




1^{re} Partie :

**LES MAITRISES
D'OUVRAGE EN QUETE
DE FINALITÉS**

- 
- *L'ESPRIT DU DÉBUTANT*
 - *LA MÉTHODE DE RECHERCHE*
 - *LA SINGULARITÉ DU MAÎTRE D'OUVRAGE OCCASIONNEL*
 - *PARCOURS IDÉAL , PARCOURS FAVORABLE*
 - *CONCLUSION*

Maîtrises d'ouvrage occasionnelles. Caractéristiques et logiques d'action

Béatrice Mariolle, Frédérique de Gravelaine

ARPAE²⁸

L'esprit du débutant

Cette recherche est une œuvre collective réalisée par une équipe composée de profils très divers, tous membres actifs de l'ArpAe²⁹ et proches de l'architecture³⁰. Le choix de s'intéresser aux maîtres d'ouvrage occasionnels est à mettre directement en relation avec les préoccupations des adhérents de l'ArpAe, qui travaillent dans des petites structures implantées en région parisienne et en province. Ancrée dans le concret, la recherche vise des objectifs de terrain, d'abord encourager les architectes à mieux connaître leurs commanditaires et ensuite produire des outils opérationnels pour les maîtres d'ouvrage³¹.

Le constat de départ de la recherche peut être formulé en termes très simples. Si la maîtrise d'ouvrage professionnelle répond à des schémas de fonctionnement structurés, la maîtrise d'ouvrage occasionnelle est en revanche plus difficile à définir dans ses modes d'action, alors qu'elle représente une part très importante de la construction, près de 80% d'après l'INSEE (y compris des particuliers). La maîtrise d'ouvrage occasionnelle a donc une grande part de responsabilité dans l'aménagement des territoires et un impact important sur l'environnement, tout en étant très mal connue.

Le terme d'occasionnel nous renvoie à cette définition : « *qui résulte d'une occasion, se produit, se rencontre par hasard* » (Le Robert). À l'origine, l'occasion (du latin *occidere* : tomber, advenir) a le sens d'une chance à saisir, à la fois exceptionnelle et favorable. En philosophie, selon Malebranche, une « cause

28. ARPAE : Association pour la réflexion sur la profession d'architecte, 17 rue Froment – 75011 – Paris – 01 48 05 34 70

29. L'association regroupe ceux que l'architecture et son avenir intéressent. Son réseau de 400 membres associe en majorité des architectes exerçant dans de petites et moyennes structures. En 1993, l'association lance un questionnaire auprès des architectes d'Ile-de-France à propos de la pratique architecturale en France. Elle publie à la suite un livre interactif pour un débat public, 50 propositions pour l'architecture. Le débat est en cours aujourd'hui, en particulier autour de la réforme de la loi de 1977.

30. Béatrice Mariolle, Cloud Dupuy de Granpré et Sébastien Memet, architectes, Frédérique de Gravelaine, écrivain, Bernard Haumont, sociologue, Sophie Szpirglas, conseil en organisation et gestion d'agence. Laurent Coulon, Philippe Dehan et Bertrand Lemoine ont, à certaines phases, procédé à des relectures critiques.

31. Ainsi le travail se poursuit-il aujourd'hui en collaboration avec le CAUE de la Somme afin de produire une plaquette à l'intention des petites communes rurales.

occasionnelle » est l'action d'un être sur un autre, sans lien substantiel entre eux. La notion d'occasionnel s'oppose à *habituel*. Nous l'utiliserons ici de manière plus précise en l'opposant à *expérimenté* et *organisé*.

Par maître d'ouvrage, l'usage français désigne à la fois le responsable légal de l'ouvrage à construire et le client des autres acteurs de la construction (maîtres d'œuvre et entreprises du bâtiment). La loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (MOP) définit les responsabilités et les missions : responsabilités politiques (représentation, définition des objectifs, communication), techniques (organisation, spécifications, contrôle des réalisations), financières (évaluation socio-économique, relations au marché, financement).

La maîtrise d'ouvrage exercée par un « occasionnel » est une activité secondaire par rapport à son activité principale. Le monde de la construction et de l'aménagement lui est généralement étranger, il en ignore les acteurs et les logiques, n'en partage ni le langage, ni les références, ni les a priori. Le maître d'ouvrage occasionnel se définit lui-même non par rapport à un cadre institué (tel celui de la loi MOP), qu'il ne connaît habituellement pas, mais par rapport à son système d'action propre, ses intentions, sa personnalité. Cette personnalisation est lourde de conséquences, tant sur les processus de décision que dans les rapports entre le maître d'ouvrage et les partenaires de son projet.

Deux grandes catégories de maîtres d'ouvrages occasionnels nous ont intéressés³² :

- les socioprofessionnels – agriculteurs, artisans, commerçants, entrepreneurs, industriels qui construisent, améliorent leur outil de travail ou veulent changer leur image. Également les propriétaires immobiliers – gérants, syndicats, copropriétaires qui entretiennent leur patrimoine ou réalisent une opération de promotion ;
- les institutionnels – petites communes, organismes de logement sociaux, SCI, caisses de retraite construisant ou mettant en valeur leur patrimoine – auxquels s'ajoutent les associations : institutions, clubs, fédérations qui créent des équipements ou aménagent des locaux...

Cette étude souhaitait mettre en évidence, au-delà de la très grande variété des situations, d'éventuelles régularités à la fois dans les processus d'élaboration de la commande et dans les méthodes développées par les métiers liés à l'acte de bâtir. Sur ce second point, on fait l'hypothèse que les missions sont moins codifiées que celles que définissent les cadres de la maîtrise d'ouvrage professionnelle. Par suite, du fait de leur méconnaissance même des processus traditionnels, les maîtres d'ouvrage occasionnels encourageraient leurs interlocuteurs à innover et à développer davantage d'écoute. Dès lors, loin d'être dépourvus de savoirs et au-delà des difficultés qu'ils rencontrent, ces maîtres d'ouvrage témoigneraient de la valeur du précepte bouddhiste qui invite à « cultiver l'esprit du débutant ».

32. Par convention avec le ministère, les particuliers ont été écartés de l'étude, car ils constituent un domaine de recherche à part entière. Nous avons également choisi de ne pas interroger de grands maîtres d'ouvrage, même occasionnels, car leur structure leur donne les moyens de maîtriser largement leur opération, ne serait-ce que par les organisations auxquelles ils peuvent avoir recours.

La méthode de recherche

Le travail a d'abord consisté à repérer des maîtres d'ouvrages occasionnels. Des entretiens menés auprès de certains d'entre eux ont permis dans un second temps de caractériser de manière générale leur situation et leurs modes d'action. Dans un troisième temps, on a cherché, à décrire des processus d'élaboration de la commande et des démarches de maîtres d'ouvrages occasionnels, tels qu'ils ressortent de l'expérience d'institutions qui servent d'intermédiaires.

□ *Enquête auprès du réseau ArpAe*

La principale difficulté de la recherche était d'identifier les maîtres d'ouvrage occasionnels, qui par définition sont issus d'horizons très divers et ne sont pas répertoriés. Le réseau Arpae a constitué notre premier vivier d'informations, puisque l'association réunit des architectes qui se définissent comme des architectes de proximité et travaillent régulièrement avec des maîtres d'ouvrage occasionnels. Il s'agissait par conséquent de collecter le plus d'informations possibles, en partant du point de vue des architectes sur le déroulement des projets et sur les compétences nécessaires. Un questionnaire envoyé aux 400 adhérents et sympathisants de l'ArpAe a permis de recueillir des cas de figures très variés et d'obtenir par la suite des contacts avec des maîtres d'ouvrage occasionnels ou des intermédiaires de la commande.

Il est apparu que si certains ne connaissent pas de maîtres d'ouvrage occasionnels d'autres les côtoient fréquemment et travaillent avec eux pour plus de 50% de leur activité. Les situations décrites ne sont pas toujours apparues très fructueuses, certains architectes vivant des expériences difficiles avec ce type de client. L'analyse des cas évoqués par les récits des architectes nous a permis de caractériser les maîtres d'ouvrage occasionnels en fonction de quelques critères : leur taille et la taille de leur projet, leur caractère privé ou institutionnel, leurs moyens disponibles, leurs réseaux de partenaires, la destination de leurs projets.

□ *Entretiens auprès de maîtres d'ouvrage*

Les entretiens menés ensuite auprès des maîtres d'ouvrage font état de la grande singularité des projets, chaque cas étant particulier et personnel, avec une implication des acteurs souvent très forte puisqu'il s'agit d'expériences nouvelles et uniques.

Cette étape de l'enquête nous a permis de mettre en évidence quelques caractéristiques propres à la maîtrise d'ouvrage occasionnelle. Qu'il soit privé ou public, socioprofessionnel ou institutionnel, maître d'ouvrage par hasard ou par nécessité, certaines logiques d'action émergent : une appropriation et une personnalisation très fortes du projet, une démarche qui peut paraître irrationnelle, la peur du risque (financier, politique...), la difficulté à prendre des décisions et notamment celle d'assumer les responsabilités qu'un maître d'œuvre attend de son maître d'ouvrage.

Bien évidemment, ces caractéristiques influent considérablement sur le processus de projet et sur les relations entre les différents acteurs. Doué d'une connaissance souvent approfondie de ses besoins et des utilisateurs, mais en butte à une méconnaissance des méthodes de projet, le maître d'ouvrage occasionnel oscille entre le besoin d'assistance et la méfiance à déléguer la prise de décisions. Choisir ses partenaires lui est donc très difficile.

□ *Étude de cas auprès de deux intermédiaires*


Dans le processus d'élaboration de la commande, des institutions qu'elles soient professionnelle, administrative ou financière jouent un rôle décisif. En assistant le maître d'ouvrage dans la mise en œuvre des conditions de réalisation, ces institutions orientent et structurent le processus de projet.

Nous avons rencontré deux de ces institutions qui font office de médiateurs, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Caen et le CAUE de la Somme. Les deux territoires concernés sont le Grand Caen et le département de la Somme. Dans le premier terrain d'enquête, auprès des maîtres d'ouvrage socioprofessionnels, nous avons collaboré avec la Chambre de Commerce et d'Industrie de Caen, le Conseil général du Calvados et la SEM du Grand Caen. Le second cas, avec l'aide du CAUE, nous a servi d'observatoire des petites communes rurales. Nous avons ainsi dissocié volontairement maîtres d'ouvrage socioprofessionnels et institutionnels.

Dans ces deux contextes locaux, notre objectif a consisté à comprendre les logiques d'action des maîtres d'ouvrage et à suivre les parcours qu'ils empruntent, les moments clés de leurs décisions, les phases de latence ou de maturation du projet, les points de passage obligatoires d'un point de vue réglementaire. Les parcours suivis par ces maîtres d'ouvrage, depuis l'expression de leurs premiers questionnements jusqu'à l'aboutissement des projets, ont par ailleurs permis de mettre en évidence l'écart qu'il y a entre les processus préconisés par les médiateurs interrogés et les cheminements hasardeux empruntés par les maîtres d'ouvrage occasionnels. Ainsi avons-nous pu dégager des parcours « favorables », c'est-à-dire la série de questionnements qui peuvent aider des maîtres d'ouvrage novices à élaborer une démarche de projet.

Le département de la Somme s'est distingué depuis quelques années dans la presse professionnelle pour la qualité de ses réalisations, notamment paysagères. Dans un département rural dont la majorité des 783 communes comptent moins de 300 habitants, le CAUE est à l'origine d'une politique locale qui vise à améliorer la qualité architecturale, urbaine, paysagère et environnementale, en choisissant d'intervenir de façon prioritaire auprès de ces maîtres d'ouvrages occasionnels que sont les petites communes. Une charte partenariale, établie entre le CAUE, le Conseil général et la DDE, institue l'intervention de professionnels privés (architectes, urbanistes, paysagistes, programmistes...) dans les projets de développement des petites communes rurales.

La SEM du Grand Caen, SEM départementale, travaille pour les dix-huit communes du district, dont la ville de Caen. Soucieuse de la qualité



environnementale de ses parcs d'activités (particulièrement Normandial, fondé sur la qualité des espaces publics, des voies et des services communs), elle oriente les entreprises vers les diverses zones industrielles de la région, en fonction de leurs activités et de leurs besoins. Elle joue souvent un rôle de conseil dans toutes les phases de réalisation des projets. En termes de politique économique, le conseil général intervient pour favoriser les créations d'emplois.

La singularité du maître d'ouvrage occasionnel

Le maître d'ouvrage occasionnel présente deux caractéristiques. Il est tout d'abord proprement désarmé. Il est effectivement sans moyens devant toute une série de problèmes qu'il découvre au fur et à mesure d'une démarche d'élaboration. En même temps il rencontre des difficultés à exprimer concrètement ses besoins et ses désirs, à définir les termes de sa commande et finalement à prendre des décisions.


Il est ensuite en quête d'interlocuteurs. Quels sont ceux qui vont pouvoir l'assister dans des moments ou sur des sujets délicats par exemple pour une étude d'opportunité susceptible d'aboutir à la conclusion de ne pas faire l'opération ? Ou l'aider dans l'élaboration d'un programme à la fois fonctionnel, technique, financier et d'image de marque ?

□ La vulnérabilité

Deux dimensions sont particulièrement importantes : le risque et la peur qui lui est associée. Cette peur, nourrie par de nombreuses représentations alarmistes sur la difficulté de construire et les pratiques irréalistes des architectes, entraîne beaucoup d'hésitations, qui peuvent conduire un maître d'ouvrage potentiel à refuser de passer à l'acte ou à retarder sa décision malgré les besoins qu'il exprime. Ou à trouver refuge auprès de fournisseurs de locaux qui savent le rassurer.

La peur s'exprime essentiellement sur les thèmes de l'argent et du temps, des budgets et des calendriers. Emblématiques en cela de tous les maîtres d'ouvrage occasionnels, les socioprofessionnels cumulent les craintes. Parce qu'ils se reconnaissent généralement incompetents (« Ce n'est pas mon métier »), se sentent isolés (« Où s'adresser ? ») et portent des projets très risqués pour la vie de leur entreprise (l'investissement peut atteindre 30% du chiffre d'affaires ou entraîner une charge financière qui compromet l'équilibre de l'activité). Dans ce contexte, tenir les coûts est une priorité absolue, affirmée de façon unanime. Et l'architecte est souvent perçu comme un facteur de risque supplémentaire.

Nécessité de respecter les budgets est évidemment aussi présente dans les petites communes rurales où les budgets sont étroitement arrêtés. Seuls les gros maîtres d'ouvrage peuvent se donner des marges de négociation ultérieure. La peur de l'échec est tout aussi vive, mais le risque chez ces maîtres d'ouvrage institutionnels a un caractère moins financier. Pour les élus, il se mesure en capacité à faire, en promesses tenues et en électeurs perdus ou gagnés.



Autre volet de la peur : le temps. La nécessité de faire vite est un *leitmotiv*, qui exprime bien l'inquiétude générale face à un avenir incertain, à de multiples aléas difficiles à évaluer. L'angoisse du temps qui échappe, liée à celle d'un dérèglement social, concerne bien sûr toute la société et, sans doute, toutes les maîtrises d'ouvrage. Déstabilisés par la nécessité de se lancer dans une activité qu'ils contrôlent mal, les maîtres d'ouvrage occasionnels sont d'autant plus sensibles à cette donnée temporelle qui dramatise les enjeux. Le temps laissé à la définition du projet est souvent inversement proportionnel à celui pris pour la décision.


□ *Une condition nécessaire : la confiance*

Partenaires, médiateurs... sont autant de termes désignant les différents interlocuteurs amenés à accompagner le maître d'ouvrage occasionnel tout au long de son parcours. Le partenaire est l'allié compétent avec qui faire équipe ; le médiateur sert d'intermédiaire entre le maître d'ouvrage et les professionnels qui viennent répondre à ses besoins.

La méconnaissance des compétences des spécialistes auxquels le maître d'ouvrage occasionnel s'adresse entraîne souvent des confusions liées aux référents de chacun et aux difficultés de les énoncer. Les intentions et valeurs qui dirigent les jeux d'acteurs sont assez différentes. Des conflits peuvent rester sous-jacents avant de finir par apparaître. Deux mondes doivent apprendre à dialoguer : d'une part, des élus locaux, des industriels, des dirigeants d'association qui s'identifient avant tout à leur fonction, d'autre part des professionnels qui font référence aux missions « labellisées » de la maîtrise d'ouvrage et qui attendent de leurs interlocuteurs la même référence.

Parmi les problèmes propres à la maîtrise d'ouvrage occasionnelle, le plus évident concerne par conséquent la relation interpersonnelle qu'elle doit développer avec ses partenaires. Hésitant entre assistance et délégation de ses décisions, elle cherche à se faire assister mais veut garder la maîtrise de ses choix et de son bâtiment. Elle souhaite trouver les interlocuteurs à qui elle pourra faire confiance et se mettre dans une relation de délégation. L'omniprésence de la relation interpersonnelle ne simplifie pas toujours les prises de décision : le maître d'ouvrage occasionnel veut à la fois éviter les complications dans les relations, limiter les marges d'incertitude, neutraliser l'opportunisme de ses interlocuteurs.

Dans la relation étroite qui s'instaure, il semble qu'il s'agisse d'abord de partager les mêmes valeurs, comme un effet miroir entre le maître d'ouvrage occasionnel et son partenaire privilégié.



Ainsi un entrepreneur recherchera-t-il un interlocuteur ayant la même logique de rentabilité, de bonne gestion de son entreprise ; une association souhaitera trouver une compréhension des enjeux sociaux qui guident ses intentions. De toutes manières les relations ne sont jamais simples, les partenaires n'étant en principe là que pour aider les décisions et non pour les prendre. Le passage de la demande à la commande nécessite un ajustement des rôles de chacun, une écoute et une maïeutique, pour amener le maître d'ouvrage à structurer le processus envisagé.


Il arrive que le maître d'ouvrage abandonne car la proposition ne correspond pas à ses attentes mais sans pour autant rechercher une solution alternative. Il arrive aussi, et c'est la majorité des cas, que le maître d'ouvrage occasionnel fasse appel à une entreprise de clé en main. Son choix témoigne alors d'un besoin de délégation totale de ses responsabilités, dans des états de grande inquiétude. Ce choix s'opérera en fonction d'une relation privilégiée avec un interlocuteur, le commercial habile qui lui promet un projet « sur mesure ».

En ce qui concerne ce passage de la demande à la commande et cet accompagnement de la maîtrise d'ouvrage, notre étude constate l'émergence de nouveaux métiers, moins codifiés que les missions liées à la maîtrise d'ouvrage professionnelle. Le processus de projet implique à la fois une relation très itérative entre le maître d'ouvrage occasionnel et son partenaire et une grande capacité à répondre à des questions multiples de tous ordres – et en désordre. Nous avons ainsi découvert des architectes qui mettaient en place des logiques évoluées, fondées sur une capacité de dialogue qui contredit l'image négative de l'artiste cherchant à imposer ses vues : s'inscrire dans un réseau de professionnels capables de répondre à une mission large et de s'adapter au plus près des besoins spécifiques à chaque situation ; se définir comme « compagnon de route, architecte de proximité », doué d'une grande capacité pédagogique ; se présenter comme spécialiste, le « pro » en la matière.

Parcours idéal, parcours favorable

Dans le cadre des deux territoires d'étude choisis, la CCI, le conseil général et le CAUE jouent au niveau local un rôle de médiateur au sens strict. Ils servent de relais entre les maîtres d'ouvrages et les partenaires compétents. Du fait de son approche commerciale, la SEM est parfois un simple prestataire mais elle remplit souvent des missions type clé en main : pour sous-traiter les études, elle s'est constitué un réseau local de partenaires.

Les objectifs du CAUE de la Somme et de la SEM du Grand Caen diffèrent en raison de leur vocation respective comme des intérêts et des fonctions de leur interlocuteurs. Un maire d'une commune rurale va réaliser des opérations afin de développer sa commune. Pour un industriel, les enjeux financiers d'une opération sont si lourds que de mauvais choix pourraient compromettre l'avenir de l'entreprise. Les institutions publiques locales de la Somme ont pour objectif d'aider les petites communes rurales à se développer, à améliorer l'environnement, le tourisme, le paysage ; alors que la SEM du Grand Caen, outre son intérêt propre à vendre des terrains, elle cherche à traiter avec des entreprises.



De manière générale, nous avons décelé le souhait, plus ou moins avoué, de définir des démarches de projet « préférables », qu'il s'agisse de rationaliser le parcours du maître d'ouvrage ou de se donner les outils d'une maîtrise de la qualité du résultat.

Dans le département de la Somme, il existe une démarche « à suivre », presque un « modèle », à respecter pour obtenir des subventions. Le CAUE liste des points de passage obligatoires – réflexion intercommunale demandée parfois pour obtenir des financements, définition du projet en amont de sa conception... Sa démarche ne peut nier ses références à des modèles – loi MOP, influence de la MIQCP (Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques).


Dans le cas du Grand Caen, les parcours, moins linéaires, dépendent moins de contraintes réglementaires et davantage des nécessités propres aux entreprises. Apparaît un parcours plus « efficace », qui accroît les chances de succès, une méthode d'approche des dossiers qui conseille de suivre un ordre « rationnel ».

À partir de la connaissance de ces pratiques, nous avons imaginé des parcours qui répondent à un souci de méthode ou aux contraintes réglementaires. Nous les présentons davantage comme des résultats d'expériences que comme des modèles : à partir de là, tout maître d'ouvrage occasionnel doit pouvoir se situer, quelles que soient ses contraintes spécifiques.

Qualifier ces parcours ouvre un intéressant débat. La démarche du maître d'ouvrage peut être définie comme idéale, adaptée, exemplaire, favorable, efficace, appropriée, pertinente, rationnelle...

Ces épithètes, qui font porter l'accent sur une qualité ou une attente spécifiques, se rattachent à deux types de points de vue :

- Le concept de parcours « idéal » implique une recherche du meilleur, une exemplarité, l'adaptation à un modèle, la conformité à un schéma et à des références plus ou moins moralisantes. Ce modèle obéit implicitement aux objectifs du médiateur qui le préconise – au nom du développement local, de l'esthétique, de la pédagogie... Aussi judicieux soit-il, il risque d'être peu approprié par des maîtres d'ouvrage occasionnels s'ils n'en voient pas les bénéfices directs.
- Parler de parcours « favorable » définit davantage la démarche en fonction des besoins du maître d'ouvrage. Les notions d'efficacité et d'opportunité priment au nom de principes logiques – d'autant plus utiles que les maîtres d'ouvrage occasionnels ont des comportements qui n'entrent pas dans des modèles rationnels a priori. La démarche rencontre cependant sa limite lorsqu'elle évite de s'interroger sur sa pertinence à moyen terme et sur la prise en compte d'intérêts collectifs tels que l'emploi, l'environnement, le paysage, le développement durable...



□ *Des schémas, pour visualiser ces parcours*

Les parcours que nous avons cherché à illustrer sont donc plus intéressants par les variations qu'ils proposent que par leur conformité à un modèle « idéal ». Les schémas proposés définissent les étapes clef, le point de départ (énoncé de la problématique) et le point d'arrivée (décision de faire ou d'abandonner). Entre ces deux points, le parcours emprunté peut suivre des itinéraires variés et être accompagné par divers partenaires. L'important n'est pas tant la linéarité du cheminement que l'appropriation du processus et des modalités de décision par le maître d'ouvrage. Il s'agit donc de se poser des questions et d'y apporter des réponses afin de bâtir progressivement un processus de décision : identifier ses propres contraintes, choisir son site, trouver son financement, élaborer des scénarios alternatifs, définir ses besoins...

Explicitant le processus général de décision, ces schémas sont destinés à éclairer autant les maîtres d'ouvrage que leurs partenaires.

□ *Le point de départ : définir la problématique*

Ce que nous avons appelé problématique se définit à partir de nécessités ou de stratégies : contraintes réglementaires impliquant la transformation de locaux ou d'un process industriel, stratégie de développement ou de modernisation, opportunité foncière ou financière à saisir, nécessité pour une commune de répondre à une demande sociale, et projet d'améliorer l'environnement communal ... Le rôle des partenaires des maîtres d'ouvrage occasionnels est souvent d'aider à reformuler cette problématique, de la clarifier et de la préciser.

□ *Les moments essentiels du processus : questionnements et alternatives*

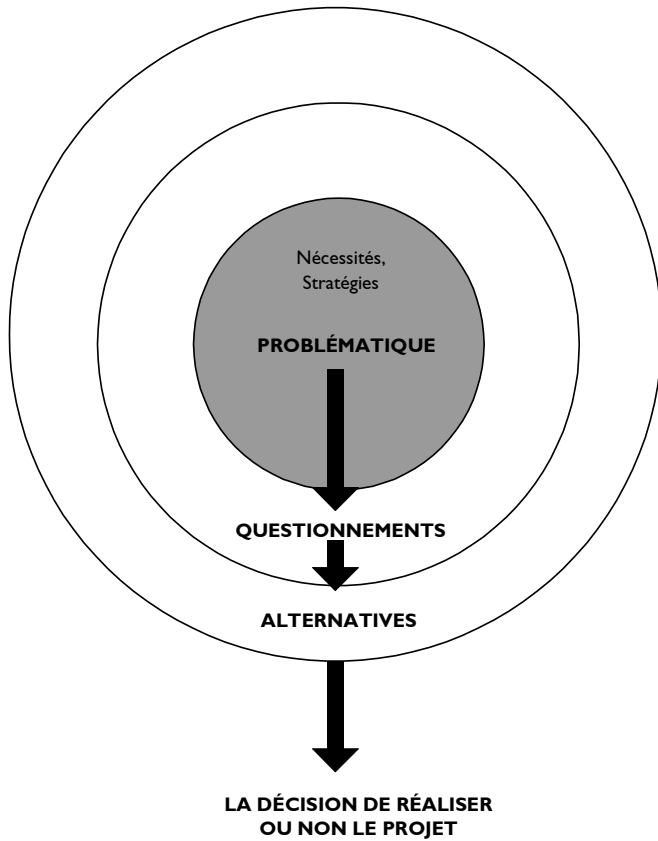
Dans la phase qui prépare la décision, il s'agit de définir les besoins qualitatifs et quantitatifs, d'établir un diagnostic de la situation présente, de réfléchir aux délais, de choisir des partenaires fiables, d'étudier les questions de site et de financement. Ces questions, diverses et multiples, ne sont pas présentées dans un ordre préétabli, mais elles apparaissent toutes à un moment ou à un autre dans la démarche. Au maître d'ouvrage d'identifier sa contrainte prioritaire – problème de financement, de site, d'urgence... – à partir de laquelle s'organisent les autres réflexions.

Définir les besoins permet d'évaluer les enjeux avec précision, car nommer un besoin ne suffit pas à prouver l'opportunité d'un projet ni à définir un programme. Cette phase oblige, par exemple, à détailler le *process* industriel et à comparer les réalisations d'autres entreprises, à s'interroger sur les conditions de travail et l'organisation des services, à enquêter sur les marchés à conquérir, à réfléchir sur son image et sa stratégie de communication, à lister les demandes des usagers, à prendre connaissance du marché immobilier...

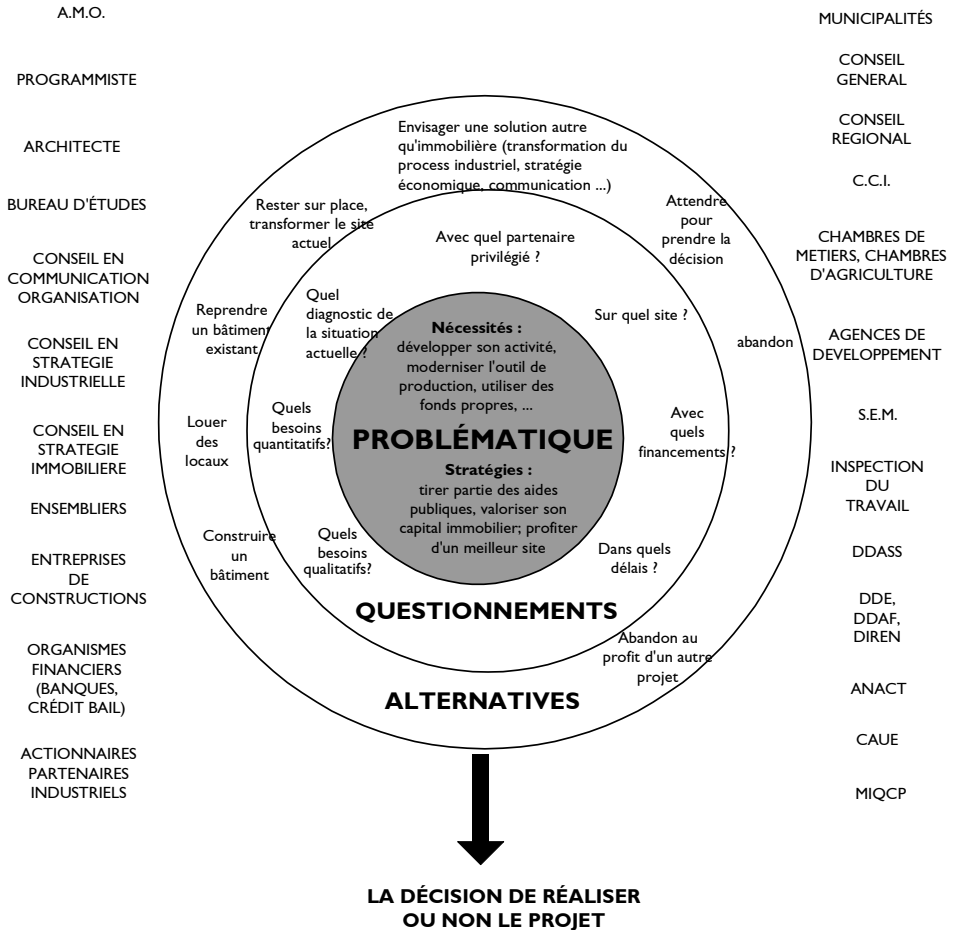
MAÎTRES D'OUVRAGE OCCASIONNELS
Processus d'élaboration de la commande

ACTEURS PRIVÉS

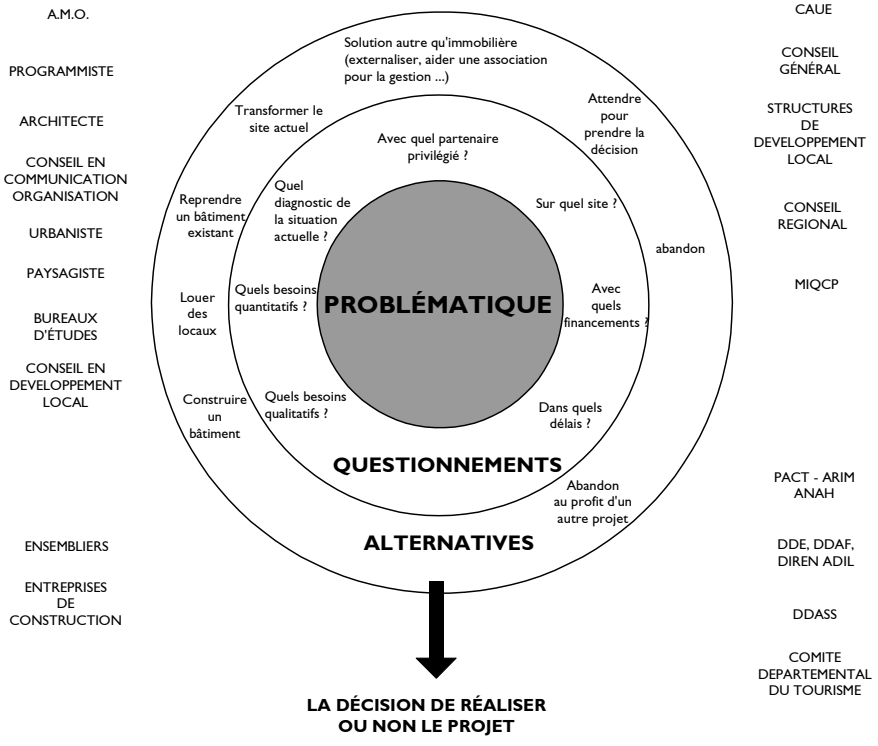
ACTEURS PUBLICS ET SEMI-PUBLICS




**MAÎTRES D'OUVRAGE OCCASIONNELS
SOCIOPROFESSIONNELS**
Processus d'élaboration de la commande



MÂÎTRES D'OUVRAGE OCCASIONNELS
PETITES COMMUNES RURALES
 Processus d'élaboration de la commande





La question des financements est au cœur des débats et le reste souvent jusqu'à la fin de l'opération. Elle nécessite des compétences spécifiques puisque le montage financier d'une opération fait appel à des stratégies locales, nationales, voire européennes et varie selon les questions posées et les lois en vigueur. Le maître d'ouvrage évalue ses marges d'autofinancement, peut avoir à chercher un crédit, des subventions, donc à s'informer sur les modalités de constitution des dossiers...

Le site, question sensible tant pour un socioprofessionnel qu'un institutionnel, implique d'évaluer de nombreux critères : desserte et infrastructures, charges foncières, contraintes de proximité liées à l'activité, services et qualité de l'environnement, image et communication...


Délais et calendriers peuvent dépendre de critères difficiles à objectiver. Il appartient aux partenaires d'expliquer le temps que nécessite un projet et le risque que présentent des décisions prises trop tardivement.

Ces questionnements et alternatives fonctionnent de manière itérative. Les questions, que ces schémas ne prétendent pas présenter de manière exhaustive, sont à mettre en parallèle avec des alternatives : diversité des solutions immobilières (construire, transformer, louer), recherche de solutions autres qu'immobilières (lancer une campagne de communication, aider une association à prendre en charge le projet ...). On peut aussi attendre et remettre la décision à plus tard, ou bien abandonner. L'abandon, très fréquent quoique difficile à quantifier précisément, n'est pas toujours synonyme d'échec ; il peut découler d'une décision raisonnable.

□ *Interlocuteurs et partenaires privilégiés*

Les maîtres d'ouvrage occasionnels se disent isolés, perdus face à la multiplicité d'interlocuteurs dont ils connaissent mal les compétences. Leur quête prend donc du temps – parfois plusieurs mois – mais ils ont besoin de choisir un partenaire privilégié, un allié qui les soutienne dans leur opération, leur permette de simplifier les démarches, de construire un processus de projet. Cette collaboration est fondamentale à la réussite de l'opération et notamment à la construction de la décision.

Le maître d'ouvrage, inexpérimenté par définition, recherche souvent un complice avec qui partager son aventure et fait le choix d'un partenaire unique, qui pourra utiliser son réseau. Mais il est risqué pour lui de confier l'avenir de son projet au premier interlocuteur rencontré qui, par sa culture et sa vision des priorités, va favoriser certains questionnements ou décourager l'étude de certaines hypothèses. La relation de confiance et d'écoute qu'un architecte peut créer avec un maître d'ouvrage s'avérera d'autant plus précieuse pour son client qu'il fera la preuve de sa neutralité en tant que conseiller.



□ *La décision*

La décision de construire ou de ne pas construire peut intervenir à différents moments du processus ; elle peut être imposée (échec d'un financement, nouveaux actionnaires...), découler du choix d'une autre solution, d'un contexte politique – élections... –), d'une attente trop longue qui oblige à de nouvelles études de faisabilité ou même d'opportunité... L'important est que les sphères de questionnements et d'alternatives aient pu être abordées.

□ *Pas de parcours linéaire ni obligé*

La confrontation de ces « parcours favorables » aux parcours réellement vécus par les maîtres d'ouvrage met en évidence que chaque question est importante et que, s'il est possible d'étudier rapidement certains points, les éluder complètement fragilise le projet.

Par ailleurs, des compétences sont nécessaires à chacune de ces étapes. Conduire une opération de construction est complexe, lourd d'enjeux et exige des compétences qu'un maître d'ouvrage occasionnel n'a pas. Les chances de réussite augmentent lorsque celui-ci recherche l'aide de professionnels. Il évite ainsi des écueils (les plus classiques : sous-évaluer les coûts de construction, discuter la forme avant de réfléchir au contenu) et des pertes de temps pénalisantes.

Le schéma que nous proposons n'implique pas un parcours linéaire. Pour certains maîtres d'ouvrage, le processus de réflexion peut commencer par des questions sur le financement, alors que pour d'autres la question du site sera essentielle, à moins que cela soit celle des délais... C'est ainsi que nous sommes parvenus à cette rosace, qui n'impose aucune hiérarchie entre les questionnements, les acteurs ou les alternatives. Cela laisse la possibilité de répondre librement à chaque cas particulier.

Conclusion

Nous avons mis en évidence que le caractère occasionnel des maîtres d'ouvrage implique des logiques d'action spécifiques. La première caractéristique commune vient de ce que l'opération va rester exceptionnelle : chaque cas est une histoire d'autant plus personnelle qu'elle ne se reproduira pas. En découle la demande essentielle que les maîtres d'ouvrage occasionnels partagent : être écoutés comme des cas particuliers.

Les parcours que nous avons illustrés par des schémas sont plus intéressants par les variations qu'ils proposent que par leur conformité à un modèle. Ils suivent des itinéraires variés et peuvent être accompagnés par des partenaires très divers. L'important est ici l'appropriation du processus par ces maîtres d'ouvrage et les modalités de décision. En posant des questions et en y apportant des réponses, se bâtit progressivement un processus de décision : identifier ses contraintes spécifiques, définir ses besoins, choisir son site, trouver un financement, élaborer des scénarios alternatifs... Toutes ces questions sont dictées par les nécessités du projet.

□ *Socioprofessionnels et municipalités :
diversité des modalités de décision et des contraintes*

Entre institutionnels et socioprofessionnels, ce ne sont pas tant les questions qui diffèrent mais que les modalités de décision et les contraintes administratives. Ainsi un chef d'entreprise sera-t-il plus facilement capable de déléguer sa responsabilité, puisqu'il est souvent seul à décider, alors qu'un élu ou un président d'association se trouve pris dans des réseaux de co-décision. La décision est souvent, de ce fait, plus tranchée dans les PME, avec des périodes de latence raccourcies, alors qu'elle peut être différée et renvoyée à des délais incertains par les élus de petites communes.

Les contraintes administratives pèsent lourdement sur les petites communes, aux prises avec les logiques sectorielles des services administratifs qui sont souvent dans l'ignorance de ce qu'est un projet. Les socioprofessionnels, qui sont d'abord soucieux de l'activité de leur entreprise, ont tendance à rechercher des solutions globales et à mettre en avant le facteur temps, ce qui n'est pas nécessairement favorable à la qualité du projet.

La recherche de partenaires, en revanche, se présente de façon similaire quels que soient les maîtres d'ouvrage occasionnels. Conscients de leur méconnaissance du processus, ils choisissent soit de faire totalement confiance à des professionnels du clé en main soit de conduire un processus itératif en dialogue avec un partenaire privilégié.

□ *Pour leurs partenaires, des compétences spécifiques*

Intervenir auprès de PME ou de petites communes rurales nécessite des compétences spécifiques de conduite de projet qui ont peu à voir avec celles que demande la maîtrise d'ouvrage expérimentée. Ces compétences offrent une ouverture à beaucoup de professions de l'environnement et du cadre de vie ; les architectes, bien sûr, ont l'opportunité d'intervenir dans de telles situations, mais il faudrait que leur formation soit moins orientée vers les grands projets commandés par des maîtres d'ouvrage structurés qui guident les concepteurs dans leur démarche de projet. Ici la situation s'inverse, puisque les partenaires des maîtres d'ouvrage occasionnels ont avant tout un rôle pédagogique et d'écoute, afin de mener à bien l'ensemble du processus.

Bibliographie

ASSOCIATION ARCHITECTURE ET MAÎTRES D'OUVRAGE (AMO), *Les Bâtitisseurs*, éditions du Moniteur, 1999.

AMO, *Construire un bâtiment, l'art et la manière*, AMO.

AMO, « Construire la qualité architecturale par le dialogue maîtrise d'ouvrage-architecte », *Revue AMC* n°77, février 1997.

BOLTANSKI (L.) et THEVENOT (L.), *De la justification*, Gallimard, 1991.

DGUHC (direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction), *Constructions d'hier, usages d'aujourd'hui*, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, 1999.

DGUHC, *Des bâtiments aux publics*, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, 1998.

DESMOULINS (C.), « L'Enjeu de la commande privée », *D'Architecture* n°84, juin 1998.

ÉVETTE (T.) et KNAPP (N.), *L'Architecture industrielle, acteurs et modes de conception*, École d'architecture Paris la Villette, LET, décembre 1985.

ÉVETTE (T.) et KNAPP (N.), *Architecture et mode de production, deux années de construction, le cas de l'Oise*, Ministère de l'urbanisme, du logement et des transports, 1985.

Fédération Française du Bâtiment-Essonne, *Guide de la construction*, Annuaire 2000.

KARPIK (L.), « Dispositifs de confiance et engagements crédibles », *Revue Sociologie du travail*, n°4, 1996.

LAÏDI (Z.), « Pourquoi vivons-nous dans l'urgence ? », revue *Études*, juin 1999.

Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP), *Organiser une consultation de maîtrise d'œuvre*, éditions du Moniteur, 2000 (2^{ème} éd.).

MIQCP, *La Programmation des bâtiments publics*, éditions du Moniteur, 1994.


MIQCP, *La Qualité des constructions publiques*, MIQCP, 1999.

MIQCP, « La réhabilitation, mode d'emploi », dossier du journal *Esquisses* n°3, 1996.

PARISE (G.), *La Colline des Sept-Vents*, L'Inventaire.

UNION DES HLM, *Le Guide de la maîtrise d'ouvrage*, Les Collections d'Actualités HLM, février 1996.

UNION DES HLM, *Élaborer des procédures pour la passation des contrats et marchés*, Les Collections d'Actualités HLM, Juin 1998.

- 
- *LES DIFFÉRENTES MODALITÉS DE LA MAITRISE POLITIQUE DU PROJET URBAIN*
 - *LE RENFORCEMENT DU ROLE DES SERVICES MUNICIPAUX*
 - *LE ROLE DÉCISIF DE LA MAITRISE D'ŒUVRE EXTERNE*
 - *LA MÉDIATION CRÉATIVE DES ARCHITECTES - URBANISTES*
 - *QUI MAÎTRISE L'ARCHITECTURE ?*
 - *VERS UNE NOUVELLE DÉFINITION DES ÉCHELLES ET DES PARTENARIATS POUR PENSER LA VILLE*

L'articulation entre commandes ponctuelles et commande urbaine globale

Cristina Conrad, Serge Renaudie

Architectes - Urbanistes

Cette contribution s'appuie sur une recherche qui visait à mettre en lumière les évolutions apparues dans l'organisation de la maîtrise d'ouvrage urbaine et dans les commandes passées à la maîtrise d'œuvre, cette dernière s'étant récemment repositionnée dans ses pratiques. Ces dix dernières années, le développement urbain s'est fortement politisé. Dans bien des cas, il s'agit de faire coïncider des options politiques concernant la « mixité sociale », « l'intérêt collectif » ou la « culture urbaine partagée »... avec des opérations immobilières publiques ou privées. On peut dire que le développement urbain est devenu projet urbain.

Nous nous sommes attachés à interroger l'évolution de la commande dans le cadre des projets urbains engagés par sept villes :

- Rennes (200 000 habitants),
- Nantes (247 000 habitants),
- Amiens (136 000 habitants),
- Aix en Provence (125 000 habitants),
- Créteil (72 000 habitants),
- Saint Maur (73 000 habitants),
- Saint Germain en Laye (40 000 habitants).

Malgré des contextes très différents, il ressort, à travers les enquêtes menées auprès des différents acteurs de chacune de ces sept villes, que la commande s'élabore autour du terme récurrent de « maîtrise »³³. En même temps, le projet urbain tel qu'il est inscrit dans les programmes politiques des élus municipaux, se définit comme « partagé ». Dès lors, notre question se formule en ces termes : « Le projet urbain doit être partagé, mais comment partager la maîtrise ? »

33. Le recueil des données s'est effectué par des entretiens semi-directifs avec les élus, les directeurs et les membres des services municipaux et des sociétés d'économies mixtes, les maîtres d'œuvre des projets urbains et des opérations de construction, par la consultation des documents produits par la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre sur les projets urbains et par des visites des sites concernés. Notre propos ne cherche pas à juger de la qualité de tel ou tel projet, mais de révéler les fonctionnements de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre aux prises avec le projet urbain. Cette qualité reste donc à déterminer.

Les différentes modalités de la maîtrise politique du projet urbain

A Rennes, Jean-Yves Chapuis, adjoint à l'urbanisme, est clair : « *C'est le Maire, son adjoint à l'urbanisme et les élus qui doivent maîtriser non seulement la gestion mais également la conception du développement et du renouvellement urbain* ».

Les thèmes principaux de la maîtrise politique sont donc énoncés :

- la maîtrise du foncier, pour s'assurer un pouvoir économique,
- la maîtrise de la conception, pour garantir le résultat.

C'est à travers ces deux thèmes que la maîtrise politique modulera et ajustera sa commande.

La maîtrise financière, par la maîtrise foncière, permet de « contrôler le marché » et de tenir les engagements politiques, que ceux-ci concernent les équipements, la mixité sociale, les transports en commun, etc. Même à Saint Germain en Laye, le maire s'assure une maîtrise continue par le foncier et par le choix qu'il fait de l'architecte-urbaniste à la suite d'un concours qu'il organise et qu'il imposera à l'aménageur privé, choisi en seconde phase.

La maîtrise de la conception permet quant à elle d'assurer un résultat qui corresponde à la demande de la population, en termes de produits immobiliers - locatifs sociaux, locatifs libres, accession à la propriété - mais également en termes de qualité de vie dans le quartier et dans les espaces publics. La notion de « qualité » architecturale, paysagère ou urbaine est fortement revendiquée par la maîtrise politique : « *Nous voulons la qualité architecturale parce que nous voulons que les bâtiments deviennent du patrimoine* ». Le projet immobilier doit porter un projet culturel. L'image de la ville, sa pratique aussi, sont affirmées comme un enjeu politique et culturel dans le sens où le projet urbain est considéré comme le résultat d'une culture partagée par tous, du citoyen au promoteur en passant par les concepteurs.

Ce « partage » nécessite deux maîtrises complémentaires :

- la maîtrise du débat avec la population,
- la maîtrise des modalités du partenariat avec les autres acteurs.

L'organisation du débat dépasse la pratique simple de l'information à la population pour constituer un ensemble d'interventions diversifiées dans les rencontres en comités de quartier et en ateliers publics. Jean-Yves Chapuis affirme : « *L'urbain, c'est le débat* », de la même façon qu'il considère qu'un « *projet fort est un projet qui se préoccupe de la qualité des espaces publics* ». Le projet urbain est donc chargé de provoquer le débat et de restaurer des liens entre les individus. « Créer du lien » relève de la maîtrise politique.

Le débat est l'espace partagé où l'individu sort de son point de vue pour le confronter aux autres, c'est l'espace du public. L'espace public est l'espace où l'individu sort de l'intimité de son logement pour un espace partagé. La maîtrise politique a donc la responsabilité d'assurer la pratique du débat et l'espace de cette pratique. Par ce débat, il s'agit de partager de la « qualité » dans le sens où les projets ne peuvent répondre uniquement au « réalisme » économique même si celui-ci est revendiqué par les habitants qui craignent toujours, en a-priori, les dépenses engagées par la qualité.

Le débat est un enjeu pour le politique, car un projet n'a de valeur que parce qu'il aura suscité une envie de la part de la population. Même les plus commerçants le savent : on ne vend pas à la raison mais au désir.

Par ailleurs si la maîtrise du foncier permet le contrôle du marché, le pouvoir politique ne peut se substituer aux promoteurs privés ou publics qui revendiquent une certaine maîtrise des projets au titre de la rentabilité des opérations. La maîtrise politique sur les promoteurs nécessite donc qu'ils s'inscrivent dans une dynamique de partenariat cadré par des réunions, des commissions ou des clubs comme à Rennes.

Le renforcement du rôle des services municipaux

Pour assurer les multiples facettes de cette maîtrise politique sur le projet urbain, les services municipaux connaissent une restructuration importante d'abord de leur travail : il ne s'agit plus de gérer mais de projeter, et ensuite de leurs structures : le service urbanisme est renforcé et les organigrammes reflètent, par la complexité des liaisons entre sous-directions, la complexité du projet de maîtrise.

Les missions des services deviennent multiples et nécessitent des *compétences internes nouvelles* : prospective et analyse économique, analyse urbaine, programmation, simulation, maîtrise d'œuvre urbaine interne, choix et organisation de la maîtrise d'œuvre externe, gestion des projets, conduite d'opération, négociation avec les promoteurs, communication et concertation avec les habitants, animation des structures de concertation.

La mission principale des services municipaux consiste à assurer un cadre favorable à l'émergence de la « qualité » dans les projets urbains ; la tentation est donc grande d'en déduire que la meilleure garantie d'émergence est de concevoir soi-même. La conception en interne, qui se cantonnait aux infrastructures et aux jardins, a tendance à s'étendre aux projets urbains. Le besoin de continuité dans le temps, dans les pratiques et dans la conception est avancé, tout comme la nécessité d'établir une cohérence complète dans la chaîne de fabrication du projet urbain et de la maîtrise. On pourrait appeler « maîtrise d'ouvrage » cette confusion entre œuvre et ouvrage.

Mais des contradictions peuvent également apparaître entre services. La recherche de maîtrise sur la conception en interne provoque des divergences entre sous-directions notamment sur des notions de territoires ou d'échelles mettant en jeu la concurrence entre compétences.

On retrouve en interne les mêmes inquiétudes que vis-à-vis des concepteurs externes... La maîtrise se partage difficilement. Il revient donc aux politiques la mission *d'équilibrer les pouvoirs au sein des services* et de répartir les prérogatives des uns et des autres ; le Projet Urbain sert par conséquent aussi à la concertation interne et à l'élaboration d'une « culture partagée ». M. Lorgeoux, directeur du service de l'urbanisme à Créteil parle de « mise en tension ».

M. Daniel Delaveau, Maire de Saint-Jacques-de-la-Lande déclare : « Il fallait une maîtrise politique forte du projet. Compte tenu de son enjeu stratégique, compte

tenu des compétences que l'on a mises en place avec l'atelier d'urbanisme, on a choisi de faire cette opération en régie directe mais ce n'est pas une attitude de principe contre les S.E.M. La création de l'atelier public d'urbanisme traduit la volonté d'établir un lieu où peut se dérouler une double confrontation : entre les maîtres d'œuvre et les promoteurs, mais aussi entre la maîtrise d'ouvrage urbaine et la population pour que celle-ci puisse suivre les évolutions du projet avec des expositions, des réunions de quartiers, etc... Cette confrontation conduit certaines fois à corriger le projet » (Propos recueillis par Gilles Davoine).

On voit ainsi s'édifier un véritable « communalisme » des projets urbains qui consiste en l'alliance de la maîtrise politique sur la ville et de la maîtrise technique des services communaux. Certes, ces derniers dépendent hiérarchiquement des premiers mais, sans une mobilisation des services, il n'y a pas de maîtrise politique.

Le rôle décisif de la maîtrise d'œuvre externe

Concernant la maîtrise du projet, la relation à la conception et à la maîtrise d'œuvre externes met en cause des relations plus complexes, encore. Confier une mission de maîtrise d'œuvre sur un projet urbain à un urbaniste externe consiste aussi, pour des élus ou pour un directeur du service d'urbanisme, à provoquer des remises en cause dans les habitudes de travail et contribue à « re-dynamiser, à « re-vitaminer » les services. C'est également une manière de réaffirmer la présence du politique sur le technique et de freiner la tendance hégémonique des services municipaux sur le projet. Les élus entretiennent des « relations privilégiées » et particulières avec les concepteurs externes dont ils chercheront également la notoriété. Cette tactique permet à la fois de « réveiller » les services et de les alimenter en concepts frais...

La contractualisation des concepteurs externes reste toujours très ambiguë. Souvent déléguée aux SEM, elle est le plus souvent fragmentée dans le temps et dans les missions. Il est souhaité que le concepteur assure une continuité, mais on rechigne à lui signer un contrat qui assurerait cette maîtrise. Un élu a du mal à concéder un temps qu'il ne possède pas lui-même.

Prenons l'exemple de la ZAC des bords de la Vilaine à Rennes dont l'urbaniste est Alexandre Chemetoff. Sa mission pour l'élaboration du schéma directeur est complétée par un suivi des projets de construction et, fait exceptionnel, par une mission de maîtrise d'œuvre de l'ensemble des espaces extérieurs, publics ou privés. Alexandre Chemetoff affirme : « Si on n'a pas la possibilité d'accompagner les choses et de s'occuper concrètement d'un certain nombre d'aspects du projet, on ne peut pas s'occuper de projet urbain. Je pense que c'est une erreur culturelle de vouloir dissocier la maîtrise d'œuvre de l'urbanisme. C'est excessif de s'imaginer tout faire mais ne rien faire c'est déraisonnable ».

L'élaboration du schéma directeur sera assurée en même temps qu'il assurera une mission de maîtrise d'œuvre des espaces extérieurs. Cette situation lui permet de prouver dans le concret, en quelque sorte, les dispositions qu'il préconise et de communiquer avec la population. Par l'élaboration du Schéma

Directeur, il remonte sur le projet urbain du service de l'urbanisme. Par le suivi de la ZAC, il s'impose aux architectes et aux promoteurs. Par la maîtrise d'œuvre des espaces extérieurs, il s'impose aux services infrastructure et espaces verts. Jean-Yves Chapuis confirme : « *A travers le concepteur extérieur, ce que nous cherchons c'est d'avoir un partenaire avec nous, qui amène les services à se mettre en cause* ».

Par cet exemple, nous voyons le conflit des maîtrises à l'œuvre : un concepteur qui conçoit le projet urbain dans sa continuité d'échelle et de territoires, des services techniques qui se sentent dépossédés de leurs prérogatives et se comportent comme « *les propriétaires de la ville* » comme dit Alexandre Chemetoff, un maire qui se sert de la force du concepteur pour provoquer ses services....

A Rennes, les conditions concédées à Alexandre Chemetoff ne seront pas reconduites dans les autres ZAC et le service des infrastructures envisage d'incorporer un paysagiste pour ne plus avoir à faire appel au service des espaces verts et pour devancer tout concepteur externe. Le Code des Marchés Publics est venu de toute façon régler le problème : on ne peut plus contractualiser un même concepteur sur les études d'urbanisme, considérées comme de la programmation, et les études de réalisation qui en découlent ! Les services des villes comme Créteil ou Nantes se réservent la maîtrise d'œuvre et la conception des espaces extérieurs. L'arrivée d'Alexandre Chemetoff dans l'Île de Nantes va peut-être changer les choses !

La médiation créative des architectes-urbanistes

Dans cette course à la maîtrise, les architectes restent stratégiquement faibles, s'ils s'appuient sur la prérogative de la « création ». Celle-ci est réputée par essence « non maîtrisable » et quelque chose échappe à définir ce qui fait la « qualité architecturale ». N'est-ce pas pour cela que la maîtrise d'ouvrage, très inquiète de l'incapacité à maîtriser, entoure toujours plus l'architecte et sa création architecturale, de garde-fous sous la forme de normes, de règlements, de contrôles et d'intervenants plus « techniques » ?

La notion « d'œuvre » possède une part d'insaisissable, pour la maîtrise d'ouvrage elle contient une part de danger. Mais n'est-ce pas aussi ce danger qui rend la chose excitante et désirable ? Ce « non-maîtrisable » ne fait-il pas écho à l'impossible maîtrise totale du processus d'urbanisation ?

Finies les ZAC où l'architecte dessine d'un coup 3.000 logements. Aujourd'hui les architectes-urbanistes, du moins ceux que nous avons interrogés, se reconnaissent souvent dans un rôle de « médiateur », « d'interlocuteur », « d'interface », voire de « passeur » entre la maîtrise d'ouvrage urbaine et les habitants et même de *maïeuticien du projet* pour E. Daniel-Lacombe.

Quand la ville fait appel à un concepteur externe à ses services pour élaborer et suivre le projet urbain, elle attend de celui-ci qu'il élabore un cahier des charges ou des prescriptions qui, venant en complément du Règlement de zones en général très succinct, suggère ou contraint, suivant le point d'où on le regarde, les architectes et les promoteurs des opérations. Ces prescriptions

sont contractuelles sans être réglementaires, et comportent de nombreux éléments « négociables ».

Les relations entre les architectes ayant en charge le Projet Urbain et les architectes d'opérations dépendent des capacités des premiers à créer de « bonnes relations », d'établir le « contact », à être « diplomates », tout en étant clairs et précis, et des capacités des seconds à être « ouverts », « mobilisés » et « attentifs ».

Qui maîtrise l'architecture ?

La plupart des architectes-urbanistes rencontrés organisent des *ateliers de travail* avec les promoteurs et leurs architectes et paysagistes, en présence des services de la ville. A Créteil, c'est le service de l'urbanisme qui assure le rôle de concepteur urbain et qui, donc organise ces rencontres. L'atelier de travail en commun devient un moment important de la transmission du projet urbain vers les projets architecturaux.


On peut remarquer que souvent la maîtrise d'ouvrage urbaine n'autorise pas (qu'elle assume la conception du projet urbain en interne ou qu'elle fasse appel à un urbaniste externe), une grande liberté architecturale pour les opérations.

L'établissement de règles architecturales devient un des enjeux de la maîtrise du projet urbain pour conserver à ce dernier ses intentions et pour s'assurer la traduction du projet politique en projet construit.

Pour garantir une certaine « qualité architecturale », la maîtrise d'ouvrage urbaine affirme vouloir réduire l'emprise que les promoteurs exercent sur l'architecture des projets et libérer leurs architectes. C'est à qui de la ville ou du promoteur étendra sa maîtrise sur l'architecture ; qu'il s'agisse du politique et des services municipaux ou des promoteurs, publics ou privés, la maîtrise d'ouvrage n'accepte pas qu'un autre assure la maîtrise de l'œuvre.

Le projet urbain étant un projet culturel, des urbanistes comme Loïc Josse, Alexandre Chemetoff, Jean François Revert ..., etc. cherchent à mobiliser, à travers les ateliers de travail en commun, les architectes des opérations et leurs promoteurs. Le recours aux prescriptions est alors un prétexte à l'échange. Dans d'autres cas comme à Créteil ou à Aix en Provence, les prescriptions sont plus strictes. Le cahier des prescriptions devient alors un précis d'écriture architecturale et un manifeste auquel l'architecte d'opération doit adhérer.

Mais à trop vouloir cadrer, on parvient parfois à une paupérisation conceptuelle et architecturale, et on rate la vocation culturelle du projet urbain. En fait, dans ce contexte de concurrence des maîtrises, on craint le pire, on gère le risque... et on s'accorde sur le « plus petit dénominateur commun ». Plus la maîtrise de la syntaxe et du vocabulaire est un enjeu dans le partenariat, plus le projet se banalise.



Vers une nouvelle définition des échelles et des partenariats pour penser la ville


Les temps changent, les territoires et le cadre des projets urbains aussi en passant de la commune à l'agglomération.

Les villes ayant restructuré leurs services de manière à développer les compétences et la maîtrise des projets urbains se trouvent aujourd'hui confrontées au transfert de compétences de l'urbanisme et du logement aux structures intercommunales.

Les effets seront certainement très différents suivant les types d'intercommunalité. On peut remarquer dès aujourd'hui les difficultés induites par le transfert à l'agglomération des services d'une ville centrale habituée à travailler sur la densité et dans le cadre d'une politique foncière volontariste quand les communes périphériques n'ont investi que le partage de leur territoire en lotissements. Le cas est très différent quand l'intercommunalité rapproche des communes qui disposaient toutes de services et que la question du partage, des compétences mais aussi des territoires, se pose.

La stratégie est encore plus complexe quand les jeux de partenariats intercommunaux ne se superposent pas forcément entre la constitution de l'agglomération, les différents syndicats et l'agglomération reconnue dans le cadre d'un Grand Projet de Ville du Ministère de la Ville, par exemple.

Ce changement d'échelle géographique et politique ne manquera pas de modifier les jeux des partenariats et la commande de la maîtrise d'ouvrage urbaine, de son organisation, et de provoquer certainement une nouvelle mutation du regard des architectes-urbanistes sur le territoire.

- 
- LA MISE EN PLACE D'OUTILS ORIGINAUX :
« COLLECTIFS D'ÉNONCIATION » VERSUS MAÎTRISE
D'OUVRAGE ?
 - UNE TENTATIVE DE SORTIE DU
FONCTIONNALISME ?
 - LE GROUPE LOCAL
 - LE DÉVELOPPEMENT COMME UN RÉCIT
UNIFICATEUR DU GROUPE LOCAL
 - LE DÉVELOPPEMENT : UN « MYTHE RATIONNEL » ?
 - LES « MONDES » DU DÉVELOPPEMENT
TERRITORIAL : UN RENVERSEMENT EXPLICATIF
 - UNE INSTITUTIONNALISATION ANNONCÉE

Aménagement et développement, les « mondes » de la production territoriale

Olivier Ratouis et Marion Segaud

*Institut des Mers du Nord,
Université du Littoral - Côte d'Opale*

Le principal résultat de notre étude a été de remettre en cause l'objet même qu'elle proposait au début : cerner les nouvelles figures de la maîtrise d'ouvrage³⁴. En effet, conçues au départ et dans le texte de l'appel à propositions comme des objets d'étude, les notions associées de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre relèvent de concepts d'analyse, d'opérateurs qui nous ont donné l'occasion de nous pencher sur la question du local, c'est-à-dire celle de la production locale du territoire.

Leur étude aurait pu présenter l'intérêt de permettre d'ouvrir une démarche « classique » de sciences politiques par exemple, cherchant à débusquer les systèmes d'acteurs et leurs éventuelles logiques, à localiser les processus de décision, bref à travers des catégories, à proposer des modèles plus ou moins stabilisés. Or, ce type de lecture invite à chercher une rationalité qui peut se décliner selon un ordre linéaire (programmation, commande, projet, réalisation, évaluation), s'établir sur une légitimité qui autoriserait le chercheur à construire un idéal-type. Ce schéma déterministe ne rend pas compte d'une situation où, ce qui spécifie ces maîtrises d'ouvrage c'est leur labilité, leur complexité, leur opportunisme, leur adaptabilité, leur caractère contextuel et incertain.

Le projet dunkerquois se situe dans la dimension d'une maîtrise d'ouvrage urbaine, qu'il conviendrait mieux de nommer *territoriale* dans la mesure où elle participe d'effets d'échelle variables. Au niveau de l'aménagement proprement dit (Projet Neptune), il se décline en premier lieu comme une opération de recentrement de la ville sur son port, mais le projet ne se comprend que globalement, par rapport à un projet d'agglomération qui en est déjà à sa deuxième déclinaison. Il se veut le fruit d'une intercommunalité déjà ancienne, et aujourd'hui l'occasion de la refondation de celle-ci à travers les changements profonds qui affectent la communauté urbaine de Dunkerque (CUD).

34. Selon une démarche classique, nous avons constaté que la manière dont était posée initialement la question, nous empêchait de progresser : *Conventional thinking is an obstacle to research* (Becker, « Les villes invisibles », conférence du 6 octobre 2000 à la Sorbonne.)

Comme à Bordeaux et dans d'autres grandes collectivités, la nécessité s'est faite sentir depuis quelques années de sortir des actions sectorielles, organisées verticalement pour adopter une transversalité responsabilisée. On se trouve à la rencontre du management d'entreprise et de la planification stratégique, ce que V. Claude nomme la « mise en projet des acteurs » (Claude, 2000). Il s'agit souvent de révolutions culturelles qui remettent en cause les cultures administratives établies depuis longtemps, d'où les nombreux conflits professionnels et personnels que doivent gérer les chefs d'états-majors. Les enjeux politiques sont énormes : en réorganisant les compétences, en inventant (avec l'aide des dernières lois sur l'intercommunalité) des formes de subsidiarité, c'est de la démocratie qu'il s'agit.

La mise en place d'outils originaux : « Collectifs d'énonciation » versus maîtrise d'ouvrage ?

Notre analyse s'est déplacée d'un projet d'identification d'une maîtrise d'ouvrage et de ses configurations attendues, recherche sur le statut de la commande, à celui de la description d'une action publique territoriale, de ses engagements, de ses accords et de ses conflits. Le projet dunkerquois est un projet urbain³⁵ complexe par définition ; il implique un nombre important d'acteurs engagés à rendre possible ensemble le changement ; c'est donc un projet politique au sens littéral du terme et il semble difficile de trouver une maîtrise d'ouvrage clairement identifiable derrière ce collectif.

Nous avons procédé à une régénéralisation de notre hypothèse, ce n'est plus la maîtrise d'ouvrage qui est constitutive de notre champ (des « mondes » du développement territorial) mais une vision de l'autonomie locale. Ce n'est pas la maîtrise d'ouvrage qui assigne un rôle déterminé aux acteurs, mais c'est la vision de la politique locale qui définit la réalité étudiée.

Nous avons été aidés en constatant que s'étaient mis en place un certain nombre de dispositifs originaux. L'un de leurs intérêts réside précisément dans le fait, souligné, qu'ils organisent un partenariat permanent entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, en amont de toute opération³⁶. Nous estimons que ces dispositifs, ayant une fonction clé dans la production territoriale dunkerquoise, interrogent la pertinence des concepts d'analyse centraux que sont ceux de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre. Leur nombre et leur importance (comités de pilotage, *workshops*, ateliers urbains,...) multiplient et complexifient le panorama des instances de décision.

Ces dispositifs montrent que les acteurs locaux veulent, non pas seulement *organiser*, mais bien *dépasser* la dichotomie maîtrise d'ouvrage / maîtrise d'œuvre. Ils ne constituent pas des « sociétés-écran » de la décision mais des lieux affirmés de la coproduction territoriale et de la fabrication de compromis, en préparant les opérations à venir en accord avec les principes

35. Au sens Lefébrien du terme, c'est-à-dire qui englobe les dispositifs matériels, symboliques, sociaux qui organisent la vie quotidienne (Lefèbvre, 1968).

36. Bachofen, Journée « Dix ans de Neptune ».

d'orientation ou la philosophie générale du projet local – tout en restant soumis à la décision politique. En ce sens, ils sont aussi des instruments de médiation et d'animation du groupe local. Ces dispositifs vont au-delà des différentes formes de pilotage de projet qui règlent le développement des territoires : ils s'y situent – puisqu'ils participent de la conduite de projets et sont localisés dans l'organisation globale – mais y échappent en même temps – puisqu'ils permettent une élaboration partagée entre maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre et usagers³⁷.

On peut alors légitimement s'interroger sur le rôle et la portée des catégories de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre : au-delà de leur visée de réglementation, ont-elles un rôle d'organisation de la production territoriale ?

Ces dispositifs, suivant une précédente recherche (Ratouis, 1997), nous proposons de les comprendre comme des « collectifs d'énonciation », reprenant et amplifiant la proposition de Jean-Yves Toussaint, librement inspirée du concept de Deleuze et Guattari sur les locuteurs collectifs d'énonciation : « *Le projet pourrait se définir comme une institution qui aurait pour fonction, au sein des sociétés contemporaines, la transformation et l'administration de leur territoire. Le Plan serait donc un énoncé collectif, résultat de l'activité productive d'un groupe énonciateur d'espace* ».

Trois collectifs d'énonciation nous paraissent particulièrement significatifs de la production territoriale dans l'agglomération dunkerquoise : l'équipe pluridisciplinaire de la ZAC du Courghain à Grande Synthe dans les années 70, le *workshop* des espaces publics du centre de Dunkerque et l'atelier de travail urbain de Grande Synthe dans les années 90. Le tableau suivant permet d'en montrer les principales caractéristiques³⁸.

Une tentative de sortie du fonctionnalisme ?

Ces collectifs d'énonciation ont pour principal effet, du point de vue de la rationalité de la production territoriale, de réfuter l'ensemble des *process* liant aménagement spatial et linéarité des décisions ou, plus exactement, ils relèvent l'épaisseur socio-spatiale de la planification.

Tels que nous les avons identifiés, ils rendent compte d'une forme de permanence dans les dispositifs et d'une évolution des manières de faire la ville. Cette dernière tient à la fois aux contextes et à la nature de la production. La ZAC du Courghain montre, dans les années 70, une volonté de réforme des pratiques de l'aménagement puisqu'elle est réactive à la procédure des ZUP et à cet aménagement lourd - ce que B. Vayssière appelait le « hard french », l'aménagement statistique des ZUP (Vayssière, 1988). Les faits sont bien connus : il s'agit de revenir sur le zoning et d'introduire de la « mixité fonctionnelle ».

37. N'est-ce pas une telle dichotomie, conjointe à l'absence de participation des usagers, qui est la cause de l'inadéquation ou du dysfonctionnement de tant de projets ? Un cas d'espèce étant la Bibliothèque nationale de France.

38. Pour la présentation complète et détaillée de ces collectifs d'énonciation, voir la deuxième partie de notre recherche (Ratouis, Segaud, 2000).

Dénomination	Équipe pluridisciplinaire (1973 jusque vers 1980).	Workshop des espaces publics (depuis 1992)	Atelier de travail urbain (depuis 1994)
Lieu	Grande Synthe : ZAC Courghain.	Dunkerque : Centre ville et périmètre Neptune. Extension partielle aux Projets de territoires intercommunaux.	Grande Synthe. Extensions envisagées à St-Pol/mer et à Calais.
Acteurs / Institutions participantes	CUD, Ville Grande Synthe, Agur, SEM SAEN, un architecte, un paysagiste, habitants, intervenants ponctuels.	CUD, Ville Dunkerque, Agur, SEM S3D, RRP (Rogers), Atelier Ile paysagistes, autres intervenants ponctuels.	CUD, Ville Grande Synthe, Agur, Arpenteurs-architectes, Larue paysagiste, habitants, autres intervenants ponctuels.
Caractéristiques	Participation habitante et mixité fonctionnelle. Affirmation du local comme capacité de projet.	Rencontre Maîtres d'ouvrage et Maîtres d'œuvre en amont des projets. Liaisonnement des espaces urbains. Pilotage de Neptune.	Participation habitante. Liaisonnement des espaces publics. Amélioration des services publics.
Modèles et référents	- Louvain-la-Neuve. - Alma-Gare. - Grenoble. - Ville nouvelle. - Anti-ZUP.	- Barcelone. - Equipe pluridisciplinaire Courghain. - Penser ensemble des espaces.	- Équipe pluridisciplinaire Courghain. - <i>Workshop</i> des espaces publics. - Implication et animation citadines.

Le « workshop » des espaces publics et l'atelier de travail urbain, dans les années 90, n'ont plus pour objet la construction d'un quartier nouveau mais l'intervention sur des espaces déjà construits. Leur position consiste à retravailler ces espaces, dans une démarche que l'on pourrait dire de réparation. Il s'agit moins de mêler des fonctions qui sont à la base considérées comme séparées (zoning dominant qui est le contexte du début des années 70) que de conserver la cohérence d'un ensemble qui est dès le départ composite. Les quatre « Projets de territoire » lancés dans l'agglomération en avril 1996 et qui, sur des périmètres intercommunaux, visent à recoudre des territoires à partir de l'observation des usages des habitants, participent de la même démarche.

N'est-ce pas une remise en cause du fonctionnalisme qui se laisse percevoir, mouvement qui aurait d'ailleurs pris le temps de s'annoncer ? Il serait en tout cas réducteur de n'y voir que le passage de préoccupations environnementales (l'équipe du Courghain qualifiait parfois sa démarche d'urbanisme « écologique ») au développement durable (le nouveau mot d'ordre).

Avec ces collectifs d'énonciation, on a assisté à un processus de maturation, de composition (au double sens d'une préparation et d'une prise en compte des contextes), d'échanges d'expériences aussi bien hors de l'agglomération

(Grenoble, Louvain, Baltimore, Porto Alegre, etc.) qu'à partir d'elle-même (Courghain, *workshop* des espaces publics)³⁹, processus qui intègre des changements d'échelles dans la pensée des projets, du quartier à la commune, de l'agglomération au territoire littoral.

Cette critique du fonctionnalisme (qui en est une tentative de sortie), qui porte autant sur le découpage spatial en zones que sur la séparation entre traitement de l'espace et traitement des questions sociales aussi bien que sur la division classique des secteurs administratifs, se présente comme bien autre chose qu'un collage disparate, collage urbain par exemple du type de celui évoqué par C. Rowe (1978-1993), par l'image duquel tout dépassement du fonctionnalisme serait réduit à du post-moderne. C'est la portée de l'idée d'« *aménagement de l'aménagé* » (ou de « *requalification urbaine* ») qui en est modifiée. En effet, succédant aux « utopies » techno-sociales d'après-guerre et à leur incessante promotion du nouveau, cette démarche, manifestant un *retour* volontaire dans l'histoire, traduirait un mouvement vaste, à la fois producteur et collecteur de signes, qui prendrait sens dans la posture du projet. De cette manière, si la reconstruction, la période des grands ensembles et celle du SDAU ont pu inégalement recourir à des modèles d'aménagement, le projet urbain et la production territoriale d'aujourd'hui se réfèrent pour leur part à des *expériences*, passées ou en cours. C'est ainsi par exemple qu'est mis en place le *workshop* comme une déclinaison des équipes pluridisciplinaires des années 1970. Les acteurs ne pensent pas la ville en termes de modèle mais la dynamique propre qu'ils y lisent, et qu'ils souhaitent susciter et organiser, les situent dans une position faite à la fois de quête d'expériences signifiantes desquelles ils pourraient s'instruire et de tension propre à l'*advenir* de la ville dont ils sont en attente⁴⁰.

Avec ces collectifs d'énonciation et leurs dispositifs d'encerclement de toute répartition compartimentée des tâches, se pose alors une double question : s'agit-il d'un changement que l'on peut observer dans la production territoriale récente, ou bien est-on devant un changement d'analyse valant aussi pour une relecture des périodes précédentes ? Autrement dit le concept de maîtrise d'ouvrage a-t-il été jamais suffisant pour comprendre l'organisation de la production territoriale⁴¹ ? Les notions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre n'appellent-elles pas une analyse de type « fordiste » de la production urbaine ?

39. Les entretiens sont très instructifs de ce point de vue. Le champ sémantique du déplacement (de compétences) d'une part, et celui du modèle (d'aménagement) d'autre part, y ont bonne place. « *Beaucoup de gens se sont formés sur le terrain à l'échelle de quartiers (...). Ils apportent leur savoir à l'échelle de l'agglomération ; on peut extrapoler la démarche au niveau intercommunal ; Grande Synthèse a vraiment été un laboratoire de gestion sociale et urbaine ; les Dunkerquois sont assez exemplaires. On reproduit pas mal les méthodes ailleurs après* » ; etc.

40. R. Koselleck (1990) définit l'attente comme « *ce qui n'est-encore-qu'un-aménageable* ». Les membres du *workshop* parlent des espaces publics – symboles de la nouvelle production territoriale – comme de *possibles* ou convoquent la notion d'« *œuvre ouverte* » d'Umberto Eco. On retrouve l'expression de Lefebvre évoquant l'urbain comme lieu de possibles (Lefebvre, 1970).

41. F. Lautier a souligné l'apparition tardive du terme de maître d'ouvrage dans l'organisation de la production urbaine (Lautier, 2000).

Elles nous ont paru préfigurer un cadre d'analyse établi et souvent partagé, que nous avons, à travers cette recherche, jugé inopérant. L'exemple de l'aménagement du territoire d'après-guerre dans cette région archétypique d'extension et de production urbaine, montre clairement que ce type d'analyse aboutit à une simplification suspecte (Ratouis, 2001). N'y aurait-il donc pas ici à penser une situation de sortie du fonctionnalisme dont la prégnance est autant dans l'espace que dans les pensées, mais qui n'est sans doute qu'une forme parmi d'autres de rapport des sociétés à l'espace⁴²?

Le groupe local

Dans une précédente recherche, nous avons mis en évidence la présence d'un groupe d'acteurs dont les parcours professionnels s'entrecroisent depuis presque trente ans ; ils ont fait un apprentissage mutuel, ancré dans une durée longue et territorialisée (Ratouis, Segaud, 1996). Nous lui attribuons des caractéristiques de « culture commune », appuyée sur des référents communs (valeurs, formations, pratiques de projets, apprivoisement de la technobureaucratie, appétence pour l'innovation et l'évaluation). Impliqué dans le développement, ce groupe local qui n'est pas sans parenté avec celui du premier Commissariat général au plan que décrivait M. Crozier, dans la *Revue Française de Sociologie* en 1965, est au cœur de la production urbaine.

Cette dernière recherche conforte ce constat et la pérennité de ce groupe. Il nous apparaît que la capitalisation de son expérience, que la cristallisation de cette culture de projet débouche sur ce que nous nommons l'institutionnalisation du projet urbain (c'est à dire du projet d'agglomération). Celle-ci se construit sur l'amplification politique du projet urbain qui devient du *social territorial* (Blanquart, 1999) c'est à dire une vision territorialisée de la vie quotidienne.

Le projet d'agglomération est un projet urbain au sens où il est censé produire du bien commun, c'est-à-dire de l'intérêt général autour du tressage du social et du spatial. Il est objet politique, parce qu'il résulte d'une pensée stratégique sur l'ensemble de la région littorale comme sur la restauration d'une image trop longtemps négative, parce qu'il repose sur une vision construite de la vie quotidienne (cohésion sociale, citoyenneté, accessibilité aux services, etc.), parce qu'il est supposé induire du développement économique. Il est objet technique et opérationnel à travers les aménagements urbains (Neptune, projets de territoire, mise en oeuvre d'une « nouvelle » politique de la ville selon les termes du second Contrat d'agglomération); il est méthodologique puisqu'il se veut savoir-faire innovant (réflexion collective sur l'action publique, réorganisation structurelle des instances (CUD, Agur), pensée sur la maîtrise d'ouvrage, culture de projet, implication systématique des habitants, etc.).

42. (Lepetit, 1995). Et la planification administrative qui caractérise la période allant de la reconstruction au projet urbain n'est-elle pas autant qu'un aménagement du territoire l'aménagement de la société conçue depuis le haut, comme le disait l'un de ses protagonistes historiques, le ministre de la Reconstruction Claudius-Petit : « l'aménagement du territoire est avant tout l'aménagement de la société » (cité in Gaudin, 1979).

Il nous semble que nous sommes ici dans cette mutation de l'aménagement dont nous pouvons trouver ailleurs des descriptions (Beaufils, Janvier, Landrieu, 1999).

En effet, l'aménagement est en train de quitter son pré carré constitué de transformations physiques du territoire pour entrer dans un espace plus grand, plus global, mais dont les limites sont moins identifiables. Fortement lié à la croissance (au sens de l'extension urbaine) dans les trois quarts du XXème siècle, il suit le mouvement de la ville qui dorénavant se *refait sur elle même*. C'est ce mouvement⁴³ que traduit l'expression *d'aménagement de l'aménagé* et dont traite tout ce qui touche les opérations de requalifications urbaines (même entendues comme démolitions pures et simples).

L'amplification de la notion d'aménagement s'entend par le passage du quantitatif au qualitatif, au moins au sens d'un glissement du traitement (technico-administratif) des « besoins » à la prise en compte des « usages » (ce qui se lit très bien à Dunkerque par l'instauration, par exemple, de la démarche des projets de territoire⁴⁴).

Même s'il s'agit encore souvent d'aménager en créant de nouveaux objets (bâtiments universitaires, multiplexe, halle commerciale, etc.), l'aménagement se trouve au service d'autres objectifs : « *l'aménagement a perdu sa place de "moteur" du développement urbain pour être resitué au niveau de "moyen" éventuellement nécessaire au développement* » (Janvier, 1999). Cette mutation s'accompagne d'une opacification dans la mesure où il traite de plus en plus de l'ensemble du cadre de vie; Janvier parle « d'aménagement serviciel », faisant référence au développement des services urbains, ceux qui sont supposés constituer la qualité de la vie quotidienne du citoyen ordinaire.

Ce qui apparaît comme particulièrement original dans ce processus, c'est le caractère *systématiquement réflexif du développement local*⁴⁵. Le rôle de l'Agence d'urbanisme a été moteur. L'appel généralisé aux expertises extérieures, aux évaluations, le travail de réflexion, l'organisation et la participation à nombre de journées d'études, la commande et/ou la production en interne d'une importante littérature grise, manifestent l'importance de cet organisme dans cet effort d'information et de réflexivité.

Ainsi il existe dans cette région une capacité collective à formuler les problèmes, à réfléchir, à apprendre, à renouveler qui manifeste une certaine force créatrice. Mais n'est-on pas alors devant une forme de rationalisation ? La stabilité du groupe local participe certainement de ce dynamisme.

43. On se référera à H. RAYMOND (1984) qui, dans un grand *panopticum* de l'espace, s'attachait à décrire les caractéristiques de l'espace de la société industrielle : proposant l'idée d'un espace dominant il en donnait les éléments suivants : substitution, implantation, programmation, marchand, de projet.

44. Ceux-ci ont pour origine l'observation des dysfonctionnements de certains espaces, révélés pas les pratiques des citoyens. Ils proposent de recoudre, de réparer en repensant les périmètres d'intervention et en mettant en place les outils de l'intercommunalité ; cela dans l'optique du projet qui vise à « faire de l'agglomération une vraie ville ».

45. Le document archétypique est le Séminaire d'agglomération sur *L'amélioration des services publics*, Oct. 1998, Agur.

Le développement comme un récit unificateur du groupe local

A Dunkerque il y a, au fondement de l'action collective, tant au niveau spatial que social, d'abord une pensée de la réparation avant une pensée de la prévision. La ville n'a-t-elle pas été réduite à un champ de ruines, il y a cinquante ans ? La guerre mais aussi « la crise » n'ont-elles pas laissé un territoire vide qu'il a fallu réinvestir ? Les théories urbanistiques des époques précédentes ont marqué le territoire de principes aujourd'hui discutés comme aussi les théories classiques du développement sur lesquelles la société industrielle s'est consolidée pendant des décennies. Vision d'un certain ordre, d'un certain « progrès » vers lesquels inmanquablement la suprématie de la technique comme de l'économie, devait conduire. C'était la vision du SDAU des années soixante-dix tel qu'il a été commenté par Castells et Godard (1974).

Le projet urbain actuel apparaît sous un double jour : celui d'une critique de l'aménagement (de ce qui s'est fait auparavant) et celui d'une alternative dans laquelle ce qui est en jeu c'est non seulement l'organisation de l'espace mais également celle des acteurs impliqués.

L'objectif de développement du territoire transparaît dans tous les discours et semble faire consensus. Que recouvre-t-il ?

D'abord il est une posture intellectuelle qui s'appuie sur une démarche volontariste visant non seulement une sortie de crise mais également la montée en puissance de la région littorale, la quête d'une meilleure équité, la recherche de l'unité spatiale (une sorte de continuité morphologique) et sociale (dans la mesure où l'objectif est de lutter contre les disparités et de promouvoir la démocratie). En tous cas il s'agit de conduire le changement.

Ensuite il faut noter que le référent commun prend racine dans la coopération à toutes les échelles sociales, politiques et territoriales, une coopération d'acteurs et d'institutions qui sont par essence hétérogènes. Le développement local c'est avant tout mobiliser, travailler ensemble, sinon construire des points de vue communs. Il n'est pas nécessaire, à la limite, de travailler sur un projet entièrement déterminé et ficelé ; tous les paramètres ne sont pas forcément connus et résultent justement des multiples adaptations, mutations qui sont issues de la mobilisation et des négociations.

L'une des leçons tirées des années soixante-dix a été de remettre en question l'ensemble croissance/planification et de tirer parti du choc qu'a constitué l'irruption du « réel », c'est-à-dire de la crise sur le territoire. Cela a aussi été la remise en cause du « tout programmé » qui exclut toute possibilité de mettre en place une politique d'« essai et erreur ».

Enfin c'est aussi partager un même langage. Celui du développement sert à unir les acteurs qui manifestent une habileté linguistique forgée dans le temps, à travers un travail commun et des expériences mis au point de longue date.

Pour le groupe local il s'agit de travailler à ce que le territoire tout entier puisse créer de la valeur, à la fois en produisant de la richesse et en la redistribuant. La prise en charge du développement doit aboutir à un développement économique urbain (Beaufils, 1999) dans lequel l'aménagement urbain est fondamental.

Cette dernière recherche nous a permis de comprendre une nouvelle dimension de la « culture commune » fondée sur la projection dans l'avenir et la croyance dans cet ensemble de virtualités que recouvre l'adhésion à l'idée même de développement. Rien n'empêche de penser les projets comme autant d'anticipations d'un avenir supposé radieux même s'il s'engage de façon critique et inquiète⁴⁶. On touche ici la question si débattue de la prédictibilité, c'est-à-dire des effets attendus et de leur anticipation : que sont censées apporter les opérations d'aménagement sinon des améliorations, du « progrès »?

On peut alors penser ne plus être loin du mythe, c'est-à-dire d'un ordre non rationnel.

Le développement : un « mythe rationnel »⁴⁷?

Le développement apparaît comme une rationalité par rapport à laquelle les acteurs situent leurs actions ; c'est en son nom que se fédèrent les projets, il est la justification commune, omniprésente. Le langage qui unit les acteurs attribue en particulier à l'aménagement urbain des vertus qui ne peuvent être que virtuelles.


Nous avons constaté une sorte de va-et-vient permanent entre aménagement et développement dans la parole de ce groupe et nous avons été tentés de faire appel à la notion de mythe pour qualifier cette parole. Pourquoi ? parce que nous avons à faire à un récit qui, sous des figures et des formes différentes (mais totalement convenues), répète les mêmes choses et sert de lien entre les acteurs. Chacun met ce qu'il veut derrière des notions très générales qui ont toute probabilité de faire consensus ; il y a une véritable compétence linguistique à définir un ensemble de virtualités (Chalas, 1989).

Ce récit s'organise autour de points forts qui instituent autant de possibles : unité, équité, solidarité, centralité, sécurité, proximité, accessibilité aux services, démocratie locale, identité, intercommunalité, citoyenneté, développement durable. Ces notions sont au fondement d'une croyance supposée partagée par tous, qui unit les acteurs dans une projection dans l'avenir.

Ainsi le récit du développement emprunte les caractéristiques du mythe, discours transmis de « génération en génération ». Il fait fondation dans la mesure où il apparaît comme une histoire collective à travers laquelle s'organise l'ordre de l'univers.

46. Le développement durable exprime bien cette double face. Il vise à améliorer : la poursuite de l'état des choses mènerait à la ruine ...

47. Nous empruntons cette expression à A. Hatchuel.



Y sont véhiculées plusieurs dimensions : l'imaginaire, le réel et le symbolique. Savoir appris au fil des années, nourri d'expériences communes et de relations aux autres, il n'est en aucun cas solidifié, mais se construit et se décline sur le même mode : celui du progrès, de la solidarité, de la démocratie. C'est à partir de lui que s'élabore une philosophie de l'action (Hatchuel, 1998). On peut évoquer un « mythe rationnel », nouvelle catégorie anthropologique, pour qualifier cette philosophie.

Cette expression paradoxale recouvre l'idée que toute philosophie de l'action s'appuie sur un système de valeurs (celles ici liées au développement pris dans son acception individuelle mais aussi collective). Ce sont les nombreux apprentissages croisés, élaborés dans la durée, qui contribuent à transformer cette philosophie en action collective et qui aboutissent à ce que nous avons appelé une culture de projet.

Les « mondes » du développement territorial : un renversement explicatif

Dans notre démarche, la sortie de l'explication fonctionnaliste s'est aussi effectuée par l'appel à la notion de « mondes », empruntée à H. Becker (1988), en contrepoint de la notion de Maîtrise d'ouvrage. Elle nous a permis de qualifier un champ, celui du développement territorial, auquel participent le groupe local et les collectifs d'énonciation.

Cette notion de « mondes » devait nous permettre d'aborder notre recherche par une approche interactionniste de l'action collective. Cette position méthodologique nous conduisait à échapper à l'analyse classique de l'aménagement, qui propose des schémas explicatifs centrés sur les rôles des acteurs, les structures organisationnelles et souvent conclut à des homologues simplificatrices entre les systèmes d'idées, les représentations, l'organisation de l'espace et les effets sociaux (Segaud, 1994).

Si en effet on partage l'idée avec H. Becker qu'un monde social est défini par un réseau d'acteurs coopérant dans l'accomplissement d'activités singulières, on peut identifier des processus relationnels, des ajustements, des conventions sur lesquels ils reposent qui sont privilégiés. Les maîtrises d'ouvrage urbaines/territoriales relèvent de ces processus mettant en scène, souvent de manière temporaire, des acteurs privés et publics, professionnels ou non, élus, techniciens et citoyens, faisant ou non réseaux. Ce peut être des associations, des institutions, des personnes civiles. La participation de ces acteurs à la maîtrise d'ouvrage peut également être occasionnelle. Il est alors bien difficile de situer le lieu de la décision, de localiser la commande, d'anticiper ses effets ; de même que la multiplication des compétences mobilisées opacifient l'identification des responsabilités. Les frontières professionnelles, les statuts des individus sont plus difficilement identifiables.

On comprend que l'on a affaire à une nébuleuse d'acteurs qui s'organisent en « collectif d'énonciation ». On est là devant un réseau d'acteurs extrêmement diversifiés, coopérant *de fait* à la conduite du changement.

L'exercice de la maîtrise d'ouvrage ne consisterait-il pas alors dans la capacité à gérer ces réseaux interdépendants ? C'est, nous semble-t-il, la conclusion à

laquelle P. Godier et G. Tapie sont arrivés dans leur étude sur le projet urbain bordelais (Godier, Tapie, 2000).

Il est possible alors de comprendre le cas dunkerquois à travers les mondes du développement territorial. L'analyse des relations individuelles, celle des ajustements d'interactions, des comportements qui fondent l'action collective, indique que c'est la dynamique, le mouvement, le changement qui est au principe de l'explication et que paradoxalement ce sont les régularités, les habitudes (la culture commune du groupe local), un socle fixe, porté par la pérennité des hommes et des institutions, qui est à expliquer.


Pendant il ne faudrait pas penser que cet ensemble avance sans conflits dans une sorte d'entente idyllique. L'on ne voudrait pas, qu'au travers de notre description, se dessine l'image d'un consensus, représentation facilitée peut-être par les notions que nous avons proposées. Les débats récents sur le rôle de l'Agence d'urbanisme indiquent qu'elle quitte son rôle de poisson pilote permanent pour en assurer un autre qu'il s'agit de redéfinir. Le passage de plusieurs de ses membres à la Communauté Urbaine vient conforter notre constat d'un mouvement brownien des acteurs, comme un élément explicatif de la production territoriale dunkerquoise.

Une institutionnalisation annoncée

Pour conclure, nous pouvons dire qu'à Dunkerque, le projet urbain est aujourd'hui engagé dans un processus d'institutionnalisation. Nous nous contenterons ici d'adopter une définition très générale. Dans un sens durkheimien, l'institution est la « cristallisation » de manières de faire, de penser, qui reviennent régulièrement et qui caractérisent un groupe ; elle repose sur une idée de permanence, de régularité ; elle met en jeu des systèmes normatifs (Boudon, Bourricaud, 1990). M. Douglas (1989) lui attribue aussi un sens très général parlant de *groupement social légitimé*. Nous retiendrons l'idée de convention autour de laquelle se coordonnent des individus qui ont un intérêt commun. En effet, tout ce que nous avons pu observer au cours de cette recherche comme de la précédente sur la puissance publique, c'est un déploiement de discours et d'actions sédimentées sous forme de conventions. Le Contrat d'agglomération, le projet urbain, les chartes ... mais aussi les valeurs de la « culture commune », sont des conventions à partir desquelles s'oriente l'ordre général de l'action collective.

On peut lire, à partir de notre enquête, ce processus à plusieurs niveaux :

- au niveau du groupe local : l'institutionnalisation passe par la *culture commune*, résultant d'un apprentissage croisé, s'appuyant sur des savoir-faire, faisant appel à des référents communs ; il repose sur une convention d'ordre intellectuel (ou éthique si on préfère). Il faut pour sa perduration que les acteurs soient d'accord sur *quelque analogie entre la forme de l'institution et l'ordre social (l'ordre de l'univers selon Douglas)* ;
- au niveau des outils : il nous apparaît que les projets participent depuis trente ans de ce processus par leur rôle de médiateurs qu'ils exercent entre institutions et ordre social, dont la philosophie est défendue par ceux que nous avons dénommés les « gardiens du sens » de la production urbaine



dunkerquoise et qui ont rôle de garants du développement territorial. C'est alors cette croyance commune qui fonde en quelque sorte la légitimité du groupe en question, donc son autorité. La mise en place et la conduite de ces multiples projets passent par des processus de rationalisation dont les collectifs d'énonciation déclinent les différentes configurations d'acteurs ;

- au niveau des structures : le projet urbain induit de nouvelles modalités organisationnelles (Toussaint, Zimmermann, 2000) dont on pourrait voir une première étape dans la fondation de la Communauté urbaine en 1969, et une seconde, trente ans après, dans la profonde réorganisation dont elle est l'objet actuellement. Cette évolution en tension se lit également dans le débat très âpre aujourd'hui autour de l'organisation d'une maîtrise d'ouvrage territoriale.

Il faut cependant tempérer : ce processus d'institutionnalisation n'est pas rigide, on y perçoit des plis qui sont autant de marges de coopérations non institutionnalisées, au sens juridique du terme. Les workshops ou les Ateliers de Travail Urbain par exemple n'ont pas de statuts fixes, et cependant leur permanence existe, elle est reconnue et participe du paysage local. Le non fixé, d'une certaine manière, par sa permanence et sa reconnaissance, institutionnalise sans devenir institution⁴⁸.

48. Cette question a été soulignée lors de la journée des « 10 ans de Neptune ».

Bibliographie

AGUR, « L'amélioration des services publics », Séminaire, Oct. 1998.

AGUR, « Neptune. 10 ans: projet et perspectives », Actes du séminaire du 3 décembre 1999.

BEAUFILS (M.L.), « Le développement économique urbain: un processus de création de valeur », in *Aménager la ville demain: une action collective*, L'Aube, 1999.

BECKER (H. S.) *Les mondes de l'art*, Flammarion, 1988.

BOUDON (R.), BOURRICAUD (F.), *Dictionnaire critique de la sociologie*, PUF, 1990.

CASTELS (M.), GODARD (F.), *Monopolville. L'entreprise, l'État, l'urbain*, EPHE Mouton, 1974.

CHALAS (Y.), « L'imaginaire bâtisseur ou le complexe de Noé », in *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 42, 1989.

CLAUDE (V.), « Le projet urbain, un ici et maintenant ou un nouvel ailleurs ? Quelques réflexions sommaires » in *Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions*, Edit. de La Villette, 2000.

CROZIER (M.), « Pour une analyse sociologique de la planification française », in *Revue française de sociologie*, n°6, 1965.

DOUGLAS (M.), *Ainsi pensent les institutions*, Usher, 1989.

GAUDIN (J.-P.), *L'aménagement de la société. La production de l'espace aux XIXème et XXème siècles*, Anthropos, 1979.

GODIER (P.), TAPIE (G.), *Fabriquer la ville: une expérience de maîtrise d'ouvrage urbaine. Le projet urbain de Bordeaux*, Ecole d'architecture de Bordeaux, avril 2000.

HATCHUEL (A.), « Comment penser l'action collective » in *Annales littéraires de Franche Comté*, vol. 12, 1998.

KOSELLECK (R.), *Le futur passé, Contribution à la sémantique des temps historiques*, EHESS, 1990.

LAUTIER (F.), *La situation française: manifestations et éclipses de la figure du maître d'ouvrage*, document ronéotypé, PUCA, 2000.

LEFEBVRE (H.), *La vie quotidienne dans le monde moderne*, Gallimard, 1968.

LEFEBVRE (H.), *La révolution urbaine*, NRF, 1970.

LEPETIT (B.), « La ville moderne en France. Essai d'histoire immédiate », in BIGET (J.-L.), HERVE (J.-C.), *Panoramas urbains. Situation de l'histoire des villes*, ENS Editions, 1995.

RATOUIS (O.), *Dunkerque ou la question de la ville comme totalité, de la reconstruction aux années soixante-dix*, thèse de doctorat, EHESS, 1997.

RATOUIS (O.), DIEUDONNÉ (P.), « Les espaces publics, enjeux d'un devenir collectif », in PICON (V.) (dir.), *Les espaces publics modernes, situations et propositions*, Le Moniteur, 1997.

RATOUIS (O.), « L'autonomisation de l'expertise dans l'urbanisme français d'après guerre, Dunkerque et la Flandre maritime à l'épreuve du fordisme? », in BOURILLON (Fl.), COUDROY DE LILLE (L.) (coord.), *Expertise et décision urbaine*, à paraître 2001.

RATOUIS (O.), SEGAUD (M.), *Dunkerque: un rapport exemplaire entre agglomération et État ?* Institut des Mers du Nord, Plan Urbain, 1996.

RATOUIS (O.), SEGAUD (M.), *Vers une maîtrise d'ouvrage territoriale ? Les projets, urbains du littoral Nord Pas-de-Calais entre aménagement et développement*, Institut des Mers du Nord, PUCA, 2000.

RAYMOND (H.), *Les aventures spatiales de la raison*, Éditions du Centre G. Pompidou, 1984.

ROWE (C.), *Collage City*, Centre Georges Pompidou, 1993 (1^{ère} éd. 1978).

SEGAUD (M.), (dir.), *Espaces de vie, espaces d'architecture*, PCA, 1994.

SEGAUD (M.), RATOUIS (O.) « Dunkerque d'Usinor à Neptune, aspects sociologiques d'un laboratoire urbanistique », in *Qui fait la ville aujourd'hui?* Plan Urbain/MELT, 1997.

TOUSSAINT (J.-Y.), « Le collectif d'énonciation de l'espace ou l'histoire des acteurs que cachait l'architecte », in *Cahiers du LAUA*, n°3, 1995.

TOUSSAINT (J.-Y.), ZIMMERMANN (M.), « Projet urbain, technique et complexité », in *Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions*, Edit. de La Villette, 2000.

VAYSSIERE (B.), *Reconstruction, déconstruction. Le hard french ou l'architecture française des trente glorieuses*, Picard, 1988.