

N° 12

**L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ
DES ÉTUDES
DANS LE DOMAINE DE
L'AMÉNAGEMENT**

Thierry DUBUS

en collaboration avec Pierre PELLIARD et Serge WATCHER*

* **Pierre Pelliard** (Sous-direction du développement scientifique et technique) -
DRAST, Ministère de l'Équipement, des transports et du logement.
Serge Wachter (Centre de prospective et de veille scientifique) - DRAST
Thierry Dubus Bureau d'études "Territoires - aménagement - développement (TAD)"

Septembre 1999

SOMMAIRE

POURQUOI S'INTERROGER SUR L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ DES ÉTUDES DANS LE DOMAINE DE L'AMÉNAGEMENT ?	5
CHAMP ET MÉTHODE D'APPROCHE	7
ÉTAT DES LIEUX	9
Une approche quantitative, indicative	9
Les deux moteurs de la commande d'études	12
Les facteurs favorables au développement du marché	14
Les freins ou facteurs de blocage	15
LA RÉPARTITION DU MARCHÉ PAR PRINCIPAUX DONNEURS D'ORDRE	17
Proposition de segmentation du marché des études	17
La répartition du marché par principaux donneurs d'ordre	18
ÉLÉMENTS D'APPROCHE PROSPECTIVE	21
L'intégration de la prestation d'études dans un processus plus complet	21
Les marchés émergents	22
LES PERSPECTIVES DE POSITIONNEMENT DES CENTRES D'ÉTUDES TECHNIQUE DE L'ÉQUIPEMENT	27
L'actuel positionnement des CETE	27
Quelques propositions pour un débat	28
CONCLUSION	31

POURQUOI S'INTERROGER SUR L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ DES ÉTUDES DANS LE DOMAINE DE L'AMÉNAGEMENT ?

Le marché des études d'aménagement et d'urbanisme est soumis à des cycles d'évolution rapides. Les études pour le compte de l'Etat ont fortement diminué depuis vingt ans, et il s'agit désormais d'un secteur d'activité largement décentralisé. Dans les collectivités territoriales, les flux d'études sont soumis au rythme des élections et des périodes creuses existent. Les études faites dans ce domaine, qui ne portent pas toujours sur un objet fini et construit, sont parfois suspectées d'inutilité, de lourdeur, de manque d'opérationnalité allant jusqu'à susciter des phénomènes de rejet. "Trop d'études tuent les études" ; "trop d'études finissent dans les tiroirs, parfois soigneusement classées" ; "arrêtons d'étudier, agissons". Voilà ce qu'on entend souvent.

Toutefois, de nouvelles tendances se dessinent. L'Etat a besoin de se forger un point de vue sur les questions urbaines et les territoires, ne serait-ce que pour ses missions propres ou pour mieux contractualiser avec les collectivités territoriales. Celles-ci maîtrisent de mieux en mieux leurs besoins d'études, faisant souvent appel à des études plus courtes et précises. Enfin, l'extension de l'utilisation des systèmes d'information géographiques peut être un facteur de coopération des différents niveaux de collectivités pour la production d'ensembles de données coordonnées voire communs.

L'étude du marché des études d'aménagement et d'urbanisme que la

DRAST a confiée à "Territoires-Aménagement-Développement"¹ avait pour objectif de faire une photographie de la demande actuelle et de décrire les tendances que l'on peut appréhender à travers la consultation des principaux types de maîtres d'ouvrage : conseils régionaux, généraux, communes et groupements de communes, mais aussi pays, agences d'urbanisme, CAUE, chambres de commerce et d'industrie, services de l'Etat, universitaires. La démarche s'est efforcée d'intégrer également les études commandées ou suscitées par l'union européenne.

Cette étude est intervenue dans un contexte où les bureaux et services d'études éprouvent le besoin de nouveaux points de repères, qu'il s'agisse des bureaux privés ou publics ; et où les pratiques d'aménagements se modifient elles-mêmes considérablement. Les objets de travail sont de plus en plus complexes, les échelles de plus en plus imbriquées, les besoins d'éclairage pour les décisions publiques de plus en plus concrets et précis. En même temps, les collectivités sont soucieuses d'appliquer la réglementation en vigueur, voire même au-delà quand elles procèdent à des appels d'offre en-deçà des seuils prescrits. La réglementation est elle-même en évolution au fur et à mesure que les directives européennes sont transposées dans le droit français.

Parmi les bureaux et services d'études, le secteur public d'Etat, susceptible d'offrir des prestations

¹ L'étude qui a servi de base à cette note : "L'évolution du marché des études dans le domaine de l'aménagement", a été initiée par le Centre de Prospective et de Veille Scientifique et réalisée pour le compte de la DRAST (DST et CPVS) par l'agence TAD (Thierry Dubus et Yves Paris) sous l'égide d'un comité de pilotage composé de la DRAST (Serge Wachter, Pierre Pelliard), la DGUHC (Michel Ripoché puis Jean-François Latger), le CERTU (Jean-Pierre Guillaumat puis Michel Rousset), les CETE du Sud-ouest (Christian Huet), Méditerranée (Jean-Pierre Simon) et Nord-Picardie (Claude Acheré). Le rapport de recherche a fait également l'objet, avant sa rédaction finale, d'une séance de travail avec le GREC (groupe des chefs de division ou département urbains des CETE), le 14 septembre 1998.

pour des tiers, occupe une place modeste qui veut se situer plus en partenaire du secteur privé qu'en concurrent. Il s'agit d'impulser l'innovation méthodologique et de favoriser le positionnement de l'ingénierie française à l'exportation notamment. Les partenariats publics-privés mis en place pour répondre aux appels d'offre de l'union européenne sont un exemple illustrant les deux facteurs évoqués ci-dessus. Pour être modeste, cette place n'en revêt pas moins une grande importance pour l'Etat lui-même, le ministère de l'Équipement en particulier. Ainsi le rôle des Centres d'études techniques de l'Équipement doit-il se comprendre un potentiel d'intérêts pour les besoins propres de

l'Etat, mais aussi comme une source d'innovation méthodologique profitable à l'ensemble de l'ingénierie française. Pour exercer ce rôle, les CETE ne peuvent être complètement coupés des besoins des collectivités territoriales.

L'étude confiée à TAD avait d'abord pour objet d'alimenter la réflexion stratégique sur l'évolution des CETE. Parce qu'elle a une portée beaucoup plus large et peut être utile en particulier aux bureaux d'études privés, nous en donnons ici les principaux résultats, y compris quelques données quantitatives qui doivent être interprétées avec toutes les précautions nécessaires.

CHAMP ET MÉTHODE D'APPROCHE

Pour examiner le marché des études dans le domaine de l'aménagement, quelques principes ont orienté la démarche.

- **Une acception large du champ de "l'aménagement".**

La notion "d'aménagement" est complexe et, en fonction des époques et des conjonctures, des échelles et des acteurs, elle donne souvent lieu à des lectures et des contenus différenciés et multiples.

Nous appréhendons ici cette notion de la manière la plus large qui soit, depuis "l'aménagement du territoire" à l'échelle nationale et/ou européenne jusqu'à l'aménagement opérationnel d'un quartier.

En revanche, nous ne traitons que des "études", c'est-à-dire des prestations intellectuelles de différente nature, mais excluant toutes activités de travaux.

- **Une approche "pragmatique" au travers de pratiques réelles de commandes d'études.**

Ce travail s'appuie principalement sur des commandes d'études réelles, telles que nous les avons recensées au cours d'une soixantaine d'interviews. Il s'agissait d'appré-

cier les stratégies et pratiques en matière de commandes d'études.

- **La présente note est articulée en quatre grandes parties :**

- Un "état des lieux" du marché des études dans le domaine de l'aménagement. Cet "état des lieux" distingue une approche "quantitative" et financière, de nature indicative, et une analyse plus qualitative visant à identifier les principaux "moteurs" qui actionnent la commande d'études. Elle évoque aussi des facteurs "favorisants" et "handicapants" qui interviennent sur ce marché.

- Une présentation de la répartition des études par principaux donneurs d'ordres. Cette présentation est faite sur la base d'un croisement entre nature du produit attendu et échelle territoriale traitée.

- Une approche plus prospective concernant les évolutions possibles du marché des études. Ce troisième volet d'une part, met en avant une tendance générale, qui est l'intégration de la prestation d'études dans un processus de décision plus cohérent, et, d'autre part, identifie quelques marchés "émergents" sur les problématiques de l'aménagement.

- Enfin, une quatrième partie aborde plus spécifiquement la question du positionnement des CETE.

ÉTAT DES LIEUX

Une approche quantitative, ... indicative

Quantifier le marché des études constituait un des objectifs majeurs de la présente démarche. Il s'avère toutefois que cet objectif a été difficile à tenir si bien que la synthèse quantitative et financière finalement proposée doit être appréciée avec beaucoup de réserves.

Quelques réserves préalables sont nécessaires

Parmi les raisons qui expliquent les difficultés de "quantifier" ce marché, on peut évoquer :

- **La difficile transférabilité des informations quantitatives recueillies.** Les processus de programmation des études, le niveau des engagements financiers, les logiques de suivi et de valorisation, ... au total les "rapports" aux études s'avèrent extrêmement variables d'une institution, d'une région, ou même d'une personne à l'autre. Par ailleurs, le marché des études présente par nature un caractère conjoncturel affirmé et ne se "reproduit" donc pas d'une année sur l'autre. Enfin, il présente parfois aussi un caractère "confidentiel" qui ne favorise pas la diffusion des informations.

- **Au sein d'une unique institution, la difficulté de définir l'engagement financier précis en matière d'études.** Cette difficulté est liée, d'une part, à une diffusion des budgets d'études sur de multiples lignes de crédit, d'autre part, à la parcellisation des

thématiques "d'aménagement" dans les services.

- **La difficulté de "quantifier" les prestations d'études réalisées en régie.** La quantification de ces prestations (qui présenterait l'avantage de pouvoir apprécier l'ensemble du "marché potentiel", dans la mesure où d'une année sur l'autre certaines de ces études pourraient être externalisées), nécessiterait des approches comptables analytiques aujourd'hui très peu mises en oeuvre.

- **La multiplicité des "donneurs d'ordres" potentiels.** Enfin, la multiplicité des donneurs d'ordres potentiels rend aussi difficile une approche quantitative du marché. Au delà des collectivités locales et des services centraux et décentralisés de l'Etat, de multiples institutions et organismes publics, para-publics et privés sont susceptibles de commander des études dans le domaine de l'aménagement (entreprises, institutions consulaires ou syndicales, structures mixtes, ...).

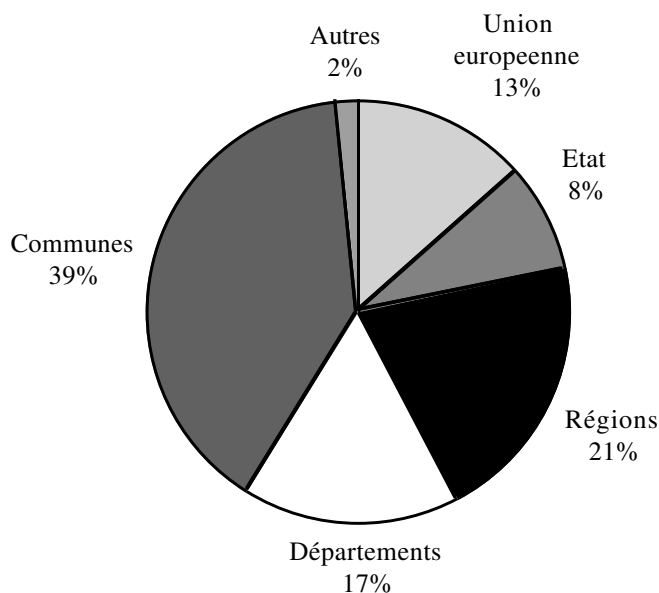
Un volume global annuel qui avoisinerait 1,5 milliard de Francs

Le tableau de synthèse ci-contre permet d'identifier un chiffre d'affaires annuel global qui avoisine 1,2 milliard de francs pour des études liées à une problématique d'aménagement, en dehors des approches "opérationnelles" liées à des aménagements urbains spécifiques. Plus probablement, compte-tenu des

TABLEAUX N°1 : Estimation du marché des études d'aménagement en 1998

	Nbre	Engagement financier/ an/ type DO			Engagement moyen annuel
		Evl. basse	Evl haute	Moyenne	
Union européenne					
Fonds structurels (Ass. techni. 1%)	-				140 833 333
Fonds structurels (Evaluation)	-				10 000 000
Art 10 FEDER					5 000 000
Etat					
SGAR	22	100 000	500 000	200 000	4 400 000
DRE/ DDE DAFU/ DHC - base 1998	-				55 000 000
DATAR	-				30 000 000
Autres	-				10 000 000
Collectivités locales					
Communes Moins de 400 habitants	19 171	0	3 000	1 000	19 171 000
Moins de 2.000 habitants	12 986	1 000	20 000	5 000	64 930 000
2.000 à 10.000 habitants	3 553	30 000	50 000	40 000	142 120 000
10.000 à 50.000 habitants	738	100 000	200 000	150 000	110 700 000
50.000 à 100.000 habitants	67	200 000	500 000	350 000	23 450 000
Plus de 100.000 habitants	36	500 000	2 000 000	1 000 000	36 000 000
Départements	96	0	0	2 041 667	196 000 000
Régions	22	0	0	11 000 000	242 000 000
Structures intercommunales de projets					
. Agglomérations	50	500 000	2 000 000	1 000 000	50 000 000
. "Pays"	220	50 000	150 000	80 000	17 600 000
Autres					
Consulaires notamment	96			200 000	19 200 000
TOTAL					1 176 404 333

TABLEAUX N°1 bis : Répartition du "marché" des études d'aménagement par source de financement



nombreuses réserves évoquées précédemment, on peut retenir une fourchette globale comprise entre 1 et 1,5 milliard. Cette somme représenterait entre 1 et 2 % du marché national de l'ingénierie.

En terme d'effectif, sur la base d'une prestation annuelle moyenne de 500.000 F pour un chargé de mission, ce "chiffre d'affaires" pourrait aussi se traduire par une activité à temps plein pour 2.300 personnes environ.

Les principaux prescripteurs

• La prédominance des communes.

On peut constater la part prépondérante des communes et des groupements de communes dans les commandes d'études (près de 40%). Les entretiens réalisés ne permettent toutefois qu'une quantification approximative du marché qu'elles représentent. On peut relever :

- la grande variabilité des budgets d'études d'une année sur l'autre,
- la faiblesse relative des études "stratégiques" à l'échelle communale compensée par l'engagement d'études pré-opérationnelles et par des expertises ponctuelles,
- la part importante et grandissante des études engagées par les structures intercommunales de projets, à la fois en contexte urbain (agglomérations) et rural (pays).

• Les conseils régionaux et leur compétence en aménagement du territoire.

Les conseils régionaux sont des donneurs d'ordres importants en matière d'études. Les procédures régionales engagées dans le cadre des contractualisations avec les "territoires" infra-régionaux constituent notamment une source importante de prestations. Par ailleurs et dans le cadre de leurs compétences thématiques, dont celles concernant

l'aménagement du territoire, les régions engagent des études "stratégiques" et prospectives d'une manière assez régulière.

• Un marché plus thématique et pré-opérationnel généré par les conseils généraux.

Les principaux champs d'études initiées par les conseils généraux se caractérisent avant tout par leur caractère pré-opérationnel et le développement d'expertises thématiques. Les principaux thèmes de recherches recouvrent l'environnement, le cadre de vie urbain et l'équipement des communes. Ces études s'inscrivent en amont de la réalisation de travaux ou d'actions partenariales et répondent à une logique d'aide à la décision.

• La DATAR² et l'Equipement comme principaux prescripteurs d'Etat.

Les crédits les plus importants semblent émaner d'une part, des DRE³ et des DDE⁴ (crédits DG UHC⁵), d'autre part, de la DATAR, au sein de laquelle il convient de distinguer les études de "prospectives" et les études pré-opérationnelles. En revanche, il semble que les SGAR⁶ disposent de crédits d'études assez réduits, à l'exception de ceux qui s'inscrivent dans des procédures spécifiques (évaluation des programmes européens et des contrats de plan Etat-Région).

• Un marché communautaire important mais au sein duquel il est difficile

d'isoler une problématique d'aménagement. On peut évoquer au titre de "sources de financement" mobilisables : les crédits d'assistance attachés à la mise en place des fonds structurels, les crédits d'évaluation, les crédits d'études attachés aux programmes et actions de l'article 10 Feder, des études de stratégies et de prospective engagée par les directions générales de la commission.

² Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale

³ Directions régionales de l'Equipement

⁴ Directions Départementales de l'Equipement

⁵ Direction générale de l'Urbanisme, de l'habitat et de la construction

⁶ Secrétariat général aux Affaires régionales

Les deux “moteurs” de la commande d'études

Nous proposons de distinguer deux principaux moteurs intervenant prioritairement sur la commande d'études : les politiques publiques et le développement de la concurrence entre territoires.

Les politiques d'état à l'origine d'études d'aménagement

• La planification

Les différentes politiques de planification impulsées par l'Etat ont toujours suscité d'importantes prestations d'études, même si, en fonction des époques et des contextes institutionnels, ces études présentent des caractéristiques différentes. On peut évoquer :

- les études liées aux “projets d'aménagement” puis aux “plans d'urbanisme” initiés dans les années 50 et 60, qui ont largement été réalisées par les services de l'Etat ;
- les études de planification territoriale qui ont suivi la loi d'orientation foncière de 1967. On peut retenir de cette période le fort développement des bureaux d'études privés évoluant dans le domaine de l'urbanisme. Les prestations des services de l'Equipement (mise en place des GEP⁷) ne s'inscrivent alors pas en “concurrence” des prestations privées, mais bien en complémentarité (suivi et mise en perspective des études) ;
- les études de planification qui suivent la décentralisation. Les prestations d'études et de conseils sollicitées par les communes sont pour la plupart destinées à élaborer des documents d'urbanisme (plans d'occupation des sols, schémas directeurs). Ces études sont réalisées parfois par des prestataires privés, mais souvent, aussi, par les services de l'Equipement. A ce titre, la seconde moitié des années 80 correspond à une période “dépressionnaire” pour nombre de structures d'études privées ;
- une orientation plus “stratégique” depuis les années 90. L'engagement d'études de planification recouvre

un caractère moins formel et plus politique (réflexions prospectives, intégration des approches thématiques, implication des acteurs,...). Dans ce contexte, les services de l'Etat, principaux prestataires des POS dans les années 80, semblent se positionner davantage sur des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

• L'application des lois et des réglementations

De multiples dispositifs légaux et réglementaires appellent des prestations d'études, que ces prestations s'inscrivent dans des phases préalables (diagnostics, inventaires, ...), ou dans des processus d'application (schémas directeurs thématiques, contrats, ...). Sans être exhaustifs, on peut citer :

- la politique de la ville et du développement social urbain qui gagne de l'ampleur à la fin des années 80 et au début des années 90.
- Les lois relatives à la protection et la valorisation du patrimoine et de l'environnement (loi “Malraux”, loi de 76 instituant l'obligation d'études d'impact, circulaire de 1977 qui instaure les OPAH⁸, les lois “littoral” et “montagne”, loi Barnier et engagement induit des études d'entrées de villes, loi sur l'air avec la mise en oeuvre des plans de déplacements urbains, ...).

• La contractualisation

La contractualisation entre l'Etat et les Régions d'une part, entre les différents niveaux de collectivités territoriales d'autre part, génère aussi un important marché d'études.

La préparation des contrats de plan Etat-Région peut susciter une demande de prestations d'études, émanant à la fois des services de l'Etat et des conseils régionaux. Pour la période récente, et alors que des incertitudes demeurent sur le contenu et les modalités de mise en place de ces prochains contrats ainsi que sur l'élaboration conjointe des schémas régionaux d'aménagement du territoire, plusieurs Régions ont d'ores et

⁷ Groupe d'études et de programmation

⁸ Opération programmée d'amélioration de l'habitat

déjà lancé des missions d'analyse et réflexions stratégiques.

Par ailleurs, depuis le début des années 90, de multiples procédures contractuelles avec les communes ont été mises en place par les conseils régionaux et généraux. L'objectif généralement déclaré est d'éviter les "subventions tiroirs-caisses" au profit de programmes d'actions s'inscrivant dans des stratégies globales de développement et d'aménagement. Ces "contrats" sont précédés dans presque tous les cas d'études préalables définissant un projet de développement, ainsi qu'un cadre de programmation. Par ailleurs, ce marché est aujourd'hui à mettre en perspective avec l'émergence des "pays" et des "agglomérations", inclus dans un volet territorial des contrats de plan Etat-Région.

La logique de "marché" et de concurrence entre les territoires entraîne des études "d'initiatives" locales d'aménagement et de développement

Au delà des logiques légales, réglementaires ou contractuelles, les collectivités territoriales et les services de l'Etat engagent des études visant à mieux connaître "leur" territoire et surtout à se doter de moyens stratégiques et opérationnels visant à en assurer une promotion et un développement dans un contexte où la "concurrence" territoriale se manifeste avec de plus d'acuité. On peut évoquer :

Les études "stratégiques et de positionnement" engagées par les collectivités locales au milieu des années 80. La décentralisation, en recomposant le partage des compétences,

a pesé fortement sur le marché des études. Au delà des prestations liées à des exercices de planification, les collectivités locales ont engagé, essentiellement à partir de la fin des années 80, des études de positionnement territorial et de stratégie prospective. Ces approches ont assez majoritairement été engagées par les conseils régionaux.

Dans le même esprit de positionnement des territoires, beaucoup d'études ont aussi été orientées sur la prise en considération de l'échelle européenne dans les problématiques d'aménagement et de développement.

Les études engagées par les services de l'Etat au milieu des années 90.

A l'inverse, après avoir "accompagné" les collectivités locales dans le processus de décentralisation pendant les années 80, les services décentralisés de l'Etat, particulièrement de l'Equipement, cherchent aussi à se "repositionner" par rapport aux principaux enjeux d'aménagement et de développement de "leur" territoire. Cette recherche de repositionnement se traduit par l'engagement d'études, réalisées en régie ou sous-traitées à des prestataires extérieurs.

Les études de "positionnement" et de partenariat engagées dans le cadre de l'intercommunalité.

L'intercommunalité suscite un marché des études significatif : études d'analyse et de diagnostic sur quelques thèmes importants, approches plus globalisantes et stratégiques de type "projet de territoires", mise en place d'outils de partenariat de type "charte", ... etc.

Les facteurs “favorables” au développement du marché

Les différents éléments évoqués ci-après constituent une synthèse qualitative des facteurs qui déclenchent ou participent au développement des commandes d'études. Ils ne sont évidemment pas exhaustifs.

- **L'effet entraînant et cumulatif des études : les effets rétroactifs de l'offre sur la demande.**

L'engagement d'une étude, au delà du produit attendu, répond à une démarche de réflexion, d'analyse, d'observation, ... Or, cette démarche présente souvent la caractéristique de “s'auto-alimenter” et la réalisation d'une étude (dès lors que la prestation satisfait le donneur d'ordres) entraîne très souvent l'engagement d'autres travaux. Cet effet “rétroactif” de l'offre sur la demande est certainement un des principaux moteurs de la commande d'études. Ainsi, le marché des études est-il parfois quasi nul dans des collectivités qui n'ont jamais engagé ce type de démarche ; l'expression de la demande n'est alors pas formulée et ne se “déclenche” pas ; à l'inverse, il est parfois “exponentiel” quant le processus est engagé et que des structures internes de suivi et d'animation sont mises en oeuvre.

- **Un meilleur positionnement des services d'aménagement et d'urbanisme dans les collectivités locales et l'accroissement des compétences locales.**

Les années 90 ont été marquées d'un important niveau d'embauche locale dans les domaines de l'aménagement, du développement économique et de l'urbanisme. En corollaire, on peut constater la multiplication des formations, initiales et permanentes, dans le domaine de l'aménagement des villes et des territoires. S'il est difficile d'en “quantifier” l'impact, il s'avère que l'existence de services plus autonomes et compétents au sein des collectivités dynamise le marché des études : les questions sont mieux posées, les politiques mieux formulées, ... Une “culture” commune assure aussi des

liens plus serrés entre donneurs d'ordres et prestataires.

- **Une diversification des métiers de la ville et des territoires.**

Il est largement acquis que les problématiques d'aménagement, de la ville et des territoires, conjuguent de nombreuses approches sectorielles dans divers domaines, parmi lesquels l'économie, la sociologie, l'histoire, la géographie, la démographie, l'écologie, ... Les professionnels et plus largement les “métiers” qui se rejoignent autour de ces problématiques sont nombreux ; ce qui nécessite la constitution d'une “culture commune”, ainsi qu'un cadre d'intermédiation et de dialogue. Or, ce cadre d'interface trouve souvent écho dans la commande “d'études” qui permettent à chacun d'intégrer ses propres contraintes et préoccupations tout en les confrontant à d'autres logiques et exigences.

- **Une complexification des “échelles de gouvernance”.**

L'émergence et le développement progressifs des enjeux de l'intercommunalité et du partenariat intercollectivités locales a largement enrichi et complexifié les échelles de gouvernance. Aux intercommunalités de “gestion” des années 70 et 80 se substituent de plus en plus des démarches d'intercommunalité de projet et de développement, parfois prenant en considération des échelles à géométrie variable et autant de structures-relais. Au total, chaque structure souhaitant affirmer sa propre légitimité et développer ses propres actions, la multiplicité des territoires de référence favorise donc assez largement le marché des études.

- **Une multiplication des partenariats et des financements croisés.**

En corollaire on constate le développement de partenariat inter-institutions pour financer des études. Cette tendance permet d'une part

l'engagement d'opérations qui ne pourraient pas voir le jour avec l'intervention d'une structure unique. Elle majore aussi "naturellement" la masse financière affectée aux

études. Elle a aussi un effet "psychologique" dynamisant dans la mesure où, parfois, l'engagement d'études constitue un prétexte à une coopération.

Les freins ou facteurs de blocage

En contrepartie des facteurs précédents, favorables au développement des études, on constate de nombreux facteurs de blocage qui limitent la dynamique du marché.

- **Une faible culture des études, voire une "suspicion" à leur égard.**

Ce constat est difficilement "qualifiable" et encore moins quantifiable. Il semble toutefois assez largement ressenti et trouve des tentatives d'explication, ou du moins d'illustration, dans les points suivants :

- des "affaires" concernant des prestations d'études sur-évaluées, voire fictives, ont souvent été mises en avant et cristallisent des sentiments de suspicion ;
- les études sont des prestations intellectuelles qui ne se traduisent pas par des réalisations tangibles, visibles, ...

- le retour sur investissement est difficilement appréciable, particulièrement pour les études ayant trait à la détermination de stratégies globales de développement ou d'aménagement, sans traduction formelle ou contractuelle ;

- l'appréciation de la qualité d'une étude est complexe et nécessiterait des évaluations multi-critères rarement engagées : qualité et pertinence des analyses, niveau de restitution, qualité de l'animation, prise en charge des suites de l'étude, ...

- **Une trop faible reconnaissance des disciplines de l'aménagement** au sein des services centraux et territoriaux de l'Etat. Ceci s'ajoute à des contraintes statutaires qui limitent les possibilités de mobilité notamment entre Etat et collectivités territoriales.

LA RÉPARTITION DU MARCHÉ PAR PRINCIPAUX DONNEURS D'ORDRE

Proposition de segmentation du marché des études

De multiples critères pourraient utilement être utilisés pour “segmenter” le marché des études dans le domaine de l'aménagement. A la lumière des différents contacts que nous avons eus, et des tendances d'évolution qui semblent se manifester, nous avons choisi de retenir deux clés principales de classification.

L'échelle territoriale traitée par les études

Dans le cadre de la multiplication des territoires de références et des niveaux de gouvernance, l'échelle territoriale traitée, indépendamment de la nature du maître d'ouvrage, semble être une clé essentielle pour effectuer une première classification des études. On a distingué :

- **L'a-territorial.**

Il s'agit là des études non directement liées à un territoire spécifique. Elles peuvent être attachées à un concept particulier ou à la mise au point d'une méthode d'analyse par exemple.

- **L'échelle infra-communale.**

Il peut s'agir des études portant sur un quartier, un site particulier identifié pour des caractéristiques qui lui sont propres ou un espace qui accueille un projet spécifique.

- **Les territoires “institutionnels”.**

Il s'agit ici des études engagées sur un territoire dont la légitimité est attachée à un pouvoir élu au suffrage universel direct :

– l'échelle communale,

– l'échelle départementale,
– l'échelle régionale.

- **Les “nouveaux territoires”.**

Cette échelle territoriale fait référence à des territoires d'investigation qui ne s'appuient pas sur la légitimité du suffrage universel direct, même s'ils suscitent la mise en place de structures plus ou moins formelles. Ces territoires se définissent par rapport à une problématique spécifique ou rentrent dans le cadre de démarches partenariales entre institutions :

– l'échelle intercommunale (de projets),
– le “réseaux” de territoires, y compris les “pays”,
– l'échelle interrégionale,
– l'échelle internationale.

Les produits attendus des prestations d'études

En seconde clé de classification, nous avons retenu le “produit” attendu de la prestation. Ce type de segmentation interdit une classification par type d'étude dans la mesure où une étude conjugue le plus souvent plusieurs produits. Nous avons retenu les “produits” suivants :

- **La recherche, la méthode.**

Ces prestations, qui s'inscrivent souvent dans la durée, visent à alimenter les réflexions préalables à l'action publique ou des collectivités. Elles ont pour finalité de “conceptualiser” les problématiques d'aménagement, d'apprécier des évolutions de longue durée de comporte-

ment, de consommation, de théoriser et d'interpréter des phénomènes constatés, ... Nous avons aussi intégré à cette catégorie les prestations visant à élaborer une méthode, soit d'observation, soit d'analyse, soit d'animation locale, ...

• **L'observation, le diagnostic.**

Il s'agit de prestations qui se limitent à l'observation d'un territoire ("diagnostic territorial global"), voire d'un thème spécifique sur un territoire ("marché de l'habitat", "analyse des déplacements",). Il s'agit donc d'une prestation analytique qui "constate", peut déboucher sur une appréciation de "forces-faiblesses", mais qui ne va pas jusqu'à l'identification d'enjeux ou de stratégies d'intervention. Ces deux points suggérant une interprétation et la suggestion d'un choix et donc d'une décision.

L'expertise ponctuelle.

Ce type de prestation présente un caractère moins globalisant que le précédent et peut intervenir à n'importe quel moment du processus d'intervention du maître d'ouvrage. Il s'agit de prestations d'expertise portant sur un thème très précis et nécessitant une compétence pointue.

L'animation locale et la communication.

Ce produit vise à créer les conditions d'un dialogue local entre différents acteurs et à susciter une animation. Il peut être lié à une préoccupation d'identification et de fédération de l'ensemble des porteurs de projets, à une préoccupation d'arbitrage ou encore à une préoccupation de validation de l'action collective.

La stratégie et l'aide à la décision.

La prestation vise ici à accompa-

gner le décideur dans le choix final, concernant une stratégie globale de développement ou d'aménagement, ou concernant l'engagement de telle ou telle opération. Ce type de prestations suggère une grande "proximité" avec le décideur.

La définition de programmes.

La prestation vise ici à traduire une stratégie ou des "objectifs spécifiques" en "programmes" d'actions. Cette intervention n'est que très rarement formelle et implique le plus souvent une bonne connaissance des procédures sur lesquelles le maître d'ouvrage peut s'appuyer. Elle nécessite aussi parfois un important travail de terrain pour identifier les "porteurs" potentiels et les accompagner dans la formalisation de leurs projets.

L'assistance technique et institutionnelle.

Le produit attendu est ici davantage une prestation de services qu'une étude. Il peut s'agir d'assurer un rôle d'interface entre le donneur d'ordres et d'autres institutions ou encore de piloter une mission complexe réalisée par plusieurs intervenants distincts. Nous avons aussi intégré à cette catégorie de prestations les actions de formation.

La conception.

Il s'agit là de prestations classiques de conception urbaine ou architecturale : aménagement d'un espace public, proposition d'une charte de couleur, ...

L'évaluation et les études d'impacts.

Ce dernier "produit" concerne les travaux d'évaluation de politiques, de programmes ou de dispositifs. Nous y avons intégré les études d'impact, relevant de la même logique.

La répartition du marché par principaux donneurs d'ordre

Selon cette segmentation du marché, il est possible de dessiner les tendances suivantes en termes de

répartition par grands types de donneurs d'ordre (Etat et collectivités territoriales) (cf. tableaux 2, 3 et 4).

TABIEAU N°2 : Répartition par donneurs d'ordre - maîtrise d'ouvrage - état

DRE :

DDE :

SGAR :

LE PRODUIT DOMINANT ATTENDU	L'ECHELLE TERRITORIALE TRAITEE								
	a - territ.	infra-comm.	Territ. institutionnels			"Nouveaux territoires"			
			commu.	départ.	région	intercom	réseaux	interrég	internat
recherche méthode									
observation diagnostic									
expertise ponctuelle									
animat. locale communication									
stratégie politique									
définition de Programmes									
assist. techn. et institu.									
conception									
évaluation études imp.									

TABIEAU N°3 : Répartition par donneurs d'ordre - maîtrise d'ouvrage - collectivités locales

Conseils régionaux :

Conseils Généraux :

Communes et groupements de communes :

LE PRODUIT DOMINANT ATTENDU	L'ECHELLE TERRITORIALE TRAITEE								
	a - territ.	infra-comm.	Territ. institutionnels			"Nouveaux territoires"			
			commu.	départ.	région	intercom	réseaux	interrég	internat
recherche méthode									
observation diagnostic									
expertise ponctuelle									
animat. locale communication									
stratégie politique									
définition de Programmes									
assist. techn. et institu.									
conception									
évaluation études imp.									

ÉLÉMENTS D'APPROCHE PROSPECTIVE

L'intégration de la prestation d'études dans un processus plus complet

Ce premier élément est transversal à l'ensemble de la démarche et va au delà de la constatation de "marchés" émergents dans tel ou tel domaine. Il remet partiellement en cause la manière dont sont appréhendés les dispositifs de réflexion et d'études au sein d'une institution.

L'idée générale ressort de l'association :

- de la conscience d'une complexification marquée des problématiques touchant au domaine de l'aménagement : intégration des approches thématiques, élargissement et inter-pénétration des échelles de gouvernance, complexification des cadres institutionnels (contractualisation entre institutions, ...), perception accrue d'un "marché des territoires", ...
- le constat d'une faible exploitation et plus largement de l'absence de "capitalisation" des travaux réalisés, entre institutions et au sein même d'une structure,
- le constat d'un déficit de compétences de la maîtrise d'ouvrage, à la fois pour le suivi de certaines missions de plus en plus complexes, mais aussi pour leur "appropriation" après l'achèvement de ces missions.

Dès lors, la tendance qui semble émerger assez clairement, même si elle ne semble en être qu'à ses prémises, est l'intégration de la prestation d'étude dans un processus beaucoup plus large, dont les étapes essentielles sont donc :

Une meilleure expression de la demande

Elle se traduit, dans les perspectives telles qu'elles sont avancées aujourd'hui par certains donneurs d'ordres, par :

- l'expression de besoins d'études plus englobants (multidisciplinaires) et à plus long terme (prospective),
- une rationalisation des moyens et des choix. Il peut s'agir ici de regrouper - ou de coordonner - les budgets affectés aux études au sein de différentes institutions,
- un pilotage prévisionnel de la commande. Il s'agit ici d'établir, en fonction des priorités politiques ou institutionnelles ou encore des opportunités spécifiques à un territoire donné, une programmation (annuelle ou pluri-annuelle) des études à engager. Cette programmation pourrait par ailleurs permettre l'identification (très en amont de la commande) des personnes qui suivront l'étude et des moyens de suivi (temps, actions de communication, ...) qui seront affectés à cette mission.
- une clarification des "produits" attendus : il apparaît une volonté d'être plus précis sur les produits attendus des études commandées. Ce point est à mettre en perspective avec le constat (de plus en plus partagé par les donneurs d'ordres) qu'une étude est bonne si le prestataire fournit un travail satisfaisant mais aussi si la question posée est claire. Cette clarification peut d'ailleurs être de nature à orienter les maîtres d'ouvrage sur des types de prestataires.

Le suivi et le pilotage des missions

Cette étape distingue les préoccupations suivantes :

- la question de la qualification de la maîtrise d'ouvrage. Ce point fait référence aux compétences nécessaires pour engager, suivre et utiliser des prestations d'études. Ces compétences distinguent une approche "technique" (pour les missions relevant de problématiques pointues) et une approche "organisationnelle" (rédaction d'un cahier des charges, critères de choix d'un prestataire, appréciation des offres, en terme de contenu et en terme de méthodologie, capacités à réorienter la demande le cas échéant, ...),
- la question des moyens. Au-delà des compétences, ce point fait référence à la nécessité d'intégrer aux programmes d'études les capacités internes en terme de temps pour le suivi et l'animation des études,
- des structures permanentes d'études et d'évaluation ou de suivi. Ce point fait référence à la contrainte mise en avant par beaucoup de donneurs d'ordres de se doter d'une structure permanente de suivi et d'observation des études engagées.

L'appropriation, la capitalisation et la valorisation des études

Ce point, essentiel, donne lieu à de nombreuses réflexions et propositions : "synthèses" des travaux réalisés, partenariat inter-institutionnel pour favoriser la diffusion des travaux, utilisation accrue des nouveaux moyens de communication (internet notamment),... Il passe aussi par l'implication du prestataire dans le processus d'appropriation et de suivi de la mission. De ce point de vue, on peut noter que cette évolution semble d'ores et déjà se dessiner et va dans le sens d'une plus grande intégration entre donneurs d'ordres et prestataires : développement de "missions d'assistance" à la formalisation de la demande ou à la mise en place de processus de valorisation, apparition de missions permanentes de conseils "à la carte", sur la base de budgets annualisés par exemple. Toutes les évolutions devraient conduire au développement des stratégies d'alliance permettant de répondre à la complexité et à la sophistication croissante de la commande (systèmes d'information territoriaux par exemple).

Les marchés "émergents"

L'analyse qualitative a permis également d'identifier quelques marchés "émergents" en matière d'études touchant au domaine de l'aménagement.

Des segments de marchés émergents sur des "nouveaux" territoires

Sur la base du tableau de segmentation du marché que nous avons proposé, les évolutions les plus notables sont les suivantes :

La confirmation d'un fort développement des prestations d'études attachées à des "nouveaux territoires"

- L'intercommunalité constitue une échelle d'investigation qui s'est lar-

gement développée ces dernières années. Une structure intercommunale, par nature fédératrice, doit en effet se donner les moyens :

- . de connaître et donc de "diagnostiquer" son territoire ;
- . d'affirmer sa propre légitimité, en interne et vis-à-vis des tiers ;
- . de développer ses propres stratégies et actions.

Or, toutes ces étapes se traduisent assez largement par des prestations d'études, devant croiser les compétences techniques et "l'indépendance" nécessaire à une validation partagée par toutes les communes concernées.

En terme de produits, l'ensemble des prestations sont concernées.

Celles qui sont liées à “l’assistance technique” et “l’évaluation” apparaissent plus “émergentes” qu’effectives aujourd’hui.

Au titre des nouveaux “territoires”, on peut évoquer les “réseaux” qui se développent de manière sensible car il offrent la souplesse d’intervention souhaitée par les décideurs. Souvent là aussi, les processus qui initient ce type de démarche font une large part à la réalisation d’études, pour des produits qui aujourd’hui sont très orientés sur l’observation mais qui pourraient assez largement se traduire vers l’animation, l’assistance technique, et plus tard, l’évaluation.

Les territoires inter-régionaux et internationaux constituent quant à eux, des échelles largement émergentes. S’ils donnent lieu à relativement peu d’études aujourd’hui, tout porte à croire qu’elles vont se multiplier dans les prochaines années.

En corollaire, la stabilité, voire la régression d’un certain nombre de marchés d’études concernant des territoires “institutionnels” établis

Les prestations d’observation, de diagnostic, voire de conception apparaissent stables, parfois en baisse, sur les missions à échelles communale, départementale, régionale. La principale explication semble être l’internalisation de ces prestations.

Le développement des prestations de conseils “stratégiques”, d’assistance technique et d’évaluation, à toutes les échelles territoriales.

Les missions de “conseils stratégiques” répondent aux nécessités de positionnement et d’affirmation des territoires dans un jeu institutionnel et de concurrence économique croissante. Le marché des études dans ce domaine, qui existe aujourd’hui, devrait donc se développer, toutes échelles territoriales confondues. En revanche on peut parler “d’émergence” probable pour les marchés d’assistance à la maîtrise d’ouvrage et d’évaluation :

- pour l’assistance, il s’agit du rôle d’interface et d’ensemblier dans le contexte général d’une compréhens-

sion des problématiques ;

- pour l’évaluation des politiques et des actions publiques, il s’agit d’une “orientation politique” qui s’affirme de plus en plus. Notons que les réflexions et débats sur ce thème, tels que nous les avons perçus, mettent en avant les points suivants :

- les principales références locales en terme d’évaluation sont celles qui sont engagées à titre systématique par la Commission Européenne dans le cadre des fonds structurels (évaluation “ante”, “in itinere” et “post”). Dans le cadre des politiques nationales (contrats de plan Etat-région notamment), les évaluations engagées ne concernent pas la totalité des programmes mais quelques thèmes ou actions ; il apparaît une “insatisfaction globale” des évaluations telles qu’elles sont réalisées actuellement :

- parfois une mise en cause de l’indépendance des prestataires par rapport aux payeurs ;

- le sentiment d’une absence de “savoir-faire” des prestataires nationaux ;

- le sentiment d’une méthodologie dominante orientée sur une modélisation qui laisse de côté l’approche qualitative ;

- le sentiment clairement affirmé qu’il faut généraliser les prestations d’évaluation mais surtout reformuler une (ou des) méthodes et des modalités de réalisation, insatisfaisantes aujourd’hui.

De nouveaux thèmes d’investigation

Au-delà de ces évolutions par grands segments de marchés, on peut aussi évoquer quelques “thèmes d’investigation” qui semblent se développer fortement :

Les problématiques d’environnement et de développement durable.

Les problématiques d’environnement et de développement durable investissent aujourd’hui les réflexions et les études d’aménagement bien au-delà des approches sectorielles et ponctuelles qui ont dominé les dernières décennies. Les approches environnementalistes de niveau nation-

TABIEAU N°4 : Tendances d'évolution par type de marchés

marchés plutôt en régression :	
marchés "stables" :	
marchés déjà existants et en développement :	
marchés "émergents" :	

LE PRODUIT DOMINANT ATTENDU	L'ECHELLE TERRITORIALE TRAITEE								
	a - territ.	infra-comm.	Territ. institutionnels			"Nouveaux territoires"			
			commu.	départ.	région	intercom	réseaux	interrég	internat
recherche méthode									
observation diagnostic									
expertise ponctuelle									
animat locale communication									
stratégie politique									
définition de Programmes									
assist. techn. et institu.									
conception									
évaluation études imp.									

nal et international concernant, par exemple, les luttes contre les pollutions et la préservation des sites naturels sensibles se déclinent de plus en plus clairement dans tous les processus d'aménagement, au niveau local comme au niveau régional. Elles sont d'ailleurs largement relayées par une demande sociale de plus en plus manifeste vers un cadre de vie qualitatif.

En terme d'études et de prestations d'assistance, cette préoccupation se traduit notamment par :

- des études d'impacts et/ ou d'insertion paysagère ;
- des diagnostics visant à mieux connaître, pour mieux valoriser les patrimoines naturels ou urbains, à des échelles locales, départementales ou régionales ;
- des missions de concertation et de "mise en relation" auprès d'acteurs, politiques, associatifs ou économiques, pour croiser les problématiques de développement, d'aménagement et de protection/ valorisation.

Les problématiques de mobilité et de déplacements

De la même façon, les problématiques de mobilité et de déplacements sont de plus en plus envisagées de manière transversale dans des études d'aménagement et de développement urbain. La prise en considération du cadre de vie urbain, des contraintes d'environnement, la saturation des axes routiers en périphérie des grandes villes, la nécessité d'irriguer l'ensemble des territoires participent à cette préoccupation. Les études qui en découlent, à l'instar des PDU, s'inscrivent majoritairement dans des logiques globalisantes, dans le cadre desquels les collectivités attachent de plus en plus d'importance à la concertation et à la participation des acteurs : institutionnels, économiques, associatifs,...

Les nouvelles technologies de l'information

L'impact des nouvelles technologies de l'information sur l'aména-

gement des territoires semble devoir aussi susciter un marché significatif d'études et de prestations de conseils. Il peut notamment s'agir d'assister les collectivités locales à "décoder" les enjeux territoriaux liés au développement des nouvelles technologies : développement des territoires à la faveur d'une offre de services "déterritorialisée", enjeux en terme de réseaux inter-urbains,...

Les politiques de la ville

Avec une vision plus "globalisante" de la ville, de ses fonctions de centralisation et d'intermédiation, mais aussi de ses exigences de redistribution sur l'ensemble des territoires. La "ré-émergence" de cette problématique se décline de multiples façons en termes d'études. On peut évoquer des réflexions et programmes de recherche assez "conceptuels" sur les formes et le rôle de la ville, mais aussi et de manière plus significative, des prestations plus précises sur les fonctions urbaines et économiques des villes, au sein de leurs agglomérations, de leur territoire d'influence, ou par rapport à une marmature départementale ou régionale.

Le développement économique et social dans ces différentes composantes

Au-delà des critères traditionnels identifiés comme pouvant favoriser le développement économique local ou régional (moyens de communications, "marché" économique, offre de services, bassin de main d'œuvre,...), les déterminismes territoriaux du développement économiques sont de plus en plus complexes et subtils. Ils s'inscrivent dans le cadre de "marchés" de territoires au sein desquels les concurrences sont d'autant plus vives que les investissements réalisés ces dernières décennies ont relativement "nivelé" l'offre moyenne proposée. Les éléments de différenciation qui peuvent constituer des avantages com-

paratifs concernent donc des prestations plus recherchées et plus élaborées : créneaux spécifiques d'activités, services "rares" en matière d'innovation, d'intermédiation ou d'échanges, intégration qualitative des fonctions économiques et de la qualité de vie (cadre de vie, offre urbaine,...).

De fait, les études d'identification de ces prestations se multiplient. Elles croisent souvent autour de problématiques d'aménagement, de pré-occupations économiques, sociales, environnementales, urbaines,...

La gestion des risques :

Avec là aussi une vision qui dépasse le cadre exclusivement réglementaire et qui met en perspective les contraintes naturelles ou technologiques avec les réflexions sur le développement, l'aménagement et la promotion des territoires.

Au total, on peut constater que si certains de ces thèmes sont en tant que tels "émergents" comme les nouvelles technologies par exemple, la plupart d'entre eux sont des thèmes d'investigations classiques mais qui donnent lieu à des approches beaucoup plus "territorialisées" et "globalisantes" qu'auparavant.

Les raisons de cette tendance sont multiples. On peut évoquer :

- la volonté croissante d'évaluer l'impact de politiques ou interventions sectorielles. Or, très souvent, ces processus d'évaluation ne s'avèrent possibles, ou pour le moins efficaces, que s'ils sont appliqués à un territoire précis ; d'où la nécessité d'une analyse des contextes locaux dans lesquels s'inscrivent les politiques ;
- les influences croisées de critères économiques, sociaux, territoriaux, institutionnels dans les processus de développement et d'aménagement des territoires ;
- la concurrence accrue des territoires pour faire valoir leurs atouts concurrentiels,...

Évolution des études dans le domaine de l'aménagement : les thématiques émergentes

- **les problématiques d'environnement et de développement durable.**

Elles concernent une « territorialisation » et une globalisation des préoccupations environnementalistes (pollutions, préservation des sites naturels sensibles, ...) et sont largement relayées par une demande sociale de plus en plus manifeste pour un cadre de vie de meilleure qualité.

En termes de prestations d'assistance, elles se traduisent par des études d'impacts ; des diagnostics visant à mieux connaître, pour mieux les valoriser, les patrimoines naturels ou urbains ; des missions de concertation,...

- **les problématiques de mobilité et de déplacements.**

De la même façon, les problématiques de mobilité et de déplacements sont de plus en plus envisagées de manière transversale dans des études d'aménagement et de développement urbain. Les études concernées s'inscrivent majoritairement dans des logiques globalisantes, dans le cadre desquelles les collectivités attachent de plus en plus d'importance à la concertation et à la participation des acteurs.

- **les nouvelles technologies de l'information.**

L'impact des nouvelles technologies de l'information sur l'aménagement des territoires semble devoir aussi susciter un marché significatif d'études et de prestations de conseils.

- **les politiques de la ville.**

La « ré-émergence » de cette problématique se décline de multiples façons en termes d'études. On peut évoquer des réflexions et programmes de recherche relativement "conceptuels" sur les formes et le rôle de la ville, mais aussi et de manière plus significative, des prestations plus précises sur les fonctions urbaines et économiques des villes.

- **le développement économique et social dans ses différentes composantes.**

Les déterminismes territoriaux du développement économiques sont de plus en plus complexes et subtils et s'inscrivent dans le cadre de « marchés » de territoires. Les éléments de différenciation concernent donc des prestations de services plus recherchées et plus élaborées, dont l'identification suscite des interventions d'études et de conseils.

- **la gestion des risques.**

Avec là aussi une vision qui dépasse le cadre exclusivement réglementaire et qui croise les contraintes naturelles ou technologiques avec les réflexions sur le développement, l'aménagement et la promotion des territoires.

Au total, on peut constater que ces thèmes donnent lieu à des approches beaucoup plus « territorialisées » et « globalisantes » qu'auparavant.

LES PERSPECTIVES DE POSITIONNEMENT DES CENTRES D'ÉTUDES TECHNIQUE DE L'ÉQUIPEMENT

L'actuel positionnement des CETE

Les analyses réalisées par le GREC⁹ et la DRAST sur l'actuel positionnement des CETE font ressortir les quelques éléments qualitatifs suivants :

– le CETE est considéré par les services techniques départementaux comme un prestataire ordinaire qu'on met en concurrence, et qui intervient en sous-traitant dans les domaines de l'aménagement urbain, les transports, les études d'impact mais aussi la formation et l'animation.

Mis à part le domaine du transport, les CETE sont mal connus des régions et des communes.

Vis-à-vis des DRE et des DDE, le CETE est perçu avant tout comme un

prestataire pourvoyeur d'expertises complémentaires ou permettant de réguler les plans de charges par leur interventions ponctuelles de renfort. Les directions centrales attendent, outre une réponse à leurs préoccupations spécifiques, des missions d'études, d'assistance et de conseil qui sont à l'interface de leur domaine de manière à mieux appréhender les approches transversales. Ce sont en particulier les missions d'observation, l'élaboration de diagnostics territoriaux, la mise en place de systèmes d'informations statistiques, la planification stratégique, la requalification des espaces urbains via une approche plurielle,...

TABIEAU N°5 : Estimation des domaines d'intervention des CETE en matière d'études d'aménagement (1996)

Typologie proposée le GREC*	% CA global 96 ¹	Typologie correspondante proposée par TAD
Méthodologie-Recherche	20 %	Recherche-Méthode
Production d'études	49 %	Observation-Diagnostic Stratégies politiques Définition de programmes
Évaluation des politiques	8 %	Évaluation
Expertise-Conseil	8 %	Expertise
Animation-formation	14 %	Animation locale Assistance technique et institu.
–	–	Conception

⁹ GREC : Groupe des Chefs de division aux départements urbains des CETE

¹ prise en considération des domaines « AménagementUrbanisme » et « Habitat » (hors le sous-domaine « gestion sociale du Parc »)

- Les CETE sont mal connus de donner d'ordres possibles parmi les autres administrations hors du champ Équipement

Cette approche générale traduit en tout état de cause :

- un faible marché avec les collectivités locales, exception faite des Départements, pour des missions plutôt “pré-opérationnelles” ;
- un positionnement qui reste encore très orienté sur des prestations d'expertise, et sur l'appartenance à la “famille de l'Équipement”.

En matière de prestations, il est difficile de faire la correspondance entre la classification retenue par le GREC et celle proposée dans la présente enquête. Les tableaux précédents montrent toutefois :

- une part significative d'activités dans les domaines de recherche et méthode. Ces travaux semblent d'ailleurs investir des domaines différents (“aménagement territorial”, “aménagement opérationnel”, politiques de l'habitat) ;
- la faiblesse des interventions engagées en matière d'évaluation (les actions recensées par le GREC sont d'ailleurs très majoritairement liées aux politiques de l'habitat) ;
- la part aussi significative des interventions en matière de formation et animation.

La classification “productions d'études”, qui représente près de la moitié des activités est difficilement appréhendable en terme de prestations et de produits.

Quelques propositions pour un débat

Les quelques propositions qui suivent visent à alimenter les réflexions en cours et déjà fécondes sur les “orientations des CETE en “Aménagement, urbanisme, habitat, transport”.

Elles s'appuient sur l'évolution du marché, telle que nous l'avons analysée c'est-à-dire en référence à une segmentation par territoires et par produits attendus.

Il est nécessaire de préciser que les propositions qui suivent et qui évoquent pour les CETE l'idée de mieux se positionner sur des marchés ne doivent pas être comprises comme une volonté de concurrencer directement et fortement les bureaux d'études privés. Il s'agit au contraire de faire remplir aux CETE une des missions qui leur est demandée de faire progresser la recherche et les méthodologies pour l'ensemble de l'ingénierie française, ce qui ne peut se faire qu'avec un minimum de connaissance et de pratique des études de terrain.

- **Un questionnement général préalable qui se cristallise sur deux points.**
 - La question du positionnement des

CETE, perçu comme un service de l'État et, avec encore plus d'acuité, comme un service de “l'Équipement”.

Ce point s'avère important, particulièrement pour les prestations liées “aux stratégies politiques” dans les études engagées par les collectivités locales.

Les travaux de la DRAST évoquent, d'ailleurs, à ce titre “*que les collectivités locales souhaitent que les services de l'État fassent une plus claire distinction entre les actions qui relèvent de leur fonction régaliennne et celles qui concernent des prestations marchandes*”.

Ce constat est fortement d'actualité pour le positionnement recherché des DDE, et le reste de fait pour les CETE.

Par ailleurs, le positionnement “Équipement” marque clairement les attentes des donneurs d'ordres vis-à-vis des CETE. Les travaux de la DRAST évoquent aussi ce point en indiquant que “*les CETE sont mal connus des donneurs d'ordres possibles hors du champ Équipement*”.

Des efforts promotionnels permettraient de mieux se positionner sur des gisements de marchés aujourd'hui inexploités".

– La question des compétences internes des CETE.

Cette question met en perspective celle du renouvellement des compétences dans un contexte de grande évolution des marchés. Sur ce point, il est évoqué dans les travaux de la DRAST que "des efforts doivent être renforcés dans le décloisonnement des services internes et la politique de recrutement et de formation du CETE". Ces réflexions mettent aussi en avant la nécessité d'augmenter les compétences et les ressources humaines en socio-économistes, urbanistes, paysagistes..., et d'assurer une bonne gestion de ces ressources (progression des carrières...).

• **Les pistes de travail à approfondir en terme de segments de marchés** (tableau 6)

Les principaux segments de mar-

chés qui semblent les mieux adaptés à la compétence et au positionnement des CETE pourraient donc concerner :

– d'une manière générale, les prestations de méthode et de recherche, domaines sur lesquels le réseau CETE peut évidemment présenter des avantages comparatifs évidents :

- capacité à recueillir et à traiter des sources complexes et multiples d'informations : données fiscales, économiques, sociales, informations attachées aux infrastructures et à leur fréquentation, enquêtes spécifiques,...

- capacités à mobiliser des niveaux d'expertise fins : de ce point de vue, l'effet "réseau" peut être largement optimisé, avec un partage de domaines méthodologiques d'investigations (répartition des efforts de recherche et "d'investissement", la constitution de bases nationales d'informations (accords de partenariats "centralisés" avec les administrations ou institutions dépositaires),

TABIEAU N°6 : Appréciation des principaux segments de marchés sur lesquels les CETE pourraient se positionner

marchés "traditionnels" à entretenir :

marchés déjà investis, mais qui semble devoir être développés :

marchés "émergents" à développer :

LE PRODUIT DOMINANT ATTENDU	L'ECHELLE TERRITORIALE TRAITEE								
	a - territ.	infra-comm.	Territ. institutionnels			"Nouveaux territoires"			
			commu.	départ.	région	intercom	réseaux	interrég	internat
recherche méthode									
observation diagnostic									
expertise ponctuelle									
animat. locale communication									
stratégie politique									
définition de Programmes									
assist. techn. et institu.									
conception									
évaluation études imp.									

Note : pour les maîtrises d'ouvrage publiques

d'échanges d'expériences sur des traitements régionaux spécifiques,...

Concrètement, une orientation allant dans ce sens pourrait se concrétiser par des prestations de conseil et d'assistance en matière de diagnostics, de mise en place d'observatoires,...

Il s'avère d'ailleurs que beaucoup de collectivités locales s'interrogent sur l'accès à l'information, notamment dans le contexte de :

- l'impact des volontés d'harmonisation européenne dans la production statistique ; des interrogations concernent, notamment, la reconduction des "recensements généraux de la population" après celui prévu en 1999.
- l'impact de la régulation dans un certain nombre de domaines (télécommunications, transports,...) sur les possibilités de disposer d'informations statistiques. Notons que des coopérations avec l'INSEE pourraient s'avérer performantes sur ce point. Elles semblent toutefois nécessiter une institutionnalisation minimales au niveau national.

En second lieu, les prestations d'évaluation, dont on a noté

qu'elles constituent un marché "émergent" à presque toutes les échelles territoriales. Sur ce marché, l'effet d'entraînement sera sans nul doute important : capacités à rapidement accumuler les références, capacités à investir en matière de recherche méthodologique, capacités techniques à suivre des évolutions (voir point précédent),... Dans ce domaine, l'effet "réseau" peut constituer aussi un avantage comparatif déterminant.

Des missions d'assistance techniques et institutionnelles. Il s'agirait là de valoriser la couverture nationale des CETIE, la multiplicité de ces domaines d'intervention et de ses capacités d'expertise pour développer un rôle d'interface et de coordination dans le cadre de projets complexes associant plusieurs "prestataires", voire une maîtrise d'ouvrage multiple.

Les prestations d'observation, puis dans un second temps d'assistance, sur les "nouveaux territoires", et particulièrement sur les territoires interrégionaux. De par sa couverture territoriale "interrégionale", le réseau des CETIE semble devoir se positionner favorablement sur ces marchés.

EN CONCLUSION...

Soixante-dix-sept pour cent, voilà où nous en sommes de la part des collectivités territoriales dans l'ensemble du marché des études d'aménagement au sens large, études opérationnelles liées aux équipements exclues. La décentralisation est bien passée par là puisque dans les 23 % restants, la part de l'État n'est plus que de 8,5 %.

Cette situation peut être constatée dans un contexte où l'ajustement des études aux problèmes posés, leur qualité, leur pertinence, est en amélioration au fur et à mesure que la compétence dans les services maîtres d'ouvrage augmente. Loin de les opposer, la montée des compétences dans les bureaux d'études privés ou publics d'une part, et dans les services des donneurs d'ordres d'autre part, semble être un facteur allant dans le sens de la qualité. D'autres facteurs allant dans le même sens sont la diversification des métiers et formations, permettant les approches pluri-disciplinaires et complexes, en fort développement.

Il subsiste des facteurs négatifs tels que le manque de mobilité des individus entre les différents modes d'exercice des professions du champ de l'aménagement et le manque de reconnaissance qu'elles

ont dans les processus de formalisation et d'exécution de la commande publique d'études. L'urbaniste, pour prendre l'exemple de cette profession, n'a souvent pas le rôle de celui qu'il peut tenir dans d'autres pays européens.

Il n'en reste pas moins que de nouveaux besoins d'études se font jour et qu'il y est répondu. En particulier, la demande correspondant à l'émergence "politique" des nouveaux territoires, et celle correspondant à l'éclairage de la décision publique (conseil stratégique et assistance à la maîtrise d'ouvrage) constituent des possibilités de développement ou de redéploiement du potentiel d'études existant. Il en est de même pour les thématiques où la demande s'accroît : environnement, risques et développement durable, mobilité et déplacements, applications des nouvelles technologies de la communication, politique de la ville et développement économique et social.

Quitte à s'éloigner un peu du contenu de l'étude présenté dans cet article, gageons qu'il y a là matière à renforcer le dialogue entre donneurs d'ordres et bureaux d'études et à renforcer la constitution de partenariats entre ingénierie d'études publique et privée, en particulier à l'export, pour tenir compte de la spécificité française et la "positiver".

NOTES CPVS DÉJÀ PARUES

Série Equipement

N° 1

La recherche dans le champ
Equipement - logement - transports - tourisme :
état des lieux et enjeux

Jacques THEYS

N° 2

Questions sur l'état producteur

Gilles JEANNOT

N° 3

La politique de recherche et de développement Européenne
dans le domaine des transports :
son évolution et ses effets à venir sur la recherche publique en France

Jean-Marc SALMON

N° 4

Éléments pour une prospective de la sécurité

Jean-Pierre GALLAND

N° 5

Les territoires de la prospective

Serge WACHTER

N° 6

Véhicules électriques et véhicules hybrides :
quelles perspectives pour le futur ?

Yves TUGAYÉ

N° 7

La prospective et la ville : un état des lieux

Thérèse SPECTOR

N° 8

Les politiques territoriales en question

Serge WACHTER

N°9

Transports et pollution de l'air : une question controversée

Jean-Pierre GIBLIN

N°10

Les risques du ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement

Jean-Pierre GALLAND

N°11

Les recherches stratégiques sur les transports terrestres : enjeux et dynamiques d'évolution (1996-2000)

André PÉNY

Série Environnement

N° 1

Société immatérielle et mutation des valeurs :
vers de nouvelles représentations de l'environnement et du territoire

Jacques THEYS

N° 2

L'expert contre le citoyen ? : le cas de l'environnement

Jacques THEYS

Hors série

L'environnement au XXI^e siècle
continuité ou rupture ? Réflexions sur la « gouvernance »

Jacques THEYS

Directeur de la publication :
Jacques Theys : responsable du Centre de Prospective et de Veille Scientifique

Rédaction :
Thierry Dubus en collaboration avec Pierre Pelliard et Serge Watcher

Secrétariat de rédaction :
Monique Cavagnara, CPVS

Conception, réalisation, impression :
IE CLAVIER
ISSN 1263-2325

Achevé d'imprimer : 3^e trimestre 1999
Dépôt légal n° 914

