

Compétences et activités des urbanistes dans les collectivités territoriales

Portrait(s) d'un métier en évolution

Rapport pour le Centre National de la Fonction Publique Territoriale

Paul Gaudric, sociologue
Julie Gobert, docteur en urbanisme
Xavier Zunigo, docteur en sociologie, directeur d'Aristat

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
PREMIÈRE PARTIE : L'ORGANISATION DES COLLECTIVITÉS SUR LA QUESTION DE L'URBANISME.....	6
I. Répartition des compétences urbaines entre l'agglomération et les communes	7
A. Villes / intercommunalités : des relations déséquilibrées	7
B. Dédoublage ou mutualisation de l'ingénierie	7
C. Les répercussions de la montée en charge des EPCI sur le métier d'urbaniste.....	8
II. Différents types d'organigramme qui déterminent le champ de compétence des urbanistes	8
A. Des directions de l'urbanisme intégrées ou non aux services techniques	8
B. Un urbanisme éclaté entre plusieurs directions ou rassemblés.....	9
C. Une plus ou moins grande transversalité des activités au sein de l'organigramme.....	9
III. Présence des « nouveaux enjeux » de l'urbanisme dans les organigrammes.....	10
A. La rénovation urbaine et les PRU : émergence de la figure de l'urbaniste coordinateur et incidences sur les organigrammes	10
B. Environnement et développement durable.....	11
C. Faire la ville sur la ville : la traduction par le biais de la politique foncière, la politique de densification	11
D. La participation : quels enjeux pour les compétences des agents ?	11
IV. L'externalisation de la conception et de la réalisation des projets	12
A. Régie ou externalisation dans le domaine de la planification	12
B. L'externalisation des projets urbains et de la conduite d'opérations.....	13
DEUXIÈME PARTIE : LES COMPÉTENCES ET SAVOIRS FAIRE DES URBANISTES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE.....	15
I. Caractéristiques professionnelles des urbanistes rencontrés.....	15
A. Un éventail d'acteurs aux profils variés permettant d'offrir un large point de vue sur les urbanistes de la fonction publique territoriale.....	16
B. Des cursus scolaires qui conditionnent l'approche de l'urbanisme.....	16
C. Mobilité et parcours professionnels	18
D. Des métiers qui s'exercent au sein d'équipes pluridisciplinaires.....	19
E. Le recours à la formation continue, symbole d'une technicité qui s'acquiert au cours de la pratique professionnelle.....	20
F. Le statut d'ingénieur et la réforme du concours	22
G. Les agents interrogés se perçoivent-ils comme urbanistes ?	23
II. Être Urbaniste : compétences propres et compétences transversales.....	24
A. Les compétences partagées avec les cadres de la fonction publique territoriale	24
B. Les activités propres aux urbanistes des collectivités territoriales.....	26
TROISIÈME PARTIE : LES DIFFÉRENTS PROFILS-TYPES D'URBANISTES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	32
A. Les urbanistes exerçant une fonction de prospective et de planification	32
B. Les urbanistes assurant une assistance opérationnelle.....	33
C. Les urbanistes assurant la gestion du droit des sols et la mise en œuvre des politiques foncières	35
D. Les urbanistes coordinateurs-ensembliers	36

CONCLUSION.....	38
ELEMENTS PROSPECTIFS.....	39
ANNEXES.....	41
I. Entretiens effectués.....	41
II. Guide d’entretien à l’attention des urbanistes des collectivités locales	42
III. Comparaison des points de vue des associations	45

INTRODUCTION

Depuis plusieurs années, l'Office Professionnel de Qualification des Urbanistes (OPQU) cherche à délimiter les contours de la profession d'urbaniste, parce qu'il s'agit d'un « métier flou » (Jeannot, 2005) qui varie selon la fonction et le statut occupés, les compétences exercées, la formation initiale poursuivie, le type de structure où le professionnel exerce son savoir-faire (au sein d'une des fonctions publiques, dans le secteur privé, etc.).

A la différence des architectes, hormis la qualification proposée par l'OPQU, les urbanistes n'ont ni de titre protégé ni d'identité reconnue au sein de la profession et à l'extérieur. Pour autant, ils ont une culture professionnelle commune, une pensée de l'espace, des territoires et des échelles, qui échappe à d'autres corps de métiers. « Professionnels du phénomène urbain » (Beaudet, 2007), leur action a une finalité prospective et pratique : anticiper, réaliser, corriger au niveau de l'îlot, du quartier, de la commune, de l'agglomération ou de l'éventuelle métropole. Pour ce faire, ils font appel à des méthodes d'analyse, de diagnostic et recourent à des outils de différente nature (réglementaires, opérationnels, incitatifs, etc.).

Lors de précédentes évaluations [OPQU, 2006] et discussions (notamment lors du colloque organisé en octobre 2009 par le CNFPT à Dunkerque), il avait été noté la grande disparité des tâches et fonctions assignées aux urbanistes, qui ne se reflétaient d'ailleurs pas toujours dans l'intitulé de leur poste. **L'urbaniste peut en effet être considéré comme « un ensablé » qui, pour mener à bien un projet, doit mettre en cohérence l'activité d'autres professionnels agissant dans le champ de l'urbain. A ce titre, il joue un rôle de traduction/médiation entre différents codes** (Verpraet, 1987) : celui du maître d'œuvre, de l'architecte, du décideur (souvent les élus), etc. Plus encore, il lui est nécessaire de faire le lien entre plusieurs impératifs que ce soit sur le plan social, spatial, économique, environnemental ou architectural. Toutefois à côté de cette figure généraliste de l'urbaniste, on demande aussi aux urbanistes d'avoir des qualifications plus spécifiques notamment en termes d'urbanisme commercial, de gestion de la mobilité et des déplacements, de montage d'opération, de conception d'espaces publics, de gestion des risques naturels et industriels, etc. Enfin, la formation initiale des urbanistes est très diverse et couvre un large éventail de disciplines : architecture, urbanisme/aménagement du territoire, droit, génie civil, géographie, économie, sciences sociales, etc. Ce qui est source de richesse mais qui contribue à la faible reconnaissance sociale dont bénéficie la profession.

La définition du métier d'urbaniste pose donc question, notamment au sein de la fonction publique territoriale. En effet, depuis les lois de décentralisation, les villes et les établissements de coopération intercommunale (EPCI) se sont dotés d'agents en capacité de gérer la compétence « urbanisme ». Mais cette dernière concerne plusieurs types d'activités :

- **Connaissance des territoires, planification, spatialisation des stratégies urbaines** : mise en chantier des plans locaux d'urbanisme, des schémas de cohérence territoriale, des différents plans sectoriels (sur l'environnement et le paysage, sur les transports, sur l'habitat...).
- **Maîtrise d'ouvrage urbaine** : programmation, pilotage et conduite de projets, etc.

- **Gestion territoriale** : gestion des droits du sol, gestion des opérations urbaines et de la politique de la ville, etc.
- **Développement local** : élaboration de zones d'aménagement concerté, réhabilitation commerciale des centres-villes (urbanisme commercial), etc.
- **Communication sur les stratégies et projets urbains**. Il peut s'agir aussi bien de **marketing territorial** censé permettre de donner une image attractive à la collectivité, que d'**information et de concertation** sur les projets urbains avec les populations vivant sur le territoire

Cette première esquisse des diverses réalités du métier permet donc de souligner l'importance de réaliser un état des lieux sur les activités et compétences des urbanistes au sein des collectivités de plus de 80 000 habitants, communes et EPCI. Connaître la formation initiale, les savoir-faire, les apprentissages, les compétences acquises et développées par les urbanistes de la fonction publique territoriale permettra de faire ressortir différents profils d'urbanistes par rapport aux besoins ressentis sur le terrain. L'étude par entretiens semi-directifs¹ auprès d'un panel important d'urbanistes territoriaux offre également l'opportunité de modifier et d'affiner les typologies qui existent déjà et de proposer un référentiel statuts-métiers-compétences propre à la fonction publique territoriale.

A ce titre, dans un premier temps, nous verrons comment s'organisent les collectivités en matière d'urbanisme. En effet la définition du métier d'urbaniste de la fonction publique territoriale doit nécessairement être contextualisée tant la répartition des compétences entre les communes et les EPCI, l'organisation des collectivités, l'externalisation croissante des activités, ainsi que l'émergence de nouveaux enjeux, influent considérablement sur les activités réelles des urbanistes (I). A l'issue de cette première partie, nous nous focaliserons sur les agents rencontrés, leur parcours professionnel, leur statut, les missions qui leur sont assignées, les compétences et savoir-faire qu'ils doivent déployer pour y répondre (II). Enfin, sous forme de synthèse, nous présenterons une typologie des différents profils types d'urbanistes de la fonction publique territoriale (III).

¹ Voir la liste des personnes interrogées et guide d'entretien en annexes

PREMIÈRE PARTIE : L'ORGANISATION DES COLLECTIVITÉS SUR LA QUESTION DE L'URBANISME

Les effets de contexte sont importants pour appréhender les compétences et les savoir-faire. **Le transfert aux collectivités des compétences liées à l'urbanisme** (planification stratégique, logement, urbanisme opérationnel, voire instruction des permis) ne se fait pas sans certains changements dans les activités exercées. **La montée en charge de l'ingénierie au niveau des EPCI** entraîne également une division du travail amenant à une plus grande spécialisation des postes.

Par ailleurs **les organigrammes évoluent sous l'effet de plusieurs phénomènes**. D'une part, les services urbanisme dont le périmètre varie selon l'histoire de la collectivité et la personnalité des directeurs généraux, sont de plus en plus détachés des services techniques. Ce qui est recherché c'est une approche moins techniciste de la ville, plus proche des usages et des problématiques concernant le logement, la politique de la ville, le renouvellement urbain. D'autre part, les collectivités sont appelées à opter pour une transversalité plus affirmée, notamment parce que les documents d'urbanisme l'exigent (mise en cohérence des politiques des transports et du logement avec les plans locaux d'urbanisme, etc.), mais aussi parce qu'une cohérence d'action est indispensable. La démarche projet permet à ce titre de surmonter certaines frontières administratives. **Cette évolution requiert des urbanistes une capacité à travailler de plus en plus dans un univers interdisciplinaire et à développer une véritable culture du projet.**

Plus encore, de nouveaux enjeux se font jour pour les collectivités en matière d'urbanisme. Elles doivent composer avec des impératifs environnementaux forts qui les obligent à revoir leur façon de penser la ville. Si le développement durable n'a pas engendré de création de postes spécifiques (ou très rarement), les logiques d'action y afférant se sont diffusées dans la pratique et la production des urbanistes. De même la participation de la société civile a été intégrée dans le processus de décision, sans que des référents particuliers soient désignés. A l'inverse, les programmes de rénovation urbaine, même s'ils ont pu s'appuyer sur des structures existantes de type Grand Projet de ville, se sont souvent accompagnés d'un besoin de recrutement spécifique de chargés de mission, capables d'assurer le dialogue entre les services, mais aussi avec les partenaires extérieurs publics et privés.

Pour finir, la présence d'agences d'urbanisme ou de syndicats mixtes en charge du SCOT sur le territoire d'une agglomération influe sur les activités et donc les compétences déployées par les urbanistes au niveau de l'intercommunalité et des villes. Chargées de la prospective, porteuses de stratégies territoriales multi-scalaires et incubatrice d'idées, les agences laissent plutôt aux collectivités les aspects opérationnels et administratifs. Par ailleurs le recours à l'externalisation que ce soit dans la maîtrise d'œuvre, l'aide à la maîtrise d'ouvrage, ou dans la planification, impacte le métier des urbanistes. **Ils agissent de plus en plus comme des chefs d'orchestre, garants de la volonté politique des collectivités et d'une certaine idée de l'aménagement.**

I. Répartition des compétences urbaines entre l'agglomération et les communes

A. Villes / intercommunalités : des relations déséquilibrées

Les structures intercommunales captent de plus en plus les missions liées à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme. Si de manière générale les grandes villes centres des agglomérations sont encore dotées d'un service urbanisme et de cadres de catégorie A, les villes moyennes périphériques disposent de services urbanisme réduits. Qui plus est, cette division peut provoquer des tensions de part et d'autre, et une certaine frustration des agents des communes qui n'ont pas l'impression d'être reconnus comme des interlocuteurs valables.

« Tout ce qui est stratégique est de la compétence de la communauté urbaine. Celle-ci définit les objectifs. Dans le personnel de la communauté urbaine, il y a une difficulté à reconnaître les positions communales. On sent de la part des techniciens de la communauté urbaine une réticence... Chacun défend son pré carré, or il faudrait que chacun se nourrisse de l'autre... » (Directrice du développement économique et urbain, ville)

Du côté des communautés d'agglomération ou communautés urbaines, le discours est assez consensuel. Les directeurs généraux adjoints ou directeurs rencontrés souhaitent mettre en avant l'écoute des préoccupations communales et la prise en compte systématique de l'avis des maires. Sauf dans les villes centre et quelques autres de taille moyenne, ils n'ont d'ailleurs pas d'interlocuteurs techniciens mais plutôt directement affaire au directeur général des services ou au maire.

Parfois des équilibres politiques sont échaufaudés et permettent à toutes les communes et tous les élus de s'approprier les politiques menées. L'enjeu principal dans ce domaine est de montrer que l'agglomération et la ville centre n'imposent pas tout, mais sont ouvertes au dialogue et co-construisent les décisions.

B. Dédoublage ou mutualisation de l'ingénierie

L'enchevêtrement des structures (commune, EPCI, syndicat mixte, agences d'urbanisme, etc.) engendre une **démultiplication de l'ingénierie sur les mêmes territoires** et sur des problématiques analogues. Toutefois, de nombreux acteurs ont souligné qu'il y avait un partage des compétences qui engendrait des **différences entre l'ingénierie intercommunale moins territorialisée et soumise à une plus forte division du travail et le niveau communal plus généraliste et plus lié à un espace en particulier.**

Dans certains contextes où la ville centre occupe une place majeure au sein de l'EPCI, **on peut observer un réel dédoublement de l'ingénierie au niveau communal et intercommunal susceptible d'entraîner des rivalités entre services.** C'est vraisemblablement le cas dans une des villes étudiées où les services communaux et intercommunaux bénéficient tous deux d'une ingénierie et d'un soutien politique forts :

« Par contre, le service d'urbanisme de la ville centre est très bon et très fort et donc en rivalité avec les services communautaires qui eux mêmes se sont renforcés mais qui ne peuvent s'exprimer sur les projets de la ville centre. Le service urba de la ville centre, en plus d'être bon, a le soutien du maire. Le maire est très soucieux du projet urbain et donc le service urba a pris du poids en nombre de personnes et en

compétence! Du coup, nous est parfois coincés entre les deux! Et on nous accuse parfois d'être du côté de l'un ou de l'autre... » (Directeur générale – Agence d'urbanisme)

Quoi qu'il en soit, **de manière globale, l'ingénierie des intercommunalités a tendance à se substituer à l'ingénierie des villes**. C'est particulièrement vrai pour les petites communes périphériques des EPCI qui n'ont pas les moyens humains et financiers, mais également pour certaines villes centre dont l'ingénierie a tendance à se confondre avec celle de l'intercommunalité lorsque le contexte politique est favorable.

C. Les répercussions de la montée en charge des EPCI sur le métier d'urbaniste

Le développement des intercommunalités – tant en termes de couverture du territoire que d'intégration communautaire – a des répercussions sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire et dans les champs qui y sont intrinsèquement liés (développement économique, habitat/logement, politique de la ville). Les intercommunalités occupent une place de plus en plus prépondérante dans ces domaines et, de fait, même si le transfert de compétences n'est pas total, **les intercommunalités bénéficient d'une ingénierie qui leur permet parfois d'aller plus loin que ce que le partage réglementaire des compétences est censé permettre :**

« On n'a pas la compétence urbanisme à la communauté d'agglomération. On a quand même une activité qui touche à la planification urbaine et à l'aménagement, donc on a besoin d'urbanistes. Depuis peu, il y a une direction générale adjointe à l'aménagement et un vice président à l'aménagement. Du coup on est sur un début de prise en compte de ces enjeux. Mais "urbanisme", c'est trop polémique, ça pourrait laisser croire qu'on prend la compétence aux communes, donc on préfère parler "d'aménagement". » (Responsable du pôle habitat et aménagement, communauté d'agglomération)

Cette montée en charge de l'ingénierie au niveau des EPCI a pour conséquence **une division du travail qui amène à une spécialisation des postes et une distanciation du terrain**, jugée parfois regrettable par les acteurs interrogés:

« Ce qui est curieux, c'est que normalement il y a un mouvement de la ville vers l'interco et là, sur les quatre derniers cadres que j'ai recruté, ils viennent tous de la communauté d'agglomération. Il y a un reflux... La communauté urbaine, ça finit par être une grosse machine dans laquelle ils ne se retrouvaient pas et dont le cœur de métier devenait trop distancé du terrain et du projet, donc ils ont voulu se retrouver à une échelle plus communale. » (Directrice de la Direction de l'Aménagement Urbain, ville)

II. Différents types d'organigramme qui déterminent le champ de compétence des urbanistes

A. Des directions de l'urbanisme intégrées ou non aux services techniques

Les organigrammes diffèrent selon les collectivités ; la place occupée par les services chargés de l'urbanisme varie en premier lieu selon leur rattachement à la direction des services techniques ou non.

Malgré des différences fortes selon les collectivités, on peut émettre l'hypothèse qu'il existe au sein des intercommunalités, une **tendance au transfert de l'urbanisme des services techniques vers des directions de l'urbanisme autonomes**. Cette translation est corrélée à l'histoire même des transferts de compétences vers les intercommunalités qui commence

généralement par la mise en commun des compétences réseau pour s'élargir peu à peu aux autres champs de compétence des collectivités.

« Pendant très longtemps dans les villes, le socle des interco étaient les réseaux, voirie, déchet, donc des socles très techniques. Donc dès le départ, il y a eu une forte présence des ingénieurs purs et durs qui finalement prennent de moins en moins de place dans les agglos.» (Chef de projet des opérations d'aménagement, communauté d'agglomération).

Ce transfert des services techniques vers des directions autonomes est toujours lié à un contexte particulier (en fonction du type de projet urbain, de l'alternance politique, etc.) mais en général, il est guidé par le souhait de mettre en cohérence les actions à mener et de faciliter la gouvernance pour la mise en œuvre des projets urbains.

B. Un urbanisme éclaté entre plusieurs directions ou rassemblés

Les activités liées à l'urbanisme peuvent être dispersées au sein de plusieurs directions sous la direction d'un DGS ou regroupées au sein d'un même pôle supervisé par un DGA. A partir du terrain de l'enquête, nous n'avons pas pu observer de tendances, les choix des collectivités étant souvent liés à des histoires politiques locales, voire même à la personnalité et aux volontés des directeurs.

On retrouve néanmoins régulièrement au sein des directions de l'urbanisme les services d'urbanisme opérationnel chargé de la mise en place des projets urbains au travers de ZAC, de même qu'un service de planification et d'études urbaines en charge de la création des PLU.

L'urbanisme réglementaire chargé de l'instruction des autorisations d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager, etc.) et les services habitat sont quant à eux plus ou moins autonomes des services urbanisme et plus ou moins intégré au niveau de l'intercommunalité. Ces choix sont souvent guidés par le souhait pour les élus de garder une tutelle politique forte sur ce type de services.

Nous avons pu également observer que certaines directions étaient quasi systématiquement exclues des « pôles » ou « directions » de l'urbanisme, notamment la voirie et les transports. Ces activités, qui s'inscrivent pourtant pleinement dans le champ du projet urbain, restent souvent rattachées aux services techniques et sont perçues comme « la conséquence » de l'urbanisme et non pas comme une des composantes. Pour autant, les nouveaux PLU qui seront exigés à partir de 2016 demandent aux collectivités une plus forte transversalité, ce qui pourrait impacter sur ce type d'organisation dans un futur proche

Toutefois, si nous n'avons pas pu observer de régularité sur l'organisation des services, selon les dires des acteurs interrogés, **une tendance au regroupement des différents domaines de l'urbanisme (du projet à sa réalisation) au sein de grands « pôles » semble émerger.**

C. Une plus ou moins grande transversalité des activités au sein de l'organigramme

L'organisation interne des collectivités reste **guidée par le principe hiérarchique** qui peut parfois être une contrainte pour les questions d'urbanisme lesquelles demandent de la transversalité. Souvent les agents rencontrés déplorent le **manque de transversalité**, même là où l'organigramme laisserait supposer des passerelles.

Ce manque de transversalité peut induire différents effets. Il peut être à l'origine d'une mauvaise transmission des informations entre les différentes échelles d'intervention. Parfois, il peut être également cause de divergences assez marquées dans la manière de concevoir l'espace urbain et son usage selon les services :

« Nous sommes une collectivité où il existe un vrai cloisonnement des services. Il y a le service technique qui a sa culture... Nous nous avons une vision urbaine des aménagements, de l'évolution de la ville et pas seulement une culture normative et très réseau. La voirie ne nous dicte pas la largeur des voies. » (Chargé d'études, Communauté d'Agglomération)

Comme le soulignent différents acteurs interrogés, l'organisation du travail en « mode projet » est censée apporter une solution à un trop fort cloisonnement. L'organisation du travail sous forme de projet a ainsi tendance à se généraliser. Tout d'abord au sein de structures para-communales (GIP, GPV) et désormais au sein même des organigrammes communaux et intercommunaux avec la création de postes dédiés à la coordination d'acteurs² (notamment les chargés de mission ANRU) et de services généralistes consacrés à un territoire plus qu'à une discipline particulière (souvent appelés « missions »).

Le Plan local d'urbanisme nouvelle génération, tel qu'il devra être écrit à l'horizon 2016, est également ressenti comme un **levier d'évolution prochaine des organigrammes**. En effet même si les Plans locaux d'urbanisme intercommunaux sont majoritaires sur les sites observés, ceux-ci restent pour l'instant souvent segmentés par les territoires des communes. La transversalité voulue dans la nouvelle mouture du PLU, intégrant PLH et PDU, devrait induire une vision plus territorialisée et thématifiée et donc une meilleure transversalité entre les services par un passage plus franc en mode projet. Il reste toutefois de grandes incertitudes liées à la non-parution des décrets d'application de la loi du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne³.

III. Présence des « nouveaux enjeux » de l'urbanisme dans les organigrammes

A. La rénovation urbaine et les PRU : émergence de la figure de l'urbaniste coordinateur et incidences sur les organigrammes

L'enjeu de la rénovation urbaine – à la fois pour améliorer la qualité de vie et désenclaver des quartiers dégradés – est devenu prégnant dans la pensée des urbanistes. **Les grandes opérations de rénovation urbaine ont donc bien souvent engendré des recrutements spécifiques et des restructurations dans les organigrammes.**

Si les projets de rénovation urbaine ont conduit à la création de nouveaux postes, les collectivités ont souvent absorbé les PRU au sein de structures déjà existantes, notamment les Groupements d'Intérêt Public (GIP). **Au sein de ces structures partenariales (regroupant Etat et collectivités) se sont développés les métiers d'urbanistes-coordonateurs (voir infra) qui ont pu inspirer les communes et EPCI** pour la création de postes dédiés à la coordination au sein des services d'urbanisme et de rénovation urbaine :

² Voir partie 2

³ Celle-ci dispose entre autres d'une réorganisation des dispositions du PLU en y intégrant les politiques d'urbanisme, d'habitat et de transports et de la promotion des PLU intercommunaux.

« Sur la plupart des sites, on joue le rôle d'aménageur alors qu'on ne l'est pas : nous ne sommes pas maîtres d'ouvrage proprement dit, ce n'est pas nous qui portons le foncier, c'est pas nous qui passons les marchés de travaux, etc. mais on coordonne de manière que les voiries sont construites en temps et en heure par la CU, les centres sociaux par la ville, etc. on assure l'ordonnancement entre différents acteurs. » (Directeur de GPV)

B. Environnement et développement durable

La prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme s'est accrue ces 20 dernières années. Les injonctions du développement durable dans le façonnement de la ville sont devenues incontournables, en particulier avec le Grenelle.

Les agents qui sont réellement spécialisés dans ce domaine se retrouvent avant tout dans les agences d'urbanisme. Toutefois, dans les collectivités, certains agents – souvent autodidactes – ont été désignés comme « expert sur l'environnement » et ont été amenés à travailler sur des sujets où la connaissance théorique et pratique est encore faible, et où ils bénéficient d'une certaine latitude pour s'emparer des concepts, trouver les réponses adéquates, et observer ce qui se passe ailleurs. Ainsi, ponctuellement, des postes spécifiques émergent pour une meilleure intégration de l'environnement dans les pratiques et les documents. **Or ces derniers remplissent souvent des fonctions jusque là inédites comme par exemple suivre un projet de sa conception à sa livraison pour vérifier si les objectifs environnementaux sont respectés à toutes les étapes, là où habituellement les agents n'interviennent que sur une étape du projet urbain.**

C. Faire la ville sur la ville : la traduction par le biais de la politique foncière, la politique de densification

Alors que l'injonction à densifier est de plus en plus forte, la réflexion sur le foncier disponible, sur la manière d'en disposer et de l'utiliser prend de plus en plus de place au sein des collectivités territoriales. Ces dernières s'appuient souvent sur un établissement public foncier infra-départemental, départemental ou régional. Toutefois elles cherchent aussi au niveau local à **se doter des instruments nécessaires à la mobilisation du foncier et au travail sur la densité**. On voit ainsi émerger de nouvelles fonctions au sein des services d'urbanisme opérationnel en charge de définir et de mettre en œuvre une politique foncière.

« La politique foncière c'est un travail en amont de réflexion qui consiste à élaborer une stratégie foncière et la proposer aux élus. Proposer aux élus de mettre en place les outils juridiques publics au service de cette politique foncière: outil de préemption, etc. Il faut ensuite suivre les évolutions de ces outils et les mettre en œuvre. » (Directeur adjoint – direction de l'urbanisme opérationnel)

D. La participation : quels enjeux pour les compétences des agents ?

Le développement de la participation et de la concertation a exigé des techniciens (directeurs de service ou chargés d'études) d'assister plus fréquemment à des réunions publiques, de préparer avec les élus les éléments d'intervention publique pour les rendre accessibles à tous.

« Aujourd’hui il faut le double de temps qu’il y’a 30 ans pour sortir un projet parce que la concertation est beaucoup plus longue qu’avant, c’est au moins 30% à 50% de temps en plus. Les procédures se sont alourdies sur la concertation (présenter les avant-projets, les esquisses, etc.). Avant, on présentait le projet une fois et c’était bon. Maintenant, on passe 3,4 fois devant un comité de quartier, on écoute, on amende, on revient, etc. » (Directeur général Adjoint - Etudes, opérations de l'espace public, grands projets structurants – Ville/communauté d’agglomération)

Toutefois, **la participation accrue n’a pas bouleversé les organigrammes** ; elle a très rarement poussé à la création d’une cellule « démocratie locale », ou engendré des recrutements spécifiques.

IV. L’externalisation de la conception et de la réalisation des projets

Les collectivités territoriales externalisent une grande partie de leurs activités urbaines que ce soit au niveau de la prospective, de la planification (PLU, SCOT), de la conception même du projet urbain, ou des opérations d’aménagement.

A. Régie ou externalisation dans le domaine de la planification

En fonction de l’ingénierie disponible, de la présence d’agences d’urbanisme ou de syndicats mixtes, et des choix politiques, les collectivités peuvent opter pour une externalisation de la production des documents réglementaires d’urbanisme. Si dans certains cas l’externalisation est totale, certaines collectivités choisissent d’externaliser seulement certains éléments de la planification et de garder en régie d’autres aspects.

Toutefois, **externaliser pose de nombreuses questions sur ce que la collectivité peut déléguer et ce qu’elle doit garder en régie afin de conserver une cohérence d’ensemble sur des documents stratégiques**. Ainsi, si certaines communautés d’agglomération rencontrées considèrent qu’il est intéressant d’avoir le regard extérieur d’un bureau d’études sur les phases de diagnostics, de définition des enjeux sur le territoire, elles s’exposent au risque de perdre en homogénéité générale d’écriture pour ce qui est des règlements et cela peut créer des risques juridiques et des sources de contentieux. En outre, pour les services d’instruction, des difficultés d’application peuvent apparaître. Dès lors, l’externalisation nécessite de la part des services urbanisme une définition claire du cahier des charges, un pilotage et un suivi forts des bureaux d’études et des collectivités.

« On fait beaucoup appel à des bureaux d’études pour tout ce qui est planification et réglementation par exemple. Pour des modifications de document d’urbanisme, on le fait en régie par contre tout ce qui est révision, on lance des appels d’offres auprès de bureau d’études et c’est l’agglo qui prend en charge l’étude: la commune pilote mais on est là pour coordonner, l’accompagner et lui rappeler aussi l’intérêt communautaire en matière d’habitat, de déplacement etc. » (directeur du pôle éco-urbanisme et aménagement urbain – communauté d’agglomération)

En revanche, quand les villes ou les agglomérations ont sur leurs territoires une agence d’urbanisme ou un syndicat mixte en charge du SCOT, ce sont ces structures qui réalisent le travail souvent *in extenso* avec de très nombreux allers-retours aux niveaux politique et technique. Des chargés de mission sont entièrement dédiés à cette tâche. La répartition entre eux se fait par communes ou secteurs géographiques. Ils sont ainsi bien identifiés par

les collectivités. Toutefois avec les nouvelles exigences du PLU des approches plus thématiques devraient voir le jour.

B. L'externalisation des projets urbains et de la conduite d'opérations

La conception des projets urbains et la conduite d'opération nécessitent de mobiliser un ensemble de compétences techniques spécifiques dont les collectivités territoriales ne disposent pas, ou peu. De plus, chaque projet urbain ayant ses spécificités techniques et urbaines, cela peut nécessiter de mobiliser des compétences circonstanciées au projet urbain lui même mais qui ne seront plus utiles dans un autre contexte. Aussi, les collectivités territoriales recourent particulièrement à l'externalisation pour mener à bien leurs projets.

1. La conception des projets urbains déléguée aux bureaux d'études

La majeure partie des collectivités que nous avons rencontrées délèguent la conception de leurs projets urbains à des bureaux d'étude privés. Les compétences qui sont recherchées sont essentiellement des compétences d'architecture, d'ingénierie et d'économie de la construction, toutefois en fonction des projets certaines compétences plus atypiques peuvent être recherchées :

« On fait appel prioritairement à des architectes, des paysagistes, des économistes de la construction, des bureaux d'études en VRD, etc. Après ça dépend de la nature du projet. Par exemple on a lancé une étude il n'y a pas longtemps et on a fait appel à un designer! C'est assez varié. » (Responsable de secteur – communauté d'agglomération)

Une partie de la mission d'un certain nombre d'agents de la FPT interrogés consiste alors en une **activité de conception de cahiers des charges, de pilotage et de contrôle des marchés.** Il s'agit pour ces derniers de transformer les volontés du politique en programme opérationnel et de suivre l'activité du bureau d'étude afin que celui ci respecte la programmation voulue. **Le travail de définition des cahiers des charges nécessite donc une certaine technicité et des savoirs faire spécifiques** afin de s'assurer que le travail des bureaux d'études permettra d'aboutir à la faisabilité du projet urbain.

Globalement, les témoignages ont montré que les **relations entretenues entre maîtres d'ouvrages (collectivités) et maître d'œuvre (bureaux d'études) étaient assez ténues.** Plus qu'une simple délégation, l'externalisation aux bureaux d'études engendre un rapport de co-construction du projet entre les urbanistes de la fonction publique territoriale chargés de définir les objectifs du projet et les agents des bureaux d'études chargés de mobiliser leurs compétences techniques pour transformer ces objectifs en projet. Cette relation semble d'autant plus forte que de nombreux urbanistes des collectivités territoriales sont passés au cours de leur parcours par des bureaux d'études (cf. supra). Ce double point de vue permet alors à ces derniers d'assurer une meilleure coordination du travail avec les bureaux d'études et pour beaucoup d'agents interrogés cette relation semble vertueuse puisque la collaboration avec les bureaux d'études permet de côtoyer de nouvelles compétences et est une source de formation supplémentaire :

« Externaliser c'est aussi une bonne chose parce qu'en côtoyant des spécialistes, ça permet d'apprendre des choses. Il faut qu'on soit des bons maîtres d'ouvrages et pas des spécialistes de tout. » (Directrice service habitat - Ville)

2. Les SEM et SPLA, opérateurs urbains privilégiés des collectivités

Les collectivités gardent des compétences d'aménagement en régie mais essentiellement pour réaliser des projets de petite envergure qui ne nécessitent que peu d'ingénierie et de coordination. Pour les projets d'envergure, de la même façon que pour la conception du projet urbain, **l'aménagement est généralement confié aux SEM (ou aux SPLA)** selon des modalités analogues : la collectivité est maître d'ouvrage et assure un important travail de coordination.

Les SEM sont perçues par les agents interrogés comme des outils adéquats pour mener des projets d'aménagement lourds nécessitant un ensemble de compétences et une forte coordination, *a contrario* des collectivités qui ne disposent pas d'une ingénierie suffisante ou trop dispersée du fait d'une organisation verticale jugée trop rigide.

Toutefois, les SEM ne jouent pas seulement un rôle d'aménageur mais interviennent également sur d'autres aspects du projet urbain. Ainsi, les SEM peuvent être les instruments d'une politique foncière ou servir également d'outil prospectif et remplacer des bureaux d'étude dans la conception même du projet urbain.

DEUXIEME PARTIE : LES COMPETENCES ET SAVOIRS FAIRE DES URBANISTES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Une fois analysés les effets de contexte pour comprendre comment les métiers d'urbanistes dans les collectivités se sont reconfigurés, il est nécessaire de s'intéresser plus spécifiquement au profil des urbanistes.

L'enquête qualitative qui a été menée a permis de mettre en exergue la grande diversité des profils des agents et le caractère pluridisciplinaire des équipes dans les pôles urbanisme. La variété des formations initiales (géographie, droit, économie, sciences politiques), souvent accompagnées d'un 3^e cycle en urbanisme, répondent à des besoins concrets pour les collectivités territoriales. Les formations de sciences techniques appliquées d'ingénieurs et d'architectes, sont moins présentes et les agents qui les ont suivies se servent d'ailleurs peu de leur formation ; les aspects purement techniques, la conception, étant en effet souvent délégués aux services techniques ou à des prestataires extérieurs. Comme pour l'ensemble des urbanistes dans les collectivités territoriales, c'est avant tout leur capacité à spatialiser l'action publique et à faire jouer les échelles (de celle d'un bâtiment à celle d'une agglomération) qui sont appréciées et utilisées.

Ce balayage plus pointu des expériences et des activités concrètes effectuées a donné l'opportunité d'une part de définir les compétences transversales des urbanistes (celles qu'ils partagent avec leurs homologues dans d'autres services) : la production de savoirs sur la ville, la négociation entre plusieurs acteurs privés et publics, la maîtrise de la communication et de la concertation, la connaissance du fonctionnement politique et administratif des collectivités, le management d'équipe, le suivi de projets urbains. **D'autre part les compétences et savoir-faire propres ont pu être objectivés** : outre la capacité à inscrire dans l'espace les mesures et les dispositifs, à connaître très finement le territoire, des spécialités sur certains champs (logement, transport, environnement) s'avèrent indispensables pour mener des politiques efficaces qui ne se contentent pas d'appliquer les textes sans recul territorial. De plus chaque urbaniste doit avoir une culture urbaine solide ainsi que de bonnes connaissances en droit de l'urbanisme, car elles lui permettent à son niveau et selon son activité propre, d'être un ensemblier, un traducteur entre des différents métiers, différents intérêts.

I. Caractéristiques professionnelles des urbanistes rencontrés

Sur la soixantaine de personnes interrogées dans le cadre de l'étude, 36 l'ont été au titre de leur fonction actuelle d'urbaniste au sein d'une collectivité (les autres ayant été interrogés au titre de leur activité au sein d'une association professionnelle, ou en tant que salariés

d'agence d'urbanisme). Nous nous concentrerons donc sur ce groupe pour en définir ces caractéristiques.

A. Un éventail d'acteurs aux profils variés permettant d'offrir un large point de vue sur les urbanistes de la fonction publique territoriale

L'un des attendus du terrain était d'avoir une ventilation des urbanistes suffisamment large pour pouvoir observer les différentes échelles d'interventions de ces derniers. C'est pourquoi le choix a été fait de rencontrer dans chacune des collectivités des niveaux hiérarchiques variés. Or le statut, le grade aussi bien que le traitement recourent des réalités très différentes (un ingénieur peut aussi bien être le directeur d'un service qu'un chargé de mission), c'est pourquoi nous avons sélectionné les critères du « management » comme marqueur du niveau hiérarchique des agents.

Ainsi, sur les 36 agents rencontrés, un tiers sont des directeurs de services urbanisme (ou équivalent : DGA, directeur de GPV, etc.), un tiers occupent des postes de direction de service ou de chef de projet (c'est-à-dire dirigent une équipe en charge d'un projet urbain bien particulier ou en charge d'un aspect spécifique de l'urbanisme) et enfin un tiers n'ont pas de responsabilité de management ou seulement à la marge.

Toutefois, le critère du management n'est pas totalement exhaustif et ne dit rien sur l'expérience et les savoirs des agents en tant qu'urbanistes puisque certains postes sont tournés uniquement vers le management d'équipes sans nécessiter, ou peu, de compétences d'urbanistes. A l'inverse, d'autres postes sans équipes à disposition nécessitent des compétences techniques et une culture urbanistique très forte. Malgré tout, le critère du management reste pertinent puisqu'il donne des informations sur la carrière des agents : de manière générale, plus un agent monte dans l'organigramme municipal ou intercommunal, plus il a vocation à diriger des équipes. Ainsi en mettant en lumière les différentes étapes d'une carrière professionnelle, cette ventilation par niveau de responsabilité induit **une ventilation par âge qui a permis de recueillir l'avis de différentes générations d'urbanistes âgés entre 26 et 65 ans avec malgré tout une forte représentation des quadragénaires.**

B. Des cursus scolaires qui conditionnent l'approche de l'urbanisme

La moitié des personnes interrogées ont suivi un cursus dans le champ des sciences humaines et sociales (sociologie, géographie, droit, sciences politiques). Les ingénieurs et architectes, filières perçues comme plus « techniques » et « appliquées », représentent quant à eux un tiers du panel. Enfin quelques personnes interrogées ont eu des parcours scolaires plus atypiques et souvent stoppés plus rapidement que les autres par une entrée rapide dans la vie active. **A l'exception des personnes ayant eu un parcours atypique, la totalité des personnes rencontrées a suivi un cursus équivalent à un bac+5 ou supérieur.**

1. Les écoles d'architecture

L'architecture a été historiquement la discipline la plus liée à l'urbanisme. Si aujourd'hui l'urbanisme s'est autonomisé en tant que discipline indépendante, les liens entre architecture et urbanisme restent structurellement forts.

De l'avis des personnes interrogées, la formation d'architecte permet d'avoir une connaissance concrète et physique de l'aménagement, de déterminer si les projets sont envisageables, et s'ils répondent à la demande. Par ailleurs, si dans les faits ces urbanistes n'exercent pas leur métier d'architecte initial (qui est externalisé vers des cabinets d'architecture privés), ils gardent néanmoins de leur formation une certaine expertise qui leur permet de mieux appréhender le discours et les problèmes auxquels sont confrontés les architectes intervenant dans les projets d'aménagement.

Au-delà de cette expertise générale, **les architectes de formation rencontrés mettent en avant un savoir-faire particulier d'urbaniste à la fois technique et conceptuel qu'ils traduisent très souvent par une capacité à « spatialiser » les projets urbains et à les inscrire dans le territoire :**

« Pour moi la dimension la plus difficile à appréhender en urbanisme c'est la dimension spatiale et pour moi c'est le propre de l'urbanisme. Le conseil français des urbanistes définit l'urbanisme comme l'organisation harmonieuse des espaces naturels, urbains. Pour moi l'urbanisme, c'est l'organisation des choses dans l'espace. » (Chargé de mission "écologie et projet urbain" – Communauté d'agglomération)

2. Coursus en sciences sociales et humaines

Les personnes interrogées ayant suivi un cursus en sciences humaines et sociales mettent en avant deux types d'atouts que leur ont apportés leurs études. **D'une part des atouts théoriques puisque leur cursus généraliste leur a permis d'avoir une vision globale et complexe des enjeux territoriaux. D'autre part des atouts techniques puisque leurs études leur ont donné l'opportunité de développer des aptitudes à synthétiser, rédiger et communiquer au sein de jeux d'acteurs complexes.**

3. Etudes de droit

Les études de droit apportent également une ressource technique indispensable aux métiers de l'urbanisme dans la fonction publique territoriale, lesquels sont marqués par un important travail réglementaire :

« Quand on travaille dans une collectivité, tout ce qu'on produit in fine sont des actes de droit. Du coup je me sens à l'aise face aux procédures et c'est un des fondements importants de mon métier (...) J'ai travaillé près de 10 ans dans des petites collectivités et sans mon savoir faire juridique, j'aurais été bien ennuyé. » (Chef de projet au service coordination urbaine de la ville – Ville)

4. Les écoles d'ingénieurs

La formation d'ingénieur quant à elle peut être perçue par certaines personnes comme **un atout indéniable lors de l'entrée des projets urbains dans leur phase opérationnelle et donc technique.** A titre d'exemple, un directeur de PRU rencontré nous faisait part de sa capacité à dialoguer avec les maîtres d'œuvres sur des problèmes techniques pratiques.

« J'ai en outre des compétences techniques pour suivre un chantier... Un micro-problème peut prendre de l'ampleur : par exemple, un bailleur social détruisait une tour dont un mur se trouvait à 2 mètres de la ligne projetée d'une emprise foncière cédée à un autre bailleur qui devait démarrer son plan de construction. » (Directeur PRU - Ville).

Toutefois, ces compétences techniques essentiellement utilisées par la maîtrise d'œuvre et ne sont que rarement mobilisées par ces professionnels de la maîtrise d'ouvrage. **Les personnes rencontrées ayant suivi un cursus d'ingénieur mettent surtout en avant le caractère pluridisciplinaire de leur formation.** Plus globalement, la formation d'ingénieur est perçue par ceux qui l'ont suivie comme **une formation très structurante leur ayant permis d'acquérir des méthodes pratiques de raisonnement et d'organisation.**

5. Les instituts d'urbanisme

Enfin, si les profils sont assez variés, les deux tiers des agents rencontrés partagent un point commun : celui d'avoir complété leurs études par un troisième cycle dans un institut d'urbanisme (IFU, IUP, Institut d'urbanisme de Grenoble, Institut d'urbanisme de Lyon, Science PO, etc.)

Même si la durée de l'enseignement y est plus courte par rapport au cursus initial (en général un ou deux ans), les instituts d'urbanisme sont souvent perçus comme un moment clé dans la formation des agents interrogés. Après une première formation ayant apporté des savoirs faire techniques et des méthodes de travail, **les 3èmes cycles en urbanisme permettent aux agents de connaître le contexte urbain, le cadre réglementaire, les problématiques territoriales et les méthodes les plus mobilisées par les urbanistes.**

Outre ces connaissances acquises, le caractère pluridisciplinaire de ces formations de troisième cycle est systématiquement mis en avant par les personnes interrogées. **Ces formations qui sont souvent un moment charnière entre la fin des études et le début de la vie professionnelle (et qui parfois s'entrecroisent) sont perçues par bon nombre d'agents comme une préfiguration de leur futur métier.**

C. Mobilité et parcours professionnels

Les parcours professionnels des personnes rencontrées sont relativement variés. Toutefois, à l'exception de quelques cas particuliers, même si les personnes interrogées n'ont pas toujours exercé la profession d'urbaniste, elles ont toujours évolué dans le champ de l'urbain, du logement et du développement local.

1. Les carrières débutées au sein des collectivités territoriales

Près de la moitié des personnes interrogées ont directement commencé leur activité professionnelle au sein d'une collectivité territoriale. Parmi ces personnes, on observe une importante mobilité : **pour les cadres, la carrière au sein de la fonction publique territoriale nécessite de changer régulièrement de collectivité, soit pour rentrer dans des collectivités de plus grande taille, soit parce que leur seule possibilité d'évoluer professionnellement est de changer de ville.**

Cette mobilité peut être perçue comme un atout par les agents : **commencer sa vie professionnelle au sein de petites collectivités peut être un moyen de conserver une**

fonction généraliste et de se former à différents aspects de l'urbanisme. A contrario, l'entrée dans une plus grande collectivité où la division du travail y est plus importante amène à une plus forte spécialisation.

2. Les carrières débutées dans le parapublic

Parmi les personnes interrogées, une dizaine sont passés par des structures parapubliques et/ou associatives (agences d'urbanisme, Pact-Arim) avant de rejoindre les collectivités territoriales. **Pour ces personnes, cette étape leur a surtout permis de parfaire leur formation conceptuelle et technique sur l'urbanisme par l'acquisition d'expériences sur des territoires et des problématiques variées.** Par la suite, la transition vers les collectivités locales est généralement légitimée par un souhait de passer « à l'opérationnel » :

« J'ai changé au bout de 8 ans car je souhaitais passer plus dans l'opérationnel. Avant j'étais sur des missions observations études et pas dans la phase opérationnelle ou pré opérationnelle. » (Chargée de Mission Urbanisme – Syndicat mixte)

3. Les carrières débutées dans le privé

Un tiers des personnes interrogées a commencé leur carrière dans le privé. Il s'agit généralement de personnes qui à l'issue de leurs études ont commencé à travailler dans des bureaux d'études ou cabinets d'architecture. **Ce passage de la maîtrise d'œuvre à la maîtrise d'ouvrage, de structures privées souvent de petite taille à des institutions publiques caractérisées par des jeux d'acteurs complexes, n'est pas pour autant synonyme d'une réorientation totale.** En effet, comme nous l'avons vu en première partie, les bureaux d'études sont un interlocuteur privilégié des collectivités territoriales qui sont bien souvent leurs principaux donneurs d'ordre. Dès lors, il n'est pas surprenant que des ponts soient construits entre les professions et que les urbanistes puissent faire une reconversion professionnelle entre ces deux types de structures.

4. Les carrières débutées dans la fonction publique d'Etat

Enfin quelques personnes interrogées viennent de la fonction publique d'Etat. Selon eux, **la tendance au transfert des fonctionnaires de l'Etat vers la fonction publique territoriale serait de plus en plus importante du fait d'une diminution des moyens de l'Etat au niveau local.** La fonction de l'Etat local aurait alors tendance à se réduire de plus en plus à la gestion des enveloppes budgétaires au détriment de l'activité d'urbaniste.

D. Des métiers qui s'exercent au sein d'équipes pluridisciplinaires

Bien que les instituts d'urbanisme jouent un rôle fédérateur, les parcours universitaires et professionnels des urbanistes des collectivités territoriales montrent une certaine hétérogénéité des profils. Ceci peut s'expliquer d'une part par la grande variété des situations territoriales (selon la situation locale, les collectivités vont chercher tel ou tel profil), et d'autre part par l'expansion des prérogatives des services d'urbanisme qui, en sortant des services techniques, ont eu de plus en plus tendance à devenir généraliste et à embrasser des thématiques toujours plus larges.

Lors de nos entretiens, la grande majorité des agents a souhaité mettre en avant la pluridisciplinarité au sein de leurs services. Pour ces derniers, celle-ci est considérée comme constitutive du métier d'urbaniste dont l'entrée principale est « le territoire » plus qu'une discipline particulière.

« On ne peut pas être urbaniste seul. On est urbaniste en collectif ! Il y a tellement de dimensions,... On travaille sur la ville et la ville c'est tout. C'est un matériau qui est d'une énorme complexité, qui fait appel à des connaissances très diverses et importantes. » (Directeur de la direction de l'urbanisme et de l'aménagement – Communauté d'agglomération)

Ainsi, même si on a vu que l'organisation des collectivités de grande taille amenait à une certaine division du travail et donc une très forte spécialisation des métiers ; pour les managers de l'urbanisme territorial, la capacité à être généraliste peut représenter un atout indéniable dans le cadre d'un recrutement. **Les agents rencontrés qui ont une fonction de management et qui peuvent exercer un choix dans les recrutements mettent donc concrètement en œuvre cette pluridisciplinarité en essayant de constituer des équipes variées et complémentaires embrassant les différents aspects de l'urbanisme.**

« Ce que je privilégie quand j'embauche quelqu'un, c'est bien sûr d'où il vient - qui soit architecte, sociologue, etc. - c'est toujours quelque chose qui m'intéresse. Au contraire j'essaie de constituer des équipes pluralistes. » (Directeur de la direction de l'urbanisme et de l'aménagement – communauté d'agglomération)

Au final, cette pluridisciplinarité érigée en principe pour beaucoup de managers que nous avons rencontrés, a pour conséquence de donner naissance à certains postes à la croisée des différents enseignements et déterminés, non pas par la recherche d'une technicité particulière, mais par les besoins du territoire.

E. Le recours à la formation continue, symbole d'une technicité qui s'acquiert au cours de la pratique professionnelle

L'hétérogénéité des formations et des parcours qui pourrait paraître *a priori* négative pour la constitution d'une culture de métier commune n'a en réalité qu'une influence limitée sur la définition du métier d'urbaniste. **Dans les faits, si chaque cursus scolaire n'offre qu'une vision parcellaire du métier, l'essentiel est acquis au cours de l'expérience professionnelle. Si un tel phénomène est courant à bien des professions, il est particulièrement visible pour la profession d'urbaniste des collectivités territoriales dont les contours se redéfinissent sans cesse au gré des différentes phases de la décentralisation.**

Ces acquisitions liées à l'expérience professionnelle sont de quatre natures :

- **Le fonctionnement singulier des collectivités territoriales.** Les urbanistes interrogés, quel que soit leur formation initiale, s'accordent à dire qu'ils n'ont pu appréhender le fonctionnement des collectivités territoriales (parcours de décision et de validation, distinguo entre les temporalités administratives et politique, etc.) qu'au cours de leur expérience professionnelle tant la situation est hétérogène et le fonctionnement varie considérablement d'une collectivités à l'autre.
- **La compréhension du jeu d'acteurs local.** Chaque collectivité territoriale a ses spécificités en termes d'organisation et d'acteurs présents sur son territoire. Comme on l'a vu précédemment, la taille de la collectivité, sa situation sociale et financière, la présence d'une agence d'urbanisme ou le niveau d'intégration intercommunal sont

autant de critères qui vont déterminer directement les attributions et le champ de compétence des urbanistes.

- **L'extrême variabilité du cadre légal.** L'activité des urbanistes de la FPT est intrinsèquement liée au cadre légal dans lequel ils l'exercent. Or ce cadre légal est en constante mutation du fait notamment des évolutions de la décentralisation et de l'harmonisation européenne, et nécessite donc une adaptation permanente des urbanistes territoriaux.
- **L'émergence de nouvelles problématiques et politiques publiques** conduit à l'émergence de nouvelles figures d'urbanistes qui ont acquis ces compétences spécifiques non pas au cours de leurs études mais sur le terrain et dans leur profession. C'est particulièrement le cas de l'environnement qui a considérablement changé le cadre légal de l'urbanisme (exemple : Grenelle I et II) et la nature des projets (maîtrise de l'énergie, éco-quartiers, transports en commun, circulations douces, etc.)

Cette grande mutabilité du champ professionnel et des problématiques urbaines est reconnue par l'ensemble des urbanistes que nous avons rencontrés. Tous s'accordent à dire que le métier s'apprend « sur le tas » et qu'il faut sans cesse s'auto-former, suivre l'actualité et faire preuve de « curiosité ». Dès lors les urbanistes sont demandeurs de formations régulières, ciblées sur leurs préoccupations du moment et qui complèteraient leurs formations initiales.

La « formation » dont parlent les urbanistes interrogés peut prendre plusieurs formes : il peut s'agir de formations dispensées par des organismes privés ou publics, mais également de séminaires organisés par des organisations professionnelles, les universités, voire de « l'auto-formation ».

- **Les organismes de formation :** De nombreuses personnes rencontrées citent naturellement le CNFPT comme organisme de formation (ceux ci l'ont au moins côtoyé lors de leur titularisation). Or, certains des urbanistes rencontrés ont exprimé leur déception sur les formations proposées par le CNFPT sur l'aménagement et le logement.

« Les formations aujourd'hui on ne les trouve pas au CNFPT, on est obligé de passer par le moniteur et des instituts privés et ça coûte une fortune. Aujourd'hui, le CNFPT n'a pas de formations pointues sur le logement. » (Directrice du pôle habitat – Communauté d'Agglomération)

Ces reproches peuvent être considérés comme un témoignage de la difficulté de faire des formations s'adressant au plus grand nombre sans prendre en compte les différences de niveau et les attentes diversifiées en fonction de la strate de la collectivité. Il semble que les formations sous forme de « partage et retour d'expérience » emportent un plus fort succès auprès des personnes interrogées. En effet, ce type de discours permet aux agents de collectivités locales ancrés dans leur territoire au quotidien d'obtenir des éléments de comparaison et ainsi d'avoir un regard plus distancié sur leur propre situation.

- **Les organisations professionnelles :** les séminaires organisés par les organisations professionnelles permettent justement ce temps d'échange et cette comparaison avec les autres territoires.

« L'apprentissage par les autres est mieux que les formations. Nos métiers sont bien spécifiques et quand on a des attentes particulières, on est très déçu... Soit les formateurs ont le même niveau, soit les groupes sont de niveaux tellement hétérogènes, qu'on repart de la base. » (DGA – Ville et communauté d'agglomération)

- **Auto-formation** : Les personnes rencontrées ont évoqué un ensemble de pratiques régulières leur permettant de se tenir informés, voire d'innover au sein de leurs collectivités, notamment la presse professionnelle (*le Moniteur, la Gazette des Communes, Urbapress, etc.*) que l'on retrouve bien souvent au sein même des services. D'autre part, certaines personnes rencontrées (essentiellement des personnes ayant des fonctions de management) ont mis en place des systèmes de mutualisation de l'information et de partage des connaissances entre agents.

« Je demande aussi à tous les directeurs une note par an : je leur demande d'être au point sur les textes en vigueur, les textes à venir, les avancées technologiques, etc. » (DGA à l'urbanisme – Communauté d'agglomération)

Toutefois, l'accès à la formation est inégalement distribué. En fonction de la charge de travail et les moyens financiers de la collectivité, certains des urbanistes interrogés reconnaissent ne pas avoir la possibilité de se former convenablement.

F. Le statut d'ingénieur et la réforme du concours

La quasi-totalité des agents des collectivités rencontrés sont fonctionnaires. Le statut le plus courant est celui d'ingénieur puisqu'il concerne les trois quarts des personnes que nous avons rencontrés. D'ailleurs, au cours de nos entretiens la plupart des personnes interrogées ont abordé d'eux-mêmes la question de la réforme du concours d'accès au statut d'ingénieur, la majorité a donné un avis négatif.

Les personnes interrogées reconnaissent bien volontiers que les écoles d'ingénieurs sont une filière formatrice pour l'urbanisme mais certains ajoutent que les types de compétences nécessaires à l'urbanisme au sein des collectivités ont évolué avec le temps. **Ainsi, si les compétences techniques du type génie civil ont surtout été mobilisées lors de la mise en place d'une intercommunalité, désormais les communes et intercommunalités ont intégré des compétences de plus en plus larges et les tâches qui incombent aux urbanistes se sont grandement diversifiées (cf. supra).** Qui plus est, le besoin en expertise techniques de type génie civil s'est amoindri dans les collectivités, notamment du fait de l'externalisation des tâches requérant ce type de compétences.

Dès lors, la plupart des personnes interrogées voient dans cette réforme une vision réductrice du métier d'urbaniste. **S'ils sont convaincus que le métier d'urbaniste nécessite un ensemble de compétences techniques qui légitiment leur statut d'ingénieur, ces compétences ne se réduisent toutefois pas à celles acquises dans les écoles d'ingénieur. La restriction de l'accès au statut d'ingénieur aux seules écoles d'ingénieurs et d'architectes est alors perçue comme allant à l'encontre de la nécessaire pluridisciplinarité des équipes et vécue comme un appauvrissement de la profession :**

« Le métier d'urbaniste est assez difficile à définir, c'est une somme de compétences, on a besoin de gens qui comprennent la géographie, l'économie, le commerce, l'aménagement, la sociologie, etc. C'est une approche pluridisciplinaire et l'approche dans la fonction publique est restée hyper thématique. Ingénieur dans la fonction publique, c'est des gens qui calculent des ponts et des routes et moi j'en connais plus beaucoup, en tout cas pas dans des collectivités. » (Directrice service habitat, formée en école d'ingénieur - ville)

Le basculement vers la filière administrative des personnes dont la formation ne permet plus de passer le concours d'ingénieur ne semble pas constituer une réponse pour les personnes interrogées. Ces dernières invoquent plusieurs raisons :

- **Le statut d'attaché est moins bien rémunéré que le statut d'ingénieur** (en salaire de base comme en progression) et créé de fait une division entre les urbanistes.
- **La réforme a généré un grand nombre de dysfonctionnements au sein des équipes et des problèmes de ressources humaines pour les managers.** En effet, pour bon nombre de jeunes urbanistes, leur entrée dans la fonction publique territoriale commence d'abord par un poste contractuel avant de passer le concours et d'être éventuellement titularisé. Or, dans de nombreux cas, ces gens ont été recrutés sur un statut d'ingénieur auxquels ils ne peuvent désormais plus accéder.
- Le basculement vers le concours d'attaché territorial – même si celui-ci a désormais une filière urbanisme – ne semble pas avoir convaincu les personnes rencontrées pour qui **les formations d'urbaniste se prêtent plus au concours d'ingénieur qu'au concours d'attaché** jugé trop « administrativo-juridique ». Qui plus est, la plus grande concurrence au concours d'attaché (niveau bac+3) qu'au concours d'ingénieur (bac+5) entrave la possibilité de reconversion vers ce statut.
- Enfin, **les services d'urbanisme ont construit leur politique de ressources humaines des cadres sur le statut d'ingénieur.** Dès lors, dans certains services d'urbanisme visités, il existe pour l'instant peu de postes d'attachés disponibles par rapport aux ingénieurs.

Au final, les directeurs et chefs de service avec lesquels nous nous sommes entretenus ont dans l'ensemble insisté sur les problèmes que leur avait posés cette réforme. S'ils ne sont pas eux même concernés (puisque tous avaient d'ores et déjà acquis le statut d'ingénieur), ils considèrent que la réforme du statut les entrave lourdement dans leurs choix de recrutement et dans leur politique de management.

« Les concours d'ingénieurs sont profilés de telle sorte que des gens qui ont un bon profil d'urbaniste ne peuvent pas intégrer le niveau d'ingénieur de manière simple. Et c'est un vrai problème : on a des gens qu'ont réussit à former et on est incapable de leur garantir une évolution de carrière (...) C'est important de faire remonter ces problèmes là de management. Au delà des diplômes, on a des gens qui sont ouverts à l'aménagement et à l'urbanisme et on ne sait pas les garder. » (Directrice service habitat, ingénieur de formation – Ville)

G. Les agents interrogés se perçoivent-ils comme urbanistes ?

Les agents de la fonction publique territoriale que nous avons rencontrés sont pris dans une double définition de leur fonction : **ils se perçoivent d'une part comme fonctionnaires territoriaux et d'autre part comme urbanistes**, les deux définitions n'ayant pas le même poids selon les personnes interrogées. Ainsi, sur l'ensemble des agents des collectivités territoriales rencontrés, seule la moitié n'hésite pas à se définir comme urbanistes.

Les réticences à s'auto-définir comme urbaniste sont souvent liées à l'idée qu'un urbaniste doit avoir une « vision large et transversale » des problématiques urbaines. Or cette vision ne peut s'acquérir qu'après une longue expérience.

Toutefois, ces différences d'auto-qualification peuvent être liées à des différences générationnelles. En effet, pour les personnes les plus âgées, leur entrée au sein des

collectivités territoriales s'est faite à une époque où les services d'urbanisme étaient encore relativement peu constitués et avaient une fonction avant tout technique et exécutive. Les parcours d'urbanistes étaient alors peu balisés et les offres de formation peu nombreuses. Ces personnes se qualifiaient donc avant tout par leur statut et leur fonction. **Désormais, les jeunes générations manifestent moins de réserve pour se qualifier en tant qu'urbanistes puisque dans leur grande majorité, ils ont suivi un cursus d'urbanisme et ont acquis une culture de la « pluridisciplinarité ».** En outre ils travaillent au sein de services d'urbanisme dont les compétences se sont élargies et concernent désormais toutes les différentes étapes du projet urbain.

II. Etre Urbaniste : compétences propres et compétences transversales

En général, les agents interviewés rencontraient souvent des difficultés à énumérer leurs compétences (souvent ils les confondaient avec les qualités et le savoir-être nécessaires à leur activité). A l'issue du terrain, on observe que **même si certains agents démontrent une capacité d'adaptation par leur aisance à occuper des postes variés et qu'il est relativement facile d'évoluer d'un service à un autre dans les collectivités locales, il n'en demeure pas moins que travailler sur un des champs de l'urbanisme demande, outre des connaissances générales sur l'urbain, des compétences et savoir-faire précis.**

A titre d'exemple, les agents spécifiquement chargés de l'instruction des permis, qui réalisent une mission d'exécution, n'ont pas nécessairement de culture urbaine. Mais il leur faut savoir lire un plan, intégrer différentes données et contraintes (nouvelles réglementations, risques), prendre en compte l'environnement... et donc commencer à spatialiser. En outre ils peuvent être parties prenantes à l'évolution des PLU dans la mesure où leur travail quotidien leur a permis d'identifier les clauses non applicables.

Il faut noter à l'instar du référentiel métier de l'OPQU qu'il existe des domaines d'activités propres à la fonction d'urbaniste, qui créent la singularité du métier et d'autres qu'ils partagent avec d'autres professions. Ces dernières n'en sont pas moins indispensables et demandent une technicité certaine. Nous examinerons donc les compétences à la fois comme caractéristiques de différenciation du métier d'urbaniste (B) dans les collectivités mais aussi comme socle commun des agents de la fonction publique (A).

A. Les compétences partagées avec les cadres de la fonction publique territoriale

Les urbanistes que nous avons rencontrés au cours des entretiens partagent de nombreuses compétences avec leurs collègues des collectivités territoriales.

- **La production de savoirs sur la ville et ses usages**

Parmi leurs prérogatives, les urbanistes ont pour fonction de produire de la connaissance sur l'évolution urbaine et d'être en capacité de réaliser des projets urbains en phase avec les usages et les « nouveaux » impératifs. Dès lors, tout comme de nombreux cadres de la FPT,

ils doivent être en mesure de développer des capacités d'auto-formation, de travail analytique, de réflexion et de veille sur un ensemble de sujets.

- **La négociation avec différents acteurs autour des projets.**

L'intervention de collectivités territoriales en matière d'urbanisme n'est pas autonome, elle nécessite forcément l'intervention, la consultation et l'information d'autres acteurs (publics/privés, personnes morales/personnes physiques, etc.). **Certains agents rencontrés parlent même de la nécessité de passer de l'urbanisme réglementaire à l'urbanisme partenarial, car les urbanistes des collectivités territoriales baignent dans la négociation permanente.** Dès lors les urbanistes doivent développer des compétences de négociation et doivent être en mesure de s'adapter et de comprendre le discours de divers groupes sociaux et économiques.

- **La communication, la concertation et la participation autour des documents d'urbanisme et des projets.**

La promotion de la démocratie participative et de la concertation s'est fortement développée et institutionnalisée au cours de ces dernières années. Cela demande donc une forte implication des urbanistes, non seulement en amont pour fournir à l'élu les documents d'appui à son explication, mais aussi en aval pour développer les points techniques en réunion. **Désormais les urbanistes doivent donc accroître leur faculté à prendre en compte la parole de la société civile, tout en respectant les susceptibilités des élus.**

- **La bonne compréhension du système des collectivités locales et le bon relationnel avec les élus**

In fine, le politique est à l'initiative et valide les projets urbains. Les urbanistes doivent donc s'assurer de l'agrément des élus aux différentes phases du projet. Au sein des intercommunalités, les équilibres politiques sont de fait plus complexes et obligent les urbanistes à s'assurer de l'adhésion des différents niveaux et territoires impliqués. **Or la temporalité politique et la temporalité d'un projet urbain ne sont pas toujours en concordance. L'urbaniste doit pour autant intégrer ce double degré de lecture et prendre en compte les échéances électorales dans son planning au risque, sinon, que le projet soit retardé voire abandonné.**

- **Le management d'équipe**

Bon nombre des urbanistes rencontrés sont des cadres et sont amenés au cours de leur carrière à évoluer vers des fonctions de management. Certains considèrent même cette capacité à travailler en équipe, et à croiser sur un domaine ou un territoire les expertises comme une spécificité de l'urbanisme. Ces fonctions de management sont d'ailleurs caractéristiques de la fonction publique territoriale : **Il s'agit de jouer un rôle d'interface**

entre le politique et l'administration et de garantir la transversalité entre les services et les différentes compétences qui s'y trouvent.

- **Préparer et assurer le suivi d'un projet**

La culture « de projet » qui se diffuse au sein des collectivités territoriales agrège un ensemble hétérogène d'actions. Ce terme polysémique est de plus en plus revendiqué par les urbanistes sans qu'il n'y ait pour autant de définition claire. Toutefois, **de toute évidence, la capacité à suivre un projet est dépendante de la forme et des exigences de ce dernier ; en cela, l'urbaniste doit savoir adapter sa méthode, ses compétences à l'objet à traiter.**

Cette adaptation sans cesse renouvelée des urbanistes aux cadres des différents projets qui s'enchaînent est permise par le fait qu'il s'agit moins pour ces derniers de réaliser le projet que de s'assurer de sa conformité aux objectifs premiers tout au cours de sa réalisation. Une telle activité nécessite donc la coordination des différents acteurs plus ou moins impliqués. A ce titre, ils deviennent des traducteurs entre différents langages et diverses représentations du réel.

Au final, cette compétence de portage et de suivi de projet est à la fois une compétence partagée avec d'autres fonctionnaires des collectivités locales et une compétence propre, puisqu'il s'agit de mettre en œuvre des projets d'urbanisme ou qui concernent le champ de l'urbain. « Effet de langage pour certains, véritable mode opératoire pour d'autres, le projet urbain est un terme devenu incontournable dans le vocabulaire de l'action sur la ville et les territoires. (...) la notion de projet urbain se pose à la fois comme courant de pensée et comme culture de l'action urbaine. » (Avitabile, 2005)

B. Les activités propres aux urbanistes des collectivités territoriales

Certaines activités sont propres aux urbanistes. En cela ils développent des compétences et des savoir-faire spécifiques. Toutefois l'urbanisme nécessitant une agrégation de compétences, tous les urbanistes des collectivités territoriales ne sont pas des spécialistes d'un domaine (1). En revanche ils possèdent tous une certaine culture urbaine, des connaissances sur de droit de l'urbanisme et un sens de la spatialisation et de la contextualisation (2).

1. Une différenciation par champs. Eclairage sur la spécialisation dans des domaines comme le logement, le foncier, l'environnement, la rénovation urbaine...

Certains urbanistes sont des spécialistes d'un champ particulier de l'urbanisme : le logement, l'environnement, les stratégies foncières, les mobilités/déplacements, la politique de la ville, le renouvellement urbain, etc. Parfois cette spécialisation s'est amorcée dès les études, au moment du stage professionnel ou d'un mémoire de Master ; parfois cette spécialisation intervient suite à une opportunité professionnelle ou en raison de l'implication nouvelle de la collectivité sur un projet.

A titre d'exemple, les grands projets tels que les PRU ont souvent mobilisé une ingénierie spécifique. Si les collectivités ont pu s'appuyer sur des équipes-projets et organisations existantes (GPV, GPU notamment) ou des prestataires parapublics, elles ont du recruter ou former des urbanistes à une culture spécifique autour de la rénovation urbaine.

Devenir très pointu sur un sujet, c'est aussi communiquer sur ce sujet auprès des autres services et directions pour qu'ils l'intègrent dans leurs démarches et dans leurs projets. Par exemple la maîtrise du foncier devient un enjeu prégnant pour plusieurs sous-domaines de l'urbanisme, notamment la capacité à gérer le développement économique futur, à disposer d'espaces pour construire du logement... Aussi même lorsque d'autres structures interviennent, tels les établissements publics fonciers, les urbanistes des collectivités territoriales sont obligés d'affûter leur compétence en la matière.

2. Des compétences techniques spécifiques en lien avec la maîtrise d'une culture urbaine

- Spatialiser : la compétence discriminante des urbanistes.

Spatialiser c'est inscrire dans l'espace les projets, les thématiques comme le logement, les transports, etc. Les juristes, les économistes se heurtent souvent à l'obstacle de la territorialisation de leur réflexion. Un urbaniste doit toujours chercher à porter dans l'espace sa réflexion, à localiser les phénomènes qu'ils observent, les évolutions qu'il perçoit ou les projections qu'il veut faire. Positionner un équipement dans le tissu urbain par exemple ne répond pas seulement à des logiques économiques, mais à des usages, à des besoins et à un contexte territorial. A cet égard il faut être en capacité à territorialiser la volonté politique, sans avoir peur d'interpeller les élus ou de remettre en cause certaines antiennes.

« Lorsqu'on fait des programmations HLM, nous ne faisons pas seulement des logements, nous pensons à leur localisation... Nous allons au-delà du produit logement pour intégrer la desserte en transport, le tissu économique. » (Directeur du développement social urbain, Communauté Urbaine)

Toutefois cette compétence est peu reconnue en tant que telle ; ni tout ce qu'elle implique puisqu'elle permet d'intégrer à la fois des dimensions spatiales mais aussi temporelles à une réflexion thématique.

Par ailleurs, les compétences spécifiques se déclinent également en savoir-faire techniques. En l'occurrence savoir spatialiser demande souvent de savoir maîtriser la lecture cartographique, voire à un niveau plus poussé d'être en capacité de créer des cartes (ou de les commander) et de communiquer par leur biais. Associé à une culture architecturale, la spatialisation peut permettre d'avoir un point de vue pertinent sur la forme urbaine.

- Représenter et dessiner : cartographie et système d'information géographique

Maîtriser la cartographie et utiliser un SIG ne sont pas des savoir-faire systématiques chez les urbanistes des collectivités territoriales. Souvent les services et agences d'urbanisme s'appuient sur un pool de dessinateurs ou un service SIG.

Pour autant, parmi les enquêtés, nombreux étaient ceux qui avaient les bases de cartographie et de SIG. Même s'ils s'en servaient peu dans leur métier, **tous reconnaissent l'utilité de cartographier les évolutions urbaines, de spatialiser concrètement les différentes thématiques et d'avoir des systèmes d'informations dynamiques pour mieux comprendre le fonctionnement des territoires. Cartographier ce n'est pas seulement illustrer le propos de celui qui aura travaillé à l'écriture d'un PLU ou au montage d'un projet, c'est donner du sens, c'est pointer sur une carte les faits et leurs évolutions.**

« J'ai la capacité à réaliser des cartographies variées ; cela suppose d'avoir des connaissances en sémiologie graphique, de savoir triturer la donnée, la découper, la faire parler...Il faut valider les attentes en amont : quelle est la cible de notre représentation ? Quelle est le degré de complexité que je peux donner à la carte et à la légende ? » (Responsable SIG, agence d'urbanisme)

- Faire jouer les échelles pour mieux appréhender les enjeux urbains et comprendre les interrelations entre les territoires

Maîtriser les différentes échelles pour appréhender dans toute sa complexité un projet ou une politique publique est donc une compétence que sont obligés de posséder ou d'acquérir les urbanistes. Une intervention à l'échelle d'une parcelle peut avoir des conséquences sur un quartier et des résonances sur la ville. Elle peut d'ailleurs être pensée dans cette intention : par exemple les équipements intercommunaux remplissent une fonction à l'échelle d'un quartier (revalorisation, comblement d'un manque, etc.) mais ils ont un rayonnement qui dépasse le quartier comme les médiathèques, les piscines...

« La fonction d'aménagement est à l'interface d'échelles différentes. L'aménagement, la production d'espaces à bâtir réels, c'est l'articulation entre l'échelle urbaine, l'échelle de la zone, éventuellement l'échelle plus réduite d'une opération, voire d'un objet précis à l'intérieur d'une opération. » (Bourdin, 1999).

Dans le domaine de la planification, de l'élaboration de documents stratégiques comme les SCOT et plus encore les PLU, il faut comprendre les incidences des classements des parcelles. Ainsi, travailler sur les documents de planification sur une circonscription donnée (commune, intercommunalité) nécessite à la fois de se concentrer sur le territoire de prédilection tout en élargissant la focale aux territoires avoisinants.

Au final, la fonction d'urbaniste nécessite de pouvoir jongler avec les échelles et de les mettre en regard l'une de l'autre en fonction des problèmes. Plus encore, c'est pouvoir appliquer sur son territoire d'action des directives, des orientations d'aménagement, des réglementations qui ont été pensées à une échelle plus grande (région, intercommunalité).

- Planifier la ville de demain

Après les lois de décentralisation de 1982, les collectivités territoriales, bénéficiaires du transfert de la compétence d'urbanisme, ont reçu la responsabilité de l'élaboration des documents d'urbanisme. Désormais, la planification des villes et agglomérations est réalisée au travers de documents spécifiques transversaux (PLU, SCOT, schémas directeurs d'aménagement...) ou sectoriels (PLH, PDU...). Or **pour pouvoir les écrire, il faut maîtriser toute une série de fonctions :**

- savoir analyser un territoire et en faire un diagnostic en faisant dialoguer les échelles et les domaines (transports, logement, social...);

- être en capacité d'imaginer les fonctionnements futurs et donc avoir une démarche prospective ;
- savoir élaborer une stratégie de développement territorial qui soit un bon compromis entre les usages et intérêts de plusieurs acteurs ;
- savoir relier chaque champ de l'urbanisme aux autres pour ne pas avoir des documents monolithiques non applicables (relier le foncier au logement, le logement à la desserte en transport, etc.).
- énoncer des objectifs de développement, d'orientations d'aménagement.

Par exemple, le PLU fixe les orientations générales d'aménagement mais aussi la destination du sol et les règles d'usage à une échelle le plus souvent communale. C'est un document opposable qui est échafaudé au gré d'une procédure alternant des délibérations dans les assemblées délibératives, des phases de concertation, des phases intermédiaires de rendu (diagnostic, PADD, DOG), de multiples points d'étape et réunions, formelles et informelles, entre les agents d'une collectivité, les acteurs du territoire, les élus... **C'est donc un « projet » qui s'inscrit spatialement et temporellement et qui naît de l'interaction entre plusieurs personnes au centre desquelles se trouve l'urbaniste.**

Au final, planifier la ville de demain à partir de celle d'aujourd'hui exige une bonne connaissance du tissu urbain, du jeu d'acteurs, des compétences multiples d'évaluation, d'analyse, de prospective et une méthodologie pointue. Il est aussi nécessaire d'avoir une position réflexive sur son propre travail et les objectifs à atteindre.

- Faire du terrain

Pour connaître son territoire, il faut savoir l'étudier et l'observer. Si les directeurs généraux n'ont pas le temps de faire du terrain, cela occupe une partie du temps des chargés de planification. **Pour eux, le terrain passe avant tout par le repérage, l'observation, la prise de photographies, éventuellement du mesurage.** Il faut sans cesse mettre à jour la réalité du terrain car parfois les zones qui n'étaient pas urbanisées et urbanisables le sont devenues, des activités ont périclité, etc. de plus, cette connaissance du terrain permet d'être symboliquement reconnu comme professionnel maîtrisant l'évolution du territoire.

« Je fais du terrain. Il faut se rendre compte de l'évolution des choses sur place. Je fais de l'observation, je prends des photos, regarde le fonctionnement... Parfois je dois mesurer. » (Chargé du renouvellement urbain, Communauté d'Agglomération)

- Instruire des autorisations d'urbanisme (permis de construire, DIA etc.)

Gérer le droit des sols consiste à faire appliquer les règles élaborées dans les documents de planification. **Il s'agit également pour les professionnels s'en occupant de participer au travail de planification ou de révision des documents d'urbanisme en faisant remonter les difficultés rencontrées, en mettant en évidence les dispositions inapplicables ou en remontant les possibles opportunités foncières.** Parfois les agents chargés de la planification ou des études et les instructeurs du sol travaillent main dans la main sur les permis de lotir ou de construire complexes.

Outre les connaissances spécifiques au droit des sols, ce type d'activité demande une bonne compétence relationnelle et un sens de la pédagogie auprès des pétitionnaires, des habitants, voire des élus.

- Maîtriser le droit de l'urbanisme

La maîtrise du droit de l'urbanisme est indispensable pour écrire des documents juridiquement solides, pour préparer des décisions qui respectent les normes supérieures (lois, règlements...). L'inflation législative est d'ailleurs souvent dénoncée par les personnes rencontrées. Elle leur demande d'être constamment à l'affût, de faire de la veille, de reprendre la rédaction de leurs documents quand une loi instaure de nouvelles dispositions.

Toutefois, si le raisonnement juridique est essentiel à l'exercice du métier d'urbaniste, pour les personnes interrogées la seule connaissance du droit ne suffit pas à devenir urbaniste. Ces deux domaines étant en réalité intrinsèquement liés :

« Je ne suis pas sûr qu'un juriste est la personne la mieux indiquée pour un poste de responsabilité dans l'urbanisme opérationnel. Quelqu'un qui serait juriste pur et qui s'enfermerait dans une logique de droit, ça serait très limitant. » (Directeur adjoint de la direction de l'urbanisme opérationnel - ville)

Les connaissances juridiques sont donc complémentaires d'une culture urbanistique. Cette pratique du droit peut être « acquise sur le tas » mais lorsqu'elle émane d'études juridiques préalables, elle permet aux urbanistes de maîtriser un savoir faire spécifique à la croisée des deux domaines. **Cette maîtrise varie en fonction des postes.** En outre, les collectivités territoriales s'entourent souvent de juristes pour faire face à des contentieux de plus en plus nombreux et à des risques de plus en plus forts. A cet égard, elles sont souvent dotées d'une personne attitrée ou d'un service juridique qui relit tous les documents et n'hésitent pas non plus à faire appel à des professionnels extérieurs, quand les dossiers sont particulièrement pointus.

Par ailleurs, étant donné la forte externalisation de certaines activités, les urbanistes ont été amenés à développer une véritable expertise dans la rédaction et la connaissance des marchés publics (cahier des charges, cahier des clauses techniques notamment)

- Entretenir une culture urbaine : le socle commun des urbanistes dans les collectivités territoriales

Etre urbaniste, au-delà des compétences et des savoir-faire spécifiques et transversaux, c'est avoir une sensibilité spécifique concernant la ville et avoir un minimum de connaissances sur son fonctionnement, son évolution. **A chaque fois les entretiens avec les urbanistes illustrent une compréhension de la ville, au-delà souvent des activités propres de la personne interrogée.** Les urbanistes interviewés répondaient souvent à un ou deux profils types (voir infra.), mais ils intégraient leurs fonctions dans un ensemble. Le planificateur était capable de se représenter le travail mené par l'instructeur, par l'urbaniste opérationnel, même s'il n'était pas toujours apte à endosser leur rôle.

La non-maîtrise de ce socle commun pose problème, car elle empêche les agents de comprendre la logique de leurs actions et de se positionner par rapport à l'histoire de l'urbanisme.

Or, au regard de la pluralité des cursus évoqués plus hauts, certains directeurs semblent se heurter à un problème de qualification des agents qui bien que compétents sur leur domaine, n'ont pas nécessairement de culture urbaine commune, ni de sensibilité sociale.

« Dans les collectivités, il y a un vrai problème de compétence des agents. Nous avons besoin de gens avec un vrai bagage scientifique et une capacité à voir à long terme. J'entends une formation en sciences humaines ou en sciences dures de Bac+5. » (Directeur de l'urbanisme, Communauté d'Agglomération)

TROISIÈME PARTIE : LES DIFFÉRENTS PROFILS-TYPES D'URBANISTES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Au regard de toutes les données recueillies, il semblait intéressant de dresser quelques portraits-types des urbanistes dans les collectivités territoriales. Les profils d'urbanistes suivants sont le fruit d'un croisement des fiches de postes communiquées, du discours des agents interrogés et du référentiel de l'OPQU. Ils reflètent l'ensemble des fonctions rencontrées sur le terrain :

- Les urbanistes exerçant une fonction de prospective et de planification
- Les urbanistes assurant une assistance opérationnelle
- Les urbanistes assurant la gestion du droit des sols et la mise en œuvre des politiques foncières
- Les urbanistes coordinateurs-ensemblers

Toutefois, chaque emploi d'urbaniste est en partie déterminé par les particularités de la collectivité dans laquelle il s'inscrit. Les profils que nous avons établis sont donc des idéaux types : dans les faits, les agents rencontrés peuvent cumuler différentes fonctions appartenant à différents profils ou bien occuper des fonctions qui ne recoupent que partiellement l'un de ces profils.

A. Les urbanistes exerçant une fonction de prospective et de planification

Emploi

Les activités de diagnostic, prospective et planification visent à comprendre les phénomènes urbains et territoriaux et à fournir les éléments nécessaires à la stratégie et l'action. Ce travail se concrétise dans des activités d'études, généralement à la demande des collectivités, et de planification réglementaire des projets. Il s'agit alors de rendre intelligible l'ensemble d'informations, nombreuses, complexes et imbriquées qui permettent de caractériser un territoire urbain.

Ces activités ont différentes applications. Parfois elles visent une finalité de connaissance et s'insèrent dans le domaine d'activité production des savoirs, formation et information. Au sein des observatoires établis avec différents partenaires acteurs sur un territoire, elles servent à la définition d'indicateurs et d'objectifs, au contrôle des actions engagées, et nourrissent alors l'évaluation des politiques publiques ou les études d'impact. Au sein des démarches de projet de planification spatiale, elles concrétisent des objectifs sociaux, culturels, urbains, environnementaux et politiques, en projet stratégique de territoire à moyen et long terme.

La planification communale, et désormais intercommunale, est au cœur de ce processus de

définition des stratégies et en est sa traduction opératoire. Le travail de planification aboutit à la construction de prévisions et de stratégie et à la programmation et à la répartition spatiale des activités (aménagement du territoire. Cette planification doit remporter l'adhésion des principaux acteurs du territoire et déboucher sur un document réglementaire liant ceux qui y adhèrent.

Activités principales

- Travailler à différents échelons territoriaux.
- Analyser la situation spatiale et les structures territoriales au regard des morphologies urbaines et naturelles, du foncier et de l'immobilier, de la démographie, des usages, de la situation sociologique, de l'économie, de l'histoire urbaine, de la gouvernance, etc.
- Maîtriser les méthodes quantitatives et qualitatives de recueil et d'analyse des informations, capacité à spatialiser ces analyses, les organiser, les synthétiser, les rendre transmissibles et utilisables par d'autres en vue d'approches stratégiques.
- Capacité à construire des démarches d'études et à réaliser des cahiers des charges.
- Mettre en œuvre des systèmes de diffusion de l'information auprès des professionnels et des acteurs impliqués dans la transformation, l'adaptation et la préservation des territoires.
- Mettre en réseau des acteurs et animer des partenariats autour de ces problématiques, faire se rencontrer volonté politique et contraintes territoriales.
- Maîtriser les procédures législatives et réglementaires qui cadrent ces actions : lois, droit de l'urbanisme, politiques publiques et territoriales, code des marchés publics, etc.

Produits

- Analyses et observations sur des problématiques ciblées : démographiques, sociales, transports, déplacement, foncières, logement, équipements, activités économiques, etc.
- Etudes prospectives. (évaluation, étude d'impact, faisabilité, etc.)
- Documents de planification et de programmation d'actions spatialisées: Schéma de cohérence territoriales, (SCOT), plan locaux d'urbanisme(PLU), projet d'aménagement et de développement durable(PADD), Schémas directeurs thématiques, plan de déplacements urbains (PDU), programme locaux de l'habitat (PLH), etc.

B. Les urbanistes assurant une assistance opérationnelle

Emploi

Les activités d'assistance opérationnelle permettent aux décideurs d'affiner, et de mettre en œuvre des actions d'urbanisme et d'affectation d'usage des sols, mais aussi de régulation territoriale dans des domaines spécifiques ou transversaux (habitat, politique des quartiers

en difficulté, environnement, mobilité, etc.).

Cette activité de programmation urbaine implique la mobilisation de nombreuses ingénieries spécialisées en termes de génie urbain, de transports, de stationnement, d'environnement, d'habitat et d'activités. Les urbanistes opérateurs doivent donc être en mesure de commander des études et de coordonner les expertises. Ces études sont soit préalables à des projets d'urbanisme et les encadrent, soit s'articulent avec les phases de conception urbaine et d'aménagement des espaces. Elles peuvent parfois se limiter à une définition quantitative (surfaces, objectifs quantitatifs, cadrages financiers) et à un phasage de réalisation ou arriver à des niveaux d'élaboration très poussée (par exemple dans la procédure des marchés de définition) et établir des schémas d'organisation et de plan de masse qui permettent de passer aux phases de réalisation (aménagement urbain, maîtrise d'œuvre architecturale, ingénierie, espace public).

Outre les études, l'assistance apportée par l'urbaniste dans la définition des orientations, des projets, des objectifs de développement, et des réglementations, se formalise par des dispositifs d'intervention partenariaux (financiers, institutionnels, techniques et politiques) ou tout du moins par l'incitation à mettre à l'agenda ces problématiques.

Activités principales

- Formuler des projets, des démarches d'action et des stratégies, et leur traduction en orientations, objectifs généraux, programmes d'action.
- Quantifier les éléments du programme, prévoir les temps et modes de réalisation et les articuler afin de permettre la réalisation des objectifs.
- Articuler phase d'études et phase de réalisation aux différentes échelles territoriales (mise au point d'un modèle opératoire).
- Maîtriser les procédures législatives et réglementaires qui cadrent ces actions : lois, droit de l'urbanisme, politiques publiques et territoriales.
- Rédiger des documents réglementaires (vérification de la conformité avec les textes de loi), élaboration des conventions partenariales, élaboration des cahiers des charges.
- Connaître les contextes d'intervention sociale et spatiale (diagnostics sociaux, espaces publics, espaces à vocation économique et commerciale, etc.)
- Comprendre et gérer les conditions de production de la forme : viabilité économique, juridique, sociale.
- Sélectionner les prestataires (bureaux d'études, aménageurs, AMO, etc.) et assurer le suivi de leur activité.
- Suivre des projets jusqu'à la maîtrise d'œuvre (définition de tableaux de bord de suivi d'opérations avec estimation, planification, résultats ; articulation entre phase d'étude et de réalisation, etc.)

Produits

- Suivi des études de faisabilité des programmes, de réalisation (équipements, opérations d'habitat, de voirie, etc.)
- Suivi des études de programmation urbaine.
- Evaluation de programmes, calibrage des solutions.
- Documents de référence qui définissent le cadre des politiques et opérations territoriales et urbaines aux différents niveaux.

C. Les urbanistes assurant la gestion du droit des sols et la mise en œuvre des politiques foncières

Emploi

Dans le cadre de missions territoriales, la gestion de la règle urbaine pour l'application du droit des sols (instruire des demandes de particuliers, de promoteurs dans le cadre de ZAC, etc.) se renouvelle. A l'interface de nombreux acteurs (le grand public, les élus, les opérateurs), elle acquiert un statut plus stratégique. Elle est conçue de plus en plus comme le support d'un urbanisme de projet régulé et non plus comme une norme à appliquer. Alors que les règles fixaient les objectifs et les manières de les atteindre, la tendance est dorénavant de privilégier les objectifs et d'encourager les acteurs publics à mettre en œuvre une politique foncière et à trouver les modalités de réalisation les plus efficaces pour la collectivité et l'ensemble des intervenants.

Les gestionnaires de la règle sont aussi mobilisés lors de l'élaboration des règlements, et dans cette fonction, la gestion du droit des sols se croise avec celle de la planification.

Activités principales

- Traiter de multiples informations (thèmes, territoires) dans le cadre de jeux complexes d'acteurs intervenant dans divers dispositifs : commissions d'urbanisme, services extérieurs (DDE, agence d'urbanisme), ABF, professionnels, etc.
- Gérer au quotidien des orientations stratégiques : autorisations de construire et droit du sol, application des orientations stratégiques, gestion d'opportunités d'opérations et de projets, résolution de contentieux.
- Maîtriser les circuits politiques et administratifs pour faire valider les décisions à différents niveaux : intercommunalité, communes, public-privé, décideurs, populations, etc.
- Connaître les textes réglementaires, juridiques et du contentieux en matière de droit des sols. Mener une veille juridique continue.
- Combiner des logiques de projets (anticipation, cohérence des actions) et l'intégration de données réglementaires et administratives.

Produits

- Instruction et autorisations d'utilisation et d'occupation des sols : certificats d'urbanisme, permis de construire et de démolir, permis de lotir, etc.
- Sous forme de notes et avis, projets de délibération, tous les produits de l'assistance et conseil sur projets de construction, architecture et opérations d'urbanisme.
- Veille sur les projets urbains autre que ceux des collectivités (promoteurs, particuliers, etc.)
- Connaissance exhaustive du foncier et des possibles opportunités, maîtrise des prix.

D. Les urbanistes coordinateurs-ensemblers

Emploi

Cette activité de montage vise à assurer la réalisation des orientations de la maîtrise d'ouvrage auprès des différents maîtres d'œuvre et partenaires du projet urbain.

Cela commence par l'élaboration des processus de production du projet urbain ou de l'opération. Les urbanistes coordinateurs-ensemblers précisent les partenariats financiers ou techniques, proposent la stratégie pour atteindre les objectifs donnés, la hiérarchie des phases de production (temps, produits, modes de fabrication, étapes de décision, de validation, de concertation). Ils veillent et suivent la production globale de l'opération, assurent la tenue des délais et des enveloppes financières. Ils se chargent aussi de la recherche et de la mobilisation des financements. Ils assurent l'animation et la mobilisation de plusieurs intervenants, techniques, sociaux et politiques. Ils s'appuient sur des études réalisées dans les deux domaines précédents (opportunités foncières, financières, politiques, programmation, faisabilité, etc.) cruciales pour préciser l'usage futur des territoires.

Cette activité nécessite la maîtrise conjointe de dimensions institutionnelles, politiques, et techniques (fonciers, financiers, juridiques, constructifs) pour prendre en compte sur la durée des paramètres stratégiques : l'organisation d'appels d'offres de services (promoteurs, investisseurs, concours d'architecture et d'ingénierie de travaux), la gestion du calendrier des opérations, l'anticipation des contraintes d'intervention en milieu construit et habité, la gestion de services associés (stationnement, logistique, commerces, etc.).

Activités principales

- Créer, organiser et mener l'opération : réguler l'action des décideurs politiques, organiser les partenariats public-privé, établir les relations à la société civile et aux populations, connaître les situations locales et leurs potentialités
- Constituer des équipes de travail pluridisciplinaire adaptées à la spécificité de l'opération; capacité à traiter et gérer de nombreuses informations (thèmes, territoires) dans le cadre de jeux complexes d'acteurs.
- Définir et gérer un plan d'action (calendrier) : définition des priorités, des moyens, évaluation des objectifs.

- Maîtriser les règles et les critères de mise en œuvre des projets : fonciers, financiers, juridiques, constructifs, environnementaux.
- Maîtriser les procédures opérationnelles, et juridiques (droit administratif, de l'environnement et de l'urbanisme) ainsi que l'application du droit des sols.
- Maîtriser la répartition des compétences entre partenaires sur une opération (public et privé) et leurs cultures d'entreprises respectives.
- Négocier avec tous les partenaires pour maintenir les objectifs de l'opération et au quotidien avec tous les acteurs opérationnels.
- Superviser les phases de réalisation de l'opération, gérer des contrats de partenariats et de sous-traitance.

Produits

Pilotage, direction et suivi de projets d'extension, de développement et de restructuration urbaine : changement de vocation d'un secteur urbain, modification de l'intensité des activités urbaines, modification de la trame urbaine et du système viaire (Opération de Renouvellement Urbain (ORU), Grands Projets de Ville (GPV), Projets de quartiers, de plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), de zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysagé (ZPAUP), d'opération de résorption de l'habitat insalubre (RHI), d'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH), d'opérations foncières, de zone d'aménagement concerté (ZAC), de lotissements, etc.)

CONCLUSION

Les professions ne sont pas des communautés figées dont les membres partagent de manière intangible le même savoir, la même culture, ce sont des processus sociaux, en permanente restructuration et déstructuration de segments professionnels (Dubar, 2010). **Intrinsèquement lié aux vagues de décentralisation, l'environnement de travail des urbanistes dans les collectivités territoriales évolue constamment.** Outre la distribution des compétences qui tendent à se développer et à se cristalliser à l'échelon intercommunal plutôt qu'au niveau communal, c'est l'ensemble des lois et des normes qui ne cessent d'évoluer et de demander une adaptation constante. Une adaptation à la fois dans les méthodologies et les rendus mais aussi dans les savoir-faire, dans l'entretien des connaissances sur la ville et dans les compétences à déployer.

Désormais, la figure principale de l'urbaniste n'est plus celle du bâtisseur-ingénieur ou de l'architecte, mais celle de l'urbaniste chargé de la transaction entre différents interlocuteurs, entre différentes rationalités. Cette figure de « passeur » exige à la fois des compétences techniques pour suivre et mener à bien des projets de petite ou grande envergure, mais aussi relationnelles pour coordonner les actions et négocier avec les différents partenaires, et conceptuelles pour contextualiser chaque projet à la réalité territoriale. Il se doit à ce titre d'être un traducteur entre différents langages et de mettre en coordination des temporalités diverses : celle du projet, celle du politique...

« L'idée de ménagement s'est construite au contact des aménageurs, en réaction au caractère souvent autocratique et peu démocratique de leurs méthodes. [...] Tendue vers l'action, souvent en position d'urgence, l'aménageur a tendance à agir par procuration, à se substituer aux groupes sociaux pour lesquels il travaille. Ménager au contraire est faire le plus grand cas du sujet-objet, de celui pour qui on aménage » (Marié, 1989, p. 199).

Les urbanistes territoriaux ont pour cœur de métier de créer des passerelles entre le génie urbain et environnemental, les sciences humaines et sociales et la maîtrise du projet. L'externalisation toujours plus forte des tâches de conception, de programmation, et de planification les oblige à travailler en lien étroit avec les urbanistes des agences et ceux des bureaux d'étude. Cette transformation ne les empêche pas de développer des compétences propres et de jouer un rôle de chef d'orchestre.

Aujourd'hui une reconnaissance plus affirmée de leur profession au sein de la fonction publique constitue pour eux un enjeu d'autant plus fort que dans les prochaines années vont être demandés de nouveaux efforts de transversalité et une plus grande maîtrise des projets complexes (multi-échelles, multi-acteurs, et intégrant plusieurs temporalités).

ELEMENTS PROSPECTIFS

Il ressort de l'étude que l'urbanisme dans les collectivités territoriales repose sur des équipes pluridisciplinaires mêlant essentiellement des compétences juridiques, sociologiques, architecturales et géographiques. Actuellement, les compétences scientifiques (au sens de sciences « dures ») sont peu mobilisées par les urbanistes de la FPT eux-mêmes. Ces qualités sont en effet plus fréquentes chez les prestataires et maîtres d'œuvre des collectivités.

Toutefois, pour répondre très précisément à la commande du CNFPT sur les compétences techniques et scientifiques des urbanistes, **des hypothèses peuvent être formulées sur ces compétences qu'ils seraient amenés à mobiliser, afin notamment d'améliorer leur dialogue avec les maîtres d'œuvre.**

Si la déclinaison précise des compétences scientifiques est difficile (le protocole et l'échantillon choisi avec le commanditaire n'ayant pas permis d'aboutir à ce résultat), certains domaines émergents de l'urbanisme peuvent néanmoins illustrer cette demande de connaissances en sciences dites « dures ».

Un rôle accru d'ensemblier nécessitant une compréhension des enjeux « techniques » de l'urbanisme

L'élargissement croissant des compétences des services urbanisme des collectivités amène les urbanistes de la FPT à jouer un rôle de coordination de plus en plus fort avec des acteurs de plus en plus nombreux et divers. Dès lors, les urbanistes doivent être en mesure de pouvoirs dialoguer et de comprendre différents types d'interlocuteurs dont des intervenants « techniciens » et en premier lieu les services techniques des collectivités. Le développement d'une telle posture va donc potentiellement nécessiter une maîtrise croissante des enjeux des services techniques et des compétences mises en œuvre dans ce cadre.

Des compétences techniques pour intervenir sur le social

Prenons par exemple les programmes de rénovation urbaine qui exigent des compétences très étendues en termes d'ingénierie, de phasage des opérations, de compréhension des systèmes d'acteurs, de méthodologie de participation avec les populations, de maîtrise financière... Ces programmes couvrent plusieurs aspects de l'urbanisme ; ils ne concernent pas seulement la question de l'habitat, mais aussi celle des espaces publics, de la desserte en transport des quartiers réhabilités, de l'animation sociale du quartier, etc. Les collectivités locales ont souvent dû devant l'ampleur des opérations faire appel à des prestataires extérieurs et recruter (ou former) des managers polyvalents en capacité de négocier dans différentes arènes et de maîtriser les enjeux techniques et humains.

La demande va vraisemblablement s'accroître et pas seulement à un haut niveau hiérarchique, mais aussi plus concrètement pour des postes de gestion plus proches du terrain. La gestion urbaine de proximité tend par exemple à se développer. Les collectivités ne trouvent pas facilement à recruter pour des profils polyvalents où le contact humain est aussi important que la **capacité à résoudre des difficultés techniques** (ramassage des ordures, usage déviant des espaces publics, organisation et maintenance des réseaux, etc.).

Des compétences scientifiques pour une meilleure prise en compte de l'environnement

Un autre exemple est celui de l'intégration des impératifs environnementaux dans les politiques publiques locales. Pour l'aspect planification et urbanisme opérationnel, les enjeux du développement durable sont incontournables car réglementés, normalisés voire codifiés. En revanche sur d'autres aspects, les collectivités territoriales sont plus démunies. Pour ce qui des études d'impact environnementales, de la prise en compte de la biodiversité, elles font appel à des acteurs extérieurs spécialisés. Etant donné les besoins de plus en plus forts dans ces domaines, **elles auraient sans doute besoin de recruter un personnel compétent en matière de génie écologique et environnemental.**

Aujourd'hui certaines formations d'urbanistes permettent de se former à ces nouveaux enjeux et ainsi de mêler compétences et techniques liées aux sciences humaines et sociales et compétences liées au génie urbain et environnemental. Sans doute de nouvelles formations plus intégrées pourraient émerger – notamment au sein des troisièmes cycles d'urbanisme – afin d'une part que les ingénieurs, les géographes, les juristes, les économistes, les architectes puissent posséder un socle commun technique et scientifique ; **et d'autre part attirer de nouvelles compétences (spécialistes de l'environnement, de la biodiversité, etc.).**

ANNEXES

I. Entretiens effectués

Au total, 37 entretiens semi-directifs ont été menés avec des urbanistes de la fonction publique territoriale choisis au sein des villes suivantes

- Communauté urbaine de Cherbourg
- Chambéry métropole
- Clichy-Montfermeil
- Grand Dijon
- Lyon
- Grigny
- La Rochelle
- Marseille
- Montpellier
- Plaine Commune
- Poitiers
- Saint Briec
- Vandoeuvre les Nancy

14 entretiens semi directifs ont été menés avec les salariés des agences d'urbanisme des villes suivantes :

- Grenoble
- Lille
- Reims
- Nancy

7 entretiens ont été menés avec les associations suivantes :

- SFU
- AITF
- OPQU
- APUCT
- UNADEL

II. Guide d'entretien à l'attention des urbanistes des collectivités locales

Demander au directeur des services ou directeur de l'urbanisme l'organigramme de la collectivité territoriale et quelles sont les directions et agents qui sont chargés des questions liées à l'urbanisme ?

Essayer de connaître la part du budget consacrée à l'urbanisme en fonctionnement et en investissement.

Connaître le degré d'intégration de l'intercommunalité sur les problématiques relevant de l'urbanisme (PLU intercommunal ? PLH ? SCOT ? Echelles d'application ?)

1) Organisation

- Pourriez-vous m'expliquer l'organisation de la collectivité territoriale sur la question de l'urbanisme ?
- Des changements récents dans l'organisation sont-ils intervenus ?
- Quelles sont les directions qui s'occupent du champ de l'urbanisme ?
- Quels sont les liens entre elles ?

2) Statut, définition du poste et évolution professionnelle

- Quel est votre statut actuel au sein de la fonction publique territoriale ?
- Quel est votre titre au sein de la collectivité territoriale ?
 - Avez-vous la fiche de poste correspondante ?
- Quelle est votre position hiérarchique ?
- Quels sont vos rapports avec les autres directions s'occupant de questions liées à l'urbanisme ?
- Quels liens entretenez-vous avec les urbanistes des communes ? de l'intercommunalité ?
- Depuis combien de temps travaillez-vous au sein de cette collectivité ?
- Depuis combien de temps occupez-vous ce poste ?
- Pourriez-vous m'indiquer le montant de votre traitement et le nombre d'heures de travail effectivement effectuées ? (Insister sur le caractère non nominatif des réponses)
- Quel est votre lieu de résidence ? (S'il habite dans la collectivité où il travaille) Cela influence-t-il la perception de votre travail ?

3) Parcours : formation initiale, parcours professionnel, activités exercées, savoir-faire déployés

- Quelle est votre formation initiale ?
Où l'avez-vous poursuivie (nom de l'institution, ville) ?

- Pourriez-vous me décrire votre parcours professionnel jusqu'à aujourd'hui ?
- Comment s'est passée la transition entre votre formation initiale et votre premier emploi ?
- Entre les différents emplois que vous avez occupés, avez-vous mobilisé ou acquis de nouveaux savoir-faire ?

4) Activités et missions de service

- Pourriez-vous me décrire une semaine de travail habituelle ? (Ouverture de l'agenda, passage en revue des activités effectuées)
- Quels sont les projets que votre direction suit et sur lesquels vous vous investissez dans votre travail ?
- Quels objectifs vous sont assignés à vous et votre direction ?
- Quelle est selon vous la spécificité de votre rôle par rapport aux autres agents qui s'occupent d'urbanisme ?
- Etes-vous spécialisé dans certains champs de l'urbanisme : urbanisme opérationnel, gestion du foncier, urbanisme commercial
- Quelles sont les compétences que vous mobilisez pour votre travail quotidien ?
 - o Quels sont vos savoir-faire?

Aspect plus pratiques et opérationnels : gérer et animer des réunions, mettre en réseau les différents acteurs d'un projet, réaliser des études pré-opérationnelle, cartographie...
- Etes-vous le seul au sein de votre direction, au sein de votre collectivité, à posséder certaines compétences ou savoir-faire ? Lesquels ?

5) Apprentissage, formation et expériences

- Avez-vous ressenti un décalage entre vos études initiales et ce qu'on a exigé de vous lorsque vous avez occupé votre premier poste ?
- Qu'est-ce que vous avez appris dans l'exercice quotidien de votre travail ?
- Apprenez-vous encore ?
- Suivez-vous des formations ? Lesquelles ?
 - o Répondent-elles à vos besoins pour exercer vos missions quotidiennes ?
 - o Si non, quelles seraient selon vous les formations utiles à l'exercice de votre profession ?
- Quelle a été votre évolution professionnelle au sein de la collectivité ?

6) Avis sur la profession exercée, le champ professionnel de l'urbanisme, reconnaissance du métier

- Vous reconnaissez-vous comme un urbaniste ? Pourquoi ?
- Qu'est-ce qu'un urbaniste selon vous et selon l'expérience que vous avez acquise ?
- Quel est votre avis sur la profession, sur sa reconnaissance au sein de la fonction publique territoriale ?

- Considérez-vous la qualité d'urbaniste comme reconnue au sein de la fonction publique territoriale ?
- Quelles sont les évolutions récentes ? Le cas échéant, quels ont été leur impact sur la profession ?
- Connaissez-vous/ Adhérez-vous à une association professionnelle d'urbanistes ? d'urbanistes de la fonction publique territoriale ?
 - Si oui, quel est votre jugement à leur égard ?

Fiche personnelle à remplir pour chaque agent rencontré

- Âge
- Lieu de résidence
- Statut + intitulé du poste
- Nombre d'années passées dans le poste actuellement occupé
- Nombre d'années effectuées au sein de la collectivité
- Etudes suivies
- Trajectoire professionnelle des études à aujourd'hui
 - Transfert du public au privé ? entre fonctions publiques ?
 - Combien de changement de collectivités ?

III. Comparaison des points de vue des associations

	SFU	AITF	OPQU	APUCT	UNADEL
Compétences nécessaires des urbanistes	<ul style="list-style-type: none"> • Avoir une approche pluridisciplinaire • Capacité à s'adapter • Faire de la veille juridique • Intégrer l'environnement à sa réflexion 	<ul style="list-style-type: none"> • l'ingénierie, la gestion technique et l'architecture, les infrastructures et les réseaux, la prévention et la gestion des risques, l'informatique, les systèmes • d'information, le paysage et l'urbanisme. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pluridisciplinarité • Transversalité – avoir une vision globale • Capacité d'interpeller les élus • Savoir écrire des appels d'offre cohérents • Compétence relationnelle, savoir concerter, vulgariser les informations 	<ul style="list-style-type: none"> • Pluridisciplinarité (panachage des connaissances techniques et sociales) • Transversalité – avoir une vision globale • Compétence relationnelle, savoir concerter, vulgariser les informations • Capacité à territorialiser les décisions politiques • Capacité à être animateur de projet 	<ul style="list-style-type: none"> • Pluridisciplinarité • Transversalité – avoir une vision globale • Capacité à être animateur de projet • Capacité à territorialiser les décisions politiques • Sens du développement territorial
Savoir-faire spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> • Cartographie • Capable de dessiner • Capable d'utiliser un SIG 	<ul style="list-style-type: none"> • Connaître les principes et les techniques fondamentaux du génie urbain • Maîtriser les techniques de la conception urbaine : concevoir un projet urbain ou paysager, • concevoir un projet d'aménagement ou d'infrastructure ou d'espace public • Maîtriser les différents outils opérationnels et juridiques et de conduite de projets, • Maîtriser les fondamentaux de 			

		<p>l'environnement territorial (juridiques, administratifs, financiers),</p> <ul style="list-style-type: none"> Analyser les enjeux sociaux, géopolitiques, historiques et psychologiques et leurs relations avec les projets urbains et paysagers. 			
Enjeux formation initiale	<ul style="list-style-type: none"> Bonne qualité de la formation dans les instituts d'urbanisme. Agrément APERAU indispensable 	<ul style="list-style-type: none"> la formation en urbanisme nécessite des compétences en « sciences dures » que les instituts d'urbanisme et l'université n'offrent actuellement pas 	<ul style="list-style-type: none"> Grille de formation devait tourner autour de trois piliers : SHS, Sciences du génie et environnement, Projet urbain. C'est rarement le cas. 	<ul style="list-style-type: none"> Bonne qualité de la formation dans les instituts d'urbanisme. nécessité d'un rééquilibrage entre les volets techniques et le volet sciences humaines de la formation développement de la formation continue et des études complémentaires 	<ul style="list-style-type: none"> Développement pléthorique des formations en urbanisme nuisant à la clarté Promotion de la formation en alternance
Compétences en émergence	<ul style="list-style-type: none"> Maîtrise de l'énergie sur un territoire 	<ul style="list-style-type: none"> Intégration des règles environnementales dans les projets urbains 			<ul style="list-style-type: none"> Concertation et participation des citoyens aux projets de territoire
Reconnaissance des urbanistes au sein des collectivités locales	<ul style="list-style-type: none"> Critique à l'égard du non accès au concours d'ingénieur territorial des étudiants en urbanisme Volonté qu'on recoure à un urbaniste qualifié pour fabriquer des documents d'urbanisme ou mener des procédures d'urbanisme : ZAC, SCOT... 	<ul style="list-style-type: none"> à l'initiative de la réforme du concours d'ingénieur territorial volonté d'une plus forte reconnaissance du statut d'ingénieur en tant que statut nécessitant des compétences en sciences « pratiques » 	<ul style="list-style-type: none"> Critique à l'égard du non accès au concours d'ingénieur territorial des étudiants en urbanisme Créer un cadre d'emploi spécifique pour les urbanistes 	<ul style="list-style-type: none"> Critique à l'égard du non accès au concours d'ingénieur territorial des étudiants en urbanisme Créer un cadre d'emploi spécifique pour les urbanistes ou tout du moins aligner les traitements 	<ul style="list-style-type: none"> Cadres de l'OPQU perçus comme trop rigides Critique à l'égard du non accès au concours d'ingénieur territorial des étudiants en urbanisme Cadres d'emplois trop rigides et différences de traitements injustifiées (notamment entre attaché et ingénieur)