

EUROPAN
Bilans et perspectives

Contribution d'Europan France
Conférence de Graz, 4 et 5 novembre 2009

LA COMMANDE D'ETUDES URBAINES EN
FRANCE

Thierry Vilmin

(consultant chercheur en aménagement urbain et politiques foncières)

EUROPAN

LA COMMANDE D'ETUDES URBAINES EN FRANCE

Thierry Vilmin

(consultant chercheur en aménagement urbain et politiques foncières)

DEUX GRANDES CATEGORIES D'ETUDES URBAINES

Les études urbaines sont traditionnellement distinguées des études architecturales par leur échelle et par leur objet. Elles forment un ensemble très divers mais que l'on peut cependant essayer de classer en deux grandes familles:

- Les études de planification spatiale liées à l'élaboration ou à la révision des documents d'urbanisme à caractère stratégique ou réglementaire,
- Les études en vue de la réalisation d'un projet urbain sur un morceau de ville : quartier, îlot, espace public.

Les études de planification spatiale intéressent principalement deux documents dont le contenu et la portée sont régis par le code de l'urbanisme : le plan local d'urbanisme (PLU) pour les communes, le schéma de cohérence territoriale (SCOT) pour les agglomérations et les territoires comportant des regroupements de communes.

Le PLU définit le droit des sols au niveau de la parcelle. Il est commandité par les communes mais aussi par des groupements de communes institutionnalisés (communautés urbaines).

Le SCOT est à une échelle plus large, plus stratégique. En même temps, sa précision et sa portée juridique sont moindres. Il n'a pas de validité, par exemple, pour attribuer un permis de construire à une parcelle précise. Il est commandité par des structures intercommunales permanentes ou formées pour l'occasion.

Les études de projet urbain, de leur côté, n'ont pas le caractère institutionnel des précédentes. Elles portent en général sur des périmètres plus restreints qu'une ville ou qu'une agglomération, mais plus larges que les projets dits architecturaux. Par projet urbain, et pour le différencier du projet architectural, il faut entendre une échelle significative par rapport à la ville mais aussi l'alliance de complexité et de diversité des produits immobiliers qui sont le propre de l'aménagement, par opposition aux simples opérations de construction et aux projets ponctuels sur l'espace public¹.

¹ La césure faite ici, pour la commodité de l'exposé, entre études urbaines et études architecturales pourra paraître quelque peu arbitraire à certains. Bernard Reichen parle « d'échelles urbano architecturales », notamment pour la reconversion de grands sites industriels et ajoute : « Le rapport entre l'urbain et l'architecture doit se mettre en œuvre par des ensembles complexes, des articulations urbaines, des éléments majeurs. » In « Marchés de définition simultanés : comment réussir votre procédure ? », actes de la journée d'études du 14 juin 2002, coordination François Meunier et Jodelle Zetlaoui-Léger, Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques.

Ces études de projet urbain sont à leur tour de deux catégories si l'on envisage la nature du commanditaire : études « préalables » et études « pré opérationnelles ». Les études préalables sont commandées par les collectivités et administrations publiques à des concepteurs indépendants des opérateurs. En effet, leur contenu ne doit pas être influencé par les intérêts propres des opérateurs qui seront amenés à réaliser le projet urbain. A ce stade des études préalables, ces opérateurs ne sont d'ailleurs pas encore désignés. En revanche, les études dites pré opérationnelles sont conduites par les opérateurs désignés. En France, ces opérateurs sont des aménageurs en forme de structures indépendantes, sauf exceptions, des entreprises de bâtiment et travaux publics. Elles sont souvent publiques, sociétés d'économie mixte et établissements publics, mais elles peuvent être aussi privées.

Le projet urbain est fréquemment réalisé avec une procédure de zone d'aménagement concerté (ZAC) qui permet, notamment, de définir dans un contrat les obligations respectives de l'aménageur et de la collectivité publique. Les évolutions récentes, notamment pour se conformer aux directives européennes, ont sensiblement altéré le métier d'aménageur et les conditions de la commande d'études urbaines comme nous le verrons plus loin.

Etudes préalables et études pré opérationnelles ont des contenus relativement similaires. A la différence des études opérationnelles² (dont il ne sera pas question ici), elles envisagent des variantes, des scénarios.

Pour les concepteurs, les études urbaines sont souvent un point de passage vers la réalisation et la maîtrise d'œuvre. Même si elles sont envisagées comme une fin en soi, elles ont l'avantage d'être un moyen d'accès à la commande de maîtrise d'œuvre, plus rémunératrice car calculée en pourcentage de masses importantes de travaux, et aussi plus satisfaisante et plus valorisante pour le professionnel car débouchant sur des réalisations concrètes.

Les différentes catégories d'études n'offrent, toutefois, pas les mêmes perspectives d'accès à la maîtrise d'œuvre. Mais elles suscitent les mêmes questions quant à leur rémunération et à leur lien avec la maîtrise d'œuvre.

Famille	Type	Echelle	Commanditaire	Statut
Planification spatiale	PLU	Commune	Mairie	Contenu défini par la loi ; Opposable
	SCOT	Agglomération	Groupement de communes	Contenu défini par la loi ; Non opposable
Projet urbain	Préalable	Quartier, îlot, espace public	Collectivité publique	Contenu non défini par la loi
	Pré opérationnel	Quartier, îlot, espace public	Aménageur	Contenu non défini par la loi

² Les études opérationnelles proprement dites (ou études préliminaires détaillées), conduites par l'opérateur désigné, portent uniquement sur le parti d'aménagement choisi et préparent directement sa réalisation.

LES ETUDES DE PLANIFICATION SPATIALE

Dans une vision idéale, les études de SCOT devraient être menées en premier pour définir la stratégie générale d'aménagement de l'agglomération avant que les PLU, plus précis et à une échelle plus fine, ne soient élaborés par les communes. Les PLU devraient à leur tour fixer les objectifs et les lignes directrices des projets urbains. Dans la réalité, cette belle organisation descendante cède souvent la place à un circuit inverse, remontant, dans lequel c'est le projet urbain qui dicte sa logique, le PLU ne faisant que s'adapter en termes réglementaires. Et les SCOT sont souvent approuvés bien après les plans locaux d'urbanisme, en sorte qu'on leur a quelquefois reprochés de n'être que des « collages » de PLU.

Il n'y a donc pas forcément continuité entre document d'urbanisme et projet urbain. La primauté des schémas remontants fait que les études de PLU, et encore moins de SCOT, ne sont pas l'accès le plus direct à la commande de maîtrise d'œuvre. Seules des équipes bien implantées sur un territoire et capables d'établir des réseaux de relations stables avec les décideurs locaux sauront exploiter cette filière des documents d'urbanisme pour parvenir à la commande de maîtrise d'œuvre par les collectivités.

La confection des documents de planification exige désormais la constitution d'équipes pluridisciplinaires, non seulement d'architectes urbanistes mais aussi de spécialistes des sciences sociales (économie, démographie, géographie...), de juristes et, de plus en plus, d'environnementalistes. Ces équipes pluridisciplinaires sont en général à géométrie variable car les prestataires en France sont largement atomisés, la faible rémunération des études ne favorisant pas le maintien de structures d'études étoffées permanentes qui ont des coûts internes de gestion forcément plus lourds du fait d'une organisation hiérarchique à plusieurs niveaux (directeur, directeurs d'agence, chefs de projet, spécialistes transversaux, services fonctionnels...).

Lorsque ces équipes pluridisciplinaires se structurent avec une certaine permanence pour les études, elles sont moins disponibles pour la maîtrise d'œuvre. Toutefois, le coût d'entrée sur le marché des études de documents d'urbanisme est relativement faible. Il n'y a pas d'investissement en capital productif à opérer ni d'agencement de locaux commerciaux. De jeunes équipes peuvent ainsi démarrer avec un investissement minimum.

ETUDES DE PROJET URBAIN ET DOCUMENTS D'URBANISME

Les études préalables et pré opérationnelles sont un accès plus sûr à la commande de projets urbains que les études de planification spatiale. Cependant, elles interviennent en général dans le cadre de documents d'urbanisme préexistants sur lequel elles rétroagissent. Toute la question est alors de savoir dans quelle mesure leurs résultats doivent être inscrits dans le document d'urbanisme et se voir ainsi dotés d'une valeur réglementaire.

En France, les PLU sont opposables juridiquement. Ils donnent des droits aux propriétaires, permettant à ceux-ci d'en déduire la constructibilité de leur terrain et, en fin de compte, la valeur potentielle de celui-ci, valeur sur laquelle il est difficile de revenir par la suite. Cette tendance a été amplifiée par la réforme des documents d'urbanisme locaux (loi Solidarité et Renouvellement Urbain, 13 décembre 2000), transformant le plan d'occupation des sols (POS) en plan local d'urbanisme (PLU), véritable manifeste du projet urbain. Ceci est certainement un progrès par rapport aux anciens POS, souvent assez sommaires et d'expression plus réglementaire que projective. Mais la transcription des résultats des études préalables en orientations d'aménagement opposables, d'une part complique et ralentit le passage à l'acte car il faudra de toute façon bien souvent par la suite modifier le document d'urbanisme pour admettre le projet urbain défini en concertation avec l'opérateur désigné et, d'autre part, risque même de compromettre son équilibre économique en fixant des valeurs foncières sans rapport avec les contraintes du projet d'aménagement. En effet, celui-ci devra admettre des produits immobiliers non rentables tels que logements sociaux ou locaux d'activités et financer des coûts d'équipements que n'ont pas à supporter les opérations ponctuelles de promotion immobilière dans les tissus urbains déjà constitués et équipés.

Il est vrai cependant que les auteurs des documents d'urbanisme ont tendance à pérenniser leurs prescriptions en leur donnant une valeur juridique. Ils rejoignent ainsi les aspirations de la société civile et des défenseurs de l'environnement à voir les dispositions qualitatives « gravées dans le marbre » pour garantir leur maintien face aux contingences inévitables de la réalisation.

A l'articulation entre documents d'urbanisme et études préalables ou pré opérationnelles, devrait intervenir une étape de programmation urbaine pour déterminer le contenu de l'aménagement, les produits, les usages futurs. Mais cette étape est souvent bien tenue, voire inexistante. Beaucoup de commanditaires ont tendance à considérer que la définition du contenu suivra la conception du contenant, ou encore, que la définition du programme relève du concepteur, architecte ou urbaniste. En réalité, il devrait y avoir un dialogue permanent entre la programmation et la conception urbaines, accompagnant la participation des habitants, des élus et des associations. C'est pour combler ce manque qu'ont été conçues les « études de définition » qui permettent de faire travailler plusieurs équipes concurrentes sur des allers et retours entre programme et conception³.

Les études préalables sont en principe diligentées par une collectivité territoriale (ou quelquefois, par une administration) alors que les études pré opérationnelles sont conduites par l'opérateur désigné. Les circulaires du Ministère de l'Équipement (en charge de l'urbanisme en France) recommandaient traditionnellement pour les études préalables de faire appel à des équipes indépendantes de toute entité susceptible d'être par la suite opérateur de l'aménagement urbain. Ceci afin que les choix proposés aux élus ne soient pas biaisés par les intérêts propres de l'opérateur qui pourrait, par exemple, privilégier des critères économiques par rapport à des critères qualitatifs.

³ Le code des marchés publics les présente ainsi : « Lorsque le pouvoir adjudicateur n'est pas en mesure de préciser les buts et performances à atteindre, les techniques à utiliser, les moyens en personnel et en matériel à mettre en oeuvre, il peut recourir aux marchés de définition. »

Cependant, l'expérience a montré que des études préalables sans association d'aménageur se révèlent bien souvent inadaptées au stade de la mise en œuvre, les concepteurs n'ayant pas eu une connaissance suffisante des contraintes commerciales, techniques, foncières et opérationnelles de la situation. Même lorsque les études préalables sont de bonne qualité, accompagnées d'un chiffrage réaliste des dépenses et des recettes, il est en général nécessaire de les reprendre au stade opérationnel, voire de les refaire intégralement. Cependant, ces études préalables sont utiles, voire indispensables, car elles permettent une pédagogie des élus et des habitants et le choix de grandes lignes pour le projet urbain. Grandes lignes qui pourront ensuite être imposées à l'aménageur ou, au moins, discutées avec lui. Mais la non continuité des équipes d'étude occasionne des surcoûts et des délais.

Ces insuffisances des études préalables au sens strict avaient en pratique conduit à les confier aux opérateurs une fois ceux-ci désignés et la distinction entre études préalables et études pré opérationnelles s'était estompée. Ceci d'autant plus que les collectivités n'avaient pas toujours prévu les financements des études alors que les opérateurs pouvaient les préfinancer avant de réintégrer leur coût dans les bilans d'aménagement. Traditionnellement, les collectivités avaient tendance à désigner leur aménageur assez en amont des opérations, et d'autant plus facilement lorsqu'elles avaient le contrôle interne de cet aménageur (dans le cas des sociétés d'économie mixte, notamment). Cet aménageur se chargeait simultanément des acquisitions foncières et des études pré opérationnelles ou opérationnelles.

Mais le nouveau mode de désignation des aménageurs, pour se conformer aux directives européennes, a bouleversé cet état de fait et pose à nouveau la question de l'articulation entre études préalables et études pré opérationnelles.

NOUVELLES PROCEDURES DE DESIGNATION DES AMENAGEURS

Il faut ici souligner une particularité du contexte français par rapport à d'autres pays européens qui est la division traditionnelle du travail entre aménageur et promoteur. L'aménageur transforme du foncier brut (parcelles agricoles en périphérie, friches industrielles ou îlots obsolètes en tissu existant) en terrain équipé, restructuré et constructible juridiquement. Il vend ensuite les lots à des promoteurs ou des investisseurs qui vont construire. Dans beaucoup de pays européens, les tâches de l'aménageur et du promoteur sont effectuées par les mêmes grands groupes privés qui aménagent les terrains à bâtir essentiellement pour eux-mêmes ou pour leurs sociétés affiliées. En France, la rareté de tels groupes prêts à assumer les risques à long terme de l'aménagement, ainsi que le morcellement des communes qui les prive de moyens, ont amené l'Etat et les collectivités à développer un réseau serré d'aménageurs publics en forme de société commerciale (société d'économie mixte, établissement public) mais contrôlés par des instances publiques qui en assument les risques financiers.

Mais depuis la loi du 20 juillet 2005, les aménageurs doivent être mis en concurrence avant de se voir confier par une collectivité une concession d'aménagement. Cela signifie concrètement que les études préalables doivent être faites avant la désignation de l'aménageur afin de pouvoir établir un dossier de consultation suffisamment étoffé pour que les candidats répondent en connaissance de cause.

On est ainsi revenu à la dichotomie entre études préalables, faites indépendamment de l'aménageur, et les études pré opérationnelles conduites par celui-ci après qu'il ait été désigné. Et l'on a pu constater à nouveau le décalage entre les études préalables et les attentes des aménageurs confrontés aux conditions réelles de la mise en œuvre. En pratique, il arrive souvent que l'aménageur désigné fasse refaire les études par une autre équipe de concepteurs avant de s'engager définitivement dans un contrat avec la collectivité (le traité de concession).

Pour éviter cette discontinuité entre études préalables et études pré opérationnelles, il est parfois recouru à la solution de l'aménageur « pressenti » impliqué dès le stade des études initiales, soit en lui confiant leur conduite, soit en lui donnant un rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage rémunérée pour vérifier les conditions d'opérationnalité technique et commerciale des partis d'aménagement proposés. La difficulté est alors de pouvoir faire la preuve que l'aménageur « pressenti » ne bénéficie d'aucun avantage lors du processus de consultation. Pour que ce processus reste transparent, les concurrents doivent disposer de l'intégralité des études produites pour préparer la consultation. Le dossier de consultation lui-même ne doit pas avoir été constitué par l'aménageur.

La mise en concurrence place désormais en théorie sur un pied d'égalité les aménageurs publics et les aménageurs privés. En effet, on a pu assister en France, à la faveur des boums récents de l'immobilier et de la rareté du foncier disponible, au positionnement de quelques groupes privés comme aménageurs. Positionnement qui leur permet d'obtenir une modification du droit des sols en leur faveur et une situation prééminente vis-à-vis des propriétaires, et ainsi la possibilité de se fabriquer du foncier équipé, ces groupes privés aménageant surtout pour eux-mêmes ou leurs sociétés de promotion immobilière. Cependant, ces aménageurs privés, à l'inverse de leurs homologues européens, évitent de s'engager sur des opérations à trop long terme. Ils n'en apparaissent pas moins comme des concurrents des structures publiques, d'autant que bien des collectivités ne souhaitent plus avoir à combler les déficits de celles-ci.

Mais cette concurrence est quelque peu biaisée. Les aménageurs privés ne cherchent pas à faire de marge bénéficiaire sur l'aménagement lui-même qui n'est que l'accessoire de la promotion privée. Ils réaliseront cette marge sur les opérations de promotion en aval. Ils peuvent présenter des bilans d'aménagement sans marge apparente. Ils le peuvent d'autant plus qu'ils ont l'habitude de rémunérer faiblement les concepteurs au stade de l'aménagement en leur assurant une maîtrise d'œuvre en aval dans les opérations de construction. Et cela en continuité de la pratique fréquente des promoteurs de ne payer les concepteurs que lorsque le permis de construire a été obtenu.

Les aménageurs publics, de leur côté, ne sont pas promoteurs et doivent assumer les vrais coûts, notamment rémunérer normalement les concepteurs car ils ne peuvent leur faire miroiter la possibilité d'interventions ultérieures plus lucratives sur les chantiers de construction.

Les aménageurs privés auront donc tendance pour les études pré opérationnelles à faire appel à des équipes confirmées en maîtrise d'œuvre, ce qui n'est pas favorable aux jeunes équipes qui manquent de références à cet égard.

LES EVOLUTIONS RECENTES DE L'AMENAGEMENT

En réalité, les aménageurs privés et les aménageurs publics ne sont pas forcément sur les mêmes terrains. Les privés privilégient des opérations que l'on peut « piloter par l'aval », c'est-à-dire, que l'on peut ne déclencher qu'une fois la commercialisation assurée. Ces opérations s'apparentent formellement à de l'aménagement par leur échelle relative, leur diversité, leur complexité et l'emploi de la procédure de ZAC, mais elles sont, sur un plan économique, montées comme des grosses promotions immobilières susceptibles d'être dénouées à court terme. Leur principe reste celui de la visibilité commerciale, surtout en période de retournement conjoncturel.

Au contraire, les aménageurs publics, et à condition qu'ils bénéficient des garanties des collectivités locales, peuvent s'engager sur un terme plus long et plus incertain, au-delà de la visibilité qu'ils ont du cycle conjoncturel. On parle à cet égard de « pilotage par l'amont » car la décision politique est première par rapport au contexte économique et ses aléas. L'échelle de temps est le long terme, par delà les cycles conjoncturels, même si l'opération, dans son rythme de réalisation, devra tenir compte de ceux-ci.

Cet aménagement public a aussi changé de nature avec l'émergence des problématiques de renouvellement urbain et de développement durable. Au point que le terme lui-même d'aménagement voit son contenu s'enrichir mais aussi se brouiller.

DE L'AMENAGEMENT A LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE

Jusqu'aux années 1980, l'aménagement public en France a consisté principalement à fabriquer de la « charge foncière » (des terrains équipés), que ce soit en périphérie des villes sur des terres agricoles, ou par démolition de quartiers obsolètes après relogement des habitants dans des grands ensembles en banlieue (ce que l'on a appelé la « rénovation bulldozer »). Par la suite, les opérations se sont complexifiées, mêlant réhabilitation, reconstruction, traitements fins des espaces publics mais aussi actions de types social, économique ou culturel. Et surtout, elles ont été prises en main par les élus locaux et les habitants, ces derniers exigeant souvent d'être relogés sur place. Devant être menées en concertation avec un grand nombre de parties prenantes locales, ces opérations sont forcément longues. Dans leur déroulement, des événements se produisent, par exemple, la fermeture ou l'implantation d'entreprises, et les idées évoluent. La conception des opérations ne peut pas être figée au départ, elle avance en marchant dans une concertation permanente.

Alors que l'aménagement des Trente Glorieuses (1945 – 1975) s'apparentait à un processus industriel linéaire de chaîne de production, celui qui lui a succédé est davantage soumis à un déroulement itératif, dans lequel les réalisations rétroagissent sur la conception, de nouvelles opportunités bousculant les idées initiales, et où l'enchaînement des phases ne peut pas être défini rigoureusement à

l'avance⁴. Pour qualifier ce nouveau type d'aménagement, il est convenu désormais d'utiliser le terme de « maîtrise d'ouvrage urbaine ». En effet, dans ce nouvel aménagement, l'équipement de terrains, la fabrication de « charges foncières », est devenu une tâche accessoire dans la transformation d'un quartier ou d'une ville. Le plus souvent, l'aménageur en titre n'acquiert qu'une petite partie des sols du périmètre. L'essentiel de son action se trouve ailleurs, dans l'impulsion, la coordination et la négociation avec un grand nombre d'acteurs, dans l'articulation entre un projet politique et un pilotage technique⁵. Et pour désigner ce type d'aménageur, le qualificatif « d'ensemblier » est apparu le plus approprié.

Pour les concepteurs, le défi de cet aménagement complexe est de s'insérer dans un système local d'acteurs très nombreux et pour cela de le comprendre dans son fonctionnement social, relationnel et économique. Système local dans lequel la négociation entre les « porteurs d'enjeux » (propriétaires, entreprises, opérateurs immobiliers, collectivités, groupements d'habitant... sans oublier l'Etat et les niveaux territoriaux supérieurs) est omniprésente en dépit de la doctrine officielle pour laquelle l'urbanisme doit être une activité planifiée par la puissance publique, de nature unilatérale et descendante. Le concepteur est impliqué dans ces négociations et il lui est demandé de les faciliter en mettant au jour les lignes de force du projet autour desquelles pourront se faire les ajustements entre les parties prenantes.

Dans une situation urbaine donnée, il n'existe donc pas qu'un seul parti d'aménagement possible, inspiré par le « génie du lieu ». Le parti d'aménagement, à la différence du parti architectural, n'est pas l'œuvre d'un créateur, d'un artiste. Dans la réalité, il est le plus souvent le résultat d'un compromis obtenu après itérations entre une multitude d'acteurs. L'attachement à une solution unique de la part d'un concepteur ne peut qu'être source de rigidité dans le dialogue avec toutes les parties prenantes.

Les concepteurs sont aussi confrontés à la question du portage politique de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Si ce portage est faible, si aucun grand élu ne s'est investi dans le projet, les tensions entre les participants risquent d'être plus aiguës et l'exercice de la mission des concepteurs sera plus délicat, et parfois moins rémunérateur compte tenu des pertes de temps et d'énergie inévitables dans un contexte conflictuel.

Cet aménagement complexe est toujours long. Pour l'aménageur « ensemblier », la question est de pouvoir faire intervenir des concepteurs dans la durée.

⁴ Voir Jean Frébault : « La montée en puissance de la maîtrise d'ouvrage urbaine et ses conséquences dans la conduite des projets », in « La maîtrise d'ouvrage urbaine », ouvrage collectif du club Ville Aménagement, paru aux Editions du Moniteur (2005).

⁵ Voir Yves Janvier : « Un système de production en mutation », in « Fabriquer la ville, outils et méthodes : les aménageurs proposent », ouvrage collectif du club Ville Aménagement édité par la Documentation Française (2001).

LA CONTINUITE

L'aménagement complexe ne s'inscrit donc plus dans des schémas linéaires dans lesquels les tâches s'enchaînent simplement, de la définition du programme à la conception puis à la réalisation. Bien souvent, la conception rétroagit sur le programme, amenant à reprendre les études à ce stade. Les premières réalisations suscitent des opportunités qui obligent à revoir le programme et la conception. Le processus d'aménagement devra traverser des eaux mouvantes et tourmentées et il importe de maintenir le cap dans la durée. Il est donc vital d'assurer la continuité des concepteurs qui portent l'esprit du projet urbain si l'on ne veut pas voir celui-ci se dénaturer et s'effiloche au fil du temps. Mais le code des marchés publics entrave cette continuité car il oblige à remettre en concurrence chaque nouvelle prestation d'un montant significatif. La solution retenue par un certain nombre d'ensembliers est de passer des contrats de longue durée, jusqu'à dix ans ou plus, prévoyant des missions multiples qui pourront être activées par des bons de commande successifs. Mais il est probable que ces maîtres d'ouvrage préféreront s'engager sur le long terme avec des concepteurs qui ont déjà fait leurs preuves pour les études et la maîtrise d'œuvre. Les jeunes architectes auront plus de mal à s'insérer dans de tels dispositifs.

Les commanditaires ne sont donc pas toujours incités à choisir de jeunes concepteurs. Ils peuvent cependant les tester sur des petites missions n'engageant pas des réalisations importantes. A cet égard, les études de définition faisant travailler simultanément et en concurrence au moins trois équipes rémunérées, sont un moyen de donner leur chance à des jeunes tout en limitant les risques pour le donneur d'ordre puisqu'il disposera de plusieurs projets. Les marchés de définition autorisent en outre une continuité des concepteurs, des études préalables à la maîtrise d'œuvre, puisque le pouvoir adjudicateur choisit, à l'issue des études de définition, l'une des équipes titulaires pour lui confier l'exécution. Encore faut-il que les jeunes concepteurs parviennent à constituer les équipes qui leur permettront d'être retenus pour une étude de définition, équipes qui doivent associer des professionnels d'horizons divers et éventuellement des opérateurs et constructeurs. Les commanditaires demandent souvent que le pilote de l'étude de définition soit précisément l'architecte urbaniste mais celui-ci risque de pâtir de son manque d'expérience.

REMUNERATION DES ETUDES ET MAITRISE D'ŒUVRE

Le montant des études est un forfait fixé a priori, avant que la prestation ait pu être réalisée et alors même que le commanditaire (le maître d'ouvrage) n'a qu'une faible idée de sa qualité future et du temps qui sera nécessaire pour la réaliser. A la différence d'un produit fini sur le marché ou d'un produit décrit précisément par un cahier des charges, la qualité d'une étude ne peut être évaluée à l'avance. Les références de l'équipe d'étude sont une chose mais elles ne suffisent pas à garantir la qualité des études futures, à l'instar du cinéma où un même réalisateur peut alterner les réussites, voire les chefs d'œuvre, et les navets. Il est également difficile pour un commanditaire de se représenter le temps que prendra un travail créatif et intellectuel.

Les élus, surtout dans les petites communes, n'ont pas toujours la culture professionnelle qui leur permettrait d'apprécier à leur juste valeur les dépenses de matière grise qui restent immatérielles. Les plus anciens avaient aussi pris une certaine habitude des prestations gratuites effectuées par les services de l'Etat ou par des organismes publics tels que les sociétés d'économie mixte et les organismes HLM.

Face à ces incertitudes sur le contenu futur des études et sur leurs résultats opérationnels, la tendance des maîtres d'ouvrage est de comprimer les budgets qui leur sont affectés. Il le peuvent d'autant plus facilement que la concurrence est rude parmi les prestataires et qu'il se trouve souvent des candidats pour accepter une rémunération inférieure, soit parce qu'ils ont mal évalué l'ampleur de la tâche, soit parce qu'ils désirent entrer sur un marché et sont prêts à faire les sacrifices correspondants⁶.

Quel que soit le type d'étude, document d'urbanisme ou projet urbain, le temps passé en concertation avec les élus et les habitants et en fabrication de supports de communication (panneaux, plaquettes, vidéo, maquettes...) prend une place de plus en plus importante dans les budgets. A cet égard, les jeunes équipes semblent mieux placées : elles sont plus disponibles et plus motivées pour accompagner la participation des habitants. Leur coût plus faible leur permet de moins compter le temps qu'elles vont passer en concertation et en fabrication de supports.

Des responsables d'agences importantes⁷ confient que leur département études urbaines est déficitaire et que c'est la maîtrise d'œuvre qui fait vivre la structure. C'est en quelque sorte l'aval qui subventionne l'amont. Mais pour en arriver à cet équilibre, encore faut-il pouvoir, dans sa pratique professionnelle, accéder à l'ensemble de la chaîne : études, conception, réalisation. Pour un architecte urbaniste, c'est déjà être parvenu à la maturité.

En conclusion, la question des études urbaines s'insère dans un double mouvement : évolution de l'aménagement vers des processus plus complexes, rétroactifs, longs, participatifs et nécessitant plus de continuité des concepteurs et plus de portage politique ; en sens inverse, évolution générale de la société vers un « référentiel de marché » toujours plus présent, privilégiant la concurrence à tous les niveaux et la visibilité économique à court ou moyen terme. Il faut donc inventer un mode de gestion des études urbaines qui concilie ces tendances contradictoires, qui autorise la continuité des concepteurs dans la transparence, qui favorise l'émulation mais sans rejeter les jeunes équipes moins expérimentées. Il faut en effet avoir présent à l'esprit le contexte démographique : avec la cessation prévisible de l'activité des « baby boomers », la relève par les nouvelles générations doit s'effectuer progressivement en leur offrant un place suffisante dans le marché des études urbaines.

⁶ Sur la rémunération des études urbaines, voir Jean-Michel Roux : « Les études urbaines : budgets disponibles, prix de revient des consultants, conditions de leur mise en concurrence », rapport établi pour la DGUHC (Ministère du Développement Durable), janvier 2003, disponible sur le site de l'auteur.

⁷ Voir le dossier du magazine d'Architectures, n° 176, octobre 2008 : « Rémunération des études urbaines : un dangereux discrédit ».