


- 
- *UNE RÉFÉRENCE*
 - *DES DIMENSIONS*
 - *SYSTÈMES DE MAÎTRISES D'OUVRAGE*
 - *LES APPUIS DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE*
 - *ORIENTATIONS DE RECHERCHE*

POSTFACE

Éléments pour une typologie problématique des maîtrises d'ouvrage

François Lautier
École d'architecture de Paris-la-Villette

L'objet de cette réflexion est d'aller vers une représentation de la maîtrise d'ouvrage en tant qu'elle détermine les modes de commande des ouvrages et d'intervention dans leur construction, aujourd'hui et en France. Cette représentation ne résultera pas d'une étude empirique ou d'un inventaire systématique de la maîtrise d'ouvrage, mais d'hypothèses. La méthode utilisée sera la recherche d'une typologie telle qu'aux différents types retenus puissent correspondre des comportements par rapport à la commande et à la construction des ouvrages. Ces éléments de typologie, puisque construits sur des hypothèses, seront problématiques. A partir de cette vision sommaire, seront indiquées des orientations de recherche.

Une référence

Le choix de cette méthode repose sur la relecture d'un travail qui, aujourd'hui ancien, avait été particulièrement fécond : Les promoteurs immobiliers de Christian Topalov¹². L'objet de cette recherche, menée à la fin des années soixante, était différent. Elle portait en effet sur « le comportement des promoteurs immobiliers [privés] en tant qu'il détermine les modes d'utilisation du sol dans les agglomérations » (p. 15).

L'hypothèse centrale de l'étude est que « chaque promoteur est un élément d'un système qui inclut l'ensemble des agents remplissant la même fonction de gestion du capital de promotion. Au sein de ce système sont définies des positions auxquelles correspondent des objectifs spécifiques et une limitation déterminée des moyens pour les atteindre. » Il s'en suit que « un comportement individuel devient interprétable à partir des propriétés de position de l'acteur dans le système. L'identité de position qui fonde l'existence d'un type, doit alors pouvoir rendre compte de la similitude des comportements observés » (p. 20).

12. TOPALOV (C.), *Les promoteurs immobiliers, Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, Paris, CSU, 1970 ; réédition augmentée : Paris, La Haye, Mouton, 1974, coll. « La recherche urbaine ». Les citations sont prises dans cette dernière édition et sont indiquées entre parenthèses dans le texte, par leur pagination. Les mots soulignés le sont par C. Topalov.

Le système des promoteurs est analysé par Topalov à partir de deux grandes dimensions. D'abord, c'est l'articulation de ce système avec celui des financements : les diverses combinaisons des sources de financement possibles (privés, publics, bonifiés, à court ou plus long terme, provenant du marché financier, apports personnels des souscripteurs, etc. – pp. 22 et ss.) déterminent les positions des différents promoteurs dans le système, « des objectifs spécifiques étant attachés à chacune d'elles » (p. 20). Deuxièmement, c'est « le mode d'articulation de la fonction de gestion d'un capital de promotion avec d'autres fonctions » (id.). Pour Topalov, ces fonctions sont, outre celle spécifique de promotion : le financement, les études techniques, la construction et la commercialisation (p. 102).

A partir de cette analyse du système des promoteurs et des deux grandes dimensions qui le structurent, Topalov définit sept grands types de promoteurs, auxquels s'ajoutent un certain nombre de sous-types que nous laisserons ici de côté. Indiquons-en les principales caractéristiques :

- « Les agences-promoteurs sont des coordinateurs fournissant leurs services à un capital de promotion qui leur est extérieur. (..) Elles se distinguent par la dominance d'un fonction de commercialisation autonome qui induit une stratégie de maximisation du profit au niveau de l'opération (maximisation de la marge).
- « Les entrepreneurs-promoteurs sont des filiales d'une entreprise de construction. (..) La fonction de promotion est utilisée comme un moyen, parmi d'autres, d'optimiser la fonction de construction, ce qui entraîne aussi une stratégie particulière de maximisation du profit (maximisation du coût de construction pour un volume donné de capital de promotion).
- « Les builders sont des organisations intégrées qui exercent la totalité des fonctions impliquées par le processus de production de la marchandise logement. (..) Cette dominance conduit à une tactique de maximisation du profit au niveau de l'opération identique à celle des entrepreneurs-promoteurs, bien que l'intégration complète de l'entreprise nécessite une stratégie globale différente.
- « Les techniciens-promoteurs sont des organisations de promotion pour lesquelles la fonction d'étude technique est autonome et dominante. Leur position dans le système des financements (..) déterminera si l'optimisation de l'exercice de cette fonction est ou non possible.
- « Les financiers-promoteurs sont des filiales de groupes bancaires dotées de capitaux propres importants. La fonction de financement est donc dominante...
- « Les filiales bancaires coordinatrices sont des prestataires de services utilisées exclusivement comme instrument d'investissement immobilier du groupe dont elles font partie. (..) La fonction de financement, dominante, n'est pas exercée par elles mais par le groupe.
- « Les outsiders coordinateurs sont des prestataires de service utilisés par le capital flottant (..), ne remplissant ordinairement que la fonction de promotion » (pp. 139-140).

Pour chacun de ces types, Topalov analyse successivement les politiques immobilières et les politiques foncières, objet de sa recherche. Il serait trop long de reprendre ici ces développements. Il est néanmoins intéressant pour notre propos de signaler les grands types de produits immobiliers vers lesquels le système ainsi défini conduit les promoteurs de chaque type à s'orienter préférentiellement, d'autant que, indique Topalov, « on constate une forte spécialisation des promoteurs : rares sont ceux qui diversifient leur « production », en intervenant simultanément par exemple dans les secteurs « sans prime » et « prime et prêts » » (p. 154).

- « La dominance de la fonction de commercialisation semble expliquer la spécialisation des agences-promoteurs dans le secteur non aidé de la construction » (p. 157).
- « Chez les entrepreneurs-promoteurs, la dominance d'une fonction de construction autonome fait du niveau d'activité de la société de promotion un objectif à réaliser » (p. 165). « Elle produira donc pour les sous-marchés les plus stables, donc des logements de prix moyen avec l'aide du Crédit Foncier ; elle produira aussi "sur commande", notamment pour des investisseurs immobiliers locatifs » (pp. 166-167). « L'articulation des fonctions spécifiques au type constitue le fondement de la "vocation sociale" des promoteurs concernés » (p. 170).
- Pour les builders, il est essentiel de parvenir à « une période de production courte ». Cela les oriente vers « un marché particulièrement stable (celui du logement aidé), et en expansion (celui de l'habitat horizontal) » (p. 173).
- La faiblesse des capitaux propres des techniciens-promoteurs les conduit à des opérations dans le secteur à prime ou, secondairement, à suivre les capitaux flottants lorsque ceux-ci se portent sur le logement non aidé.
- Les promoteurs financiers, instruments d'investissements des groupes bancaires, peuvent s'adapter aux variations du marché et opèrent dans tous les secteurs dès lors que les capitaux n'y sont pas trop longtemps immobilisés.
- La filiale bancaire coordinatrice ayant une faible autonomie et un objectif de « rentabilisation d'investissements discontinus dans les meilleures conditions possibles de sécurité, sa politique immobilière sera orientée vers les petites opérations en tissu dense, ou dans les zones de loisir ; elle choisira des opérations chères, très rentables en période de haute conjoncture et ralentira considérablement son activité en période de crise » (p. 187).
- Enfin, les outsiders coordinateurs sont principalement orientés vers « une politique d'innovation commerciale et de grands programmes » (p. 196) par leurs contraintes foncières et la nécessité d'attirer les capitaux financiers.

Résumons. L'intérêt et l'originalité de la recherche de Topalov se forment à partir de sa méthode. Plutôt que de chercher comment un promoteur « décide » tel ou tel type d'opération sur tel ou tel type de terrain, il a formulé l'hypothèse que ce qui est vécu par ce promoteur comme un choix, une décision, est en fait l'effet de sa position dans le système plus vaste de la promotion immobilière. Ce « système » est reconstruit à partir de ce qui semble en être les dimensions principales : les modes de financement et

l'articulation des fonctions. De là découlent un certain nombre de type, dont les caractéristiques induisent des comportements stratégiques. On peut ensuite vérifier empiriquement la pertinence de ces types et l'adéquation entre les comportements déduits du modèle et ceux que l'on rencontre dans les pratiques observées.

Notre projet n'est évidemment pas aussi ample. Elle relève cependant d'une démarche semblable. Elle cherche, à partir d'hypothèses sur ce que sont les dimensions essentielles du système de la maîtrise d'ouvrage, à construire a priori des types dont il est attendu :

1. qu'ils aient une cohérence interne et qu'ils couvrent l'ensemble du système sans ambivalence ;
2. qu'ils permettent d'énoncer des comportements en matière de commande d'ouvrages et d'intervention dans leur construction.

Cependant, nous ne nous limiterons pas à une catégorie de maîtrise d'ouvrage. Le champ d'analyse est donc, de ce point de vue, plus vaste, Topalov n'ayant étudié que les promoteurs privés. Cela précise les limites de ce que nous pouvons tenter dans le cadre de cette note.

Il sera certes possible de vérifier sur quelques exemples si cette typologie n'est pas aberrante. Hors un travail empirique systématique que nous ne sommes pas en mesure d'entreprendre ici, nous ne saurions cependant prétendre la valider. Aussi bien n'est-ce que dans une intention de premier démêlage du système de la maîtrise d'ouvrage que nous proposons cette construction. L'essentiel de la recherche pour éclairer sa structure et les comportements des maîtres d'ouvrage restera à faire.

Des dimensions

Avant d'en examiner les dimensions, on peut proposer une définition de la maîtrise d'ouvrage. Au demeurant ce n'est pas le plus facile, et on pourra y revenir ultérieurement. Dans l'énoncé de la Loi MOP, « le maître de l'ouvrage est la personne morale (..) pour laquelle l'ouvrage est construit »¹³. Personne morale, ici, parce qu'il s'agit d'organismes publics ou parapublics – on peut élargir aux personnes physiques sans dénaturer le sens – il est le « responsable principal de l'ouvrage ». Dans le même deuxième article de la loi, les tâches du maître d'ouvrage sont précisées : « il lui appartient de s'assurer de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure, avec les maîtres d'œuvre et entrepreneurs qu'il choisit, les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux ». La définition juridique, est certes simple. Mais la pratique se complique lorsqu'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

13. Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985, modifiée et complétée par les lois n° 88-1090 du 1^{er} décembre 1988 et n° 91-662 du 13 juillet 1991, relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite Loi MOP, article 2.

extérieure, à lui, etc. Par ailleurs, il s'agit là d'une définition qui ne concerne à proprement parler que les maîtres d'ouvrage ayant un rôle de maîtrise d'ouvrage publique ou parapublique.

Néanmoins, on peut en première approximation en conserver le sens général, sachant pourtant que celui pour qui l'ouvrage est construit, n'est parfois qu'un intermédiaire.

Fonctions de la maîtrise d'ouvrage

En prenant pour repère la séquence temporelle de réalisation puis d'utilisation d'un ouvrage, tel que le fait la Loi MOP, se dégagent un certain nombre de moments qui correspondent à des fonctions de la maîtrise d'ouvrage. Sans raffiner à l'excès, et en prenant en compte les situations ordinaires¹⁴, on en obtient six principales que nous définirons comme suit :

- La *programmation* comporte l'ensemble des études préalables (faisabilité, études commerciales, études techniques le cas échéant) d'une part et la définition du produit à construire d'autre part (le programme). Elle s'achève en principe avec la prise de décision de construire, ou non, tel objet défini.
- La *recherche du foncier*, le plus souvent contemporaine de la programmation et articulée à elle, est néanmoins spécifique. Elle est aussi en relation avec le financement, tant le coût foncier intervient dans le coût global du produit. Elle aboutit au choix d'un terrain, assorti d'un coût foncier, que le terrain soit obtenu en toute propriété ou sous une autre forme (bail emphytéotique par exemple).
- Le *financement* est la recherche et l'obtention des moyens financiers de construire. Il s'étudie généralement en même temps que le programme, mais fait appel à d'autres compétences et d'autres moyens. Il aboutit à un montage financier de l'opération. Celui-ci peut comporter notamment des fonds propres, des subventions, des primes, des emprunts à long terme et des emprunts à court terme.
- La *construction* correspond à la mise en forme architecturale du programme puis à la réalisation matérielle de l'ouvrage. Elle s'achève avec la livraison de celui-ci par la ou les entreprise(s) constructrice(s). On peut y distinguer ce qui relève de la conception et la construction proprement dite.
- La *gestion* de l'ouvrage construit peut prendre deux formes radicalement différentes : sa vente immédiate ou différée à un ou des acheteurs ; la poursuite d'une activité de gestion de l'objet construit pour une durée qui dépasse largement celle de la construction. Cette dernière activité peut s'accompagner ou non de la propriété immobilière de l'objet construit.
- L'*usage* de l'objet construit est son emploi direct, à ses fins propres, pour le service (habitat, équipement, lieu de travail, etc.) auquel il a été destiné par la programmation.

14. Nous excluons de l'analyse, au moins provisoirement, les opérations exceptionnelles du type « Grands Travaux » pour lesquelles les jeux d'acteurs sont particulièrement complexes. Bien que pour d'autres raisons, nous excluons aussi les organismes aménageurs du type SEM, lotisseurs de zone d'activité, etc. S'ils peuvent avoir une fonction de maîtrise d'ouvrage, celle-ci s'insère dans d'autres logiques, en particulier celle de la maîtrise d'ouvrage urbaine.

Les différentes catégories de maîtrise d'ouvrage ne remplissent pas nécessairement toutes ces fonctions, et les remplissent inégalement. D'autre part, ces fonctions ont pour elles des places diverses, certaines étant centrales (voir § 2.2 ci-après), d'autres, bien que nécessaires au déroulement de l'opération, périphériques, éventuellement déléguées, dans leur activité. La fonction « usage » ne concerne que ceux qui construisent pour eux-mêmes. Trois exemples peuvent illustrer sommairement cette variété.


Tableau 1 :
Exemples sommaires de positions de maîtres d'ouvrage
par rapport aux fonctions de la maîtrise d'ouvrage

Ouvrage	Maison d'habitation	Immeuble d'habitation	Immeuble de bureau
Maître d'ouvrage	Propriétaire-habitant	Office d'HLM	Promoteur privé
Programmation	Délégable	Centrale	Nécessaire
Rech. du foncier	Délégable	Nécessaire	Nécessaire
Financement	Nécessaire	Nécessaire	Central
Construction	Délégable	Nécessaire	Délégable
Gestion	Nécessaire	Centrale	Parfois
Usage	Central	Non	Non

□ *Statuts relatifs de l'ouvrage et du maître d'ouvrage*

Ce que montre, malgré son simplisme, voire son caractère quelque peu arbitraire, le tableau précédent, peut être repris de façon plus systématique à partir d'une analyse des statuts relatifs de l'ouvrage et de la maîtrise d'ouvrage dans différentes situations. Posons la question de la façon suivante : A quelles fins le maître d'ouvrage a-t-il une activité de maîtrise d'ouvrage ? Quatre grands types de statuts apparaissent alors dont on peut donner quelques exemples caractéristiques :

- Pour un usage personnel direct :
 - personnes privées,
 - entreprises industrielles et de service,
 - administrations pour elles-mêmes.
- Pour un usage social dont le maître d'ouvrage a la charge :
 - communes et autres collectivités locales,
 - administrations constructrices (par ex. D.D.E.),
 - organismes publics de logement social.
- Pour la recherche d'un profit :
 - promotion immobilière privée et marchands de biens,
 - banques et filiales de banques,
 - entreprises de construction ayant une activité de maîtrise d'ouvrage.
- Pour un placement financier :
 - personnes privées,
 - institutions financières (assurances, etc.).



De ces motivations, découlent un certain nombre de conséquences concernant le rapport du maître d'ouvrage au bâtiment et les fonctions de la maîtrise d'ouvrage qui vont être privilégiées.

On peut s'attendre par exemple à ce que les maîtres d'ouvrage construisant pour un usage personnel direct envisagent dès le départ les évolutions possibles de cet usage, ce qui peut se traduire par des fers en attente, des combles aménageables ou des bâtiments industriels facilement aggrandissables ou séparables. A l'inverse, ceux qui cherchent un placement financier tendront à stabiliser la valeur de leur bâtiment, visant plus la pérennité que la mobilité. Les institutions pratiquant la maîtrise d'ouvrage dans une optique de profit s'intéressent prioritairement au marché susceptible de valoriser leurs immobilisations immobilières. Enfin ceux qui construisent pour un usage social se préoccupent des conditions de fonctionnement et de gestion des produits qu'ils offrent à cet usage.

Les fonctions de la maîtrise d'ouvrage que sont conduits à privilégier les maîtres d'ouvrage changent selon ces catégories. Cependant, il serait trop simple de se contenter d'une mise en relation biunivoque de ces deux dimensions. En effet, différents maîtres d'ouvrage d'une de ces catégories peuvent articuler les fonctions de maîtrise d'ouvrage de façon particulière. Ainsi les maîtres d'ouvrage produisant pour un usage social ont-ils souvent, mais pas toujours, la charge de la gestion des biens produits. Alors cette fonction vient interférer avec celles de programmation ou de recherche foncière qui leur sont aussi nécessaires, voire centrales. De même, la recherche d'un profit suppose que le bien produit soit bien placé sur le marché, ce qui conduit à articuler la fonction financière, centrale a priori, avec celle de programmation et de recherche foncière. Nous serons donc conduits à revenir sur ce point ultérieurement.

Une autre question apparaît cependant indispensable pour expliciter la relation du maître d'ouvrage à l'ouvrage : Quelle est la place de la maîtrise d'ouvrage pour le maître d'ouvrage ? S'agit-il pour lui d'une activité exceptionnelle, ordinaire mais non principale ou de son activité principale. Là encore, essayons de distribuer nos exemples :

- La maîtrise d'ouvrage, une activité exceptionnelle :
 - personnes privées,
 - entreprises industrielles et de service,
 - administrations pour elles-mêmes,
 - institutions financières.
- La maîtrise d'ouvrage, une activité ordinaire non principale :
 - entreprises de construction ayant une activité de maître d'ouvrage,
 - communes et autres collectivités locales,
 - administrations constructrices.
- La maîtrise d'ouvrage, l'activité principale :
 - filiales spécialisées de banques et autres institutions financières,
 - promotion immobilière privée,
 - organismes publics de logement social.

On reviendra ultérieurement sur l'impact de ces occurrences de la maîtrise d'ouvrage sur les fonctions de maîtrise d'ouvrage que le maître d'ouvrage assume ou privilégie. On peut cependant signaler dès maintenant quelques uns de leurs effets sur la relation du maître d'ouvrage à l'ouvrage.

Lorsqu'il s'agit d'une activité exceptionnelle, elle peut n'advenir qu'une seule fois, la maîtrise d'ouvrage est exercée par un maître d'ouvrage qui ne dispose pas d'une structure compétente ad hoc. Elle s'exerce donc généralement sous deux modes : soit par l'entremise d'un maître d'ouvrage délégué (par exemple une entreprise qui livrera « clés en main »), soit directement. Dans ce dernier cas, le maître d'ouvrage est en même temps en situation d'apprentissage et de réalisation de la maîtrise d'ouvrage, ce qui n'est pas sans conséquence. Il peut s'adjoindre aussi différents conseils, notamment celui d'un architecte, mais il n'y a là rien de nécessaire. C'est une des évolutions de la maîtrise d'ouvrage sur laquelle il nous faudra revenir.

Ceux pour qui la maîtrise d'ouvrage est ordinaire disposent généralement, du moins pour certaines des fonctions de maître d'ouvrage, des compétences nécessaires. Il arrive d'ailleurs souvent qu'elles soient liées à celles de la maîtrise d'œuvre, intégrée à la maîtrise d'ouvrage. Cependant, leur compétence est généralement limitée à quelques types d'ouvrage. Hors ceux-ci, ils peuvent alors avoir recours à la maîtrise d'ouvrage déléguée (cas des collectivités locales par exemple). Néanmoins, ils se réserveront alors une part des fonctions de maître d'ouvrage, pour laquelle ils ont un intérêt particulier.

□ *Évolutions*

Durant les deux décennies précédentes, et plus particulièrement ces dernières années, des modifications institutionnelles ou économiques importantes sont survenues qui ont conduit à des évolutions profondes, éventuellement contradictoires d'ailleurs, de nombreux secteurs de la maîtrise d'ouvrage. A côté de l'ébauche d'analyse de structure que nous venons de faire, il n'est pas inutile de regarder comment cette évolution a influencé les modes d'agir des maîtres d'ouvrage. Nous prendrons pour cela deux points de vue : celui des effets de la décentralisation et celui du rôle des organismes bancaires.

□ *Décentralisations*

Dans les secteurs de la maîtrise d'ouvrage publique et parapublique, les effets des mesures de décentralisation prises durant les années quatre-vingt ont déplacé toute une série de responsabilités. Sans développer toutes les conséquences de ces transferts, on peut en noter deux qui ont un poids particulier.

- Les collectivités locales ont acquis une autonomie largement accrue qui les conduit directement ou par organismes interposés (SEM, Offices d'HLM, associations diverses) à devenir maîtres d'ouvrage dans toute une série de domaine. Certaines en ont fait un large usage, utilisant cette capacité comme

levier pour leur politique urbaine et économique propre¹⁵. Selon les cas, cette politique s'accompagne ou non d'un appareil technique adéquat. Parfois aussi, le caractère emblématique de cette politique architecturale conduit à donner un poids considérable aux choix personnels des responsables, maires, présidents de conseils généraux, etc., lesquels peuvent conduire à des décisions discutables. De toute façon, ce caractère entraîne facilement une prééminence des choix formels d'architecture sur ce qui relève des autres fonctions de la maîtrise d'ouvrage.

- Il faut souligner aussi les effets du transfert aux collectivités locales de fortes responsabilités d'urbanisme et notamment de la délivrance des permis de construire. Dans la mesure où elles sont souvent en même temps, comme il vient d'être dit, maîtres d'ouvrage pour tout un ensemble de constructions : logements sociaux et équipements en particulier, elles sont conduites à assumer un très large éventail de fonctions. Dans le cas du logement social, par exemple, elles ont ainsi fréquemment en charge, pratiquement sans appui, la totalité des fonctions de maîtrise d'ouvrage en même temps que le contrôle de cette maîtrise d'ouvrage.

Si l'on croise ces deux données, cela conduit à réviser ce que nous avons énoncé plus haut sur les fonctions de la maîtrise d'ouvrage. En effet, deux autres fonctions sont à prendre en compte : celle qui relève du contrôle des maîtres d'ouvrage et celle qui porte sur les choix formels, qu'il faut alors détacher de la fonction construction. Certes, la première n'est pas à proprement parler une fonction de maîtrise d'ouvrage. Mais elle s'inscrit dans le système de la maîtrise d'ouvrage. Il nous faudra revenir sur ce point. Quant à la seconde, qu'on pense plutôt comme une prérogative, il semble qu'elle ait pris aujourd'hui une telle importance qu'il faille la considérer comme une fonction en soi. Nous la définirons comme suit :

- La *prérogative architecturale* permet au maître d'ouvrage le choix discrétionnaire du maître d'œuvre et du parti formel. Ce choix s'exerce soit par l'intermédiaire d'un concours, soit directement. Il s'exerce au niveau d'une représentation : plans, maquettes, etc., en relation plus ou moins précise avec la programmation.

Il est à noter encore que le poids donné à cette prérogative et son caractère prééminent ne sont pas seulement le fait des collectivités locales. On les retrouve par exemple sous des formes proches dans certaines entreprises, pour lesquelles la forme architecturale est la composante principale de l'ouvrage¹⁶. Il y a là un phénomène qui, pour avoir déjà existé, quoiqu'avec d'autres enjeux, a pris aujourd'hui une importance considérable. L'architecture est, au delà ou à côté de l'ouvrage lui-même, porteur d'image, de communication. Cette image et sa capacité de communication peuvent être des enjeux privilégiés, que se réservent souvent les dirigeants, quelle que soit

15. Cf. BIAU (V.), *L'architecture comme emblème municipal, les grands projets des maires*, Paris, P.C.A., 1992.
LAUTIER (F.), « Les nouveaux enjeux de l'architecture municipale », dans *L'état de la France 94-95*, Paris, La Découverte, 1994, pp. 181-182.

16. Cf. NACHER (Y.), *Architecture et image d'entreprise, Nouvelles identités*, Liège, Margada, 1990 ;
EVETTE (T.) et al., *L'architecture tertiaire en Europe et aux Etats-Unis*, Paris, PCA, 1992.

la structure qu'ils dirigent. Dans certains cas, il y a déplacement de la prérogative vers des niveaux de responsabilité moindres, ce qui n'ôte rien à ses conditions et ses effets. Et cette prérogative s'exerce, quelque soit le niveau de la décision, même si c'est en l'absence d'une compétence spécifique ou si cela introduit quelques décalages par rapport au programme, au financement ou à la situation urbaine de l'ouvrage.

Ce dernier point est aussi à souligner. La prérogative architecturale s'intéresse à un ouvrage pris isolément. On sait les effets que cela peut avoir à l'échelle urbaine¹⁷.

□ *Dominances et retraits*

Tout au long des années soixante-dix et quatre-vingt, un type d'acteur a joué un rôle sans cesse croissant dans la maîtrise d'ouvrage, les banques. Aujourd'hui, les « crises » de l'immobilier les ont conduites à un certain recul. Il est intéressant de s'arrêter un moment sur la façon dont elles ont, durant leur période de dominance, fixé un certain nombre de formes de la maîtrise d'ouvrage, et sur ce qu'elles laissent au moment de leur retrait.

En bonne continuité avec ce que décrivait naguère Christian Topalov, la promotion immobilière bancaire est demeurée centrée sur la pérennité de l'investissement. La logique prédominante y a été *une logique de produit*. Elle l'a appliqué en particulier dans trois secteurs : l'habitat « de standing », l'immobilier spécialisé de loisir et de vacances (mais aussi pour personnes âgées par exemple), l'immobilier d'entreprises, immeubles de bureaux pour l'essentiel.

Qu'est ce qu'un produit ? C'est en l'occurrence un type d'immeuble aux caractéristiques relativement standardisées de telle façon qu'une catégorie définie d'acteurs ou de loueurs puissent y trouver des services et des performances connues à l'avance. Ainsi, par construction, le produit peut convenir à des utilisateurs successifs de la même catégorie et se retrouve semblable en des lieux différents. En outre, ces produits s'adressent à priori à des personnes physiques ou morales présentant des conditions financières aux risques limités. Ainsi veut-on réunir a priori, par une tentative pour dépasser la contradiction entre le caractère unique, dans le temps comme dans l'espace, d'un bâtiment et sa mise sur un marché concurrentiel aux acteurs mobiles, les conditions de la pérennisation de la valeur de la construction.

La logique de produit implique donc une certaine banalisation de celui-ci. Cela a été particulièrement sensible dans le cas des immeubles d'activités. Cela devient une faiblesse si, pour une raison ou une autre, le produit n'est plus recevable sur le marché. A la fois du fait de la récession économique et du fait de l'accroissement des exigences de ceux qui étaient encore acheteurs (ou loueurs) sur ce marché, cette faiblesse a eu des répercussions particulièrement lourdes dans l'immobilier d'activités. S'en est suivi un retrait massif des

17. Sur ce point et parmi d'autres, voir notamment les diverses publications de H. Gaudin.

institutions, notamment bancaires, qui s'étaient portées fortement sur ces produits.

Par un effet de retour de balancier, un certain nombre d'entreprises ont alors renforcé leurs capacités de maîtrise d'ouvrage pour échapper à cette limitation par la logique de produit. D'autre part, une plus forte segmentation du marché et donc une plus étroite spécification des produits ont donné une place accrue à des opérateurs d'origine différente, notamment ceux de type « builders » ou les filiales d'entreprises du Bâtiment, aux fonctions plus intégrées.

Mais au delà des aspects conjoncturels, la logique de produit a continué de primer le plus souvent sur la logique d'usage.

Dans le secteur du logement, on a assisté à des évolutions analogues, qu'il s'agisse du logement aidé ou du logement libre. La logique de produit y domine aussi, quitte, comme dans l'immobilier d'entreprise, à découper les cibles en segments plus réduits. Cette politique de marché présente un autre avantage, celui de pouvoir plus aisément ne plus servir que certains segments du marché, laissant notamment de côté ceux qui présentent des risques financiers ou de gestion jugés excessifs.

La situation financière de la maîtrise d'ouvrage de logement la conduit en effet, dans une large mesure, à des comportements économiques de suivi du marché, qu'il s'agisse des maîtres d'ouvrage publics et semi-publics ou des maîtres d'ouvrage privés. Sans entrer dans une analyse historique qui n'aurait pas de place ici¹⁸, il faut souligner à cet égard l'effet des politiques étatiques du logement depuis 1977 (le passage de l'aide à la pierre vers l'aide à la personne, le retrait financier de plus en plus accentué de l'État, la mise en concurrence du privé et du public) sur la maîtrise d'ouvrage, notamment dans le secteur du logement social.

Les effets de ces tendances sur la maîtrise d'ouvrage, au delà de la politique de marché elle-même, vont souvent en sens contraire de ceux que nous notions dans le paragraphe précédent. La banalité du produit est en effet sa première qualité en tant que produit. Il doit cependant présenter des caractéristiques qui le placent sans hésitation dans le segment de marché qui est le sien. D'où une certaine tendance à la reproduction de quelques ensembles de signes matériels sensés signifier cette place. D'où aussi une certaine frilosité des maîtres d'ouvrage par rapport à ce qui pourrait apparaître atypique, qu'il s'agisse de performances de l'immeuble et du service pour lequel il est conçu (le programme) ou d'architecture.

Dans les deux dimensions où nous avons esquissé un regard historique, ce que cette évolution montre pour notre propos, c'est la nécessité de placer la maîtrise d'ouvrage dans un cadre plus large. En effet ce qui détermine l'action des maîtres d'ouvrage n'est pas seulement leur structure propre, les fonctions

18. Voir : FLAMAND (J.-P.), « La question du logement, maintenant », à paraître dans *Urbanisme*.

qu'ils remplissent ou celles qui leur sont spécifiques, mais un environnement plus étendu composant ce que nous pouvons nommer des systèmes de maîtrise d'ouvrage.

Un autre exemple de cette nécessité a été relevé dans une étude comparative de la maîtrise d'ouvrage publique en Europe¹⁹ : la tendance à l'élargissement de la légitimité des règles de la maîtrise d'ouvrage publique à tous les secteurs de la maîtrise d'ouvrage. La garantie de bonne fin que ces règles semblent permettre d'obtenir ont en effet conduit les maîtres d'ouvrage privés à les utiliser dans nombre d'opérations, alors même qu'elles ne correspondaient pas a priori à ce qu'impliquaient leurs organisations propres.

Systèmes de maîtrise d'ouvrage

Les termes de maîtrise d'ouvrage et de maître d'ouvrage recèlent en eux-mêmes une ambiguïté sur laquelle il est nécessaire de revenir. En effet, les acteurs auxquels ces noms s'appliquent s'insèrent dans un ensemble plus vaste, amont et aval par rapport à eux, qui relativise considérablement la maîtrise de ces maîtres. D'autre part, malgré leur apparente clarté, la distinction entre ces deux fonctions est parfois beaucoup moins certaine qu'il ne pourrait sembler. Aussi bien nous faut-il considérer plutôt les systèmes de maîtrise d'ouvrage.

Il est impossible dans le cadre de cette note d'en proposer une description un tant soit peu exhaustive. Nous chercherons plutôt, en nous appuyant sur des exemples, illustrer quelques unes des composantes de ces systèmes. Dans cette partie nous considérerons plutôt l'environnement amont de la maîtrise d'ouvrage, puis dans la suivante, les associations qu'elle utilise.

□ La position de la maîtrise d'ouvrage sur le marché

Cette grande entreprise internationale veut construire un IGH de bureaux. Malgré sa surface financière, elle choisit de ne pas devenir propriétaire de son immeuble. Il lui faut en effet préserver sa capacité d'investissement pour ses activités de recherche ou de production, d'une part, et, d'autre part, elle ne peut être assurée sur une durée suffisante d'avoir l'usage de ce bâtiment. Des banques et autres institutions financières, sollicitées par elle, forment une société ad hoc, qui deviendra propriétaire de l'immeuble et le louera à l'entreprise.

C'est cette société financière qui est en principe maître d'ouvrage de l'opération. En fait, l'entreprise a ses exigences propres qui s'ajoutent à celle, notamment de pérennité de la valeur de l'investissement, de la société et parfois les contredisent. On se trouve dans une situation de maîtrise d'ouvrage doublée qui entraînera des changements de programme et de forme de l'IGH, ainsi que des retards dans la construction.

19. ARNAUD (C.) et al., *Maîtrise d'ouvrage publique dans quatre pays européens : Grande-Bretagne, Italie, R.F.A., Suède ; document de synthèse*, Paris, MELATT, 1987.

Il y a là une situation qui n'est pas exceptionnelle. Nombre de locaux d'activité, y compris dans des opérations menées par des organismes publics ou semi-publics sont conçus dans cette dualité : répondre aux besoins d'une entreprise donnée et être un patrimoine d'une autre institution, qui doit s'assurer de la possibilité de le valoriser au-delà de son usage premier.

En pratique, dans les cas plus ordinaires, la situation de la maîtrise d'ouvrage n'est pas foncièrement différente. Ayant à produire un ou des bâtiment(s) d'activité pour des utilisateurs encore inconnus, elle est prise par une double exigence : de pérennité de l'investissement, et d'attrait pour les premiers occupants qu'elle attend. Certains programmes reçoivent ainsi des modifications répétées pour satisfaire tel ou tel client pressenti, qui viendra ou ne viendra pas, qui sera remplacé par un autre aux besoins différents, etc.

Dans un marché où les clients sont en position de force, ce qui est généralement le cas pour les locaux d'activité, la maîtrise d'ouvrage est relativement faible. On en trouve des exemples a contrario lorsque les qualités particulières d'un produit permettent de mettre les entreprises clientes en concurrence pour l'obtenir. C'est alors la maîtrise d'ouvrage qui est dans une position forte, laquelle peut d'ailleurs conduire à renforcer la qualité du produit, et donc à nouveau la position du maître d'ouvrage sur le marché.

On est donc conduit à une première composante des systèmes de maîtrise d'ouvrage : le marché sur lequel elle est placée et le caractère offreur ou demandeur de celui-ci. Ce qui est repérable dans le cas de l'immobilier d'activité l'est tout autant dans celui du logement, même s'il s'applique à des catégories limitées de logements. Il faudrait bien sûr croiser ce point avec ce qui a été dit plus haut sur la logique de produit, caractéristique du marché offreur. On doit aussi affiner ce thème en prenant en compte les caractéristiques du maître d'ouvrage, telles que nous les avons esquissées dans la seconde partie. Les tendances et les pressions du marché auront des effets différents selon ce que sont ses propres structures et ses propres priorités, d'où découlent aussi sa sensibilité à ce marché.

□ *La position de la maîtrise d'ouvrage dans le jeu décisionnel*

Cette organisme d'HLM d'une ville de province a pour charge de réaliser, en matière de construction puis de gestion de logements, la politique municipale. Mais, en matière de logement, qu'est ce qu'une politique municipale ?

Dans ce cas, on constate pour un certain nombre d'opération, une accumulation de contraintes imposées au maître d'ouvrage qui, pour être chacune compréhensible du point de vue politique, le mettent dans une situation à peu près impossible en termes de maîtrise d'ouvrage. Les terrains qui doivent être construits sont dans le centre-ville ou son immédiate périphérie, chers dans tous les cas de figure. Les opérations doivent respecter un « modèle » urbain et architectural où seules ont place les petites opérations et les hauteurs limitées, mais qui ne peut accepter la banalité et l'uniformité. Elles doivent offrir des prestations qui les mettent au meilleur

niveau de services. Cependant, les prix de location ou de vente des logements ne sauraient risquer d'en limiter l'accès aux seules catégories aisées de la population locale. Au demeurant, ils doivent être de toute façon inférieurs aux prix des opérations privées, même si celles-ci ne subissent pas les mêmes contraintes, il ne faudrait pas en effet que la ville puisse apparaître comme bridant l'initiative privée ou lui faisant concurrence, surtout dans ce domaine. Enfin, le maître d'ouvrage, dont le président est d'ailleurs le maire, doit construire afin que la politique de construction de la ville puisse être magnifiée.

Dans un tel cas, on pourrait parler de maîtrise d'ouvrage « de paille » sans que cela sous-entende d'ailleurs quelque malversation ou dissimulation. L'expression rend seulement compte d'une situation où la maîtrise d'ouvrage est conçue comme simple exécutante, sans que l'on prenne en considération de façon suffisante qu'elle a ses logiques propres (notamment dans ce cas qu'elle est placée sur un marché) et que les volontés des responsables, politiques et municipaux en l'occurrence, mais ils pourraient être autres, la mettent (ici, sur ce marché) dans une position acrobatique.

Ce qui est déterminant ici est donc la position de la maîtrise d'ouvrage dans un ensemble décisionnel où elle n'a en fait aucune maîtrise, sinon technique, résiduelle pourrait-on dire. Nous nous situons alors à l'inverse de situations évoquées plus haut, où au contraire, elle a toutes les marges de liberté. Là encore, l'analyse des effets de cette position suppose que l'on revienne sur les fonctions assurées directement par cette maîtrise d'ouvrage et sur ce qui organise son activité. Autrement dit, c'est en croisant les différents aspects de la maîtrise d'ouvrage qu'il est possible de formuler des hypothèses satisfaisantes sur les effets de chacune des variables.

Néanmoins, et sans aller plus avant, on peut comprendre l'importance de cette position dans le jeu décisionnel. Dans le cas cité, l'office est aujourd'hui au bord de la faillite. Dans d'autres cas, ce n'est qu'au bout de quelques années que les effets d'une telle situation se sont révélés : désordres dans la construction, mauvais fonctionnement des équipements, maintenance coûteuse et insuffisante, etc. Lorsque la compétence demandée au maître d'ouvrage n'est pas vraiment la maîtrise de l'ouvrage, mais la capacité à construire dans des conditions insoutenables, il n'y a rien d'étonnant à ce que l'ouvrage en pâtisse.

□ *Le contrôle de la maîtrise d'ouvrage*

Il y a déjà quelques années, on a vu un jour monter, au beau milieu d'une très grosse opération qui alors n'avancait guère, un bâtiment imposant, aux murs aveugles, que personne n'attendait. Dans une logique propre, technique en l'occurrence, on avait verrouillé ainsi une partie notable du terrain et déterminé une hauteur qu'il faudrait rattraper. Longtemps une des faces de ce bâtiment fût montrée/cachée par une peinture en trompe l'œil avant qu'une autre construction s'appuyant sur lui ne le masque, et aujourd'hui encore, un face moins exposée n'offre aux regards qu'une grande peinture murale.

Ce ne pourrait être qu'une anecdote si, sous une forme ou une autre, elle ne se reproduisait pas régulièrement, ordinairement. On a ainsi longtemps parlé d'un « urbanisme de dérogations » : aujourd'hui, les formes de contrôle de la maîtrise d'ouvrage sont telles que, pour certains types de constructions, il n'y a souvent même plus besoin de dérogation.

On retrouve ici, à un autre niveau, les effets d'une prédominance du marché. Ce n'est plus celui du produit qui est en cause, mais celui des activités. Il suffit d'emprunter quelques routes de sortie d'agglomérations moyennes ou importantes pour en prendre la mesure. Dès lors qu'un maître d'ouvrage, commercial, industriel ou autre, se trouve, par sa position économique, institutionnelle ou technique, en position de force par rapport aux collectivités qui ont à la fois la charge du contrôle de la maîtrise d'ouvrage et besoin de la réalisation de l'opération, la probabilité est forte de voir le contrôle s'effacer devant le besoin. Du moins, si certaines règles sont généralement observées, celles qui mettent en jeu la sécurité par exemple, d'autres peuvent être négligées, celles qui concernent la forme urbaine notamment.

Aussi bien existe-t-il toute un ensemble de maîtres d'ouvrage ayant de fait une très grande autonomie du point de vue architectural et urbain. Cette autonomie ne signifie pas que tous ces maîtres d'ouvrage n'ont ni compétence ni souci de qualité architecturale et urbaine. Elle indique seulement une composante du système de la maîtrise d'ouvrage qui laisse souvent la même liberté à ceux qui n'ont ni l'une ni l'autre.

Comme précédemment, on ne saurait prendre ce facteur de façon isolée, et il faut le rapporter aux autres composantes de la maîtrise d'ouvrage. C'est cependant une dimension qui, dans le contexte économique et institutionnel actuel, ne peut être oubliée.

Les appuis de la maîtrise d'ouvrage

Si la limpidité de principe de la position de maître d'ouvrage tend parfois à se dissoudre par l'amont, elle n'est pas toujours plus certaine dans son exercice même. Cet aspect nous intéresse d'autant plus qu'il n'est pas sans influence sur la commande et le suivi de la réalisation des ouvrages.

Nous avons évoqué, au paragraphe concernant les statuts de l'ouvrage et du maître d'ouvrage, l'assistance à la maîtrise d'ouvrage et l'intégration éventuelle de la maîtrise d'œuvre dans celle-ci. On peut, là aussi à partir de quelques exemples, montrer à quelles difficultés on se heurte dans ces domaines pour saisir de façon précise les rôles et les responsabilités.

□ Mouvements d'entreprises

Sans changer de région, ce siège d'une filiale d'un groupe français, implanté depuis des décennies dans une petite ville où il ne peut se développer, se déplace vers la ville importante la plus proche.

L'entreprise entend bien exercer pleinement son rôle de maître d'ouvrage et éviter de le déléguer à qui que ce soit. Cependant, ayant conscience des

limites de sa compétence et désireuse de se donner tous les moyens pour réussir son nouveau siège, elle s'entoure d'un certain nombre de conseils. Ceux-ci effectuent pour elle un certain nombre d'études ou d'interventions pour la négociation du terrain d'implantation, pour étudier la faisabilité de l'opération, pour définir un programme, pour l'aider dans la mise en place et le jugement du concours d'architecture qui lui paraît indispensable, pour suivre l'opération en cours de réalisation, pour l'aménagement intérieur des locaux, etc. Il s'agit donc d'assistance à la maîtrise d'ouvrage.

Dans une autre entreprise, filiale d'un groupe international, c'est une implantation industrielle qui se déplace. Elle quitte l'établissement de proche banlieue où elle était installée, mélangée avec d'autres filiales du groupe, avec ses ateliers et ses bureaux dispersés dans un complexe embrouillé par l'histoire industrielle du groupe, pour une bâtiment récent en grande banlieue, rachetée à l'entreprise qui l'avait fait construire il y a peu puis abandonnée, qu'il lui faut agrandir et aménager entièrement. Là aussi, les enjeux sont lourds, et l'entreprise, tout en conservant la maîtrise d'ouvrage de l'opération, se fait assister.

Elle a confié à l'architecte qui avait conçu le bâtiment racheté la maîtrise d'œuvre de son agrandissement. Mais, pour l'organisation interne de l'usine, elle s'adresse à un consultant, qui doit travailler avec les responsables de l'implantation dans l'entreprise (bureau des méthodes, directeur de fabrication, directeur des ressources humaines). Ces derniers ont en fait un rôle de concepteurs tout autant que de partie de la maîtrise d'ouvrage et le consultant, s'il assiste le maître d'ouvrage de la même façon que dans l'exemple précédent, participe aussi pour lui à la conception de certains aspects de l'opération.

Cependant, ce qui est ainsi conçu par l'entreprise (et le consultant) est en partie réalisé par l'entreprise elle-même, en partie par des entreprises extérieures avec lesquelles elle passe directement contrat. Si donc pour une part, ce qui est conçu en interne relève d'une réalisation en interne, pour une autre part, il y aura commande à des entreprises du Bâtiment, et on est donc en situation de maîtrise d'œuvre.

On a donc ici une situation double : partage de la maîtrise d'œuvre entre un architecte extérieur²⁰ et l'entreprise elle-même, intégrant donc la maîtrise

20. Décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993, portant application de la Loi MOP, relatif aux missions de maîtrise d'œuvre confiées par les maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé, est d'une parfaite ambiguïté (il développe le titre 2 de la Loi). La description des missions susceptibles d'être remplies par un maître d'œuvre (personnage que le texte se garde bien de définir) recouvrant l'ensemble des responsabilités de la maîtrise d'ouvrage, à l'exception de ce qui concerne le financement de l'ouvrage. Pour les maîtres d'ouvrage privés, qui échappent à l'obligation de respecter les formes prévues par ces textes, le glissement est d'autant plus facile que les contrats passés avec des personnes physiques ou morales qui l'assistent prennent les formes les plus diverses. On peut d'ailleurs ajouter que, en nombre d'occasions, des maîtres d'ouvrage publics ou parapublics usent de la même facilité et font remplir des missions prévues par les textes officiels comme missions de maîtrise d'œuvre hors les conditions contractuelles que ces textes impliquent. L'assistance au maître d'ouvrage recouvre donc des pratiques multiples et les missions de maîtrise d'œuvre, plus contraignantes dans leurs formes, sont assez souvent évitées.

Nous entendons donc ici par maîtrise d'œuvre, ce qu'en entend l'usage ordinaire, l'ensemble des activités qui, pour un maître d'ouvrage et avec son accord, définissent la matérialité de l'ouvrage (conception), puis la direction de l'exécution des travaux jusqu'à réception du bâtiment.

d'œuvre et, partiellement, la maîtrise d'ouvrage ; assistance à la maîtrise d'ouvrage ayant en partie un rôle de maîtrise d'œuvre.

Prise dans un contexte d'entreprise, cette fluidité notionnelle de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage pourrait se retrouver de même dans d'autres contextes : construction de maisons individuelles, équipements (rôle des services techniques des collectivités locales), etc. Elle renvoie à une opposition entre les domaines de compétences ou de capacité et les définitions institutionnelles. Celles-ci sont organisées autour de types de contrats, de professions structurées, et de responsabilité précisément partagées. Dans nombre de cas, les pratiques s'appuient plutôt sur des agrégations de compétences aux contours juridiques aléatoires.

□ *Des équipements de quartier*

Un quartier de ville en développement a été confié à une Société d'Économie Mixte. Celle-ci a pour charge le financement du foncier, les études urbaines, l'aménagement du quartier, la commercialisation des parcelles, le contrôle des réalisations, etc. La ville, comme à l'ordinaire, contrôle la SEM.

Dans l'ensemble urbain sont prévus un certain nombre d'équipements municipaux. Pour leur réalisation, la ville mandate la SEM²¹ pour exercer en son nom l'ensemble des attributions du maître d'ouvrage. La SEM est donc, pour ces équipements, ce que l'on nomme ordinairement un maître d'ouvrage délégué.

Le développement du quartier dure depuis quelques années lorsque l'équipe municipale revient sur ses intentions initiales et revoit à la baisse la dimension de l'opération et surtout les investissements prévus. Le projet de départ est assez largement remis en question et certains des équipements prévus sont annulés. Ces modifications qui mettent en jeu l'équilibre financier de l'opération, entraînent une série de difficultés entre la ville et sa SEM. Notamment, un des équipements, dont le chantier allait ouvrir lors de la révision du projet, va être l'objet d'un conflit entre la SEM, qui considère que c'est un élément essentiel du quartier en devenir et qui veut le conserver et la ville qui, pour la même raison, veut en changer la nature.

La situation aurait été bloquée, et le chantier en suspens, si les dernières élections n'avaient conduit à un changement de majorité municipale. La direction de la SEM a été changée elle aussi. L'équipement est finalement annulé, malgré les coûts que cela entraîne.

La délégation de maîtrise d'ouvrage est une formule assez fréquente dans le cadre des opérations à échelle urbaine (SEM, ZAC, etc.), où l'organisme qui assure la maîtrise d'ouvrage urbaine reçoit aussi délégation pour des ouvrages particuliers. Sous différentes modalités, on a alors en fait une dualité de la maîtrise d'ouvrage qui se trouve partagée entre le mandataire et le mandaté, dont les exigences et les préoccupations peuvent être à un moment donné relativement divergentes. En outre, sur certains points particuliers, notamment des éléments de programme ou l'exercice de la prérogative

21. Loi MOP, art. 3.

architecturale, il y a souvent des conflits de prééminence qui ne conduisent pas nécessairement aux meilleurs choix.

On se trouve ici dans un dual classique entre l'instance technique et l'instance politique. La première est chargée d'exécuter les volontés de la seconde, lesquelles sont sujettes à changements. En outre, lorsque les actes techniques revêtent une dimension publique forte, l'instance politique a tendance à vouloir en reprendre le contrôle.

Quoiqu'il en soit des entrecroisements d'objectifs et de responsabilités divergentes qu'elle peut entraîner, la maîtrise d'ouvrage déléguée conserve, notamment au niveau communal, mais aussi dans des opérations privées réalisées pour des institutions qui ne disposent pas des compétences nécessaires²², une place essentielle.

□ *Le contrôle par la maîtrise d'ouvrage*

La dissolution relative de la maîtrise d'ouvrage entre assistance, maîtrise d'œuvre intégrée et maîtrise d'ouvrage déléguée, s'il elle ne lui fait pas formellement obstacle, ne facilite pas nécessairement un des rôles du maître d'ouvrage, le contrôle de l'ensemble des opérations conduisant à l'ouvrage et de leur cohérence. Au demeurant, une maîtrise d'ouvrage ayant des carences dans certaines des fonctions qu'elle est censée assurer ne serait évidemment pas en meilleure position.

Nous ne développerons pas ici cette question. On peut seulement rappeler, outre ce qui a été dit ci-dessus, le poids d'un autre partenaire : l'entreprise. Dans la répartition des poids respectifs des différents partenaires de la construction, si l'on considère souvent la relation maître d'ouvrage / maître d'œuvre, celle qui lie l'un et l'autre aux entreprises du Bâtiment est trop souvent sous-estimée. Dans des opérations d'échelles variées, les entreprises ont pourtant acquis des positions très fortes, susceptibles de s'imposer aux maîtres d'ouvrage.

C'est notamment le cas dans la construction individuelle de maisons d'habitation. Il est fréquent que le maître d'ouvrage, personne privée, s'adresse directement à une entreprise qui se chargera de l'ensemble de l'opération, jouant en fait, outre sa fonction propre, les rôles de maître d'ouvrage délégué et de maître d'œuvre. L'entreprise propose par exemple son catalogue sur lequel le maître d'ouvrage peut choisir entre quelques modèles et leurs variantes. La situation est analogue dans l'immobilier industriel, nombre de petites unités étant elles aussi produites clés en main par des entreprises de construction métallique par exemple.

Même s'il s'agit là du tout venant des ouvrages, on ne peut négliger cette façon de faire qui représente une part tout à fait notable de la construction, notamment en zones périurbaines (lotissements, zones d'activité, etc.) et d'urbanisation dispersée. Pour des ouvrages plus conséquents, la situation est plus complexe. Mais on sait que les entreprises du Bâtiment, notamment les plus importantes, tendent parfois à imposer, à travers des dispositions

22. Par exemple une compagnie d'assurance réalisant un investissement immobilier dans le logement ou des immeubles d'activité.

techniques, des jeux sur les coûts, des modifications en cours de chantier, etc., leurs modes de construire et leur modèles de construction²³. Il s'agit là d'une négociation récurrente qui peut conduire le maître d'ouvrage (et son maître d'œuvre) à abandonner une partie de leurs prérogatives, notamment en matière de contrôle. Il serait utile, à cet égard, d'étudier plus précisément l'effet de certains types de marchés dits de « conception-construction », alliant maîtres d'œuvre et entreprises, et plus généralement la part que prennent, par diverses voies, les entreprises générales à la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage.

Orientations de recherche

On achèvera cette note en proposant quelques orientations pour des recherches à conduire en vue d'une meilleure connaissance de la maîtrise d'ouvrage en tant qu'elle détermine les modes de commande des ouvrages et d'intervention dans leur construction. Nous ne voudrions laisser croire que ce sont les seules utiles ou nécessaires, mais ce sont celles qui nous semblent se dégager prioritairement de cette note.

□ Cinq thèmes

Une première direction, qui correspond à la deuxième partie de ce texte apparaît à tout le moins indispensable : se donner une vision typologique adaptée de la maîtrise d'ouvrage aujourd'hui. Cela passe par l'analyse des fonctions de la maîtrise d'ouvrage, du rôle et du statut de la maîtrise d'ouvrage chez les maîtres d'ouvrage. L'esquisse que nous avons ébauché ici ne saurait évidemment suffire.

La seconde direction peut aller vers une représentation des acteurs essentiels de la maîtrise d'ouvrage et de leurs modes d'agir. Qui sont aujourd'hui les « faiseurs » de tendances, les points forts du paysage qu'elle compose ? Quels sont leurs référents culturels, sociaux, économiques, architecturaux, constructifs ? Quelles sont leur logiques d'action. Le changement de nature des Offices d'HLM, tel que l'a encore manifesté leur dernier congrès, pourrait être un bon exemple de ce genre d'étude. Dans le domaine des entreprises, des recherches antérieures existent qui pourraient être réinterrogées dans ce sens.

Les imbrications de la maîtrise d'ouvrage avec les organismes qui la contrôlent, la financent, l'encadrent, etc., est aussi une des voies à explorer. Quelles relations les banques par exemple, ou les collectivités locales, entretiennent-elles avec les maîtres d'ouvrage qui dépendent d'elles ? De quelles marges d'autonomie disposent ces derniers ? Dans quels domaines ces marges sont-elles importantes, dans lesquelles sont-elles réduites ?

Peut-on distinguer à cet égard des types de politique de la part des organismes amont ? des maîtres d'ouvrage eux-mêmes ?

Un quatrième axe de recherche nous semble formé par le domaine des compétences de la maîtrise d'ouvrage et des différentes formes de recours à

23. On ne considère ici que les situations ouvertement établies. Les cas de ristourne au maître d'œuvre, de dessous de table, pots de vin et autres de même aloi sont évidemment un autre problème que nous n'avons pas lieu d'aborder ici, même si leur existence oblige à les évoquer.

expertise, assistance, conseil, etc. à laquelle elle recourt. Qu'il s'agisse de maîtrise d'ouvrage publique ou privée, et quelques soient les textes, il semble exister là un flou dont le moindre effet n'est pas la dissolution des responsabilités. On notera d'ailleurs que, au moins pour certains de ces aspects, cet axe recoupe le précédent, dans la mesure où les relations entre instances amont et assistance, délégation, etc., sont fréquentes.

Un dernier point vient d'être évoqué au paragraphe précédent : c'est celui de *la part prise par les entreprises du Bâtiment* dans la maîtrise d'ouvrage. Elles y jouent d'ailleurs aussi bien un rôle direct, auquel nous venons de faire allusion, qu'indirect, par les modes de construire et les modèles d'ouvrage qu'elles diffusent.

□ *Des chaînes de production*


L'ambiguïté actuelle des positions traditionnellement définies comme celles de maître d'ouvrage, conduit à proposer, parallèlement aux thèmes que l'on vient d'évoquer, une orientation de recherche plus ambitieuse. Au risque d'être caricatural, on pourrait dire en effet qu'aujourd'hui la maîtrise d'ouvrage n'est souvent plus qu'une responsabilité à caractère juridique ou technique, sans emprise – ou du moins à emprise faible – sur les caractéristiques de l'opération, notamment pour ce qui concerne la commande de l'ouvrage. Aussi bien, pour comprendre comment se forme la commande, plutôt que de poursuivre l'étude d'un objet maîtrise d'ouvrage, faut-il peut-être l'abandonner, au moins méthodologiquement, pour privilégier la chaîne d'acteurs qui conduit à la production d'un bâtiment.

Qu'entendons-nous par chaîne de production ? C'est, à l'intérieur de l'ensemble du secteur de la production du Bâtiment, un sous-système préexistant à la décision de construire, dans lequel va prendre place un certain ouvrage. On pourrait parler à cet égard d'un certain déterminisme économique, technique et social qui induit pour une catégorie d'ouvrage un ou quelques types de chaîne.

Ainsi, pour prendre un exemple simple, une famille voulant faire construire sa maison, aura recours, dans la plupart des cas, à l'une de ces trois chaînes de production :

- l'auto-construction, avec éventuellement appel à des entreprises, généralement artisanales, pour certaines techniques ;
- la chaîne qui s'organise autour d'un maître d'œuvre auquel la construction est confiée ;
- ou celle qui découle du choix d'une entreprise sur la base des produits qu'elle propose (on peut d'ailleurs distinguer à nouveau ici deux chaînes selon que l'entreprise est de type artisanal ou industriel).

Chacun de ces cas de figure détermine un ensemble de conséquences quant aux rôles, aux responsabilités et aux poids respectifs des acteurs dans la construction. Mais le choix d'une chaîne a aussi des implications sur d'autres aspects : par exemple la recherche et le choix du terrain ou le financement. Ainsi l'entreprise propose-t-elle fréquemment un terrain, en étant associée à une agence ad hoc. De même, les prêts obtenus pour faire construire



seront-ils d'origines et de coûts différents selon la chaîne de production choisie.

On pourrait d'ailleurs aussi bien dire à l'inverse que les modes de financement et les conditions d'acquisition du terrain déterminent, parfois lourdement, le choix d'une chaîne. Autant dire alors que financement et fourniture du terrain sont des éléments constitutifs de la chaîne de production conduisant à cette maison familiale. Bien sûr, le « maître d'ouvrage », la famille, demeure responsable de la commande de l'ouvrage, mais il est facile de voir que le contenu de cette responsabilité varie selon la chaîne retenue.

Pour d'autres catégories de bâtiment, les éléments discriminants différencieront, se situeront éventuellement à un autre niveau du processus d'ensemble, mais conduiront là aussi à choisir entre quelques chaînes économiquement et socialement pré-organisées. Nous en avons noté quelques aspects dans les deux parties précédentes, notamment en ce qui concerne l'assistance à la maîtrise d'ouvrage ou la maîtrise d'ouvrage déléguée.

Ce qui importe ici est que ce que nous avons nommé chaîne de production ne se limite pas à la seule construction, mais couvre l'ensemble du processus, depuis la localisation ou le financement jusqu'au type d'usage attendu, en passant par toutes les étapes, et notamment celle de la commande. L'hypothèse que nous formulons est celle d'un nombre limité de chaînes (même si certaines comportent des variantes), qu'il est possible de caractériser, dont chacune suppose un certain nombre d'acteurs placés dans des rôles préétablis, acteurs et rôles variant d'une chaîne à l'autre. C'est dans ce cadre, nous semble-t-il, que l'on pourrait étudier la maîtrise d'ouvrage, ou plutôt les diverses maîtrises d'ouvrage, et les modes d'élaboration de la commande de façon plus pertinente.

Deux directions pourraient alors être explorées. La première chercherait à mettre en évidence des types de chaînes. La seconde les rôles des différents acteurs de ces chaînes, notamment à partir de leurs logiques d'action.

Nous n'avons pas l'intention d'entreprendre ces explorations, ni même de les esquisser. L'exemple donné ci-dessus, indique ce qui pourrait organiser une telle problématique de recherche. Elle implique de ne pas s'appuyer sur les fonctions dévolues en principe à l'un ou l'autre des acteurs, voire à des catégories juridiques (le maître d'ouvrage, par exemple), mais à rechercher les liaisons entre les différents acteurs, ainsi que les lieux et les moments de décision dans le processus global de production d'un ouvrage.

Un moment de cette recherche pourrait être l'analyse de situations étrangères, dans lesquelles les catégories a priori ne sont pas les mêmes qu'en France, ce qui peut faciliter le repérage des enchaînements entre acteurs. Par ailleurs, des études de cas seraient nécessaires pour un premier repérage des chaînes, étant cependant bien entendu qu'on ne peut, dans ce domaine, en rester au seul empirisme, et qu'il faudra ensuite structurer de façon plus théorique la typologie recherchée.

Documents consultés

ADRIANSEN (F.), RATOUIS (O.) et al., « L'impact d'une maîtrise d'ouvrage partagée sur le processus de développement urbain. Comparaison entre deux types d'opérations d'aménagement, Projet Neptune et Projets de Territoire, sur le territoire de la Communauté Urbaine de Dunkerque », PUCA, *Les maîtrises d'ouvrage et l'élaboration de la commande*, 2000.

ARPAE, *Maîtrises d'ouvrage occasionnelles/caractéristiques et logiques d'action*, Paris, Association pour la réflexion sur la profession d'architecte, 2000, (54).

BERNATEAU (D.), « Cahier des charges pour un maître d'ouvrage concédant et interprétation/extrapolation à la maîtrise d'ouvrage publique en France », PUCA, *Les maîtrises d'ouvrage et l'élaboration de la commande*, 2000.

BESLAY (C.), GAUDIBERT (F. O.) et al. (2000). « La maîtrise d'ouvrage publique dans les petites communes de Midi-Pyrénées. Études de cas », PUCA, *Les maîtrises d'ouvrage et l'élaboration de la commande*, 2000.

BOBROFF (J.), (1996), *Evolution des pratiques de la maîtrise d'ouvrage et redéfinition de la commande*, Paris, LATTI-CERTES, 1996, (20).

BONETTI (M.), Guigou (B.), « Systèmes de représentation et processus d'interprétation sous-tendant la formation de la commande publique », PUCA, *Les maîtrises d'ouvrage et l'élaboration de la commande*, 2000.

CALLON (M.) « Politique, expertise et marché: le triangle vertueux de la maîtrise d'ouvrage », in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe. Vol. 4. Les maîtrises d'ouvrage en Europe : évolutions et tendances*. PUCA, 2000, (145-156).


EVETTE (T.), CAMUS (C.) et al., « Architecture et incertain d'entreprise. Maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et prise en compte de l'aléatoire dans les entreprises et les institutions assimilables », *Les maîtrises d'ouvrage et l'élaboration de la commande*, PUCA, 2000.

GODIER (P.), TAPIE (G.), « Fabriquer la ville : une expérience de maîtrise d'ouvrage urbaine. Le projet urbain de Bordeaux », *Les maîtrises d'ouvrage et l'élaboration de la commande*, PUCA, 2000.

GRAIN, « Le retour du politique dans la maîtrise d'ouvrage », *Les maîtrises d'ouvrage et l'élaboration de la commande*, PUCA, 2000.

GUIGOU (B.), « Analyse de la formation de la commande dans des opérations de construction et de réhabilitation », *Les maîtrises d'ouvrage et l'élaboration de la commande*, PUCA, 2000.

LAUTIER (F.), *Éléments pour une typologie problématique des maîtrises d'ouvrage*, Paris, 1996.



LAUTIER (F.), « La situation française : manifestations et éclipses de la figure du maître d'ouvrage » in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe. Vol. 4. Les maîtrises d'ouvrage en Europe: évolutions et tendances*, PUCA, 2000, (15-24).

PCA, C. d. d., *Les partenaires de la construction*, rapport du groupe de travail n°2, 1995.

PUCA, « Bilan de la consultation de recherche. Les maîtrises d'ouvrage et l'élaboration de la commande. Logiques d'action et mobilisation des compétences », Paris, 1997, (38).

PUCA, « Les jeudis de la commande », Séminaires du programme de recherche « Les maîtrises d'ouvrage et l'élaboration de la commande », Paris, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 2000, (246).

RATOUIS (O.), Segaud (M.), *Vers une maîtrise d'ouvrage territorial ? Les projets urbains du littoral Nord-Pas-de-Calais entre aménagement et développement*, Dunkerque, Institut des Mers du Nord, 2000, (167).

VILMIN (T.), GERBER (C.), « Les maîtrises d'ouvrage face aux cycles conjoncturels », *Les maîtrises d'ouvrage et l'élaboration de la commande*, PUCA, 2000.

Plan Urbanisme Construction Architecture

Directeur de la publication : Olivier Piron
Directeur de la rédaction : Michel Bonnet
Communication : Josette Marie-Jean-Robert

Réalisation : CSTB
Impression : Imprimerie France Quercy, Cahors

ISBN : 2-11-085650-5

Achévé d'imprimer : Novembre 2001
Dépôt légal : 12725