



# Conclusion

- 
- *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*

# « Aux sources » de la commande : « l'incertain » des maîtrises d'ouvrage

Michel Bonnet

*Plan Urbanisme Construction Architecture*


Cette conclusion vise un double objectif : souligner la richesse, la variété, la diversité de résultats du programme de recherche « les maîtrises d'ouvrage et l'élaboration de la commande » ; montrer, par delà l'hétérogénéité des perspectives des objets et des niveaux d'analyse, que les recherches convergent vers une mise en question de la notion de maîtrise d'ouvrage comme catégorie pertinente d'encadrement de l'intervention des acteurs. Finalement, on proposerait de lui substituer l'analyse des processus de commande, leur genèse, leur mode d'élaboration dans le domaine de la production des bâtiments et des espaces urbains.

Elle complète deux synthèses. La première de Viviane Claude qui a assuré le secrétariat du séminaire d'accompagnement du programme : « les jeudis de la commande », la seconde de Michel Callon qui a eu la tâche de dresser une évaluation du programme de recherche « Les maîtrises d'ouvrage et l'élaboration de la commande »<sup>83</sup>.

Viviane Claude<sup>84</sup> a introduit le présent ouvrage en établissant un parallèle entre maîtrise d'ouvrage de bâtiment et maîtrise d'ouvrage urbaine. Partant de la maîtrise d'ouvrage de bâtiment comme « matrice historique et culturelle des maîtrises d'ouvrages urbaines », elle explicite la figure générique de la maîtrise d'ouvrage de bâtiment en soulignant que, dans ce cadre, la commande est dynamisée par la perspective de construire (ce qui n'est pas toujours le cas des maîtrises d'ouvrage urbaines). Insistant sur les relations d'asymétrie informationnelles existant entre maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre, elle souligne que l'existence d'un univers commun entre maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre est liée à l'existence du projet comme objet virtuel. Cette relation, au départ duale, s'enrichit et se complexifie par l'intervention d'acteurs tiers contribuant progressivement à la réalisation du projet par la réduction des possibles et la matérialisation des choix. Elle note également que la maîtrise d'ouvrage de bâtiment dispose, en fin de course, d'un bien qui peut être évalué sous différents angles. Le projet urbain introduit une autre

83. Les développements de cette évaluation sont présentés dans le volume 2 de l'ouvrage « La commande ... de l'architecture à la ville » intitulé « Évaluation des recherches ».

84. CLAUDE (V.), « Aux sources de la maîtrise d'ouvrage : le bâtiment ».



perspective, car on est confronté à la transformation de territoires et à l'activation de systèmes d'intervention généralement publics, se caractérisant également par une certaine forme de professionnalisation. Ces « dispositifs » activent des « nébuleuses » des réseaux d'acteurs dans un « jeu partenarial permanent » qui n'ont pas forcément une visée constructive directe. La temporalité qui fonde ces modes d'intervention ne se réduit pas à celle d'une opération mais vise un horizon temporel plus long où l'élaboration de la commande serait le résultat d'une forme d'ingénierie politique et sociale avec comme objectif l'organisation et la gestion de territoires aux limites floues. Maîtrise d'ouvrage de bâtiment et maîtrise d'ouvrage urbaine constituent des analyseurs qui entretiennent des modes de questionnement réciproques l'un vis-à-vis de l'autre. Ainsi peut-on considérer que la maîtrise d'ouvrage de bâtiment comme un analyseur de l'action publique locale par les règles de droit qu'elle tend à imposer à travers sa référence à la loi MOP. A l'inverse, la nécessité de l'analyse du jeu partenarial instituant le projet sur un territoire permet de mieux situer les maîtres d'ouvrage qui, dans le bâtiment, se trouvent sous la dépendance des logiques du politique.

En conclusion de son évaluation du programme de recherche, Michel Callon confirme l'intérêt heuristique mentionné par Viviane Claude pour une non césure dans l'analyse, de la production du bâtiment et de l'urbain. Au terme de son analyse, il pointe différents éléments. En premier lieu, il souligne le « retour du politique », car les projets qu'ils soient de ville ou de bâtiment ont un caractère de globalité et d'engagement tels que la commande qui les manifeste constitue une forme de positionnement « politique » pour l'avenir (dans le champ de la « policy »). En deuxième lieu, il souligne l'importance prise par les dispositifs de conception et d'intervention « *de plus en plus complexes et hétérogènes* ». « *Pour comprendre l'émergence d'une commande il faut prendre en considération tous les éléments, organisés en réseau, qui constituent la configuration à l'intérieur de laquelle elle se développe et qui la nourrissent* ». En troisième lieu il affirme que ces dispositifs valent parce qu'ils sont le support d'espaces de discussion et de négociation pour les acteurs. En quatrième, il rappelle (idée qui lui est chère) le rôle de la « qualité » des styles et des formes urbaines pour construire des compromis qui dépassent les oppositions. Enfin la diversité et la pluralité organisationnelle des dynamiques de négociation, la multiplicité des formes d'interaction entre les différents intervenants de la maîtrise d'ouvrage ou de la maîtrise d'œuvre nécessitent un cadrage non par rapport à un acteur qui en serait l'auteur ou l'initiateur. Il se réfère plutôt au maître d'ouvrage comme un acteur qui assumerait une responsabilité « *même s'il n'est pas celui qui, comme dans le modèle décisionnel classique, définit en amont les objectifs et le cahier des charges. A la notion de maître d'ouvrage il est préférable de substituer celle de fonction de maîtrise d'ouvrage qui constitue une des composantes du processus d'élaboration de la commande* ».

En complément de ces deux modes de lecture et de problématisation du programme de recherche : le premier se situant dans une analyse comparative des maîtrises d'ouvrage de bâtiment et des maîtrises d'ouvrage urbaines, le second dans un domaine touchant plutôt à certaines questions ayant trait à la

décision urbaine, nous développerons une restitution de certains résultats de façon plus empirique et phénoménale par rapprochement et mise en perspective d'articles a priori hétérogènes. Pour cela nous partons du constat que les petites maîtrises d'ouvrages occasionnelles sont le support de phénomènes ou de processus que l'on retrouve dans des contextes et à des échelles différents. En schématisant, on peut presque affirmer qu'elles présentent, en raccourci, certains traits révélateurs de processus génériques de maîtrise d'ouvrage.

### **Ce que nous apprennent les maîtrises d'ouvrage occasionnelles**

L'ARPAE<sup>85</sup> montre que le maître d'ouvrage occasionnel se sent particulièrement désarmé devant les problèmes qu'il découvre au fur et à mesure de sa démarche d'élaboration d'un projet. Il rencontre des difficultés à exprimer concrètement ses besoins, définir les termes de sa commande et prendre des décisions. Sa vulnérabilité se manifeste à travers deux dimensions importantes, le sentiment du risque et la peur. Cette dernière est nourrie par des représentations alarmistes de la difficulté de construire. Hésitant, le maître d'ouvrage potentiel peut retarder sa décision ou trouver refuge auprès d'intervenants locaux qui savent le rassurer. Le maître d'ouvrage occasionnel recourt tout le temps à un tiers pour lui permettre d'élaborer sa demande, car il est dans une situation de méconnaissance des compétences nécessaires à la formulation de sa commande. Se déclarant perdu, isolé face à la multiplicité des interlocuteurs dont il connaît mal les compétences, le maître d'ouvrage occasionnel prend du temps (plusieurs mois) pour choisir un partenaire privilégié qui le soutienne dans son opération, lui permette de simplifier les démarches, de construire un processus de projet. Cette collaboration est essentielle à la construction de la décision. Le maître d'ouvrage inexpérimenté choisit un partenaire unique qui lui apportera un réseau de compétences. La relation de confiance et d'écoute qu'un architecte peut créer avec un maître d'ouvrage s'avère d'autant plus précieuse dans cette perspective.

S'intéressant à l'étude des logiques d'action des petites communes de Midi-Pyrénées, les chercheurs du CERTOP et de l'École d'architecture de Toulouse<sup>86</sup> caractérisent « les espaces décisionnels » et les systèmes d'action des maîtrises d'ouvrage que constituent les petites communes rurales. Ils montrent que *« même lorsque la commune est en titre maître d'ouvrage, elle doit inscrire son action dans un espace décisionnel contraint et s'ajuster avec d'autres acteurs de la décision. Ce processus de co-décision peut aller jusqu'au partage de la maîtrise d'ouvrage ou à sa délégation. Les dispositifs institutionnels construits s'inscrivent dans des espaces institutionnels complexes et normatifs, mais se structurent dans des contextes locaux reposant sur des formes de leadership territorial et des règles relativement spécifiques construites entre les acteurs »*. Ils caractérisent quatre systèmes décisionnels de maîtrise d'ouvrage :

85. MARIOLLE (B.), de GRAVELAINE (F.) et alii, « Maîtrises d'ouvrages occasionnelles. Caractéristiques et logiques d'action ».

86. BESLAY (C.), GOLOVTCHENKO (N.), GAUDIBERT (F.), RINGON (G.), « La maîtrise d'ouvrage publique dans les petites communes de Midi-Pyrénées ».

### *Maîtrise d'ouvrage municipale*

La commune est maître d'ouvrage en titre, les élus conservent la maîtrise de leur projet, de la conception à la réalisation. C'est la situation la plus courante, mais aussi la plus valorisée par les élus car c'est dans ce cas que leur degré d'autonomie est le plus fort.

### *Maîtrise d'ouvrage en intercommunalité*

La commune participe à des structures intercommunales pour des raisons de financement. L'intercommunalité fonctionne comme un substitut à une action communale trop coûteuse ou comme réceptacle d'un projet sectoriel ambitieux.

### *Maîtrise d'ouvrage extériorisée*

Il s'agit d'une forme d'arrangement passant par une stratégie d'alliance négociée entre des acteurs trouvant dans un partage des tâches de maîtrise d'ouvrage un compromis acceptable pour atteindre leur objectif propre. Les chercheurs soulignent que cette forme caractérise des opérations de réhabilitation ou de construction de logements locatifs sociaux, pour lesquels une division du travail s'instaure entre les partenaires, segmentant le processus de maîtrise d'ouvrage : les élus conservent la maîtrise de la décision d'engager ou non l'opération, d'une partie de la programmation et de la commande. La commune participe financièrement, mais la maîtrise d'ouvrage en titre est confiée à une société ou un office HLM qui ensuite assure la gestion.

### *Maîtrise d'ouvrage en indivision*

Il s'agit d'opérations où l'on observe des chevauchements de compétences ou d'intérêts, lorsque le maître d'ouvrage en titre, ou le porteur de projet, ne peut agir sans compter sur d'autres acteurs partie prenante de l'opération : les chercheurs soulignent que ces processus de co-construction de l'action s'observent dans des grandes opérations urbaines où aucun acteur n'est réellement décisionnaire unique, mais où tous doivent s'ajuster pour construire un compromis. L'image de l'indivision met en lumière le partage parfois mal assumé de la maîtrise d'ouvrage quand le nombre de co-gestionnaires augmente. La responsabilité croissante d'une seule instance constitue une difficulté que les acteurs doivent apprendre à surmonter.

D'un autre côté, les relations entre maîtres d'ouvrage et experts permettent de souligner trois types de relations qui placent parfois ces derniers en codécisionnaires dans une logique de coopération finalisée. Celle-ci traduit en fait une sorte de partage du pouvoir autour d'un projet commun. Les chercheurs caractérisent trois formes idéales types :

### *Le colloque singulier*

Entre un maître d'ouvrage et un professionnel s'instaure une relation qui, tout en coexistant avec l'intervention d'autres professionnels, les transcende par la place centrale qu'elle tend à occuper (sur une opération particulière, c'est le cas quand on observe chez de élus locaux une méconnaissance de certains processus institutionnels qui peut conduire à instaurer une relation privilégiée avec la DDE ; c'est le cas également du caractère durable d'une collaboration avec un architecte).

### *Le conseil éclairé*

Dans ce cas de figure, les élus ont recours à un ensemble de professionnels dont les interventions se succèdent, se chevauchent et s'articulent dans un processus dont les phases sont bien identifiées (phases d'amont : missions de conseil et d'aide à la maîtrise d'ouvrage, et missions de maîtrise d'œuvre proprement dite).

Ces deux types de partenariat sont les plus fréquemment observés. Ils mobilisent des proximités sociales politiques et territoriales qui facilitent les relations de confiance.

### *Gestion complexe*

Il s'agit de formes plus complexes de coopération en raison des situations de projet concernées. L'intervention de nombreux experts rend difficile la gestion des compromis notamment dans la phase amont. La complexité peut aussi tourner en confusion. Elle résulte de la manière dont se fait l'interaction entre les instances politiques et les professionnels ; les expertises sont d'autant plus directement impliquées dans les prises de décisions politiques que celles-ci sont difficiles à prendre.

Le rappel de ces éléments permet de souligner que les maîtres d'ouvrage occasionnels sont dans une situation de prise de risque et d'incertitude quant à l'avenir. La décision de construire ou non constitue un élément majeur de repositionnement de leur perspective future. Cette question du risque ne caractérise pas seulement les enjeux d'avenir de l'occasionnel, mais joue un rôle structurel pour caractériser certaines modalités de positionnement des maîtres d'ouvrage par rapport à cet avenir. Deux recherches prennent comme point de départ la question du risque comme dynamique de la formulation de la commande ainsi que de la gestion/transformation symbolique des incertitudes qui lui sont liées<sup>87</sup>. On verra jusqu'où le parallèle est possible entre ces deux types d'analyse.

Pour mener à bien leur démarche de projet, les maîtres d'ouvrage occasionnels ont besoin d'un interlocuteur privilégié leur permettant de construire et de médiatiser leur demande. Ce besoin n'est pas seulement lié à une situation d'incompétence de nature plus ou moins professionnelle, mais

87. ÉVETTE (T.) et alii, « Architecture et stratégie d'entreprise. Formulation de la commande et prise en charge des incertitudes. »  
BERNATEAU (D.) « le transfert de risque entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre. Cas de projets complexes. »

peut résulter de contraintes propres à l'explicitation de la demande à l'origine de toute commande.

Les petites communes rurales sont intéressantes à considérer, car elles manifestent la forte implication du politique dans les opérations de maîtrise d'ouvrage, même dans les situations simples. Les espaces décisionnels au sein desquels elles se situent sont complexes et normatifs. De plus elles offrent une palette de situations décisionnelles relativement complexes. Les maîtrises d'ouvrage qualifiées d'« extériorisées », se caractérisant par une stratégie d'alliance ou de subordination négociée, que l'on retrouve dans des cas de réhabilitation ou de construction de logements locatifs sociaux, sont significatives de situations urbaines génériques. Les communes, par leur participation au financement du logement social, sont en position d'élaboration et de contrôle de la politique du logement dont la « maîtrise d'ouvrage en titre » est, on l'a vu, délégataire. Étant donné l'enjeu que représente le logement social, le maître d'ouvrage en titre met en œuvre la politique municipale et, de ce fait, joue un rôle technique par rapport aux enjeux politique de la production du logement. C'est ce type de logique et de situation décrit par GRAIN<sup>88</sup>.

La forme la plus complexe d'organisation du système décisionnel, les « maîtrises d'ouvrage en indivision » où se chevauchent compétence et/ou intérêts, permet aux chercheurs d'observer un processus de co-construction de l'action à partir de la réalisation de compromis. Ces derniers soulignent qu'avec ce cas de figure, on se trouve confronté aux mêmes types de logiques décisionnelles et d'intervention que celles prévalant dans les opérations urbaines.

Enfin, analysant les relations entre experts professionnels et maîtres d'ouvrages (élus locaux), les chercheurs mettent l'accent sur des phénomènes de même nature qui opéreront dans d'autres contextes. Il s'agit de l'importance de la relation de dépendance du maître d'ouvrage vis-à-vis de l'un des experts qui l'assiste (souvent l'architecte) À l'opposé, à travers « le conseil éclairé », les chercheurs décrivent des modes de coopération instaurant des relations moins déséquilibrées et plus interactives entre maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre. Ils soulignent également la tendance à l'effacement de la spécificité de la maîtrise d'ouvrage, l'expert devenant « co-décisionnaire » du maître d'ouvrage dans une logique de coopération finalisée. Ce processus est particulièrement renforcé dans les situations de « gestion complexe », car les techniciens sont particulièrement impliqués dans les enjeux décisionnels des maîtres d'ouvrage. Ces différents cas de relation d'expertise, à l'état d'épure pour les communes rurales, se retrouvent selon des modalités plus complexes dans des cas de figure urbains.

---

88. GILI (R.) et COURDURIER (E.), « Prénance du politique dans la maîtrise d'ouvrage du logement social ».



## Incertitudes et gestion du risque

Deux recherches abordent cette question capitale. Elles considèrent le caractère de virtualité du projet et, de ce fait, introduit l'impondérable de l'incertitude et de l'aléas. Didier Bernateau analyse la dynamique du transfert de risque dans la formulation de la commande, car cette dernière constitue un pivot dans la relation entre un acteur amont et un acteur aval. Il souligne à ce propos, le rôle essentiel du contrat entre un acteur amont (le commanditaire, le maître d'ouvrage) et un acteur aval (le maître d'œuvre), celui-ci établit les conditions de passage du projet du virtuel au réel en transférant la charge de réalisation à l'acteur aval. A travers la définition de « règles du jeu », le contrat prévoit des résultats et des processus explicites, mais il « peut également comporter des résultats et processus implicites liés à une problématique de gain et de risque ». La commande peut transmettre, d'un acteur amont à un acteur aval des objectifs partiellement exprimés. Elle peut également transmettre des objectifs explicites sans y associer les risques correspondants. Enfin l'acteur aval peut solliciter une commande en avançant une promesse ou un bénéfice implicite le mettant en position d'accepter (provisoirement au moins) la commande implicite qu'il a lui-même souhaitée. Pivot de la relation entre un acteur amont et un acteur aval, la commande traduit la promesse de ce bénéficiaire. Didier Bernateau estime qu'elle est rendue implicite par la façon dont l'acteur aval présente son expérience pour exercer son activité. Cette « promesse » peut être avancée sans que pour autant soient négociés les moyens de la responsabilité qu'elles impliquent et « sans que l'acteur amont consente même à cette négociation ». « L'acteur aval tire la commande grâce à sa capacité à convaincre et séduire l'acteur amont sur sa prise en compte de l'implicite. Il absorbe les risques ou renonce aux gains qui en découlent. Cette posture est un élément incontournable de la commande » entre un maître d'ouvrage et un maître d'œuvre.

Thérèse Évette pose la question de l'incertitude de façon différente. A travers une analyse très fine des différents niveaux d'incertitude et d'aléas auxquels est confronté le maître d'ouvrage désireux de construire, elle soutient la thèse selon laquelle on peut comprendre, au moins pour partie, le désir et la volonté de construire de certaines entreprises comme une façon de gérer et d'assumer un « incertain d'entreprise », c'est à dire l'ensemble des dimensions politiques, sociales, culturelles, psychologiques manifestant que les entreprises sont des organisations complexes, « productrices de normes où s'exerce un pouvoir et se construit une légitimité ». « Nous faisons ainsi l'hypothèse que l'architecture joue un rôle particulier dans la reconfiguration matérielle, organisationnelle et symbolique de l'entreprise et que la demande de l'entreprise à l'égard de l'architecture peut, explicitement ou implicitement, être un des moyens de prise en charge de ce que nous avons qualifié d'incertain d'entreprise. » Par rapport à cette dynamique subtile, de l'ordre du non dit, l'architecte joue un rôle essentiel d'interprète et de traducteur, dont la traduction elle-même constitue un moyen d'élaboration de cette demande. « L'offre architecturale dessine.. un second niveau de médiation entre le projet d'entreprise et le projet architectural. Si les maîtres d'œuvre, et notamment les architectes en ce qui concerne la prise en charge de l'incertain d'entreprise, semblent être des acteurs importants de cette

*médiation, l'étude montre que celle-ci peut, être en partie assumée par d'autres acteurs, conseils ou responsables de la maîtrise d'ouvrage. C'est notamment le cas lorsque la culture architecturale de ces acteurs leur permet d'opérer la traduction du projet d'entreprise en exigences spatiales architecturales. La compétence architecturale devient alors une compétence sociale partagée qui réduit l'incertitude née de la méconnaissance du champ architectural. »*

Cela nous amène à insister sur plusieurs éléments. En premier lieu, Didier Bernateau, à propos de la prise en charge du risque, situe principalement ses analyses du côté de « l'acteur aval » (le maître d'œuvre), alors que Thérèse Évette souligne que la demande architecturale peut être comprise pour partie comme une expression propre à « l'incertain de l'entreprise » et que, notamment les architectes, sont dans une position privilégiée pour expliciter et traduire cet « implicite » de la démarche des entreprises maîtres d'ouvrage. Ainsi voit-on s'opposer à une analyse plutôt linéaire en termes de processus d'influence (par promesse et séduction), une vision plus dialectique et interactive (d'où les processus d'influence ne sont pas absents), s'appuyant sur l'hypothèse d'une médiation indispensable de la démarche architecturale qui serait en quelque sorte un opérateur symbolique de certaines « dimensions oubliées » de l'organisation.

En deuxième lieu, le face à face du maître d'ouvrage avec son maître d'œuvre n'est pas une réalité aussi tranchée, puisque l'analyse des processus souligne l'émergence de « *go-between* », intermédiaires, médiateurs en position privilégiée pour formuler les enjeux architecturaux des orientations de l'entreprise dans le domaine immobilier. « *Le maître d'ouvrage (opérationnel) assurerait pour sa part un premier décryptage des attentes de l'entreprise et en proposerait une formulation qui permette aux architectes de poursuivre le travail de traduction du projet d'entreprise en un projet architectural* ». On a vu que les maîtrises d'ouvrage occasionnelles avaient besoin d'intermédiaires et de médiateurs pour donner réalité à leur projet constructif ; les analyses de Thérèse Évette soulignent cette nécessité pour des cas de figures plus complexes. On verra, dans le champ des maîtrises d'ouvrage urbaines, l'importance prise par les dispositifs socio-techniques complexes que ceux-ci soient intégrés aux maîtrises d'ouvrage « politique » (les collectivités territoriales), qu'ils soient sollicités par le politique comme instrument de neutralisation et de contrôle des services techniques des collectivités territoriales ou qu'ils se situent plutôt du côté de l'opérationnel (la maîtrise d'œuvre au sens habituel). De fait, la catégorie de la maîtrise d'ouvrage se diffracte à travers les processus de construction et d'aménagement en une multiplicité d'intervenants et de spécialistes aux fonctions plus ou moins hiérarchisées et complémentaires. La notion de maîtrise d'ouvrage tend à se diluer en tant qu'intervenant spécifique au profit d'un complexe de fonctions et d'intervenants. Cela conduit à substituer la notion de complexe et de fonctions de maîtrise d'ouvrage à la catégorie de maître d'ouvrage.

Enfin, les analyses des processus de mise en correspondance du projet d'entreprise et du projet architectural, outre le rôle essentiel du ou des intermédiaires, amènent à insister sur la traduction non seulement comme

transformation d'une demande mais également comme un moyen d'explicitier cette dernière. Par là on s'inscrit dans la double dimension de la relation de service : comme prestation économique caractérisée par l'asymétrie de la répartition de l'information et comme processus relationnel, psychosocial de co-construction ou de co-élaboration d'une demande virtuelle.

### **Professionalisation du politique ou politisation des experts ?**

La maîtrise d'ouvrage urbaine est une autre façon de nommer le politique en ce que cette dernière développe un projet sur la ville. Cela a été bien souligné par GRAIN : « *L'analyse des relations entre maîtrise d'ouvrage politique, maîtrise d'ouvrage dite technique-aménageurs, opérateurs, constructeurs, bailleurs sociaux-maîtrise d'œuvre et usagers citoyens débouche sur une première constatation : la maîtrise d'ouvrage du logement social, c'est l'affaire des maires véritables maîtres de leur ville. La seule vraie maîtrise d'ouvrage est donc celle du projet urbain qui englobe, au delà du logement, l'habitat, et de fait, la ville entière* ». Pour les maires, la ville est le domaine réservé. Raymond Gili souligne que le projet urbain est multidimensionnel, social, spatial, économique, également projet de vie. Il observe différents styles de gestion municipale :

- « le pouvoir monopoliste », tentative de freinage des évolutions pour conserver la base sociale électorale. Cela se manifeste par un projet politique flou. On a là, semble-t-il, un positionnement de court terme.
- « le pouvoir moderniste, de concertation ». Celui-ci consiste en la mise en place d'un système de quadrillage d'informations assurant la diffusion des projets et le retour des réactions des citoyens.
- « le pouvoir entrepreneurial » (entreprise/ville). Cela correspond au cas de cités à dominante ouvrière ayant développé le logement social, avec un certain souci de promotion d'une offre de services urbains. On y observe une certaine professionnalisation des élus et des services techniques municipaux.
- « la gestion déléguée ». Cela correspond au développement de Sociétés d'Économie Mixtes spécialisées et au déplacement de l'action municipale vers des échelons territoriaux plus larges.

Par rapport à ces styles d'intervention, le logement social représente un enjeu stratégique pouvant entraîner trois logiques d'action :

- « la logique patrimoniale ». Le « service logement municipal » apparaît avec une finalité d'assistance sociale à visée parfois électoraliste. On y observe un faible souci d'équilibre économique, une gestion au jour le jour et un recours aux subventions d'équilibre.
- « la logique entrepreneuriale » correspond à la transformation des OPHLM en OPAC. On observe le passage d'une logique d'assistance à une logique de service pour une clientèle non assistée. On recherche une certaine efficacité dans la production du logement et la prise en compte de la qualité de service ;
- « la logique territoriale ». Il s'agit de l'extension de la mission logement à la ville et au territoire, en considérant que le logement et la ville constituent, pour les exclus, les seuls points d'attache fixes.

Cristina Conrad et Serge Renaudie<sup>89</sup> élargissent le propos de Raymond Gili et soulignent l'enjeu que constitue l'élaboration et le contrôle du projet urbain comme traduction du programme politique des élus municipaux. La recherche de la maîtrise du développement urbain s'inscrit sur un double versant : celui du foncier côté pouvoir économique et celui de la conception côté de la population et mobilisation des capacités d'expertises des différents appareils de maîtrise d'œuvre. Ils montrent que la maîtrise politique passe par la nécessité de renforcer, en termes de compétences, les services municipaux pour qu'ils enrichissent leur capacité de gestion par des connaissances projectuelles. Cependant s'enrichissant, les missions des services deviennent plus difficiles à contrôler. D'où le recours à des missions de maîtrise d'œuvre externe, qui peuvent mettre en cause les dynamiques de travail et les compétences des services internes, mais qui sont également une façon de rappeler la préséance du politique sur la technique en freinant la tendance « hégémonique » des services municipaux sur le projet. Ils notent que la contractualisation des concepteurs externes est ambiguë. Déléguée aux SEM, elle est fragmentée dans le temps et les missions. En effet comment un élu peut-il concéder une continuité et une temporalité qu'il ne possède pas lui-même ? Cette ambiguïté se reporte également sur les conflits de prérogative entre différentes catégories d'experts : par exemple entre un concepteur externe qui conçoit le projet urbain dans sa continuité d'échelles et de territoires et des services techniques qui se sentent dépossédés de leurs prérogatives.


Les auteurs affirment, en guise de conclusion, que l'un des enjeux de la maîtrise du projet urbain est l'établissement de règles architecturales permettant d'encadrer les initiatives des promoteurs car le projet urbain est un « projet culturel ». Ils s'interrogent cependant sur « le risque d'un excès de cadrage » qui peut appauvrir « la vocation culturelle du projet urbain » et le banalise de façon excessive du fait de la standardisation induite par les dynamiques partenariales.

Patrice Godier<sup>90</sup>, sur le cas de l'agglomération bordelaise, décrit le processus de professionnalisation de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Celui-ci permet d'encadrer une commande qui, du politique vers le technique, se situe à plusieurs niveaux. Mais ne peut-on pas avancer (une fois encore) que cette professionnalisation de la commande politique conduit à un effacement progressif des frontières entre maîtrise d'ouvrage (fonction décisionnelle de la commande) et maîtrise d'œuvre (fonction d'expertise de conception et de mise en œuvre). Il décrit en effet la mise en place d'un « urbanisme de dispositif » à partir de trois fonctions de maîtrise d'ouvrage :

- d'abord une fonction stratégique d'aide à la décision, (fonction transversale de conception urbaine et de planification), portée par « l'expertise politique » et la capacité à « chaîner » les différentes composantes de la ville,

89. CONRAD (C.) et RENAUDIE (S.), « L'articulation entre commandes ponctuelles et commande urbaine globale ».

90. GODIER (P.), « Les nouvelles logiques d'action de la maîtrise d'ouvrage : le cas du projet urbain de Bordeaux ».



à construire une pensée territoriale de la dynamique d'ensemble de l'agglomération ;

- ensuite une fonction synchronique de pilotage et de coordination du dispositif par opération, celle-ci s'appuie sur les techniques de management de projet en vue de s'assurer des cohérences et de la gestion des interfaces des différents projets.
- enfin une fonction de portage diachronique du projet urbain en s'appuyant sur les techniques modernes d'information et de communication pour accompagner le déroulement des différentes opérations.

Il analyse l'émergence d'un milieu d'experts du projet urbain qui, tout en restant en symbiose avec les élus ont acquis une certaine autonomie de pensée et « une culture technique partagée ». Ces experts se constituent à partir de trois catégories de rôles :

- les premiers, spécialistes de l'activité projectuelle et de la critique politique, définissent les niveaux et les lieux de réflexion en matière de projet urbain ;
- en position de « passeurs », les seconds, au cœur du pôle technique de la maîtrise d'ouvrage urbaine possèdent une culture et une vision large de la ville, ils permettent la mise en œuvre du projet urbain ;
- enfin mobilisés par la dynamique de réalisation du projet urbain, divers experts en position de maîtres d'œuvre viennent renforcer cette technostructure en contribuant au montage des opérations projetées.

Ces différents professionnels proviennent autant de structures d'expertises privées que des services techniques des collectivités locales.

Patrice Godier, caractérisant les logiques d'action de ces professionnels, note que les « stratèges », très proches des élus, sont confrontés à la complexité des modes de gouvernement territoriaux. Ils exercent leur compétence stratégique au plus près du pôle décisionnel et politique. Ils mettent en œuvre des compétences liées à la planification urbaine. Leurs échelles de raisonnement concernent principalement celles des territoires caractéristiques du projet urbain. Il souligne que les « passeurs », professionnels polyvalents, sont chargés de la mise en œuvre des orientations politiques du projet urbain. Ils ont un rôle de coordination et de pilotage des interventions projetées et pratiquées sur la ville. Différentes figures professionnelles illustrent cette fonction générique ainsi celle du « poisson-pilote » (guide des maîtres d'ouvrage d'opération), l'architecte coordinateur ou le monteur d'opération. Enfin les « contributifs » exercent leurs compétences dans le domaine de l'aménagement et de la construction. Leur rôle consiste à gérer les incertitudes liées aux environnements d'intervention des maîtres d'ouvrage (programmation, AMO, services urbains ...).

Si l'on observe une « professionnalisation » du politique ou plus exactement de la commande en provenance de l'instance politique, on ne peut pour autant en déduire une « politisation » des experts. Si ceux-ci se retrouvent de plus en plus sollicités par le système décisionnel politique, c'est en raison de la complexité grandissante des questions liées au projet et à l'aménagement urbains.

Cette dernière implique la mobilisation de façon croissante de savoirs, de compétences, voire d'instrumentations, qui les imbriquent de plus en plus aux enjeux proprement décisionnels.

#### □ *Les architectes et leurs commanditaires*

Presque toutes les enquêtes ont souligné le rôle encore important des architectes comme interlocuteurs privilégiés du maître d'ouvrage. Certaines ont souligné des formes de valorisation (ou de dépendance) qui en marquent l'enracinement culturel, historique (« le prince et l'architecte »). Les analyses de Michel Bonetti<sup>91</sup> et Brigitte Guigou<sup>92</sup> mettent particulièrement l'accent sur la nature de la relation privilégiée existant entre le maître d'ouvrage et l'architecte. La relation de « dépendance » du maître d'ouvrage vis-à-vis de l'architecte s'inscrit dans plusieurs dimensions : la commande est souvent « prédéterminée » par les maîtres d'œuvre. Ils sont à la fois les conseils pour la formation de la commande et ceux à qui l'on va passer commande. Des programmes flous, élaborés souvent a posteriori, en sont la cause et la conséquence. Les projets ne font pas l'objet d'évaluation systématique. Pour Michel Bonetti, cela résulte d'un contexte sociocritique enraciné dans les conditions historiques d'émergence des architectes et est renforcé par les difficultés qu'ont les maîtres d'ouvrage à énoncer leurs attentes et à se représenter l'objet de leur commande comme « objet doublement virtuel ». Les maîtres d'ouvrage se retrancheraient alors sur leur légitimité économique et technique comme prétexte pour refuser certaines formes architecturales. Pourquoi un tel état de fait ? Parce que, selon Michel Bonetti, le rôle de maître d'ouvrage s'appuie sur une fonction confuse : *« Le maître d'ouvrage est l'instance qui passe commande de la réalisation d'un ouvrage en définissant les surfaces à réaliser, certaines caractéristiques techniques et le coût d'objectif. Mais la fonction d'élaboration du programme qui permet effectivement d'orienter la conception des ouvrages et de maîtriser le contenu et la forme de leur réalisation, n'est pas clairement définie. La notion de programme est elle même polysémique, elle peut recouvrir des réalités très différentes. »*

Brigitte Guigou décline les modalités de la « dépendance » du maître d'ouvrage à partir de trois « postures » principales : délégation, maîtrise et accompagnement, elle en introduit une quatrième qui met l'accent sur le rôle du politique et des processus de négociation avec certains représentants de la société civile locale.

A propos de la « posture de délégation », forme la plus marquée de la dépendance, l'existence d'éléments de programmation succincts et normatifs est soulignée. La principale difficulté des documents de programmation provient de l'absence de travail de hiérarchisation. Ceux-ci n'identifient pas d'enjeux spécifiques à l'opération, de problèmes ou de contradictions à résoudre, encore moins de questions posées à la maîtrise d'œuvre. L'organisation du processus de production est peu rigoureuse.

91. BONETTI (M.), « La formation de la commande dans des contextes différenciés de construction et d'aménagements urbains ».

92. GUIGOU (B.), « La formation de la commande dans le logement social ».

Le projet est généralement accepté tel quel. Cela manifeste un déficit de conduite du projet (méthodes de travail, carence des évaluations) et manifeste également l'absence de liaison et de coordination entre les services internes à la maîtrise d'ouvrage : pas d'arbitrage en cas de conflits et de contradictions internes. Les capacités d'innovation dépendent des initiatives du maître d'œuvre.

A l'opposé, se situe la « posture de maîtrise », les éléments de programmation sont plus nombreux mais normatifs. Le programme est généralement construit en fonction d'une analyse de l'existant et des représentations du locataire. Le processus de production fait l'objet d'une organisation et d'un contrôle rigoureux. Le portage du projet est généralement accompagné par un groupe de travail pluridisciplinaire et multiservice chargé d'en suivre le déroulement et la conformité au programme (comité de pilotage directionnel). Cette maîtrise de l'objet et du processus limite les marges de manœuvre de l'architecte. Les échanges, fréquents, portent essentiellement sur la conformité du projet au programme et au produit immobilier défini par l'organisme. Brigitte Guigou distingue une variante de la posture de maîtrise : « la posture d'accompagnement ». A l'opposé du cas précédent débouchant plutôt sur une production généralement standardisée, ce type de relation de commande peut conduire à une certaine forme d'innovation, car le maître d'ouvrage introduit auprès de l'architecte, un niveau d'exigences élevé dans les modalités de travail. Cela peut aller jusqu'à l'élaboration d'une culture commune avec ce dernier. Dans ce cas de figure, le chef de projet dispose d'une marge de manœuvre interne fondée sur la délégation de responsabilité et la capacité décisionnelle. Cette forme de contexte autorise plus facilement l'exploration des possibles.


Enfin, à travers « la posture d'alliance », Brigitte Guigou évoque des situations conflictuelles (de construction ou de réhabilitation) où la collectivité locale assume, de fait, le rôle de pilote qui doit être le sien. En liaison avec la maîtrise d'ouvrage (« technique » ou « maîtrise d'ouvrage en titre »), la collectivité soutient l'avancée du processus. Pour éviter le blocage ou l'abandon du projet, le maître d'ouvrage accepte des modifications substantielles au projet. Dans ce cas de figure architecte et maître d'ouvrage s'allient face à un adversaire commun et conjuguent leurs compétences et leurs ressources pour trouver un compromis acceptable.

### **Fluctuations et labilité des processus de commande**

Thierry Vilmin<sup>93</sup> s'intéresse à la chaîne des maîtres d'ouvrage opérant dans le domaine de l'aménagement urbain : ville, aménageur, promoteur, investisseur, utilisateur final. Il montre que les cycles conjoncturels de l'immobilier ont des conséquences importantes et différenciées sur les maîtrises d'ouvrage, car les effets de la conjoncture économique se répercutent différemment pour les uns et les autres.

---

93. VILMIN (T.) et GERBER (C.), « Crise immobilière et transformation de la commande ».



Il tente de qualifier les déformations de la chaîne des maîtrises d'ouvrage notamment vis-à-vis du segment collectivité-aménageur-promoteur. Il observe, dans certains des cas étudiés, l'abandon de l'opération d'aménagement, dans d'autres, une reprise de l'aménagement par la collectivité et enfin parfois le maintien de l'aménageur. A partir de là, il analyse le processus d'évolution de la commande. Il constate que le retournement conjoncturel se traduit par un allongement du processus d'aménagement, que celui-ci favorise souvent un réinvestissement des habitants et de la commune dans l'opération et une évolution des conceptions initiales. Le réinvestissement de la commune porte notamment sur le programme et sur les espaces publics. Cependant les nouvelles méthodes d'aménagement, mises en œuvre à la suite du retournement conjoncturel, conduisent à concevoir différemment les relations entre plan d'aménagement et parcellaire d'un côté et plan d'aménagement et plans d'architecture de l'autre. Enfin, l'allongement des processus entraîne une usure des maîtres d'œuvre qui paient eux aussi le prix des évolutions conjoncturelles et sont remplacés par d'autres intervenants qui bénéficient des acquis du travail d'expertise préalable. Il observe, avec le développement des cycles conjoncturels, un allongement du temps des opérations entraînant une évolution des conceptions quant à l'aménagement urbain. Cela conduit à une montée de la pression des habitants sur la conduite des opérations avec l'apparition de procédures de contentieux et un travail de concertation plus intense. Dans le même temps, les collectivités locales portent plus d'attention à l'aménagement des espaces publics. Cela a pour conséquence une dédensification des opérations de production de logements. Il observe également une révision de la conception des plans masse dans le sens d'une plus grande souplesse et d'une prise en compte du parcellaire existant. Cela entraîne une plus grande diversité du bâti tout en s'inscrivant dans une continuité urbaine plus affirmée.

Les fluctuations de la commande ne sont pas toutes conditionnées par les évolutions du contexte économique. Elles peuvent être également dues à des raisons qui tiennent aux rôles et aux fonctions des acteurs, notamment les maîtres d'ouvrage. Avec Michel Bonetti, on a évoqué le flou entourant le rôle et la fonction de maître d'ouvrage. Il note, élément qui sera repris par Michel Callon, que l'on se trouve souvent confronté, notamment dans les processus d'aménagement, à des configurations de maîtrise d'ouvrage qui manifestent des arrangements instables, à géométrie variable car, soit elles sont traversées de conflits, soit elles constituent un espace de juxtaposition d'acteurs aux logiques contradictoires. On rejoint par là, certains éléments soulignés par les chercheurs toulousains étudiant les processus décisionnels des petites communes rurales de la région Midi-Pyrénées, quand ils identifient des « maîtrises d'ouvrage en indivision ». Ils utilisent l'image de l'indivision pour mettre en lumière le partage, parfois mal assumé, de la maîtrise d'ouvrage quand le nombre des « co-gestionnaires » augmente. *« Il peut y avoir une mise en indivision volontaire, lorsque, pour une opération complexe et/ou comportant un important risque financier (comme l'aménagement d'une zone d'activité), un élu constitue une structure de délégation des différents niveaux de la décision qui partage les risques en fonction des spécialités des différents partenaires de*




*l'opération (financeurs, futurs gestionnaires, usagers...) ». Poursuivant son analyse des configurations de maîtrise d'ouvrage, Michel Bonetti distingue le rôle d'influence que jouent les acteurs participant à ces configurations et les maîtres d'ouvrages effectivement responsables. Il oppose la maîtrise d'ouvrage comme fonction de définition des ouvrages pouvant être assumée par différents acteurs et le maître d'ouvrage en tant que personne morale assumant des responsabilités spécifiques dans le cadre de l'exercice de cette fonction. Il conclut son analyse des configurations de maîtrise d'ouvrage « floues, peu structurées » par le fait qu'« on assiste néanmoins à un effort d'organisation et de formalisation des processus d'élaboration des projets visant à clarifier les rôles et les responsabilités, en s'efforçant de distinguer notamment les fonctions d'élaboration technique et les fonctions de décision, en précisant les phases de mise au point et de validation ». N'assisterait-on pas à une évolution de la fonction de maître d'ouvrage qui passerait d'une maîtrise des facteurs économiques vers des capacités de négociation et de gestion d'un ensemble complexe de relations sociales et politiques ?*

Marion Segaud et Olivier Ratouis<sup>94</sup>, à propos des analyses des enjeux de l'aménagement et du développement urbain sur l'agglomération de Dunkerque, marquent d'emblée leur malaise par rapport à l'utilisation de la notion de maîtrise d'ouvrage. Ils ont donc déplacé leur angle d'analyse de l'identification d'une maîtrise d'ouvrage particulière à la description de l'action publique territoriale, de ses engagements, de ses accords et de ses conflits. Ils étudient un certain nombre de dispositifs originaux mis en place sur Dunkerque (comités de pilotage, workshops, ateliers urbains...). Ils constatent que leur multiplication complexifie le panorama des instances de décision et permet de dépasser la dichotomie maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre. Ces dispositifs ne sont pas des « écrans de la décision » mais des lieux affirmés de « coproduction territoriale et de fabrication du compromis ». Ils fonctionneraient comme des « collectifs d'énonciation » en vue de la préparation du projet urbain. Des années 70 à la fin des années 90, trois collectifs ont ainsi été repérés. Ils permettent de sortir des visions fonctionnalistes liant aménagement spatial et linéarité des décisions, mais aussi des différents modes de découpage (spatial, social, sectoriel) au profit d'une vision plus dynamique et unifiée de la ville quant à sa genèse propre. Les collectifs d'énonciation débouchent sur une mise en cause de la dichotomie traditionnelle entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre reflétant finalement une vision « fordiste » de la production urbaine. Les chercheurs constatent que ces collectifs se sont appuyés sur un groupe d'acteurs professionnels dont la culture du projet urbain consiste en une « vision territorialisée » de la vie quotidienne des habitants. Ils soulignent que le projet d'agglomération, « tressage du social et du spatial », est simultanément objet politique (restauration de l'image du littoral et vision construite de la vie quotidienne cohésion sociale..), objet technique et opérationnel d'aménagement urbain, et processus méthodologique cherchant à *innover dans*

---

94. RATOUIS (O.) et SEGAUD (M.), « Dunkerque, Aménagement et développement. Les mondes de la production territoriale ».



*les procédures de conception collectives en liant l'implication des habitants à celle des instances politiques et techniques.*

Ainsi l'aménagement change de sens et devient le moyen du développement à travers un processus systématiquement réflexif de conception et d'élaboration du développement local. Une « culture commune » se constitue, fondée sur la projection dans l'avenir et la croyance dans un ensemble de virtualités que recouvre l'adhésion à l'idée de développement. Le développement apparaît comme une rationalité, les acteurs situent leurs actions. C'est en son nom que se fédèrent les projets et le mythe crée un lien entre les acteurs. Au terme de leurs analyses, les auteurs reviennent sur la notion de maîtrise d'ouvrage pour souligner, comme M. Bonetti, son caractère flou, incertain, labile, composite : « *Les maîtrises d'ouvrages urbaines/territoriales relèvent de processus mettant en scènes 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.* » On se trouve devant des réseaux d'acteurs diversifiés et coopérants pour la conduite du changement. L'exercice de la maîtrise d'ouvrage ne consisterait-elle pas dans la capacité à gérer ces réseaux interdépendants ? Cependant, à la différence de M. Bonetti, ils insistent peut-être plus sur une exigence de mise en mouvement de tous les acteurs (y compris les citoyens) par delà les négociations et les compromis en vue des décisions à prendre.