



Plan Urbanisme Construction Architecture

La commande ... de l'architecture à la ville

TOME 1

2001



Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, des pages publiées dans le présent ouvrage, faite sans l'autorisation de l'éditeur ou du Centre Français d'Exploitation du droit de copie (3, rue Hautefeuille, 75006 Paris), est illicite et constitue une contrefaçon. Seules sont autorisées, d'une part, les reproductions strictement réservées à l'usage du copiste et non destinées à une utilisation collective et, d'autre part, les analyses et courtes citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'œuvre dans laquelle elles sont incorporées (Loi du 1er juillet 1992 - art. L 122-4 et L 122-5 et Code Pénal art. 425).

© CSTB 2001

La commande ... de l'architecture à la ville

Sous la direction de
Michel Bonnet, Viviane Claude, Michel Rubinstein

TOME 1

Cet ouvrage fait suite à un colloque sur la formulation de la commande architecturale et urbaine, qui s'est tenu à Paris en novembre 2000, sous la direction scientifique de Michel Bonnet (PUCA).

Le secrétariat de rédaction en a été assuré par Chantal Latrille (CSTB.).

Ouvrage collectif avec la participation de :

Didier Bernateau, Christophe Beslay,
Jacotte Bobroff, Michel Bonetti, Michel Bonnet,
Alain Bourdin, Jean Carassus, Viviane Claude,
Cristina Conrad, Élisabeth Courdurier, Thérèse Évette
Françoise Gaudibert, Caroline Gerber, Raymond Gili,
Patrice Godier, Nicolas Golovtchenko, Frédérique de Gravelaine,
Brigitte Guigou, Béatrice Mariolle, Olivier Piron,
Olivier Ratouis, Serge Renaudie, Gérard Ringon,
Marion Segaud, Thierry Vilmin

Table des matières

TOME 1

OUVRAGE COLLECTIF

Avant-propos p. 11
Olivier Piron, Secrétaire Permanent du Plan Urbanisme Construction Architecture

Introductions p. 13

Enjeux, objectifs et finalités du programme

« Les maîtrises d’ouvrage et la formulation de la commande » p. 15
Michel Bonnet, Plan Urbanisme Construction Architecture

Un décalage dans les domaines d’analyse

Améliorer le partenariat entre les acteurs de la maîtrise d’ouvrage

L’élargissement des champs territoriaux

La consultation de recherche

Anticipation stratégique

Aux sources de la maîtrise d’ouvrage : le bâtiment p. 21
Viviane Claude, LATTS-ENPC, Institut d’Urbanisme de Lyon

La raison d’être de la maîtrise d’ouvrage de bâtiment : construire

Les maîtrises d’ouvrage occasionnelle :

les particularités des situations ordinaires

Le projet urbain – ou de territoire – une autre perspective

Retour sur deux points de vue initiaux : croisements et parallèles instructifs

Élaborer une commande c’est donc ... réduire les risques

Présentation des contributions p. 31

1^{re} PARTIE

LES MAÎTRISES D’OUVRAGE

EN QUÊTE DE FINALITES p. 33

Maîtrise d’ouvrage occasionnelles.

Caractéristiques et logiques d’actions p. 35
Béatrice Mariolle, Frédérique de Gravelaine, ARPAE.

L’esprit du débutant

La méthode de recherche

La singularité du maître d’ouvrage occasionnel

Parcours idéal, parcours favorable

Conclusion

L’articulation entre commandes ponctuelles

et commande urbaine globale p. 53
Cristina Conrad, Serge Renaudie, Architectes-Urbanistes

Les différentes modalités de la maîtrise politique du projet urbain

Le renforcement du rôle des services municipaux

Le rôle décisif de la maîtrise 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

**Aménagement et développement,
les « mondes » de la production territoriale p. 61**

Olivier Ratouis, Marion Segaud, Institut des Mers du Nord,
Université du Littoral – Côte d'Opale, Dunkerque

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

**2° PARTIE
LES MAÎTRISES D'OUVRAGE
COMME DISPOSITIFS p. 75**

Les nouvelles logiques d'action de la maîtrise d'ouvrage :

le cas du projet urbain de Bordeaux p. 77

Patrice Godier, Architecture Recherche Didactique, École d'Architecture
et de Paysage de Bordeaux

La maîtrise d'ouvrage comme dispositif de mise en réseau des acteurs
du projet urbain

L'opérationnalité du projet urbain : un urbanisme de dispositif

L'émergence d'une technostructure du projet urbain

Intervention urbaine : une nouvelle logique d'action

Un apprentissage organisationnel

Conclusion

La formation de la commande dans le logement social p. 89

Brigitte Guigou, Laboratoire de Sociologie Urbaine Générative, CSTB

Introduction

Une posture de délégation

Une posture de maîtrise

Une posture d'accompagnement

Une posture d'alliance

Conclusion

**Architecture et stratégie d'entreprise –
formulation de la commande
et prise en charge des incertitudes p.103**

Thérèse Évette, Laboratoire Espace Travail – École d'Architecture Paris-la-Villette

Les incertitudes

Stratégies d'entreprise et processus de projet

Élaboration de la demande et projet architectural : les médiations

Le transfert de risque entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre.	
Cas de projets complexes	p.121
Didier Bernateau, Atelier Ewa Struzynska	
Le transfert du risque dans la commande	
La non-universalité du concept de maître d'ouvrage. Des « points de vue » complémentaires	
L'apport des études de cas	
L'intérêt d'une approche par l'analyse des risques	

3^e PARTIE

PLASTICITE ET EVOLUTION DES DISPOSITIFS D'INTERVENTION

p.135

Prégnance du politique dans la maîtrise d'ouvrage du logement social	p.137
Raymond Gili, Elisabeth Courdurier, GRAIN	

État des lieux	
Les modes d'élaboration du projet urbain	
La mise en forme	
Vers une même exigence : l'identité collective	
Projet de ville – projet de vie	
Demain : une maîtrise d'ouvrage politique et environnementale	

Crise immobilière et transformation de la commande	p.149
Thierry Vilmin, Caroline Gerber, Alphaville	

Conséquences économiques pour les maîtrises d'ouvrage	
Variations conjoncturelles	
et déformations de la chaîne des maîtrises d'ouvrage	
L'impact des variations conjoncturelles sur la commande	

La maîtrise d'ouvrage publique dans les petites communes de Midi-Pyrénées	p. 165
Christophe Beslay, Nicolas Golovtchenko, CERTOP-CNRS, Université Toulouse-le-Mirail, Françoise Gaudibert, Gérard Ringon, GRSSA, École d'Architecture de Toulouse	

Les acteurs communaux de la commande	
Les co-acteurs de la décision	
Maîtres d'ouvrage et professionnels	
Conclusion	

La formation de la commande dans des contextes différenciés de construction et d'aménagement urbain	p. 181
Michel Bonetti, CSTB - Laboratoire de Sociologie Urbaine Générative	

L'intériorisation d'une représentation de dépendance des maîtres d'ouvrage à l'égard des maîtres d'œuvre	
Les fondements de la dépendance des maîtres d'ouvrage	
Une évolution conduisant au renforcement des exigences des maîtres d'ouvrage	
La diversité des configurations de maîtrise d'ouvrage	
Vers la construction de systèmes d'acteurs	

CONCLUSION p. 197

« Aux sources » de la commande :

« l'incertain » des maîtrises d'ouvrage p. 199

Michel Bonnet, Plan Urbanisme Construction Architecture

Ce que nous apprennent les maîtrises d'ouvrage occasionnelles

Incertitudes et gestion du risque

Professionnalisation du politique ou politisation des experts ?

Les architectes et leurs commanditaires

Fluctuations et labilité des processus de commande

CONTRE-POINTS p. 215

Formulation du projet architectural :

relations maîtrise d'ouvrage – maîtrise d'œuvre p. 217

Jacotte Bobroff, LATTIS – École Nationale des Ponts-et-Chaussées

La maîtrise d'ouvrage de logement social en France :

une mission élargie dans la co-conception du produit et du process

Maîtrise d'ouvrage occasionnelle :

mode de gestion du projet et relation à l'architecte

Projet urbain :

vers une nouvelle modalité d'élaboration de la commande ? p. 231

Alain Bourdin, Professeur à l'Institut français d'Urbanisme

Taylorisme et logique organisationnelle

La légitimité de l'intérêt général et ses limites

L'île de Nantes et le « contrat Chemetoff »

Esquisse d'un modèle émergent

Filière construction, système sectoriel de la construction

et configurations d'acteurs p. 245

Jean Carassus, Département Économie et Sciences Humaines du CSTB

La filière construction : un concept centré sur la production

ne prenant pas en compte la gestion du service fourni par les ouvrages

Le concept de système sectoriel de la construction

Produire et gérer le service rendu par les ouvrages

tout au long du cycle de leur vie

Deux caractéristiques structurantes

Trois principaux groupes d'activités et de modes de formation du profit

Un dispositif régulateur important

Des configurations opérationnelles d'acteurs

Conclusion

TOME 2

ÉVALUATION DES RECHERCHES

Michel Callon (École Nationale Supérieure des Mines de Paris)

Préface	p. 11
Michel Bonnet (PUCA)	
L'appel d'offres et sa préparation	p. 15
Les principaux apports des travaux de recherche soutenus par le programme	p. 21
Maîtrises d'ouvrages occasionnelles et logiques d'action	p. 23
ARPAE	
Cahier des charges pour un maître d'ouvrage concédant et interprétation/extrapolation à la maîtrise d'ouvrage publique en France	p. 25
Didier Bernateau, Atelier Ewa Struzynska	
La maîtrise d'ouvrage publique dans les petites communes de Midi-Pyrénées	p. 29
Christophe Beslay, Nicolas Golovtchenko, CERTOP-CNRS, Université Toulouse-le-Mirail Françoise Gaudibert, Gérard Ringon, GRSSA, École d'Architecture de Toulouse	
Systèmes de représentation et processus d'interprétation sous-tendant la formation de la commande publique	p. 33
Michel Bonetti, CSTB - Laboratoire de Sociologie Urbaine Générative	
Articulation entre commandes ponctuelles et commande urbaine globale	p. 35
Critina Conrad, Serge Renaudie, Architectes urbanistes	
Architecture et incertain entreprise	p. 37
Thérèse Évette, Laboratoire Espace Travail – École d'Architecture Paris-la-Villette	
Le retour du politique dans la maîtrise d'ouvrage	p. 39
Raymond Gili, Elisabeth Courdurier, GRAIN	
Analyse de la formation de la commande dans des opérations de construction et de réhabilitation	p. 43
Brigitte Guigou, CSTB - Laboratoire de Sociologie Urbaine Générative	
Fabriquer la ville : une expérience de maîtrise d'ouvrage urbaine. Le projet urbain de Bordeaux	p. 45
Patrice Godier, Guy Tapie, Architecture Recherche Didactique, École d'Architecture et de Paysage de Bordeaux	

Vers une maîtrise d’ouvrage territoriale ?	
Les projets urbains du littoral Nord-Pas-de-Calais entre aménagement et développement	p. 47
Olivier Ratouis, Marion Segaud, Université du Littoral - Institut des Mers du Nord – Côte d’Opale, Dunkerque	
Les maîtrises d’ouvrage face aux cycles conjoncturels	p. 51
Thierry Vilmin, Caroline Gerber, Alphaville	
Les jeudis de la commande :	
séminaires du programme de recherche	p. 53

**Synthèse et évaluation des enseignements
du programme de recherche** p. 55

L’élaboration de la commande comme cadre de référence	p. 57
Le projet architectural et urbain comme modalité du politique	p. 61
Configurations, dispositifs et réseaux	p. 63
Entre décision et démocratie locale :	
la formation de la commande	p. 66
Le sens et les enjeux de la « qualité »	p. 68
Redéfinir les fonctions de la maîtrise d’ouvrage	p. 70
Conclusion	p. 71

**POSTFACE : Éléments pour une typologie problématique
des maîtrises d’ouvrage** p. 75

François Lautier, École d’Architecture Paris-la-Villette

Une référence	p. 75
Des dimensions	p. 78
Systèmes de maîtrises d’ouvrage	p. 86
Les appuis de la maîtrise d’ouvrage	p. 89
Orientations de recherche	p. 93
Documents consultés	p. 96

Avant-propos

Olivier Piron


*Secrétaire Permanent du Plan
Urbanisme Construction Architecture*

Voici présenté, sous la forme de deux volumes, les résultats du programme de recherche « Les maîtrises d'ouvrage et l'élaboration de la commande ». Cet ensemble, « La commande... de l'architecture à la ville », comprend, pour le premier tome un ouvrage collectif de synthèse dirigé par Michel Bonnet, directeur de recherche au PUCA, Viviane Claude, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Lyon et Michel Rubinstein, conseiller technique honoraire au CSTB, et pour le second, une évaluation scientifique des résultats programme de recherche dont l'auteur est Michel Callon de l'École Nationale Supérieure des Mines de Paris.

Les résultats de ce programme de recherche furent initialement présentés à un colloque organisé par le Plan Urbanisme Construction Architecture et le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment à Paris les 30 novembre et 1^{er} décembre 2000¹. Ce colloque est le fruit d'un travail patient et progressif de capitalisation et de synthèses partielles. Ce travail s'est déroulé en 1998 et 1999 sous la forme de séminaires périodiques « Les jeudis de la commande » dont les actes ont été publiés. Leur synthèse et leur problématisation, réalisées par Viviane Claude, ont permis notamment de définir une première trame de valorisation des résultats.

Le passage de la présentation des résultats d'une forme « colloque » à une forme « ouvrage collectif » implique généralement un double effort : celui d'une réarticulation et d'une mise en séquence généralement plus pédagogique des résultats du programme en passant du colloque, forme orale plus directe et spontanée mais aussi plus approximative, à celle de l'ouvrage collectif forme plus linéaire, discursive, littéraire, nécessairement plus explicitée, car destinée à constituer la mémoire d'une série de faits économiques politiques ou sociaux. Cela entraîne, on le constate, une exigence renforcée quant à l'affinement des résultats du programme qui doivent se présenter de la façon la mieux aboutie possible. Tout se passe comme si, de la forme « colloque » vers la forme « ouvrage collectif », on assistait à un processus de décantation des résultats des recherches. Cela me conduit à considérer le colloque, forme « canonique » de valorisation des résultats, comme l'un des moments de l'explicitation du sens des connaissances acquises, donc à assigner au colloque,

1. « La formulation de la commande urbaine et architecturale », 30 novembre et 1^{er} décembre 2000, CSTB, Paris.



en sus de sa fonction traditionnelle de valorisation et diffusion des résultats de la recherche, une fonction de production de la connaissance propre (sous certaines conditions méthodologiques).

J'en prendrai pour preuve la conclusion rapide et schématique que je formulais en fin de journée le 1^{er} décembre 2000. Je soulignais l'évolution du contexte de lancement de la consultation de recherche des années 1996 par rapport à l'année 2000. Cela m'amenait à évoquer un certain décalage des résultats du programme de recherche par rapport à l'actualité. Actuellement les questions de maîtrise d'ouvrage se posent dans une perspective plus globale et politique que de la façon où on les formulait à l'époque. Dans le contexte administratif de l'époque, ce programme visait d'abord le projet architectural. La dynamique des recherches et l'évolution générale des préoccupations orientées vers une plus grande intégration architecturale et urbaine, ont conduit à des résultats encore plus riches que ceux qui étaient attendus.

En effet, l'évaluation de Michel Callon montre que ce programme met l'accent sur la dimension politique de la fonction de maîtrise d'ouvrage. Il souligne également que la commande et sa formulation ne sont que le moment d'un processus progressif d'expertises et de décision collectives quant à la conception et la réalisation de la ville.


Mais surtout, il montre que la notion de maîtrise d'ouvrage doit être repensée en abandonnant la perspective linéaire du modèle décisionnel classique (l'acteur qui définit en amont les objectifs et le cahier des charges) au profit d'un modèle plus interactif, circulaire, selon une logique en spirale. Si finalement il y a toujours un pilote aux commandes, celui-ci n'est pas toujours là où on l'attend spontanément (au principe et au démarrage de l'action), mais il se situe nécessairement au moment de sa validation, comme l'acteur à qui l'on impute la commande et qui finalement la légitime. Ne faudrait-il pas substituer à la notion de « maîtrise d'ouvrage », celle de « fonction de maîtrise d'ouvrage » pour mieux comprendre le processus d'élaboration de la commande ?

On peut considérer que les résultats de ce programme de recherche, pour limités qu'ils soient, nous invitent à poursuivre l'investigation, en tenant compte des nouveaux contextes politiques et législatifs à savoir : la loi sur le développement et l'aménagement durable du territoire (loi Voynet), celle sur l'organisation politique des agglomérations (loi Chevènement), celle enfin plus récente « Solidarité et Renouveau urbains » (loi Gayssot-Besson) appelant au renouveau de la planification spatiale donc, dans une certaine mesure, à un repositionnement des différents échelons de l'expertise interne et externe (donc des experts) vis-à-vis de l'instance politique et de ses différents niveaux d'intervention territoriale.

La Recherche doit savoir continuer à interpeller, puis éclairer, l'action publique.



Introductions

- 
- *UN DÉCALAGE DANS LES DOMAINES D'ANALYSE*
 - *AMÉLIORER LE PARTENARIAT ENTRE LES ACTEURS DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE*
 - *L'ÉLARGISSEMENT DES CHAMPS TERRITORIAUX*
 - *LA CONSULTATION DE RECHERCHE*
 - *ANTICIPATION STRATÉGIQUE*

Enjeux, Objectifs et finalités du programme « Les maîtrises d'ouvrage et la formulation de la commande »

Michel Bonnet

Plan Urbanisme Construction Architecture


Cet ouvrage collectif s'inscrit en décalages par rapport aux objectifs et aux finalités du Plan Urbanisme Construction Architecture. Ceux-ci correspondent à l'affinement progressif des priorités de recherche du PUCA. Les deux premiers sont liés à un contexte institutionnel différent de celui d'aujourd'hui. Il s'agit de la période où ont été précisées les priorités de recherche de ce programme. Celles-ci se sont dégagées progressivement au cours des réflexions d'un groupe de travail présidé par M. Saias, de la SETEC, « Les partenaires de la Construction »². Le troisième est à mettre en relation avec la préparation par la DGUHC de la loi « Solidarités et renouvellement urbains ».

Un décalage dans les domaines d'analyse

Le premier décalage correspond à la définition des premiers attendus des objectifs et des finalités de cette action de recherche. Elle a été initiée, en 1996, dans le cadre du Plan Construction Architecture pour asseoir le dernier processus de refondation de la légitimité du PCA sous la houlette du dernier président du dernier des Comités Directeurs du PCA, René Rossi.

Fin 1994, le PUCA (sous son volet PCA) proposa de déplacer les focales de la recherche, de l'expérimentation et de l'innovation vers l'amont de la chaîne « conception/réalisation » en direction de la programmation et de la commande, c'est-à-dire les acteurs et les processus de maîtrise d'ouvrage. Il orientait les analyses traditionnellement centrées sur les processus de la construction (les entreprises et leurs ingénieries) ainsi que de la conception (toutes les professions de la maîtrises d'œuvre, au premier rang bien sûr les architectes, mais également toutes les autres formes de l'ingénierie), vers la nébuleuse organisationnelle que l'on qualifie sous le vocable de « maîtrise d'ouvrage ».

2. « Les partenaires de la construction, rapport d'un groupe de travail interne au PCA, publication du 16 février 1995.



Pour cela, les professionnels et les responsables des techno-structures de l'époque (DAU, DHC, entreprises de construction, architectes et bureaux d'études) décidèrent qu'il fallait mettre l'accent sur l'ensemble des processus et procédures qui, conduisant de la définition et de l'attribution du permis de construire, jusqu'à la réalisation d'ensembles construits, entraînaient une perte substantielle de qualité au cours des différentes étapes politiques, techniques et décisionnelles concernées. Celles-ci portaient de la définition des objectifs de l'aménagement de l'espace construit, et passaient par sa programmation et les différents moments de sa conception et de sa réalisation. Elles conduisaient à une déperdition considérable de la qualité des différentes prestations d'intervenants multiples et parfois éphémères. Cette déperdition massive de la qualité n'était pas imputable aux intervenants mais aux dysfonctionnements massifs des processus de coopération et de décision.

Ce faisant on imputait, pour partie, la cause des difficultés à « l'irresponsabilité » des maîtres d'ouvrage. Celle-ci serait due non seulement à un manque de professionnalisme de certains maîtres d'ouvrage, mais également au fait, que dans un laps de temps plus ou moins long (les délais de gestation des projets quels qu'ils soient, on le sait, de plusieurs années), on assistait à « une valse » des intervenants et même des responsables de la décision et des financements. Cet émiettement de la chaîne des intervenants, voire des décideurs, entraînait une dispersion non seulement de la décision, mais également une dissolution de la responsabilité de la prise de décision et de la mise en œuvre. Cela, bien évidemment, se répercutait en cascade sur toute la chaîne des intervenants et des experts de toute nature quels que soient leurs missions et leurs domaines de compétence que l'on se réfère à l'aménagement de l'espace, à l'architecture, ou à la construction des ensembles urbains concernés (logements, bureaux, équipements urbains de toute nature...).

Améliorer le partenariat entre les acteurs de la maîtrise d'ouvrage

Trois groupes de mots clés résument les débats du rapport « Saïas » pour ce qui concerne les enjeux d'amélioration des relations partenariales dans le domaine de la commande urbaine et architecturale, ce sont : « irresponsabilités des maîtres d'ouvrage », « dispersion des décisions » et « dissolution des responsabilités ». Vis-à-vis de cette constellation de difficultés, on souhaitait :

- identifier et décrire des logiques d'acteurs,
- qualifier des modes d'organisation,
- et mieux apprécier les conséquences des évolutions du contexte législatif et réglementaire français (lois de décentralisation, loi MOP ...).

L'élargissement des champs territoriaux

Par la dynamique des questions abordées et des acteurs impliqués, on constatait également que, de proche en proche, on passait d'une logique constructive, la réalisation de bâtiments, à une logique spatiale et territoriale plus large concernant soit des « morceaux de ville », des quartiers, voire plus globalement des villes ou des agglomérations. Ainsi, concernant les maîtrises d'ouvrage, l'accent se déplaçait des maîtres d'ouvrage de bâtiment, *stricto sensu*, vers un ensemble d'acteurs plus complexes et multiformes, c'est à dire tous les intervenants que l'on retrouve sous le vocable de « maîtrise d'ouvrage urbaine » dans le champ de l'aménagement et du projet urbain.

Finalement les décalages introduits vis-à-vis des orientations traditionnelles du PCA étaient d'étendre le champ de l'analyse concernant les innovations de process (relation d'acteurs) des domaines de la construction et de la conception des ouvrages bâtis à celui de leur programmation et de leur commande. Mais remontant aux maîtrises d'ouvrage, de fil en aiguille, on s'est rapidement rendu compte (par la nature des problèmes abordés) qu'on devait introduire un questionnement plus global en passant de l'ouvrage bâti à son environnement territorial : celui du quartier, de la ville, voire de l'agglomération. Ainsi le premier décalage d'objet introduisait-il un second décalage de nature territoriale.

La consultation de recherche :

Identifier des acteurs, des modes d'organisation dans le cadre des processus techniques et décisionnels de conception et de production de la ville.

En proposant de qualifier les contenus politiques, sociaux, techniques et décisionnels des maîtrises d'ouvrage, la consultation de recherche affichait donc un objectif majeur : celui de professionnaliser et responsabiliser les maîtrises d'ouvrage en reconnaissant au-delà de la position et de la fonction de maîtrise d'ouvrage l'exigence d'un certain nombre de compétences qui permettent de constituer une véritable pratique professionnelle.

Habituellement, les questions abordées par un appel d'offre portent sur des questions ou des problèmes socio-économiques qu'il s'agit d'éclairer par un effort de connaissance comme par exemple la connaissance des mécanismes ou des processus d'évolution des villes et de leurs transformations territoriales. Au contraire, dans le cadre de cette consultation de recherche, l'accent a été mis sur un enjeu d'amélioration de la qualité dans le domaine de la conception et de la gestion du cadre bâti car on constate, comme on l'a évoqué précédemment, une difficulté de coordination entre le maître d'ouvrage et les différents acteurs techniques et décisionnels intervenant dans la phase initiale d'élaboration de la commande.

Entre le maître d'ouvrage en titre et les différents intervenants chargés de l'assister ou de l'éclairer, on voit se dessiner une série de « cas de figures » qui interrogent les modalités de positionnement des maîtres d'ouvrages. Celles-ci les placent parfois dans des positions ambiguës à partir de phénomènes interdépendants, soulignons en trois :

- Le contexte réglementaire et juridique. Les maîtres d'ouvrage publics et privés dans les secteurs du logement, des activités ou des bâtiments publics sont confrontés à des arbitrages d'autant plus risqués que le contexte réglementaire et juridique est en évolution et parfois inadapté. La loi MOP, cadre juridique et réglementaire pour les acteurs dans le domaine public notamment, intervient dans un champ de pratiques complexes lorsque l'on introduit tous ceux qui peuvent participer à la maîtrise d'ouvrage : conseils, études faites par d'autres pour telle ou telle partie de ce rôle, mandats donnés éventuellement à un organisme pour tout ou partie de ses attributions, conduite d'opération extérieure à lui.....
- Extension des champs d'intervention. La redéfinition de la commande dont les maîtrises d'ouvrage assurent la responsabilité passe par la maîtrise de champs de plus en plus vastes.
- Complexité des logiques d'intervention. De plus les maîtres d'ouvrage peuvent être guidés par d'autres logiques d'action que le mobile constructif : gestion, entretien, réhabilitation, suivi social et/ou urbain, extension et diversification de leur domaine d'action, etc.


Cela entraîne une ambiguïté de statut, de position et de fonction des maîtres d'ouvrage. Le statut de maître d'ouvrage et les différentes fonctions qu'il est susceptible de remplir sont difficiles à cerner. Ces ambiguïtés sont au centre des processus technico-décisionnels de commande, de conception, de réalisation.... On est donc en droit de formuler l'hypothèse selon laquelle un nouvel espace institutionnel et décisionnel se dessine, au sein duquel se développent des interactions complexes qu'il convient d'analyser pour identifier les logiques d'action, les enjeux et les stratégies des acteurs de la conception et de la production du cadre bâti. La consultation de recherche a proposé de donner corps à cette hypothèse princeps à partir de trois axes majeurs :

Les maîtrises d'ouvrage publiques et privées constituent un ensemble d'acteurs différenciés qu'on appréhende de façon morcelée et partielle : comment structurer et articuler cet ensemble complexe ?

Selon les réseaux productifs au sein desquels il s'insère, le maître d'ouvrage peut recourir à des formes variées de compétences, celles-ci contribuent ou non à la recomposition de ses missions : comment éclairer ces modes et ces processus de recomposition ?

En quoi la décentralisation et le contexte législatif et réglementaire contribuent-ils à redéfinir les modes et les logiques d'intervention des maîtres d'ouvrage ?

Cette consultation et le programme de recherche qui en a résulté s'inscrivent, comme on le voit, dans une perspective organisationnelle et procédurale. Ils proposent sur une catégorie administrative, réglementaire, abstraite et générale, la notion de « maîtrise d'ouvrage », de préciser les composantes multiples des systèmes d'actions et de décisions complexes qui sont en jeu dans les processus de construction et d'aménagement urbain.



Dernière remarque, au contraire des recherches en sciences sociales qui, en introduisant une perspective de connaissance, conduisent à décomposer, déconstruire, les cadres à priori de la connaissance et de l'action de la puissance publique. Cette consultation de recherche, en prenant comme point de départ une catégorie juridique, réglementaire, générale et abstraite : la notion de maîtrise d'ouvrage, s'est donnée pour finalité, à l'inverse des perspectives habituelles, de préciser les dimensions politiques, sociales, décisionnelles qui orientent les interventions des acteurs de la conception et de la réalisation du cadre bâti.

Cette consultation a donc comme finalité ultime de décrire et de préciser les acteurs, leurs pratiques et les processus qui opèrent par delà le prisme juridique et abstrait de la maîtrise d'ouvrage. Elle permet donc de nous faire connaître les éléments de réalité opérant au-delà de catégories juridiques et réglementaires générales.


Anticipation stratégique

Cela nous introduit alors à une anticipation des perspectives d'action de la DGUHC et du PUCA tels qu'elles existent aujourd'hui à travers leurs missions sur les questions d'urbanisme, d'aménagement et d'architecture. Elles devront s'inscrire dans les programmes de travail futurs. Celles-ci touchent, pour ce qui nous concerne principalement, aux questions du renouvellement urbain et de la décision urbaine.

Ainsi, les réflexions entreprises avec la préparation du projet de loi « Solidarité et renouvellement urbains » créent des opportunités nouvelles pour approfondir les thèmes touchant aux logiques de fonctionnement et d'organisation des maîtrises d'ouvrage urbaines à partir de trois axes thématiques notamment :

- les métiers, les nouvelles missions, compétences et professionalités nécessaires dans ce contexte ;
- les modes d'organisation des maîtrises d'ouvrages notamment urbaines ;
- les processus de la décision urbaine dans les domaines, notamment de la planification et de l'aménagement.

Le programme de recherche « Les maîtrises d'ouvrage et la formulation de la commande » n'a-t-il pas, de façon modeste certes, anticipé et commencé à aborder ces questions délicates ? On est donc en droit d'affirmer que ce programme de recherche introduit un dernier décalage, celui permettant d'anticiper certaines perspectives d'action de la puissance publique, notamment dans le domaine couvert par la loi « Solidarité et renouvellement urbains ».

- 
- LA RAISON D'ÊTRE DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DE BATIMENT : CONSTRUIRE
 - LA MAÎTRISE D'OUVRAGE OCCASIONNELLE : LES PARTICULARITÉS DES SITUATIONS ORDINAIRES
 - LE PROJET URBAIN – OU DE TERRITOIRE - UNE AUTRE PERSPECTIVE
 - RETOUR SUR DEUX POINTS DE VUE INITIAUX : CROISEMENTS ET PARALLÈLES INSTRUCTIFS
 - ÉLABORER UNE COMMANDE C'EST DONC ... RÉDUIRE LES RISQUES

Aux sources de la maîtrise d'ouvrage : le bâtiment

Viviane Claude
LATTS-ENPC
Institut d'urbanisme de Lyon³

Les recherches menées dans le cadre de la consultation « Maîtrise d'ouvrage et élaboration de la commande » proposent des manières différentes d'envisager la maîtrise d'ouvrage. Les typologies varient selon que l'on s'intéresse aux secteurs public ou privé, aux situations de projet, aux processus, aux sources de l'action, aux partenariats, aux relations du maître d'ouvrage avec le maître d'œuvre, aux configurations d'acteurs, aux objets de la commande (nature, degré de définition...), etc. On a là un foisonnement de cas de figures qui rendent compte de l'absence d'unité de notre objet mais aussi de l'extrême variété des angles d'analyse adoptés par les chercheurs.

On partira de l'une de ces différenciations, pour la discuter ensuite à la lumière des résultats de l'ensemble des recherches effectuées et des travaux du séminaire qui s'est tenu sur deux années autour de ces recherches⁴. Cette introduction vient livrer les quelques idées générales qui traversent ces travaux et que nous allons retrouver tout au long de cet ouvrage.

L'une de ces oppositions qui est apparue au fur et à mesure de l'avancement des travaux peut être formulée dans les termes suivants : *la maîtrise d'ouvrage est entendue de façon assez radicalement différente, selon que l'on s'intéresse à la réalisation d'un bâtiment, d'un ensemble de bâtiments ou d'un espace public ou que l'on s'intéresse à la transformation de la ville et plus largement à la transformation des territoires* (le terme de transformation étant à tous égards préférable à celui de fabrication parfois utilisé).

L'existence de ces deux points de vue est justifiée par des différences, mais il y a aussi des similitudes ou des niveaux où se jouent des relations. Pour mettre ces nuances en évidence, on s'appuiera sur ce qu'est le bâtiment – dans une version extrêmement simplifiée ou standard –, bâtiment entendu à la fois comme secteur économique et comme résultat matériel d'une production (une conception et une réalisation), bâtiment où dominent des pratiques, des

3. Cette contribution s'appuie sur les rapports de recherche de la consultation de recherche « La maîtrise d'ouvrage et l'élaboration de la commande » ; sur les travaux du séminaire « Les jeudis de la commande », et sur les séminaires internes du LATTS en particulier les travaux de J. Bobroff et N. May.
4. « Les jeudis de la commande », séminaire autour de la consultation de recherches, PUCA.

représentations voire des traditions et où, par suite, la maîtrise d'ouvrage subit un certain nombre de déterminations.

On dira ensuite un mot sur ce qui, de façon générale, caractérise le dispositif qui accompagne un projet dit urbain – ou pilotage du projet urbain – ainsi formulé faute de mieux, la notion de « maîtrise d'ouvrage urbaine » paraissant trop réductrice par rapport aux échelles de temps et d'espace caractéristiques des transformations de ces territoires urbains. En conclusion, on indiquera les échanges entre l'un et l'autre de ces points de vue.

En effet, les recherches de ce programme montrent d'une part que la définition de la maîtrise d'ouvrage de bâtiment comme les analyses qui la concernent sont en train de se déplacer et d'autre part que la conception que l'on peut avoir du projet urbain reste largement imprégnée par les manières de faire et de penser qui dominent dans le bâtiment.

La raison d'être de la maîtrise d'ouvrage de bâtiment : construire

Dans la maîtrise d'ouvrage de bâtiment, l'élaboration de la commande est « tirée » par l'action de construire et par l'arrivée d'un partenaire indispensable à cette action, l'entreprise de construction. Cette affirmation trop globale pour être complètement juste doit être quelque peu explorée. Il faudra aussi la nuancer, car la situation de la maîtrise d'ouvrage occasionnelle, la plus banale, s'écarte sensiblement de cette proposition.

Selon la définition française⁵, construire fait la raison d'être de la maîtrise d'ouvrage. Les déterminations qui pèsent sur elle viennent à la fois de l'histoire et de ce que dit d'elle le droit. L'une et l'autre font référence – pour le droit c'est par défaut – à une sorte de modèle, mythe ou passé lointain – peut-être la maison des origines – où commander, concevoir et réaliser étaient confondus – « fusionnaient » – dans la même instance⁶. Malgré tous les tiraillements que subit dans les faits l'élaboration d'une commande, cette fusion est l'une des représentations idéales et la mieux partagée par les acteurs dans le secteur du bâtiment. Or l'existence d'un tel idéal produit divers effets.

□ La nécessité du projet tire et oriente l'action

Le problème initial qui est posé à un maître d'ouvrage se présente sous des formes telles que le seul moyen de le résoudre tient dans l'acte de bâtir. Il est sous-entendu que les autres possibles qui sont plus ou moins en concurrence avec l'acte de construire ont été explorés, évalués et abandonnés : déménager, réorganiser une chaîne de production, concevoir un système de télétravail ou un service de soin à domicile, etc.

5. BERNATEAU (D.), *La non-universalité du concept de maître d'ouvrage, Cahier des charges pour un maître d'ouvrage concédant et interprétation/extrapolation à la maîtrise d'ouvrage publique en France*, rapport final, avril 2000 et séance d'avril 1999 du séminaire.

6. C'est là une interprétation tirée de M. Bonetti. La formation de la topique actantielle organisant la réalisation des ouvrages. *La constitution historique de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre*, CSTB, 1998, et J.-F. Tribillon, « la nature juridique de la maîtrise d'ouvrage », séance de septembre 1998 du séminaire. Ainsi que J. Rykwert, *La maison d'Adam au Paradis*, Seuil, 1976 (édition originale, 1972).

A contrario décider de ne pas construire, c'est avouer un échec, diront certains. Le fait est que décider de ne pas construire revient à changer de rôle, c'est-à-dire à renoncer à être maître d'ouvrage, tout en restant propriétaire, gestionnaire ou entrepreneur.

Construire apparaît dès lors comme l'acte qui oriente et engage les acteurs environnants ou sollicités par la maîtrise d'ouvrage. Cet acte fait aussi leur objectif puisqu'à partir de lui ils envisagent et définissent leur action. Construire les « fait agir »⁷ et organise leurs relations les uns par rapport aux autres

□ *Une anticipation de l'exécution*

Si l'acte de construire est au principe de la maîtrise d'ouvrage de bâtiment, la maîtrise d'œuvre est d'une manière ou d'une autre présente dans l'élaboration de la commande : à un moment ou à un autre, il sera fait appel à elle. Les travaux de recherche ont assez largement évoqué cette relation asymétrique entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre ; bien qu'il y ait là un « univers commun » qui justifie une maîtrise « d'ouvrage », on sait que c'est un « espace de lutte »⁸, c'est-à-dire un espace où les intérêts se composent à force de différences réduites et de conflits résolus.

Cette mise en présence évolue dans le temps ; elle se construit et se développe autour d'un objet virtuel. Mais la configuration ainsi constituée ne se ramène pas à cette seule relation à deux : l'agent d'exécution, l'entreprise de construction, est aussi d'une certaine façon présente puisque dans cette relation à deux, chacun admet implicitement qu'il y a un tiers capable de faire passer, à travers l'épreuve du chantier, cet objet virtuel dans le réel. L'entreprise participe à ce processus de « réalisation » progressive d'un objet, de réduction des possibles et donc de stabilisation et de « matérialisation » des choix. Elle est, au même titre que la maîtrise d'œuvre, un des pôles de la configuration dans laquelle s'élabore la commande.

□ *La remontée des déterminations économiques*

Parler des entreprises du bâtiment nous introduit dans le monde de l'économie, de la concurrence et des négociations serrées. Les contraintes qui pèsent sur une entreprise du bâtiment sont multiples. On ne saurait ici en faire le détail : contraintes de temps (rationalisation des modes d'interventions), contraintes de bilans, contraintes d'organisation (interaction entre des métiers), normes juridiques (droit du travail, sécurité, marchés publics, etc.). *La commande qu'une entreprise est en mesure d'exécuter est largement spécifiée par des données complètement extérieures à la maîtrise d'ouvrage, mais qui s'imposent à cette entreprise et que celle-ci « répercute » de fait dans le travail d'exécution.*

□ *Initier et gérer simultanément*

Les divers acteurs intervenant dans l'élaboration de la commande (c'est-à-dire en principe dans une phase antérieure à la réalisation) anticipent sur les effets de

7. M. Bonetti, intervention à la séance de septembre 1998 du séminaire.

8. Pour reprendre les termes de F. Gaudibert et S. Renaudie, *ibid.*

telles répercussions, faisant de l'élaboration de la commande un processus qui procède d'une initiative par l'amont (la commande) mais d'une « gestion par l'aval » (la réalisation). Sans cette double polarité, il n'y a pas de visée. Quoique tout à fait schématique, cette façon de voir vient souligner la prégnance des facteurs de production du bâti dans l'élaboration de la commande et l'activité du maître d'ouvrage de bâtiment. Les contraintes y sont fortement intériorisées – voire exploitées – par les différents acteurs.

Cette façon de voir donne tout leur sens aux efforts déployés pour réduire les coûts des opérations de logement social, efforts qui visent précisément à intégrer dans l'élaboration de la commande l'entreprise et ses contraintes.

□ *La livraison d'un bien*

Enfin la maîtrise d'ouvrage de bâtiment dispose en bout de course d'un bien qui peut être évalué sous divers angles. Il l'est principalement sous l'angle de l'investissement économique et sous l'angle de son usage. Dans l'élaboration de la commande de bâtiment, le résultat est un « produit » entrant dans les biens économiques matériels. Son existence et sa valeur sont dépendantes d'un usager final⁹, d'un cycle de production et d'une conjoncture¹⁰. De ce point de vue, le maître d'ouvrage est un acteur économique. En rappelant son rôle d'investisseur, on vient mettre l'accent sur le résultat qu'il cherche à atteindre : la production de valeur.

La maîtrise d'ouvrage occasionnelle : les particularités des situations ordinaires

Cet univers de la construction tel qu'il vient d'être esquissé est cependant largement ignoré du maître d'ouvrage occasionnel qui se situe en deçà de cet ensemble de déterminations. Sauf exception, il ne sait rien de la prégnance des « logiques » d'organisation et de production de l'entreprise ; il les découvre. Dès lors qu'un maire d'une petite commune ou qu'une entreprise décide de construire, réhabiliter, aménager... il entre dans l'aventure de la maîtrise d'ouvrage et dans cet univers de la construction. *Cette aventure fait pour lui événement et à trois titres : par la décision prise, par la découverte de ce qu'est un projet – comme action organisée, orientée, coûteuse et risquée – et enfin par le produit final* et ce que ce produit fait découvrir en termes d'usages inattendus ou d'attentes non satisfaites. Son initiation prend de multiples chemins. Elle nécessite le recours à des ressources, notamment à des compétences particulières d'assistance, de médiation et de traduction. Ce dispositif d'appui et de confiance peut s'avérer consistant, au point que certains chercheurs ont pu repérer des signes de professionnalisation autour de la maîtrise d'ouvrage occasionnelle¹¹. Mais il peut aussi faire complètement défaut¹².

9. D. Bernateau, op. cit.

10. VILMIN (T.) et GERBER (C.), *Les maîtrises d'ouvrage face aux cycles conjoncturels*, Alphaville, rapport final, février 2000.

11. BESLAY (C.) et alii, *La maîtrise d'ouvrage publique dans les petites communes de Midi-Pyrénées*, CERTOP-CNRS et École d'Architecture de Toulouse, rapport final, avril 2000.

12. ARPAE, « Maîtrises d'ouvrage occasionnelles. Caractéristiques et logiques d'action », document de travail, séance d'octobre 1999 du séminaire.

Dans cette situation banale et très courante de la maîtrise d'ouvrage, l'élaboration de la commande se fait de manière plus chaotique. Elle apparaît aussi très fragile. Plusieurs niveaux d'incertitudes se cumulent, notamment celui qui tient à ce qu'est ce maître d'ouvrage occasionnel et à ses attentes informées¹³.

Le modèle du service fait particulièrement bien comprendre ce qui est en jeu dans la maîtrise d'ouvrage occasionnelle et dans la relation de celle-ci avec un maître d'œuvre : l'asymétrie d'information est évidente, le niveau d'incertitude concernant le produit de la transaction est élevé, etc. Mais ce même modèle devient beaucoup plus difficile à adopter en ce qui concerne des maîtrises d'ouvrage plus « professionnalisées », c'est-à-dire informées, préparées à la négociation, organisées pour conduire le projet et formées par des expériences antérieures.

L'élaboration de la commande ne se réduit plus dans ce cas à une relation à deux - ainsi l'entreprise de construction est-elle déjà là au moins par ses contraintes - et de multiples autres relations se construisent et se combinent qui ne sont pas que de service¹⁴.

Le projet urbain – ou de territoire – : une autre perspective

Occasionnel/professionnel : une telle opposition n'a guère de sens en ce qui concerne la transformation des territoires, transformation qui relève de ce que certains appellent une maîtrise d'ouvrage urbaine. Il faut souligner d'emblée que l'on a affaire dans ce cas à *des systèmes nécessairement publics (ou dominés par eux) et dans des systèmes fortement et diversement professionnalisés*. Les dispositifs ne sont pas cependant institutionnalisés au point que l'on puisse sans réserve parler de « maîtrise » et encore moins de « maîtrise d'ouvrage ».

En effet, il ne suffit pas de remplacer bâtiment par urbain pour obtenir une figure comparable – c'est-à-dire susceptible d'être comparée – de la maîtrise d'ouvrage. Il ne suffit pas non plus de considérer la multiplication des opérations et des initiatives ou de considérer un changement d'échelle du projet pour pouvoir le qualifier de projet urbain. Il est vrai que *les mots font défaut pour décrire ces dispositifs de pilotage de la transformation d'un territoire*. Les chercheurs le signalent d'ailleurs, chacun à sa façon. Les uns constatent que « l'on ne sait pas très bien ce que recouvre la maîtrise d'ouvrage urbaine »¹⁵. D'autres parlent de « nébuleuse » ou de « réseaux » ou de « jeu partenarial permanent » pour désigner des dispositifs complexes, plastiques, fluctuants dans le temps, qui n'ont pas de cadre a priori et qui n'ont pas

13. ÉVETTE (T.) et alii, Architecture et incertain d'entreprise, LET, École d'architecture de Paris-la-Villette, rapport final, février 2000.

14. Les limites du modèle ont été formulées par N. May dans le séminaire du RAMAU, « Production des services et relation de service : quelques perspectives d'analyse », intervention au séminaire du RAMAU, mai 1998.

15. Remarque de P. Godier, séance d'octobre 1999 du séminaire.

la définition d'un « ouvrage » pour mission même s'ils peuvent éventuellement aboutir à un tel résultat¹⁶.

Au cours du séminaire, Serge Renaudie a eu une formulation heureuse qui résume assez bien les tâtonnements et la prudence qui entoure la terminologie : le projet urbain, a-t-il dit, est « *une tentative répétée et peut-être vaine de traduire un projet politique en projet sur la ville* »¹⁷. Ces dispositifs de pilotage se comprennent dès lors par rapport à cette tentative et à cette traduction.

Le projet de ville ou plus largement de territoire procède par conséquent d'autres raisons et d'autres conditions. Sa visée n'est pas a priori de construire, ce n'est qu'une issue possible parmi d'autres. Les logiques économiques qui structurent le secteur du bâtiment ne sont pas les seules qui préoccupent les acteurs. Son produit ultime n'est pas obligatoirement un bien qui est « livré » comme peut l'être un bâtiment ou un espace public. Et surtout son temps n'est pas celui d'une opération. On peut reprendre des acteurs une notion qui leur est devenue chère, la notion de développement, car elle désigne ce sur quoi ces acteurs misent, sans savoir bien ce dont il peut être question a priori. Il y a, selon eux, mille manières de concevoir le développement et les enjeux de Bordeaux ne sont pas ceux de Dunkerque.

Dans cette autre perspective, l'élaboration de la commande équivaldrait à un apprentissage permanent, à l'élaboration d'un « instrument d'ingénierie politique et sociale »¹⁸. Il s'agit sans doute d'une forme d'ingénierie publique qui pourrait avoir la particularité de se concevoir au cours même de l'action. Elle serait pragmatique au sens propre du mot. Cet instrument croise des territoires de gestion (aux limites floues), des thématiques qui ne se précisent que progressivement, des institutions plus ou moins organisées à cette fin. Il semble relever plus d'un assemblage de méthodes, les utilisateurs faisant l'apprentissage permanent à la fois de ces méthodes et de leur assemblage. Il ne s'agit donc plus du tout d'une « maîtrise d'ouvrage », telle qu'on a tenté de la saisir plus haut.

16. SEGAUD (M.) et alii, « L'impact d'une maîtrise d'ouvrage partagée sur le processus de développement urbain », document de travail, juillet 2000, p. 3.

On a préféré abandonner la formule « maîtrise d'ouvrage urbaine » au vue des travaux sur Bordeaux et Toulouse. Suffit-il d'afficher l'existence d'une maîtrise d'ouvrage urbaine pour qu'elle existe, c'est-à-dire utiliser la formule comme un effet d'annonce (cas de Bordeaux) ? Une maîtrise d'ouvrage qui se cherche, est-elle encore une maîtrise d'ouvrage (cas de Dunkerque) ?

17. Séance de juillet 1999 du séminaire « Les jeux de la commande » (c'est moi qui souligne) ; ainsi que plus largement : CONRAD (C.) et RENAUDIE (S.), *Articulation entre commandes ponctuelles et commande urbaine globale*, document provisoire, juin 2000.

Entre projet de bâtiment et projet de territoire, une situation intermédiaire que l'on pourrait qualifier de projet complexe – ou plutôt compliqué – caractérisé par un « paysage de projets », où s'enchevêtrent différentes opérations, plus ou moins liées entre elles, mais dont il faut assurer la cohérence d'ensemble. Des cas de cette sorte existent où la maîtrise d'ouvrage est bien identifiée (SEM, EPA, etc.). La complication vient autant de la multiplicité (des procédures, circuits, partenaires, financements, institutions...) que de l'hétérogénéité des objets concernés. GODIER (P.) et TAPIE (G.), *Fabriquer la ville : une expérience de maîtrise d'ouvrage urbaine. Le projet urbain de Bordeaux*, A.R.D., École d'architecture et de paysage de Bordeaux, rapport final, avril 2000 ; T. Vilmin, op. cit.

18. P. Godier et G. Tapie, op. cit. p. 45.

Retour sur deux points de vue initiaux : croisements et parallèles instructifs

Malgré ces différences, considérer ensemble maîtrise d'ouvrage de bâtiment et dispositif de pilotage des territoires urbains est riche d'enseignements sur les transformations qui sont en cours. Au plan méthodologique d'abord, on peut noter l'intérêt qu'il y a à utiliser la maîtrise d'ouvrage de bâtiment – entendue au sens strict des règles de droit qu'elle impose (des procédures) – comme un moyen d'entrer dans le système de l'action publique locale ; dans cette perspective, la maîtrise d'ouvrage devient un analyseur de cette action publique locale¹⁹. Dans l'autre sens, la connaissance du jeu partenarial permanent qu'institue le projet sur un territoire permet de mieux comprendre les maîtres d'ouvrage qui, dans le bâtiment, se trouvent sous la dépendance renforcée du politique et de ses rationalités propres, mais qui se trouvent en outre dans des situations nouvelles d'apprentissage collectif.

À titre d'illustration, on peut reprendre deux faits qui concernent le logement social et que l'on peut utilement mettre en rapport. Dans ce secteur, d'un côté on construit moins et d'un autre côté les maîtres d'ouvrage travaillent de plus près l'inscription du logement dans la ville et les articulations avec d'autres opérateurs. Dès lors que ce n'est plus seulement la production d'un bien mais les conditions d'accès à ce bien et à son usage qui importent, le maître d'ouvrage de bâtiment ne peut plus se contenter de maîtriser une « opération » de construction ou un « investissement ».

Il prend la responsabilité d'une « maîtrise d'usage », pour reprendre une formule de l'équipe de GRAIN et d'emploi courant chez les sociologues nord-américains²⁰. Pour cela, il recherche une série de nouveaux rapports avec son environnement, en vue d'aller plus loin dans l'analyse des besoins, dans les méthodes de travail, dans les relations institutionnelles, dans le suivi social, etc.²¹

De manière plus générale, les évolutions propres aux conditions de transformation des territoires rejoignent celles de la maîtrise d'ouvrage de bâtiment sur un certain nombre de points précis. D'abord il est un fait que *les savoir-faire venus de la maîtrise d'ouvrage du bâtiment constituent la matrice historique et culturelle* en même temps qu'ils sont encore une importante ressource de compétences (même si ce n'est plus la seule) pour l'ensemble des acteurs et des professionnels travaillant dans le champ « mou » de l'urbain. Il est un fait aussi que *le projet urbain est pensé dans ses multiples traductions programmatiques* et que l'exercice de la formalisation en termes de commande de bâtiment ne peut pas en être absent : la mise en visibilité et en espace de la décision urbaine prend notamment la forme d'images et parfois

19. C. Beslay et alii, op. cit. ; M. Segaud et alii, op. cit.

20. GRAIN, *Le retour du politique dans la maîtrise d'ouvrage*, rapport final, juillet 2000, p. 42 et p. 49.

21. Ainsi les bailleurs sociaux sont-ils de plus en plus conscients que leur tâche n'est plus de construire et de loger ni même de gérer un parc immobilier. Ils savent qu'en leur confiant de telles tâches, les élus attendent aussi d'eux qu'ils remplissent une « mission d'intégration sociale », qu'ils puissent à ce titre « détecter les fragilités sociales » et prennent en charge des fonctions « d'accompagnement social et familial ». Entretien pour l'enquête du ministère des Affaires sociales, R. Bercot, V. Claude, G. Jeannot « Compétences dans les DDASS et loi contre les exclusions », LATTES-ENPC.

de bâtiments. Bien des choix du projet urbain passent par de telles visualisations²².

Au registre des similitudes et des effets d'interdépendance entre maîtrise d'ouvrage de bâtiment et pilotage du projet de ville, quatre points sont à évoquer brièvement. Deux d'entre eux proviennent des évolutions qui affectent directement le contexte politique, évolutions auxquelles l'un et l'autre des cadres du projet (bâtiment ou ville) sont très sensibles (la maîtrise d'ouvrage occasionnelle l'étant peut être moins systématiquement). Les deux autres points de convergence sont plutôt liés à la dimension sociale et économique des projets.

Le contexte politique configure l'élaboration de la commande à travers les faits connus de la décentralisation et de la construction européenne. On y ajoutera deux conséquences directes.

- On peut en premier lieu remarquer une égale prégnance des volontés des élus – ou des collectivités locales – à la fois sur la production des équipements publics, le logement social, les espaces publics, sur la maîtrise d'ouvrage publique en général et sur le projet de territoire. Cette prégnance vient élargir ou rétrécir la commande, la transforme jusqu'à la personnaliser. Elle semble nette, quoique plus souterraine, pour les projets de territoire, en raison de la complexité du système de pilotage et la multiplicité des compétences techniques sollicitées.
- En second lieu, la volonté est partout affichée d'accorder *une place nouvelle aux citoyens*. Cela se traduit d'une part dans des concertations autour des projets urbains et d'autre part dans le souci de certains maîtres d'ouvrage d'anticiper les formes d'usage des bâtiments (la maintenance, le vieillissement, etc.) et d'intégrer le plus en amont possible tous les aspects de ce que l'on peut appeler la « demande sociale ».

Quant aux dimensions économiques et sociales des projets, elles sont patentées. L'élaboration de la commande est toujours directement affectée par le contexte économique, déterminant pour tout projet, ses origines et son destin. Or des pratiques nouvelles apparaissent qui cherchent à analyser et à réduire au maximum tous les types de risques.

- D'abord on observe *une diversification et un élargissement des compétences concourant à la prise de décision* que celle-ci relève du champ du bâtiment ou du champ de l'urbain. C'est en particulier ce qui fait le succès de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (programmation) qui s'appuie sur des compétences de plus en plus nombreuses, diversifiées et spécialisées (analyse du marché, image, communication, etc.). Il y a en même temps recours à des expertises très sectorielles ; tout ceci vient en renfort de la prise de décision.
- Ensuite *les dispositifs de mise en confiance* se constituent d'un côté comme de l'autre²³. Leur développement et leur diversité tiennent à toutes les incertitudes qui pèsent sur les projets quels qu'ils soient et qui se

22. P. Godier, G. Tapie, op. cit. p. 29.

23. C. Beslay et alii, op. cit. p. 85.

P. Godier et G. Tapie, op. cit. p.34.

BONETTI (M.), et GUIGOU (B.), *Systèmes de représentation et processus d'interprétation sous-tendant la formation de la commande publique*, CSTB, rapport final, avril 2000, p. 49.

transmettent de projet en projet : les risques, on le sait, sont transversaux. Ces dispositifs sont de diverse nature (réseaux sociaux, visibilité des projets, réputation des experts, etc.), dessinent des articulations nouvelles dans le processus de projet et désignent les marges de manœuvre que les acteurs se donnent pour pouvoir éventuellement se retirer²⁴. Même dans les maîtrises d'ouvrage occasionnelles, les analyses mettent en lumière le rôle décisif des « médiateurs », personnes de confiance aux yeux du commanditaire, pour accompagner la décision de construire²⁵.

Élaborer une commande c'est donc ... réduire les risques²⁶

Ces quelques similitudes semblent au final aller dans le même sens, celui d'élaborations de commandes qui anticipent tout du long du processus sur l'émergence de risques (de tous ordres) et qui se construisent en fonction de la réduction de ces risques. L'action se trouve orientée non plus seulement par l'obligation de « construire », « d'aménager » ou de « développer » mais aussi par la nécessité de s'assurer de cette obligation. Il en découle une intégration toujours plus large des événements les plus divers qui sont associés à toute activité.

Il convient aussi de se prémunir en se préparant à de tels aléas et de disposer d'une large palette de compétences, et de compétences qui pour certaines n'ont pas grand-chose à voir avec les métiers traditionnels du bâtiment.

La complexité nouvelle que l'on observe ou dont on qualifie tant la maîtrise d'ouvrage de bâtiment que le pilotage du projet de ville procéderait précisément de la multiplication des dispositifs, méthodes ou intervenants nouveaux qui viennent réassurer l'élaboration de la commande, « border » la décision, ramener les craintes collectives au niveau le plus bas. Cet élargissement dans l'espace et dans le temps des compétences, au sens administratif cette fois, des décideurs, n'est pas sans introduire par lui-même de nouveaux aléas, en particulier ceux que comporte l'intégration de nouvelles attentes et de nouveaux points de vue. Un tel élargissement producteur de complexité doit être lui-même très maîtrisé à moins qu'il ne serve de prétexte à des simplifications sommaires (voir par exemple ce que l'on appelle la « concertation » dans la plupart des projets urbains).

Ces nouveaux motifs d'anticipation dépassent par conséquent de beaucoup le projet de construire et le projet de ville, tels qu'on a pu les entendre par le passé. Restent à savoir si cette anticipation par élargissement des préoccupations et renforcement des positions de décision est aussi source d'innovation en ce qui concerne les objets de la commande et leurs produits, aussi bien dans la réalisation d'un bâtiment que dans le développement des territoires urbains.

24. T. Vilmin, op. cit.

25. ARPAE, op. cit.

26. D. Bernateau, op. cit. conclusions.


Présentation des contributions

Issues du colloque « Les maîtrises d'ouvrage et l'élaboration de la commande », les contributions qu'on va lire ne reprennent pas l'ordre qui avait été alors retenu. En effet si le colloque s'est organisé autour de thèmes et de problématiques que les chercheurs ont pu dégager, cet ouvrage a été davantage conçu comme une découverte progressive du sujet, amenant à s'interroger d'abord sur ce qui le définit et le justifie, ensuite sur les formes sous lesquelles il se manifeste, enfin sur les facteurs qu'il faut prendre en compte pour comprendre les transformations à l'œuvre dans la maîtrise d'ouvrage²⁷.

Les contributions s'organisent en trois parties. Les travaux présentés dans la première, « Les maîtrises d'ouvrage en quête de finalités », ont pour point commun de nous faire percevoir l'étendue des problèmes que les acteurs comme les chercheurs rencontrent lorsqu'il est question d'une commande architecturale ou urbaine. Les désignations sont souvent floues ou changeantes, les fonctions sont mal ou non définies, les objectifs ne sont pas toujours complètement stabilisés, les décisions n'ont donc pas toujours d'objets et sont délicates à prendre. Ces travaux s'attachent à reconnaître ce qui peut faire figure de maîtrise d'ouvrage mais qui ne l'est pas encore, de conditions qui sont réunies, d'obstacles qui sont surmontés pour qu'à un moment ou à un autre d'un processus, on puisse dire qu'il y a eu effectivement une commande ou qu'il ne peut définitivement plus en être question. L'intérêt de la situation de non commande architecturale ou urbaine tient par exemple à son caractère décomposé ou à ce qui paraît lui faire défaut : des compétences, des organisations, des formulations, etc. (ARPAE). À côté de ce genre de cas limite, fréquent dans la maîtrise d'ouvrage occasionnelle, les chercheurs s'intéressent aux situations où rien n'est jamais acquis, où il y a une élaboration permanente de la commande qu'il soit question de projet urbain (C. Conrad et S. Renaudie) ou plus globalement de production territoriale (M. Segaud et O. Ratouis).

À la différence de la première, la seconde partie, « Les maîtrises d'ouvrage comme dispositifs » rassemble des travaux qui ont examiné des situations où l'existence d'une maîtrise d'ouvrage ne fait pas de doute, où des finalités, des fonctions, des acteurs, des relations sont définis et lisibles, que le processus soit arrivé à son terme (jusqu'à la réalisation par exemple) ou non. Dans ces travaux, l'existence de « dispositifs » fait la maîtrise d'ouvrage : que ce soit à

27. Il faut souligner que ces contributions ne constituent que des synthèses des recherches qui ont été conduites.



travers le projet que formule et poursuit une collectivité qui s'organise à cette fin (P. Godier) ; que l'on considère le secteur du logement social et ses acteurs rompus à l'exercice du projet (B. Guigou) ou les entreprises privées ou publiques et leurs besoins spécifiques (T. Evette) ou encore que l'on s'intéresse aux grands projets complexes et l'appareillage sophistiqué qu'ils supposent (D. Bernateau). Le second point commun à ces travaux tient au fait que, dès lors que l'on a un dispositif constitué et finalisé, l'une des dimensions essentielles de la maîtrise d'ouvrage est la relation qu'elle entretient avec un maître d'œuvre. Cette relation pose une série de problèmes que les chercheurs envisagent assez différemment compte tenu des types de dispositifs étudiés et des angles analysés (autour de la professionnalisation, des formes de l'asymétrie dans la relation, de l'incertitude, du risque).

Enfin dans la troisième partie, « Plasticité et évolution des dispositifs d'intervention », les recherches proposent des mises en perspective sur ces dispositifs, permettant de réfléchir aux facteurs de changement et aux tendances actuellement observables dans la commande architecturale et urbaine. Les deux facteurs les plus décisifs sont d'ordre politique et économique. Les vingt dernières années ont été marquées par des réformes institutionnelles ayant complètement modifié la consistance, les conceptions et les modes d'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique : on a assisté à diverses formes d'apprentissages qui ne sont peut être pas achevées, notamment dans le secteur particulier du logement social (R. Gili et E. Courdurier) et dans les petites communes aux prises avec des problèmes qui dépassent leurs moyens humains et techniques (C. Beslay, N. Golovtchenko, F. Gaudibert, G. Ringon). D'autre part, l'analyse du destin d'un certain nombre d'opérations immobilières, au cours de ces quinze dernières années, montre que les variations de la conjoncture économique ont un impact direct sur ces opérations ; leur montage, leur mode de financements, les intervenants peuvent bouger rapidement (T. Vimin et C. Gerber). Il y a enfin des facteurs plus directement liés aux divers intervenants et à leurs relations, c'est-à-dire à " l'éthos " du milieu professionnel (M. Bonetti).

Dans le cadre du colloque évoqué ci-avant, les organisateurs avaient souhaité soumettre les résultats des recherches au regard de trois experts « discutants » intervenant en contre-points des conclusions générales, en considérant plus spécialement :

- les relations maître d'ouvrage/maître d'œuvre, traitées par J. Bobroff ;
- l'émergence d'un nouveau modèle de commande urbaine, présentée par A. Bourdin ;
- la pertinence du concept de configurations d'acteurs appliqué à la maîtrise d'ouvrage, examinée par J. Carassus.