annexe 1

103L'aire urbaine est définie comme un ensemble constitué par un cœur urbain et des communes périphériques. Les communes périphériques appartenant à l'aire urbaine sont celles dont au moins 40 % de la population active travaille dans le cœur urbain. Le périmètre de l'aire urbaine rennaise dépasse donc largement le périmètre de Rennes Métropole.

Enfin, l'Audiar, de part son statut particulier¹⁰⁴ a l'avantage de pouvoir mener une réflexion autonome et indépendante d'un exécutif, ce qui n'est pas le cas des services communaux et intercommunaux. Ainsi, un élu d'une commune périphérique à Rennes nous a raconté son attachement à ce que l'Audiar garde « *cette capacité de se décaler un peu, éventuellement de critiquer certaines options, de suggérer, d'être indépendant dans sa réflexion des services qui dépendent de l'exécutif* »¹⁰⁵. Le même élu, qui a été président du Pays de Rennes, affirme que c'est d'ailleurs cette relative indépendance qui a permis aux intercommunalités de parvenir à un consensus sur le premier Schéma de Cohérence Territoriale (Scot) : « *L'Agence a su se présenter comme n'étant pas l'instrument direct de l'exécutif métropolitain* », ce que les services de Rennes Métropole sont aux yeux des élus des communes périphériques. Ainsi l'Audiar a inspiré confiance aux élus hors-Rennes Métropole et a permis la formation d'un consensus entre eux lors du processus d'élaboration du Scot, de par son objectivité dans ses propositions. Mieux encore, l'Audiar est même, et a toujours été, pour lui « *l'instrument de la liberté des communes périphériques* », dans la mesure où les petites communes périphériques ne disposent pas des services pour mener des réflexions. L'Audiar leur permet de le faire, et ce en toute indépendance vis-à-vis de la ville de Rennes au sein de la métropole, ou vis-à-vis de Rennes Métropole dans le cadre de l'inter-intercommunalité comme le Pays : « *si on n'avait pas eu l'Audiar, on n'aurait eu que les dossiers préparés par la ville de Rennes ou le District, déjà orientés par les choix politiques des exécutifs* », ajoute-t-il¹⁰⁶. L'Audiar tire donc sa légitimité et sa plus-value des communes périphériques. Toutefois, nous pouvons nous interroger lorsque la légitimité même des communes périphériques sur laquelle elle s'appuie est remise en cause, face aux compétences et au pouvoir de plus en plus grand de la métropole.

104Il s'agit bien entendu de son statut d'association loi 1901, dont les avantages ont été décrit dans la première partie de notre travail.

105Entretien n°9, Annexe 1

106Entretien n°9, Annexe 1

* * *

Pour conclure cette première partie, il faudrait préciser que ces problèmes de remise en cause de l'agence par la concurrence et notamment par les services de l'intercommunalité n'est pas un problème propre à l'agence de Rennes mais à la plupart des agences d'urbanisme françaises. C'est en effet ce que révèle une enquête prospective réalisée en 2011 par la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) dont les résultats ont été synthétisés par l'agence d'urbanisme de Caen métropole¹⁰⁷. La synthèse fait l'état d'un sentiment de concurrence généralisé :

« Divers partenaires et acteurs peuvent poser des problèmes relationnels aux agences, notamment en termes de concurrence ou de leadership technique. C'est notamment le cas d'architectes de renom (Paris), des EPA¹⁰⁸ en charge de grands projets ou d'OIN¹⁰⁹ (Marseille, Seine-Aval IdF), des PNR¹¹⁰ (Brest), d'agences ou d'institutions spécialisées dans l'économie ou l'environnement (Saint-Etienne), ou enfin d'une agence départementale (Mulhouse). »¹¹¹

Mais surtout, elle fait remarquer la montée en puissance des services techniques intercommunaux et des problèmes que cela pose pour de nombreuses agences, ce qui semble corroborer les phénomènes que nous avons observés sur le territoire rennais :

« Certaines agences (Belfort, Béthune) font état de situations difficiles avec le principal EPCI de leur territoire, en raison notamment de sa montée en puissance technique. Sont ainsi évoquées des collectivités plus compétentes, plus exigeantes, plus prescriptives (Nancy). L'agence de Strasbourg évoque le fait qu'elle n'est plus considérée, sauf exception, comme un sous-traitant des services, ce qui indique que tel fut le cas. L'agence de Tours souligne qu'il convient d'éviter l'instrumentalisation de l'agence par les services. Celle de Belfort attire l'attention sur le fait qu'il convient de veiller à ce que le travail effectué par l'agence en collaboration avec les services soit connu des élus. L'agence de Caen résume la situation en indiquant que l'agence est

107AUCAME, « Quel avenir pour les agences d'urbanisme. Bilan de l'enquête prospective FNAU. », *Act'Urba*, Juillet 2011, n° 1.

108Établissements Publics d'Aménagement, sous l'autorité de l'État

109Opérations d'Intérêt National, où l'État conserve la maîtrise de la politique d'urbanisme.

110Parc Naturel Régional

111AUCAME, « Quel avenir pour les agences d'urbanisme », *op. cit.* (p. 11)

d'autant mieux perçue qu'elle sait rester discrète. L'agence Oise la Vallée rappelle que souvent les rapports entre structures dépendent de la qualité des relations entre personnes. »¹¹²

Il est intéressant de noter comme chacune de ces situations peut correspondre à la description que nous venons de faire de l'agence rennais : le sentiment de mise en concurrence, de prise de pouvoir par les services, d'instrumentalisation, de confusion entre agences et services chez les élus. Enfin, il apparaît qu'à Rennes comme ailleurs, les agences d'urbanisme doivent se repositionner, en menant une réflexion interne, avec l'aide des élus, sur leurs rôles :

« D'une manière générale, les agences insistent sur la nécessité d'un repositionnement face à la montée en puissance technique des intercommunalités. Le rôle de la gouvernance locale et des instances de l'agence apparaît dès lors capital. C'est en effet bien aux élus qu'il revient, dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, d'organiser les complémentarités et les synergies mais aussi d'éviter les concurrences en définissant clairement les rôles relatifs de chacun. [...] Enfin, plusieurs agences insistent sur les nécessaires efforts à consentir pour ne pas faire concurrence et aller là où les autres ne vont pas ou ne peuvent aller (Châlons-en-Champagne), dans la mesure où les agences sont souvent les seules structures en capacité de choisir les sujets et les échelles (Clermont-Ferrand). »¹¹³

C'est dans ce contexte que l'Audiar a développé le discours de sa mise en valeur auprès des élus, mais cela s'est également assorti d'« efforts » de mutations internes, dans son organisation et dans ses domaines privilégiés d'intervention.

112 *Ibid.* (p.11)

113 *Ibid.* (p.11)

II) L'Audiar en repositionnement

Parallèlement à ce discours de mise en valeur des différences de l'agence face à la concurrence, il y a aussi eu repositionnement de celle-ci dans ses activités, marquant un changement notable avec la période précédente. En effet, comme nous l'avons décrit, les années 1980 sont marquées par l'élargissement des champs d'activité de l'Audiar et sa forte implication dans l'animation du District. Elle s'était ainsi éloignée de ses missions premières de planification spatiale pour lesquelles elle avait été créée. Il semblerait également, d'après une employée¹¹⁴, que le directeur de l'Audiar à la fin des années 1980 ait encouragé au renforcement des services du District car il voyait les limites de l'Audiar dans son activité d'animation des commissions districales. Ainsi, l'Audiar depuis les années 1990-2000 a été réagencée pour une organisation plus restreinte, recentrée et par projet, au service d'un repositionnement dans la réflexion stratégique, l'innovation et l'animation.

A- La réorganisation du personnel : une équipe plus restreinte et qui s'adapte aux évolutions de son environnement

En contraste avec la situation des années 1980 pendant laquelle l'agence est en pleine expansion, les années 1990, mais surtout les années 2000 se caractérisent par une stabilisation, voire une diminution des effectifs de l'agence. L'objectif est un recentrage sur son cœur de métier d'agence d'urbanisme, tout en opérant une différenciation des services en s'investissant davantage sur la réflexion stratégique et en développant de nouvelles compétences répondant aux exigences de son nouvel environnement.

¹¹⁴Entretien n°5, Annexe 1

1) Diminution des effectifs et recentrage sur le cœur de métier

Au milieu des années 1990, face au contexte de renforcement des intercommunalités, de poursuite du retrait de l'État, et d'intensification de la concurrence experte, deux réactions de la part des agences d'urbanisme françaises pouvaient être envisagées¹¹⁵. Pour enrayer le manque de financement du fait du désengagement de l'État, les agences d'urbanisme auraient pu élargir leur marché jusque dans l'opérationnel, mais cela aurait conduit à une mise en concurrence encore plus directe avec les bureaux d'études privés, les sociétés d'économie mixte ou les services techniques des intercommunalités. A l'inverse, on pourrait penser que les agences auraient pu aussi profiter de la capacité grandissante d'expertise des intercommunalités pour se retirer des missions de type opérationnel et géographiquement limitées, afin de produire une réflexion davantage prospective et stratégique à l'échelle de territoires plus vastes. L'Audiar a davantage opté pour le second scénario.

En effet, l'Audiar a vu l'importance de ses compétences et de ses domaines d'action, notamment dans le pré-opérationnel, décroître à mesure que le District rennais s'étoffait en personnel. A partir de là, elle s'est recentrée sur ses missions d'études, d'anticipations et d'aide à la décision.

Concrètement, cela s'est traduit par des transferts de personnels et de fonctions. Lorsqu'au début des années 1990, le District se dote d'un service économique, cela entraîne le transfert d'un poste d'économiste de l'Audiar au District. Le conseil de District du 26 octobre 1990 justifie ce transfert par le fait que l'agence « *doit revenir à ses missions premières, enrichies bien entendu, au fil des années, missions qui sont l'observation, l'étude, la prospective, la planification, le conseil auprès des communes, mais non pas la gestion, non pas l'opérationnel* »¹¹⁶. Un tel discours justifiera aussi, qu'à partir des années 1990, l'Audiar cesse d'animer les commissions du District. De même, en 1999, Rennes Métropole devenant compétente en matière d'insertion, la commission insertion-formation, auparavant animée par l'Audiar, l'est dorénavant par les services de

¹¹⁵Prévoit M., et al., « *Les agences d'urbanisme en France* », *op. cit.* (p. 165 ; 167)

¹¹⁶GUY C., *Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire*, *op. cit.* (p. 94)

l'agglomération. Ces transferts vers les services, plus ou moins forcés par la montée en puissance de l'intercommunalité, sont aussi l'occasion pour l'Audiar de se recentrer sur des fonctions plus réflexives et prospectives.

En témoigne également au milieu des années 2000 le partage du PLU entre Rennes Métropole, qui se charge désormais de la formalisation du document, et l'Audiar, qui ne s'occupe plus que du diagnostic préalable et de la définition du projet. Ceci a été un moment de transition difficile pour les architectes-urbanistes de l'agence, mais aussi pour l'organisation interne de l'équipe, qui a dû être repensée dans la mesure où un nombre conséquent du personnel était affecté aux PLU. En effet, suite à la loi SRU de 2000¹¹⁷, toutes les communes devaient établir un PLU dans un délai de quelques années, ce qui a nécessité l'embauche par l'agence d'architectes-urbanistes pour effectuer ce travail important et dans l'urgence. Laurent Givord¹¹⁸, directeur de l'agence de l'époque, estime alors les effectifs à un peu moins de cinquante personnes en équivalent temps-plein. Mais lorsque la réalisation des PLU fût reprise par les services de l'agglomération, notamment avec le transfert du service des études urbaines de la ville de Rennes à l'agglomération en 2005, aucun transfert de personnel de l'agence vers les services n'a été décidé, ce qui a induit une réaffectation de ce personnel. Néanmoins, les architectes-urbanistes ont dû s'atteler à la définition du Schéma de Cohérence Territoriale (Scot), un projet valorisé qui a permis de maintenir tout de même ces métiers au sein de l'agence, malgré une diminution de son intervention dans les PLU.

Enfin, dans la période récente, l'Audiar a cessé son appui au Codespar et l'animation de l'observatoire emploi-formation depuis 2010. Le Codespar s'est doté d'un personnel propre, entraînant le transfert de deux employés de l'Audiar vers le Conseil de développement. Cette séparation du Codespar a entraîné une diminution conséquente des effectifs de l'Audiar, passés d'un peu moins de cinquante au début des années 2000 à environ trente cinq à la fin de la décennie. Elle marque aussi une rupture avec le tournant qu'avait pris l'Audiar au début des années 1980 lorsque le développement économique était devenu sa priorité.

117Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain, 13 décembre 2000

118Entretien n°6, Annexe 1

Si ces différentes évolutions du personnel semblent plutôt subies, l'Audiar, dans une démarche plus active, a entamé ces dernières années, notamment depuis l'arrivée d'un nouveau directeur sociologue de formation, une réflexion sur ses compétences, et semble vouloir se porter vers davantage d'études sociologiques, sur les modes de vie et les données sociales. Ainsi, l'agence a procédé à l'embauche d'un agent sociologue.

Il est intéressant de noter que l'Audiar a commencé à développer assez tardivement sa compétence sociologie. Comme il nous l'a été fait remarqué en entretien, « *il faut savoir que la sociologie et l'urbanisme, cela fait quatre décennies que c'est un mariage raté, ou qui n'a pas réussi à se concrétiser encore* »¹¹⁹. Tout d'abord parce que la sociologie a été considérée comme une discipline de moindre valeur face aux disciplines jugées plus « rigoureuses » et issues des sciences de l'ingénieur comme l'économie, les transports, l'urbanisme. Cela pourrait être aussi dû à l'importance à Rennes du LARES, un laboratoire universitaire de recherche en sciences sociales, à qui les élus du District ont pendant des années fait un appel exclusif lorsqu'ils avaient besoin d'une expertise de type sociologique¹²⁰. Aussi, le renouvellement des élus lors des municipales de 2008, et donc l'effacement des élus de l'ancienne génération qui donnaient le quasi-monopole de l'expertise sociologique au LARES depuis la fin des années 1970, a permis sans doute à l'agence de pouvoir se positionner sur ce marché d'expertise.

De plus, pour le directeur actuel de l'agence¹²¹, cette volonté d'intégrer la sociologie et l'étude des modes de vie dans les compétences de l'agence est aussi le résultat d'une volonté politique forte des élus, qui ne craignent pas de donner la parole aux habitants. Aussi, à son arrivée à l'Audiar en 2010, le directeur a mis en place, sur la base des recommandations des élus un nouveau projet stratégique pour l'agence, dont l'un des axes est le développement de l'étude des modes de vie. Le but est notamment d'intégrer à l'expertise de l'agence, l'observation de la réalité sociale rennaise, afin de permettre aux élus de mieux décider.

119Entretien n°10, Annexe 1

120BÉRARD Y., « De la ville comme objet de recherche aux experts comme acteurs des politiques urbaines : le cas de l'agglomération rennaise », *op. cit.*

121Entretien n°10, Annexe 1

Les années 1990, puis surtout les années 2000, ont donc marqué une rupture avec la période précédente durant laquelle l'Audiar était fortement impliquée dans la mise en marche du District et de différentes organisations intercommunales telles que le Codespar. Avec la montée en puissance des services de l'intercommunalité et le nouveau partage des tâches que cette évolution a induit, l'agence a vu ses effectifs diminuer et ses métiers se recentrer davantage sur ses missions premières d'observation, d'expertise, d'études et de conseil, tout en opérant un léger élargissement de ses compétences vers la sociologie. De plus, l'un des principaux axes des projets d'agence, dont nous expliciterons le contenu par la suite, vise à faire de l'Audiar un outil davantage porté sur la réflexion prospective et stratégique, et à l'éloigner ainsi des capacités d'expertise des services techniques, sans doute pour l'en différencier. Enfin, l'Audiar a également cherché à être en adéquation dans son organisation interne avec les évolutions dans la conduite de l'action publique urbaine, et notamment l'émergence et la généralisation des démarches de projet.

2) *L'organisation par projet*

Durant la période qui a vu le passage du centralisme étatique à l'autonomisation des collectivités, s'est effectuée parallèlement une autre mutation dans le champ de l'action publique urbaine, celle de la planification vers les démarches de projet. « *L'instrument projet* » apparaît dans trois domaines de l'action publique urbaine : l'urbanisme opérationnel et réglementaire, celui de la planification urbaine et métropolitaine, et celui des politiques de la ville¹²². Dans ces domaines, il y a eu substitution du projet au plan, dans une critique de l'imposition autoritaire des savoirs experts et sectoriels. De plus, depuis les années 1980-1990, les structures du pouvoir urbain, maîtrisées auparavant par les services extérieurs de l'État, puis, après décentralisation, par les gouvernements locaux, se sont pluralisées, avec une multiplication des acteurs impliqués dans les politiques urbaines. Les démarches de projet serviraient à rendre cette situation pluraliste, créant de nombreuses incertitudes, gouvernable¹²³. Enfin les projets

122 PINSON G., « Le projet urbain comme instrument d'action publique », *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 199-233.

123 PINSON G., « Projets de ville et gouvernance urbaine », *op. cit.*

apparaissent dans un contexte de crise économique, de montée des incertitudes pour les villes, et de réorientation de l'action publique vers le marketing territorial, la valorisation des atouts de la ville et la mobilisation des forces sociales autour d'un projet d'agglomération¹²⁴. Pour ces différentes raisons, les démarches de projet s'imposent dans la conduite de l'action publique urbaine dont l'Audiar est partie prenante. Aussi, l'agence qui s'organisait auparavant de manière relativement sectorisée, a tenté de s'adapter à ces nouvelles évolutions afin de faciliter un travail par projet en modifiant son organisation.

Comme nous l'avons vu précédemment, l'agence a été depuis ses débuts organisée par secteurs, appelés « cellules » puis « pôles »¹²⁵. Néanmoins, cette organisation sectorisée ne convient plus aujourd'hui à l'action publique par projet. En effet, l'organisation par pôles ne permet pas lors de l'élaboration de projets complexes, faisant appel à de multiples compétences pluridisciplinaires, de savoir qui est le responsable et quel personnel doit y être affecté.

Cela ne signifie pas que l'organisation par cellule ou pôle était exempt de transversalités et de réflexion pluridisciplinaires. Comme le souligne un chargé d'études,

« On faisait du projet sans le savoir [...] par exemple, la révision des schémas directeurs, c'était un projet qui articule des tâches techniques, des tâches administratives, des échéances à respecter, des gens à consulter, et il y a obligatoirement quelqu'un en charge de suivre l'avancement. »¹²⁶

Toutefois, même si l'Audiar développait quasiment une réflexion par projet, la terminologie du projet et l'ampleur du phénomène ne sont apparus qu'à partir des années 1990-2000.

Aussi, l'agence a tenté à partir de la moitié des années 2000 d'intégrer cette nouvelle dimension dans son organigramme¹²⁷ en mettant en place un croisement entre une organisation par « métier », c'est-à-dire les anciens « pôles », et une organisation par

124PINSON G., « Le projet urbain comme instrument d'action publique », *op. Cit.* (p.204)

125Voir Annexe 3-1

126Entretien n°8, Annexe 1

127Voir Annexe 3-2

« chantier ». Les chantiers étaient au nombre de quatre et correspondaient à une réorganisation du programme de travail. Ils étaient intitulés « métropolisation et rayonnement », « urbanisme et déplacements », « qualité et projets urbains », « urbanisme et société », et reprenaient donc les différents axes du programme de travail et du projet d'agence pour la période 2003-2008. Chaque chantier rassemblait les projets sous l'autorité d'un chef de chantier. Le reste du personnel était classé par famille de métiers¹²⁸, et affecté en fonction des besoins des projets de chantier.

En 2011, l'organigramme¹²⁹ semble avoir été une nouvelle fois remanié par l'arrivée d'un nouveau directeur. Il n'est plus question de « pôles » ou de « chantiers ». Un « comité stratégique de direction » a été créé et est composé de directeurs d'études et chefs de projets expérimentés¹³⁰, auxquels ont été attribués cinq thèmes de travail : « économie et prospective », « mobilité durable », « démographie et tableaux de bord », « habitat et société », « planification stratégique et projets urbains ». Comme nous l'a précisé le directeur de l'agence¹³¹, ce comité stratégique sert de conseil pour la direction, mais n'a pas de pouvoir de décision. Le reste de l'équipe est présenté comme des « ressources études et projets » auxquelles peuvent faire appel les membres du comité stratégique de direction selon les besoins de leurs projets en termes de compétences. En effet, à chaque personne est attribué un ou plusieurs domaines de compétences qui peuvent être plus ou moins diversifiés pour une même personne. Par exemple : « économie – finances – démographie », « développement durable – concertation », ou « modes de vie – sociologie », etc. Les chefs de projets peuvent alors, selon les compétences qu'ils nécessitent, piocher dans la liste de ces personnes ressources qui remplissent soit des fonctions de production, c'est-à-dire de chargés d'études, soit des fonction d'appui qui correspondent à l'ancien pôle « centre de ressources » rassemblant statisticiens, informaticiens, infographistes, reprographes, documentalistes, etc.

128 Les familles de métiers reprennent quasiment les anciens pôles : « économie – habitat – sociologie – finance », « aménagement – environnement – urbanisme – déplacements », « emploi – formation – territoires », et « centre de ressources ».

129 Voir Annexe 3-3

130 Ces directeurs d'études et chefs de projet sont en fait des chargés d'études seniors, qui ont l'expérience du métier.

131 Entretien n°10, Annexe 1

Face à la concurrence, l'Audiar a donc subi, mais aussi entrepris, des mutations en interne. Les diminutions de ses effectifs sont plutôt subies, de même que le déclin de l'importance des architectes-urbanistes et des chargés d'études positionnés dans le pré-opérationnel qui prennent de plein fouet la montée en puissance des services techniques. Mais l'agence a également entrepris de s'adapter à un nouveau cadre d'action publique, le projet, et ce nouveau système d'acteurs, plus compétitif. Pour cela elle s'est tournée davantage vers la réflexion prospective et stratégique, et a développé une compétence en sociologie pour répondre aux attentes des élus. Aussi, l'agence s'est focalisée, depuis les années 2000, sur de nouveaux axes stratégiques de développement de ses activités.

B- Se repositionner et faire valoir les qualités de l'Audiar : pour une agence innovatrice et animatrice.

Les difficultés auxquelles fait face l'Audiar correspondent dans le temps à une mise en réflexion interne et externe du rôle de l'agence à travers la définition de deux projets stratégiques. Cette démarche, qui a été menée également chez d'autres agences d'urbanisme dans le même temps, semble avoir été nécessaire pour valoriser l'agence auprès des élus et définir un cap, une orientation dans son repositionnement. Aussi, l'Audiar, à partir de là, a mis l'accent sur ses missions d'innovation et d'animation, toujours comme réponse à la concurrence qui se développe dans son environnement proche. Elle cherche à faire valoir ses qualités d'agences d'urbanisme, celles qui la distinguent principalement de ses concurrents.

1) Projets d'agence et définition d'axes de développement: répondre aux évolutions du contexte et affirmer ses positions

En 2003, un premier projet d'agence, fruit d'une réflexion interne, avait été élaboré pour la période de 2003 à 2008¹³². Le document commençait par faire l'état des

¹³²Projet d'agence 2003-2008, disponible au centre de documentation de l'Audiar, Annexe 2

changements survenus à l'époque, tels que la montée en puissance de l'intercommunalité avec le passage à la communauté d'agglomération et la naissance du Pays de Rennes, mais aussi l'évolution des modes de vie et l'accroissement de la compétition entre les métropoles.

Ensuite le projet visait à définir l'Audiar, son identité et ses valeurs : « *le sens de l'intérêt général* », « *l'anticipation et la réactivité* », « *la rigueur* », « *la pluridisciplinarité* », « *le partenariat* ». L'agence se définit comme un outil d'aide à la décision à travers ses missions qui sont la prospective, l'observation, la veille, le suivi-évaluation, l'animation, l'intermédiation, et l'expertise urbaine. Aussi le projet annoncé est le suivant : « *L'Audiar souhaite se positionner comme force de propositions auprès des décideurs et des acteurs locaux en les alertant sur les enjeux de demain, en animant une réflexion collective et en leur apportant des données fiables sur lesquelles ancrer leurs politiques* ». Pour cela, l'agence a mis en place des axes de développement stratégiques : développer la prospective, offrir un lieu de dialogue à tous les acteurs publics de l'aménagement de l'aire urbaine, développer les fonctions d'intermédiation et les échanges, développer l'aspect stratégique de l'observation et de la veille, développer les complémentarités avec Rennes Métropole dont les services se renforcent, développer leurs compétences et synergies internes avec davantage de management par projet.

Au moment de l'arrivée du dernier directeur en 2010-2011 a été élaboré un nouveau projet stratégique pour l'agence. Le travail d'élaboration s'est fait à travers des rencontres avec les élus et l'ensemble des partenaires de l'agence, ainsi que les services techniques de la métropole et de l'État. Il avait pour but premier, cette fois, de répondre aux attentes des élus vis-à-vis de l'Audiar, et notamment de faire correspondre cet outil à leur projet politique, puisque depuis 2008 ont été élus de nouvelles équipes municipales et métropolitaines. Trois orientations ont été données par les élus : faire de l'agence un outil stratégique d'aide à la décision, bien défini et répondant aux attentes des élus ; servir la stratégie de coopération et d'ouverture de Rennes Métropole ; enfin redévelopper les réflexions prospectives pour aider les élus dans l'anticipation. Le projet stratégique se décompose en neuf axes autour desquels ont été organisés les programmes de travail par la suite. En voici la liste :

- Axe 1) Développer la prospective et faire de l'Audiar un outil plus stratégique.
 - Axe 2) Investir plus largement le champ des modes de vie
 - Axe 3) Relancer et accompagner les réflexions sur le développement durable de Rennes Métropole. Plus précisément, cet axe vise à reconnaître que Rennes Métropole a un poids essentiel dans le partenariat de l'agence, comme dans le développement de l'aire urbaine et du département. Il s'agit de faire de l'agence un outil de soutien aux politiques de la métropole et de la ville de Rennes.
 - Les trois axes suivants portent sur les coopérations : coopérations métropolitaines (axe 5), à l'échelle de l'aire urbaine (axe 6) et à l'échelle de la région et du département (axe 4).
- Enfin les trois derniers axes sont liés au cœur de métier des agences d'urbanisme.
- Axe 7) Participer à la définition des projets urbains d'enjeu métropolitain du territoire.
 - Axe 8) Dans une dynamique intercommunale, être au service des communes de Rennes Métropole pour la définition de leur politique locale. Autrement dit, l'Audiar n'abandonne pas sa dimension de service aux communes et d'aide dans leurs projets de renouvellement urbain ou d'équipement. Cette dimension est selon le directeur « *importante car c'est le moyen de garder le contact avec le terrain, avec les maires et les communes* »¹³³. L'Audiar s'engage à faire intégrer dans ces projets communaux la vision de l'intercommunalité.
 - Axe 9) Positionner l'agence comme « fer de lance » de l'ingénierie participative

A ces deux projets stratégiques locaux, il ne faut pas oublier d'ajouter les orientations données à l'échelle de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) depuis 2011 par le nouveau président de la fédération. Celles-ci sont synthétisées dans l'expression « un P.A.R.I. sur l'avenir », pour Partenariat, Appropriation, Réseaux et Innovation. Il s'agit d'élargir les coopérations des agences à un plus large panel d'institutions (Partenariat), de les faire reconnaître comme porte parole privilégié de la question des territoires (Appropriation), de les faire travailler toujours plus en réseaux

¹³³Entretien n°10, Annexe 1

au sein de la fédération (Réseaux), et de préserver et développer leurs capacités d'Innovation.

Dans sa synthèse de l'enquête prospective de la FNAU, l'agence de Caen conclut :

« Le contexte dans lequel interviennent les agences est fortement évolutif : montée en puissance des intercommunalités (particulièrement les communautés d'agglomération), raréfaction des ressources budgétaires, probables effets de la loi RCT¹³⁴ sur les intercommunalités et le couple Département / Région. Face à ces évolutions, toutes les agences s'interrogent sur leur positionnement et sur leurs missions.[...] Cependant, au final, le concept « agences, outils partenariaux » est toujours d'actualité et aura de l'avenir tant que les décideurs considéreront qu'il est nécessaire de disposer dans les territoires de lieux « neutres », véritable espaces de dialogue et de confrontation des idées, d'une parole décalée des lieux de décision. Leurs fonctions de « défricheur » des nouveaux enjeux, « d'éclaireur » sur les futurs possibles, « d'animateur » du débat local sont aujourd'hui généralement reconnues. En outre, le positionnement des agences à la croisée de territoires multiples et de leurs représentations institutionnelles leur confèrent une capacité d'intermédiation au service du « bien public ».¹³⁵

Ce que montrent cette conclusion et ces projets stratégiques, c'est qu'il ne s'agit pas d'initier un changement conséquent dans les métiers de l'Audiar ou des agences d'urbanisme en général pour qu'elles continuent à exister. En revanche, il s'agit d'affirmer, face à un contexte mouvant et difficile, au moins deux qualités que possèdent les agences d'urbanisme, qui existaient donc déjà auparavant, mais qu'il faut valoriser davantage face à la concurrence : leur capacité à être des outils partenariaux et stratégiques, qui animent le dialogue local et « défrichent » les nouveaux enjeux territoriaux. Ainsi, à travers ces projets, l'Audiar s'affirme comme une agence à la fois innovatrice et animatrice.

134Loi de réforme des collectivités territoriales (2010)

135AUCAME, « Quel avenir pour les agences d'urbanisme », *op. Cit.* (p. 15)

2) *Défendre l'innovation par l'Audiar*

Une partie de l'argumentaire visant à défendre l'utilité de l'Audiar est de la faire valoir comme le terreau de l'innovation territoriale. Il s'agit bien de se différencier des services de la métropole qui sont davantage dans la gestion et les aspects techniques, et n'ont pas nécessairement le temps, ni le rôle, pour l'imagination, l'anticipation et les aspects plus sociologiques des problèmes. Il s'agit de montrer en quoi l'agence n'a cessé depuis sa création d'apporter au territoire rennais une capacité à s'adapter à son temps, à rebondir sur les opportunités et les nouvelles problématiques urbaines et territoriales, grâce aux chargés d'études de l'agence, qui sont souvent ceux qui ont incarné un certain nombre de politiques innovatrices voire pionnières comme, à titre d'exemple, Laurent Givord et la taxe professionnelle communautaire, ou Denis Pépin et les mesures en faveur de l'environnement.

Cependant, se pose la question de savoir si la nécessité de répondre aux attentes des élus et la volonté d'être dans l'innovation sont toutes les deux compatibles. Les évolutions des relations entre Audiar et services des intercommunalités auraient pu avoir des effets similaires aux évolutions des relations entre État et recherche en sciences sociales¹³⁶. En effet, les années 1990 sont marquées par une volonté de l'État de maîtriser davantage les tenants et les aboutissants de la recherche qu'il finance, ce qui s'est traduit par une plus grande intégration des chercheurs aux ministères et une certaine instrumentalisation de la recherche. En conséquence, la recherche encadrée par les ministères développe des savoirs plus finalisés et de court terme, elle pose des questions à des visées plus opératoires et moins ouvertes, puisque les chercheurs sont moins libres dans la formulation de leurs problématiques¹³⁷. Aussi, nous pourrions nous attendre à ce que les élus cherchent de même, en contexte de restriction budgétaire, à maîtriser davantage les travaux de l'agence et à intégrer l'Audiar aux services de l'intercommunalité, toujours plus puissants. Cela aurait pour conséquence une restrictions de ses marges de manœuvre et de ses capacités à sortir du cadre et à dénicher de nouvelles problématiques ou de nouveaux enjeux.

136BEZES P., et al., *L'État à l'épreuve des sciences sociales : la fonction recherche dans les administrations sous la Ve République*, la Découverte, 2005.

137Ibid. (p.16)

Ainsi, une chargée d'étude raconte que « *les temps sont durs* » et que « *les restrictions budgétaires réduisent la capacité d'auto-saisine* »¹³⁸ de l'Audiar sur des thèmes nouveaux. En effet, les élus attendent des retours en contrepartie des financements à l'agence, d'où une plus grande formalisation du programme de travail et également un plus grand suivi de ce programme. La dépendance financière de l'agence vis-à-vis des collectivités l'empêche de plus en plus, notamment en période de restrictions budgétaires, de poursuivre des projets qui n'auraient pas été prévus par le programme de travail ou souhaité par les élus. Au final, elle peut conduire à freiner l'innovation et la créativité du fait d'un manque de marge de manœuvre.

Toutefois, nous pouvons aussi penser que l'innovation est ce qu'attendent les élus de l'Audiar. Par ailleurs, comme l'affirme un élu, « *cette capacité d'anticipation de l'agence était aussi utilisée par le District pour mettre en place des politiques en anticipation de la loi* »¹³⁹. Elle permet notamment aux élus de pouvoir voir au-delà que ce que leur amène à voir leurs services techniques. Comme nous l'a expliqué le directeur de l'agence, s'investir dans la prospective et devenir un outil stratégique, un des axes forts du projet stratégique de 2011,

*« c'est aussi une dissociation de ce que font les services de Rennes Métropole et des EPCI membres qui sont dans la réalisation, dans la gestion : il s'agit d'apporter de l'oxygène aux élus, les aider à élargir leurs champs de réflexion et à mettre en perspective leurs actions. »*¹⁴⁰

Ainsi, depuis les années 1990-2000 l'Audiar a contribué à faire émerger un certain nombre de problématiques et à sensibiliser les élus à de nouveaux enjeux, comme le thème des mobilités, de la participation des habitants, du développement durable, des coopérations régionales, de l'inter-intercommunalité, de la santé, de l'agriculture péri-urbaine, des modes de vie, de l'importance des données sociales et démographiques, des formes urbaines, etc. Ces domaines d'études sont venus s'ajouter aux champs

138 Entretien n°2, Annexe 1

139 Entretien n°9, Annexe 1

140 Entretien n°10, Annexe 1

d'intervention qui existaient déjà, c'est-à-dire l'aménagement-urbanisme, l'environnement, l'habitat, l'économie et les finances.

Selon une employée de l'Audiar « *notre rôle est de faire émerger des concepts* », comme la ville-archipel ou la ceinture verte. « *On essaye d'être un peu tête-chercheuse* », dit-elle¹⁴¹, expression qui a également été employée par un élu¹⁴². Son souci de recherche de l'innovation a conduit à propulser l'Audiar sur la scène nationale puisqu'elle a inventé le premier mécanisme de taxe professionnelle communautaire en 1992 avant que cela soit rendu obligatoire par la législation. L'Audiar cherche à repérer les enjeux de demain pour aider au mieux les élus dans leur décision. Pour une employée de l'Audiar,

*« Gérer une ville c'est comme dans un hôpital, il faut être à la pointe de la technologie pour soigner au mieux, et pour être à la pointe il faut beaucoup de relations, d'échanges. Nos réseaux nous les donnent, comme notre transversalité interne, et notre petite taille »*¹⁴³.

Par cette métaphore, cette chargée d'études cherche à souligner le fait que l'Audiar possède l'avantage, par rapport à de plus grandes structures comme les services de Rennes Métropole, d'être un organisme plus souple, un « *outil hybride* », et de disposer d'une certaine liberté qui rend possible cette recherche d'innovation permanente pour mieux servir le territoire. Pour une autre personne, l'adoption de la taxe professionnelle communautaire montre que

*« L'Audiar a toujours fait les choses très tôt », « c'était une agence en avance, et quelque part c'est le positionnement aujourd'hui [...] ceux qui réfléchissent en amont, qui cherchent là où ça gratte, là où c'est différent, c'est l'Audiar »*¹⁴⁴.

L'Audiar à partir des années 1990 a donc développé de nouveaux champs d'études sur lesquels elle s'est repositionnée en réaction aux mutations de son environnement, à la montée des concurrences expertes, et à la redéfinition des rôles de chacun. Ce

141Entretien n°2, Annexe 1

142Entretien n°9, Annexe 1

143Entretien n°2, Annexe 1

144Entretien n°4, Annexe 1

repositionnement est impulsé tantôt par les élus, tantôt par l'agence elle-même dans un souci de pertinence et de réponse aux attentes du territoire. Tout en maintenant son intérêt pour un certain nombre de champs caractéristiques de la période antérieure, notamment l'économie, et ce malgré la séparation avec le Codespar, l'Audiar investit également d'autres domaines, tels que les modes de vie, le développement durable, la concertation, les coopérations inter-métropolitaines. Nous pouvons par ailleurs remarquer que ces nouveaux champs d'intervention ont tendance à placer l'agence dans une position d'animatrice.

3) *L'agence animatrice*

Gilles Verpraet¹⁴⁵ a montré que les professionnels de l'urbanisme jouaient deux rôles : un rôle d'expert et un rôle de médiateur. Leur rôle d'expert est celui qu'ils peuvent jouer en tant que détenteurs d'un savoir spécifique lorsqu'ils poursuivent des analyses urbaines. Leur rôle de médiation se révèle lorsqu'ils sont dans la mise en relation, la construction de systèmes d'action, la concertation, ou encore la définition de l'intérêt public. Il semblerait que la part de la médiation ce soit accrue avec la multiplicité des partenaires du fait de la décentralisation, et d'autant plus avec le développement des exigences de concertation et de négociation dans les politiques d'urbanisme.

De même, les agences d'urbanisme ont dès le départ une double finalité : une finalité « technique » d'élaboration et de suivi de documents et d'études urbanistiques, et une finalité « politique » d'organisation de la concertation, du dialogue entre les communes¹⁴⁶, et également avec les autres acteurs du territoire, notamment au travers des observatoires. Dès lors, nous pouvons supposer que, puisque leurs compétences techniques ne sont plus exclusives et sont concurrencées par les services des collectivités et les bureaux d'études privés, les agences ont davantage insisté sur leur rôle « politique », leur rôle de « médiation », autrement dit leur capacité à être un espace de dialogue,

145VERPRAET G., « Experts ou Médiateurs ? : Les Professionnels de l'urbanisme », *Annales de la Recherche Urbaine*, 1 avril 1988, vol. 37, p. 98-105.

146PRÉVOT M., G. BENTAYOU, O. CHATELAN, F. DESAGE, S. GARDON, R. LINOSSIER, M.-C. MEILLERAND, et E. VERDEIL, « Les agences d'urbanisme en France », *op. cit.* (p. 147)

d'échange, de réunion des différents acteurs locaux, d'harmonisation des politiques et des observations dans le temps et dans l'espace.

Rappelons que c'est leur statut d'associations loi 1901, et leur mission première d'intermédiaires entre État et pouvoirs locaux, qui leur a permis de s'imposer comme espace tiers, acteur idéal de développement des partenariats, des projets communs, des réflexions partagées entre différents acteurs, privés et publics, et différentes échelles territoriales. Comme l'affirme l'agence de Caen dans son analyse de l'enquête prospective de la FNAU,

« L'un des rôles importants des agences est la mise en relations de tous ces acteurs du développement territorial, leur alimentation en informations et l'organisation des conférences où seront présentés et débattus les projets intéressant le territoire. »¹⁴⁷

L'agence de Caen fait remarquer également l'impact des récentes réformes des collectivités territoriales, avec par exemple l'émergence de pôles métropolitains ou le rapprochement entre départements et régions, et qui amènent à la recomposition du cadre territorial et partenarial de l'agence. Elle souligne que ces modifications, mêmes si elles peuvent être synonymes de difficultés financières pour les agences, représentent aussi une opportunité pour elles de faire valoir leur qualité d'animatrices :

« Cette recomposition territoriale peut être exploitée par les agences dans ce qu'elles savent faire de mieux : travailler à des échelles différentes, sur des thématiques transversales, gérer des projets complexes et animer un territoire. »¹⁴⁸

Ainsi, l'Audiar s'est-elle promue elle aussi comme l'animatrice du territoire rennais. Tout d'abord, elle a développé ses activités et ses compétences dans le domaine de la concertation et du développement durable. Aussi, l'ingénierie participative constitue l'un des axes de son dernier projet stratégique (axe 9). L'Audiar se positionne en outil d'intermédiation avec la société civile en s'appuyant sur son expérience passée au sein des

147AUCAME, « Quel avenir pour les agences d'urbanisme », *op. Cit.* (p.7)

148Ibid. (p.5)

observatoires et en recrutant un personnel formé à la concertation avec la population. Elle est celle qui met autour de la table tous les partenaires des projets d'urbanisme et anime les démarches et les débats.

De plus, elle s'est repositionnée également sur un territoire élargi d'action, en développant les coopérations avec d'autres villes de l'Ouest et leurs agences. Ce sont les axes 4 et 5 du dernier projet stratégique. La problématique des coopérations métropolitaines a émergé particulièrement sous l'impulsion des élus locaux mais aussi suite à l'appel d'offre de la DATAR en 2005 sur les pôles métropolitains¹⁴⁹. Ainsi l'Audiar participe à la dynamique de l'Espace Métropolitain Loire-Bretagne, regroupant Rennes, Nantes, Brest, Angers et Saint-Malo. Au delà de ces coopérations métropolitaines, l'agence a encouragé les élus à développer les coopérations à l'échelle régionale afin de renouer les liens entre la Bretagne et sa capitale. Cela se fait en se focalisant sur l'axe Rennes-Brest, mais aussi en développant des coopérations avec les autres grandes agglomérations bretonnes (Lorient, Saint-Brieuc, Quimper) et leur agences d'urbanisme, notamment au travers de rencontres sur l'avenir des villes en Bretagne. L'Audiar participe aussi à des travaux en coopération avec les autres agences bretonnes sur l'impact de la ligne à grande vitesse et de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Une chargée d'étude explique le rôle que pourrait jouer l'agence dans cette nouvelle dynamique territoriale :

« Il me semble qu'il y a aujourd'hui une attente forte au niveau de l'inter-territoire. Si on a des régions fortes et des métropoles fortes avec les récentes réformes territoriales, l'agence pourrait jouer un rôle sur l'animation des deux niveaux de territoires. »¹⁵⁰

L'agence reprends alors son rôle d'articulation entre les niveaux de décisions, comme elle le faisait entre l'État et les communes dans les années 1970, mais cette fois-ci à l'échelle régionale entre les différentes agglomérations et entre la métropole et la région.

149 Les métropoles françaises telles que Rennes n'ont pas l'envergure démographique et économique pour entrer en concurrence avec les métropoles européennes, même si elles en ont l'ambition. Ainsi, se constituent des pôles métropolitains qui regroupent plusieurs métropoles, afin de créer une entité capable de faire partie de la compétition territoriale entre les grandes villes européennes.

150 Entretien n°5, Annexe 1

Enfin, toujours dans une optique d'élargissement territorial de ses réflexions et de mise en place de coopération, l'Audiar s'est aussi positionné comme l'organisme le plus légitime pour intervenir à l'échelle de l'aire urbaine, de l'inter-intercommunalité, comme celle du Pays de Rennes né en 1999, dans la mesure où ce nouveau périmètre d'action publique dépasse le territoire politique de l'agglomération. Grâce à l'apport de données et la préparation de réflexions à cette échelle, l'Audiar a participé grandement au succès de cette échelle de décision, comme le souligne un élu qui fût président du Pays de Rennes : « *l'Audiar est un des acteurs essentiels par ses apports, et la diffusion de ses apports, de la création de cette culture commune* »¹⁵¹. Aussi, elle organise les partenariats avec des pays voisins dans le cadre de l'inter-SCoT. L'Audiar se révèle être l'organisation qui rassemble, qui met d'accord.

Enfin, elle est parvenue à se positionner sur les projets urbains d'enjeux métropolitains, axe n°7 du projet stratégique de l'agence. Il s'agit de projets qui concernent une zone géographique chevauchant plusieurs territoires, et par conséquent sur lesquelles aucun pouvoir territorial n'est légitime à gérer seul le dossier. Là encore, l'Audiar, comme organisme neutre et tiers, peut jouer la carte de l'intermédiation entre les territoires et entre les acteurs. Plus encore, elle permet de construire un projet partagé, à partir d'une zone qui posait des difficultés.

Ce rôle d'intermédiation entre acteurs et entre niveaux de territoire, semble avoir toujours été un invariant des caractéristiques des agences d'urbanisme. Comme le souligne le directeur actuel de l'Audiar :

« [Les agences d'urbanisme] ont toujours eu un temps d'avance. C'est-à-dire qu'avant le District l'agence travaillait à une coopération entre les différentes communes, ce qui a permis de créer le District. Quand le District s'est créé, il s'est étoffé. Mais avant de s'étoffer il a fallu développer des politiques et là l'agence a aidé au développement de ces politiques. Et après qu'il se soit étoffé, il n'y avait plus besoin que l'agence fasse la même chose que les services qui portaient les politiques. De fil en aiguille, les agences d'urbanismes ont toujours un territoire plus grand d'intervention. Aujourd'hui l'Audiar est missionnée sur les coopérations et l'aire urbaine. On était

151 Entretien n°9, Annexe 1

chargé de l'élaboration du SCoT, à l'échelle du pays de Rennes et pas de Rennes Métropole. Être en avance d'un territoire, c'est un de nos axes stratégiques. »¹⁵²

En effet, dès ses débuts l'Audiar a fait preuve de ses qualités d'animatrice, elle a rassemblé les communes autour du District, elle a animé les débats, les observatoires, les commissions, les réflexions à l'échelle intercommunale. Aussi, avec la montée en puissance des services du District, elle a dû se renouveler en animant un territoire toujours plus grand. Désormais, elle est celle qui anime la concertation avec les habitants, ainsi que les partenariats entre les communes du pays de Rennes, notamment grâce à sa figure d'espace tiers, neutre et indépendant du pouvoir exécutif de Rennes Métropole. Elle s'investit même jusqu'à l'échelle régionale.

L'Audiar semble vouloir tirer profit des évolutions des dernières décennies synthétisées par les travaux de Gilles Pinson que nous avons déjà évoqués à propos de l'émergence des démarches de projet¹⁵³. Dans les années 1980-1990, conjointement à une pluralisation des acteurs impliqués dans l'action publique urbaine, s'opère un bouleversement des rapports entre eux, ainsi qu'une modification de la valeur relative de leurs ressources. Cette redistribution des cartes serait le fruit de deux processus. Premièrement, l'ouverture des agendas urbains à de nouveaux enjeux et de nouvelles priorités, à savoir le développement économique et l'attractivité du territoire. Deuxièmement, le fait que « *les agendas locaux ne constituent plus les succursales standardisées de l'agenda national* »¹⁵⁴. Ainsi, la capacité d'accès aux services de l'État, qui jusqu'alors détenaient presque exclusivement les ressources financières, techniques et juridiques, est dévalorisée dans la hiérarchie des ressources mobilisées dans les processus de politiques urbaines. A l'inverse, de nouvelles capacités sont sollicitées, à savoir

« la capacité politique à mobiliser des groupes porteurs de ressources pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques urbaines, à les organiser en réseau et à mettre en cohérence leur action au travers de la production de représentations du territoire »¹⁵⁵.

152 Entretien n°10, Annexe 1

153 PINSON G., « Projets de ville et gouvernance urbaine », *op. cit.*

154 *Ibid.* (p. 627)

155 *Ibid.* (p. 628)

Nous pouvons légitimement penser qu'une agence d'urbanisme est détentrice d'une telle capacité, et qu'elle l'a même alors définie comme son atout principal ses dernières années, afin de faire face à la concurrence. Par ailleurs, G. Pinson les considère comme faisant partie des grands gagnants de ces mutations des agendas locaux :

« La réorganisation des agendas locaux a permis, en outre, la montée en puissance des acteurs et institutions qui, de par leur activité, peuvent faire valoir une expertise sur les systèmes des ressources et de relations – sociales, économiques – proprement locaux. Ainsi, dans les villes observées, les agences et institutions publiques et parapubliques territorialisées, ayant un lien organique avec le territoire, comme les universités, les ports, les technopoles, les fondations, les agences d'urbanisme, de promotion du territoire ou de développement économique, sortent gagnantes de la recomposition des agendas urbains et des processus de projet. »¹⁵⁶

Dans un contexte où l'urbanisme est redéfini comme « *une activité sociale permanente* », où « *tout se passe comme si la mobilisation et la stabilisation d'un système d'acteurs urbains étaient plus importantes, dans les démarches de projet, que l'action elle-même et son contenu* »¹⁵⁷, et où la planification imposée par le haut s'est effacée au profit d'une négociation ouverte et institutionnalisée de l'action publique¹⁵⁸, l'Audiar a su finalement faire preuve d'une capacité essentielle : la nodalité, c'est à dire une « *capacité à associer autour de soi, sinon à faire travailler ensemble, en tout cas à identifier, à mobiliser les parties prenantes et à leur fournir un cadre d'ajustement mutuel* »¹⁵⁹. Elle se transforme ainsi en un acteur indispensable du dialogue entre les territoires et au sein des territoires et joue de cette position pour se mettre en valeur.

L'Audiar, jouant son rôle d'expert et d'acteur intermédiaire, fait valoir sa fonction de généraliste et de courtier¹⁶⁰. En tant que généraliste, elle permet de construire du sens

156 *Ibid.* (p. 633)

157 PINSON G., « Le projet urbain comme instrument d'action publique », *op. Cit.* (p. 209)

158 THOENIG J.-C. et P. DURAN, « L'État et la gestion publique territoriale », *op. cit.*

159 *Ibid.* (p. 604)

160 NAY O. et A. SMITH, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions. », *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Economica, 2002, p. 1-21.

commun, un récit partagé par les différents acteurs impliqués sur le territoire, qui ne disposent pas sur le plan cognitif des mêmes représentations ni des mêmes savoirs. En tant que courtier, elle fait converger les intérêts et les objectifs différents des acteurs, pour trouver des solutions acceptables par tous, mener à un compromis et à une coopération entre eux.

Ainsi, l'Audiar suit-elle les tendances observées dans les rôles attribués aux experts dans l'action publique, à savoir que l'expertise territoriale se doit d'incarner de plus en plus l'idéal délibératif¹⁶¹. L'expert, ici l'Audiar, n'est plus tant une figure qui fait autorité de par ses compétences techniques, qui sont concurrencées, mais surtout il devient un animateur de processus collectifs d'expertise, dans un idéal de « *démocratie dialogique* »¹⁶². L'expertise que procure l'Audiar peut être alors dans une certaine mesure considérée comme celle fournie lors d'un « *forum hybride* »¹⁶³, à savoir comme « *un processus d'assemblage de contraintes hétérogènes au service de la production de normes socio-techniques, où l'expert ne joue plus qu'un rôle de médiation parmi d'autres* »¹⁶⁴.

L'Audiar se repositionne donc en insistant sur ses caractéristiques qui la font se conformer à des évolutions plus générales des rôles de l'expertise dans l'action publique territoriale, c'est-à-dire des rôles qui mettent l'expert en position d'intermédiaire et d'animateur. Endosser ce rôle est d'autant plus profitable qu'il lui permet de répondre à un contexte de pluralisation des partenaires de l'action publique, et donc de répondre à un nouveau besoin d'acteurs capables de produire du dialogue et du compromis.

161 ROUZEAU M., « L'expertise généraliste, simple moment ou constituant véritable de l'action publique territoriale ? », CRAPE - IEP de Rennes, 2008.

162 CALLON M., A. de PERETTI, et Y. BARTHE, *Agir dans un monde incertain*, op. cit.

163 *Ibid.*

164 BÉRARD Y., « Conclusion : Sociologies de l'expertise et mise en visibilité de l'action », op. Cit. (p. 244)

Conclusion

Nous avons au cours de ce travail identifié deux périodes dans la vie de l'agence d'urbanisme rennaise.

La première période commence en 1972, lors de la création de l'Audiar, et se termine à la fin des années 1980. Elle est caractérisée par la position hégémonique de l'Audiar dans le paysage institutionnel local ; autrement dit l'Audiar est dans une position incontestée d'outil quasi unique de l'intercommunalité. Créée sous l'impulsion de l'État, qui y voyait une manière de contrôler le territoire, mais aussi sous l'impulsion des pouvoirs locaux, comme un moyen d'accroître leur influence sur la définition des politiques d'aménagement, elle s'est affirmée et ancrée dans le paysage local jusqu'à devenir l'organe essentiel du District, notamment du fait du désengagement de l'État et de la volonté des élus de l'intercommunalité d'aller dans ce sens.

Face à cette tendance à faire de l'Audiar un organe générateur des politiques et des débats du District, tendance insufflée par les évolutions de l'environnement institutionnel de l'agence, cette dernière s'est structurée en réaction : ses champs d'activités se sont étendus de manière considérable, notamment avec la prise en charge des questions de développement économique devenues prioritaires pour les élus du District ; l'équipe s'est agrandie conséquemment et s'est organisée, avec, malgré une diversification des activités par rapport aux missions premières de planification spatiale, une certaine prééminence de l'architecte-urbaniste.

La seconde période commence au début des années 1990, avec un renforcement progressif de l'intercommunalité qui se poursuit encore aujourd'hui et s'accroît même davantage depuis la moitié des années 2000. Cette deuxième période se caractérise par une montée de la concurrence et une remise en cause de la position privilégiée de l'agence d'urbanisme, qui appelle à un repositionnement et un discours de justification de la part de cette dernière. En effet, la montée en effectifs et en compétences des services intercommunaux fait de ces derniers les concurrents directs de l'agence en termes

d'expertise – du moins dans les premiers temps, avant qu'un partage des tâches ne s'établisse – tandis que leur montée en puissance comme intermédiaires entre l'agence et les élus remet en cause la place de l'Audiar comme l'interlocutrice privilégiée des politiques, ce qu'elle était pour toutes les questions concernant le District depuis sa création. Cette concurrence et l'entrée de ce troisième partenaire dans le réseau des acteurs de l'action publique en matière d'aménagement et d'urbanisme, a eu tendance à remettre en cause l'efficacité et l'utilité de l'Audiar, dans la mesure où les services réalisent une partie des activités que l'Audiar maîtrisaient encore dans les années 1980, et notamment aussi dans un contexte de restrictions budgétaires où les élus cherchent à éviter les doublons.

Comme dans la première période, l'environnement institutionnel de l'Audiar a donc évolué, mais l'Audiar en conséquence a moins muté dans ses activités comme elle l'avait fait dans les années 1980, mais plutôt dans ses discours. L'agence, dépendante de ses financeurs, entre parfois quasiment dans le registre de l'argumentaire et de la justification, et ce pour continuer à exister. Elle a cherché à se démarquer, à se distinguer, à montrer ce qu'elle faisait de différent, pour qu'on ne la pense pas inutile. Aussi, après une réflexion menée en interne et en externe sur son rôle, elle a cherché à se valoriser, notamment en tant qu'animatrice et innovatrice du territoire. Ce discours a donc tout de même eu des répercussions sur ses activités, ses missions, ces dernières venant appuyer l'argumentaire. Toutefois, il s'est agi moins d'un changement radical que d'un recentrement sur son cœur d'activité d'agence d'urbanisme et d'une réorientation visant à mettre en avant des qualités que possédaient déjà l'agence, puisqu'elle se faisait déjà intermédiaire entre l'État et les collectivités à sa création, et puisqu'elle a porté toutes les innovations en matière de politique publique du District rennais dans les années 1980.

Enfin, les répercussions de ces différentes évolutions sur l'organisation interne de l'agence sont quasiment inverses à celles de la première période. En effet, durant cette première période, l'agence n'a cessé de s'étendre et de s'agrandir sous l'effet de la prise en charge constante de nouvelles questions à étudier, et de nouveaux organismes intercommunaux à animer. Cette expansion s'est traduite par une organisation en « cellules » reprenant la division sectorielle des politiques publiques. Aussi, la seconde

période se caractérise à l'inverse par une restriction des équipes, du fait notamment de l'arrêt du soutien aux organismes annexes et d'un recentrage sur son cœur de métier. De plus, l'organisation se veut plus en faveur des transversalités, adaptée à l'essor des démarches de projets dans l'action publique, malgré la persistance des logiques sectorielles.

Ce que nous a montré le cas rennais est que les agences d'urbanisme sont des organismes hybrides, souvent définis de façon floue de par leur statut d'association, et par conséquent mouvants, qui s'adaptent aux besoins de leur territoire et des différents acteurs qui y sont présents. Il semblerait alors que ce type d'outil ait une assez grande sensibilité aux évolutions de leur environnement, c'est-à-dire à l'élargissement concurrentiel du système d'acteurs auquel ils sont intégrés, comme aux modifications institutionnelles et aux diverses réformes territoriales de l'État et des collectivités. Fortement dépendant de ce qui l'entoure, puisque ce sont les acteurs du territoire qui redéfinissent son rôle en permanence et lui allouent les ressources nécessaires à son fonctionnement, c'est un outil qui doit s'adapter continuellement pour se pérenniser et répondre aux besoins. Les agences d'urbanisme peuvent ainsi être des terrains d'études riches d'enseignement quant aux évolutions des pratiques, des idées, des représentations et des acteurs impliqués dans ce domaine d'action publique.

Au regard des évolutions récentes que nous a donné à voir le cas rennais, nous constatons une certaine menace sur l'existence de ce type d'outil, qui doit nécessairement se réinventer pour survivre. L'étude prospective réalisée par la FNAU¹⁶⁵, nous amène à penser que ces évolutions et ces menaces semblent être des phénomènes généralisés et généralisables à l'ensemble des agences d'urbanisme françaises. Il aurait été intéressant d'approfondir nos connaissances sur d'autres agences et les manières dont celles-ci ont fait face (ou non) aux évolutions de leur environnement, pour permettre peut être une généralisation (ou non) du cas rennais. Nous pourrions envisager que d'autres agences ne connaissent pas la montée en puissance des services intercommunaux telle qu'elle a été pour la métropole rennaise, par exemple dans des villes plus petites qui n'ont pas évolué

165AUCAME, « Quel avenir pour les agences d'urbanisme », *op. cit.*

vers le statut de métropole après la loi MAPTAM¹⁶⁶. De même, il serait également possible qu'une agence d'urbanisme soit encore davantage en concurrence avec des bureaux d'études sur le marché de l'expertise dans d'autres territoires, selon les préférences des élus. Aussi, nous supposons que les agences d'urbanisme aient pu répondre et se repositionner d'une manière différente de celle de Rennes, selon les configurations d'acteurs sur les territoires, selon les jeux de pouvoirs en place, selon le degré de concurrence auxquelles elles font face, selon l'histoire de l'intercommunalité et l'ancrage des agences dans leur paysage local. Il s'agirait donc de voir si le cas de Rennes est, soit révélateur, soit atypique vis-à-vis des agences d'urbanisme française en général. Nous suggérons donc qu'il serait instructif de réaliser des comparaisons pour identifier de grandes tendances nationales, et comprendre ce qui relève davantage d'éléments de contexte locaux, dans ces diverses mutations ; ce qui pourrait éventuellement aboutir à la construction d'une typologie des agences d'urbanisme.

¹⁶⁶Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (27 janvier 2014), elle fait passer (sous conditions) les agglomérations de plus de 400 000 habitants au statut de métropole aux compétences renforcées à la date du 1^{er} janvier 2015.

Annexe 1 : Corpus d'entretiens

N°	Catégorie d'acteur	Fonction	Date	Lieu	Durée
1	Élu	- 6ème Vice-président de Rennes Métropole en charge de l'aménagement et président de la commission « Aménagement et habitat » de Rennes métropole. - Maire de Pont-Péan depuis 2008. - Représentant au conseil d'administration de l'Audiar.	17 février 2015	Mairie de Pont-Péan	40 min.
2	Audiar	Chargée d'études à l'Audiar depuis 2001	20 février 2015	Bureaux de l'Audiar	1h40
3	Élu	- 2ème Vice-président de Rennes Métropole en charge de la planification urbaine et du développement durable, président de la commission « Prospective et développement durable ». - Maire de Chavagne depuis 2008 - Président délégué du bureau de l'Audiar. - Président du pays de Rennes	21 février 2015	Mairie de Chavagne	40 min.
4	Acteur Tiers	- Chercheuse dans le domaine de l'aménagement - A travaillé à l'Audiar-Codespar de 1989 à 1992 - Co-auteure de <i>Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire</i> (cf. bibliographie)	24 février 2015	Bureaux de l'IAUR	50 min.
5	Audiar	Chargée d'études à l'Audiar depuis 1978	5 mars 2015	Bureaux de l'Audiar	1 heure
6	Audiar	- Chargé d'études à l'Audiar de 1986 à 1998 - Directeur de l'Audiar de 1998 à 2011	17 mars 2015	A son domicile	1h10

		- Co-auteur de <i>Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire</i> (cf. bibliographie)			
7	Rennes Métropole	- Chargé d'études au service des études urbaines à la Ville de Rennes de 1980 à 2005 - Chargé d'études au service des études urbaines à la Direction Générale de l'Aménagement Urbain de Rennes Métropole depuis 2005	19 mars 2015	Bureaux de Rennes Métropole	1h20
8	Audiar	Agent de l'Audiar de 1972 à 2010.	30 mars 2015	Café-Restaurant	2 heures
9	Élu	Adjoint au Maire puis Maire de la Chapelle des Fougeretz de 1977 à 2008. A été membre du bureau de l'Audiar, et président du Pays de Rennes.	31 mars 2015	A son domicile	1 heure
10	Audiar	Directeur de l'Audiar depuis 2011	13 avril 2015	Bureaux de l'Audiar	1 heure

Annexe 2 : Corpus de littérature grise

Disponibles au Centre de documentation de l'Audiar,

- Le Press-book n°1, comprenant :
 - Article de journal d'avril 1971, « *Création d'une agence d'urbanisme* »
 - Article de journal de septembre 1971, « *L'agence d'urbanisme du district* »
 - Article de journal de février 1972, « *L'agence d'urbanisme du district de l'agglomération ; organisme d'étude, de documentation et d'information* »
 - Article du Ouest France du 20 avril 1973, « *Une équipe pluridisciplinaire... cerveau véritable du district* »
- Les programmes de travail, rapports d'activité, bilans d'activités, catalogue des études, panorama des études de l'Audiar de 1978 à 2014
- Le projet d'agence 2003-2008
- Le projet stratégique de l'Audiar 2011-2015
- Extraits des contrats d'objectifs entre l'État et l'Audiar de 1989 à 1994

Annexe 3 : Organigrammes

Annexe 3-1 : Organigramme de l'Audiar en 1990

Président de l'A.U.D.I.A.R. : Edmond HERVE, Président du District

DIRECTION
Dominique BECQUART, Directeur
Mme Fottier, Assistante Administrative
Nicole Goupil, Secrétaire

**DEVELOPPEMENT
ECONOMIQUE**
Louis Ergan, Directeur d'Etudes
Yves Lecomte, Chargé d'Etudes Principal
Jean-Loup Lemaître, Assistant d'Etudes
Françoise Renard, Secrétaire

**INFORMATION
COMMUNICATION**
Maryvonnick Le Lann, Chargée d'Etudes
Nicole Goupil, Secrétaire
Marie-Christine Houée, Destin
Jean-Luc Hellot, Offset

ETUDES FINANCIERES
Laurent Givord, Chargé d'Etudes Principal
Jean-Loup Lemaître, Assistant d'Etudes
Maria-Luz Garcia, Secrétaire - Standardiste

Détachée de l'A.U.D.I.A.R.
auprès de Rennes Atlantique
Jacqueline Poussier

**FORMATION
INSERTION**
Joseph Divet, Chargé d'Etudes Principal
Anaïg Hache, Chargée d'Etudes
Catherine Guy, Chargée d'Etudes
Corinne GUILLEUX, Secrétaire

**URBANISME
AMENAGEMENT
ENVIRONNEMENT**
Alain Bineau, Directeur d'Etudes
Michelle Rastoul, Chargée d'Etudes Principale
Bruno Bourguet, Chargé d'Etudes Principal
Jacques Darlot, Chargé d'Etudes Principal
Denis Pépin, Chargé d'Etudes
Robin Rolland, Assistant d'Etudes Temporaire
Loïc Esnault, Dessinateur
Yannick Roinsard, Dessinateur
Françoise Landin, Secrétaire
Maria-Luz Garcia, Secrétaire

**HABITAT
PROBLEMES SOCIAUX**
François Chovet, Chargé d'Etudes Principal
Hélène Allégret, Chargée d'Etudes
Catherine Caille, Chargée d'Etudes
Maryannick Chérel, Secrétaire

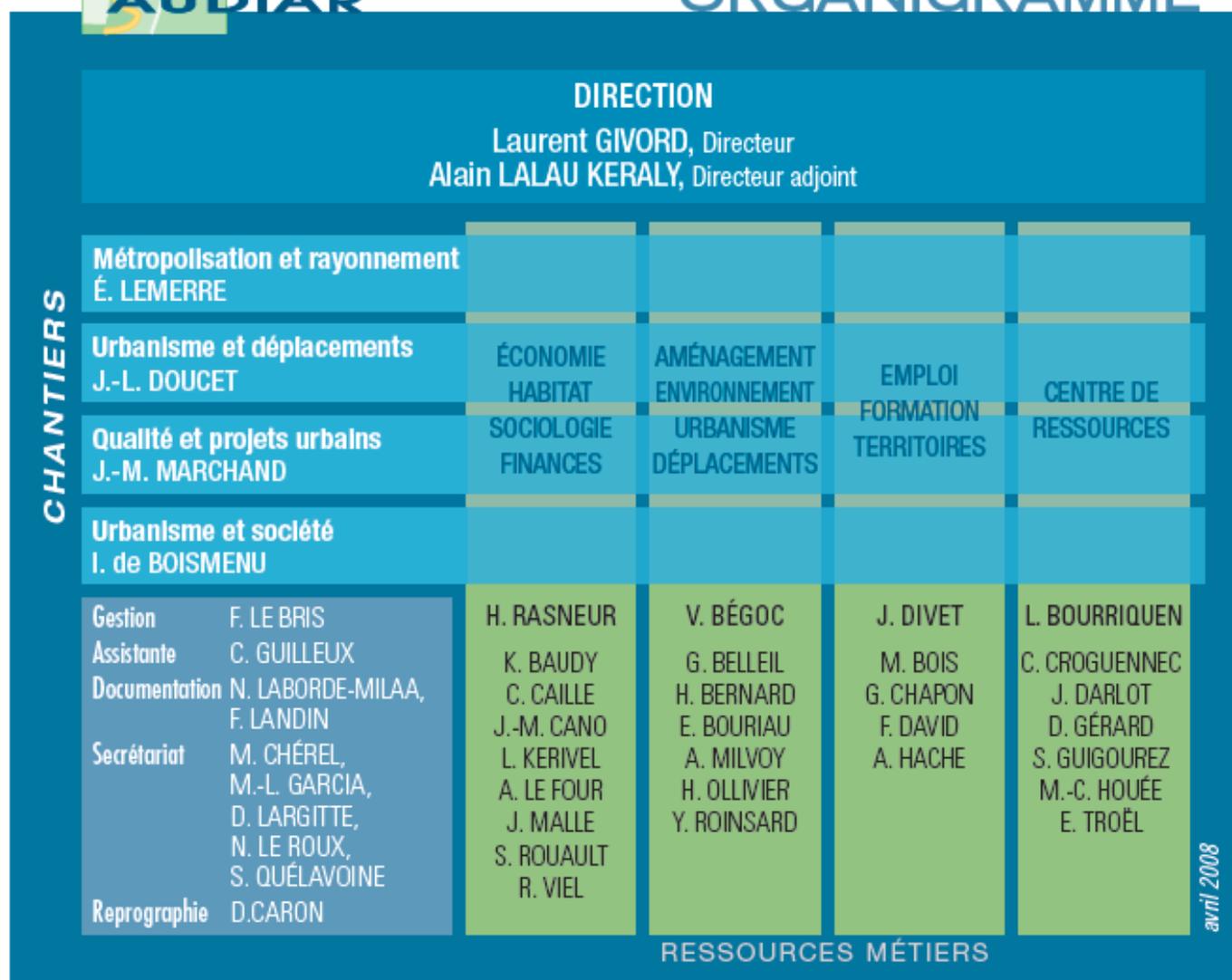
ENTRETIEN: Maria Bozo

Annexe 3-2 : Organigramme de l'Audiar en 2008



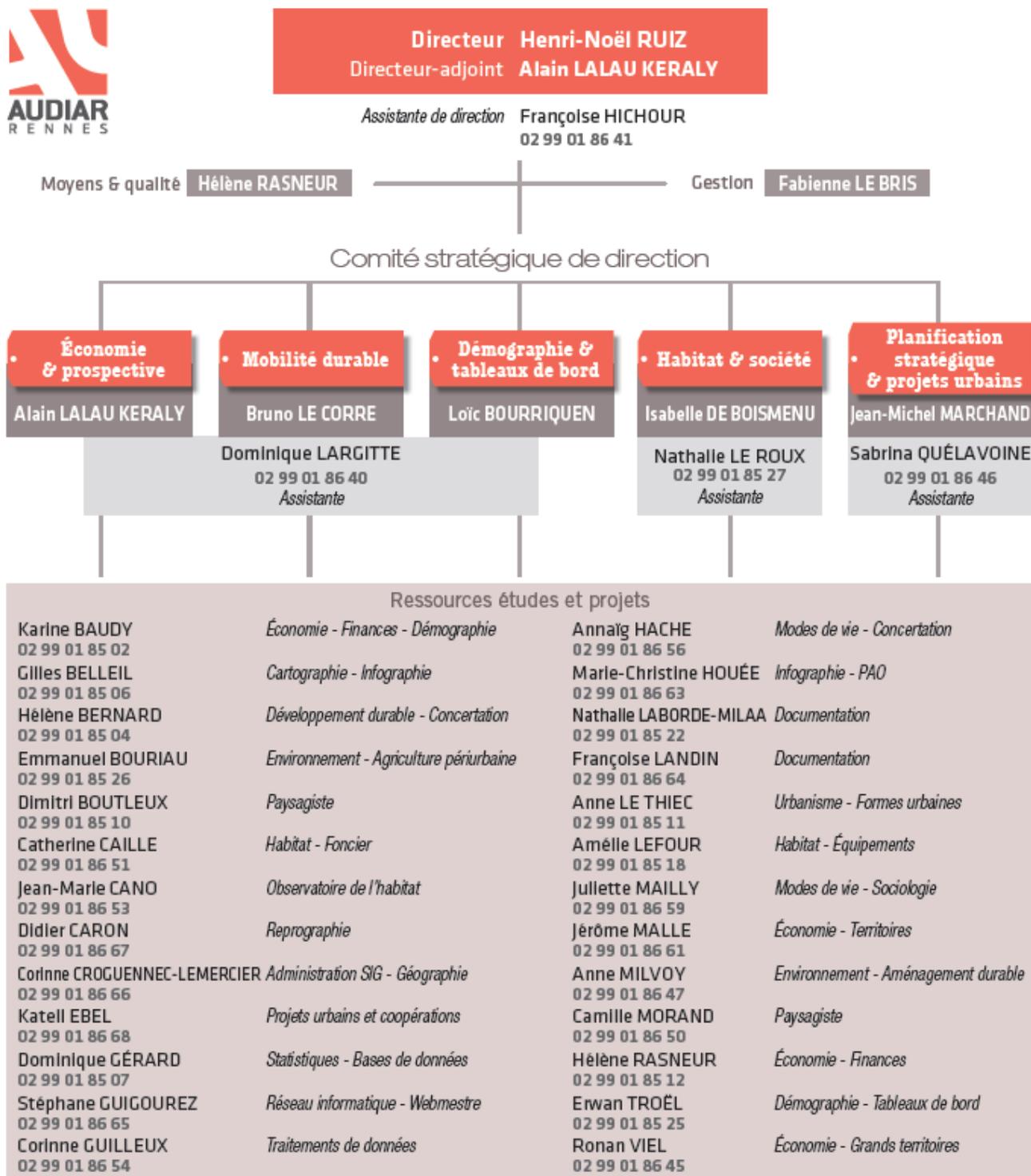
AUDIAR

ORGANIGRAMME



avril 2008

Annexe 3-3 : Organigramme de l'Audiar en 2015



Bibliographie

AUCAME, « Quel avenir pour les agences d'urbanisme. Bilan de l'enquête prospective FNAU. », *Act'Urba*, Juillet 2011, n° 1.

AUDIAR et UNIVERSITÉ RENNES 2, « Les 30 ans de l'Audiar. Regard sur 30 années de développement de l'agglomération rennaise », 2003.

BELLIOT M., « Les agences d'urbanisme, ferments de métropoles », *Entre la coopération et la concurrence: la gouvernance et le développement équilibré des espaces métropolitains français - conclusions pour la Pologne*, Katowice, GZM - « Metropolia Silesia », 2011, p. 13-22.

BENDJADOR Y., *Les agences d'urbanisme en France métropolitaine : des outils évolutifs ?*, Université François Rabelais - Tours, 2007.

BÉRARD Y., « Conclusion : Sociologies de l'expertise et mise en visibilité de l'action », *Aux frontières de l'expertise : dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll.« Res Publica », 2010, p. 229-257.

BÉRARD Y., « De la ville comme objet de recherche aux experts comme acteurs des politiques urbaines : le cas de l'agglomération rennaise », *Droit et société*, 2005, n° 60, p. 411-426.

BÉRARD Y., R. CRESPIN, et J.-Y. TRÉPOS, *Aux frontières de l'expertise : dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll.« Res Publica », 2010.

BEZES P., M. CHAUVIÈRE, J. CHEVALLIER, N. DE MONTRICHER, OCQUETEAU, et CENTRE D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES DE SCIENCE ADMINISTRATIVE (PARIS), *L'État à l'épreuve des sciences sociales : la fonction recherche dans les administrations sous la Ve République*, la Découverte, 2005.

BLANC M., « Métiers et professions de l'urbanisme : l'ingénieur, l'architecte et les autres », *Espaces et sociétés*, 2010, vol. 142, n° 2, p. 131-150.

CALLON M., A. de PERETTI, et Y. BARTHE, *Agir dans un monde incertain:essai sur la démocratie technique*, Seuil, 2001.

DELMAS C., *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte, coll.« Repères. Sociologie », 2011.

GARCIA S., « Savoir se rendre indispensable. La construction rhétorique du “besoin” d'expertise. », *Aux frontières de l'expertise : dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll.« Res Publica », 2010, p. 51-66.

GUY C., *Aménager les territoires : de la loi au contrat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll.« Didact », 2008.

GUY C., « La fabrique du territoire », *Territoire en mouvement*, 15 juin 2007, n° 2, p. 72-82.

GUY C., *Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire: trente ans de développement d'une métropole*, La Tour d'Aigues, Aube, coll.« Bibliothèque des régions », 2004.

HABERMAS J., *La Technique et la science comme « idéologie »*, Paris, Gallimard, coll.« Tel », n° 161, 1990.

HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l'action publique*, 2e édition., Paris, A. Colin, coll.« U », 2011.

LASCOUMES P. et P. LE GALÈS (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, coll.« Gouvernances », 2005.

NAY O. et A. SMITH, *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Economica, 2002.

NAY O. et A. SMITH, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions. », *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Economica, 2002, p. 1-21.

PAYRE R. et G. POLLET, *Socio-histoire de l'action publique*, la Découverte, 2013.

PINSON G., « Projets de ville et gouvernance urbaine: Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, 2006, vol. 56, n° 4, p. 619-651.

PINSON G., « Le projet urbain comme instrument d'action publique », *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 199-233.

PRÉVOT M., G. BENTAYOU, O. CHATELAN, F. DESAGE, S. GARDON, R. LIHOSSIER, M.-C. MEILLERAND, et E. VERDEIL, « Les agences d'urbanisme en France », *Métropoles*, juin 2008, n° 3, p. 140-180.

ROUZEAU M., « L'expertise généraliste, simple moment ou constituant véritable de l'action publique territoriale ? », CRAPE - IEP de Rennes, 2008.

THOENIG J.-C. et P. DURAN, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, vol. 46, n° 4, p. 580-623.

TRÉPOS J.-Y., *La sociologie de l'expertise*, Paris, Presses universitaires de France, coll.« Que sais-je ? », n° 3119, 1996.

VERPRAET G., « Experts ou Médiateurs ? : Les Professionnels de l'urbanisme », *Annales de la Recherche Urbaine*, 1 avril 1988, vol. 37, p. 98-105.