





III

SYNTHESE ET ÉVALUATION DES ENSEIGNEMENTS DU PROGRAMME DE RECHERCHE

- 
- *L'ÉLABORATION DE LA COMMANDE COMME CADRE DE RÉFÉRENCE*
 - *LE PROJET ARCHITECTURAL ET URBAIN COMME MODALITÉ DU POLITIQUE*
 - *CONFIGURATIONS, DISPOSITIFS ET RÉSEAUX*
 - *ENTRE DÉCISION ET DÉMOCRATIE LOCALE : LA FORMATION DE LA COMMANDE*
 - *REDÉFINIR LES FONCTIONS DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE*
 - *CONCLUSION*



Il n'y a pas de recherche digne de ce nom qui ne soit l'histoire d'une longue dérive. Mesuré à cette aune, le programme que l'on m'a demandé d'évaluer ne peut être considéré que comme un franc succès. Conçu à l'origine pour susciter des travaux consacrés aux maîtrises d'ouvrages et à l'élaboration de la commande, il a amené ses responsables, par la seule logique de son développement, à reformuler les questions initiales : le titre du séminaire organisé à la fin de l'année 2000 ne fait plus mention de la maîtrise d'ouvrage, montrant par là que les chercheurs ont cherché et qu'ils sont arrivés à la conclusion que cette notion centrale devait être écartée, au moins dans un premier temps, pour laisser place à des concepts plus analytiques : il est maintenant question de la formulation de la commande architecturale et urbaine. Cette dérive, et l'écart qu'elle a produit, est une invitation à s'éloigner, au moins dans un premier temps, des notions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre pour y revenir plus tard, mais mieux équipé. Les différents rapports, qui ont conclu les travaux financés par le programme, le montrent à l'envi : la question des modalités d'élaboration, d'expression et de mise en œuvre de la commande est antérieure aux interrogations sur le rôle et la fonction de la maîtrise d'ouvrage. La maîtrise d'ouvrage est morte, vive la maîtrise d'ouvrage ! Telle pourrait être la formule qui résume les principaux apports de ce programme.

L'élaboration de la commande comme cadre de référence

La notion de « formulation de la commande » a l'avantage de rendre comparables les situations extrêmement variées décrites dans les différents rapports. Le lecteur est en effet frappé par la grande diversité des situations étudiées, diversité tellement frappante et profonde qu'on en vient à se demander si ce n'est pas faire violence à la réalité que de lui imposer d'entrer dans des catégories aussi contraignantes que celles de maîtrise d'ouvrage ou de maître d'œuvre. Peut-on décrire avec les mêmes outils la construction d'un siège social d'entreprise, la réalisation de projets de maisons pour personnes âgées ou de logements sociaux, ou encore l'aménagement de morceaux de ville ? Peut-on passer de Dunkerque à Beyrouth sans changer d'équipement analytique, en chaussant toujours les mêmes lunettes ? La réponse apportée par les travaux du programme est un non, clair et massif. Abandonnons, nous disent les chercheurs, ces concepts qui font violence à la réalité ! Posons-nous une question plus générale qui permette de rendre justice à la diversité des situations étudiées et à leur intelligence !

□ *L'intrication du bâtiment et de la ville*

La pertinence de cet écart – parler de formulation de commande plutôt que de maîtrise d'ouvrage – n'est nulle part plus évidente que dans le rapprochement qu'il permet entre projets architecturaux et projets urbains. Dans la droite ligne des travaux conduits dans le cadre d'Euroconception 1 et 2, ceux-ci affirment et démontrent l'étroite intrication de ces deux dimensions, celle du bâtiment et celle de la ville. Il ne fait pas de doute que c'est bien l'impossibilité de dissocier ces deux plans de la réalité qui conduit à l'abandon, au moins provisoire, de la notion de maîtrise d'ouvrage. Par les découpages qu'elle suppose et impose, cette notion rend difficile la prise en considération de l'enchevêtrement entre urbain et bâtiment. En privilégiant la notion de commande et en s'intéressant aux conditions et aux modalités de son élaboration, les chercheurs se sont donnés les moyens de suivre ces intrications et ces mélanges de genres. La légitimité de ce rapprochement est suffisamment centrale pour qu'il soit bon de s'y arrêter quelques instants en faisant un rapide bilan des arguments avancés par les chercheurs pour justifier cet élargissement et la reformulation qu'il suppose.

A-t-on de bonne raison de se priver de la notion de maîtrise d'ouvrage au profit de celle de commande qui est plus générale, mais du même coup moins précise et peut-être moins utile ? En d'autres termes, est-il indispensable d'accorder une priorité absolue à ce rapprochement entre bâtiment et ville ? Les travaux réalisés dans le cadre du programme ainsi que les discussions au cours du séminaire de deux jours, au cours duquel les chercheurs ont présenté leurs résultats, ne laisse aucun doute sur la légitimité d'un tel constat. On ne peut, de ce point de vue, que rappeler les points faits par Viviane Claude dans sa très éclairante contribution.

Selon elle, le rapprochement qui nous est proposé peut recevoir trois justifications qui méritent d'être rappelées.

La première est d'une certaine manière évidente : un bâtiment, quel qu'il soit, est pris dans un tissu et dans un environnement urbains qui le vascularisent. Il est impossible, impensable de le séparer de cet environnement. Dans un des rapports, il est dit, à juste titre, qu'un projet aussi simple que celui de l'établissement d'un parking engageant inévitablement la question du développement urbain. La maîtrise d'ouvrage est par conséquent toujours seconde par rapport à un processus plus amont qui mêle construction de bâtiments et équilibres urbains. Ceci se traduit notamment dans le fait que le choix même de construire ou de ne pas construire est antérieur à la constitution de la maîtrise d'ouvrage : cette notion suppose que ce choix a été réalisé, et en faveur de l'acte de construire. Elle interdit donc d'avoir accès à l'élaboration de la décision. La notion de commande, elle, le permet.

La seconde justification tient à une évolution qui touche aussi bien le bâtiment que l'urbain. Une manière commode de la décrire est de revenir au schéma que j'ai proposé antérieurement (Callon 2000). Ce schéma a été repris dans plusieurs contributions. Il propose de situer la maîtrise d'ouvrage dans un diagramme structuré autour de trois pôles : le pôle économique, le pôle politique (ou plutôt celui de la représentation) le pôle technique (ou de

l'expertise). L'ensemble des recherches effectuées suggère fortement une montée en puissance du pôle politique.

Quelques mots d'explication sont nécessaires pour éviter les contresens. Ceci ne signifie évidemment pas une disparition pure et simple du pôle économique et des exigences liées au marché. Il existe des secteurs entiers de la construction ou de l'urbain qui sont dominés par les marchés et partout les critères de rentabilité et d'efficacité économique s'imposent. Mais plus personne n'oserait soutenir qu'il existe des lois propres aux marchés, lois qui s'imposeraient de manière universelle à tous les acteurs. On sait maintenant que les formes d'organisation et de régulation des marchés sont multiples : l'action politique n'est pas exclue par l'existence de marchés. À l'inverse pourrait-on dire, étant donné la multiplicité des contraintes et des exigences qui s'exercent sur les marchés, elle devient de plus en plus centrale dans leur organisation. Ce point difficile à admettre et à comprendre est capital. On avait l'impression que, progressivement, la rationalité économique et la loi du marché accroissaient leur emprise, rationalisant les décisions au point que le débat politique passait au second rang, un peu comme le choix de la couleur de la voiture ou des tapisseries de l'appartement qu'on vient d'acheter s'opèrent une fois prises les décisions sérieuses ! Pourtant l'économie n'élimine pas la politique. Entre eux il n'y a pas de *tug-of-war* pour reprendre la belle expression anglaise. Si le politique reprend du poil de la bête c'est que de tout temps les marchés ont été encadrés dans des institutions, mais que les modalités et les formes de cet encastrement deviennent maintenant débattables. Les sociétés modernes, pour reprendre l'expression imagée de Giddens, sont de plus en plus réflexives : les marchés sont multiples, aussi multiples que leurs formes d'organisation. Et ce à quoi l'on assiste dans tous les secteurs et notamment dans l'urbain, c'est à une politisation de l'organisation des marchés. Avec cette affirmation du pôle politique, il devient évidemment plus difficile de séparer le bâtiment de l'urbain, puisqu'une des conséquences et des enjeux de cette politisation est de précisément lier l'un à l'autre.

La troisième raison qui permet d'expliquer, ou de justifier, la nécessité de ce rapprochement, c'est que les processus de formulation de la demande sont très semblables dans les cas du bâtiment et de l'urbain. Premièrement, dans l'un et l'autre cas, on voit apparaître une très grande multiplicité d'acteurs : ce constat a conduit à la très intéressante notion de configuration sur laquelle je reviendrai plus longuement dans ce qui suit. Deuxièmement, dans l'urbain comme dans le bâtiment, la question des incertitudes, et par voie de conséquence du risque, est devenue centrale. Troisièmement, qu'il s'agisse du bâtiment ou de l'urbain, et ceci n'est pas sans rapport avec la réaffirmation de la prééminence du politique, l'usager final est de plus en plus présent et actif.

Pour ces trois raisons, il me semble pertinent (comme nous y a avons été invités par les organisateurs du séminaire final) à la fois de mettre de côté, au moins pour un instant, la notion de maîtrise d'ouvrage pour la remplacer par celle de formation de la commande et de joindre urbain et bâtiment dans l'analyse de cette dernière. Comme on le verra, cette montée en généralité

facilite une meilleure prise en considération des différences. Ce détour permettra de revenir selon moi à la notion de maîtrise d'ouvrage, mais en lui donnant un sens plus précis et mieux adapté à la réalité des processus observés.

□ *Les axes de la synthèse*

Deux apports indiscutables sont à inscrire au crédit des travaux réalisés dans le cadre du programme. Le premier est la mise en évidence de l'extraordinaire diversité des situations étudiées. Il est aisé de relever quelques un des mots qui expriment cette diversité. Très nombreuses, par exemple, ont été les équipes qui ont souligné le caractère local, singulier, particulier, idiosyncrasique, irréductiblement spécifique de leur objet d'étude. Considérés dans leur ensemble, ces rapports plongent leurs lecteurs dans un labyrinthe de cas particuliers. Cette accumulation de singularités m'a fait craindre à certains moments d'être définitivement perdu, de ne plus trouver la porte de sortie. La célébration constante du local peut finir par rendre difficile, voire impossible, tout espoir de compréhension et d'intelligibilité. Ce risque était réel. Il a été évité grâce au deuxième apport collectif de ces travaux. Le travail d'investigation en profondeur, centré sur des cas particuliers, s'est accompagné d'un effort tout à fait remarquable de conceptualisation et d'élaboration de catégories analytiques qui permettent de rendre comparables les situations et de les interpréter comme des positions particulières dans un système de différences et de ressemblances. Et ceci sans qu'à aucun moment la notion de maîtrise d'ouvrage ne soit convoquée ! Grâce à ce déplacement, il a été possible de déplier, de déployer ces situations, de ne pas en perdre la singularité tout en les rendant comparables. Le prix à payer, mais il est léger, a été de donner congé aux notions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre.

La leçon mérite d'être entendue. Il est envisageable, il est réaliste même, de se passer, au moins dans un premier temps, de catégories juridiques tellement générales et contraignantes qu'elles finissent par faire perdre tout à la fois le grain local et l'extension des situations locales. Le travail de recherche entrepris sur plusieurs fronts a consisté, selon une logique que l'on retrouve maintenant très présente dans les sciences sociales, à conserver la richesse et la singularité des cas particuliers en élaborant des concepts qui permettent, sans pour autant perdre cette richesse, de rendre comparables ces situations locales.

De ce point de vue-là, les travaux réalisés dans le cadre du programme et qui ont été présentés au cours de ces deux journées sont tout à fait remarquables. Dans ce bilan, je vais essayer d'identifier et d'expliciter les catégories ou les thématiques proposés par les chercheurs et qui permettent, selon moi, de rendre justice à cette diversité, en ouvrant des espaces de comparaison.

Ceci m'amène à insister, de manière sans doute arbitraire, sur quatre points. Afin de trahir le moins possible ces travaux, je me suis astreint à utiliser les

mots ou les expressions proposés par les chercheurs eux-mêmes. Les quatre points sur lesquels je vais revenir sont les suivants :

- Le premier point est ce que certains ont proposé d'appeler « le retour du politique » et qu'il est peut-être plus exact de nommer « le retour du politique comme projet ».
- Le second point rassemble des réflexions autour de notions qui, dans le domaine de l'urbain et de l'architecture, sont nouvelles : celles de dispositifs, de configurations et de réseaux.
- Le troisième apport analytique des travaux concerne les prises de décision et plus particulièrement la question de la démocratie locale ainsi que celle, plus vaste, des procédures de consultation ou de programmation dans lesquelles elle prend corps.
- Enfin, les développements autour des questions de style, de qualité, de sens et de formes, ont permis de revisiter ces notions et d'enrichir la notion du politique comme projet.

Le projet architectural et urbain comme modalité du politique

Comme ce point a été fait à plusieurs reprises au cours du séminaire intitulé *Les jeudis de la commande*, parler de retour du politique, c'est faire implicitement l'hypothèse qu'il s'était évaporé, qu'il était parti ! Où donc était-il passé ? Pour répondre à cette question, le plus simple est de faire référence au texte, fondamental à mes yeux, que François Lautier a consacré à la notion de maître d'ouvrage et à sa généalogie (Lautier 2000). Dans ce texte très éclairant, F. Lautier montre que cette notion est apparue très récemment, selon lui en 1973⁵. Cette notion a été, quelques années plus tard, transformée en catégorie juridico-légale, acquérant le statut d'une référence obligée. Son caractère récent et circonstanciel s'est rapidement effacé ; elle est devenue indiscutable, *taken-for-granted* comme disent les Anglais. Selon François Lautier, cette notion s'est imposée, se transformant même en catégorie juridique, tout simplement parce qu'il existait un déficit du politique sur la scène de l'urbain. Ce déficit, patent dans les années 60 et 70, se traduisait notamment par le fait que les décideurs publics et les élus s'étaient laissés déposséder de la responsabilité et du pilotage des projets par une myriade d'acteurs, qui techniciens, qui ingénieurs, qui architectes ou qui promoteurs. La loi MOP est l'affirmation d'une rupture pour redonner au politique la place, le rôle et l'influence qui lui avaient été progressivement retirés, au cours des trente glorieuses, par d'autres acteurs accusés par certains de faire main basse sur la ville. En lisant le texte de François Lautier, on comprend pourquoi on peut parler maintenant de retour du politique. Selon lui, il y a eu un progressif retrait, un effacement continu du politique qui avait désinvesti le bâtiment et l'urbain. Ce qu'observent les chercheurs dans leurs rapports c'est que la place est à nouveau occupée ou tout du moins revendiquée par les pouvoirs politiques. Ce ré-investissement de l'urbain par les élus et par les

5. Michel Bonetti dispute cette affirmation. Mais je crois que François Lautier a raison, dès lors qu'on se concentre sur la définition moderne.

administrations qui incarnent leur volonté est vrai notamment au niveau local. Il s'explique de manière différente selon les lieux et les sites.

Il prend des formes et des modalités elles-mêmes variables, comme le montre la comparaison entre Dunkerque et les municipalités ou les villes rurales du sud-ouest. Mais il semble (on aurait besoin de travaux plus systématiques sur ce point précis) que ce retour du politique s'observe partout. Il se manifeste avec éclat dans toutes les recherches consacrées à des projets urbains : celle de Christina Conrad et Serge Renaudie le montre bien, ainsi que celles sur le Sud-Ouest, sur Dunkerque et sur Bordeaux, ou encore celle réalisée par GRAIN (l'expression, retour du politique, est d'ailleurs empruntée à leur travail).

On comprend les raisons pour lesquelles le politique s'attache à réinvestir l'urbain et pourquoi on peut parler d'un retour. La dimension politique des villes n'échappe plus à personne et la rationalité économique n'apparaît plus comme une modalité de coordination suffisante pour régler les problèmes urbains. Mais le constat s'applique également à la construction de « simples » bâtiments. De ce point de vue, les travaux réalisés par l'ARPAE – travaux qui portent sur la maîtrise d'ouvrage dite occasionnelle et le plus souvent sur des projets de bâtiments plutôt que sur des projets de développement urbain –, sont très frappants. Les maîtres d'ouvrages, décrits et mis en scène par les auteurs du rapport, développent tous un véritable projet existentiel, un projet de vie. C'est leur identité qui est en jeu. L'exemple de cette infirmière qui a transformé en affaire personnelle la construction d'une maison pour personnes âgées est, de ce point de vue, exemplaire. Certes, il ne s'agit pas, au moins dans ce cas (mais il n'est pas isolé), de politique au sens ordinaire et traditionnel du terme. Pourtant comment ne pas qualifier de politique un tel projet ? Comment ne pas voir qu'à travers une réalisation, un « *achievement* » personnel, ce qui est aussi en jeu c'est une certaine forme d'organisation de la Cité et de la vie commune ?

L'intérêt de la mise en parallèle des projets urbains et de construction des bâtiments, est double. Il manifeste la généralité de la dimension politique, à la fois aux niveaux micro et meso, ainsi que la richesse de la notion de projet. *Les projets sont politiques dès lors qu'ils sont urbains ou architecturaux, et il n'y a de politique que mise en projet !*

Dans les deux cas, on trouve d'ailleurs des expressions communes. GRAIN parle par exemple de projet de vie pour caractériser les projets de ville. L'expression choisie est la même qu'il s'agisse d'organisation du collectif ou d'aventures individuelles.

Ce retour du politique prend donc des formes diversifiées et variées. Il s'étage depuis le niveau collectif jusqu'au niveau individuel. Ceci n'est d'ailleurs pas en contradiction avec ce que les sciences sociales nous disent des transformations sociales actuelles et plus particulièrement sur l'importance des notions, de projet, de construction et d'affirmation des identités. Les entreprises étudiées par Thérèse Evette n'échappent pas à la règle ! Pour une entreprise, nous dit-elle, le projet de construction d'un siège social est un projet politique au sens fort du terme.

Remarquons, en passant, que ce retour du projet politique n'est pas sans faire écho à la préoccupation que manifeste la loi MOP elle-même.

Ce qui frappe le lecteur du texte de loi, c'est que, dès les premières lignes, il y est question de l'intérêt général : si la maîtrise d'ouvrage a été placée au centre des préoccupations du législateur, c'est parce que l'intérêt général est en cause et que tout doit être fait pour qu'il oriente et organise la formulation de la commande. Or l'intérêt général, on le sait depuis bientôt trois siècles, se compose à partir d'intérêts particuliers. On peut donc dire que, d'une certaine manière, la loi MOP a pour objectif prioritaire et pour préoccupation principale d'assurer que cette problématique montée en généralité ait lieu : elle vise à donner au politique une position qu'il tendait à perdre. Or comment ne pas être frappé par l'omniprésence, dans les cas étudiés, de ce souci du collectif, même dans les projets les plus singuliers. Qu'il s'agisse d'un individu qui fait construire ou bien d'une municipalité ou d'une collectivité locale qui s'engagent dans un développement urbain, se trouve affirmées une volonté et, par là même, une identité qui se projettent dans l'avenir pour dire ce qui est bien et ce qui est souhaitable. D'autres monographies, d'autres enquêtes seront sans doute nécessaires pour étayer ce constat, encore en forme d'hypothèse, du retour du politique. Mais les indices, reconnaissons-le, sont nombreux. Le paradoxe est que ce retour, visé par la loi MOP, s'opère par la subversion des catégories définies par la loi !

Notons, en passant, que la distinction entre maître d'ouvrage professionnel et maître d'ouvrage occasionnel perd de sa pertinence, dès lors que l'on insiste sur la distinction entre des situations - celles qui ont été étudiées - dans lesquelles se manifeste explicitement un projet politique, par opposition à des situations, qu'il faudrait étudier maintenant de manière plus approfondie, où de tels projets n'existent pas, ou du moins pas de manière articulée. La vraie distinction, me semble-t-il, n'est pas entre maîtrise d'ouvrage professionnelle et maîtrise d'ouvrage occasionnelle ; elle passe entre les maîtrises d'ouvrage inspirées par une volonté ou un projet et celles qui sont en panne d'inspiration ou qui se refusent à élaborer des projets, s'en remettant au jeu des intérêts, le plus souvent économiques, pour assurer les adaptations et coordinations⁶.

Configurations, dispositifs et réseaux

Un des apports les plus intéressants des travaux réalisés dans le cadre de ce programme, c'est l'accent qui a été mis sur la notion de configuration d'acteurs. Cette notion de configuration, empruntée à Norbert Elias, présente de nombreux avantages. Elle permet d'éviter l'opposition irréductible entre situation locale et structure globale. Elle se prête en outre aux analyses dynamiques et introduit la possibilité, même si Elias ne l'avait pas explicitement considérée, d'inclure des arrangements hétérogènes, mêlant

6. Remarquons d'ailleurs que « occasionnel » ne s'oppose pas à professionnel. Professionnel s'oppose bien évidemment à amateur. Il serait donc préférable de faire une distinction entre maîtrise d'ouvrage amateur et maîtrise d'ouvrage professionnelle, la première faisant également appel à des compétences, mais différentes et distribuées différemment de celles mobilisées par la seconde.


non seulement acteurs individuels et collectifs, mais également, techniques, procédures et règles, qui entrent dans la configuration aux côtés des acteurs humains traditionnels.

La notion de configuration libère également du concept usé de système d'acteurs dont les limites sont maintenant bien connues. Enfin, elle est parfaitement appropriée à la description empirique : elle rend comparables des situations dont elle respecte cependant la singularité. Jean Carassus, dans ses commentaires, a eu raison d'insister sur le fait qu'elle peut (même !) être étudiée par l'économie, puisque, suivant les situations de marché et la position dans le cycle, « ce qui change ce sont précisément les configurations : la configuration peut être introduite comme variable dans l'analyse ».

Si la notion de configuration présente des avantages indéniables, elle n'est cependant pas exempte de faiblesses. Je viens d'insister sur sa dimension dynamique : toute configuration est le résultat d'une série de reconfigurations, ou pour prendre une périphrase le travail de configuration est un processus avant d'être un état. La contrepartie de cette aptitude est qu'elle souligne trop le caractère volatil, labile des configurations, et qu'elle ne rend pas compte du fait que celles-ci, souvent, s'irréversibilisent ou s'alourdissent au point de résister à toute tentative de remodelage, fabriquant des structures rigides. La question est donc : qu'est-ce qui tient (ou ne tient pas) une configuration ? Cette interrogation n'a pas échappé aux chercheurs du programme, même s'ils ne l'ont pas formulée explicitement. La réponse apportée par certains d'entre eux est résumée en un mot, en un concept que l'on doit à Foucault : celui de *dispositif*. On le retrouve sous la plume de plusieurs auteurs.

La notion de dispositif est très utile parce qu'elle permet d'insister sur la diversité et l'hétérogénéité des éléments qui composent les configurations et d'expliquer du même coup, du fait même de cette hétérogénéité, leur durabilité. Un dispositif, c'est un arrangement, un assemblage d'éléments qui sont fréquemment engagés dans d'autres configurations et établissent un lien entre elles. Citons quelques-uns des éléments que l'on rencontre dans les différents cas étudiés : les DDE, les municipalités, les offices d'HLM, les promoteurs, les collectivités territoriales, mais aussi, et surtout, les textes de loi, les techniques de conception, les procédures de certification, ou encore les techniques de construction. Ce qui fait la solidité d'une configuration donnée, c'est sa structure « composite », fibreuse⁷. D'un assemblage à un autre, d'une configuration à une autre, on retrouve à peu près les mêmes éléments constitutifs ; ce qui change, c'est précisément la manière dont ces différents éléments sont arrangés, ajustés les uns aux autres. Parler de dispositif ou d'arrangement c'est en outre insister sur le fait que les éléments engagés dans la configuration ne sont pas associés au hasard ; ils sont (ils ont été) disposés, répartis, distribués, ordonnés, agencés de telle sorte qu'ils fonctionnent de manière à produire, avec une certaine régularité, certains effets attendus ou recherchés. Signalons une conséquence importante de cette approche : l'action politique, ou si l'on préfère la politique comme projet

7. Sur le rôle des non humains pour tenir les assemblages, voir les travaux de la sociologie des sciences sur les réseaux socio-techniques.



s'applique à ces dispositifs mais est également mise en forme par eux. Pour rendre moins abstrait le propos, il suffit de se référer à la recherche de Patrice Godier sur la transformation des modalités de définition et de mise en œuvre des projets urbains à Bordeaux (voir plus haut). Elle illustre parfaitement cette relation à double sens entre politique et dispositif. Elle montre par ailleurs que le concept de réseau permet de comprendre comment ces déterminations croisées s'opèrent.

En tant qu'objet visé par l'action et en tant que lieu où s'élabore l'action, le dispositif peut en effet être considéré comme mise en réseau de compétences et de ressources, de savoir faire ou encore de mondes différents, pour reprendre une expression utilisée par d'autres chercheurs du programme, expression empruntée à Howie Becker. Les dispositifs, et c'est en cela qu'ils sont plus riches que les configurations, sont des arrangements de ressources prêtes à être mobilisées par les acteurs. Ce que montre clairement ce travail sur Bordeaux, c'est l'organisation de dispositifs locaux permettant de mettre en place des projets de construction de bâtiment ou de développement urbain est partie intégrante de l'action politique et de la gestion des projets et des programmes en quoi elle consiste : ceci se traduit notamment par l'apparition de toute une série de métiers nouveaux dont on trouve la description dans plusieurs recherches.

Recourir à la notion de dispositif conduit enfin au concept de cognition distribuée, si utile, comme on le sait, pour décrire et comprendre l'action collective. Dans les situations particulièrement complexes que sont les projets architecturaux ou urbains, des acteurs ne pouvant compter que sur leurs seules compétences cognitives seraient bien vite paralysés et condamnés à l'inaction. Les acteurs qui sont parties prenantes des dispositifs et des réseaux que ces dispositifs mettent en forme, ont accès à une multiplicité de compétences, de ressources, de savoir-faire (inscrits dans des êtres humains mais aussi et surtout dans des règles de l'art, des procédures techniques, des normes, etc.). Comme le dit joliment l'anglais, ils se trouvent « enabled », rendu habiles et efficaces. On le voit, cette notion de dispositif est bien plus satisfaisante que celles de systèmes et même de configurations d'acteurs. Elle fait voir, ce qui est une évidence pratique, qu'un acteur, quel qu'il soit, est aussi étendu et compétent que le réseau hétérogène dans lequel il est prolongé et qui a été mis en forme, disposé, pour permettre l'action visée.

Rappelons ici le diagramme très parlant proposé par l'ARPAE : il permet de comprendre pourquoi, par exemple, une infirmière « esseulée » peut néanmoins mener à terme un projet compliqué. Ce diagramme présente une série de cercles concentriques : au cœur se trouve la problématique qui appartient en propre à l'infirmière et dont elle décrit le projet de vie ; dans le cercle suivant se trouve le questionnement, puis dans un cercle extérieur les différentes options ou alternatives ; à la périphérie du diagramme sont disposés une série d'acteurs qui peuvent intervenir, coopérer en fonction des choix opérés, et des compétences à mobiliser. Ce diagramme constitue une très bonne visualisation de ce que l'on entend par dispositif, dispositif qui

délimite les actions possibles (tout ne peut être réalisé) en même temps qu'il les permet (les acteurs et les compétences sont bien disposés).

L'infirmière, armée de sa problématique, ou de ce que j'ai suggéré de nommer son projet politique, se déplace à l'intérieur de ce dispositif, d'un cercle à l'autre, à la recherche des ressources financières ou des savoir-faire qui lui manquent, s'efforçant de provoquer des arbitrages entre les options disponibles puis de construire des alliances. Une infirmière qui ne connaît rien au bâtiment et à la construction et qui n'a aucune compétence particulière est rendue compétente par le dispositif à l'intérieur duquel elle est plongée, dispositif qui a été composé et ajusté de telle manière que ses déplacements soient possibles et fructueux. Les déplacements et les coopérations qu'il permet sont rendus possibles du fait que le dispositif est organisé en réseau. On comprend pourquoi il devient juste de parler non pas de compétences d'acteurs mais de distribution des compétences dans un dispositif en forme de réseau.

Un enseignement se dégage de ces travaux : la notion de système d'acteurs doit être proscrite. Il convient de lui préférer celles de configuration et de dispositif locaux d'action. Les acteurs sont équipés pour formuler des demandes et les transformer en réalité.

Entre décision et démocratie locale : la formation de la commande

Le troisième apport de ces travaux concerne les mécanismes de la prise de décision politique. Là encore, la diversité prévaut. Mais des perspectives ont été ouvertes qui permettent de les rassembler dans un même cadre d'analyse. La question centrale est celle des mécanismes par lesquels les acteurs sont associés à la formation et à la formulation de la commande⁸.

Sur cette question, les recherches effectuées sont tout à fait passionnantes. Elles suggèrent que les différentes modalités de consultation, et, utilisons ce mot encore pour quelques instants, de participation, prennent place entre deux éventualités extrêmes. La première est bien décrite par les travaux réalisés sur le Sud-Ouest. Dans ce cas, les élus locaux sont fortement inscrits dans des réseaux sociaux qui assurent la régulation politique : ces élus sont en contact permanent avec leurs électeurs ou tout du moins avec ceux qui comptent et qui forment généralement le cercle des élites locales. Ils n'ont par conséquent pas besoin de mettre en place des procédures spécifiques et exceptionnelles pour s'assurer formellement de la participation et de l'adhésion de leurs électeurs à la formation et l'expression de la commande : les réseaux informels de sociabilité leur assurent toute la légitimité dont ils ont besoin. Ce cas de figure est fréquent lorsqu'il existe un robuste tissu social local. Ce n'est pas le cas de Dunkerque qui illustre l'autre éventualité, formant la seconde borne, opposée, du continuum. Il mérite qu'on s'y arrête quelques instants, car son analyse est moins évidente.

Comment qualifier la situation de Dunkerque ? Par trois traits dont il est facile de comprendre qu'ils composent une configuration qu'on retrouve ailleurs :

8. Certains ont utilisé le terme de co-construction de la commande.

les projets mobilisent un fort volume d'expertise technique, le pouvoir politique est en position de faiblesse vis-à-vis des experts ; les mécanismes traditionnels de représentation sont insuffisants pour rendre les projets à la fois adaptés et légitimes. La question se pose des modalités d'association des acteurs concernés par le projet. Comment faire en sorte qu'il ne leur soit pas étranger, voire même que les acteurs concernés soient en mesure de concourir à son élaboration et à sa mise en œuvre ? Cette question rejoint celle plus générale de ce que certains ont appelé la démocratisation de la démocratie, allant vers une consultation plus soutenue et plus large des groupes concernés et des citoyens ordinaires. Sur ce thème ont été accumulées des expériences très riches au cours des trente dernières années dans différents pays, et notamment dans les pays scandinaves et dans quelques pays anglo-saxons. Ces expériences ont conduit à l'élaboration et à la mise à l'épreuve de toute une gamme de procédures visant à élaborer des décisions ou des programmes jouissant d'une plus grande légitimité sociale. Je suis frappé par le fait que dans aucun des travaux réalisés dans le cadre de ce programme, ne soient décrites ou discutées de telles procédures. Est-ce parce qu'elles n'existent pas ? Est-ce parce qu'elles ne sont pas (encore) légitimes ? Est-ce parce que les auteurs des rapports n'ont pas cru bon s'y intéresser, les jugeant hors sujet ? Il est difficile de décider. Chacune des trois explications détient sans doute une partie de vérité. Quoi qu'il en soit, la réalité et les modalités de ces nouvelles formes de consultation (sans doute très différentes des traditionnels et peu efficaces comités de quartier) mériteraient un examen approfondi car, dans de nombreux autres secteurs, de nouvelles pratiques émergent⁹. Il serait étonnant que l'urbain ne participe pas de ce mouvement plus général.

Une seule étude, celle qui porte sur Dunkerque, fait exception. Non seulement les auteurs de cette recherche placent la question de la « participation » au centre de leur analyse, mais de plus, ils proposent une notion très originale pour désigner ces formes encore tâtonnantes d'association des acteurs. Le concept de *collectif d'énonciation* est en effet un bon candidat pour décrire ces situations de consultation. Soit dit en passant, les auteurs sont bien avisés de ne pas utiliser le mot passe-partout et trompeur de participation. Ce mot est vide de sens. Chaque fois qu'il est utilisé, il faudrait préciser qui participe, à quoi, selon quelles modalités et avec quels effets observables. Mais surtout, l'idée même de participation suppose l'existence de groupes ou de personnes aux intérêts et volontés bien constitués, qui ne demanderaient qu'à être mobilisés. Or dans les domaines où les incertitudes dominent et où l'avenir est en discussion, l'identité des groupes et leur volonté ne préexistent pas : elles se forment dans le débat et au cours des discussions sur la désignation des porte-parole. Il est préférable de s'en tenir à des notions qui appartiennent de plein droit au vocabulaire des sciences politiques, comme celles de consultation ou de représentation, qui permettent de comprendre, ou en tout cas de transformer en objet d'analyse, la formation des collectifs et leur prise de parole par porte-parole interposés.

9. CALLON (Michel), LASCOURMES (Pierre) et BARTHE (Yannick), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Editions du Seuil, (à paraître septembre 2001).

Elles ont en outre l'avantage de focaliser l'attention sur les procédures mises en œuvre et sur les résultats qu'elles produisent. Procédures de consultation et de représentation : voilà ce qu'il est souhaitable d'étudier.

On conviendra que, de ce point de vue, la notion de collectif d'énonciation, est pertinente et constitue un appréciable progrès par rapport à celle de représentation. Elle pose la question du collectif et de sa prise de parole. Mais, dans l'exploitation qui en est faite, elle ne va pas assez loin. Elle ne prend pas en charge la question des procédures et de leur mise en œuvre. Or en matière de prise de parole, tout est affaire de procédures, voire même parfois de procédures techniques, comme on l'a bien vu, lors de l'élection présidentielle américaine, dans le long débat sur l'interprétation des trous faits par les électeurs de Palm Beach dans leur bulletin de vote ! On aimerait donc plus de travaux sur ces procédures, les expérimentations dans lesquelles elles sont engagées et les évaluations auxquelles elles donnent lieu, au moins de la part des acteurs impliqués. L'urbain invite d'ailleurs, et c'est pourquoi il constitue un domaine stratégique pour l'analyse politique, à accepter une définition très large et très riche de ce que l'on entend par procédures. Comme le souligne avec beaucoup de perspicacité et de finesse Cristina Conrad, les dessins eux-mêmes, faits et refaits à plusieurs mains, sont un puissant outil de consultation, de discussion et de représentation. Ils parviennent à faire émerger des compromis que la seule parole n'aurait pas pu engendrer. «Fais-moi un dessin », pourrait demander le porte-parole en puissance à celui dont il veut porter la parole.

Le retour du projet politique, sur lequel j'ai insisté précédemment, s'incarne et se concrétise dans un renouvellement des procédures de consultation et de représentation ainsi que dans leur extension. Il faudrait mentionner ici les nombreux travaux qui portent sur telle ou telle procédure de consultation, comme l'enquête d'utilité publique. Ce que Alphaville dit des crises et de leur effet inattendu : redonner la main aux citoyens et approfondir la consultation, s'inscrit également dans cette perspective. Ne devraient pas être oubliés les discussions et débats, entre acteurs, portant la conception et le choix de ces procédures ainsi que sur leur évaluation.

Ces différents thèmes et terrains d'investigation mériteraient une attention et des investissements en recherche, car ils sont en relation étroite avec une question déjà mentionnée et centrale : celle de l'organisation des marchés. En effet, les intérêts économiques ne sont pas moins présents ; mais ils sont pris dans des régulations dont on aimerait bien savoir comment elles évoluent et se transforment¹⁰.

Le sens et les enjeux de la « qualité »

Le mot revient dans plusieurs rapports et exposés. Il désigne à l'évidence une préoccupation partagée par les acteurs. Il est aussi une question posée par l'analyste. Il reste à tenter de décrire les réalités qu'il recouvre et les pratiques

10. Une histoire des différentes modalités de consultation mériterait d'être esquissée. Certains font remonter à 1964 et au projet connu comme le trou des Halles, cette volonté d'associer les acteurs concernés.

qu'il inspire. Je ne suis pas certain, après avoir lu les différents rapports et contributions au colloque, que la notion de qualité soit très élaborée dans les domaines qui nous préoccupent ici. Que veulent dire au juste des expressions comme celle de qualité d'un bâtiment ou de qualité urbaine ? A-t-on progressé dans la compréhension de la formulation de la commande en affirmant qu'elle obéit partout et de plus en plus à une exigence de qualité ? Est-on en mesure d'introduire des différences, des degrés de manière à contraster les situations ?

Il faut s'interroger sur la signification de la qualité. Sa polysémie est telle qu'il se pourrait bien qu'elle ne soit qu'un vulgaire cache-sexe, recouvrant des jeux d'intérêts inavouables. Je ne le crois pas. À la lecture des rapports, on en vient à penser que l'invocation par les acteurs de la notion de qualité renvoie à deux questions majeures. Nous avons déjà rencontré la première : il s'agit pour s'en tenir aux termes de la majorité des auteurs des rapports, de la participation des citoyens ordinaires, des citoyens à l'élaboration des programmes. La démarche qualité impose partout que l'on tienne compte de leurs préférences, attentes et jugements. La seconde est celle du contrôle qu'il est possible pour les acteurs d'exercer sur l'ensemble du processus. On sait la place occupée par la traçabilité, pour rendre vérifiables les décisions et imputables les responsabilités : la qualité suppose cette transparence. D'où les deux mots clés, en forme de slogan : participation et transparence.

Pour nourrir une discussion qui est encore tout à fait émergente, je me contenterai de mentionner que, dans le domaine de la santé, un domaine au moins aussi complexe que l'urbain, la réflexion centrée autour de la notion de qualité de la vie (étrange convergence !) est assez avancée. Des leçons pourraient être tirées d'une comparaison. Disons pour simplifier que la qualité de la vie comporte quatre composantes. Premièrement, et je viens d'évoquer ce point, on ne peut parler de qualité sans prendre en considération la qualité de la consultation : comment évaluer la qualité d'un bâtiment ou d'un morceau de ville si on ne permet pas à ceux qui vont y vivre d'exprimer leurs points de vue et de collaborer, d'une manière ou d'une autre, à la conception et à la réalisation des projets et programmes ? Deuxièmement, la qualité a une dimension économique : elle ne peut être obtenue à n'importe quel coût. Il faut toujours l'évaluer en fonction des ressources engagées pour apprécier la rentabilité des investissements ainsi que leur efficacité. Troisièmement, qualité signifie également : intégration sociale. Cette question centrale dans le cas de la santé l'est encore plus dans le cas de la ville. Enfin, serait-il moralement acceptable de parler de la qualité d'un projet, s'il n'était pas évalué à l'aune de critères d'équité, de solidarité et de justice sociales. Implication des usagers dans la définition et dans la réalisation des projets, intégration sociale¹¹ ; souci d'équité : tel est l'espace dans lequel il conviendrait, selon moi, d'évaluer la qualité des commandes.

Il me semble en outre qu'une réflexion sur la qualité devrait intégrer la question du style et de l'esthétique. Plusieurs travaux le démontrent et j'ai déjà eu l'occasion d'insister sur ce point : la force de l'architecte, c'est de

11. Intégration ne signifie évidemment pas perte de la diversité !

pouvoir établir, entre des exigences, des intérêts et des conceptions souvent contradictoires, parfois antagonistes, une cohérence et une compatibilité que seule une forme permet de trouver et de maintenir. Le style, comme mise en relation improbable d'exigences ou de contraintes incommensurables les unes avec les autres, suppose, pour qu'il soit socialement réussi, que ces différentes exigences et contraintes soient explicitées et débattues. Les controverses, comme celles à propos de l'aménagement de l'île Séguin sont évidemment des instruments privilégiés de ce genre d'inventaire. Politique et style sont étroitement liés l'un à l'autre.

Redéfinir les fonctions de la maîtrise d'ouvrage

Morte, la maîtrise d'ouvrage ! On aura compris le sens qui doit être donnée à cette formule, sans doute un peu excessive. Elle n'est pas à proprement parler morte, ou, si elle l'est, c'est à la manière de ces rois de jadis dont le corps s'anéantissait mais sans que la fonction ne disparût pour autant. Elle cède, comme tous les travaux commentés ici le démontrent, devant la complexité des situations de commande et des processus qui conduisent à sa formulation.

Mais la maîtrise d'ouvrage, comme rappel à l'ordre, comme préoccupation politique, comme souci de rendre à nouveau discutables, maîtrisables et contrôlables les projets urbains et/ou les projets de construction de bâtiments, cette maîtrise d'ouvrage là n'est pas morte. Elle est au contraire bien vivante. Elle n'a même jamais été en aussi bonne santé ! Non pas grâce à la loi MOP. Celle-ci n'est plus qu'une butte témoin. Butte visible de loin dans le paysage de l'architecture. Témoin d'une volonté politique qui a tenu à annoncer, longtemps à l'avance, son retour en prenant des dispositions légales destinées à éviter que la formulation de la commande ne glisse dans d'autres mains, ne soit reprise en charge par des intérêts privés difficilement contrôlables. La notion de maîtrise d'ouvrage, nous dit François Lautier, n'a d'autre fonction, d'autre raison d'être que de signifier qu'il y a bien un pilote dans l'avion. C'est un rappel à l'ordre. Ce que les travaux examinés montrent, c'est que ce mouvement, loi MOP ou pas loi MOP, est général. C'est pour en exprimer toute la force et toute la complexité que les auteurs de ces travaux ont proposé les notions conjointes de configuration et de dispositif.

Faut-il pour autant jeter la maîtrise d'ouvrage aux orties ? Ceci n'est pas certain. Et c'est pourquoi j'ai proposé de compléter le slogan : « la maîtrise d'ouvrage est morte », par un autre slogan : « longue vie à la maîtrise d'ouvrage ». Mais comme je voudrais maintenant le suggérer, il s'agit d'une maîtrise d'ouvrage dont la signification est profondément transformée. Je soulignerai deux points.

Premièrement, il est souhaitable, même si l'expression est encore trop marquée par la loi MOP, de préférer la notion de fonction de maîtrise d'ouvrage, à celle de maîtrise d'ouvrage proprement dite. Parler de fonction c'est laisser ouverte la question de savoir si elle s'incarne dans un rôle particulier où si elle est prise en charge par un acteur singulier.


C'est pourquoi, et c'est le deuxième point à mentionner, les modalités selon lesquelles cette fonction peut être remplie sont très variables. La formation de la commande, les chercheurs nous le disent à longueur de rapports, est un processus qui implique, quoi qu'il arrive, une négociation, des compromis, l'implication d'un grand nombre d'acteurs hétérogènes. Elle s'inscrit dans ce que j'ai proposé d'appeler lors d'un précédent séminaire : le modèle négocié. Cela signifie-t-il pour autant l'absence totale de cadrage ? Évidemment non. Toutes les recherches financées par le programme montrent l'existence d'une volonté partout présente de ne pas laisser dériver le processus. C'est ce que signifie l'accent mis sur le retour du politique. Oui le modèle négocié se répand débordant de tout côté le cadre hiérarchique fixé par la loi MOP. Mais il appelle la mise en place de mécanismes d'imputation. Des décisions doivent être prises. Qui est autorisé à les prendre ? Des responsabilités doivent être identifiées. Qui est jugé responsable des effets produits ? Ces questions appellent des réponses précises, ne serait-ce que parce qu'il y a des contrats à signer, des assurances à prendre, des comptes à rendre, des conséquences à assumer.

Toute commande est endossée, aussi collectives puissent être son élaboration et sa mise en œuvre. Et c'est précisément du fait de l'existence incontournable de cet « endossement », que la fonction de maîtrise d'ouvrage doit être maintenue comme concept analytique. Mais du même coup la signification de cette expression se trouve chamboulée, inversée, mise sens dessus dessous. Au lieu d'être à l'origine de l'action, la maîtrise d'ouvrage n'en constitue qu'un des points fixes, celui auquel elle revient après avoir parcouru sa trajectoire. Avec évidemment des cas de figure où, pour des raisons conjoncturelles, le modèle balistique traditionnel : un concepteur – un décideur – une action de mise en œuvre – des destinataires de l'action touchés par ces effets, puisse encore servir. Mais il ne constitue qu'une variante, dans une gamme de configurations dont on ne peut couvrir la diversité qu'en acceptant de passer de la maîtrise d'ouvrage source de l'action à la maîtrise d'ouvrage comme « endossement » de la responsabilité de l'action.

Comment s'opère cette imputation ? À l'évidence, la réponse à cette question passe par l'investigation minutieuse des différents dispositifs d'élaboration de la commande. Les travaux sur les contrats, l'impact des cycles économiques, ou encore les réseaux de sociabilité locaux, sont d'ores et déjà des contributions à ce programme de recherche. Mais de nombreuses autres investigations seront nécessaires, pour désenchevêtrer le faisceau embrouillé de relations qui aboutissent à ce qu'un acteur particulier soit en charge d'une demande, soit comptable de sa mise en œuvre et de ses conséquences, même s'il ne joue pas un rôle central dans son élaboration. La conception et la réalisation sont collectives ; la responsabilité ne peut être diluée.

Conclusion

Les recherches passées en revue dans cette évaluation ont contribué à problématiser la notion de maîtrise d'ouvrage. Elles ont souligné l'intérêt de centrer l'analyse sur le processus de formation de la commande, sans séparer



à priori le domaine de l'urbain et celui du bâtiment. C'est grâce à ce détour qu'a pu être mise en évidence la variété des configurations. Mais au-delà de cette diversité, des tendances semblent se dessiner. La première concerne ce que plusieurs chercheurs ont proposé d'appeler le retour du politique. En effet, la conception et la mise en œuvre de projets qui touchent à la vie collective et à l'organisation de la Cité sont au cœur de l'élaboration de la commande. La seconde est l'importance prise par des dispositifs 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. Ces dispositifs, et c'est le troisième point, ont pour propriété de fournir des espaces de discussion et de décision aux différents acteurs concernés. Pour surmonter les oppositions, pour aboutir à des compromis, les styles et les formes constituent un puissant levier : la qualité des réalisations, et c'est le quatrième point, est ainsi placée au cœur du processus d'élaboration de la commande.

Ces processus qui font intervenir de nombreux acteurs, de nombreux éléments techniques et matériels, s'inscrivent dans des dynamiques de négociations. Mais celles-ci obéissent à des règles : elles sont cadrées. Un des éléments qui ordonne cette dynamique est la nécessaire imputation de la commande à un acteur qui en devient l'auteur et en est considéré comme responsable même s'il n'est pas celui qui, comme dans le modèle décisionnel classique, définit en amont les objectifs et le cahier des charges : à la notion de maître d'ouvrage il est préférable de substituer celle de « fonction de maîtrise d'ouvrage » qui constitue un des composantes du processus d'élaboration de la commande.

Comme on le voit, le bilan de ce programme, en terme de connaissances accumulées et de perspectives ouvertes, est très positif.

Un des résultats, très important de mon point de vue, est la construction d'une véritable communauté de chercheurs capables de se saisir de questions qui leur sont posées et de les reformuler de manière plus analytique en faisant le lien avec des disciplines constituées. Maintenant que, grâce à la succession des programmes lancés au cours des dernières années, des équipes existent, il faudrait songer à mettre en place de nouvelles procédures de mobilisation de la recherche, qui s'appuieraient sur ces équipes, tout en les incitant à élargir leur horizon disciplinaire et à mieux s'intégrer dans la communauté internationale.

