

d'a

Rémunération des études urbaines : un dangereux discrédit



DOSSIER

Dossier réalisé par Jean Audouin

Quel est le champ des études ?

Le marché des études

État des lieux : une logique qui tire le marché vers le bas

À qui la faute ?

Un grave déficit de compétences

Entretien avec Antoine Grumbach

Petite histoire de jeu d'acteurs

Qui commande des études ?

Combien ça coûte ?

Quelles rémunérations ?

Quelles mises en concurrence ?

Y aller ou pas ? Les raisons sont toujours les mêmes

Pour en sortir

^ À gauche : projet lauréat de l'agence Güller Güller pour le Triangle de Gonesse (départements du Val-d'Oise et de la Seine-Saint-Denis).

À droite : projet de l'agence Marniquet Associés pour la rénovation du quartier des Doucettes à Garges-lès-Gonesse (Val-d'Oise).

La ville est le cadre déterminant de notre environnement social, politique et économique. Le développement urbain prend une ampleur inégalée dans l'histoire, mais nous ne savons toujours pas très bien qui décide de son avenir. Politiques, habitants, institutionnels, professionnels : qui prend les décisions et qui en a les compétences, avec quelles formations ? Dans un paysage administratif et réglementaire profondément bouleversé par l'Europe ces dernières années, le savoir-faire des architectes et des urbanistes n'est pas pris en compte à sa juste valeur. C'est du moins ce qui ressort des manières parfois fantaisistes, souvent dérisoires, avec lesquelles leurs études sont considérées et rémunérées. Pourtant, et la crise des banlieues en est un exemple criant, les erreurs de planification ont des conséquences financières sans commune mesure avec les investissements initiaux en étude. *D'architectures* a mené l'enquête afin de mieux comprendre les mécaniques qui déterminent appels d'offres ou marchés de définition. Quels en sont les dysfonctionnements et quels remèdes peut-on y apporter ? Comment éviter les luttes fratricides que se livrent les professionnels ?



C'est encore écrit noir sur blanc dans la circulaire du 21 avril dernier de la DGUHC (Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction¹) : « le développement d'un urbanisme de projet, la recherche d'une meilleure cohérence des politiques publiques sur un territoire, la montée en puissance des préoccupations liées à la recherche d'un développement et d'un aménagement durables, se traduisent par un développement continu et nécessaire des études d'urbanisme et d'aménagement. Le nombre important des documents d'urbanisme (ScoT, PLU, cartes communales), élaborés ces dernières années ou en cours d'élaboration, en est une illustration. La connaissance fine des territoires représente un véritable enjeu pour une intervention ciblée des services de l'État. La qualité des études dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement conditionne la qualité et la durabilité des aménagements. L'investissement intellectuel effectué en amont au travers d'une étude de qualité permet de mieux cerner l'ensemble des enjeux d'un territoire d'intervention. En anticipant sur certaines difficultés/problèmes, il est un gage d'économie globale du projet. À l'inverse, une économie en matière d'étude se traduit souvent par des surcoûts et des retards dans la réalisation des projets. »

D'où vient alors le fait que le marché des études urbaines, leurs commandes, leurs cahiers des charges, leurs productions et leurs rémunérations laissent autant d'insatisfaits, maîtres d'ouvrage et professionnels confondus ? *d'architectures* a mené l'enquête sur les traces délaissées d'un rapport réalisé en janvier 2003 par Jean-Michel Roux pour la DGUHC². Nous avons rencontré de nombreux protagonistes, agences d'architecture, urbanistes, paysagistes, professionnels des études, consultants, responsables de maîtrises d'ouvrage urbaines, développeurs et représentants de l'État. Il ne sera question, dans les pages qui suivent, que d'études relatives aux documents réglementaires (PLU, ScoT...), d'études préalables pré-opérationnelles aux projets (programmes, stratégie, montage, économie, composition urbaine, faisabilité, pré-commercialisation...), à toutes les échelles territoriales, de missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour de grands projets urbains. Nous parlerons aussi bien d'appels d'offres que de marché de définition, que les réponses soient apportées par des consultants de statut privé ou produites par des organismes publics (services de l'État ou des collectivités locales, établissements publics, etc.) ou para-publics (Pact Arim, CAUE, agences d'urbanisme, SEM, laboratoires universitaires...) dans le cadre d'une ingénierie publique. Nous aborderons tour à tour le rôle de plus en plus limité de l'État, la complexité de la maîtrise d'ouvrage, les conditions de mise en concurrence qui frisent souvent l'absurde, sans pour autant garantir le choix des meilleures propositions.

QUEL EST LE CHAMP DES ÉTUDES ?

L'analyse du marché des études urbaines s'avère délicate. Ni les clients, ni les consultants n'affichent de données fiables, tout juste des récriminations les uns envers les autres. La bibliographie est inexistante.

Malgré les urgences, le secteur des études urbaines, du moins celles menées dans le cadre d'un contrat entre un client (le plus souvent de statut public) et un prestataire (le plus souvent de statut privé), n'est pas en bonne santé en France. Cette situation ne date pas d'hier. Le 5 avril 2000, déjà, la DGUHC publiait une « circulaire relative aux principes généraux d'organisation des appels à la concurrence en matière d'études d'aménagement, d'urbanisme et d'habitat », qui incitait les maîtres d'ouvrage à évaluer les propositions sur le contenu et à tenir compte des contraintes financières des candidats. Dans les mois qui ont suivi, se sont succédé un colloque organisé par le secrétariat d'État au Logement au Cnam, le rapport de Michel Cantal-Dupart sur « l'état de l'urbanisme »³, celui de Jean Frébault suivi

par la mise en place d'un Conseil national d'orientation de l'urbanisme (Cnou⁴), le rapport de Jean-Michel Roux (de janvier 2003) sur la commande et la rémunération de ces études, sans réelle évolution autre que les rappels successifs des ministres de leur intérêt pour le sujet, quasiment à chaque université d'été du Conseil français des urbanistes.

Pourtant, la demande de compétence en études urbaines et les missions de conseil (aménagement, urbanisme, habitat, développement économique, etc.) connaissent un flux croissant avec la remise en chantier des documents de planification et de réglementation (ScoT et PLU), le renouvellement urbain, les projets urbains, la prise en compte du développement durable, de la mobilité, de la densité... L'acuité des questions urbaines amène élus et administrations à s'entourer d'avis exté-

GLOSSAIRE DES SIGLES

Acad : Association des consultants en aménagement et développement des territoires (www.acad.asso.fr).

CFDU : Conseil français des urbanistes.

Certu : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques.

Cete : Centre d'études techniques de l'équipement.

DDA : Direction départementale de l'agriculture.

DDE : Direction départementale de l'équipement.

DDT : Direction départementale du territoire.

DGALN : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature.

DGUHC : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale.

EPF : Établissement public foncier.

FNAU : Fédération nationale des agences d'urbanisme.

MIQCP : Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques.

Opah : opération programmée d'amélioration de l'habitat.

OPQU : Office professionnel de qualification des urbanistes.

OPQIBI : Organisme de qualification de l'ingénierie.

PADD : projet d'aménagement et de développement durable.

PLH : plan local de l'habitat.

PLU : plan local d'urbanisme.

ScoT : schéma de cohérence territoriale.

SIG : système d'informations géographiques.

SEM : société d'économie mixte.

ZAC : zone d'aménagement concertée.

ZPPAUP : zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

L'aide payante de l'État

Depuis 1999, l'ingénierie publique a connu de profondes évolutions dans ses modalités d'intervention : entrée dans le champ concurrentiel en 2001, mise en place de l'Assistance technique fournie par l'État aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (Atesat), enfin incitation à développer des missions de conseil et d'assistance aux maîtres d'ouvrage en amont des opérations. Le 7 juillet dernier, une circulaire du Premier ministre, suivant la réforme de l'administration départementale de l'État a décidé de fusionner DDE et DDAF en DDT (directions départementales des territoires). Les considérations d'une circulaire du ministre de l'Équipement (2007-24 du 29 mars 2007) demeurent valables : « la nouvelle vocation que j'ai assignée aux DRE et aux DDE réorganisées doit s'accompagner d'une capacité de conduire et de mettre en œuvre les politiques publiques sur leurs territoires. Dans ce cadre, l'ingénierie dont disposent les DDE dans leur domaine de compétence est amenée à jouer un rôle de premier plan [...]. L'action des services déconcentrés doit se décliner dans les différents territoires de façon appropriée et lisible en interne et pour l'ensemble de nos partenaires publics et privés. » ■

QUALIFICATION	RÉFÉRENCE COMMUNE 2006
Expert	1 100 € HT
Directeur de projet	810 € HT
Chef de projet	540 € HT
Chargé d'opération	430 € HT
Assistant technique	375 € HT

rieurs, a fortiori avec l'arrivée de nouvelles équipes après les élections, tandis que la recherche de foncier pousse les opérateurs privés à remonter davantage vers l'amont de l'aménagement, à susciter des opérations en partenariat avec les collectivités. La coordination de ces études et la conduite de processus urbains complexes exigent également des compétences accrues en matière de conduite de projet, assurée par les collectivités mais souvent en partie sous-traitée. L'urbanisme opérationnel n'est plus une simple succession d'actions normalisées et répétitives mais un processus complexe et continu d'investigations, de propositions et de réalisations. Françoise Moiroux rappelait (lire *d'a* n° 171 consacré aux projets urbains) que « la ville ne se résume ni à une collection d'objets, de gestes ou de signatures, ni à un décor. L'idée du dessein évolutif et du projet itératif induit une nouvelle gouvernance du projet urbain. Sa concertation entre élus [...], sa coproduction alourdissent la charge du concepteur. La

puissance conceptuelle du projet autorise une très grande ouverture au partenariat. Le projet appelle les projets et évolue avec eux, comme une "pompe à projets". »

Ce constat s'impose à tous. Si études et conseils ne représentent qu'un modeste champ d'activité en termes d'emplois et de chiffres d'affaires⁵, leur inadéquation, voire leur absence, peut avoir davantage de conséquences encore. Aussi apparaît-il paradoxal de constater une crise permanente dans laquelle les consultants semblent se débattre, face à une demande potentielle importante et sans doute croissante.

Aujourd'hui, l'ingénierie dite publique est recentrée sur les enjeux de l'État (le développement durable) et vers les communes disposant de moyens en forte diminution et de capacités réduites (*voir encadré ci-dessus*). On parle d'un « encadrement renforcé » vers une diminution, voire à terme une disparition, ce qui laissera, notamment pour les villes de moins de 15 000 habitants, « un vide ...

Notes

1. La DGUHC est devenue entre temps la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGLN) au sein du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (Meeddat pour les intimes).
2. Rapport pour la DGUHC : « Les études urbaines : budgets disponibles, prix de revient des consultants, conditions de leur mise en concurrence ».
3. « La question de l'urbanisme ou la ville de droit », secrétariat d'État au Logement, janvier 2002.
4. Voir le rapport établi par Jean Frébault pour la secrétaire d'État au Logement, mars 2002.
5. Sur la base 1999, les dépenses d'études et de conseil d'urbanisme (hors maîtrise d'ouvrage) étaient estimées par Jean-Michel Roux, avec beaucoup d'incertitude, entre 120 000 et 150 000 millions d'euros, ce qui, au regard des enjeux, paraît faible : 1,29 % des budgets d'investissement des collectivités locales ! Le chiffre d'affaires des sociétés de consultants spécialisés en urbanisme interrogées dans le cadre de cette étude dépassaient rarement 91 000 euros par consultant. En regard, le budget global des 51 agences d'urbanisme recensées en 2006 s'est élevé à quelque 130 millions d'euros (dont moins de 10 % de subventions de l'État) avec plus de 1 500 équivalant à un temps plein, soit un ratio moyen par emploi de 85 168 euros (les extrêmes se chiffrent entre 137 826 et 56 366 euros). Les agences d'urbanisme ont pour la plupart un statut d'association où se retrouvent, autour des collectivités impliquées, l'État et les autres partenaires publics du développement urbain.

ce que nous faisons aujourd'hui : réparer les erreurs du passé, pour une grande part

Quartier Port Marianne-Rive gauche à Montpellier.
Concours d'urbanisme : avril-mai 2007, 20 900 euros HT.
Urbaniste : Marniquet Associés, mandataire.
Paysagiste : Babylone.

... qui ne sera pas comblé tout de suite », estime Olivier Frérot, un ancien de la DDE de la Loire, directeur de l'Agence d'urbanisme de Lyon (*voir l'encadré en page de droite*). « Le privé prendra difficilement le relais, tandis que le champ des études d'urbanisme sur les grandes villes portera sur des territoires qui vont s'élargir ». Pierre Miquel, de la sous-direction planification et aménagement à la DGUHC, pointe en outre l'émergence d'exigences supplémentaires faisant appel à des compétences qui n'existent pas nécessairement (écologues, environnementalistes, biodiversité). Ainsi, « le mot "énergie", qui ne figure pas dans le code de l'urbanisme, ouvre un champ de recherches et d'études nouvelles et peut servir à alimenter le débat sur les formes urbaines ». Le gouvernement s'efforcera toutefois de conserver une mesure financière pour encourager des ScoT vertueux (énergie/climat). S'il faut sans conteste conserver des incitations, on devra veiller également à instaurer de nouvelles compétences. La DGUHC subventionne déjà en collaboration avec l'Ademe une étude afin que le bilan carbone puisse servir, avec une entrée consommation énergétique/effet de serre, à des scénarios de planification. Mais où sont les spécialistes ?

« Dans le contexte du Grenelle de l'environnement, on pourrait imaginer la mise en place d'un véritable Gosplan », souligne Agnès Vince, de la DGUHC, bureau des professions. Le prochain budget confirmerait l'appui de l'État aux agences d'urbanisme, même si, innovation essentielle, l'argent sera délégué aux DRE dont les crédits d'études sont jugés « déplorables » par les intéressées. Quant aux petites communes qui n'ont pas la capacité de formuler une commande, pas de maîtrise d'œuvre : elles pourront toujours tenter de s'appuyer sur les DDT, nées de la fusion DDE/DDA, à condition que celles-ci soient encore en mesure d'offrir les compétences nécessaires. En outre, un système national d'aide aux études a été mis en place, à travers divers programmes de la Caisse des dépôts (dont le programme de renouvellement urbain, le PRU) qui financent, en général par moitié, des études locales préalables aux projets.

LE MARCHÉ DES ÉTUDES

« Y a-t-il pénurie de crédits d'études et de conseils pour l'urbanisme opérationnel ? Par rapport à quel optimum ? Comment mesurer les dépenses d'études dans la longue chaîne de procédures et d'investissements qui conduit aux réalisations ? », s'interroge Jean-Pierre Charbonneau, consultant qui conseille aussi bien Lyon que Copenhague. Une étude urbaine doit mobiliser beaucoup pour être juste (n'oublions pas que ce que nous faisons aujourd'hui, c'est pour une grande part réparer les erreurs passées !). » Aussi reconnaît-il que « faire une étude urbaine consiste à assumer sa propre insatisfaction face au peu de moyens financiers, au regard de la complexité des problèmes rencontrés : gérer la pénurie en quelque sorte ».

Les études doivent permettre de mieux dépenser, de faire correspondre l'investissement aux attentes des usagers. Améliorer l'organisation des acteurs, c'est réduire les coûts, la durée de la mise en œuvre du projet, et s'assurer au mieux de sa pertinence. Or il n'y a pas suffisamment d'argent pour les études. Chaque responsable de projet a vécu le moment où des décisions doivent être prises sans que les études nécessaires aient été réalisées. « Il manque des enquêtes foncières, des ... >



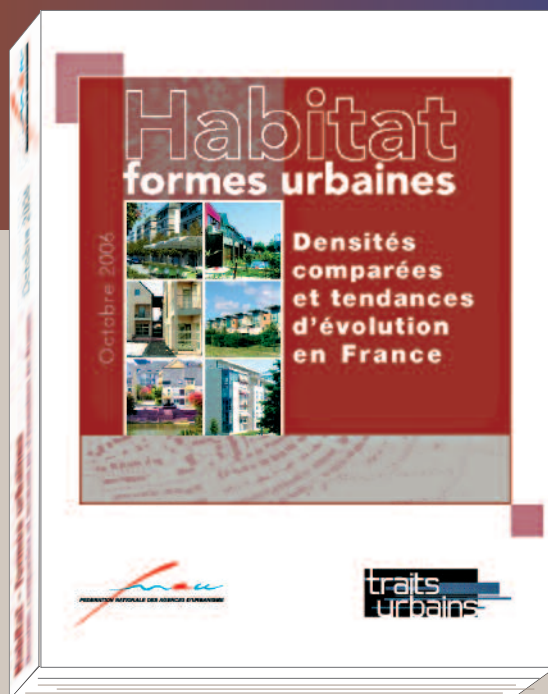
Agences d'urbanisme : concurrentes ou clientes ?

Le financement des agences d'urbanisme est une question récurrente. Parmi les 51 agences créées à ce jour, certaines sont auto-suffisantes, d'autres ont besoin de compléments, d'autant que la participation financière de l'État diminue constamment. Si plus d'une vingtaine d'entre elles ne déclarent aucune recette complémentaire, les autres s'ouvrent à des études « dans le champ concurrentiel »*, en particulier en réponse à une demande des petites villes et des villes moyennes dans leur environnement, dans les limites statutaires d'un maximum de 20 % de leur budget. De fait, la moyenne nationale est de 4,1 % (mais autour de 10 % à Tours, Troyes, Seine-Aval, Laurif, Longwy). « À Lyon, cela représente 4 à 5 % », confesse son directeur, Olivier Frérot. On fait payer le temps qu'on passe. On n'est pas censé faire de bénéfice. Le privé ne peut pas suivre sur tous les sujets. Une agence d'urbanisme offre des compétences différentes, des prestations spécifiques, sans doute une vision plus large. »

Pour sa part, Francis Cuillier, directeur de l'agence a-urba de Bordeaux, confirme que celle-ci « facture ses prestations externes au coût de revient. On ne court pas le cacheton et nos prestations extérieures sont limitées à 5 %. Mais cela contribue à nous donner une culture du respect des coûts parce qu'il s'agit d'une comptabilité identifiée et qu'on n'a pas le droit de faire du déficit. Nous ne répondons à un appel d'offres que lorsqu'il y a une logique stratégique derrière ; ainsi pour Libourne, en cohérence avec Bordeaux et Arcachon. » Évoquant la sous-évaluation fréquente des études, Francis Cuillier cite « le ScoT d'Arcachon qui avait été évalué entre 200 000 et 300 000 euros : nous l'avons estimé à 1 million d'euros et nous avons gagné face à trois candidats. Pour les PLH, l'État a donné de mauvaises habitudes avec des coûts prévisionnels très faibles, alors qu'on ne peut pas se contenter de faire de la statistique ; cela implique de plus en plus de concertation avec les collectivités, avec les promoteurs [...]. La DDE prétendait que le PLH de Bordeaux coûterait 500 000 euros ; notre évaluation était de 2,5 millions d'euros et nous allons finir à 3 millions d'euros. Pour le PLU communautaire de Bordeaux, il a fallu entre 5 et 70 réunions... par commune ! Il aura coûté 3 millions d'euros pour l'agence et 1 million d'euros pour la CUB. Ce qui nous tue, c'est la réunionnite (comité technique, comité de pilotage, comité de suivi...) dont le poids est passé en dix ans de 15 à 50 % dans notre comptabilité analytique. Si l'on maîtrise le temps de l'étude, il est très difficile d'évaluer et de maîtriser celui de l'information et celui de la validation », souligne-t-il, observant au passage que les élus n'ont pas d'état d'âme sur le coût des études pour le tramway. ■

* Dans sa réponse à la question écrite du sénateur Jean-Louis Masson (Moselle-NI), publiée au JO du Sénat le 6 septembre 2007, la ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales a encore précisé que « les prestations de l'agence d'urbanisme qui ne sont pas prévues dans son programme partenarial, même réalisées pour le compte de ses membres, sont soumises aux règles de la commande publique. Les personnes morales membres des agences d'urbanisme sont des pouvoirs adjudicateurs qui doivent se soumettre aux principes d'obligation de publicité et de mise en concurrence fixés par le code des marchés publics. Ainsi, dans le cadre de prestations exercées hors programme partenarial, un syndicat mixte compétent en matière de ScoT ne peut en confier unilatéralement l'élaboration à une agence d'urbanisme, qu'il en soit membre ou non, que dans le respect des règles de la commande publique. »

Indispensable à toute discussion sur la densité



→ Au sommaire d'Habitat Formes urbaines :

- une table-ronde introductive,
- 71 exemples pour apprécier les formes urbaines d'hier et d'aujourd'hui
- 41 exemples pour distinguer les tendances actuelles...

L'ouvrage original étant épuisé, la Fnau et Traits urbains ont pris l'initiative de rééditer cet ouvrage indispensable à toute discussion sur la densité. (276 pages format 21 x 29,7 cm)



Habitat Formes urbaines est une publication de l'Agence INNOVAPRESSE Sarl - RC Paris B 301 652 988
1, place Boieldieu 75002 Paris - Tél. : 01 48 24 08 97

En savoir plus et commander toutes nos publications : www.innovapresse.com

Bon de commande à retourner accompagné de votre règlement à :
L'Agence Innovapresse – service abonnements
1, place Boieldieu 75002 Paris Tél : 33(0)1 48 24 08 97 Fax : 33(0)1 42 47 00 76
E-mail : abonnement@innovapresse.com

☐ Je commande ex. de « Habitat formes urbaines » au tarif de 31 € TTC*

Nom : _____

Prénom : _____

Fonction : _____

Société/organisme : _____

Adresse : _____

Code postal : _____ Ville : _____

Téléphone : _____ Télécopie : _____

E-mail : _____

Ci-joint mon règlement par : ☐ chèque à l'ordre de l'Agence Innovapresse

☐ carte bancaire : ☐ VISA ☐ Eurocard/Master Card

n° carte : []

date d'expiration : [] [] [] [] crypto. [] [] [] []

(La facture justificative sera jointe à (aux) exemplaire(s))

Date : _____ Cachet et signature : _____

* 6 Euros de frais de port -
TVA 5,5 % - TARIF 2009
(tarif étranger et DOM-TOM,
nous consulter)

... analyses de marché, des mesures de pollution... mais nous allons perdre du temps. » Ou ce sont encore le maire, le président du syndicat intercommunal, le directeur des services... qui estiment que ces dépenses sont déjà excessives et qu'on croule sous les études, pourtant souvent méconnues. « La mauvaise étude, qui coûte cher, est celle qu'on ne fait pas », entend-on aussi.

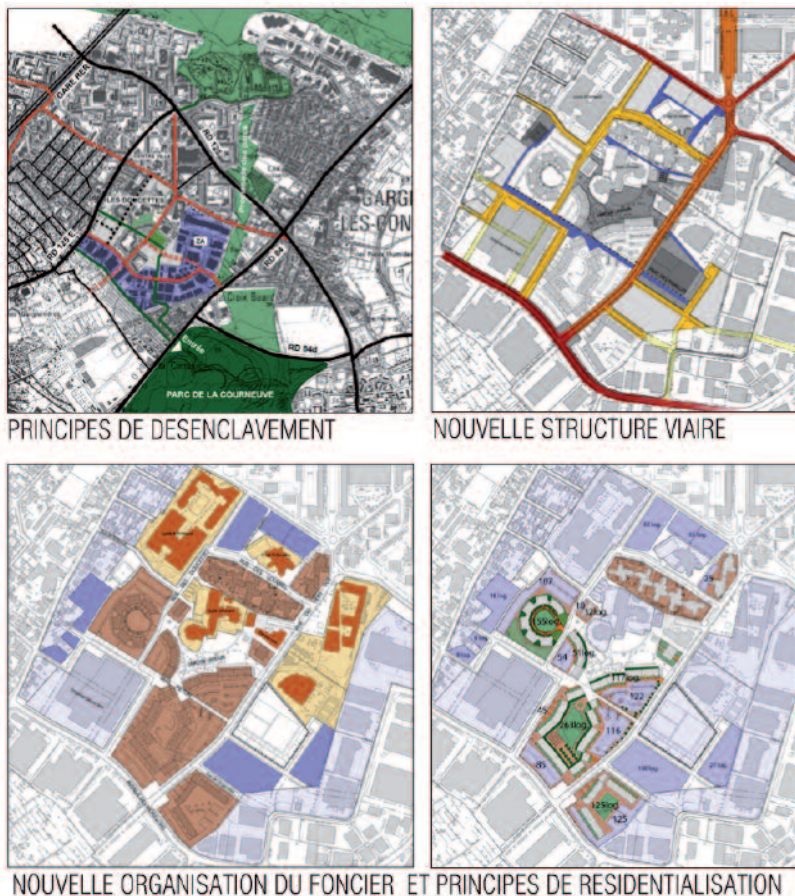
La tradition française distingue entre investigations préalables et phases opérationnelles d'une part, entre maîtres d'œuvre et d'ouvrage d'autre part. Or les limites de ces catégories perdent leur ancienne précision :

- Le projet urbain, processus plutôt que procédure, n'a ni début ni fin. Études préalables et réalisations partielles ne cessent d'être indispensables. L'élaboration de la réglementation elle-même entre dans le projet. Notamment depuis que le contenu traditionnel du plan d'aménagement de zone d'une ZAC est intégré au PLU.

- Tous les intervenants, quelle que soit leur position, sont appelés à dire leur mot sur la conception et la réalisation. À tout moment se posent conjointement des problèmes de composition urbaine, de procédure et de réglementation, de programmation, de montage et de financement, d'intervention foncière, d'accompagnement social, etc. « La fabrication de la ville est collective. »

Selon une enquête menée par Robert Spizzichino (de Partenaires Développement) pour l'Institut des villes, une nouvelle demande émerge pour « un homme ou un dispositif, proche de la collectivité mais pas tout à fait dedans, capable de piloter le projet sur une certaine période », entouré de spécialistes. Il ne s'agit pourtant pas exactement d'un chef de projet industriel, ni d'un *project manager* anglais ou américain, car l'objet final n'est pas un produit industriel, ni un équipement ou un bâtiment délimité.

Dans les contraintes du secteur public, ces interventions sont difficiles à définir et à mettre en place. Les missions des urbanistes au sens large évoluent, notamment en ce qui concerne l'amont des phases opérationnelles



Rénovation urbaine du quartier des Doucettes, Garges-lès-Gonesse (Val-d'Oise). Étude de faisabilité (2004-2005) : 74 300 euros. Mission d'architecte en chef de ZAC (2006-fin 2010) : 167 900 euros HT. Urbaniste : Marniquet Associés.

des projets urbains : en bref et pour simplifier, depuis le ScoT et le PLU jusqu'aux montages financiers et réglementaires, éventuellement aux conventions publiques d'aménagement et au lancement des ZAC. C'est la partie des processus urbains qui semble la plus difficile à évaluer, à financer, à concevoir, à négocier, à piloter. La preuve en est que ces réflexions préalables s'étirent de plus en plus dans le temps. Il s'agit de prestations mesurées à la journée de consultant ou aux salaires d'équipes de pilotage, qui ne peuvent être calées sur des travaux ou des investissements à terme, dont le montant n'est de toute façon pas encore connu. Ces prestations de « matière grise » amont sont difficiles à normaliser, donc à évaluer, donc à payer. Aux questions techniques s'ajoutent des problèmes de financement et d'organisation.

L'ÉTAT DES LIEUX : UNE LOGIQUE QUI TIRE LE MARCHÉ VERS LE BAS

Encore faut-il faire la distinction entre études urbaines liées à la prospective des territoires et la planification (ScoT, PLU...) et celles liées à des projets d'opération ou des projets urbains (ZAC, lotissements, espaces publics).

Sous le vocable générique de « prospective des territoires » entrent toutes les études amont des démarches de projets de territoires (pays, agglomérations, etc.). Ce marché s'est considérablement développé depuis les lois Voynet et Chevènement, selon Jean-François Guet, directeur urbanisme et habitat au Certu. L'offre s'est structurée autour de grands cabinets de consultants s'attachant, à la demande, des compétences en urbanisme, en cotraitance ou en sous-traitance. Les prestataires sont d'autant mieux rémunérés qu'ils sont réputés. Les agences d'urbanisme opèrent également sur ce marché.

Côté « planification », les DDE assuraient la maîtrise d'œuvre des documents d'urbanisme en régie et gratuitement, au titre de la mise à disposition des communes. Les agences d'urbanisme également, pour leurs adhérents. La mise en œuvre de la loi SRU a été l'occasion pour les DDE d'abandonner ces missions, brutalement ou progressivement, ouvrant ainsi un marché. L'offre s'est alors structurée dans l'urgence des réponses aux appels d'offres suivant trois familles de prestataires : les architectes urbanistes et paysagistes (ceux qui opéraient sur le marché du

projet urbain), les géomètres urbanistes (ceux qui, travaillant sur les communes concernées, en maîtrisaient le fond cadastral sur SIG), les bureaux d'études pluridisciplinaires spécialisés dans l'habitat (études OPH, ZPPAUP, PLH, etc.) et/ou sur l'environnement (études d'impact). La logique des consultations publiques (ce sacré moins-disant) a tiré le marché vers le bas, beaucoup de prestataires acceptant d'entrer dans cette spirale par méconnaissance de leurs coûts, de l'existence d'activités annexes rentables ou de la perspective de se récupérer sur le coup suivant. Sur le terrain, l'analyse peut connaître quelques bémols. À tout seigneur, tout honneur : interrogé par nos soins, Jean-Michel Roux relève, cinq ans après son rapport suivi par la mise en place d'une commission qui « s'est éteinte comme une bougie », que « la situation reste globalement la même. D'une part, un très petit nombre stable d'agences d'urbanistes dessinent, avec une activité régulière et significative, souvent avec talent : c'est *papy land* qui se finance par ailleurs sur ses activités d'architecte. D'autre part, les urbanistes qui écrivent ou qui comptent restent dispersés et peu prospères. Les ScoT ●●●

DA176X

la mauvaise étude, qui coûte cher, est celle qu'on ne fait pas !

... avancent peu, les PLU sont extraordinairement mal payés. Enfin, le nombre de projets opérationnels (ZAC) diminue dans la construction, en nombre et en parts. Les budgets publics dominent toujours de loin le marché. Les opérateurs privés n'ont guère de budgets d'études permanents ; à la rigueur, ils entretiennent assez chichement en interne des équipes R&D. Les mises en concurrence sur contrats publics sont désormais systématiques, y compris pour de très petits contrats. Les interventions personnalisées (conférences, colloques, articles, groupes de travail) sont non rémunérées, ou à peu près. L'épineux problème des concurrences des consultants privés avec les institutions subventionnées reste entier. L'Acad, le Conseil français des urbanistes, entreprend quelques actions sur ce sujet mais sans effet jusqu'à présent. »

À QUI LA FAUTE ?

Le CFDU voit dans la sous-évaluation de la matière grise des urbanistes en France deux mécanismes étroitement liés :

- **La faiblesse des moyens consacrés par les maîtres d'ouvrage aux études**, notamment aux études amont, et/ou aux études de planification et de prospective territoriale. On observera les sous-évaluations originelles continues. Ainsi la Satel a-t-elle publié, les 27 février et 11 juin derniers, sur le site <Marchéonline.com>, deux appels à concours concernant respectivement l'élaboration des dossiers de création, de réalisation et de maîtrise d'œuvre de la future ZAC de la gare de Saint-Paul-lès-Dax à vocation principale d'habitation, de 60 hectares environ ; et l'élaboration des dossiers de création, de réalisation et de maîtrise d'œuvre d'une zone d'activité économique de 50 hectares, chaque consultation étant dotée d'une prime à la clé de 5 000 euros HT « pour un projet complet » (cinq mille ! (*lire l'encadré en page de droite*)).
- **La faiblesse du niveau des offres proposées par de nombreux professionnels pour accéder à la commande**, les prix bas offerts par un certain nombre de professionnels pouvant facilement devenir la

référence pour les maîtres d'ouvrage qui ont tôt fait de les inviter à balayer devant leur porte et réciproquement.

Le consensus sur cette situation apparaît malheureusement à travers le témoignage de nos contacts. Francis Cuillier, grand prix de l'urbanisme 2006, directeur de l'a-urba/Bordeaux et président du CFDU, « stupéfait par certaines pratiques », dénonce « la sous-information dramatique de la maîtrise d'ouvrage qui ne comprend pas les honoraires. [Cette situation est] préoccupante parce qu'elle génère un dialogue vicié avec la maîtrise d'ouvrage. Il y a un refus d'appréciation des honoraires à leur juste valeur et un mépris sur le travail fait. » Exemple : « Un concours pour l'espace public d'une commune de l'agglomération bordelaise ; l'une des équipes avait oublié une pièce du dossier et le service communautaire prenait ce prétexte pour ne pas lui verser d'indemnités. Dans le même temps, on acceptait un contrat de 1 million d'euros par an à Bruno Fortier pour la Bastide. La collectivité est plus ou moins consciemment fascinée par le *star-system* et peu tentée de travailler avec des professionnels moins connus. Il y a deux poids, deux mesures. Mais la ville banale ne se fera pas avec des grandes signatures et nous avons besoin de bons professionnels, ce qui suppose de ne pas les étrangler pour qu'ils puissent se former et s'informer de manière continue. » Jean-Paul Lebas, directeur de Partenaires Développement et président de l'Acad⁶, dénonce, côté pouvoirs publics, « une gabegie et de mauvais budgets, faute d'une bonne organisation de la maîtrise d'ouvrage ». Et de citer Gonesse et ses dix-huit ans d'études !

Richard Trapitzine, directeur du cabinet Urban Consult, le confirme : « Les études urbaines d'ordre stratégique, réglementaire ou pré-opérationnel ne sont pas rémunérées à leur juste valeur. Les maîtres d'ouvrage publics rechignent à en préfinancer les avances et les bureaux d'études n'hésitent pas à faire du *dumping* sur le montant de leurs prestations, souvent dans l'espoir de pouvoir se positionner à la sortie dans la phase opérationnelle plus lucrative. Seules les études opérationnelles liées à l'acte d'aménager ou de construire sont en général rentables, car leurs budgets peuvent à ce stade être intégrés au montage financier des opérations avec, pour le maître d'ouvrage, une garantie de retour sur investissement. » Comme Antoine Grumbach, grand prix de l'urbanisme 1992 (*lire son entretien pages X-XI*), Patrick Baggio, urbaniste architecte, ancien président de l'ordre régional Aquitaine des architectes, reconnaît : « aujourd'hui, c'est l'architecture qui fait vivre la cellule urbanisme. Si tu veux bouffer, il faut nécessairement faire de la maîtrise d'œuvre. »

UN GRAVE DÉFICIT DE COMPÉTENCES

Face à une demande potentielle de plans, de programmes et de montages, il existe peut-être un déficit de compétences organisées, d'expertises incontestées et de recherches cumulatives, déficit qui renvoie à la faiblesse du milieu professionnel.

L'urbanisme et l'aménagement, à toutes leurs échelles possibles et avec toutes leurs facettes scientifiques, techniques, financières, sociales..., représentent directement, et surtout conditionnent, une part considérable des investissements, des dépenses finales et des enjeux politiques dans notre pays. ... ➤

Note

6. L'Acad (Association des consultants en aménagement et développement territorial) regroupe environ 80 consultants indépendants, exerçant à titre principal des missions de conseil et d'aide à la décision auprès des maîtres d'ouvrage publics ou privés en matière d'aménagement et de développement des territoires et qui ne doivent pas réaliser plus de la moitié de leur chiffre d'affaires en maîtrise d'œuvre.

Une enquête* menée sur les coûts de l'élaboration d'un ScoT a détaillé en sept points les frais d'animation de la démarche (salaires et fonctionnement), les coûts des études servant à élaborer le ScoT et d'éventuelles études complémentaires, les dépenses liées à l'enquête publique, à la mise en œuvre de la concertation et de la communication. L'échantillon des 51 réponses présente naturellement une grande diversité, tant en termes de caractéristiques territoriales (superficie, population) que de types de structures porteuses ou d'états d'avancement de la démarche. Elle fait apparaître des coûts variants de 1 à 25, entre plus de 100 000 euros et 2,5 millions d'euros selon le nombre d'habitants sur le territoire, notamment ceux vivant en zone urbaine, avec un effet d'économie d'échelle entre le ScoT urbain structuré autour d'un ou deux pôles urbains, le ScoT péri-urbain polarisé sur un pôle urbain éloigné (respectivement 2,30 et 2,50 euros). Les ScoT ruraux présenteraient les coûts par habitant les plus élevés (entre 3,30 et 3,70 euros). Quarante pour cent des ScoT enquêtés ont réalisé des études complémentaires, en priorité sur les déplacements et le foncier. Si le nombre d'habitants et le degré d'urbanité du territoire apparaissent comme des variantes influant sur le coût d'élaboration d'un ScoT, les fortes différences observées d'un territoire à l'autre sont également fonction de la complexité des problématiques et des pressions auxquelles le territoire est soumis, de son organisation administrative, de la conduite du projet, de la mobilisation politique... et du temps, la durée moyenne d'élaboration d'un ScoT étant de quatre ans. ■

* Enquête menée en 2007 par l'ETD et le Club des maîtres d'ouvrage de ScoT (CMO), en collaboration avec le Certu, auprès de 234 structures porteuses de ScoT.
<www.projetdeterritoire.com/spip/Documents/notes_etd/note_ScoT_2.pdf>.

La référence en matière d'informations sur les villes, les territoires et leurs projets

N° 1624

5 novembre 2008

Urbanpress

informations

La lettre hebdomadaire d'information stratégique
sur les villes et les territoires

Collectivités, tenez-vous bien !

Un code de bonne conduite pour les collectivités territoriales et les habitants verra le jour d'ici à la fin de l'année. C'est l'une des conclusions de la réunion qui rassemblera, le 3 novembre, place Beauvau, les représentants des associations d'élus et de habitants (1), sous la houlette de Michèle Alliot-Marie et de Christine Lagarde, sur l'écoposition des collectivités aux "produits tropiques".

Que l'on se tranquillise, MAM a mis le label "Produits tropiques" au groupe de l'ex-administration des collectivités territoriales. Il ne s'agit là que d'un outil qui vise à "analyser, évaluer et faire une plus grande responsabilité" des collectivités sur les risques financiers qu'elles prennent, et à un meilleur calibrage de l'offre proposée par les banques en fonction de la situation et des missions de la collectivité domesque.

Les produits bancaires structurels rigides ne représentent en moyenne qu'une "table part de l'investissement des collectivités territoriales", et cet endettement ne présente pas un "risque systématique pour les collectivités", rassurent les ministres. Mais, rappelle Jeanine Vivien pour l'AMF, "le système actuel permet des dérives inacceptables". Pour le maire (PS) de Saint-Etienne, l'une des "collectivités les plus endettées" appartenant initialement à la Région, Louis Jaffe, le Seine-Saint-Denis, cette remontée devra être suivie de "mesures concrètes" permettant de mettre fin à ses annuaires et de "mettre les cas les plus critiques" (2). (1) DfD, Calons d'agriculture, Ordiol agricole, Société générale

A venir

- Bercy/Recherch et Vinci/Garanti en compétition à Enfilade p. 2
- Urbanisme commercial : pour une politique d'implantation p. 2

Acteurs

- Hervé Maunet, nouveau Dv p. 3
- René-Laurent Ballaguy, un nouveau conseiller chez Borko p. 3

Collectif

- Polémique : éviter la sécurisation des politiques p. 4
- Sédex : la vision uskovia p. 4
- 20 % de logements sociaux : vers des pénalités antennes p. 4

Projets urbains

OUTILS

- Venice (MO) engage son plan linéaire p. 3

OPÉRATIONS

- Suspension d'un programme de lotissement HQE à Lamoges p. 5
- Bruix-La-Boutissière (PS) en attendant l'Anu p. 5
- PRU de Boulogne : un avenant pour plus de logements sociaux p. 5
- Europarc : 9 à 10 animations à Sully (CH) p. 5
- Sophie-Arripetel : un Zae pour un nouveau pôle d'activités p. 6
- Spectacles : étude de programmation sur l'île Port d'Avignon p. 6

Habitat

- Le Pays : "Aure Protenne" crée un observatoire de l'habitat p. 7
- La Casbah : 130 logements étudiants en projet p. 7
- Immobilier : l'accès au droit de la marche monepellethain p. 7

Stratégies

COLLECTIVITÉS LOCALES

- Micrométrie p. 8
- Nice et Paris : partenariat sur les grands projets urbains p. 8
- 150 m de coopération départementale franco-japonaise p. 8

ENTREPRISES

- US City pour "rendre l'énergie positive plus compétitive" p. 9
- RIDE : les projets engagés restent puissants p. 9
- Cofip : un premier secteur marqué par la réforme du modèle économique p. 9

DÉPLACEMENTS

- Lancement d'une étude globale des déplacements en Limousin p. 10
- Aix : des projets pour la création d'un réseau de TCSP p. 10
- La prime transports émette aux vols p. 10

Le point sur...

- Comptes de l'ADP : clarifier les relations avec l'Etat p. 11

Urbapress Informations est une publication

de l'Agence INNOVAPRESSE Sarl - RC Paris B 301 652 988
1, place Boieldieu 75002 Paris - Tél. : 01 48 24 08 97

En savoir plus et commander toutes nos publications :
www.innovapresse.com

Bulletin d'abonnement à retourner accompagné de votre règlement à :
L'Agence Innovapresse – service abonnements
1, place Boieldieu 75002 Paris Tél : 33(0)1 48 24 08 97 Fax : 33(0)1 42 47 00 76
E-mail : abonnement@innovapresse.com

☐ Je m'abonne à **Urbapress Informations** (48 n° par an) au prix de 999 € TTC

Nom : _____

Prénom : _____

Fonction : _____

Société/organisme : _____

Adresse : _____

Code postal : _____ Ville : _____

Téléphone : _____ Télécopie : _____

E-mail _____

Ci-joint mon règlement par : ☐ chèque à l'ordre de l'Agence Innovapresse

☐ carte bancaire : ☐ VISA ☐ Eurocard/Master Card (TVA 2,1% - Tarif 2009.)[illegible]

(La facture justificative sera jointe à (aux) exemplaire(s)

Date : _____ Cachet et signature : _____

... Nombreux sont ceux qui concourent à ces activités à titre professionnel, à temps plein ou partiel, même si tout recensement reste hasardeux en raison de multiples spécialités, positions (maîtres d'œuvre, maîtres d'ouvrage), institutions, en distinguant les décideurs des concepteurs et des exécutants. Autant de professionnels qui, dans quelque discipline que ce soit, estiment leurs fonctions mal connues et mal reconnues, tandis que leurs statuts, leur formation, leur profil de carrière, leur rémunération méritent d'être améliorés et sécurisés. Les équipes conséquentes dans les domaines de la ville et du territoire sont exceptionnelles (tous âges, qualifications et spécialités confondus). Beaucoup d'intervenants travaillent pratiquement seuls. La faible rentabilité des activités

et les conditions de la concurrence découragent le bon fonctionnement de réseaux de formation, information, communication et coopération. L'accumulation de méthodes et de connaissances dans des structures pérennes est limitée. Accessoirement, les méthodes de gestion d'équipes réduites sont souvent rudimentaires, les comptabilités analytiques rares, les calculs des prix de revient et des seuils de rentabilité intuitifs.

Sans jouer les Ponce Pilate, les blâmes pourraient se répartir ainsi :

- **À l'intérieur des collectivités locales maîtres d'ouvrage**, selon la taille, les pôles de compétence manquent ou du moins se constituent très lentement. Les frustrations sont à peine voilées. « Les collectivités et organismes publics utilisent mal le travail de

Antoine Grumbach : « Il faut tout repenser »

DA : COMMENT EST ORGANISÉE VOTRE AGENCE ?

Antoine Grumbach : L'agence emploie une trentaine de personnes réparties en trois départements (grandes études urbaines/*urban design*/programmation ; architecture/bâtiment ; espaces publics et infrastructures). Le département études urbaines étant totalement déficitaire, il serait difficile de tenir sur la durée sans les deux autres unités. Alors pourquoi continuer à faire des études urbaines ? Parce que cela me passionne ; c'est presque un travail de recherche, très lié à mon enseignement. Et puis il y a ce défi hallucinant de devoir, d'ici à cinquante ans, accueillir 7 milliards d'humains supplémentaires dans des territoires à vocation urbaine et métropolitaine. Si l'on continue, dans les écoles d'architecture, à ne pas s'intéresser aux questions de la grande échelle, de la transformation des territoires, on court à la catastrophe. Alors qu'en architecture, on parle de l'achèvement d'un bâtiment, avec la forme urbaine et le projet urbain on se trouve face à un inachèvement perpétuel. Beaucoup d'architectes qui travaillent sur cette question « se prennent les pieds dans le tapis » car ils font seulement de l'architecture à grande échelle. Quant à l'urbaniste, on ne sait pas s'il fait de la planification (*urban planner*, c'est-à-dire le développement économique associé au développement territorial), de l'architecture ou du paysage (*urban design*). Un urbaniste, c'est

un intellectuel qui réfléchit sur le vivre ensemble. Il exerce un passage entre le global et le local, entre l'immatériel et le contexte. En contribuant à la mise en forme de l'espace public, il est un acteur politique. Il ne s'agit pas d'habiller une forme urbaine finie mais de mettre en place des dispositifs, des processus qui permettront des évolutions* pour « tenir » ce territoire sur la longue durée. C'est une lourde responsabilité qui devrait être reconnue par le politique.

DA : COMMENT VIVEZ-VOUS LA QUESTION DE LA RÉMUNÉRATION DES ÉTUDES URBAINES ?

AG : En matière d'études urbaines, la maîtrise d'ouvrage n'est absolument pas consciente des coûts d'études et de suivi ; elle ne parvient pas à comprendre que nous voulons être rémunérés comme une profession libérale (avocats, etc.). Sa commande n'est généralement pas très structurée et vise des architectes à qui elle demande de concevoir des mégaprojets architecturaux. Les concours et la préparation des marchés de définition coûtent cher aux collectivités, qui nous proposent aujourd'hui des contrats où tout est optionnel. Cela leur permet de se dégager en cours de route, alors que l'investissement le plus lourd pour nous, c'est l'amont.

S'agissant des concours sur les études urbaines, les rémunérations sont ridicules au regard du temps passé pour la concertation,

les réunions... La rémunération ne tient pratiquement jamais compte de l'allongement des délais. Une étude de définition dure au moins un an et se prolonge sans rémunération (par exemple, Rouen), pour déboucher finalement sur des concours qui ne nous seront pas attribués. Un projet urbain, c'est : un tiers du temps en conception et échanges avec la maîtrise d'ouvrage sur le problème donné ; un tiers pour le dessin ; un troisième tiers pour les réunions, souvent non rémunérées, auxquels il faudrait ajouter, à la Pagnol, un quatrième tiers sur le volet communication (maquettes, films...).

On a gagné le concours Porte de Paris (maître d'ouvrage, SEM Plaine Commune) : on a dénombré pas moins de 60 réunions importantes et ce n'est pas fini. À Saint-Julien-en-Genevois, vainqueur de l'étude de définition lancée par la commune, le projet de 1 000 logements est en cours de réalisation par un opérateur privé sur la base des résultats de l'étude de définition ! Aujourd'hui, trois ans après le concours, la Ville nous confie une mission après de nombreuses réunions qui ont eu lieu sans même que soit proposé le remboursement des frais de déplacement ! Aux États-Unis, tous les frais sont remboursés. J'ai gagné les Minguettes il y a vingt ans. Après dix ans d'études très variées, je vois arriver aujourd'hui un certain nombre des projets que j'ai dessinés et l'on me demande

les études ne sont pas toujours *bien exploitées,* ni même toujours lues

leurs prestataires. Les questions sont posées de façon trop étroite et rigide. Les études ne sont pas toujours bien exploitées, ni même toujours lues. Les consultants n'ont pas suffisamment accès aux véritables décideurs. » Les consultants « rendent compte oralement à des audiences de techniciens, qui présentent ensuite les conclusions à leurs directeurs de service, qui eux-mêmes avisent les élus. » Quelques optimistes voient les choses changer. Certains sont consultés sur des problèmes de stratégie générale, mais aussi sur des compétences plus austères, touchant le montage des projets, la programmation, la commercialisation, le développement durable, etc. « Comme pour les tours-opérateurs, on nous demande de plus en plus du *all inclusive*, c'est-à-dire avec démarche participa-

tive, évaluation environnementale, études d'incidences avec de nombreuses inconnues », témoigne Pierre Tixier, d'Erea (bureau d'études spécialisé en urbanisme, environnement, transports, rassemblant une dizaine de salariés et trois directeurs d'études associés). Étienne Parin, architecte, après avoir été maître d'œuvre pendant un quart de siècle, est passé à la maîtrise d'ouvrage au GIP les Hauts-de-Garonne. Il note que « dans le renouvellement urbain, avec des mécanismes différents, la situation n'est pas aussi catastrophique. Il est vrai que c'est moins difficile lorsque, derrière les études, il y a une perspective de réalisation. » S'agissant des missions stratégiques (ScoT, PLU), il observe « une élévation spectaculaire du niveau des compétences depuis une dizaine ... >

des missions ponctuelles d'assistance qui devraient être facturées 1 500 euros/jour. À Rennes, le plan d'aménagement du Blosnes (8 000 logements) achevé un an avant les élections, s'est arrêté pendant la campagne électorale et doit reprendre bientôt ! Néanmoins, il a bien fallu s'y rendre plusieurs fois pour assurer la continuité avec les nouveaux élus. À Bordeaux, pour le quartier du Bassin à flots, « finalement il n'y aura pas de ZAC et c'est le privé qui va reprendre la main car ce n'est plus une priorité de la communauté urbaine », nous dit-on sans évoquer une quelconque compensation. Pour toutes ces opérations, il faudrait des forfaits avec une équipe affectée, ce qu'Alexandre Chemetoff a obtenu à l'île de Nantes.

On prétend que la question de la ville et des territoires est la plus importante du XXI^e siècle. Mais cette économie latente n'est soutenue par aucun investissement public en matière de recherche et d'enseignement. Passer de Françoise Choay, Pierre Veltz et François Ascher au concret est difficile. Il faut trouver une articulation entre une vision et la gestion quotidienne, problème auquel, par exemple, les agences d'urbanisme n'apportent pas de réponses concrètes. Il faudrait multiplier les études urbaines par cinq ou dix car ce sont des outils de création de valeur, d'opportunités de construction, de réorganisation de l'espace. L'État et les collectivités

ont un rôle d'investissement à long terme. Les nouvelles dispositions pour l'attribution des opérations d'aménagement par mise en concurrence introduisent des opérateurs privés. Pour beaucoup d'entre eux, il s'agit d'une nouvelle expérience et leur habitude de ne rémunérer qu'après les autorisations administratives est totalement inconciliable avec la réalité des études urbaines et territoriales. Il faut absolument distinguer la rémunération des études et du suivi urbain sur une longue durée des promesses de maîtrise d'œuvre qu'envisagent ces opérateurs. La rémunération devient plus compliquée si l'on fait miroiter des suites.

DA : LA RÉVOLUTION DES ÉTUDES URBAINES EST TRÈS LIÉE À L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX OUTILS DE VISUALISATION DES TERRITOIRES. QU'EN EST-IL DE LA FORMATION DES PROFESSIONNELS, DE L'AMONT À LA FORMATION CONTINUE ?

AG : Il y a un *avant* et un *après* Google Earth. Il faut tout repenser, de l'enseignement à la gestion des grandes opérations urbaines et territoriales. Le contexte général des études urbaines et du métier d'urbaniste suppose la disposition d'outils lourds afin de saisir les territoires dans un niveau de complexité que l'on ne pouvait pas appréhender avant. Tout à coup, une matière absolument incroyable est mise à disposition, qui pose la question de l'élaboration du projet. On observera qu'une

partie des dix équipes consultées pour le Grand Paris ne dispose même pas des outils pour ouvrir les fonds de plan IGN ! C'est un chantier phénoménal relevant de l'articulation entre la connaissance qui se décuple et l'apparition de ces nouveaux moyens de représentation de l'espace. Les architectes urbanistes effectueront de plus en plus de manipulations graphiques sur les villes. Et ce changement de méthodes de représentation de territoires connus fait apparaître d'autres problématiques, à la croisée de la sociologie, de l'économie, de l'histoire... L'enseignement de ces domaines dans les écoles est aujourd'hui à un niveau de bricolage généralisé. Dans les écoles d'architecture, l'enseignement de l'urbain est embryonnaire. À Paris-Belleville, le DSA sur les grands territoires n'est pratiquement suivi que par des étrangers. Dans les instituts d'urbanisme, la formation au projet urbain est très limitée et il n'existe pas de formation à l'*urban design*. Les élus, eux, se forment sur le terrain et ne disposent souvent pas d'équipes compétentes nécessaires pour la gestion des grands projets dans la durée. ■

Antoine Grumbach est architecte, grand prix national d'urbanisme 1992 et enseignant.

* *Architecture et Construction des savoirs : quelle recherche doctorale ?*, ouvrage collectif sous la direction d'Éric Lengereau, éditions Recherches/ministère de la Culture et de la Communication, juin 2008.

« il faut rémunérer
la compétence
à son *juste prix*.
On n'est pas
respecté si on ne
se fait pas payer
cher »

... d'années (peut-être parce que, en fin d'études, les étudiants se dirigent vers les collectivités locales). Ce qui pose à l' élu la question de sa propre compétence pour être en phase avec son administration. Le développement croissant des services d'urbanisme des collectivités interpelle nécessairement les prestataires extérieurs sur leur capacité à assurer leur formation continue. Cela, à lui seul, justifie de rémunérer la compétence à son juste prix. On n'est pas respecté si on ne se fait pas payer cher, ce que la maîtrise d'ouvrage est d'ailleurs prête à accepter d'un avocat ou d'un communicant », observe-t-il.

- **Les chefs de projet**, essentiels dans le renouvellement urbain comme dans les grands projets, ont un statut variable (salariés de la maîtrise d'ouvrage, salariés mis à disposition par l'État ou une collectivité, membres de sociétés de conseil, etc.) : recrutement difficile, postes souvent mal profilés, rémunérations délicates au regard des grilles de la fonction publique territoriale.

- **Les consultants** sont dispersés dans une multitude de petites équipes, qui vivent médiocrement et souffrent d'un déficit d'image, à l'exception de quelques « stars », presque toutes architectes urbanistes (souvent plus architectes qu'urbanistes).

- « La mise en commun de la matière grise n'existe plus, la **documentation** a été brûlée », lisait-on dans le rapport de Jean-Michel Roux. Dans les années soixante-dix, les lieux de débats et les médias professionnels se sont peu à peu raréfiés (*Métropolis*, *Macadam*), les collections consacrées à la ville chez de grands éditeurs (Seuil, PUF, Dunod, Moniteur) ont vu leur tirage baisser, des collections disparaître. Aujourd'hui, les publications sur l'urbain sont rares : *Diagonal* (financée par le ministère de l'Équipement), *Urbanisme* (soutenue par la Caisse des dépôts et l'Anru), *Traits urbains*.

- **Les formations en urbanisme**, très nombreuses, restent mal connues, sans représenter « un passage obligé pour les activités touchant l'urbanisme ». Dans les écoles d'architecture, dénonce Antoine Grumbach, « l'en-

seignement de l'urbain est embryonnaire. Nous, à Paris-Belleville, avec Bruno Fortier, Francis Nordemann, on a un DSA sur les grands territoires mais il n'y a pratiquement que des étrangers. Dans les instituts d'urbanisme, la formation au projet urbain est très limitée et il n'y a pas de formation à l'*urban design*. Quant aux élus, ils ne sont pas formés. » Jean-Michel Roux relevait déjà que, faute de recettes suffisantes, « la précarité de la profession de consultant oblige les équipes à sacrifier l'essence de leur métier : l'échange des expériences nationales et internationales, la documentation, le débat, la recherche d'outils et de méthodes nouvelles, l'association de disciplines complémentaires, bref la reconstruction de l'intelligence. »

- Tellement affaiblis, on allait en oublier **les services de l'État** qui perdent de leur substance depuis plusieurs décennies, alors même que les nouvelles DDT (les anciennes DDE/DDA) sont invitées à se positionner dans un champ de compétences élargi (qui ne correspond déjà plus à leurs ressources humaines) et dans le champ concurrentiel.

PETITE HISTOIRE DE JEU D'ACTEURS

Pourtant, en osant un bref rappel à l'attention de nos plus jeunes lecteurs, notre pays a fabriqué plus que d'autres du territoire neuf et du tissu urbain au cours des soixante dernières années : reconstruction (jusqu'en 1955) ; croissance autoritaire, étalement et dissémination des villes (grands ensembles, villes nouvelles et zones d'activités, puis pavillonnaire, de 1955 à 1980) ; grands projets citadins (les décennies 1980 et 1990) ; enfin, renouvellement urbain depuis quelques années avec, en continu, un effort de réhabilitation de quartiers historiques. Auraient donc dû se constituer une culture approfondie et une ingénierie puissante sur ces sujets, un tissu professionnel aguerri. De fait, au cours des années 1950 et 1960, les structures se sont multipliées. L'État a mis en place des services d'études, de planification et de maîtrise d'ouvrage, à l'Équipement après 1966, à l'Agriculture et dans d'innombrables ...



... missions, établissements publics, organisations régionales d'études (Oréam) issus de ces ministères et de la Datar. On se souvient que les DDE comportaient toutes des GEP (groupes d'étude et de programmation) et des UOC (urbanisme opérationnel et construction). Parallèlement, de grands bureaux d'études pluridisciplinaires à statut privé produisaient doctrines et documents de planification, au sein du groupe Caisse des dépôts (Sedes, Béture, SCET...) ; Métra international (Otam, OTH, OTU, etc.), voire quelques indépendants (Béru, aujourd'hui Codra), auxquels on ajoutera certaines agences d'architecture importantes sur les territoires de grands ensembles.

Avec le coup d'arrêt symbolique de la « circulaire Guichard », en 1973, les commandes de l'État ont chuté. Les lois de décentralisation de 1982-1983 ont déplacé la responsabilité de l'urbanisme de l'État vers les collectivités locales. Des années leur seront nécessaires pour se doter de services structurés et faire appel à l'extérieur. La crise de l'immobilier du début de la décennie 1990 est venue naturellement ralentir le recours à ces professionnels. L'État disparaît complètement. L'aménagement est en panne : alors qu'en 1994 encore, 18 % des logements commencés étaient en ZAC, ils n'étaient plus que 6 % en 2006 ! Nombre de structures privées déclinent, disparaissent ou réduisent leurs effectifs, liquident leurs archives, tandis que leur pluridisciplinarité s'effrite.

Les difficultés actuelles rencontrées par les urbanistes (au sens large), le manque d'expérience, de références, de modèles et de savoirs cumulatifs, le peu de confiance et de prestige accordés à ces professions s'inscrivent en partie dans cette longue crise, même si de grands concours ont donné du lustre à ceux qui dessinent (architectes ou paysagistes) plutôt qu'à ceux qui écrivent (sociologues, monteurs d'opérations, etc.) ou qui comptent (économistes, programmistes). La notoriété ne touche cependant qu'un petit nombre de concepteurs, sans diminuer pour autant leurs problèmes de renta-

bilité, de continuité et de régularité d'activité. Ainsi, Rémi De Nijs, P-DG de la Scet (groupe SNI, Caisse des dépôts), confirme qu'en 2004, sa société est sortie de l'étude des documents types ScoT, PLU, PLH « parce que trop chronophage ! Il s'agit souvent d'une démarche de commercial amont pour repérer des terrains sur lesquels réaliser plus tard des opérations. Ce type de document est un produit d'appel, un cheval de Troie qui intéressera plutôt un professionnel local. La mise en place des SIG a ouvert les bases de données à beaucoup de gens, notamment les géomètres experts. »

QUI COMMANDE DES ÉTUDES ?

Aujourd'hui, en France, la commande aux professionnels de statut privé émane principalement d'institutions publiques : État, collectivités, établissements publics, SEM agissant pour le compte de collectivités dans le cadre de mandats ou de conventions publiques d'aménagement⁷. Jusqu'à une époque récente, le mode de production de l'aménagement était assez simple : à l'aménagement public, le long terme, la grande échelle, les infrastructures lourdes, le financement des équipements ; à l'aménagement privé, le risque de marché et le financement de la construction. Public et privé se succédaient sur le terrain. Peu d'opérateurs privés lançaient des programmes d'investigation conséquents, sur des projets précis. Aujourd'hui, les collectivités ne peuvent (ou ne veulent) pas assumer le risque du long terme et souhaitent partager le coût du portage foncier. D'où la réapparition des acteurs privés sur l'amont. « Pour les Berges du lac, la CUB n'a pas payé un centime d'études ; c'est l'aménageur qui a tout payé, relève Patrick Baggio, soulignant que le travail préalable n'entre ...

le peu de
confiance et de
prestige accordés
à ces professions
s'inscrivent en
partie dans cette
longue crise

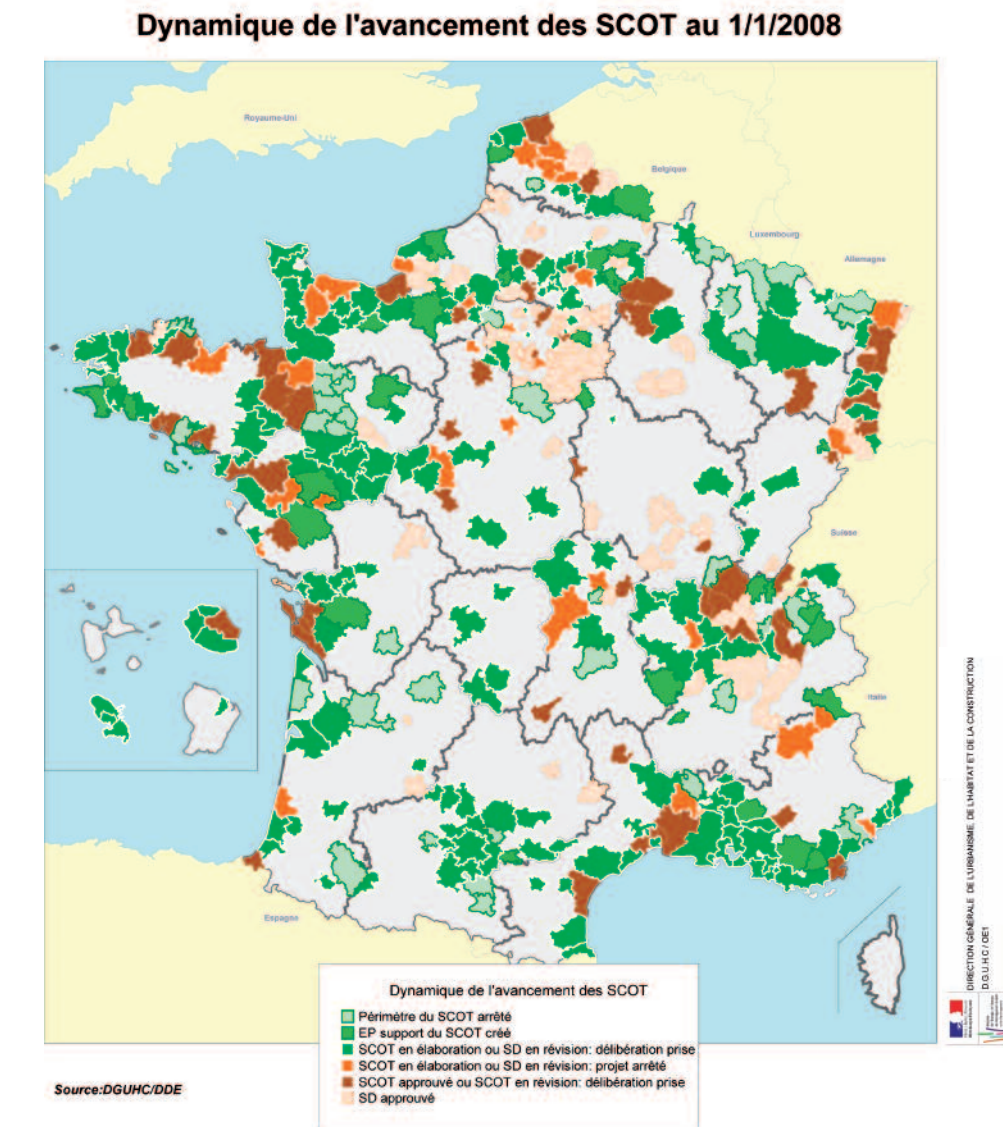
Note

7. Jusqu'à la crise des années 1990, il était d'usage, bien que cela fût peu orthodoxe d'un point de vue juridique, que les SEM préfinançaient des études et se remboursaient sur la réalisation des ZAC. Aujourd'hui, mises en concurrence après la création de ces dernières, elles ne peuvent plus assurer cette tâche.

... pas dans le coût de l'opération, alors que, quand il s'agit d'une ZAC conventionnée, cela ne choque personne que la collectivité paye. » François Bertière, P-DG de Bouygues Immobilier et néanmoins architecte, reconnaît ouvertement : « Comme tout le monde, on rechigne à payer des études. Ce n'est pas dépenser de l'argent qui nous fait peur mais l'usage que l'on fait ensuite des études. À Bordeaux-Lac, pour établir le plan d'urbanisme, nous avons fait réaliser des études hydrologiques assez fines, quelques études géotechniques, plus des perspectives, des films, des maquettes. »

Le promoteur entend aujourd'hui « être présent sur l'ingénierie urbaine, la création du projet, la programmation, le montage juridique et financier... », ajoute Philippe Bamas, jusqu'à récemment son directeur de l'aménagement et des grands projets urbains. Ainsi, « on passe d'un urbanisme très réglementé à quelque chose de plus contractuel », décrit Bertrand Parcollet (Icade Foncier Développement). Et les promoteurs, profitant de l'embellie immobilière, étaient soucieux ces dernières années de remonter vers l'amont en quête de foncier. Ils ont multiplié les outils : Nexity Villes & Projets (Versailles-Chantiers, Gennevilliers-Cœur de Seine, le Tripode de Nantes, la gare d'Erment-Eaubonne), Bouygues Immobilier (Bordeaux-Lac, Corbeil-Essonne, etc.), Vinci Immobilier, Sogeprom Aménagement, Brémond, Céléos et sa filiale Villes & Territoires, Carrère avec Harmonie urbaine, mais aussi Immochan avec Citania ; sans oublier la remontée de foncières comme Gecina à Lyon, Foncière des régions à Marseille ou à Metz...

Si les promoteurs commandent des études, c'est parfois en conditionnant une part du paiement aux autorisations d'aménager et de construire. Selon Ingrid Nappi-Choulet, professeur à l'Essec, les opérateurs privés français mènent peu de recherches. Le marketing immobilier⁸, vu de France, est d'abord une exploitation de données statistiques et une analyse de sites sur fond de bases de données et des études annuelles nationales ou



régionales sur le marché immobilier. Mais l'évolution des produits dans la ville en devenir et la stratégie qui en découle pour les producteurs restent le plus souvent le fruit d'un dialogue entre le management de ces derniers et leurs forces de vente.

COMBIEN ÇA COÛTE ?

L'organisation et le financement des études sont particulièrement problématiques aujourd'hui pour les SCOT, les PLU, voire les cartes communales, qu'il faut établir rapidement en France. Il n'existe aucune norme de coût qui pourrait être liée au nombre d'habitants ou à la superficie du territoire concerné. Les documents existants ont souvent été constitués

grâce à des subterfuges budgétaires : assistance peu rémunérée des services de l'État, recours aux agences d'urbanisme, consultants privés sous-payés. Selon la loi SRU, environ 380 SCOT sont nécessaires⁹. Or la mise au point des nouveaux SCOT et PLU s'avère très lente, en particulier en raison du retard des études, des questions mal formulées, des moyens insuffisants. Pour Jean-Marie Bernard, responsable des SEM d'aménagement à la Fédération des EPL (anciennement Fédération des sociétés d'économie mixte), « la multiplicité des études menées par des structures différentes (syndicat des transports, syndicat de l'assainissement...) sans hiérarchisation, voire en contradiction les unes avec

les autres, fait que l'on dépense beaucoup en études mais mal ». Et le ScoT, « c'est un syndicat intercommunal avec encore des gens différents. » D'ailleurs, « le code des marchés publics n'est pas adapté aux études ».

Il y a des ScoT réalisés par les agences d'urbanisme (Dunkerque, Strasbourg, Grenoble, Nîmes, Bordeaux, Nantes Saint-Nazaire, Pays de Rennes, Lorient, Orléans, Le Havre, Besançon, Montbéliard), des ScoT réalisés par le privé (Chambéry, Montpellier, La Narbonnaise, Le Libournais). Côté PLU, 1 915 sont en cours d'élaboration, 11 718 sont approuvés et 4 839 sont en révision, auxquels il faut ajouter 90 cartes communales en cours de transformation en PLU. Ces PLU sont réalisés en grande partie par les bureaux d'études. L'une des pistes du Grenelle de l'environnement serait d'inciter aux PLU intercommunaux afin de mutualiser les études sur des échelles plus grandes. Mais se pose aussi le problème de l'articulation entre les plans climats et les documents de planification.

SCE, un bureau d'études peu médiatique, créé en 1980, et qui emploie 250 personnes dont une quarantaine affectées à l'urbanisme et aux paysages, affiche comme « valeur ajoutée : aborder une stratégie de projet avec toutes les problématiques réglementaires (hydraulique...) dans une réelle pluridisciplinarité. Nous faisons des ScoT mais également des PLU de plus en plus complexes et de moins en moins bien payés : de 20 000 à 30 000 euros, avec un prix moyen de 600 euros/jour. Les études préalables sont bradées dans la perspective de récupérer un chantier derrière (école, espace public, etc.), enlevant ainsi peu à peu toute valeur aux études urbaines », déplore Patrick Ligeard.

Sur les documents amont (PLU, ScoT), « il y a encore chez les élus une culture d'études gratuites (DDE...), note Louis Canizarès, président de l'OPQU et directeur de Dessein de ville. Le PLU d'une commune de 3 500 à 4 000 habitants que nous avons gagné en dépit d'un tarif considéré comme élevé (45 000 euros/HT), face à des offres à 15 000 euros, nous a coûté 104 000 euros.

Après quelques PLU, j'ai dû licencier. Pourtant, je suis très sélectif sur les appels d'offres. Aujourd'hui, cette matière grise n'est plus à disposition. Restent ceux qui font du copier/coller, des PLU de piètre qualité, de mauvais POS. »

Patrick Baggio est au diapason : « Tous les bureaux d'urbanisme qui ne se sont pas spécialisés dans les PLU refusent. Les trois PLU que j'ai faits m'ont coûté le double de ce que j'ai touché. J'ai abandonné le dernier, Périgueux, en cours de route. » Pierre Tixier, du bureau Erea, réalise des ScoT (Carcans ou Soustons) et des PLU. Qui candidate ? « Des urbanistes, des architectes, beaucoup de géomètres, les métiers de l'eau, les VRD, etc. Il peut y avoir 20 à 25 réponses pour un PLU. Pour une commune rurale, il va coûter entre 25 000 et 30 000 euros HT ; pour une commune littorale entre 35 000 et 40 000 euros HT. Mais il faut savoir qu'un PLU, c'est un minimum de 17 réunions... et cela court sur vingt-quatre à trente mois » : une réunion de lancement, trois de diagnostic, trois pour le PADD, cinq pour les zonages, auxquelles s'ajoutent des réunions publiques, etc. Bien sûr, il y a aussi le PLU qui se paye avec le lotissement. Dans un lotissement, le géomètre touche par lot (VRD et règlement) entre 2 300 et 2 500 euros HT, sur lesquels l'étude d'urbanisme peut arriver à 1 100 euros, soit 40 000 euros pour 40 lots. L'ordre régional des architectes d'Aquitaine a d'ailleurs signé une convention avec le Snal pour favoriser la constitution d'équipes plurielles.

Appartenant à la génération du baby-boom (« on ne faisait pas de différence entre ... »)

Notes

8. In *Marketing et Stratégie immobilière de l'immobilier*, Dunod, 1999.

9. Au 1^{er} janvier 2008, il y avait 53 ScoT approuvés (dont deux en révision), 38 projets arrêtés (la gestion des anciens schémas directeurs, qui doivent disparaître d'ici à fin 2010, un délai qui paraît court pour ceux qui ont préféré attendre les récentes élections municipales), 193 ScoT en cours et 70 en projet (source : Meedat/DHUC).



Nouvelle formule pour une culture urbaine partagée

Renforcement de la ligne éditoriale par une nouvelle mise en pages

Consolidation de la lisibilité par une scénographie renouvelée

Iconographie plus riche

Traits urbains est une publication de l'Agence INNOVAPRESSE

Sarl RC Paris B 301 652 988

L'Agence Innovapresse

Pour en savoir plus : www.innovapresse.com

Bulletin d'abonnement à retourner accompagné

de votre règlement à : Innovapresse - Service abonnements
1, place Boieldieu 75002 Paris - Tél : 33(0)1 48 24 08 97 -
Fax : 33(0)1 42 47 00 76 - E-mail : abonnement@innovapresse.com

☐ Je m'abonne à **traits urbains** (8 n° par an)

au prix de 80 € TTC*

(tarif DOM TOM / Etranger 100 € - *TVA 2,1% - Tarif 2008-2009)

Nom : _____

Prénom : _____

Fonction : _____

Société/organisme : _____

Adresse : _____

Code postal : _____ Ville : _____

Téléphone : _____ Télécopie : _____

E-mail : _____

Ci-joint mon règlement par :

☐ chèque bancaire à l'ordre de l'Agence Innovapresse

☐ carte bancaire :

☐ VISA ☐ Eurocard/Master Card

n° carte : _____

date expir. : _____ crypto. _____ (les 3 derniers chiffres inscrits au doc de votre carte bleue)

☐ mandat administratif (uniquement pour les administrations)

Date : _____ Cachet et signature : _____

... recherche opérationnelle et production, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui », Laurent Fagart, architecte urbaniste OPQU, un ancien des Cete, souligne qu'avec le recul de l'État, « les communes sont moins assistées et leurs choix sont guidés par l'économie. L'insuffisance des rémunérations fait qu'il n'y a pas de travail pour les jeunes, qui ne peuvent exercer qu'au sein d'une collectivité locale ou être salarié d'une agence. »

QUELLES RÉMUNÉRATIONS ? (OU LA CUISINE DES ANGES)

Le coût quotidien d'un consultant, dans une structure privée, est le produit de plusieurs facteurs. Une circulaire du ministère de l'Équipement, d'avril 1969, remaniée en mai 1981, délimitait ce cadre. En juin 1986, le même type de document a été adopté par l'Équipement (le barème Scet/SFU) mais six mois plus tard, une ordonnance du ministère des Finances, appuyée sur des directives européennes, interdisait tous les barèmes¹⁰. Les devis des études sont établis aujourd'hui sur des tarifs horaires ou quotidiens, mais sans référence aux prix de revient. Le problème, nous confie Sophie Szpirglas, qui dirige Methodus, cabinet-conseil en organisation pour les architectes, et qui a collaboré en son temps au *Guide de contrat de maîtrise d'œuvre* édité par d'a avec la SFA, « c'est que les *process* ne sont pas maîtrisés car les architectes et les urbanistes manquent de recul sur leur manière de fonctionner. L'architecture est l'une des rares activités économiques qui ne connaissent pas leurs coûts de production (le système des barèmes a concouru à ce que beaucoup d'architectes s'exonèrent de réflexions sur leurs montants). La MIQCP avait sorti, à la suite des décrets MOR, des taux indicatifs d'honoraires. Mais, très vite, ils ont été négociés à la baisse dans une logique de rapport de forces (l'enfer est pavé de bonnes intentions). En 2000, le *Guide de contrat de maîtrise d'œuvre* a ouvert la voie à une démarche de professionnalisation. Sans oublier que la rémunération des missions d'urbanisme ne peut être assise sur

un pourcentage de travaux », souligne-t-elle. Philippe Panerai, architecte, urbaniste, grand prix de l'urbanisme 1999, pointe l'origine des malentendus dans les modalités mêmes de la commande des études urbaines, « le plus souvent traitées comme une fourniture ; les formulaires, actes d'engagement... utilisés sont pensés comme s'il s'agissait de biens inertes et donc interchangeable si l'on précise bien les quantités et les caractéristiques (tonnes de graviers, granulométrie, calories des repas de cantine...). Cette indifférence justifie des remises en concurrence continues au préjudice de la continuité et de l'approfondissement du travail. Les reports de décisions et l'allongement des délais d'études qui en découle sont très rarement compensés par une rétribution additionnelle, de même que l'invitation (pressante) à de nouvelles réunions, voire à des réunions publiques, généralement présentée comme naturelle. » Certaines interventions sont souvent considérées comme des compléments gratuits de missions ou des activités honorifiques : animations et coordinations de réunions dans des collectivités clientes, comptes rendus finaux dans des présentations médiatisées, conférences et colloques, groupes de travail nationaux ou locaux sur des thèmes urbains, publications, etc. Cela explique en partie les mauvais coefficients d'imputation d'experts confirmés au sein des structures. L'État donne rarement le bon exemple. Comment la dizaine d'équipes consultées pour le Grand Paris pourront-elles s'en sortir « avec un budget de 150 000 euros TTC chacune pour six mois d'études, avec des équipes de 30 personnes en moyenne et l'obligation de fournir deux maquettes de 4 mètres de long ? C'est notoirement insuffisant », nous confie

Note

10. « Il est constant que le ministère des Finances défende le principe du moindre coût dans la mise en concurrence des consultants. Jusqu'à pousser ces derniers à consentir des tarifs absurdes... »

chaque mission fait l'objet d'une *cuisine* pour que le devis entre dans le budget

l'un des « chanceux ». Plusieurs architectes (Rem Koolhaas, Herzog et de Meuron...) auraient d'ailleurs refusé de répondre. « Quand il reste deux ou trois candidats, il y a systématiquement des demandes de ristourne », relève Laurent Fagart. Tandis que Jean-Marie Galibourg, secrétaire général adjoint de la MIQCP, observe que « le conseil municipal met cinq minutes pour voter les 50 millions d'euros pour réaliser la médiathèque, mais deux heures pour débattre de l'indemnité des candidats malchanceux. À l'échelle nationale, nous avons tout intérêt à ce que ces professions du cadre de vie, dont la créativité et les savoirs recèlent une forte valeur ajoutée, se portent bien. C'est du reste pour cette même raison que la MIQCP a toujours défendu,

aux côtés des professionnels, l'indemnisation des concours de maîtrise d'œuvre. »

Chaque mission fait l'objet d'une « cuisine » pour que le devis entre dans le budget (supposé ou connu) du client : allongement possible du temps réellement consacré à certaines tâches, pondération entre juniors et seniors (les prestations des consultants juniors semblent plus faciles à facturer), pondération entre missions bien et mal payées, pondération entre spécialités à tarifs variables. Le devis commercial apparaît alors comme un exercice souvent éloigné de la réalité. La notion de bénéfice, par exemple, en est exclue. « Cela fait trois ans que j'affiche 750 euros/jour mais on me demande de mettre de moins en moins de jours ! On ... >



Les hors série de **traits urbains**, une collection d'ouvrages pour compléter votre information

- **Lyon confluence, l'ABC d'une consultation** (oct. 2005)
- **Marseille Euroméditerranée : la consultation Euromed Center** (été 2006)
- **Foncière Logement : consultations architecturales et urbaines** (hiver 2006)
- **Foncière Logement II : 52 consultations architecturales et urbaines** (printemps 2008)
- **Stratégie de concertation : la méthode 3D-GVA** (printemps 2007)
- **Seine-Arche à Nanterre : terrasses pour ville majeure** (printemps 2008)
- **Immobilière 3 F : 39 consultations architecturales et urbaines** (décembre 2008)
- **Paris, ZAC de La Réunion** (décembre 2008)
- **Paris, Hauts de Malesherbes** (décembre 2008)

Pour commander, vous informer, en savoir plus
sur nos publications : www.innovapresse.com



 L'Agence
Innovapresse

traits urbains et ses hors série sont des publications
de l'Agence INNOVAPRESSE Sarl - RC Paris B 301 652 988
1, place Boieldieu 75002 Paris - Tél. : 01 48 24 08 97



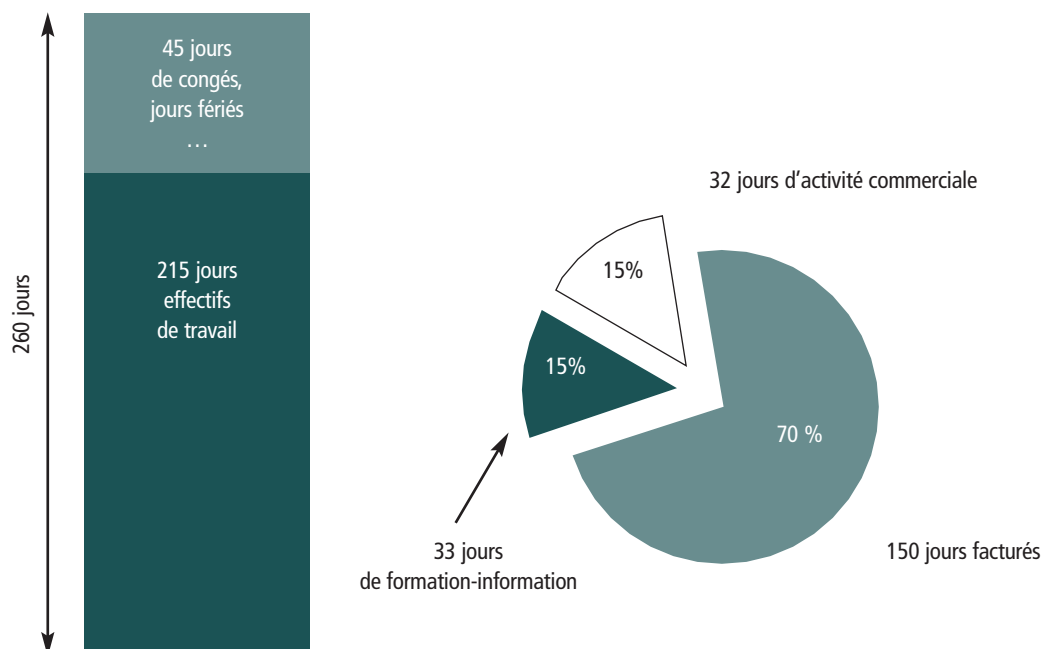
... se fixe une idée de l'enveloppe, le nombre de jours est une variable d'ajustement et pour faire baisser le prix de journée, on décompose avec des journées de secrétariat, de documentation, etc., pour arriver entre 600 et 800 euros/jour », nous confie un autre cabinet. Les clients publics, même lorsqu'ils exigent des éléments de coûts détaillés et fondés sur une comptabilité, sont rarement prêts à entrer dans le calcul des prix unitaires, ni à accepter des coûts quotidiens dépassant 800 à 900 euros HT/jour, même pour des spécialistes très qualifiés¹¹. « Nombre de maîtres d'ouvrage des collectivités locales comparent – plus ou moins inconsciemment – les honoraires à leur salaire et considèrent que nous sommes très bien payés, car ils font l'impasse sur les frais de fonctionnement. La question des coûts de transport est généralement très floue, le Parisien apparaissant alors plus cher que le local », relève Philippe Panerai.

Une meilleure connaissance de la comptabilité analytique et des prix de revient apparaît donc indispensable, aussi bien du côté des fournisseurs que de celui des clients (*voir schémas ci-contre, source Acad*). En attendant, la situation incite à la baisse des rémunérations réelles : il y a toujours des consultants prêts à diminuer leurs tarifs, simplement pour survivre. La présence sur le marché d'équipes ou de professions libérales résignées à une faible facturation interdit aux autres d'augmenter leurs prétentions, tandis que de telles pratiques génèrent vraisemblablement une culture du copier/coller préjudiciable à la qualité des documents produits.

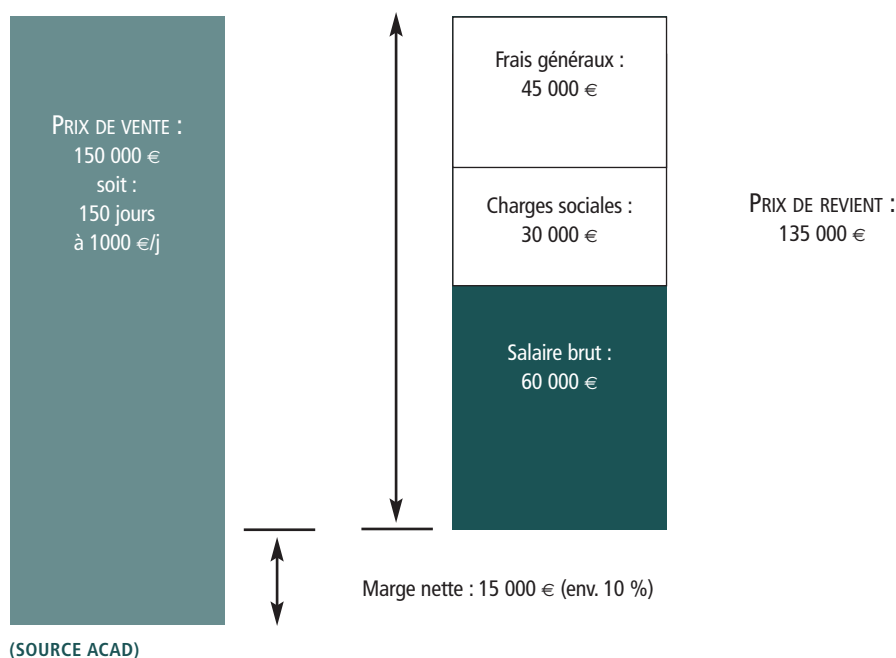
QUELLES MISES EN CONCURRENCE ?

On l'a dit, une partie des processus urbains demeure difficile à évaluer, à financer, à concevoir, à négocier, à piloter. Les prestations d'études, mesurées à la journée de consultant ou au salaire des équipes de pilotage, ne peuvent être calées sur des travaux ou des investissements à terme, dont le montant n'est, le plus souvent, pas encore connu. Valorisation insuffisante des prestations, d'un côté, résistance à payer les études

RÉPARTITION DU TEMPS DU CONSULTANT



LE PRIX DE VENTE ET LE PRIX DE REVIENT



à leur juste prix, de l'autre. Jusqu'où porter les budgets ? Comment introduire des méthodes de projets dans les structures des collectivités publiques ? Comment choisir des consultants ? Comment justifier ce choix, définir leurs missions, communiquer sur leurs compétences ?

Les préparations de PLU de grandes villes, ou de ScoT, demandent plusieurs années, même si la réglementation issue de la loi SRU incite à resserrer les délais. De tels délais impliquent des assistances extérieures continues, sous forme d'équipes stables. Mais les marchés publics ne permettent que rarement à la maîtrise d'ouvrage de s'assurer des collaborations sur de telles durées. Enfin, il existe une tendance à la globalisation des études sur des projets complexes. Dans le cadre d'appels d'offres opérateurs-concepteurs, les opérateurs privés tentent naturellement de minimiser leurs budgets, en promettant aux sous-traitants de se payer sur la bête en cas de succès, ce qui ne peut convenir, à la rigueur, qu'à de futurs maîtres d'œuvre. Dans des études de définition, mal payées, les architectes urbanistes (à la rigueur paysagistes) sont mandataires et les autres (BET, économistes, écologues, etc.) jouent les wagons de queue avec des rémunérations marginales, ce qui fait dire à certains que le discours sur la ville appartient plus que jamais à des architectes au sens strict. En tout état de cause, ces phases préalables sont impopulaires puisque coûteuses : elles ne débouchent pas nécessairement ni rapidement sur des réalisations et exigent des actions de communication et de concertation, hasardeuses par définition.

Deux procédures sont cependant supposées réduire quelques-unes de ces difficultés :

- **Les marchés d'étude de définition recommandés par des missions de l'État : MIQCP, DIV¹²...** qui laissent la possibilité d'enclencher ultérieurement d'autres tâches avec les mêmes prestataires. Ils ont connu un succès croissant¹³, même si l'Europe ne les aime pas et a invité fermement la France à y mettre fin ; la MIQCP précise qu'ils figurent toujours dans le code des marchés publics.

Jean-Paul Lebas observe qu'on lance un marché de définition « quand on ne sait pas où l'on va. La rémunération est généralement insuffisante. » Il en veut pour exemple le Triangle de Gonesse remporté par Güller Güller face à Seura (David Mangin) et Bruno Fortier, « avec qui nous avons dépensé plus du double des indemnités de 120 000 euros ». En outre, « la maîtrise d'ouvrage finit toujours par demander des choses en plus et se révèle ensuite incapable de passer le marché espéré ».

Ces marchés de définition ne traitent pas de tous les sujets d'études amont. Généralement, ils permettent de désigner trois équipes, qui proposent de concert dans une première phase, puis en compétition dans une seconde, l'image d'un quartier après restructuration ou construction. Quelques cas d'études de définitions ouvrent, par exemple, sur de l'assistance à maîtrise d'ouvrage publique.

- **Les marchés à bon de commande**, qui restent peu usités.

Enfin, nouveauté du code 2006, l'accord-cadre, qui ressemble à un marché à bon de commande et consiste à dire ce que maîtrise d'ouvrage et prestataire vont faire ... ➤

Notes

11. Ndlr : si certains professionnels qualifiés affichent des prix jusqu'à 1 500-1 650 euros HT/jour, nous avons aussi rencontré des 250 euros/jour ! Ces pratiques pèsent sur l'économie des études et sur l'ensemble des professions concernées. Annette Kari, architecte urbaniste, responsable de l'unité « production aménagement » de la Scet, une équipe de cinq personnes, se souvient d'un dossier pour lequel, il y a trois ans, le prix était de 1 000 euros/jour, alors que le « juste prix » aurait été de 1 200 euros/jour. Aujourd'hui, il se serait négocié à 800 euros/jour.

12. Entre autres publications, DIV : « Marchés de définition, une démarche de projet urbain », janvier 2002. MIQCP : « La méthode des marchés de définition simultanés », 2001.

13. Voir Epppur/IUP : « Les marchés de définition, évaluation d'une procédure », pour la MIQCP et l'IPAA, 2001. Entre 1996 et 2000, le nombre de ces procédures de marché est passé de 16 à 103 par an. Soixante-quatorze pour cent concernent des projets urbains.

Nous avons rendez-vous le 10 novembre 2009 pour le 9^e Forum des Projets Urbains



Le 9^e forum se tiendra le 10 novembre 2009 au Palais des Congrès

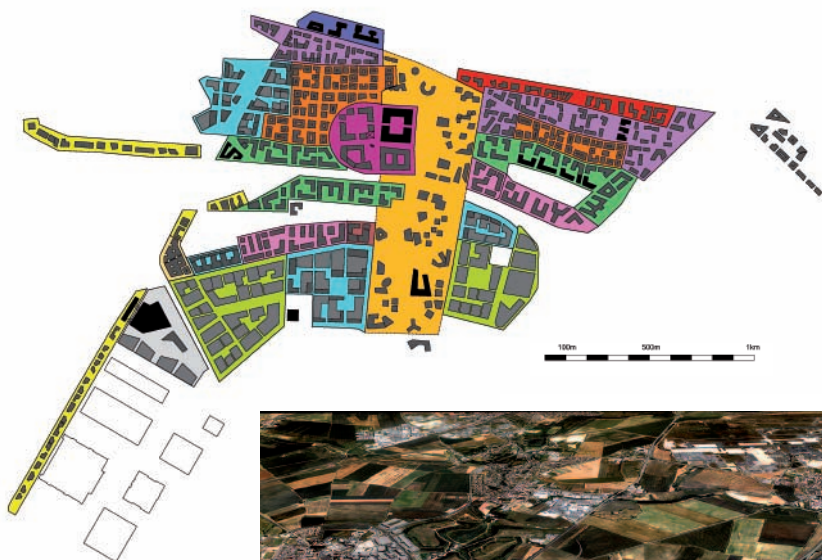
La présentation d'une soixantaine de projets urbains et une occasion exceptionnelle d'échanges et de débats avec plus d'un millier d'élus et techniciens de collectivités, partenaires, investisseurs, promoteurs, commercialisateurs et prestataires...

...et toute l'année sur :
www.projetsurbains.com
www.innovapresse.com

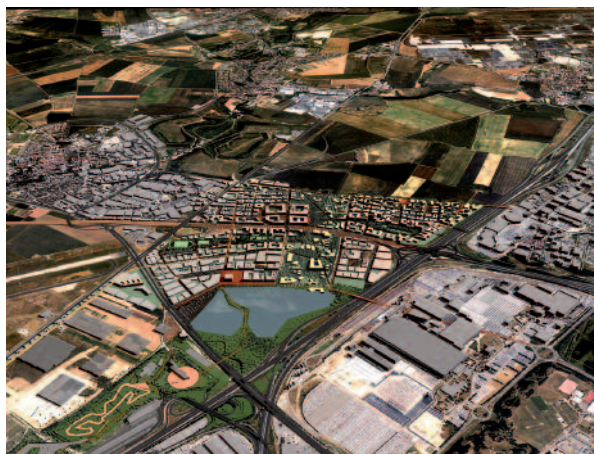


Lexique de typologies des bâtiments et des différents « quartiers ».

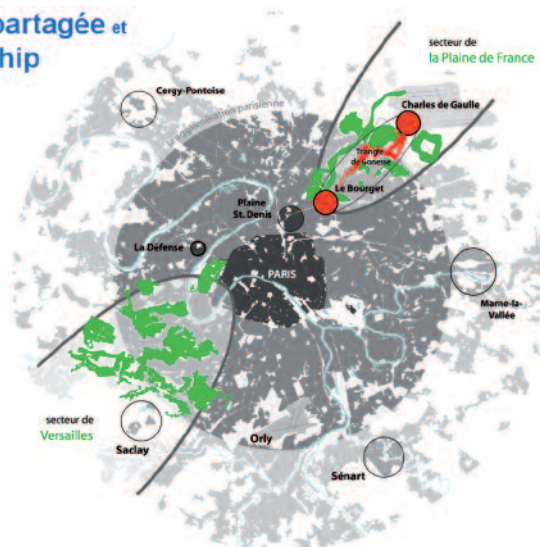
A Parc tertiaire Boulevard	G Parc d'activité représentative
B Parc tertiaire compact	H PME
C Parc tertiaire ouvert	I Technopôle
D District central	J Spéciaux
E Parc tertiaire au bord	K Parc d'activité
F Parc tertiaire 'parc'	L Centre commercial



Projet lauréat de l'agence Güller Güller pour le Triangle de Gonesse, 850 hectares à cheval sur les départements du Val-d'Oise et de la Seine-Saint-Denis.



Vision partagée et leadership



... ensemble et par quels marchés (et l'on passe les marchés au fur et à mesure pendant quatre ans, et plus si affinités).

Cette procédure serait parfaitement adaptée à l'urbain où l'on peut ajuster le cahier des charges du marché suivant. Gérard Penot, urbaniste, de l'atelier Ruelle (créé il y a vingt ans et regroupant environ 25 personnes : architectes, urbanistes, paysagistes) se flatte de « connaître la rentabilité de chaque affaire, mois par mois. Une fois qu'on a le budget, il faut se débrouiller pour que cela marche et qu'on ait malgré tout de la qualité. Cela devient plus difficile avec les marchés-cadres : quatre ou cinq équipes sont admises à faire une offre compétitive. Il faut répondre avec des références, une note méthodologique et des coûts. Quand on est choisi, on ne sait pas ce qu'on a gagné. » Beaucoup de consultants interrogés refusent de répondre à des appels d'offres pour des études amont, sauf quand le terrain leur paraît « préparé ».

Y ALLER OU PAS ? LES RAISONS SONT TOUJOURS À PEU PRÈS LES MÊMES

- Ces procédures d'appels d'offres et de mises en concurrence sont « rigides et coûteuses pour les commanditaires comme pour les prestataires ». Dans les collectivités demandeuses d'études comme chez les consultants, un relatif consensus est apparu sur les coûts engagés globalement avant la désignation du lauréat d'un appel d'offres, excessifs comparés aux honoraires attribués ensuite pour la réalisation des études¹⁴. S'il est possible de signer des marchés sans formalité jusqu'à 90 000 euros HT, il devrait être anormal de lancer un appel d'offres public complet, en deux étapes, pour moins de 30 000 euros TTC. Dans ce cas, l'envoi à quelques équipes d'un cahier des charges simple, avec une demande de réponse en quelques pages, devrait suffire.

- Des cahiers des charges parfois déficients.
- Le volume des documents exigés avant sélection (dossier administratif lourd,

notes méthodologiques importantes, devis complexes...) fait craindre un formalisme administratif dans l'examen des candidatures. Aux exigences réglementaires, il faut ajouter les prescriptions de certains services de l'État, notamment du ministère des Finances, avec des motifs d'objectivité et de moindre coût des sélections. Un formalisme il est vrai très confortable pour justifier le choix d'un prestataire, même si la qualité du service rendu s'en ressent.

- Minutieuses, lentes et lourdes, les procédures comportent des risques juridiques d'annulation et de recours. Elles exigent la mobilisation de commissions techniques pour analyser les propositions, de nombreuses réunions de jurys.

- De fréquents soupçons pèsent sur l'impartialité du jugement par un grand nombre de personnes sur des critères changeants et imparfaits : partialité des choix, incompétence des jurys, insuffisante attention aux propositions.

Modalités d'organisation des mises en concurrence

La qualité des études suppose l'existence, aux côtés des décideurs, d'un réseau professionnel diversifié dans ses modes d'exercice, structuré et économiquement viable. Cela implique une juste rémunération des études, à la hauteur de la réalité du travail nécessaire et des exigences de qualité attendues des prestataires. À cet égard, il faut éviter une dispersion des moyens publics dans des procédures de consultation inappropriées et coûteuses pour les maîtres d'ouvrage comme pour les professionnels. Le code des marchés publics a été sensiblement modifié, en 2004 puis en 2006, en réaffirmant les principes de l'achat public que sont l'égalité d'accès à la commande, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures, tout en laissant à l'acheteur public une certaine liberté de mise en œuvre.

Une nouvelle version du *Guide relatif aux*

principes généraux et modalités d'organisation des mises en concurrence en matière d'études d'aménagement, d'urbanisme et de déplacements, en conformité avec le nouveau code des marchés publics¹ accompagne une récente circulaire (DEVU0812780C du 21 avril 2008). Il réaffirme et actualise ces principes, donne des recommandations pour organiser des consultations efficaces dans les domaines cités en objet, à l'exclusion des études de maîtrise d'œuvre d'ouvrages (bâtiments ou infrastructures). Il précise les modes de consultation adaptés au problème posé, au budget disponible et aux frais à engager par les candidats. Le *Guide* stipule qu'« en matière d'étude d'urbanisme, le prix ne peut être le critère déterminant pour choisir la meilleure offre ».

À noter, cas particulier, qu'en matière d'études d'urbanisme opérationnel ou d'aménagement, un certain nombre de

prestations peuvent relever de la définition des marchés de maîtrise d'œuvre d'urbanisme² au sens du code des marchés publics. Par exemple, lorsque ces prestations se rattachent à un ou plusieurs éléments de mission définis par la loi MOP (diagnostic, études préliminaires ou d'avant-projet) et qu'elles concourent à la réalisation d'un projet urbain ou paysager. ■

Notes

1. Ce guide est téléchargeable sur le site de d'a (www.innovapresse.com).

2. Pour davantage de précisions, le maître d'ouvrage se reportera utilement aux fiches « Médiations » n° 11-1 et 11-2 de la MIQCP.

- L'atomisation des sociétés de consultants, qui ne leur permet pas de s'engager seules dans des marchés longs et pluridisciplinaires. Il faut s'associer, monter des équipes complexes selon des répartitions d'honoraires et de tâches fixées à l'avance, en dépit de changements de programme de travail presque systématiques.

- Les programmes et les délais d'étude deviennent de plus en plus rigides, alors que dans les étapes pré-opérationnelles d'un projet, il faudrait laisser place à des recherches. Les conséquences portent sur la forme (délais et facturation) et le fond (pertinence des solutions proposées). La particularité des études urbaines est qu'on ne maîtrise ni le temps, ni les enveloppes budgétaires et qu'on ne sait pas évaluer le coût de l'interdisciplinarité, pourtant facteur de choix des prestataires. Or elle est rare aujourd'hui, dans l'état de la profession, car elle implique un coût de coordination et de réflexion en commun.

- Après l'accord de principe qui clôt les

négociations commerciales, le consultant est le plus souvent amené à travailler avant et sa position est fragilisée par des délais trop longs de paiement des factures. « Les délais de paiement dépassent très fréquemment les quarante-cinq jours et suscitent des difficultés de trésorerie quasi permanentes pour les structures modestes (environ dix personnes) », témoigne Philippe Panerai.

POUR EN SORTIR

Face à cette analyse, les suggestions que nous avons reçues sont nombreuses. Faute d'intérêt affiché de l'État, elles mériteraient d'être portées vers les associations d'élus et de maîtrise d'ouvrage par les diverses associations de professionnels, pour que l'on ne puisse pas constater dans quelques années que le rapport Jean-Michel Roux de 2003 n'a pas été suivi d'effets.

Les bureaux d'études sont certes responsables du montant de leurs prestations puisque ce sont eux qui les proposent, mais ils se trou-

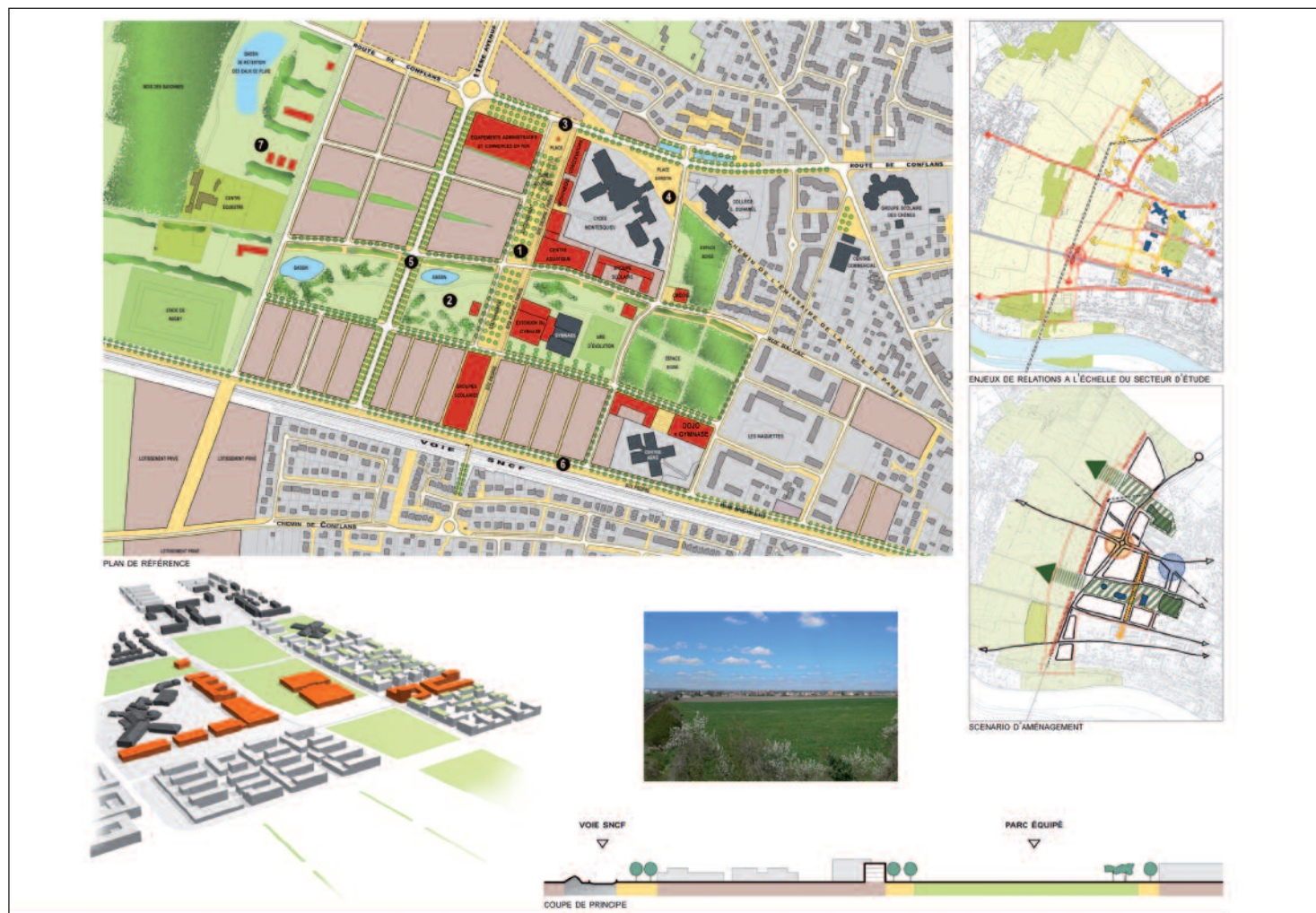
vent en fait prisonniers aujourd'hui d'un système qui ne peut les amener qu'à casser les prix et donc à produire des prestations en rapport avec les prix proposés. « Comment rompre la spirale ? », demande Richard Trapitzine, suggérant quelques pistes amont :

- Doter la maîtrise d'ouvrage publique d'une vision claire du processus d'évolution des territoires et de la ville, afin de justifier les études urbaines au regard de ce processus, en les appuyant sur des cahiers des charges et des missions claires avec garanties de résultat.

- Faire réaliser les études stratégiques, réglementaires et pré-opérationnelles par la ...

Note

14. Le Gefil (Syndicat national de l'ingénierie de loisirs) a estimé que le coût d'un appel d'offres s'élevait, selon la procédure, entre 7 500 et 10 500 euros HT pour la collectivité et entre 15 250 et 30 660 euros HT pour le consultant. On trouvera auprès de l'Acad des exemples concrets de calcul de prix d'un consultant (cf. page XVIII).



^ Étude de faisabilité pour le secteur des Bournoviers à Herblay (Val-d'Oise). Étude en deux phases : juin 2007-juin 2008. Mission urbaniste (Marniquet Associés, mandataire) : 42 000 euros HT. Mission AMO (Namo) : 18 200 euros HT. Mission BET VRD (Techni'Cité) : 8 500 euros HT. Mission paysagiste (D'Ici Là) : 6 650 euros HT.

... maîtrise d'ouvrage publique en toute indépendance par rapport aux acteurs de la phase opérationnelle, mandataires ou concessionnaires. Dans le même ordre d'idée, exiger une indépendance de la maîtrise d'œuvre dans les phases amont préalables à l'opérationnel (interdiction de cumul). En revanche, développer les missions d'AMO auprès des donneurs d'ordres publics pour assurer le lien entre chacune des phases du processus (du stratégique au vécu des espaces).

- Rechercher des systèmes de retour d'investissement au stade opérationnel pour les études stratégiques, réglementaires et pré-opérationnelles, fiscalité locale propre, portage des études par des EPCI au même titre que le portage foncier par les EPF.

- Privilégier la méthodologie, dans les critères d'attribution des marchés d'études urbaines, les conditions de mise en œuvre et de garantie de bonne fin, plutôt que le critère de prix.

Pour Jean-Michel Roux, « c'est d'abord l'esprit qu'il faut changer ». Voici quelques-unes de ses propositions financières et juridiques :

- Une modification de la nomenclature du code des marchés publics : limiter à 90 000 euros HT par opération la commande de prestations intellectuelles de toute nature. C'est presque ridicule s'agissant de grands projets d'urbanisme étalés sur plusieurs années !

- L'introduction plus nette dans les textes de la notion de conseil, à côté des études et de la maîtrise d'œuvre. Cela implique des prestations durables (plusieurs années), au « taxi-mètre », avec des procédures de questions et de réponses mais sans programme de travail trop précis.

- Des prix de revient horaires ou quotidiens argumentés¹⁵. La référence à un barème étant désormais impossible, cela suppose que la maîtrise d'ouvrage soit mieux informée qu'aujourd'hui des conditions de fonctionnement des prestataires et que l'on établisse une distinction entre des prestations forfaitisées (par exemple, un programme d'études) et d'autres à rémunérer au temps passé (réunions ou actions de communication).

- Des honoraires correspondant aux presta-

tions réellement demandées dans le contrat et non reportés à d'hypothétiques « suites », notamment en maîtrise d'œuvre. D'autant que ces « rattrapages » par la maîtrise d'œuvre ne peuvent être espérés que par un nombre limité de professions, architectes ou bureaux d'études techniques. Veiller à ce que les interventions ponctuelles très qualifiées (conférences, colloques¹⁶, séminaires, groupes de travail, formations, présentations de projets) soient décemment rémunérées.

- Un environnement professionnel minimum mérite des initiatives publiques. Par exemple, tisser les liens avec l'enseignement, multiplier les professeurs associés, encourager une politique de publications (livres et revues, traductions et ouvrages originaux), de rencontres professionnelles¹⁷, de centres documentaires, de financement de thèses. Pour améliorer la qualité de la commande publique de prestations intellectuelles, des initiatives ont été prises au conseil régional des Pays de la Loire comme au Conseil général de l'Essonne, développant ainsi une connaissance commune du territoire.

« Pourquoi n'affiche-t-on pas le prix, que je sache si j'ai les moyens ou non d'y aller ? », interpelle Laurent Fagart, relayé par Louis Canizarès qui se déclare favorable « à l'affichage préalable d'un budget ou au moins d'une fourchette, notamment pour les études amont, permettant aux structures d'économiser des jours perdus dans des réponses où l'on est hors budget, d'éviter de gaspiller de la matière grise, voire de se positionner différemment ». D'ailleurs, le CFDU, dans une approche optimiste, a formé, durant son université d'été 2008, un groupe de travail afin de « mieux connaître la réalité des prix pratiqués sur les études et réalisations en urbanisme (observatoire ?), organiser une information des maîtres d'ouvrage privés et publics (élus-techniciens) et des prestataires en urbanisme ». Certains s'attachent déjà à signaler des dysfonctionnements comme le font sur les concours les conseils régionaux de l'ordre des architectes. Pour sa part, Jean-Paul Lebas fait le parallèle avec la situation de l'ingénierie technique il y a une dizaine d'années, qui a amené à renforcer le Syntec. Il propose, sans nécessairement être suivi par tous ses adhérents, de combattre la mauvaise rémunération des études en « asséchant le marché des prestations de basse qualité par une labellisation, à l'instar de ce qu'a réalisé le Gefil¹⁸ ».

Forte de son expérience et de ses activités d'en-

seignante, Sophie Szpirglas gage que « ce qui peut faire bouger la profession, c'est la réforme des études d'architecture (LMD) et la mise en place d'une habilitation à pratiquer la maîtrise d'œuvre en étant informé sur la gestion ». Elle se montre donc optimiste sur l'évolution des pratiques (« ceux qui arriveront sur le marché dans cinq ou dix ans le feront bouger »), plus inquiète pour les paysagistes (« par rapport aux architectes, les paysagistes, c'est le Moyen Âge ») et franchement pessimiste sur la maîtrise d'ouvrage pour laquelle elle préconise « la mise en place de formation à la maîtrise d'ouvrage ».

Jean-Marie Galibourg enfonce le clou : « Le seul moyen pour sortir de l'impasse est d'instituer une pédagogie de la maîtrise d'ouvrage publique, bien souvent salariée, pas forcément mal intentionnée mais qui ne soupçonne pas l'ampleur du travail à fournir et celle des charges d'un prestataire privé. Il s'agit d'expliquer aux maîtres d'ouvrage, en s'écartant d'une logique archaïque de barème et dans la plus grande transparence, comment le prix de la mission est formé, à partir de données économiques "vraies". C'est la seule voie, si l'on veut que le travail de la maîtrise d'œuvre soit un jour peut-être reconnu à sa juste valeur. » Les études urbaines mènent à des décisions qui concernent des investissements publics et privés, accompagnées d'effets économiques, sociaux et culturels considérables. Dans de nombreux cas, le montant de ces investissements peut être approché, même s'il doit s'étaler sur une grande période. Il serait donc possible de s'inspirer de modèles industriels qui affectent aux études préalables et à la R&D des pourcentages plus ou moins normalisés. À l'heure où l'on évoque de plus en plus la notion de coût global, il serait temps d'aborder une approche plus ouverte sur la fonction et la rémunération des études urbaines et sur leur financement. ■

Notes

15. Liés à des taux d'imputation, des frais de structures, des salaires nets.

16. « Si les intervenants étaient rémunérés, dans les colloques, on éviterait les plateaux de dix personnes où chacun parle cinq minutes, du moins si le voisin ne lui a pas volé son temps. »

17. Renforcer et pérenniser notamment les entretiens biennaux du club Ville Aménagement et le Forum annuel des projets urbains organisé par Innovapresse.

18. Le Syndicat national de l'ingénierie loisir-culture-tourisme regroupe environ 80 entreprises, c'est-à-dire la majorité des cabinets-conseils spécialisés dans les secteurs du tourisme et de la culture.



SEA, une filiale du groupe de presse indépendant



DIRECTION

Directeur de la publication

Jean Audouin
ville@innovapresse.com

RÉDACTION

Rédacteur en chef

Direction artistique

Emmanuel Caille
da.redac@innovapresse.com

Rédactrice-graphiste

Marie-Hélène Regnier
da.studio@innovapresse.com

Secrétaire de rédaction

Joëlle Bibas
da.sr@innovapresse.com

Assistante

Hayat Van Bosterhaudt

d'architectures remercie les personnes qui ont participé à cette enquête, particulièrement
Louis Canizarès / OPQU,
Francis Cuillier / CFDU,
Jean-François Guet / CERTU,
Jean-Paul Lebas / ACAD,
Jean-Marie Galibourg / MIQCP.

DIRECTION PUBLICITAIRE

Daniel Hutter
da.pub@innovapresse.com

ADMINISTRATION

Éditeur : Société d'éditions architecturales (SEA) - SARL au capital de 3 000 euros



Abonnements : SEA/Innovapresse

1, place Boieldieu - 75002 Paris
Tél. : 01 48 24 08 97/Fax : 01 42 47 00 76
abonnement@innovapresse.com
Prix du numéro : 9,50 euros

Abonnement 1 an - 9 numéros (tarif 2009)

Tarif normal	82 euros ttc
Étudiant	60 euros ttc
Dom-Tom et étranger	102 euros

ISSN : 1145-0835.

Dépôt légal : octobre 2008

Commission paritaire : 0209 T 84293

© d'Architectures 2008

Groupe Corlet Imprimeur

ZI route de Vire - BP 86, 14110 Condé-sur-Noireau