




3^e Partie :

**PLASTICITÉ
ET ÉVOLUTION
DES DISPOSITIFS
D'INTERVENTION**

- 
- *ÉTAT DES LIEUX*
 - *LES MODES D'ÉLABORATION DU PROJET URBAIN*
 - *LA MISE EN FORME*
 - *VERS UNE MEME EXIGENCE : L'IDENTITÉ COLLECTIVE*
 - *PROJET DE VILLE – PROJET DE VIE*
 - *DEMAIN : UNE MAÎTRISE D'OUVRAGE POLITIQUE ET ENVIRONNEMENTALE*

Prégnance du politique dans la maîtrise d'ouvrage du logement social

Raymond Gili, Elisabeth Courdurier
GRAIN

Le programme de recherche du PUCA interroge la maîtrise d'ouvrage, son évolution, son éventuelle professionnalisation par rapport à des opérations importantes ou prestigieuses. Pour comprendre comment le politique et les élus ont fait un retour remarqué dans ce domaine, nous avons choisi d'étudier l'évolution de la maîtrise d'ouvrage dans des programmes importants depuis la seconde guerre mondiale : la production de logements sociaux qui, avec plus de trois millions de logements aidés et environ un dixième de la population française logée, est significative dans l'activité économique du bâtiment.

Pour situer notre réflexion, traçons à grands traits la toile de fond de cinquante ans de production de logements sociaux. Depuis 1975, il a été construit en France plus de bâtiments qu'il n'en avait jamais été bâtis dans toute l'histoire. Aujourd'hui, 85% de la population française vit dans des zones urbanisées ou sous influence urbaine. Plus de 50% de ces populations vivent dans des extensions urbaines dites « ville émergente » ou « ville diffuse » par opposition aux villes traditionnelles ou « compactes ».

C'est pourquoi il nous a paru intéressant d'en étudier les relations de production et de voir où en était aujourd'hui ce secteur.

État des lieux

Il y a, à l'heure actuelle, en France, environ 400.000 SDF⁶⁷ et 2 millions de mal logés, chiffres avancés par le DAL⁶⁸. Les 3 millions de logements aidés, les quelques 300.000 salariés du secteur, les 900 offices publics ou SA HLM, s'ils ont fait beaucoup, n'ont pas permis de résoudre la question du logement puisque ce déficit, qui touche essentiellement les plus démunis, n'est pas comblé. Aujourd'hui, la production baisse puisque pour 80.000 logements financés seuls 40.000 ont été réalisés en 1999, 34.000 en 2000.

Certains offices, d'après l'Union HLM, ne produisent que quelques logements, préférant la gestion patrimoniale à la construction neuve.

67. Sans Domicile Fixe.

68. Droit Au Logement.

Depuis cinquante ans en France, le logement social a connu deux grandes périodes qui se sont traduites par une production et des formes très différentes :

- pendant les Trente Glorieuses, un développement impétueux accompagne l'industrialisation et l'urbanisation du pays, dominé par une doctrine urbaine : le fonctionnalisme donnant naissance à des formes particulières – les tours et les barres d'habitat collectif –, à des procédures de ZUP et de ZAC⁶⁹, des procédés de construction lourde et des acteurs très centralisés ;
- à compter des années 70/74, une mutation profonde de doctrine urbaine donne naissance aux métropoles d'équilibre, aux villes moyennes. De l'habitat collectif on passe à l'habitat pavillonnaire, à l'aide à la pierre se substitue l'aide à la personne. L'APL⁷⁰, le pavillonnaire, la qualité architecturale, la maison individuelle produite par le secteur public de construction de logements sociaux marquent la période ;
- en 1983, c'est la décentralisation qui confie aux maires les responsabilités de la gestion urbaine et du logement et, en 1990, la crise dont nous sortons tout juste.

Pourquoi rappeler ces grands événements que chacun a en mémoire ? Parce que les comportements socio-politiques perdurent et qu'aujourd'hui encore la flamboyance des Trente Glorieuses ou la force tranquille Pompidolienne/Giscardienne/Mitterrandienne ne se s'est pas effacée des consciences des producteurs de logement social.

Dans le système des hypothèses que nous avons cherché à mettre en place pour comprendre la question posée, il nous est rapidement apparu :


- qu'une nostalgie du pouvoir d'État fort perdue au sein d'une technocratie attachée à son rôle et à sa place d'antan ;
- que l'idéologie pavillonnaire, ville moyenne, chacun chez soi, ville à dimension humaine, butte sur la crise économique, le chômage et la dégradation des conditions environnementales qu'entraîne la mondialisation dans le secteur du logement et de la ville comme dans celui de l'aménagement global de l'espace de vie ;
- que les exigences d'une part d'une démocratie de proximité annoncée par la décentralisation et, d'autre part, du développement durable (ou la Haute Qualité Environnementale), qui sont devenues « normales » dans les pays de l'Union européenne, continuent de poser problème en France.

Comment, dès lors, raisonner, par rapport à notre objet : la maîtrise d'ouvrage du logement social ?

Nos réflexions sur des opérations que nous connaissions pour y avoir en grande partie participé et notre connaissance des opérateurs avec lesquels nous avons des contacts nous ont amenés à établir une première approche typologique du comportement des acteurs dans les conditions actuelles de la production, comportement plus ou moins inspiré par les idéologies et les conditions socioéconomiques ou socio-politiques qui varient suivant les secteurs géographiques d'intervention de ces maîtrises d'ouvrage.

69. Zone à Urbaniser en Priorité, Zone d'Action Concertée.

70. Aide Personnalisée au Logement.



Nous avons ainsi pu identifier, dans un premier temps de notre recherche, trois postures principales de maîtrise d'ouvrage du logement social :

- la maîtrise d'ouvrage patrimoniale,
- la maîtrise d'ouvrage entrepreneuriale,
- la maîtrise d'ouvrage territoriale.

Pour en présenter rapidement le contenu, nous dirons :

- que la maîtrise d'ouvrage patrimoniale est celle d'un service logement municipal dont la logique est celle de l'assistance sociale, et parfois électorale. Peu ou pas de souci économique, une gestion au jour le jour, généralement équilibrée par des subventions ;
- que la maîtrise d'ouvrage de type entrepreneurial est celle largement inspirée par la transformation des OPHLM en OPAC, qui visent à offrir non plus une assistance mais un service à une clientèle considérée justement comme non assistée. Cette posture induit la prise en compte d'une qualité de service, la recherche de l'efficacité de la production, une préoccupation de coût/qualité ;
- quant à la maîtrise d'ouvrage territoriale, elle étend sa mission logement à la ville et au territoire, considérant qu'en période de crise le logement et la ville restent pour les exclus les seuls points d'attache fixes, ce qui confère à l'action sur l'espace des prolongements sociaux lourds.

Au-delà de ces enquêtes auprès des constructeurs de logements sociaux, nous avons rencontré ceux qui, en dernière analyse, étaient pour nous les auteurs de la ville et, par hypothèse, les « patrons » de la production du logement social dans leur territoire : les maires.

Les lois de décentralisation de 1983 ont mis un temps certain à passer dans les faits, mais aujourd'hui elles constituent une base incontournable d'action des responsables politiques locaux. Si les formes d'action et de pouvoir se différencient suivant le contexte et les personnalités des responsables politiques, partout l'idée même que la responsabilité de la ville, et donc du logement appartient aux élus, a fait son chemin de manière maintenant irréversible. Les maires l'affirment de manière tranchée : la ville est leur affaire, leur domaine réservé.

L'essence de leur pouvoir réside dans la projection dans le futur de l'évolution de la cité au sens classique du terme. Le projet urbain, projet de ville, est aussi projet social, projet économique, projet spatial, et, surtout, projet de vie. Dans le système quasi présidentiel que constituent les pouvoirs des maires, cela s'exprime par une personnalisation et une appropriation marquées. Il résulte de cette appropriation personnelle des styles de gestion politique liés à la personnalité de chacun mais aussi au mode de gestion adopté par la communauté citoyenne.

De nos enquêtes et contacts avec des élus, nous retiendrons cinq attitudes principales. Comme dans toute typologie ces attitudes, dominantes dans la manière de faire, ne sont bien évidemment pas exclusives les unes des autres.

□ *Le pouvoir monopoliste*

De manière un peu provocatrice, nous dirons qu'il se décline à l'instar du système monopoliste d'État dont l'échec est pourtant avéré dans l'Est européen. Il n'en perdure pas moins largement dans les mentalités et les institutions locales françaises, en général dans des communes économiquement en transition. La gestion patrimoniale des maires consiste, dans ce cas, à tenter de freiner la mutation pour conserver la base sociale qui leur est, pensent-ils, traditionnellement favorable. Le logement en est un outil, une monnaie d'échange, et le recours à l'État, parfois incantatoire, une manière de masquer les difficultés à passer à un autre projet de manière autonome. C'est le cas de figure où le projet politique sur la ville est le plus flou, le moins perceptible.

□ *Le pouvoir municipal « moderniste » de concertation et suivi rapproché*

Plus moderne et moins paternaliste, amélioré par le style participatif, il met en place dans la ville un système de « quadrillage » d'information qui assure la diffusion des projets et le retour des réactions de la base. Ainsi comités locaux, conseils de quartiers, associations d'habitants, débattent et informent. Les décisions sont testées et discutées avant d'être arrêtées et appliquées⁷¹.

□ *Le pouvoir entrepreneurial ou le style entreprise-ville (ici et maintenant)*

Le pouvoir municipal entrepreneurial consiste à faire tout ce que l'on peut faire soi-même dès maintenant. Attitude de subsidiarité appliquée, il est sans doute une des mutations les plus évidentes du système traditionnel, et ceci grâce à la décentralisation. Il s'observe surtout là où la crise économique a été la plus sévère et où la volonté de survivre l'a emporté sur l'immobilisme. L'héritage est généralement celui de cités ouvrières (souvent de mono activité) fortement dotées d'équipements sociaux où traditionnellement le logement social a été bien accueilli, voire favorisé, et où le souci est de développer une offre de services urbains pour changer l'image. Cette volonté affirmée s'appuie sur une professionnalisation accrue des élus et des services techniques municipaux. On recrute des agents compétents auxquels on confie, en régie, des missions intéressantes. Ce sont eux qui, le cas échéant, pallieront les défaillances des autres secteurs, plus classiques, de la production urbaine et de logement.

□ *La gestion déléguée*

La collectivité locale se dote d'offices et de SEM spécialisées, à participation privée dans certains cas, en fonction de l'expertise nécessaire : transports, gestion de l'eau, etc. L'action municipale se déplace vers des échelons territoriaux plus larges : communauté de communes, pays dont le maire de la ville centre devient l'animateur et le président. Les opérateurs se transforment en entreprises sociales ayant des missions clairement définies à réaliser avec les moyens et l'autonomie nécessaires pour les mener à bien.

71. Notons qu'en matière urbaine, les services déconcentrés de l'Etat sont consultés très en amont, ce qui permet d'éviter des incompréhensions ultérieures et d'asseoir les projets plus rapidement.

L'action municipale se concentre sur la définition des objectifs et le suivi de leur mise en œuvre et sur la gestion des nouveaux problèmes liés à l'évolution des modes de vie.

□ *L'expérimentation*

L'anticipation des besoins sociaux au-delà de l'étude de marché permet de prévoir les évolutions. Si elle est à risque, elle donne satisfaction à ceux qui la mènent, et c'est peut-être là son aspect principal, elle donne aussi satisfaction à ceux à qui elle s'adresse, pour peu qu'elle soit bien pensée et inlassablement expliquée.

Les modes d'élaboration du projet urbain

Les attitudes et les styles d'action municipale définis à grands traits ci-dessus ont un effet direct sur l'élaboration d'un des éléments fondamentaux du programme municipal : le projet urbain qui doit assurer la cohérence des décisions et dessiner un cadre d'action quotidien.

En dehors du système paternaliste traditionnel et bureaucratique qui pratique le coup par coup sans qu'apparaisse clairement un dessein, les modes d'élaboration du projet urbain vont être étroitement liés au mode de gestion politique adopté (ils seront, bien sûr, colorés par la personnalité des acteurs).

Nous avons, au cours de nos enquêtes, identifié cinq attitudes face à l'élaboration du projet urbain.


1) Le projet urbain consensuel et participatif

Le projet urbain constitue ici un véritable banc d'essai. Le suivi politique et économique rapproché permet d'infléchir les réalisations de manière à modeler l'action à moyen terme, de lui donner un rythme convenable (convenant au rythme choisi pour l'évolution générale de la ville), d'éviter les engouements passagers facteurs d'erreurs d'orientation. Dans ce cas, les opérateurs qui ont à intervenir sur le territoire communal sont soumis à un contrôle vigilant. Ils doivent se plier à la volonté exprimée.

2) La volonté de réussir « ici et maintenant »

Faire tout ce qu'il est possible de faire, souvent à contre courant, pour redresser une situation difficile dans un contexte dégradé. Le projet urbain s'inscrit alors dans ce qu'on pourrait nommer la « subsidiarité volontaire » ; il est là clairement donné à voir, si ce n'est à réfléchir, et se résume en une phrase : changer l'image de la ville, affirmer son identité.

Ce charisme et cette capacité à saisir les pulsions du corps social peuvent apparaître quelque peu populistes au mauvais sens du terme. Ils s'avèrent cependant dans la pratique comme la base d'une réelle confiance des uns dans les autres. La dimension patron, bon maire porteur des orientations globales mais aussi du suivi attentif de leur mise en œuvre, semble incontestablement sécuriser et satisfaire les habitants.



L'image « reine des abeilles » que peut donner notre description ne doit pas tromper ; la personnalisation incontestable du pouvoir n'a de légitimité que parce qu'elle se double d'un engagement sur un projet explicite et exposé, et s'il y a nouveauté dans les pratiques, elle réside bien dans ce double impératif. Ces maires actifs et volontaristes, ne sont pas, malgré les apparences, seulement des potentats locaux qui n'en font qu'à leur tête : ce sont des animateurs d'équipes auxquels la communauté d'habitants délègue ses souhaits et qui, de ce fait, gardent une légitimité accrue tant qu'ils sont porteurs du consensus.

3) Décider après débat

La position la plus innovatrice, dans l'élaboration d'un projet urbain est celle qui amène les responsables des collectivités locales à se mettre en position de débat permanent comme condition nécessaire de l'élaboration du projet. Ce positionnement quasi « expérimental » n'est possible que grâce à l'accord des autres acteurs acquis à l'idée de laisser cette expérimentation aller à son terme afin d'être capables d'en tirer le bilan. La position est courageuse et atypique parce qu'elle amène à se situer en tant qu'élus au-delà du consensus dont on vient de dire ci-dessus la prégnance et aussi l'intérêt. Il s'agit, dans ce cas, d'aller y compris jusqu'au dissensus et aux risques qu'il présente. Il ne suffit pas en effet de dire « je rééquilibre socialement ma population », il faut expliquer, justifier, pourquoi et comment. Au bout du compte, la méthode fonctionne, à condition cependant d'agir avec des opérateurs convaincus.

4) L'élaboration du projet urbain avec délégation aux techniciens

Le recours aux compétences extérieures ne pose pas problème, on engagera, par le biais des opérateurs délégués des agents présentant les expertises nécessaires ; la réflexion urbaine recherche l'efficacité par la délégation de la responsabilité de la réalisation. Mais en aucun cas celle des décisions. Ce positionnement « management » implique une analyse approfondie des enjeux et une définition d'autant plus précise des objectifs qu'ils sont délégués lors de leur mise en œuvre.

5) La mise en œuvre du projet urbain

Le style du pouvoir municipal s'accompagne de divers modes d'élaboration du projet urbain. Les mises en œuvre concrètes de ce dernier, et son évaluation varient, quant à elles, selon les contextes et les conjonctures locales. Pour notre objet, la production du logement social, la réalisation est le moment, et le seul moment, où s'incarne une possible maîtrise d'ouvrage technique, éventuellement professionnelle.

Dans les cas rencontrés, au-delà des clivages politiques et des styles, le positionnement est clair : soit le projet rencontre des interlocuteurs qui le réalisent tel qu'il a été formulé, soit on change d'opérateurs pour trouver ceux qui correspondent exactement aux intentions, soit encore on prend les choses en main et on réalise en régie avec les services techniques, ou en créant une société d'économie mixte municipale.

La « ville entreprise » réunifie ainsi les missions de maîtrise d'ouvrage et de gestion stratégique : population et territoire retrouvent un destin commun. Le permis de construire devient un moyen de gestion d'un projet qui ne concerne pas seulement le bâti, mais l'usage de ce bâti ; pas seulement le logement, mais l'habitat avec ces flux et aussi les usages urbains dont on sent qu'ils sont un des éléments clés de la gestion de la ville et de son image.

La mise en forme

La production de l'espace, politique dans sa programmation, politique dans la gestion des réalisations, ne peut pas échapper à ce moment particulier et quelque peu irrationnel qui est celui de la conception, du passage des intentions à l'acte sous une forme déterminée. Au même titre que pour le politique vouloir c'est pouvoir, le maître d'œuvre va dire le possible, rendre réalisable ce possible.

La relation entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre est complexe. Elle dépend de la personnalité de chacun des acteurs, de la force du symbole social que l'on veut voir traduit et que l'on veut traduire, des modalités choisies pour mettre en œuvre les projets. Il convient donc de considérer la typologie exposée ci-dessous avec prudence.

Le contrôle rapproché de l'architecte

C'est une attitude de rejet – plus ou moins clairement formulée – de ce concurrent sur la projection de l'avenir qu'est le maître d'œuvre qui doit, dans ce cas, rester à la place qui est la sienne et cette place l'exclut du dialogue avec les intéressés et la population. On est là dans une démarche conservatoire de défense du dialogue privilégié entre les élus et la population. Les formes architecturales et urbaines qui découlent de cette attitude n'ont aucune autonomie ; elles sont strictement subordonnées à une vision normative de la ville et des modes de vie désirables et/ou désirés.

Le dialogue exigeant et professionnel

Un deuxième type de relation est celui du volontarisme et de l'intervention. Il implique le contact et le dialogue entre le responsable et les maîtres d'œuvre. Il y a débat sur les projets que le maire instruit lui-même en se les faisant présenter par leur auteur en présence des opérateurs. La discussion a lieu à visage ouvert ; chacun présente ses arguments. Il s'agit de séduire mais surtout d'expliquer.

La délégation contrôlée à la maîtrise d'ouvrage technique

L'équipe municipale recherche un projet fédérateur qui favorise le développement et une certaine innovation ; elle en délègue la gestion managériale aux différents secteurs en charge du programme. Dans le cas du logement social, ce sont des OPAC qui, la plupart du temps, projettent, le maire n'intervenant que dans le choix initial et laissant toute autonomie aux responsables du secteur sans pour autant se désintéresser des réalisations dont il se sent le garant au moins au niveau des orientations. Cette nouvelle dynamique, palpable, atteste de la prééminence du dessein sur les modalités précises de la mise en forme.

□ *Le prince et son architecte – une passion partagée*

C'est le cas d'une rencontre, d'un coup de foudre, entre un maire et un maître d'œuvre avec lequel il cherchera à mettre en forme toute une suite de réalisations qui lui tenaient à cœur. Cette symbiose entre une volonté politique affirmée et sa traduction formelle est expliquée par la nécessité d'innover et de risquer dans un même souci de rigueur intellectuelle et d'anticipation conjointes par rapport à un objectif qui transcende dans un mouvement commun l'action politique et architecturale.

Vers une même exigence : l'identité collective

Ce qui transparait des relations plus ou moins conflictuelles ou passionnelles entre le maître d'ouvrage, maître de la ville qu'est le maire et le maître d'œuvre qui va tenter de donner forme au projet politique, c'est bien qu'il s'agit d'utiliser l'organisation matérielle de l'espace comme un langage au service d'une vision, d'une idée, d'une volonté, d'un dessein. La ville est bien œuvre collective et le logement social en constitue un des outils privilégiés puisqu'en dehors des équipements il en est l'élément le plus manœuvrable, essentiellement d'ailleurs grâce au financement public. Enjeu stratégique s'il en est, il convient donc de comprendre comment le logement social va « dire » la ville et plus particulièrement la ville à un moment donné. Les constantes que nous avons pu observer dans ce mouvement sont les suivantes :

- la volonté de la mixité sociale et la lutte contre les excès du zoning ; les moyens choisis pour répondre à cette volonté : réaliser des opérations de taille restreinte bien insérées dans le tissu urbain ;
- le souci de doter tous les quartiers d'équipements convenables de manière à éviter la dimension logement « sec » et la réflexion sur le fonctionnement de ces équipements dans le temps en prenant en compte la succession des générations ;
- la maîtrise des facteurs externes pouvant perturber la vie quotidienne ;
- la recherche de la projection dans l'avenir de l'image d'un devenir fédérateur. La ville doit avoir un devenir, une orientation. Elle est projet.

Le dialogue maire/concepteur doit donc être entendu comme un dialogue autour des valeurs et des enjeux de société, un dialogue proprement politique. La préoccupation légitime d'équilibre des comptes et de la gestion au jour le jour, de l'exécutant technique à l'opérateur, peut constituer une rupture de cet échange. Certes, certains sont conscients de l'enjeu, y participent même avec plaisir, d'autres n'y voient malheureusement qu'une difficulté de plus et en appellent volontiers à la technostucture pour tenter de résoudre l'apparent divorce entre désir collectif et réponse technique.

La maîtrise d'œuvre urbaine a pour rôle d'articuler le langage des désirs des habitants, au-delà même de ce qu'ils peuvent exprimer directement, en allant chercher leurs aspirations les plus profondes. La ville « doit dire l'avenir » comme le proclamait Eluard. Cela suppose que ceux qui la mettent en forme en soient conscients et qu'on leur permette d'en proposer des expressions

parfois inattendues qu'il appartiendra aux responsables élus de choisir en dehors de toute tutelle administrative ou de tout carcan formaliste.

Projet de ville – Projet de vie


L'analyse des relations entre maîtrise d'ouvrage politique, maîtrise d'ouvrage dite technique – aménageurs, opérateurs, constructeurs, bailleurs sociaux – maîtrise d'œuvre et usages citoyens débouche sur une première constatation : la maîtrise d'ouvrage, particulièrement du logement social, c'est l'affaire des maires véritables maîtres de leur ville. La seule vraie maîtrise d'ouvrage est dont celle du projet urbain qui englobe, au-delà du logement, l'habitat et, de fait, la ville entière. A cette évidence forte se surimposent d'autres problèmes : la relation à la maîtrise d'œuvre, le style plus ou moins personnel du pouvoir municipal en fonction des hommes et de l'histoire politique des formations sociales locales, l'échelle pertinente de cette action, problème d'actualité au moment de la mise en place des « pays », de la réflexion sur l'intercommunalité, sur les communautés de communes ou les communautés urbaines.

L'organisation des institutions ne peut ignorer ces phénomènes de répartition des habitants dans l'espace, sur le territoire, et les réformes visent à mettre en adéquation les modes de vie, les territoires réels et les systèmes de représentation : communes, départements, régions. Les progrès sont lents, les avancées se font à tâtons en fonction de l'histoire des inimitiés et des concurrences anciennes. Partout cependant la question est posée. Ce qui se dessine, sans effacement des us et coutumes profondément enracinés, c'est un milieu urbain dense avec une diffusion para institutionnelle en comités de quartiers et un milieu de population plus dispersée, une quasi fédéralisation des institutions de base que sont les communes rurales et péri-urbaines autour de pôles structurants.

Demain : une maîtrise d'ouvrage politique et environnementale

Le mouvement de la maîtrise d'ouvrage du logement social au territoire, du *welfare state* des Trente Glorieuses a connu deux étapes principales : les grands ensembles ZAC, ZUP, tours et barres, les villes moyennes, le pavillonnaire à l'échelle humaine. Ces deux mouvements ont profondément marqué nos villes. La France rurale a vécu, la France urbaine domine aujourd'hui le territoire. Gilles Clément nous rappelle que la nature traquée en ville, traquée aussi par l'agriculture intensive à la campagne, s'est réfugiée dans les délaissés des périphéries urbaines.


Comment demain, recoudre notre territoire à vivre ? Ce qui ressort de notre travail c'est l'attitude et la volonté des maires porteurs d'un dessein et d'un projet de vie. S'y ajoute aujourd'hui une nouvelle préoccupation très présente, un souci nouveau, celui de la préservation de l'environnement. Il ne s'agit pas ici de l'environnement vert, mais de l'environnement global des espaces de vie à qualité durable. Celui d'abord du temps de la cité dans son approche générale de lieu de vie (habitat, travail, loisirs, déplacement) ; celui de



l'économie de l'espace et de sa gestion attentionnée. Les maires se sentent de plus en plus (et c'est là aussi un effet de la décentralisation) dépositaires du bien commun dont ils assument pour un temps la gestion ; ils ont la conscience de plus en plus aiguë de la nécessité qu'ils auront à répondre de la bonne gouvernance des ressources auprès des générations actuelles de leurs concitoyens, de ce qu'ils devront léguer aux générations futures, de ce que leur ont légué les générations passées. La reconstruction démocratique et attentive de l'environnement dans la ville en perpétuelle émergence, tel est le chantier qui s'ouvre à eux dans les années à venir. Mais pas seulement à eux, y participent également tous ceux qui en sont les acteurs : maîtrise d'ouvrage technique, maîtres d'œuvre et usagers qui, seuls, achèvent l'œuvre urbaine.

Bibliographie

- ANSELME (M.), *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'aube, 1999.
- BACHELARD (G.), *La poétique de l'espace*, Paris, Presses Universitaires de France, collection Quadrige, 1981.
- BAILLY (J.-Ch.), *La ville à l'œuvre*, Paris, Jacques Bertoni, 1992.
- BELMONT (J.), *Villes du Passé, villes du futur*, Paris, Editions du Moniteur, 1989.
- BOURGEOIS (C.), *L'attribution des logements*, Paris, L'Harmattan, 1987.
- CALAME (P.), *Un territoire pour l'homme*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'aube, 1994.
- CANCELLIERI (A.), FOSCOSO (J.), *Maîtrise d'ouvrage du logement social en France. Evolution du savoir-faire des organismes HLM*, Paris, Economica.
- DELFAU (G.), *Le retour du citoyen – Démocratie et Territoires*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'aube, 1994.
- EDOU (E.), *Le logement en France. Economie, Politique, Société*, Paris, Economica, 1996.
- GUERRAND (R.H.), *Propriétaires et locataires, les origines du logement social en France*, Paris, Quintette, 1987.
- LACAZE (J.-P.), *Les politiques du logement*, Paris, Flammarion, Collection Dominos, 1997.
- Ministère de l'Équipement et du Logement, DAEI, DHC, *Le compte du logement, Rapport à la Commission des Comptes du Logement*, Paris, Economica, 1997.
- Moniteur des travaux publics et du bâtiment, *Quarante ans de maîtrise d'ouvrage*, Paris, Economica, 1986.
- SEGAUD (M.), BONVALET (C.) , BRUN (J.), *Logement et habitat*, Paris, Editions de la Découverte / Textes à l'appui. 1998.
- SUEUR (J.-P.), *Changer la ville. Pour une nouvelle urbanité*, Paris, éditions O. Jacob, 1999.
- TOPALOV (Ch.), *Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1987.
- TURNER (J.-F.C.), *Le logement est votre affaire*, Paris, Seuil, 1979.

- 
- *CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES POUR LES MAITRISES D'OUVRAGE*
 - *VARIATIONS CONJONCTURELLES ET DÉFORMATIONS DE LA CHAÎNE DES MAITRISES D'OUVRAGE*
 - *L'IMPACT DES VARIATIONS CONJONCTURELLES SUR LA COMMANDE*

Crise immobilière et transformation de la commande

Thierry Vilmin et Caroline Gerber

Alphaville

Dans le processus de production de la ville, les maîtrises d'ouvrages sont multiples. Il est commode de les classer selon une chaîne qui, de l'amont à l'aval, comprend les étapes et les acteurs suivants :

Ville → Aménageur → Promoteur → Investisseur → Utilisateur final

Cette chaîne se boucle lorsque l'utilisateur final, particulier ou entreprise, devient contribuable et électeur local.

Les cycles conjoncturels de l'immobilier ont des conséquences importantes sur les différentes maîtrises d'ouvrage, car des effets de levier apparaissent à certains endroits de la chaîne qui amplifient considérablement, pour certains acteurs, les effets des variations conjoncturelles dans un sens ou dans un autre.

L'objet de la recherche faite pour le Plan Urbanisme Construction Architecture est de décrire l'impact de ces cycles immobiliers sur la chaîne de la maîtrise d'ouvrage à partir de l'analyse monographique de cinq opérations complexes d'aménagement s'étant déroulées sur un temps suffisamment long pour avoir connu le retournement conjoncturel du début des années 1990.

L'échantillon retenu n'est pas représentatif de toutes les opérations d'aménagement urbain. Sur le plan géographique, il ne porte que sur des opérations situées en Ile-de-France : deux en proche couronne, deux autres en franges de la zone agglomérée et une cinquième dans le péri-urbain. En effet, c'est en Ile-de-France que les variations conjoncturelles ont été les plus accusées et qu'elles ont eu l'impact le plus fort sur la structure de la maîtrise d'ouvrage. Des raisons de coût et d'accès au terrain ont aussi conduit à limiter cette première étape à l'Ile-de-France.

Sur le plan institutionnel, l'échantillon privilégie les opérations à maîtrise d'ouvrage initiale privée (quatre sur les cinq étudiées), car ce sont elles qui ont le plus de probabilités de voir la « chaîne » de la maîtrise d'ouvrage se déformer. Les opérations publiques, même si elles subissent aussi fortement les contrecoups de la conjoncture, conservent en général leur caractère public.

Compte tenu du caractère non représentatif de l'échantillon, cette première étape d'étude n'a qu'un caractère exploratoire. Ses conclusions ne sont que des hypothèses et ne sauraient être étendues à l'ensemble des cas de figure de la maîtrise d'ouvrage des opérations urbaines. La méthode monographique, par entretiens non directifs et analyses de documents, a également amené à centrer la recherche sur le segment Ville-Aménageur-Promoteur. Le segment Investisseur-Utilisateur justifierait une autre méthode, plus générale et statistique.

Le tableau synoptique suivant résume les monographies de chaque opération. Celles-ci restent anonymes, car c'est un engagement que l'équipe de recherche avait dû prendre auprès d'un certain nombre d'interlocuteurs en raison du caractère sensible des informations demandées dans une période de crise immobilière aiguë. Ces opérations seront désignées par un numéro d'ordre (selon leur proximité de la capitale) et par leur localisation géographique :

- ville en première couronne sur le RER,
- ville en première couronne résidentielle,
- commune en frange de l'agglomération,
- ville moyenne en grande couronne,
- commune péri-urbaine.

Nous examinerons d'abord les conséquences économiques des variations conjoncturelles pour les maîtres d'ouvrages. Nous verrons, dans un deuxième temps, comment ces évolutions économiques se sont traduites par des déformations dans la chaîne des maîtrises d'ouvrages, et dans un troisième temps, comment elles ont affecté le processus de la commande.

	1	2	3	4	5
Localisation	Ville de première couronne, résidentielle, sur le RER.	Ville de première couronne dans un environnement agréable.	Ville de 10 000 habitants en frange de la zone agglomérée.	Ville moyenne de grande couronne sur RER et Francilienne.	Commune périurbaine de 2600 habitants.
Type d'opération	Élément d'un quartier nouveau sur friches industrielles.	ZAC logements et bureaux sur friches industrielles.	Quartier nouveau sur zone naturelle avec densification au centre.	Rénovation du vieux quartier autour de la gare.	Quartier nouveau sur zone agricole.

	1	2	3	4	5
Maîtrise d'ouvrage initiale de l'aménagement	Aménageur privé (société d'assurance) qui achète le terrain en une seule fois au départ.	Société en nom collectif constituée par plusieurs promoteurs. Foncier porté par les industriels.	Propriétaires regroupés en AFU pour le remembrement. Un aménageur privé traite avec l'AFU.	Groupe 1% patronal	SEM (ZAC en concession). Foncier acquis sous DUP.
Part du locatif social	16 %	15 %	12 %	29 %	7 %
Marché immobilier	-25 %	-24 %	-13 %	-17 %	-16 %
Charges foncières	-37 %	-38 %	-30 %	-51 %	-17 %
Part du foncier dans le bilan d'aménagement	58 % puis 56 %	50 %	34 % puis 22 %	62 %	22 % puis 25 %
Impact sur l'équilibre financier de l'aménagement	Forte perte de l'aménageur qui abandonne. Diminution du fond de concours aux équipements.	Disparition de la marge bénéficiaire. Les promoteurs aménageurs se retirent.	Les propriétaires fonciers ont absorbé la variation en divisant leur prix par deux (de 550 à 270 F/m ²).	Opération non menée à terme. Perte importante pour l'aménageur qui continue de porter une partie du foncier.	Les promoteurs ont réduit leurs marges. Travaux moins coûteux que prévu, baisse des participations.
Conséquences sur la maîtrise d'ouvrage	La ville reprend l'opération et l'intègre à un périmètre plus vaste qui est globalement équilibré financièrement.	La ZAC est confiée à une SEM, mais les terrains sont toujours portés par les grands propriétaires d'origine. PAZ très détaillé.	L'aménageur privé n'ayant pas eu à porter le foncier et ayant pu le renégocier globalement s'est maintenu.	Procédure de ZAC abandonnée et remplacée par plan masse dans le POS. Puis retour à une gestion ordinaire par le POS avec des gabarits.	Pas de changement dans la maîtrise d'ouvrage.
Remarques	Le groupe aménageur privé (assurance et finance internationale) comptait implanter son siège social pour l'Europe.	La ZAC ne crée pas de droits à construire supplémentaires, mais permet de négocier avec des acteurs importants.	L'opération a été attaquée et a subi d'importants retards qui ont évité à l'aménageur d'acheter le foncier trop tôt.	Opération sans doute structurellement déficitaire car foncier complexe.	Foncier acquis au prix de l'usage antérieur. Gestion serrée en « flux tendus ».

Conséquences économiques pour les maîtrises d'ouvrage

Dans notre analyse, davantage centrée sur le segment Ville-Aménageur-Promoteur, nous avons tenté de mesurer comment l'effet de levier de l'immobilier sur le foncier s'était appliqué à chaque opération. Il s'agissait également, au passage, d'opérer une vérification expérimentale limitée de cet effet de levier qui postule que lorsque le prix de vente du produit immobilier s'élève d'une certaine valeur relative, le prix foncier subit un accroissement relatif supérieur (Vilmin, 1991).

L'effet de levier de l'immobilier sur le foncier s'explique par la structure du compte à rebours du promoteur : les dépenses telles que construction, frais généraux et participations et taxes sont moins affectées par la conjoncture et, par conséquent, plus stables que les prix immobiliers. La charge foncière, qui représente le reste du prix de revient du promoteur, absorbe donc la plus grande partie de la variation du prix immobilier.

Cet effet de levier joue aussi bien à la hausse qu'à la baisse et pour tous les types de produits : logements, bureaux, locaux. Dans notre échantillon, nous l'avons mesuré au cours d'une période de baisse pour le produit logement libre.

□ L'effet de levier en période de baisse des prix immobiliers

Cas	Immobilier (logement)	Charge foncière	Effet de levier
1	-25%	-37%	1,48
2	-25%	-38%	1,52
3	-13%	-30%	2,3
4	-17%	-51% (théorique)	3
5	-16%	-17%	1,06

Seul le cas n°3 (commune en frange de l'agglomération) est suffisamment ancien pour permettre d'évaluer l'effet de levier dans la phase ascendante du cycle : de 1987 à 1991, les prix immobiliers ont augmenté de 17% et les charges foncières théoriques de 58 %, soit un effet de levier de 3,4.

Le cas n°3 permet aussi de voir que si l'on considère non plus la charge foncière mais le foncier pur (le prix du terrain versé au propriétaire), l'effet de levier est encore plus élevé. En effet, la charge foncière comporte elle-même des éléments techniques qui restent relativement fixes (les coûts d'aménagement et les taxes et contributions aux dépenses d'équipements publics). C'est donc le foncier pur qui absorbe l'essentiel de la variation. Dans le cas n°3 (commune en frange de l'agglomération), le foncier pur est multiplié par 3,65 lorsque la charge foncière augmente de 58 %. L'effet de levier de l'immobilier sur le foncier pur est alors considérable puisqu'il atteint la valeur de 15 (car 17 % de hausse de l'immobilier provoque 265 % de hausse du foncier pur).

Dans la phase descendante du cycle, l'effet de levier est moins accusé. Il semble que cela tienne à deux raisons : les propriétaires fonciers résistent à une baisse des prix nominaux (« effet de cliquet ») et les promoteurs acceptent de diminuer leur marge brute afin de continuer à faire tourner leur outil de travail en attendant des jours meilleurs.

□ *L'effet de levier selon les secteurs géographiques*

Selon le modèle théorique, l'effet de levier de l'immobilier sur le foncier s'accroît lorsque la part du foncier dans le bilan du promoteur diminue. Les opérations localisées en périphérie auraient un effet de levier plus fort que les opérations en centre ou en proche couronne.

Les quatre premiers cas confirment cette hypothèse comme le montre le tableau ci-dessous (les opérations sont classées en fonction de leur proximité de Paris, les deux premières étant à peu près à la même distance).

Cas	Part de la C.F. en début de cycle	Part de la C.F. en fin de cycle	Effet de levier
1	42%	35%	1,48
2	38%	31%	1,52
3	26%	21%	2,3
4	19%	11%	3
5	30%	30%	1,06

En revanche, le dernier cas (commune péri-urbaine, la plus éloignée de Paris dans notre échantillon) ne confirme pas l'hypothèse. Mais rappelons que ce cas est le seul à faire l'objet d'un aménagement public avec acquisition des terrains sous déclaration d'utilité publique à un prix proche de l'usage antérieur. L'aménageur, dans son bilan prévisionnel, avait pris une marge de sécurité conséquente pour la vente des charges foncières et n'avait pas intégré les effets de la bulle spéculative de la fin des années 1980. Il a suffi de diminuer le prix de vente des charges foncières de 17 % par rapport au bilan prévisionnel pour l'adapter à la nouvelle donne conjoncturelle de prix immobiliers en baisse de 16 %.

□ *Qui absorbe financièrement l'effet de levier ?*

L'effet de levier, mesuré ci-dessus, se traduit par une variation plus accusée du foncier. Quel est le maillon de la chaîne qui absorbe cette variation ?

À la hausse, l'effet de levier est absorbé par les propriétaires dans les cas d'aménagement privé (cas 1 à 3). En effet, il subsiste une certaine concurrence entre les opérateurs pour l'achat du foncier et le prix de celui-ci tend à s'établir en fonction de l'usage futur.

Dans le cas n°5 (commune péri-urbaine) d'aménagement public, la stratégie foncière basée sur la préemption et la menace d'expropriation a permis d'éviter que les propriétaires ne s'emparent de la hausse consécutive à cet effet de levier. C'est la raison pour laquelle cette opération a surmonté la baisse du prix de vente des charges foncières.

Le cas n°4 (ville moyenne en grande couronne) est moins clair. L'aménageur aurait dû bénéficier de l'action foncière déjà entreprise par la commune auparavant. Mais comme il s'agit d'un tissu urbain déjà constitué (équipé et juridiquement constructible), les prix étaient proches de ceux de l'usage futur. Par ailleurs, la complexité du foncier (parcellaire bâti morcelé et approprié par de nombreux ayants droits à indemniser) et la nécessité d'en porter une partie pendant de nombreuses années, en attendant que les situations foncières ne se dénouent, ont annulé pour l'aménageur les avantages d'une action foncière en amont.

A la baisse, les études de cas montrent qu'il existe au moins trois cas de figure pour l'absorption de l'effet de levier :

- 1) pour les cas 1 et 4, c'est l'aménageur qui a absorbé la perte consécutive à l'effet de levier. Dans le cas n°1 (ville en première couronne sur le RER), l'aménageur avait acquis la totalité du foncier à un prix calculé en fonction d'un bilan prévisionnel établi au sommet de la bulle de l'immobilier. Cet aménageur a pu se désengager en faisant reprendre l'opération par la mairie. Mais il a dû accepter une perte financière. Dans le cas n°4 (ville moyenne en grande couronne), l'aménageur n'a pas trouvé de repreneur et il continue de porter les terrains avec le coût financier correspondant.
- 2) dans le cas n° 5 (commune péri-urbaine), la baisse des charges foncières n'a pas été plus forte que celle des prix immobiliers. Il semble que les promoteurs aient absorbé l'effet de levier en réduisant leurs marges. Ils pouvaient le faire car ces marges étaient importantes au départ. L'aménageur a compensé le manque à gagner sur les reventes de charges foncières par une rationalisation des travaux de l'aménagement (flux tendus), par de meilleures conditions obtenues auprès des entreprises de travaux publics et par une diminution des participations aux infrastructures externes.
- 3) les opérations 2 et 3 présentent un cas de figure intéressant : ce sont les propriétaires qui ont absorbé la variation à la baisse due à l'effet de levier. En réalité, les prix sont revenus à leur niveau d'avant la bulle immobilière. Les propriétaires n'ont simplement pas profité de cette bulle. Mais portant les terrains en capitaux propres, ils n'ont pas subi de perte financière apparente, mais un manque à gagner qui n'a pas eu de traduction comptable.

Variations conjoncturelles et déformations de la chaîne des maîtrises d'ouvrage

Dans la phase descendante du cycle conjoncturel, l'amplification des variations opérée par l'effet de levier s'est traduite par des changements importants dans la chaîne des maîtrises d'ouvrage, dans le segment collectivité-aménageur-promoteur.

Là encore, trois types de situation peuvent être identifiés dans nos études de cas.


□ *Première situation : abandon de l'opération d'aménagement*

La situation la plus défavorable est celle de l'opération n°4 (ville moyenne en grande couronne) qui a été arrêtée après la réalisation du premier îlot. La ZAC a été abandonnée et le quartier est retourné, en deux étapes, vers une gestion diffuse par le POS. Dans la première étape, la mairie a inscrit un plan masse opposable juridiquement dans le POS. Elle a complété cette mesure par un programme d'aménagement d'ensemble (PAE) pour le financement des équipements induits. Ainsi, à un processus contractuel de ZAC dans lequel une convention devait être signée avec l'aménageur, a été substitué un processus d'affichage unilatéral par lequel la commune se contente d'indiquer les règles du jeu urbanistiques et financières et se désengage de l'opération elle-même. Ce plan masse n'a donné aucun résultat car il supposait qu'un aménageur se rende maître de la totalité du foncier. En conséquence, dans une deuxième étape de révision du POS, le plan masse a été abandonné et remplacé par des gabarits qui permettent de sortir des opérations de construction sur le parcellaire existant mais sans avoir à restructurer celui-ci. On est donc revenu à une méthode de gestion classique par le POS avec une évolution plus lente du tissu au gré des maîtrises d'ouvrage individuelles.

□ *Deuxième situation : reprise de l'aménagement par la collectivité*

La situation intermédiaire est celle où l'aménagement n'a pas été abandonné mais repris par la collectivité. La ZAC conventionnée est devenue une ZAC en régie ou concédée à une société d'économie mixte contrôlée par la commune après que l'aménageur privé ait jeté l'éponge. Dans le cas n°1 (ville en première couronne sur le RER), la commune a repris les terrains non encore utilisés par l'aménageur (qui a accepté de concrétiser une perte financière). En théorie, la commune aurait pu obliger l'opérateur à terminer l'aménagement en faisant jouer les garanties qu'il avait souscrites. Mais la qualité urbaine des réalisations en aurait souffert. Par ailleurs, les conceptions de la commune ont évolué entre-temps en ce qui concerne la densité, les espaces extérieurs et les équipements. Elle a donc préféré reprendre à son compte l'aménagement même si celui-ci ne se révèle pas tout à fait rentable.

Dans le cas n°2 (ville en première couronne résidentielle), les promoteurs associés en nom collectif pour l'aménagement avaient différé jusqu'à l'obtention des permis de construire le paiement du terrain aux industriels propriétaires. Comme la ZAC a été attaquée par des tiers et, de ce fait, retardée, ils en ont profité pour se désengager. Ils restent intéressés à construire dans le nouveau quartier mais sur des charges foncières que leur vendrait la mairie. Ils se sont donc repliés sur leur rôle de promoteur et ont abandonné la fonction d'aménageur. La mairie a pris sur elle ce rôle d'aménageur mais en maintenant le principe d'un paiement du foncier au dénouement de l'opération, lorsqu'elle aura de son côté vendu les charges foncières. Elle ne réalise, en fait, qu'une ingénierie foncière sans immobiliser de fonds (sauf les études). Foncier et équipements seront payés progressivement au fur et à mesure de la commercialisation des charges foncières (qui donneront lieu, sans doute, à paiements d'acomptes).



Le nouveau PAZ est très détaillé, à l'inverse de ce que l'on observe habituellement dans les ZAC où mairie et aménageur s'entendent sur un PAZ sommaire pour éviter une procédure de modification toujours lourde (avec enquête publique) lorsque les conceptions initiales ont évolué. Ce PAZ très détaillé a, semble-t-il, deux objectifs : vis-à-vis des tiers, aller au-devant de leurs attaques éventuelles en affichant très précisément le projet futur et, vis-à-vis des propriétaires et des opérateurs, se garder d'un appauvrissement des réalisations en cas de difficultés financières. La mairie compense, en quelque sorte, sa moindre prise sur l'opération (car elle n'achète pas le foncier à l'avance et ne passe pas de convention avec un aménageur) par la prescription d'une règle plus rigoureuse.

Dans ce type de situation, on observe donc un réinvestissement de la collectivité sur l'aménagement à l'occasion du retournement conjoncturel.

□ *Troisième situation : maintien de l'aménageur*

Le dernier type de situation est le plus favorable pour l'aménageur car il a réussi à se maintenir à travers les aléas conjoncturels. Il s'agit des cas 3 et 5.

Dans le cas n°3 (commune en frange de l'agglomération), l'aménageur n'a pas acquis les terrains au départ. Ceux-ci restent portés par les propriétaires regroupés en association foncière urbaine. L'aménageur avait investi des sommes importantes en étude mais il a pu négocier une division par deux des prix fonciers avec le groupe des propriétaires.

Pour le cas n°5 (commune péri-urbaine), l'équilibre global de l'aménagement a pu être conservé, les moins-values de recettes (vente des charges foncières) ayant été compensées par des économies sur les dépenses (travaux VRD, participations aux infrastructures externes).

L'impact des variations conjoncturelles sur la commande

Pour les opérations étudiées, le retournement conjoncturel s'est traduit par un allongement notable du processus d'aménagement. Cet allongement a souvent favorisé un réinvestissement des habitants et de la commune dans l'opération et un changement des conceptions initiales de celle-ci. Le réinvestissement de la commune a porté, notamment, sur le programme et sur les espaces publics. Mais les nouvelles méthodes d'aménagement mises en œuvre à la suite du retournement conjoncturel ont aussi amené à concevoir différemment les relations entre plan d'aménagement et parcellaire, d'un côté, et plan d'aménagement et plans d'architecture, de l'autre. Enfin, l'allongement des processus a entraîné une usure des maîtres d'œuvre qui ont eux aussi souvent payé le prix des évolutions conjoncturelles.

□ *Allongement du temps, évolution des conceptions*

Pour les opérations qui durent plus que prévu, en particulier pour celles dont la chaîne des maîtrises d'ouvrage a été bouleversée (opérations 1, 2 et 4), on observe que les conceptions d'urbanisme initiales sont sensiblement modifiées en cours de route.

Dans l'opération n°1 (ville en première couronne sur le RER), l'école prévue en pied d'immeuble ainsi que la conception des espaces publics sont remis en question, bien que la forme générale des voiries ne soit pas changée. Dans l'opération n°2 (ville en première couronne résidentielle), les commerces initialement placés en cœur d'îlot sont redistribués le long des voies, la localisation de l'école a été revue.

□ *Réinvestissement des habitants*

Une opération qui dure et pour laquelle les changements de conception donnent lieu à de nouvelles procédures (enquête publique de plan d'aménagement de zone, par exemple) est davantage sujette au contentieux. Dans les deux cas où cela s'est produit (cas 2 et 3), le contentieux est intervenu au sommet ou juste après la bulle immobilière, à un moment où les maîtres d'ouvrages commençaient à se poser des questions à propos de la commercialisation future. Est-ce que la frénésie qui s'empare des maîtres d'ouvrages et des collectivités dans la phase ascendante du cycle les amène à négliger la concertation et, ainsi, à provoquer un choc en retour des habitants ? Paradoxalement, ce contentieux a sauvé les opérateurs d'un désastre économique dans les deux cas cités. Ils ont pu, en effet, s'en prévaloir pour ne pas honorer leurs engagements initiaux immodérés vis-à-vis des propriétaires fonciers.

Pour parer à un renouvellement de ce contentieux et pour essayer de faire émerger un certain consensus, la commune, dans le cas n°2 (ville en première couronne résidentielle), se livre alors à un intense travail de concertation avec les habitants. Travail d'autant plus approfondi que le marasme immobilier a supprimé toute notion d'urgence opérationnelle. Dans le sillage des habitants, la commune est donc amenée elle-même à se réinvestir dans l'opération.

□ *Pas d'impact négatif de la crise immobilière sur le logement social*

Le réinvestissement de la commune se fait naturellement dans la renégociation du programme, notamment, de la réorientation des surfaces prévues en bureaux ou commerces vers du logement. Il faut noter, à cet égard, que le cycle conjoncturel ne se fait pas au détriment de la mixité, c'est-à-dire, du logement social. Au contraire, le caractère de prix administré du logement locatif social et les subventions pour surcharge foncière dont il bénéficie sont sources de sécurité pour les aménageurs.

□ Réinvestissement de la commune sur les espaces publics

Mais le réinvestissement le plus significatif se fait, de la part de la commune, sur les espaces publics. Par espace public, nous entendons plus généralement les espaces « creux » placés entre les constructions, d'une façade à l'autre, en d'autres termes, « l'espace du visuel ».

En revanche, le traitement des « pleins » ne bénéficie pas d'une attention plus soutenue qu'auparavant, alors même qu'ils pourraient faire l'objet d'un contrôle très strict de la puissance publique (creusement des façades, alignement et profil des corniches...), comme cela s'est observé dans certaines opérations parisiennes. Ces espaces publics seront de la responsabilité directe de la commune pour leur gestion. Ils seront le support des pratiques des habitants qui y sont donc particulièrement attentifs. Ils seront, enfin, le lien avec le reste de la ville et la manifestation d'un projet urbain global.

Dans le cas n°1 (ville en première couronne sur le RER), la commune avait dès le départ des idées précises sur les espaces publics et celles-ci sont restées une constante dans les discussions avec l'opérateur initial puis avec l'aménageur public désigné lorsque la collectivité a repris la responsabilité de l'opération. Au contraire, dans le cas n°2 (ville en première couronne résidentielle), la commune semble être restée à la remorque des habitants et des architectes d'opération. Mais elle a pris le train en route et s'est investie sérieusement sur cette question.

Dans le cas n°3 (commune en frange de l'agglomération), la continuité de l'aménageur privé à travers les soubresauts de la conjoncture introduit une certaine opacité dans le traitement futur de ces espaces. L'opération est un peu excentrée et séparée du cœur de la commune par une voie rapide. La perception qu'en ont les habitants réfère plutôt à des espaces naturels qu'à des espaces urbains. L'attention des habitants (et, par conséquent, de la commune) s'est portée davantage sur les problèmes de densité et de paysage que sur les espaces publics.

Avec le cas n°4 (ville moyenne en grande couronne), la notion d'aménagement s'est diluée au profit d'une gestion diffuse de la ville dans laquelle la commune se retrouvera de facto avec la responsabilité directe des espaces publics mais, semble-t-il, dans une approche au coup par coup.

Dans l'opération n°5 (commune péri-urbaine), dont le processus a été moins heurté, il semble que le thème des espaces publics soit devenu progressivement un argument de vente à la faveur de l'évolution de la clientèle de ce type d'opérations (classes moyennes, cadres et agents de maîtrise) désormais plus réceptive aux notions d'écologie et de développement durable. Ainsi, l'urbaniste a-t-il pu obtenir de certains promoteurs une conception moins directement fonctionnelle ou utilitaire et davantage paysagère (par exemple, en éloignant un peu les espaces de stationnement des habitations). Des espaces extérieurs de qualité sont aussi à l'avantage des promoteurs lorsqu'ils organisent des visites d'opérations terminées pour des élus d'autres communes avec lesquels ils veulent travailler.

Cependant, il ne semble pas que cette évolution soit de nature conjoncturelle (dans laquelle la qualité des espaces publics aiderait à vendre en période de demande moins soutenue) mais plutôt de nature structurelle (les acquéreurs sont de plus en plus sensibles à la qualité des espaces extérieurs).

Les gabarits qui délimitent les creux sont aussi l'objet d'une attention soutenue. En revanche, les pleins, l'architecture proprement dite, les façades (modénature, rythme, matériaux etc.) sont laissés à l'appréciation des architectes d'opération ou aux relations entre ceux-ci et l'urbaniste (voir ci-après, comment cela se répercute dans le plan d'aménagement).

Enfin, le réinvestissement des habitants et des communes à la fois sur le programme et sur les « creux » se traduit par une dédensification des opérations. Dans la phase ascendante du cycle, les communes avaient cru pouvoir réaliser des opérations d'aménagement avec un minimum de mixité sociale et prenant en charge des équipements urbains tout en ne supportant aucun déficit. La condition de cet équilibre financier était une certaine densification. Les promoteurs ne voyaient pas dans cette densité un obstacle à une commercialisation rapide dans un marché tendu. Dans la phase descendante, les communes ont fini par renoncer à l'équilibre financier. La demande des habitants pour une moindre densité peut donc être satisfaite. Celle-ci fait aussi l'affaire des promoteurs qui estiment ainsi avoir plus de chances de vendre les logements dans un marché moins porteur. En effet, la clientèle est sensible à la densité. Et des opérations moins denses signifient aussi moins de logements mis sur le marché au même moment.


Cette dédensification se traduit dans les plans masses. Mais en même temps, ces derniers prennent une autre signification avec le retournement conjoncturel.

□ *Nouvelles pratiques des plans d'aménagement*

La pratique des plans masses se transforme à la demande, à la fois, des habitants et des opérateurs.

Traditionnellement, en aménagement, les plans d'aménagement de zones (PAZ) sont assez succincts pour ne pas retarder et alourdir le déroulement de l'opération au cas où des modifications s'avéreraient nécessaires en cours de route. En effet, ces PAZ ont valeur d'opposabilité juridique. Les conceptions d'urbanisme sont renvoyées vers des documents informels ne revêtant pas cette valeur d'opposabilité. Mais souvent, comme dans le cas n°2 (ville en première couronne résidentielle), ces conceptions d'urbanisme débordent sur l'architecture. Elles peuvent aller jusqu'au dessin des immeubles. Ces contraintes de formes imposées aux opérateurs semblent plus facilement admissibles en période de haute conjoncture. En revanche, dans la phase descendante du cycle, les opérateurs sont moins décidés à les supporter.

L'intervention des habitants conduit à donner plus de poids au document opposable, à le préciser davantage, en quelque sorte comme une charte de l'aménagement futur. Mais les habitants s'intéressent plus aux espaces publics



et aux gabarits qu'à l'architecture proprement dite. Il en résulte, pour le nouveau plan masse de l'opération n°2 (ville en première couronne résidentielle), un travail beaucoup plus fin et plus contraignant sur les volumes enveloppes (en référence à la topographie) mais, en sens inverse, un allègement (ou une suppression) des dispositions architecturales.

Les nouvelles données économiques des opérations amènent aussi à revoir la conception des plans masses dans le sens d'une plus grande souplesse et d'une prise en compte du parcellaire existant.

En effet, le marché moins soutenu incite les promoteurs à lancer de préférence des opérations plus petites, ayant une meilleure « visibilité », c'est-à-dire, dont la sortie commerciale est mieux assurée sur un marché devenu plus étroit. Le plan masse doit donc permettre un mode productif plus souple à la fois dans le phasage des infrastructures et dans le dimensionnement des immeubles qui ne peut plus être figé à l'avance. Mais aussi, l'aménageur n'a plus la certitude ou la volonté de réaliser une maîtrise foncière complète avant le démarrage de l'opération. Les auteurs du plan masse doivent alors tenir compte des unités foncières existantes qui appartiennent à différents propriétaires qui n'ont pas tous les mêmes temporalités. Ainsi, dans le cas n°2 (ville en première couronne résidentielle), le nouveau plan masse permet-il une sortie indépendante des trois terrains et, pour cela, il cale les voiries et cheminements sur les limites parcellaires. Ce faisant, il retrouve involontairement une organisation spatiale plus proche de ce qui préexistait, alors que le premier plan masse étudié avait raisonné sur un parcellaire complètement gommé.

Le cas n°4 (ville moyenne en grande couronne) redonne aussi sa place au parcellaire d'origine à la suite des échecs successifs de l'aménagement opérationnel classique et de la méthode du plan masse inscrit dans le POS sur un grand tènement supposant que la restructuration foncière de celui-ci a été réalisée.

Dans le cas n°5 (commune péri-urbaine), le parcellaire préexistant a été également pris en compte dans le dessin des voiries et cheminements bien que l'aménageur ait acquis l'ensemble des sols. En effet, ce mode opératoire permettait d'acheter les parcelles uniquement lorsqu'elles devenaient nécessaires pour l'aménagement. Celui-ci s'étant déroulé dans de bonnes conditions, le PAZ, qui était du genre sommaire, n'a pas nécessité de modification ni de compléments. Le fait que son concepteur ait été aussi architecte d'opération de près de la moitié des logements a aussi favorisé la continuité entre urbanisme et architecture.

Outre ses avantages économiques dans un processus de « flux tendu », le respect du parcellaire antérieur se traduit par une plus grande diversité du bâti tout en s'inscrivant dans une continuité urbaine plus affirmée que dans l'urbanisme de la « table rase ». Pour l'avenir, il offre plus de garanties de substituabilité des usages du sol.

Dans l'opération n°2 (ville en première couronne résidentielle), le nouveau plan masse, s'il enferme les maîtres d'œuvre dans des volumes contraints, leur

donne plus de liberté sur l'architecture proprement dite. Ceci, ajouté à la taille plus petite des immeubles va dans le sens d'une plus grande diversité et sans doute d'un moindre formalisme. Mais, de leur côté, les maîtres d'œuvres ont aussi subi le choc conjoncturel.

□ *Les maîtres d'œuvre et le retournement conjoncturel*

L'étirement dans le temps d'une opération n'est pas à l'avantage des maîtres d'ouvrages, mais elle ne l'est pas non plus à celui des maîtres d'œuvre. Lorsque les conceptions d'urbanisme évoluent sous la pression des habitants ou des conditions économiques, les maîtres d'œuvre initiaux sont assimilés aux solutions anciennes. Les acteurs en présence aspirent alors à voir de nouvelles têtes qui ne seront plus prisonnières des schémas établis.

Dans l'opération n°2 (ville en première couronne résidentielle), le concepteur du plan masse choisi par les opérateurs se voyait également investi par la mairie d'une mission d'intérêt général (qui n'était formalisée dans aucun contrat). Lorsque la mairie a repris l'aménagement à son compte, elle a fait appel à une autre équipe. Mais ni les opérateurs ni la mairie n'ont rémunéré le travail fait par le premier concepteur. La période d'euphorie avait créé un climat de confiance qui autorisait à la fois des relations moins formelles et une prise de risque par les maîtres d'œuvre. Au moment du retournement conjoncturel, les concepteurs initiaux se sont retrouvés pour ainsi dire « en l'air », sans personne pour assurer leurs arrières. Inversement, les nouveaux maîtres d'œuvre sont arrivés sur une situation déjà déblayée dans laquelle les enjeux étaient bien clarifiés. Ils ont pu se mettre au travail assez vite et trouver leur positionnement entre les habitants, la mairie et les opérateurs.

En définitive, il apparaît que le retournement conjoncturel et les péripéties qui l'ont suivi ont généré un plus grand investissement en matière grise dans les opérations d'urbanisme. Ceci s'est fait au prix de beaucoup de tensions pour les mairies, les maîtres d'œuvre et les maîtres d'ouvrage dont certains n'ont pas survécu. Mais il est encore trop tôt pour dire si ce supplément de matière grise se traduira par une meilleure qualité des opérations. En effet, à l'exception de l'opération n°5 (commune périurbaine), toutes les autres ont subi un retard très important et ne se sont pas encore concrétisées à l'heure actuelle.



Bibliographie

COMBY (J.), « La boucle est bouclée », *Etudes Foncières*, n° 75, 1997.

FAURE-JARROSSON (B.), « Acheter ou louer son logement : une autre approche financière », *Réflexions Immobilières*, n° 4, 1993.

GRANELLE (J.-J.), (dir.), *Profession : promoteur-constructeur en *****, Fédération Nationale des Promoteurs Constructeurs, 1991, 1994, 1997.

GRANELLE (J.-J.), « Où en est la promotion immobilière privée », *Etudes Foncières*, n° 78, 1998.

GRANELLE (J.-J.), VILMIN (T.), (dir.), *L'articulation du foncier et de l'immobilier*, ADEF, 1993.


LACAZE (J.-P.), *Les Français et leur logement*, Presses des Ponts et Chaussées, 1989.

MARTINAND (C.), LANDRIEU (J.), (dir.), *L'aménagement en question*, DAEI, ADEF, 1996.

NAPPI-CHOULET (I.), *Les bureaux, analyse d'une crise*, ADEF, 1997.

VILMIN (T.), « Marché foncier, marché immobilier », *Etudes Foncières* n° 53, 1991.

VILMIN (T.), *L'aménagement urbain en France, une approche systémique*, CERTU, 1999.

- 
- *LES ACTEURS COMMUNAUX DE LA COMMANDE*
 - *LES CO-ACTEURS DE LA DÉCISION*
 - *MAÎTRES D'OUVRAGE ET PROFESSIONNELS*
 - *CONCLUSION*



La maîtrise d'ouvrage publique dans les petites communes de Midi-Pyrénées

Christophe Beslay, Nicolas Golovtchenko
CERTOP-CNRS, Université Toulouse II le Mirail

Françoise Gaudibert, Gérard Ringon
GRSSA, École d'Architecture de Toulouse

Longtemps, et encore de nos jours, l'attention s'est surtout portée sur la grande maîtrise d'ouvrage publique (Lautman, Moulin, 1970 ; Champy, 1998 ; Andrieu, Seitz, 1998). Cette valorisation tient à ses significations symboliques et politiques, et dans une période plus récente à ses impacts économiques et sociaux. Depuis les lois de décentralisation, les collectivités locales ont un rôle prépondérant dans les processus de programmation et de commande des opérations publiques d'aménagement architectural et urbain. La question des modalités de prise en charge de la maîtrise d'ouvrage publique se pose, dans les petites et moyennes communes, d'une manière particulière, au regard des ressources dont elles disposent et des contraintes auxquelles elles sont soumises. L'enquête a été menée en 1998-1999 dans douze petites et moyennes communes de la Région Midi-Pyrénées et a porté sur plus d'une vingtaine d'opérations.

Sous l'influence de différents facteurs institutionnels et politiques (décentralisation et loi MOP) la maîtrise d'ouvrage publique s'est transformée et s'est complexifiée requérant des savoir-faire variés. Le mouvement de complexification qui touche nos sociétés n'épargne pas, loin s'en faut, les petites réalisations architecturales qui se mènent dans les petites communes. La technicisation des savoir-faire et des procédures professionnelles, comme « la judiciarisation des régulations de la société locale » (Friedberg, 1997, p. 65) exigent des moyens spécifiques et de nouvelles manières de faire collectivement.

La maîtrise d'ouvrage s'inscrit dans des espaces institutionnels et décisionnels dans lesquels se développent des interactions complexes. Ces espaces sont traversés de réseaux politiques et sociaux disposant plus ou moins des compétences spécifiques et des capacités d'expertise en matière de programmation et de gestion d'une commande architecturale ou urbaine.

Avancer dans la compréhension des processus en jeu implique d'identifier les espaces décisionnels, les systèmes d'action de cette maîtrise d'ouvrage, et d'examiner la manière dont sont mobilisés les compétences et savoir-faire, notamment ceux des élus et des professionnels de l'architecture, de l'urbanisme et de l'aménagement. Nous avons exploré les modalités et les réseaux selon lesquels se territorialisent les activités de ces professionnels. Les formes d'activité très localisées peuvent être une adaptation-résistance aux transformations des métiers, qui restera sans conséquences, ou présager au contraire de nouvelles formes de professionnalisation et de nouvelles identités professionnelles.

Les acteurs communaux de la commande

Comprendre les logiques d'action et les formes de construction de la prise en charge de la maîtrise d'ouvrage publique au niveau communal implique en premier lieu d'identifier les acteurs qui interviennent au nom de la collectivité et d'analyser les stratégies qu'ils développent et qui légitiment les opérations menées.

□ Des élus municipaux porteurs de projets

Les maires rencontrés sont bien à l'image de ces « nouveaux maires ruraux » qui, depuis la fin des années 70, remplacent les maires agriculteurs et, peu à peu, ont pris en main la gestion des affaires municipales (Bages, Nevers, 1997). Ils exercent principalement des professions intellectuelles intermédiaires ou supérieures. Quelques uns représentent bien ces nouvelles populations rurales (Viard, 1981) qui, sans y être nés et sans y avoir leur activité, s'y inscrivent en habitants et en participant à la vie locale. La plupart avaient déjà effectué plusieurs mandats durant lesquels ils avaient mené d'autres opérations architecturales ou urbaines. Tous ont acquis des compétences spécifiques du « métier de maire », soit par une forme quasi compagnonique d'apprentissage auprès de leur prédécesseur, soit par expérience en tant que conseiller ou au cours des premiers mandats, soit par mobilisation/investissement de leurs compétences professionnelles, soit encore au travers d'un processus de formation quasi professionnelle en assistant aux sessions organisées par les CAUE, associations des maires, Conseils généraux.... En retour, ils insistent sur la lourdeur et la technicité de leur tâche (aspects administratifs, légaux, gestionnaires...), les plus anciens ajoutant que « ça se complexifie », « les règles changent » et « il y aura toujours quelque chose qui n'ira pas ».

Le cas le plus fréquent est celui où le maire est réellement l'initiateur et le pilote du projet. Il assure lui-même au quotidien l'ensemble des attributions de la maîtrise d'ouvrage (élaboration du projet, recherche de financement, élaboration de la commande, choix du maître d'œuvre, visites de chantier ...), se posant en interlocuteur privilégié des professionnels dont il s'entoure pour lui porter assistance. Les décisions sont discutées et prises en conseil municipal et le maire est très souvent secondé par l'un de ses adjoints, mais le projet est présenté et revendiqué comme étant « son projet ». Le conseil municipal lui « fait confiance » et ce leadership n'est guère contesté.

Parfois, le maire est plus en retrait et un ou plusieurs conseillers municipaux prennent en charge les attributions du maître d'ouvrage. Mais nous avons rencontré deux cas de figures presque opposés :

- 1) dans une très petite commune, une équipe de conseillers municipaux, nouveaux résidents, de formation supérieure et exerçant des professions intermédiaires ou supérieures, semble bien avoir pris le pas sur un maire agriculteur « traditionnel », qui, au bout de son troisième mandat, avoue une faible connaissance des mécanismes administratifs. Très actifs, ils ont en fait rapidement pris en main les affaires de la commune ;
- 2) dans des communes plus importantes, il s'instaure une division du travail entre les conseillers qui ont en charge certains secteurs de l'action municipale. Lorsque le maire est une personnalité d'envergure régionale ou nationale, le premier adjoint apparaît comme le véritable gestionnaire au quotidien des affaires municipales. Mais le maire garde la maîtrise des projets, leur montage financier et les négociations partenariales, laissant aux adjoints la charge de l'instruction, du suivi des dossiers et de la réalisation des équipements.

Les acteurs administratifs et techniques, éléments du système décisionnel, peuvent générer leurs propres régulations et imposer éventuellement dans les faits leur rationalité technique, en étant initiateurs et porteurs de projet, et prenant une part active à l'élaboration de la commande, à la programmation, au suivi du chantier, voire à la réalisation. Les communes plus importantes peuvent compter sur la présence d'un secrétaire général et l'on voit, dans les discours, s'amointrer les récriminations sur la complexité des procédures administratives. Certaines disposent même de services techniques étoffés avec quelquefois de véritables professionnels de l'architecture, de l'urbanisme ou de l'aménagement à qui sont déléguées certaines des attributions du maître d'ouvrage. Dans les plus petites communes, la secrétaire de mairie, le plus souvent à temps partiel, se trouve fort dépourvue lorsqu'il faut prendre en charge les procédures administratives d'opérations fort différentes de celles dont elles sont coutumières. Il semble cependant qu'on assiste à un renouvellement de ce corps professionnel, les générations anciennes laissant place à des jeunes mieux formés et plus compétents.

□ *Les logiques de l'action municipale*

Les arguments mobilisés explicitement a posteriori par les élus pour légitimer leurs décisions permettent d'ordonner les logiques d'action selon trois ensembles principaux : saisie d'opportunité, endiguement, développement. Ces logiques ne sont pas toujours exclusives l'une de l'autre ; la logique de l'opportunité peut très bien s'articuler avec celle du développement ou celle de l'endiguement. Seules les logiques de développement et de l'endiguement apparaissent exclusives l'une de l'autre. Autrement dit, une réalisation pourra être justifiée par seulement l'une des trois logiques ou par les couples opportunité-développement ou opportunité-endiguement, successivement ou simultanément. Par ailleurs, les élus apparaissent souvent soucieux de lier

aménagement et développement à partir des « ressources » que recèle le territoire communal et du renforcement de la solidarité locale.

Le sens de l'opportunité


La première source de l'action qui relève de la capacité à saisir des opportunités de financement par la mobilisation des réseaux politiques à différentes échelles (cantonale, départementale, régionale...), est une condition pour se trouver en mesure de développer des projets dont la charge financière reste hors de portée de communes en situation de relative faiblesse budgétaire. Lorsqu'ils sont Conseillers généraux, les élus tendent à s'inscrire dans des programmes, même s'ils n'ont pas au départ une idée précise de la manière dont seront consommés les crédits alloués parfois sur plusieurs années. A charge ensuite pour eux d'articuler ces ressources avec des projets en cours ou en gestation. Ainsi, tel élu affirme s'être inscrit dans le programme de subvention de crèches collectives en zones rurales alors que : « *On n'en a pas besoin aujourd'hui, mais un jour prochain... alors on prend* ».

Lorsque les maires ne sont pas Conseillers généraux, se pose le problème de l'accès aux ressources du Département. Certains s'attachent à mobiliser « leur » Conseiller général, malgré l'éventuel coût stratégique en termes de réciprocité du service rendu. D'autres, pour contourner le handicap d'appartenir à la minorité départementale, développent des alliances avec des Sociétés d'Economie Mixte d'aménagement. La mobilisation des crédits du Conseil régional alloués au titre du développement et de l'aménagement est plus rarement obtenue, les ressources à distribuer étant moins importantes. L'importance de l'accès à la ressource départementale illustre bien la place cruciale tenue encore aujourd'hui par le Conseil général dans les jeux locaux et particulièrement dans l'allocation des ressources aux mairies des petites communes. Enfin, les élus les mieux dotés en termes de réseau politique n'hésitent pas à enrôler leurs alliés politiques jusqu'au niveau national pour financer des projets d'intérêt local.

La logique de l'endiguement

Cette logique d'action se développe plutôt en contexte de dégradation socio-démographique et semble déterminée principalement par la peur du déclin démographique, culturel ou économique. Les projets développés visent à améliorer les qualités de l'espace communal dans la perspective de renforcer les atouts de la commune en créant ou en réhabilitant des équipements (mairie, école, équipement culturel, salle des fêtes...) destinés à améliorer la vie quotidienne des habitants. L'objectif est double : il s'agit, d'une part, de favoriser la sociabilité communautaire villageoise afin de renforcer la solidarité locale et, d'autre part, d'améliorer les conditions d'accueil des urbains en augmentant et en diversifiant l'offre de services locaux.

La logique de l'endiguement peut s'exprimer encore par la manifestation de l'opposition à des évolutions sociétales ayant des conséquences non désirées sur la société locale entendue comme lieu ultime de conservation d'un certain art de vivre. Dans cette perspective, les communes s'attachent à promouvoir



la dimension du « bien vivre » au travers de la volonté de lier aménagement et développement à partir des « ressources » que recèle le territoire communal ou intercommunal en favorisant la croissance démographique par l'organisation de flux migratoires qui s'accordent avec l'impératif de contrôle communautaire. Ainsi, au mitage pavillonnaire non contrôlé, on préférera garder la maîtrise de la croissance urbaine par le biais d'un lotissement communal. Les opérations d'amélioration de l'habitat semblent aussi correspondre à ce cas de figure parce qu'elles permettent de promouvoir l'image d'une architecture vernaculaire, authentique, à peu de frais.

La logique de développement

Cette logique s'observe plutôt en contexte de croissance démographique et de pression foncière forte dans des communes proches des centres urbains ou tout au moins bien reliées à eux. Soit la commune est un ancien village qui a connu une croissance forte en quelques années et qui ambitionne de devenir une ville, c'est à dire un espace qui propose les fonctions symboliques d'une « vraie » ville. Soit, et ce n'est pas incompatible, la commune souhaite s'inscrire dans une logique de développement économique, culturel et/ou touristique.

Zones artisanales ou industrielles, bases de loisirs, aménagements de sites touristiques, diversification des types d'habitat, opérations « cœur de village », centres culturels, sont les principaux vecteurs de cette logique. Ces aménagements, généralement appréciés des habitants, bénéficient d'aides importantes des départements. Ils jouent avec l'ambiguïté du terme « urbanisation », terme qui est souvent employé pour désigner ces interventions sur l'espace public. On tente de créer de la ville par la mobilisation de signes qui évoquent l'urbanité dont la fonction vise à délimiter des espaces accueillant des fonctions résidentielles, commerciales ou touristiques qui se doivent d'être perceptibles par les habitants et les touristes. Mais, il est rare qu'un « projet urbain » ait été préalablement envisagé à la réalisation des travaux.

La question du peuplement constitue un enjeu important, mais plutôt que de privilégier le seul critère du volume de population, on préfère s'assurer des conditions de sa diversité ce qui conduit certains à favoriser l'établissement de nouveaux habitants dans des logements sociaux plutôt qu'en pavillonnaire. Cette logique de développement peut aussi se trouver stimulée par la contrainte que peuvent exercer certains services de l'État. Ainsi, disposer sur le territoire communal de monuments classés va constituer une ressource pour l'action qui peut être encombrante, surtout en contexte de faiblesse fiscale. Dès lors, l'un des enjeux de la situation est la maîtrise de la charge financière que fait peser l'entretien, la mise en valeur ou la réhabilitation du monument. Enfin, la valorisation du patrimoine local peut devenir l'une des activités essentielles d'un maître d'ouvrage communal. Un site naturel, un monument, un fait historique, une « production du terroir », constituent des éléments qui peuvent servir de prétextes à la création d'équipements et d'aménagements permettant l'accueil des touristes.

Les co-acteurs de la décision

Les opérations que nous avons étudiées ont toujours une origine communale. Elles ont été initiées et portées par les élus (maires ou adjoints) et leurs justifications ont comme cadre de référence l'espace de la commune. Mais, même lorsque la commune est, en titre, maître d'ouvrage de l'opération, elle doit inscrire son action dans un espace décisionnel contraint et s'ajuster avec d'autres acteurs partie prenante de la décision. Ce processus de co-décision peut aller jusqu'au partage de la maîtrise d'ouvrage ou à sa délégation. Les dispositifs institutionnels construits pour élaborer et mener à bien un projet local s'inscrivent dans des espaces institutionnels complexes et normatifs, mais se structurent dans des contextes locaux reposant sur des formes de leadership territorial et des règles relativement spécifiques construites entre les acteurs. En fait, le rôle des acteurs ne se limite pas à de strictes définitions institutionnelles, et, comme nous y invite Bonetti (1998), il faut « positionner la maîtrise d'ouvrage comme une instance générique, distincte des entités juridiques et/ou organisationnelles concrètes qui participent à cette instance, la composent et l'actualisent ».

□ *Les systèmes décisionnels de la maîtrise d'ouvrage*

Nous avons identifié quatre configurations ou systèmes décisionnels de la maîtrise d'ouvrage qui font intervenir différents acteurs au sein des équipes municipales et mobilisent des partenaires d'autres instances institutionnelles et/ou territoriales. Ces systèmes décisionnels renvoient aux cadres institutionnels qui fixent les attributions légales de la maîtrise d'ouvrage et déterminent la présence de co-acteurs de la commande qui sont engagés et/ou revendiquent un rôle actif dans la prise de décision. Ils renvoient aussi au coût de construction et de gestion des équipements au regard des capacités financières des communes, à l'appartenance à une structure intercommunale, à l'existence d'opérateurs spécialisés, à la structuration territoriale et aux formes de leadership sur la scène politique locale.

1) Une maîtrise d'ouvrage municipale

Dans cette configuration, la commune est le maître d'ouvrage en titre et les élus conservent la maîtrise de leur projet, de sa conception à sa réalisation. Ce fut la situation la plus couramment rencontrée, dans près de la moitié des cas. C'est aussi la situation la plus recherchée et valorisée par les élus, où leur degré d'autonomie est le plus fort, même si – mais comme dans les autres cas –, ils sont soumis aux contraintes des financements et des normes techniques, et s'entourent de conseillers professionnels. Cette situation concerne en premier lieu les équipements à vocation strictement communale comme les mairies, les écoles ou certains aménagements urbains. Elle se rencontre aussi pour d'autres réalisations, lorsque la commune dispose des ressources financières nécessaires à son projet ou d'un accès direct à ces ressources et que le projet, dans sa conception ou sa gestion future, n'implique pas d'autres acteurs qui pourraient faire valoir la légitimité de leur intervention dans le processus de maîtrise d'ouvrage (usagers ou gestionnaires futurs).

En fait, nous n'avons pas rencontré de cas où une commune ait volontairement partagé la maîtrise d'ouvrage d'une opération sans contrainte financière ou politique.

2) Une maîtrise d'ouvrage en intercommunalité

Quand la commune ne peut faire seule, que la nature du projet dépasse ses capacités financières en matière d'investissement ou de fonctionnement et qu'elle participe à des structures intercommunales, elle peut chercher à inscrire son projet dans un cadre plus collectif. On est ici dans le registre de l'arrangement institutionnel où l'intercommunalité fonctionne en quelque sorte comme un substitut à une action communale trop coûteuse ou comme réceptacle d'un projet sectoriel ambitieux (cas des équipements culturels).

Cette translation du cadre d'action implique de construire un « intérêt commun local » par un travail d' enrôlement dont la nature renvoie assez bien à la position du maire sur la scène politique locale. Il s'agit pour les élus de montrer en quoi un projet local peut devenir un bien commun, mais les formes d' enrôlement comme les ressources mobilisées ou les savoirs mis en œuvre diffèrent. Lorsqu'il est en situation dominante sur la scène politique locale (président de l'intercommunalité par exemple), le maître d'ouvrage communal, pour conserver la pleine maîtrise de son projet, développe une activité et des arguments proprement politiques pour enrôler les autres élus dans la mise en œuvre d'un projet déjà bien ficelé et dont les retombées pour leur commune ne sont pas toujours évidentes. Au contraire, lorsqu'il est, dans une situation moins assurée, le maire pourra être amené à (re-)configurer son projet pour l'adapter au cadre collectif. Il devra faire un travail de nature non plus politique mais programmatique et recourir à des compétences d'expert pour l'aider dans cette tâche. Cette « mise en intercommunalité » fait alors peser la menace d'une dépossession de la maîtrise du projet.

3) Une maîtrise d'ouvrage extériorisée

L'extériorisation est une autre forme d'arrangement qui passe par une stratégie d'alliance négociée entre des acteurs qui trouvent dans un partage des tâches de maîtrise d'ouvrage, et quelquefois de gestion des équipements, un compromis acceptable pour atteindre leurs objectifs propres. Cette forme de maîtrise d'ouvrage peut également constituer une opportunité structurante pour réaliser un projet municipal. Encore faut-il qu'un opérateur ou prestataire existe pour le type d'équipement considéré. Elle est de ce fait assez caractéristique des opérations de réhabilitation ou de construction de logements locatifs et sociaux, pour lesquels une division du travail s'instaure entre les partenaires, segmentant le processus de maîtrise d'ouvrage : les élus conservent la maîtrise de la décision d'engager ou non l'opération, d'une partie de la programmation et de la commande, la commune participe financièrement, mais la maîtrise d'ouvrage en titre est confiée à un « prestataire de service » (société ou office d'HLM) qui ensuite en assure la gestion.

Plus qu'une forme de délégation de la maîtrise d'ouvrage, il s'agit bien de l'extériorisation d'une part de celle-ci. Les politiques industrielles de sous-traitance n'extériorisent généralement que les segments d'activité peu stratégiques au regard du métier de l'entreprise. Dans nos communes, c'est l'acte de construction qui est extériorisé. Mais sa justification renvoie surtout à la future gestion des équipements qui, plus que la construction, peut inquiéter les élus qui préfèrent alors s'en décharger sur des professionnels du secteur.

4) Une maîtrise d'ouvrage « en indivision »

Cette configuration concerne des opérations où il y a chevauchement de compétences ou d'intérêts, lorsque le maître d'ouvrage en titre ou le porteur de projet ne peut pas faire sans compter sur d'autres acteurs partie prenante de l'opération. On observe un véritable processus de co-construction de l'action que l'on retrouve plus souvent dans les grandes opérations urbaines où aucun acteur n'est réellement décisionnaire unique ou dominant, mais où tous doivent s'ajuster pour construire un compromis. L'image de « l'indivision » semble bien s'appliquer à ces situations. Elle met en lumière le « partage » parfois mal assumé de la maîtrise d'ouvrage, quand les exigences et le nombre des « copropriétaires » ou « co-gestionnaires » augmente. Dans ces conditions, la responsabilité croissante d'un seul ou d'une seule instance constitue soit un leurre, soit une difficulté nouvelle que les acteurs doivent apprendre à surmonter.

« L'indivision » recouvre trois types de situations :

- quand le patrimoine est important et que la commune n'a pas vraiment les moyens de le gérer seule, une forte pression s'exerce sur elle, relativisant l'autonomie affirmée du porteur de projet qui doit composer avec d'autres acteurs. Les domaines culturels et ceux relevant du patrimoine, semblent particulièrement difficile à traiter par des acteurs, qui bien souvent se considèrent comme en « indivision » au sein de Comités de pilotage qui peuvent regrouper un nombre important de partenaires institutionnels et professionnels (financeurs et/ou gestionnaires de l'équipement, représentants des collectivités territoriales et des services de l'État) ;
- à l'inverse, l'acteur municipal ne peut se désintéresser d'un projet initié et mené par d'autres mais dont les impacts sur le patrimoine ou la vie de la commune sont tels que, de fait, il assume ce que l'on pourrait appeler une « maîtrise d'ouvrage morale » en jouant un rôle actif dans l'élaboration de la commande. C'est notamment le cas pour les établissements hospitaliers et médico-sociaux ;
- il peut également y avoir une « mise en indivision volontaire », lorsque, pour une opération complexe et/ou comportant un important risque financier (comme l'aménagement d'une zone d'activité), un élu constitue une structure de délégation des différents niveaux de la décision qui partage les risques en fonction des spécialités des différents partenaires de l'opération (financeurs, futurs gestionnaires, usagers ...).

□ *L'intervention des usagers et de la population*

Dans aucune des opérations étudiées, nous n'avons vu les usagers, ni même la population intervenir directement et de manière significative dans le processus de maîtrise d'ouvrage. La question ne se pose même pas dans les très petites communes où « le conseil municipal représente 20% de la population ». Mais dans les communes plus importantes ou pour les opérations d'envergure supra-communale, nous n'avons pas non plus rencontré « d'interventions citoyennes ». Indirectement et par représentant interposé, leurs « besoins » sont pris en compte, soit que les élus, forts de la légitimité de leur mandat électif et de leur familiarité avec une communauté locale de taille réduite, s'en fassent les porte-parole ; soit, moins souvent, que des études de faisabilité, d'opportunité, de besoins... soient lancées. Les usagers peuvent être consultés, pour des aménagements mineurs mais sans que cela ne touche la nature même du projet. Dans un cas, un maire s'est vu contesté par son conseil municipal et une partie de la population, mais cette hostilité n'a pas été assez forte pour modifier la nature de l'opération. Cet exemple, a contrario, montre le faible poids, dans les communes étudiées, de l'expression citoyenne hors les urnes, dans la gestion d'un projet de développement ou d'aménagement local.

Cette faible intervention des citoyens et usagers dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets qui, relativement à la taille de la commune, sont pourtant d'importance pour la vie locale, contraste avec le mouvement que l'on observe en milieu urbain pour les grands projets d'aménagement ou, en milieu rural, dans certains politiques locales comme, par exemple, les politiques environnementales (Nevers, 1998 ; Salles, Zelem *et alii*, 1999). Il faut pourtant replacer ce qui pourrait apparaître comme une relative indifférence, dans le contexte socio-politique des petites communes étudiées et des formes de mobilisation politique qualifiées par R. Bages et J.-Y. Nevers de « feutrées » (1997, p. 19). Les élections municipales constituent un événement mobilisateur dans la vie des communes rurales comme l'indique le niveau très élevé de la participation⁷¹, mais cette forte participation contraste avec la faible mobilisation militante qui précède la consultation, les campagnes électorales sont peu conflictuelles, faiblement politisées et avec une compétition réduite (*ibidem*, p. 20). En fait, la faiblesse d'une « régulation citoyenne » directe (régulation « par le bas ») semble reposer sur une forme de délégation élective qui a, en milieu rural, des caractéristiques spécifiques, basée sur la proximité sociale, des liens d'interconnaissance forts et peut-être un niveau supérieur de délégation et de confiance.

Maîtres d'ouvrage et professionnels

À partir de l'analyse du déroulement des différentes opérations de maîtrise d'ouvrage retenues dans les communes étudiées et des modalités suivant lesquelles y interviennent divers professionnels de l'architecture, de l'urbanisme et de l'aménagement, nous avons élaboré des catégories rendant compte des formes de relations construites entre les maîtres d'ouvrage et ces

71. En 1995, 85% des électeurs ruraux sont allés voter, contre 65% en moyenne nationale.

professionnels, et aussi entre les professionnels eux-mêmes. Les relations qu'entretiennent les élus maîtres d'ouvrage avec les professionnels ne peuvent se réduire à une simple logique utilitariste de recours à des opérateurs techniques. Si diverses instances politiques peuvent intervenir comme co-acteurs de la décision, les prestations des professionnels peuvent d'une autre manière les instituer en co-décisionnaires dans une logique de coopération finalisée qui traduit en fait une sorte de partage du pouvoir autour d'un projet commun. La dimension technique de ces prestations peut alors se mêler intimement aux dimensions proprement politiques.

□ *Types de partenariat*

Les opérations retenues se caractérisent toutes par le recours aux prestations de plusieurs professionnels. Le phasage suivant lequel ces prestations viennent prendre place dans l'opération peut correspondre à une logique de déroulement se référant notamment aux textes régissant la maîtrise d'ouvrage publique et le détail des missions qu'elle comporte. Mais à considérer de plus près le jeu des acteurs, d'autres logiques se manifestent, et nous avons synthétisé les relations qui se constituent entre maître d'ouvrage et professionnels en trois types que l'on peut en quelque sorte considérer comme forme idéal-typiques : « le colloque singulier », « le conseil éclairé » et « la gestion complexe ». Dans chacun de ces types, les significations que recouvrent les compétences mobilisées renvoient à des formes différentes de professionnalité.

Dans « le colloque singulier » s'instaure entre le maître d'ouvrage et un professionnel une relation qui, tout en coexistant avec l'intervention d'autres professionnels, les transcende par la place centrale qu'elle tend à occuper. L'instauration d'une telle relation, ou la tentative de l'instaurer, peut s'observer à l'occasion d'une opération unique réalisée dans une petite commune où un maître d'ouvrage particulièrement démuné du point de vue de la connaissance des processus institutionnels nécessaires à la réalisation de son projet, cherche à instaurer ce colloque avec l'un des professionnels auquel il s'adresse, en l'occurrence la DDE. Mais c'est dans la durée que se manifeste le plus clairement cette relation de « colloque singulier » : elle est alors le résultat d'expériences communes qui assoient le caractère durable d'une collaboration entre deux partenaires. Cette situation concerne surtout la relation qui s'instaure entre un maire et un architecte, avec l'exemple sans doute extrême d'un maire qui, depuis une quinzaine d'années, a recours au même architecte. Si nous reprenons cette expression de « colloque singulier », c'est en référence à cette relation entre commanditaire et architecte, emblématique autant par sa réalité historique que par l'ensemble d'images qui l'entourent. Retrouver cette image dans le contexte de ce milieu rural pose la question de la permanence d'un modèle qui n'est sans doute pas simplement résiduel.

Dans « le conseil éclairé », ce qui prévaut c'est le recours à un ensemble de professionnels dont les interventions se succèdent, se chevauchent et s'articulent dans un processus dont les phases se veulent clairement identifiées, avec notamment la différenciation entre les phases dites d'amont

constituées par des missions de conseil et d'aide à la maîtrise d'ouvrage, et les missions de maîtrise d'œuvre. Les élus chevronnés, hommes de dossiers ou professionnels de l'aménagement, s'orientent plutôt vers cette forme de coopération.

Ces deux types de partenariat que sont « le colloque singulier » et « le conseil éclairé » sont les plus fréquemment observés ; ils mobilisent les proximités sociales, politiques et territoriales, et s'appuient sur la constitution de relations de confiance. Le troisième type de relation partenariale, intitulé « gestion complexe », concerne des situations où les maîtrises d'ouvrage communales se confrontent, en raison de la nature de l'intention et du projet, à des formes plus complexes de coopération. Le nombre d'acteurs tend alors à croître, car les divers organismes génèrent l'intervention de nombreux experts, cette situation rendant difficile la gestion des compromis notamment dans la phase amont. La complexité, qui peut aussi tourner en confusion, naît de la manière dont se fait l'interaction entre les instances politiques et les professionnels ; les expertises sont d'autant plus directement impliquées dans les prises de décisions politiques que celles-ci sont difficiles à prendre. Ces types peuvent être confrontés à d'autres analyses récentes, notamment celles de Callon (1997) sur la transformation des modes de travail en architecture. A l'encontre des points de vue qu'il développe, notre recherche montre comment les modes de travail peuvent rester très hiérarchisés, en particulier dans la situation de « colloque singulier ».

□ *Déroulement des opérations*

Les actions de ces maîtres d'ouvrage communaux s'inscrivent dans diverses temporalités, mais l'intervention des professionnels ne recouvre ni le temps politique des mandats communaux, départementaux et régionaux, ni l'ordre formel de succession des missions de la maîtrise d'ouvrage, notamment la prise de décision.

Les missions d'amont

Le déroulement de l'opération et l'intervention des professionnels obéissent la plupart du temps à une logique linéaire allant du moment qualifié de « l'amont », qui consiste en la définition de l'intention du maître d'ouvrage, sa traduction dans un programme, son montage financier, jusqu'à l'élaboration du projet par le maître d'œuvre et à la réalisation proprement dite. Les textes réglementaires, notamment la loi MOP, ont contribué à préciser et différencier ces moments et les missions correspondantes. Un « marché » des missions d'amont s'est ainsi développé où ont pris place les CAUE et les DDE mais aussi des professionnels libéraux. Le développement de ces missions d'amont peut aussi se trouver renforcé par la création, dans certaines structures intercommunales, de services techniques qui offrent aux communes un appui pour la mise en œuvre des choix de développement urbain et d'aménagement. Ces missions d'amont peuvent aussi être un passage obligé pour la mise en place de certains projets ; c'est par exemple le cas des opérations d'aménagement des espaces villageois dites « cœur de village » qui

bénéficient d'une aide des Conseils généraux, mais doivent nécessairement s'appuyer sur une étude préalable de CAUE.

Mais ces missions d'amont peuvent se trouver court-circuitées dans les situations de « colloque singulier », et la différenciation entre amont et maîtrise d'œuvre devient fictive. À l'encontre de la stricte séparation voulue par la loi MOP, l'élaboration préalable fait partie intégrante de ce « colloque singulier ». Dans la situation de « gestion complexe », cet amont s'amplifie ; les difficultés à prendre des décisions provoquent un renchérissement du recours aux expertises. Ces situations peuvent se révéler chronophages. L'existence de « comités de pilotage », de chargés de mission et de chefs de projet, multiplient les phases de préparation, de débats et de négociations. Certains partenaires y voient le gage d'une réalisation sans débordements, les composantes du programme ayant été acceptées de tous.

La conduite d'opération

La recherche de la maîtrise et d'un bon déroulement d'une opération peut conduire certains maîtres d'ouvrage à s'engager dans une maîtrise d'ouvrage déléguée, mais aussi à faire appel à un conducteur d'opération. Assurée par sa présence ancienne auprès des communes, la DDE apparaît comme le partenaire préférentiel sinon exclusif choisi pour cette mission. Situation plus exceptionnelle, on peut aussi rencontrer un professionnel indépendant qui, sous couvert d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage, assure en fait une quasi-mission de conduite d'opération, ceci implicitement à l'encontre de la loi MOP.

Ces missions de conduite d'opération qui apportent un appui au maître d'ouvrage en assurant la régulation sur l'ensemble du processus, peuvent parfois produire leurs propres dysfonctionnements. La source essentielle du conflit semble alors résider dans une rivalité entre le conducteur d'opération et le maître d'œuvre. La mission de conduite d'opération apparaît aux yeux du maître d'œuvre comme un empiètement et surtout comme une défiance à la relation qu'il entend instaurer avec le maître d'ouvrage. S'agit-il d'un nouvel avatar du conflit remontant au XIII^{ème} siècle entre les architectes et l'ancien service des Ponts et Chaussée ? (Ringon, 1997). Toutefois, il nous apparaît que la conduite d'opération, conçue pour pallier aux manques en matière de coordination, ne joue qu'imparfaitement son rôle. Nombre de professionnels en charge de cette mission semblent la réduire à ses aspects strictement gestionnaires et administratifs, à défaut d'une pensée qui serait plutôt de la compétence d'une sorte de « chef de projet » généraliste.

L'élaboration de la confiance

Au regard des maîtres d'ouvrage, les prestations requises de la part des professionnels mêlent de manière intime confiance et compétence technique. Les professionnels eux-mêmes revendiquent cette notion de confiance ; que ce soient des techniciens de la DDE ou des architectes, leurs prestations ne peuvent trouver leur pleine pertinence que dans la confiance reconnue de leur


commanditaire. Tout un ensemble de questions sont soulevées sur les processus à travers lesquels s'instaure cette confiance. Le temps y joue un rôle fondamental par les expériences communes qu'il comporte. Mais la confiance repose aussi sur l'interconnaissance, les proximités sociales et spatiales, les réputations qui se transmettent, à l'exclusion d'autres dispositifs de confiance plus formels comme la certification, les normes, les labels.

L'établissement de la confiance peut conduire à des situations qui constituent de manière évidente des transgressions des règles établies au sujet de la commande publique. Ces règles se confrontent au fonctionnement de la société locale et il serait réducteur de ne voir là qu'une transgression inacceptable. Dans cette notion de confiance se rejoue sans doute aussi cette scène de la commande architecturale, où selon Epron (1993), les dimensions politiques et techniques sont inséparables, et où « *ni l'un (le maître d'ouvrage) ni l'autre (le maître d'œuvre) ne renonce jamais à prendre sa part d'une décision politique et n'enferme sa fonction ou son rôle dans le domaine abstrait du strictement technique* ».

Conclusion

Il est coutumier en matière de maîtrise d'ouvrage d'opposer les « professionnels » aux « occasionnels ». Ainsi, Lautier (1998) oppose « *les grands opérateurs, agissant comme maîtres d'ouvrage de façon permanente...[qui] peuvent réunir les compétences qui leur sont nécessaires et, si besoin est, solliciter celles qu'ils ne possèdent pas..., disposent généralement d'équipes compétentes, et agissent au sein d'institutions qui orientent, encadrent, voire limitent, leur autonomie..., fonctionnent sur un mode professionnel* » et « *les plus petits, ceux qui sont occasionnels..., agissent le plus souvent en dehors de leurs champs de compétence propre, sans expérience antérieure et leurs appuis techniques sont faibles..., prolonge le modèle que l'on a souvent référé au Prince* ». Les résultats de notre recherche conduisent à relativiser cette distinction. Les « petits » maîtres d'ouvrage rencontrés ne sont pas si « occasionnels », ni professionnellement démunis, loin s'en faut.

Même dans une petite commune, en fonction des impératifs de gestion du patrimoine architectural et urbain comme de mise en œuvre des politiques municipales, les élus ont régulièrement à assumer la maîtrise d'ouvrage d'opérations fussent-elles modestes au regard de la grande maîtrise d'ouvrage publique. Les maires ruraux ne sont pas « sans mémoire » des opérations passées, les expériences antérieures de la maîtrise d'ouvrage sont cumulées au sein des équipes municipales et, plus largement, par l'ensemble des partenaires mobilisés précédemment. Ces maîtres d'ouvrages sont insérés dans des réseaux politiques et sociaux qu'ils mobilisent pour saisir les opportunités de financement, trouver des partenaires, s'entourer de professionnels compétents et éventuellement construire des arrangements avec leurs partenaires institutionnels leur permettant de mener à bien leurs projets, quitte à opérer une translation du cadre d'action. L'instauration de relations de confiance entre partenaires de ces systèmes d'actions typiques des contextes d'interconnaissances locales permet de compenser une éventuelle méconnaissance des dispositifs réglementaires et de composer avec les règles



formelles qui leur sont imposées. Le « modèle du Prince » évoqué par Lautier, que nous appelons nous « colloque singulier », s'il est effectivement observé sur le terrain, n'est toutefois pas le cas le plus fréquent. La plupart du temps, les maîtres d'ouvrage des petites communes pratiquent le « conseil éclairé », qui les amène à s'appuyer sur des compétences spécifiques à chacune des phases de la maîtrise d'ouvrage ou mettent en œuvre des partenariats « complexes ». Si bien que cette figure de la maîtrise d'ouvrage publique apparaît *in fine* tout aussi « professionnelle » que celle incarnée par les « grands opérateurs urbains ».

Nous constatons pourtant que des tensions ou des insuffisances peuvent se manifester avec l'augmentation du nombre des professionnels devant intervenir. C'est notamment le cas lors des différents « passages de relais » entre, par exemple, les professionnels de « l'amont » et ceux de la « maîtrise d'œuvre ». Pour prévenir ces conflits, les maîtres d'ouvrage et les professionnels tendent à privilégier les relations de proximité et de confiance. Tout en mobilisant des compétences spécifiques selon les phases et des missions réglées, l'ensemble des acteurs manifeste une capacité à les déborder, à les dépasser, pour instaurer des coopérations « choisies » qui peuvent se prolonger ou se répéter.

Bibliographie

- ANDRIEU (J.-Y.), SEITZ (F.), *Pratiques architecturales et enjeux politiques*, France 1945-1995, Ed. Picard, 1998.
- BAGES (R.), NEVERS (J.-Y.), *Les municipalités des petites communes face à la diversification du milieu rural*, CERTOP-CNRS, Toulouse, p. 19, 1997.
- BESLAY (C.), GROSSETTI (M.) (et alii), *La construction des politiques locales*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- BONETTI (M.), *Systèmes de représentation et processus d'interprétation sous-tendant la formation de la commande publique et la construction des relations entre les acteurs*, Paris, CSTB, p. 5, 1998.
- CALLON (M.), « Le travail de conception en architecture », *Cahiers de la Recherche Architecturale*, n°37, Ed. Parenthèses, 1997.
- CALLON (M.), « Concevoir, modèle hiérarchique, modèle négocié », in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains*, vol. 1, Les acteurs du projet architectural et urbain, Paris, PCA, 1997.
- CHAMPY (F.), *Les architectes et la commande publique*, PUF, col. Sociologies, 1998.
- EPRON (J.-P.) (éds.), *Architecture, une anthologie*, Tome 3, la commande en architecture, Liège, Mardaga; IFA, Groupe SCIC, 1993.
- FRIEDBERG (E.), « Les repositionnements induits par la décentralisation et le développement des partenariats : approche par la sociologie de l'action organisés », in AFFICHARD (J.) (éd.), *Décentralisation des organisations et problèmes de coordination*, Paris, L'Harmattan, p. 65, 1997.
- LAUTIER (F.), *La situation française : manifestations et éclipses de la figure du maître d'ouvrage*, Paris, LET, EAPV, 26 novembre 1998.
- LAUTMAN (J.), MOULIN (R.), « La commande publique d'architecture », *Sociologie du travail*, numéro spécial *Politique urbaine*, vol. 22, n°4, octobre-décembre 1970.
- MULLER (P.), FAURE (A.), GERBAUX (F.), *Les entrepreneurs ruraux*, Ed. L'Harmattan, 1989.
- NEVERS (J.-Y.), « Mobilisations collectives et politiques urbaines : de la contestation radicale à la « régulation citoyenne », Séminaire du Pôle Villes, Université de Toulouse-le Mirail, 1998.
- RINGON (G.), *L'histoire du métier d'architecte*, Paris, PUF, collection « Que sais-je ? », 1997.
- SALLES (D.), ZELEM (M.-C.), BUSCA (D.), GENDRE (C.), *Les stratégies des agriculteurs face aux dispositifs de gestion de l'eau*, Toulouse, CERTOP-CNRS, 1999.
- VIARD (J.), *La dérive des territoires*, Ed. Actes Sud, 1981.

- 
- *L'INTÉRIORISATION D'UNE REPRÉSENTATION DE DÉPENDANCE DES MAÎTRES D'OUVRAGE A L'ÉGARD DES MAÎTRES D'ŒUVRE*
 - *LES FONDEMENTS DE LA DÉPENDANCE DES MAÎTRES D'OUVRAGE*
 - *UNE ÉVOLUTION CONDUISANT AU RENFORCEMENT DES EXIGENCES DES MAÎTRES D'OUVRAGE*
 - *LA DIVERSITÉ DES CONFIGURATIONS DE MAÎTRISE D'OUVRAGE*
 - *VERS LA CONSTRUCTION DE SYSTÈMES D'ACTEURS*

La formation de la commande dans des contextes différenciés de construction et d'aménagement urbain

Michel Bonetti

*Centre Scientifique et Technique du Bâtiment
Laboratoire de Sociologie Urbaine Générative*

L'intériorisation d'une représentation de dépendance des maîtres d'ouvrage à l'égard des maîtres d'œuvre

La recherche que nous avons conduite sur les systèmes de représentations sous-tendant la formation de la commande a fait apparaître que les représentations que les maîtres d'ouvrage ont de leur rôle et de celui qu'ils confèrent aux maîtres d'œuvre jouaient un rôle déterminant dans les modes de formation de la commande⁷³.


Ces représentations des rôles tendent à placer les maîtres d'ouvrage en situation de dépendance à l'égard des maîtres d'œuvre. Ces représentations sont largement partagées par les acteurs en présence et sont fortement intériorisées par les maîtres d'ouvrage, au point qu'elles peuvent difficilement être questionnées.

□ Une dépendance qui conduit parfois les maîtres d'œuvre à définir la commande

Il convient de signaler l'existence de situations assez paradoxales, où les maîtres d'œuvre qui élaborent le projet ont en fait défini pour l'essentiel la commande à laquelle on leur a demandé de répondre.

C'est notamment le cas lorsque des maîtres d'œuvre sont chargés de faire un diagnostic des problèmes qui se posent dans un quartier en vue de réaménager l'espace urbain ou de réhabiliter les bâtiments. Il n'est pas rare que ces mêmes maîtres d'œuvre soient ensuite chargés de réaliser le projet de réaménagement ou de réhabilitation, sur la base du diagnostic des problèmes qu'ils ont identifiés. Ce cas de figure est particulièrement fréquent en matière de requalification urbaine.

73. Cet article a été réalisé à l'issue d'une recherche effectuée à la demande du PUCA : BONETTI (M.), GUIGOU (B.), *Système de représentation et processus d'interprétation sous-tendant la formation de la commande publique*, CSTB-PUCA, Paris, Avril 2000.



Les maîtres d'œuvre se retrouvent donc pratiquement en situation d'auto-commande et en position d'apporter des réponses aux problèmes et aux questions qu'ils ont eux-mêmes préalablement définis. Or tout acteur a tendance à se représenter les problèmes qui structurent une situation en fonction des solutions et des modes de traitement qu'il maîtrise. Dans ce cas de figure, le diagnostic et donc la commande validée par les maîtres d'ouvrage sont pré-construits voire prédéterminés par les intentions qui fondent les projets des maîtres d'œuvre.

Bien que les projets soient apparemment réalisés en réponse aux diagnostics, en réalité ce sont les projets (à venir) qui orientent et fondent le diagnostic, qui déterminent par avance les commandes auxquelles ils apportent une réponse. Ces projets apparaissent bien évidemment parfaitement adaptés aux commandes auxquelles ils paraissent apporter une réponse, puisque les commandes en question sont conçues pour les légitimer.

Ce phénomène est fréquent lorsque les maîtres d'ouvrage utilisent la procédure des études de définition pour sélectionner un urbaniste auquel ils veulent confier l'élaboration d'un projet de restructuration urbaine. Ils recourent souvent à cette procédure lorsqu'ils sont perplexes quant aux possibilités de transformation d'un quartier. N'ayant pas de vision claire du devenir de ce genre d'espace urbain, ils confient alors à trois urbanistes différents le soin de réaliser un diagnostic et d'élaborer des propositions de programmes. Ils sélectionnent ensuite l'un de ces urbanistes qui est alors chargé de réaliser le projet conformément au programme qu'il a lui-même proposé.

On est donc bien dans le cas de figure où le maître d'œuvre élabore à la fois le programme et le projet, et définit donc la commande. Nous allons examiner les conséquences de cette situation de dépendance.

□ *Des programmes flous qui s'élaborent souvent a posteriori*

Bien entendu, nous ne sommes pas toujours dans cette situation extrême où les maîtres d'œuvre élaborent eux-mêmes la commande à laquelle ils répondent. Néanmoins la situation de dépendance des maîtres d'ouvrage à l'égard des maîtres d'œuvre se traduit par le fait qu'ils s'autorisent rarement à fixer des orientations de conception précises. Cette situation conduit à définir des programmes très flous, qui mentionnent seulement les fonctions et les surfaces des espaces à réaliser ainsi que les coûts d'objectif. Même s'ils s'accompagnent parfois de prescriptions techniques extrêmement détaillées concernant le choix des matériaux et des équipements, ils restent souvent très vagues quant aux instructions en matière de conception, d'articulation entre les espaces, d'ambiance recherchée, de formes souhaitées, etc. Il n'est d'ailleurs pas rare que les maîtres d'ouvrage aillent jusqu'à s'interdire de définir toute prescription, voire toute recommandation en matière de conception, considérant qu'il s'agit là du domaine réservé des maîtres d'œuvre.

Dans les faits, les programmes sont souvent définis a posteriori, après que les maîtres d'œuvre aient élaboré une esquisse ou un avant-projet. C'est sur la base de ces avant-projets que les maîtres d'ouvrage réagissent, demandent, négocient ou exigent des modifications. C'est alors qu'ils énoncent leurs attentes en matière de conception des ouvrages, pouvant aller d'ailleurs jusqu'à « déshabiller » les projets, selon la formule consacrée par les maîtres d'œuvre, ce dont ces derniers se plaignent amèrement.

Le fait que les maîtres d'ouvrage formulent leurs attentes en réagissant sur les avant-projets signifie que les propositions des concepteurs servent de base à la définition des commandes. Les maîtres d'ouvrage sont donc contraints de se situer dans le cadre de travail défini par les maîtres d'œuvre et de se positionner sur leur propre terrain, en utilisant les codes d'interprétation des plans que ceux-ci maîtrisent. Même si les maîtres d'ouvrage peuvent modifier voire supprimer de nombreux éléments des projets, c'est donc le référentiel des maîtres d'œuvre qui sert de cadre et de support à ce qui devient une négociation.

Les maîtres d'ouvrage sont donc rarement en position d'imposer leur conception de l'ouvrage, du moins de définir les orientations qui devront structurer le projet, puisqu'ils se trouvent le plus souvent en situation de négocier sur la base du projet proposé par les maîtres d'œuvre. Ils sont de ce fait largement dépendants des intentions de ces derniers et de leur degré d'ouverture à la négociation. On peut donc s'interroger sur le degré de maîtrise des ouvrages que les maîtres d'ouvrage supposés parviennent à conserver.

□ *Un flou des programmes que les obligations de la loi MOP n'a guère modifié*

Il convient de signaler au passage que la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique n'a guère eu d'influence sur la définition des programmes publics. Cette loi pose les maîtres d'ouvrage en « garants de l'intérêt général » (sans d'ailleurs préciser en quoi consiste cette responsabilité) et leur fait obligation de définir des programmes qui constituent la base de la commande passée aux architectes. Mais il s'agit là d'une obligation de moyens, à laquelle se conforment effectivement les maîtres d'ouvrage, qui ne préjuge en rien des contenus des programmes et de leur caractère prescriptif.

La loi MOP, comme la plupart des lois, autorise en effet diverses modalités d'interprétation et d'application⁷⁴. Les lois sont par essence contradictoires, puisqu'elles ont un statut universel et s'appliquent à la diversité des situations singulières. Étant donné qu'elles doivent embrasser la multiplicité de ces situations, elles ne peuvent qu'énoncer des principes généraux. Les représentants de l'administration chargés de faire appliquer les lois opèrent un travail d'interprétation, ou plutôt de « traduction », comme l'ont

74. Ce phénomène est analysé dans : BONETTI (M.), « L'interprétation des politiques d'habitat par les acteurs locaux », *Communication à la conférence du Réseau Européen de recherche sur l'Habitat*, Juin 2000, Gävle (Suède).

très bien montré François Dupuy et Jean-Claude Thoenig⁷⁵, permettant d'adapter le cadre légal aux particularités de chaque situation.

Il est d'ailleurs symptomatique que l'administration ait éprouvé la nécessité d'imposer la définition d'un programme aux maîtres d'ouvrage, preuve s'il en était besoin que cet exercice n'était pas intégré à leur culture professionnelle.

□ *L'absence d'évaluation systématique des projets*

L'absence d'évaluation systématique des projets est une autre incidence de cette position de dépendance des maîtres d'ouvrage. A défaut de pouvoir imposer des prescriptions précises aux concepteurs, et placés de ce fait dans cette situation d'intervention a posteriori sur leurs avant-projets, on aurait pu penser que les maîtres d'ouvrage s'efforcent de mettre en place des dispositifs d'évaluation systématiques des projets de manière à les maîtriser.

En réalité cette intervention a posteriori des maîtres d'ouvrage sur les avant-projets reste pour une large part empirique : ils examinent les plans, se font expliciter par les maîtres d'œuvre les intentions qui les sous-tendent et les modalités de traitement de divers problèmes, ils leur posent un certain nombre de questions et leur demandent des modifications que ceux-ci acceptent avec plus ou moins de bonne volonté. Mais il n'y a pas d'analyse systématique des éléments qui composent le projet. Ceci s'explique aisément puisque les maîtres d'ouvrage, n'ayant pas établi un système de prescription précis, hormis une grille de points techniques particuliers, ne disposent pas d'un ensemble de critères, d'un référentiel à partir duquel ils peuvent passer au crible les avant-projets qui leur sont soumis. Même la vérification des points techniques les plus importants reste dans certains cas assez sommaire : c'est ainsi que l'on découvre parfois au moment de la construction que les voitures ont du mal à accéder aux garages en sous-sol...

Les maîtres d'ouvrage identifient en fait souvent les problèmes et les questions qu'ils se posent à la lecture des plans, au fur et à mesure qu'ils découvrent les avant-projets.

C'est alors qu'ils s'interrogent sur le bien fondé des propositions qui leur sont faites par le maître d'œuvre, sans pour autant toujours disposer des éléments pour pouvoir trancher.

□ *Une position défensive des maîtres d'ouvrage qui les amène à se focaliser sur certains aspects des projets*

Tout se passe comme si les maîtres d'ouvrage, ne se sentant pas légitimes pour imposer leur conception aux maîtres d'œuvre sur l'ensemble du projet, sélectionnaient quelques points sur lesquels ils veulent absolument obtenir gain de cause.

75. DUPUY(F.), THOENIG (J.-C.), *Sociologie de l'administration française*, coll. « U. Série Sociologie », A. Colin Paris, 1983.

Leurs interventions sur les avant-projets tendent en effet à se limiter à des aspects économiques ou techniques, ou bien à utiliser un argumentaire de ce type pour questionner d'autres points. Mais leurs interventions tendent à se focaliser sur des points très particuliers qu'ils jugent problématiques, elles embrassent rarement l'ensemble des projets. Pour certains, ce sera le système de chauffage, pour d'autres l'aménagement des parkings ou des entrées d'immeubles, pour d'autres encore la taille des pièces.

Sur certains de ces points, les maîtres d'œuvre se trouvent soumis aux exigences parfois draconiennes des maîtres d'ouvrage, mais ils disposent du même coup d'un espace de liberté considérable dans les autres domaines. On voit bien qu'il s'agit là d'une position défensive qui amène les maîtres d'ouvrage à se concentrer sur des points qu'ils jugent essentiels, à défaut de pouvoir imposer leur conception des ouvrages.

□ *Une dépendance qui autorise des modes d'interprétation différenciés de la programmation*

La dépendance des maîtres d'ouvrage à l'égard des maîtres d'œuvre est une tendance générale, mais elle ne signifie pas qu'ils adoptent pour autant une position identique. Elle autorise une grande diversité de modes de fonctionnement. Ce contexte de flou de la commande et de dépendance des maîtres d'ouvrage se traduit en fait par des positionnements et des modes d'interprétations très différents de la programmation, comme le montre l'analyse de Brigitte Guigou⁷⁶.

Certains maîtres d'ouvrage ont une position de retrait et définissent des prescriptions extrêmement limitées, laissant une très large autonomie aux maîtres d'œuvre. D'autres s'efforcent au contraire d'établir des prescriptions techniques précises et mettent en place des procédures d'évaluation et de validation des projets. Une autre catégorie de maîtres d'ouvrage préfère coopérer avec les maîtres d'œuvre dans l'ajustement et la mise au point des projets. Ces modalités correspondent à des démarches visant à limiter le champ d'action des concepteurs, mais conduisent rarement à déterminer des orientations précises du contenu et de la forme des ouvrages.

Les fondements de la dépendance des maîtres d'ouvrage

Nous avons pu constater que les maîtres d'ouvrage se mettaient en situation de dépendance à l'égard des maîtres d'œuvre. Cette dépendance nous paraît être liée à la représentation qu'ils se font de leur propre rôle et du rôle qu'ils attribuent aux maîtres d'œuvre (et que ces derniers revendiquent), représentation qu'ils ont profondément intériorisée. Il s'agit pour l'essentiel d'un jeu de représentation, étant donné que dans les faits rien n'interdit aux maîtres d'ouvrage de définir eux-mêmes des orientations de conception. Au contraire, la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique incite, voire exige, qu'ils définissent des programmes précis auxquels les maîtres d'œuvre doivent se soumettre.

76. GUIGOU (B.), *Analyse de la formation de la commande dans les opérations de construction et de réhabilitation*, CSTB, Paris, 2000

Mais des représentations ne peuvent acquérir une telle efficacité et être intériorisées aussi profondément que dans la mesure où elles s'étaient sur un certain nombre de facteurs économiques, sociaux et culturels qui contribuent à les renforcer. Nous allons examiner rapidement un certain nombre de ces facteurs.

□ *Les conditions historiques de formation de la topique actantielle organisant la réalisation des ouvrages*

Parmi ces facteurs, les conditions historiques de formation des relations entre les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre jouent un rôle non négligeable.

La réalisation des ouvrages est fondée sur l'articulation des rôles joués par les maîtres d'ouvrage, les maîtres d'œuvre et les constructeurs. La distribution de ces rôles forme un espace de négociation organisé entre ces trois pôles. Il s'agit de rôles profondément institués, chacun de ces pôles constituant une instance qui peut fonctionner différemment selon les acteurs concrets qui les assument. Ceci nous conduit à considérer qu'il s'agit là d'une « topique actantielle », au sens de places instituées historiquement dessinant un espace, un « topos » occupé par des acteurs.

Nous avons effectué un travail d'exploration historique pour comprendre comment s'était formée cette topique, et pour examiner, dans quelle mesure, la prééminence des maîtres d'œuvre dans la conception des ouvrages et la dépendance des maîtres d'ouvrage à leur égard étaient liées aux conditions d'émergence de ces fonctions.

En nous appuyant sur les travaux de Max Raphaël⁷⁷ et de John Gimpel⁷⁸, nous nous sommes rendu compte qu'il fallait remonter au 12^e siècle, à la construction des cathédrales gothiques, pour voir émerger la fonction de maître d'œuvre, à partir de la corporation des maîtres maçons. Le savoir des maîtres d'œuvre, fondé au départ sur la connaissance empirique des problèmes de report des charges et de la géométrie, s'est progressivement formalisé et institutionnalisé.

La codification de ce savoir s'est accentuée à partir de la Renaissance, avec le développement des traités d'architecture, (le plus célèbre étant celui rédigé par Alberti)⁷⁹ et la mise en place d'institutions de formation. Les modalités institutionnelles de formation de cette profession de maître d'œuvre lui a conféré une forte légitimité, s'appuyant à la fois sur le savoir scientifique (les lois de la physique et de la géométrie) et la reconnaissance artistique.

Or la maîtrise d'ouvrage n'a pas donné lieu à un tel développement professionnel, puisque cette fonction ne repose sur aucun savoir constitué, et aucune institution ne la représente réellement.

77. RAPHAËL (M.), La vie sur les chantiers du Moyen-âge, doc. Inédit.

78. GIMPEL (J.), *Les bâtisseurs de cathédrales*, Paris, Seuil, 1980.

79. Cf. à ce sujet l'analyse remarquable de CHOAY (F.), *La règle et le modèle*, Paris, Seuil, 1980.

Les auteurs que nous avons consultés insistent sur le fait que les maîtres d'œuvre, étant à l'origine d'anciens maîtres maçons, disposaient d'une forte légitimité en raison du savoir-faire constructif qu'ils détenaient. Ils ont renforcé ce savoir-faire en inventant des systèmes astucieux pour transporter les matériaux, pour les hisser de grandes hauteurs et faciliter leur agencement. Ils ont en fait acquis des savoir-faire d'ingénieurs. Ils ont en outre redoublé cette maîtrise pratique par une maîtrise théorique en s'appuyant sur les lois de la physique et de la géométrie, pour ensuite développer leurs compétences artistiques. Cette triple maîtrise des techniques constructives, des théories qui les sous-tendent et des compétences artistiques a singulièrement consolidé leur position par rapport aux maîtres d'ouvrage.

Il faut pratiquement attendre le 18^e siècle pour que les corps d'ingénieurs de la construction se développent indépendamment des fonctions de conception et parviennent à les concurrencer. Mais l'histoire s'est en quelque sorte répétée. Au 12^e siècle, certains maîtres maçons étaient devenus maîtres d'œuvre et, à partir du 19^e siècle, de nombreux ingénieurs sont devenus architectes. Une grande partie des urbanistes (tels que Wagner ou Cerda) ou des architectes parmi les plus célèbres (tels que Perret, Le Corbusier, Prouvé, etc.) étaient à l'origine des ingénieurs.

La fonction d'ingénieur ne s'est jamais réellement instituée en France comme instance autonome. La plupart des ingénieurs se sont rattachés à l'une ou l'autre des trois instances d'origine, ou interviennent en appui de l'une d'entre elles. Une grande partie des ingénieurs ont été absorbés par les entreprises de construction, d'autres ont intégré la maîtrise d'ouvrage et certains participent à la maîtrise d'œuvre dans le cadre des BET. On ne peut pas considérer qu'il existe une 4^e instance purement technique, même si la culture des ingénieurs influence fortement les différentes instances et notamment la maîtrise d'ouvrage. Il ne faut pas confondre les différentes fonctions et les instances dans lesquelles elles s'inscrivent.


□ *La difficulté des maîtres d'ouvrage à énoncer leurs attentes et à se représenter l'objet de leur commande*

Cette situation est également liée pour une large part à la difficulté des maîtres d'ouvrage à énoncer leurs attentes et à formuler de ce fait une commande précise. Cette difficulté renvoie semble-t-il à la difficulté à se représenter par avance l'objet de la commande, à anticiper sur la nature de l'ouvrage à réaliser, au-delà de ses caractéristiques techniques et fonctionnelles.

Ce problème est également souligné par Florent Champy⁸⁰ à propos de la conception des hôpitaux publics. On le retrouve même dans la conception des espaces industriels, comme le montre la recherche effectuée par Thérèse Evette et François Lautier⁸¹. Cette recherche confirme notre hypothèse selon

80. CHAMPY (F.), *Les architectes et la commande publique*, coll. « Sociologies » Paris, PUF, 1998.

81. EVETTE (T.), LAUTIER (F.), CAMUS (C.), CHAPEL (E.), PLAIS (D.), *Architecture et incertain d'entreprise : maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et prise en compte aléatoire dans les entreprises et les institutions assimilables*, LET, Ecole d'architecture de Paris la Vilette, rapport final, février 2000.



laquelle c'est souvent l'examen de l'avant-projet réalisé par les concepteurs qui permet au maître d'ouvrage de préciser sa commande. Elle montre que les architectes chargés de la conception d'une usine sont obligés de se poser de nombreuses questions que le maître d'ouvrage n'avait pas envisagé, questions qui révèlent une multitude de problèmes qu'il n'avait pas examinés et qui l'obligent à faire des choix difficiles.

On peut aussi penser que la difficulté à formuler des attentes est liée à cette difficulté à imaginer les problèmes que pose la réalisation d'un ouvrage, mais aussi à opérer des choix susceptibles de générer des conflits. Ce pourrait être aussi une conduite d'évitement des conflits qui amènerait les maîtres d'ouvrage à laisser les concepteurs poser les problèmes qui risquent de provoquer des tensions au sein de la maîtrise d'ouvrage. Les maîtres d'ouvrage laisseraient également les concepteurs faire des propositions de manière à ce qu'ils endossent la responsabilité des réactions négatives qu'elles peuvent susciter. En effet, si les maîtres d'ouvrage définissent des exigences et demandent seulement aux concepteurs de les traduire en projet, les désaccords exprimés par certains partenaires porteront sur les exigences dont les projets ne sont que l'expression et le maître d'ouvrage sera lui-même directement l'objet de ces critiques.

De la même façon, en laissant les maîtres d'œuvre faire soulever les problèmes susceptibles de provoquer des tensions, les maîtres d'ouvrage évitent d'en assumer la responsabilité et d'être la cible des oppositions qu'un programme pourrait susciter.

□ *La difficulté à anticiper la définition d'un objet doublement virtuel*

Ces problèmes d'énonciation des attentes des maîtres d'ouvrage sont sans doute également liés au fait que les commandes concernent des objets à venir, qui n'existent pas encore et qui sont donc à l'état virtuel quand ils sont en voie de définition. Il est difficile de se représenter ce que peut être un objet virtuel et d'anticiper la multitude des problèmes qu'il peut poser, sauf à se référer à l'expérience passée et à reproduire les mêmes conceptions.

Il s'agit même d'objets doublement virtuels, puisque avant d'être concrétisés par des constructions ou des aménagements urbains, ils sont préfigurés à travers des plans, donc à travers des représentations fictives qui en offrent une image plus ou moins fiable et qui exige des capacités de décodage réservées aux initiés. Les plans opèrent une médiation entre les exigences écrites contenues dans le programme et l'objet construit. L'analyse des plans oblige à effectuer une double traduction et à mettre en œuvre un double système de représentation.

Le maître d'ouvrage doit en effet se demander dans quelle mesure le plan traduit les exigences du programme et dans quelle mesure la traduction concrète du plan en objet construit correspondra effectivement à ses attentes. Le maître d'ouvrage doit donc identifier les correspondances entre les éléments projetés sur le plan et les éléments figurant dans son programme. Il doit donc parvenir à se représenter les liens de correspondance entre le programme et le plan. Il lui faut ensuite se représenter l'objet construit

correspondant à la traduction concrète du plan. Pour cela, il est nécessaire d'imaginer et de visualiser « à quoi peut ressembler » l'objet qui sera réalisé en se conformant aux indications du plan.

Il est donc nécessaire d'opérer des transmutations en passant du langage écrit du programme à la forme de langage et de codification que représente le plan, pour ensuite passer de cette codification à sa traduction sous forme d'objet construit. Or chacun sait qu'il est souvent difficile de traduire en mot les attentes concernant les formes, les ambiances urbaines souhaitées, des couleurs précises, etc. Il est malaisé et souvent appauvrissant de traduire verbalement tout ce qui renvoie pour l'essentiel au registre visuel.

Ceci explique le succès des images de bâtiments ou de scènes urbaines que proposent les concepteurs. Images qui ont une fonction de réassurance pour les maîtres d'ouvrage, car ils ont l'impression de « voir » à quoi peuvent ressembler concrètement les propositions des concepteurs. Or on connaît le caractère trompeur de ces images, qui ne sont en effet qu'une représentation imagée de la réalité à venir et qui fonctionnent bien souvent sur le registre de la séduction. La puissance évocative de ces images occulte souvent ce qu'une analyse précise des plans vient à révéler.

□ *Le retranchement professionnel des maîtres d'ouvrage sur leur légitimité économique et technique*

Comme la majorité des acteurs professionnels, les maîtres d'ouvrage opèrent ce que Alain Touraine a nommé fort justement un mouvement de « retranchement professionnel » en se rabattant sur les registres qu'ils maîtrisent et qui fondent leur légitimité.

Les maîtres d'ouvrage se voient conférés par les maîtres d'œuvre une légitimité généralement limitée aux critères économiques et techniques, et ils ont également intériorisé cette représentation, car ce sont les domaines qu'ils maîtrisent. De ce fait, ils n'osent pas toujours s'aventurer dans une critique des choix formels ou esthétiques des maîtres d'œuvre, et quand ils le font c'est souvent de manière détournée, rarement frontale, en s'appuyant sur un argumentaire économique et technique pour obtenir une modification des projets.

Certains maîtres d'ouvrage nous ont avoué qu'ils s'estimaient incompetents en matière esthétique et que, de ce fait, ils refusaient de se prononcer sur la pertinence esthétique des projets. D'autres aboutissent à la même conclusion en considérant qu'ils imposent aux concepteurs de fortes contraintes économiques et techniques. Ils estiment donc anormal de leur imposer en plus des contraintes esthétiques. Ils leur laissent donc une grande liberté en matière de choix formel, en compensation de ces exigences économiques et techniques. On peut également lire cette affirmation en sens inverse : le meilleur moyen de pouvoir imposer de fortes exigences économiques et techniques aux concepteurs consiste à leur laisser une grande liberté sur le plan esthétique.

Les maîtres d'ouvrage s'appuient donc essentiellement sur leur compétence et leur légitimité économique et technique dans leurs négociations avec les maîtres d'œuvre. Les critères économiques et techniques leur servent parfois de prétexte pour refuser certaines formes architecturales. Il arrive donc qu'ils en soient réduits à utiliser des stratégies défensives pour faire prévaloir leur point de vue.

□ *Le rôle de maître d'ouvrage : une fonction qui reste confuse*

Le rôle même de maître d'ouvrage reste confus. Le maître d'ouvrage est l'instance qui passe commande de la réalisation d'un ouvrage en définissant les surfaces à réaliser, certaines caractéristiques techniques et le coût d'objectif. Mais la fonction d'élaboration du programme, qui permet effectivement d'orienter la conception des ouvrages et de maîtriser le contenu et la forme de leur réalisation, n'est pas clairement définie. La notion de programme est elle-même polysémique, elle peut recouvrir des réalités très différentes.

Une évolution conduisant au renforcement des exigences des maîtres d'ouvrage

Bien que la dépendance des maîtres d'ouvrage à l'égard des maîtres d'œuvre reste prégnante, différents phénomènes laissent à penser que cette dépendance tend à s'atténuer.

□ *La mise en place de procédures et de systèmes de critères définissant la commande ou l'évaluation des projets*

A défaut d'élaborer une programmation précise, les maîtres d'ouvrage tendent néanmoins à développer des procédures ou des systèmes de critères permettant à la fois de définir des exigences que les maîtres d'œuvre doivent respecter et de délimiter leur champ d'action.

Ces systèmes de critères permettent également d'évaluer les projets, même si on peut regretter, comme nous l'avons vu, que ces procédures visent rarement une évaluation systématique des projets concernés. Il s'agit parfois de listes de critères applicables à toutes les opérations, ce qui peut aboutir à renforcer des approches normatives ne tenant pas réellement compte du contexte et des finalités propres à chaque opération. L'introduction de normes de qualité et de procédures de certification devrait renforcer cette évolution.

□ *L'émergence des exigences en matière de gestion et de maintenance*

La commande des ouvrages reste dominée par les services construction des maîtres d'ouvrage, qui n'intègrent pas réellement les problèmes inhérents à la gestion et à la maintenance des ouvrages. Néanmoins, l'accumulation des problèmes de maintenance et de renforcement du rôle des gestionnaires dans les organismes maîtres d'ouvrage conduit à l'intégration progressive de ces préoccupations dans l'élaboration des projets. Ceci peut se traduire par l'établissement de critères de maintenance que les projets doivent respecter,

par la consultation des gestionnaires et parfois par leur implication directe dans l'élaboration des programmes.

La plupart des maîtres d'œuvre étaient jusqu'alors relativement indifférents à ces considérations concernant la maintenance des ouvrages. Il existait de fait une certaine connivence culturelle entre les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre à ce sujet. Désormais les uns comme les autres doivent tenir compte de ces contraintes.

□ *L'apparition d'exigences en matière de développement durable*

L'intégration européenne et tout particulièrement la pression exercée par les pays d'Europe du Nord obligent les maîtres d'ouvrage à se préoccuper des problèmes relatifs au développement durable.

Ces exigences contribuent à renforcer leur légitimité vis-à-vis des maîtres d'œuvre qui doivent à leur tour les prendre en compte.

□ *L'élargissement du champ des acteurs participant à la maîtrise d'ouvrage*

Nous verrons dans le chapitre suivant que la maîtrise d'ouvrage tend à s'élargir et de nombreux acteurs participent désormais à la définition de la commande. Ceci contribue à renforcer leur poids vis-à-vis des maîtres d'œuvre, car ils peuvent exercer une pression plus forte sur ces derniers.

Même si les exigences de leurs commanditaires directs restent limitées, les maîtres d'œuvre doivent notamment se conformer aux règles des plans d'urbanisme des collectivités locales qui tendent à se renforcer.

La diversité des configurations de maîtrise d'ouvrage

Comme nous l'avons évoqué précédemment, de nombreux acteurs participent désormais à l'élaboration des programmes. Ces acteurs forment souvent une sorte de nébuleuse peu organisée. Quand ces acteurs tendent à s'organiser, mais de manière relativement souple, ils forment ce que nous proposons d'appeler une « configuration de maîtrise d'ouvrage », qui ne doit pas être confondue avec un réel système d'acteurs.

□ *Des configurations diversifiées et instables qui ne constituent pas pour autant des systèmes d'acteurs*

Dès lors que plusieurs acteurs participent à un processus de production, on a tendance à considérer qu'ils forment un système. Or un système suppose une relative stabilité des acteurs participant à ces processus, des rôles précis et des règles qui définissent les modalités de relations.

Or, en l'occurrence, les acteurs qui participent à la définition des ouvrages peuvent jouer des rôles très différents. Selon les situations, ce ne sont pas nécessairement les mêmes catégories d'acteurs qui interviennent, les relations qui les lient ne sont pas fondées sur des conventions stables, certains acteurs peuvent intervenir sur cette scène à des moments différents, ils peuvent être sollicités par des partenaires, récusés par d'autres ou chercher à s'imposer.

Lorsque les opérateurs visent à mettre en place des dispositifs de conduite de projet, un effort important est effectivement consacré à la construction d'un système d'acteurs stable et cohérent, avec une distribution des rôles et des responsabilités et l'instauration de règles de fonctionnement. Mais ce genre de démarche n'est pas la plus fréquente et le système n'est jamais donné d'emblée, il est au contraire une visée et la résultante des méthodes employées.

Nous proposons de définir ces modes de relations entre les acteurs comme des configurations de maîtrise d'ouvrage, car elles sont généralement instables et à géométrie variable, traversées de conflits ou donnant lieu à une juxtaposition d'acteurs aux logiques contradictoires.

□ *La constitution de diverses configurations de maîtrise des ouvrages distinctes des maîtres d'ouvrage en titre*

Nous assistons à un élargissement du champ des acteurs qui interviennent sur la définition des projets. Les collectivités locales jouent notamment un rôle de plus en plus important :

- pour la construction neuve, les disponibilités foncières dépendent de leur politique urbaine, et leur accord est devenu indispensable pour obtenir le droit de construire ;
- la réussite des opérations de réhabilitation dépend de l'intervention des collectivités locales en matière d'aménagement des espaces extérieurs et de développement des équipements publics ;
- les opérations de requalification urbaine et de développement urbain dépendent fondamentalement de leurs politiques.

L'État joue, bien entendu, un rôle important dans la réalisation des opérations, non seulement à travers la réglementation, mais également à travers les politiques de soutien à la construction neuve, à la réhabilitation, à la requalification et au développement urbain qu'il impulse.

Les différentes instances qui édictent des règles de construction (règles techniques, de sécurité, d'usage des sols) participent également à la définition des ouvrages, même si c'est souvent de manière indirecte. On voit aussi se développer des exigences en matière de respect de l'environnement, qui ne manqueront pas de s'accroître avec l'influence grandissante des normes européennes en la matière.

Les associations de défense de l'environnement, souvent relayées par les collectivités locales sur lesquelles elles font pression, peuvent également intervenir de manière indirecte sur la programmation.

Ces différents acteurs participent de fait à la maîtrise des ouvrages et forment ce que nous pouvons appeler des « configurations de maîtrise d'ouvrage ». Nous sommes de ce fait obligés de distinguer le rôle d'influence que jouent les acteurs participant à ces configurations, et les maîtres d'ouvrage effectivement responsables de la réalisation des ouvrages, au sens de la loi MOP. Pour éviter toute confusion, nous devons désigner ces derniers par un terme spécifique,

et c'est pourquoi nous proposons de les appeler les « maîtres d'ouvrage en titre ».

Nous sommes donc conduit à distinguer la *maîtrise d'ouvrage* comme fonction de définition des ouvrages, pouvant être assumée par différents acteurs, et le *maître d'ouvrage en titre* en tant que personne morale assumant des responsabilités spécifiques dans le cadre de l'exercice de cette fonction.

- *Les différents acteurs, notamment les collectivités locales, contribuent souvent par défaut à la définition des programmes*

Dès lors que différents acteurs sont amenés à intervenir dans la définition des programmes, les maîtres d'ouvrage en titre se trouvent en principe contraints d'intégrer leurs exigences dans l'élaboration des programmes.

Mais en réalité nous assistons à un autre phénomène. Comme nous partons d'une situation où les programmes étaient relativement flous, où les prescriptions des maîtres d'ouvrage imposées aux maîtres d'œuvre étaient assez limitées, de fait ce sont les autres acteurs qui participent pour l'essentiel à *la définition par défaut des programmes*. Ces acteurs tendent ainsi à se substituer aux maîtres d'ouvrage dans l'élaboration des programmes.

Les prescriptions contenues dans les documents traduisant les politiques urbaines des collectivités locales (plans de référence, programmes d'aménagement de zone notamment) deviennent les principaux documents de référence auxquels doivent se conformer les maîtres d'œuvre. Les instances garantes de la sécurité définissent des prescriptions génériques qui tiennent également lieu de cadre de programmation. Et les associations de défense de l'environnement obtiennent, par l'intermédiaire des élus locaux, que leurs exigences soient prises en compte dans l'élaboration des projets.

Les maîtres d'ouvrage en titre en viennent à fixer des objectifs très limités aux maîtres d'œuvre, et leur demandent d'intégrer les différentes exigences des autres acteurs. Les maîtres d'œuvre sont conduits à réunir ces différentes exigences, qui sont rarement cohérentes entre elles, comme on l'imagine, et recomposent donc eux-mêmes les programmes.

- *Les maîtres d'ouvrage en titre se retrouvent dans une situation de double dépendance par rapport aux maîtres d'œuvre et aux configurations d'acteurs*

Les maîtres d'ouvrage étaient souvent dans une situation de dépendance par rapport aux maîtres d'œuvre, puisque c'était sur la base de leurs avant-projets qu'ils étaient généralement en mesure d'énoncer leurs attentes. Ceci les amenait non pas à imposer leurs exigences, mais à négocier avec les maîtres d'œuvre pour qu'ils acceptent de les prendre en compte.

Désormais les maîtres d'ouvrage se retrouvent dans une situation de double dépendance. Leur dépendance à l'égard des maîtres d'œuvre est redoublée par la nécessité d'intégrer les contraintes que leur imposent les autres acteurs. On peut d'ailleurs penser que leur dépendance à l'égard des

configurations d'acteurs sera d'autant plus forte que leur maîtrise sur les maîtres d'œuvre est limitée.

Il arrive aussi que les maîtres d'œuvre s'appuient sur les autres acteurs pour convaincre voire imposer leur conception aux maîtres d'ouvrage en titre... alors que ceux-ci sont censés être leurs commanditaires. L'inverse est également vrai, les maîtres d'ouvrage qui ne parviennent pas à contrôler les maîtres d'œuvre se réfèrent aux exigences que leur imposent les autres acteurs pour parvenir à les cadrer.

□ *Un glissement des maîtres d'ouvrage en titre vers un rôle de défense des projets des maîtres d'œuvre face aux autres acteurs*

Au lieu d'avoir une fonction essentielle de prescripteurs posant des exigences aux maîtres d'œuvre, les maîtres d'ouvrage en titre leur demandent de se conformer aux exigences de cette configuration d'acteurs et il arrive qu'ils soient amenés à défendre leurs projets face à ces tiers. Ils glissent alors vers une position de soutien aux maîtres d'œuvre et sont conduits à endosser les projets que ceux-ci leur proposent.

Ils peuvent donc difficilement conserver une position exigeante et critique vis-à-vis de leurs prestataires. Ils retravaillent souvent les projets avec les maîtres d'œuvre de manière à les rendre compatibles avec les exigences des tiers, et se trouvent parfois pratiquement dans une position de co-maîtrise d'œuvre.

□ *La diversification des configurations de maîtrise d'ouvrage et des « situations de commande » liée à la diversité des ouvrages*

L'intervention de différents acteurs dans les processus d'élaboration des projets ne s'inscrit pas dans un modèle unique de fonctionnement. Nous avons déjà évoqué le fait qu'on n'y retrouve pas nécessairement les mêmes acteurs, chacun d'eux peut intervenir à des moments différents et ne joue pas toujours le même rôle. On assiste à une diversification des configurations de maîtrise d'ouvrage qui correspondent à ce que nous pouvons appeler des « situations de commande » extrêmement variées, amenant les maîtres d'ouvrage en titre à s'ajuster et à s'organiser différemment.

Cette diversité des situations de commande est en partie liée à la diversité des ouvrages, qui peuvent aller de la construction d'un bâtiment à la restructuration de quartiers entiers. Les opérations peuvent comprendre des constructions neuves, le réaménagement d'espaces urbains, la réalisation de petits équipements publics, etc.

N'oublions pas que la majorité des projets ne se font pas sur des terrains vierges situés à l'extérieur des villes comme dans les années 60, mais s'inscrivent désormais dans le tissu urbain préexistant dont les concepteurs doivent tenir compte, même si certains ont quelques fois tendance à ignorer le contexte dans lequel ils doivent désormais s'intégrer.

Ces situations de commande en site urbain font que la moindre opération de construction nécessite souvent des aménagements de parkings et de voirie ou l'implantation de mobilier urbain. Ceci nécessite donc de coopérer avec les

services municipaux, les responsables d'équipements ou les services de sécurité.

□ *L'articulation entre les projets architecturaux, urbanistiques et paysagers*

On comprend que cette évolution nécessite une articulation de plus en plus étroite entre les projets architecturaux, urbanistiques et paysagers, mais cette articulation se heurte aux logiques très différentes des acteurs et des professionnels concernés.

Cela entraîne une complexification de la conduite des projets qui a des effets en retour intéressants, car elle oblige les maîtres d'ouvrage à organiser les relations entre ces différents acteurs.

Vers la construction de systèmes d'acteurs

La nécessité d'organiser la coopération entre les différents acteurs participant à l'élaboration des projets oblige les maîtres d'ouvrage à construire de véritables systèmes d'acteurs, au sens que nous avons donné précédemment à ce concept.

□ *L'émergence de dispositifs structurés d'organisation de l'élaboration des projets*

Les configurations de maîtrise d'ouvrage sont relativement floues, peu structurées, mais on assiste néanmoins à un effort d'organisation et de formalisation des processus d'élaboration des projets visant à clarifier les rôles et les responsabilités, en s'efforçant de distinguer notamment les fonctions d'élaboration technique et les fonctions de décision, en précisant les phases de mise au point et de validation.

Les méthodes de conduite de projet commencent à être appliquées dans ce domaine, même si cela se fait encore de manière tâtonnante et quelque peu chaotique. On constate notamment une difficulté à distinguer clairement les fonctions de décision et d'élaboration technique mentionnées précédemment, et à prendre en compte les attentes des usagers.

□ *La maîtrise des ouvrages dépend de la maîtrise sur les maîtres d'œuvre et sur les configurations d'acteurs*

On peut se demander si on n'assiste pas à une évolution fondamentale de la fonction de maître d'ouvrage. La maîtrise de la réalisation des ouvrages était avant tout une maîtrise des facteurs économiques et techniques. Ceci se traduisant par le fait que les responsables, désignés par les maîtres d'ouvrage pour mener à bien la réalisation des opérations, étaient généralement des « monteurs d'opérations » ayant une culture essentiellement technique et économique.

Désormais, la maîtrise des ouvrages dépend surtout de la capacité de maîtrise que le maître d'ouvrage en titre parvient à exercer à la fois sur les maîtres d'œuvre et sur les différents acteurs formant cette « configuration de maîtrise d'ouvrage » que nous avons évoquée. Ce type de maîtrise requiert avant tout

des capacités de négociation, de gestion d'un ensemble complexe de relations sociales et politiques. Cela se traduit par la mise en place de responsables ou de chefs de projets chargés avant tout de gérer ces négociations, les monteurs d'opération n'intervenant que dans la phase de réalisation des projets pour gérer les problèmes techniques et les relations avec les entreprises.

Il est donc tout à fait intéressant de constater que la maîtrise de la réalisation d'objets techniques (les ouvrages) dépendrait désormais de la maîtrise de processus sociaux et politiques, de la maîtrise de systèmes de relations et de l'organisation d'un processus de négociation.

□ *L'émergence des démarches de programmation générative*

Nous ne pouvons pas terminer l'examen de l'évolution des modalités de formation de la commande des maîtres d'ouvrage sans évoquer les méthodes de programmation générative que nous avons mises au point, il y a une dizaine d'années⁸². Nous avons pu expérimenter ces méthodes dans le cadre de nombreuses opérations, car elles suscitent désormais un certain intérêt de la part des maîtres d'ouvrage.

Ces méthodes visent à procéder à un diagnostic approfondi du contexte urbain, des bâtiments, des modes de gestion et des attentes des habitants, en associant les différents acteurs concernés par l'opération, de manière à déboucher sur un diagnostic partagé avant de définir les orientations d'un programme.

Elles consistent ensuite à construire la coopération entre ces différents acteurs en associant les habitants, en plaçant le maître d'ouvrage en position d'organisateur du processus d'élaboration du programme. *Le programme est de ce fait généré progressivement à travers ce processus de coopération*, en s'efforçant d'intégrer les attentes des différents partenaires.

Il importe de dissocier clairement les phases d'élaboration du programme par les techniciens et les phases de validation par les décideurs. A l'issue d'une phase de pré-programmation proposant différentes orientations stratégiques, les décideurs choisissent l'une des orientations suggérées, qui fait ensuite l'objet d'un travail de programmation approfondi.

C'est seulement après la définition d'un programme extrêmement précis que les maîtres d'œuvre sont sollicités, et il leur est demandé de respecter ce cadre de programmation et de traduire ce programme en termes de projet. A notre sens, il ne leur appartient pas de définir à la fois les objectifs de l'opération, les problèmes qu'il s'agit de résoudre et les solutions à ces problèmes.

82. BONETTI (M.), MARGHERI (I.), La programmation generative des opérations de réhabilitation, PCA, coll. « Recherche », Paris, 1988.