

« Maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre urbaine :Quelle co-production de la ville ? »

16h30 – 18h00 Echange entre membres de l'APULR et cadres territoriaux en formation à l'ENACT

animateurs : Fabien BLASCO, Laurent DUCROUX

La société et la ville se transforment alors que les pratiques professionnelles évoluent plus lentement.

- Comment passer d'une culture de réglementation à une culture de contrat ?
- Comment structurer la maîtrise d'ouvrage urbaine dans les collectivités au regard de l'émergence de nouveaux acteurs ?
- Comment le projet urbain se forge-t-il au regard d'une gouvernance urbaine impliquant des acteurs multiples et mouvants dans le temps ?

18 h – 19 h Table ronde

participants : Philippe GADELLE, Président de la FPC (Fédération des Promoteurs constructeurs) Languedoc-Roussillon, Directeur Général de PRAGMA, Eric BERARD, Directeur Général de la S.E.R.M. (Société d'Equipement de la Région Montpelliéraine) et de Languedoc-Roussillon Aménagement, membre du Club Ville et Aménagement (président de 2002 à 2007)

Animateur : Domnin RAUSCHER, Direction de l'Urbanisme, Ville de MARSEILLE

Les mutations et le dynamisme du territoire régional impliquent l'ensemble des acteurs de l'urbanisme et de l'aménagement, de la construction. Les modalités de la collaboration public-privé se recomposent et se redéfinissent avec l'impulsion des collectivités. L'élaboration et la réalisation des projets urbains intègre ces composantes dans un champ réglementaire marqué par des évolutions significatives.

- quelles articulations entre collectivités et opérateurs, entre aménageurs et constructeurs ?
- quelle place pour les urbanistes et les architectes ?
- quelles perspectives et quels champs d'action, pour l'ensemble des acteurs, sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux ?

1 – De la gouvernance urbaine

2 – Quelques définitions

(« *Dictionnaire de l'aménagement et de l'urbanisme* » P. Merlin et Fr. Choay – PUF ; Yves Janvier in « *La Maîtrise d'Ouvrage Urbaine* », contribution du Club Ville Aménagement, sous la Direction de Jean Frébault – 2006 – Editions Le Moniteur ; « *Les contrats de Maîtrise d'œuvre Urbaine* » – MIQCP – Mars 2007.

3 – Éléments de débats :

- La réforme des concessions d'aménagement: un repositionnement des maîtrise d'ouvrage urbaine?
- Approche environnementale de l'Urbanisme : une reformulation de la maîtrise d'ouvrage urbaine et de la maitrise d'œuvre urbaine ?

L'émergence d'un gouvernement urbain

- Décentralisation, remise en cause des Etats, et **émergence de la ville** comme un acteur politique, social et économique favorisé
- Elles disposent des procédés de régulation des politiques publiques différents des méthodes classiques mises en œuvre par l'Etat — planification, régulation administrative (tutelle, contrôles techniques...) — pour gérer la sphère locale.
- Certaines villes ont posé les bases d'un "gouvernement urbain", forme organisée, rationnelle, cohérente, où l'autorité locale est le lieu naturel et légitime du pouvoir local et des politiques.
- Les différents acteurs institutionnels de la ville — administrations, collectivités locales — recherchent systématiquement la négociation autour d'objectifs précis, sur la base d'un partenariat contractuel.
- les collectivités locales ont su se positionner sur les objectifs de développement économique et urbain, par le déploiement d'un pouvoir d'agglomération, la multiplication des formes d'organisation impliquant des partenariats publics privés et la promotion d'une planification stratégique à moyen ou long terme.

Vers la gouvernance urbaine

- Aujourd'hui, cette négociation ne trouve plus seulement son expression dans le triangle devenu classique dans l'analyse du gouvernement urbain, entre les élus locaux, les responsables administratifs représentants de l'Etat, et les intérêts organisés et représentatifs stabilisés (organisations professionnelles, syndicats,).
- « Apparaissent – selon Jean-Pierre Gaudin – les modalités d'une négociation plus instable, plus floue aussi, mais explicite et ouverte »[\[1\]](#). élargie à des interlocuteurs plus diversifiés et variables que par le passé : associations, entreprises, habitants, experts individuels...
- Cette évolution, comme le remarque Patrick Le Galès, est celle d'un passage du « **gouvernement urbain** » à la « **gouvernance urbaine** »[\[2\]](#).

[\[1\]](#) Jean-Pierre Gaudin, *Politiques urbaines et négociations territoriales*, Revue Française de Science politique, vol. 45, n°1, Février 1995, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, p.34.

[\[2\]](#) P. Le Galès, *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, Revue Française de Science politique, vol. 45, n°1, Février 1995, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 57-93.

Une redéfinition des pratiques

- les pratiques concrètes de l'aménagement, les outils et les logiques changent plus lentement, par une succession de mutations marginales. L'aménagement a évolué ainsi depuis que les outils intellectuels, administratifs et financiers en ont été définis il y a une trentaine d'années.
- Résistance des pratiques administratives classiques, difficulté à **passer d'une culture de la réglementation à une culture de la contractualisation**, impuissance à forger de nouveaux outils.
- Des évolutions législatives marquées par la loi SRU et plus récemment par la loi sur les concessions d'aménagement, qui réinterroge des politiques publiques locales.
- La gouvernance urbaine s'exprime singulièrement dans la question de la maîtrise d'ouvrage urbaine, qui permet d'assurer l'ensemble des missions de pilotage stratégique et de management d'un projet urbain portés par la collectivité publique, depuis la conception jusqu'à sa mise en œuvre.
- Les conditions d'une reprise main du projet par les collectivités de cette maîtrise d'ouvrage pour affirmer des intentions politique, une programmation urbaine, une économie et un projet urbain – qu'il s'agit de tenir dans la durée tout en l'adaptant aux évolutions, s'agencent **avec des espaces de négociations institués avec les acteurs de la production urbaine, les habitants, destinataires finaux de la ville.**

MAÎTRE D'OUVRAGE

DEFINITION USUELLE

- * Le maître de l'ouvrage d'une opération est le client. C'est la personne physique ou morale qui décide de réaliser l'opération, qui en fixe le programme, qui dispose du terrain, qui réunit le financement et qui paie, qui fixe le calendrier, qui choisit les professionnels chargés de la réalisation, qui signe les marchés et contrats d'étude et de travaux. Il a une fonction essentielle ; il ne fait pas mais il fait faire. Il arbitre les conflits éventuels. On distingue parfois deux principales missions dans la maîtrise d'ouvrage : *la direction d'investissement et la conduite d'opération*. La direction d'investissement concerne la responsabilité financière et de programmation ; elle ne peut pas être déléguée, ce qui n'exclut pas le recours aux conseils de spécialistes, par exemple pour l'établissement du programme. La conduite d'opération est plus technique : elle concerne les phases d'étude et d'exécution du projet ; elle implique des relations directes et régulières avec les professionnels choisis et l'arbitrage des conflits éventuels ; elle implique de contrôler que les intervenants accomplissent bien leur mission, la détermination des droits à paiement, la réception des travaux à leur achèvement.

REFERENCES JURIDIQUES ET REGLEMENTAIRES

- * C'est avant tout la loi M.O.P qui organise la maîtrise d'ouvrage publique de l'aménagement, en désignant nommément les personnes morales susceptibles de l'exercer, qui limite très strictement la délégation des attributions de maîtrise d'ouvrage et qui fixe les conditions d'exercice de l'assistance générale à la maîtrise d'ouvrage. Concernant la construction, la maîtrise d'ouvrage est définie par la loi du 3/1/67 concernant la responsabilité décennale, par la norme AFNOR de 1972 et par les textes de 1973 sur l'ingénierie.

ELEMENTS DE DEBAT

- * Deux types de débats se superposent : des débats généraux non tranchés sur le concept même de maître d'ouvrage : quelle est sa responsabilité sociale réelle ? N'a-t-elle pas tendance à s'évanouir et à se diluer lorsqu'il s'agit d'une personnalité morale de droit public.
- * des débats spécifiques à la maîtrise d'ouvrage d'opérations complexes : un Comité de Pilotage, même formalisé sous forme de G.I.P., peut-il être maître d'ouvrage peut-on avoir une maîtrise d'ouvrage variable aux divers stades du projet, etc. Certains pensent qu'il y a aujourd'hui une ingénierie de la maîtrise d'ouvrage.

PROJET URBAIN

DEFINITION USUELLE - PROJET URBAIN

- Le contenu du terme " projet urbain " est aussi évident qu'incertain. Il est évident parce que l'urbanisme est d'abord une projection dans l'avenir de l'évolution maîtrisée d'une cité et des relations sociales de ses habitants. Il est incertain car le cœur du projet urbain varie selon le cas entre les formes urbaines et les relations sociales. En l'occurrence, le projet est avant tout la gestion des incertitudes en vue d'une vision de l'avenir.

REFERENCES JURIDIQUES ET REGLEMENTAIRES

- Le terme est fortement marqué par les textes sur l'ingénierie qui distinguent la conception (APS et APD) et le projet (STD + PEO)

ELEMENTS DE DEBAT

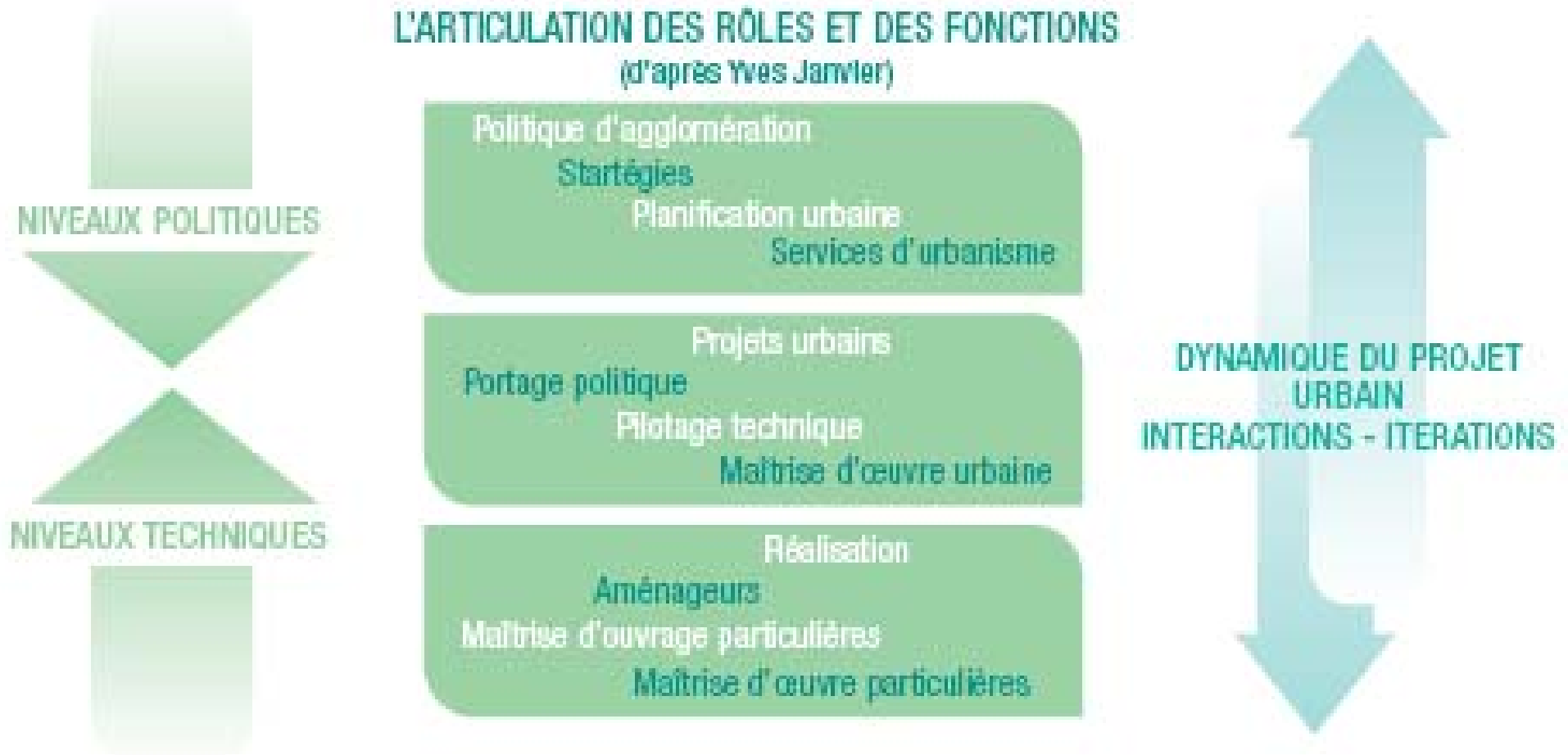
- De manière générale, le projet, en tant que praxis, pose deux types de problèmes concernant sa mise en œuvre ("le " process ") :
 - On peut prédéfinir un " process " rigide selon une planification linéaire et rigoureusement quantifiée.
 - On peut, à l'inverse, définir un process flexible, sur la base de réadaptations systémiques et périodiques du tripode : objectifs / moyens / résultats.
- Dans le premier cas, la procédure est bloquée à partir d'une finalité intangible. Dans le second cas, la procédure est adaptée par des étapes d'évaluation intégrant les aléas (" ungoing-process ").
- Quant au projet urbain, ce qui pose question, c'est sa trop fréquente réduction aux aspects spatiaux du problème.

MAÎTRISE D'OUVAGE URBAINE

Yves Janvier place la maîtrise d'ouvrage urbaine au centre de quatre fonctions dont elle doit en permanence assurer la cohérence dans une démarche interactive :

- **l'élaboration de la politique urbaine** : c'est, en amont, le niveau de la planification territoriale. Celui qui porte la vision d'avenir de la ville et définit la stratégie urbaine sur le long terme,
- **le portage politique des projets** : ce second niveau correspond à la prise en charge politique et financière de projets urbains identifiés. Il prend la forme d'une instance politique spécifique, soit interne à la collectivité locale, soit d'un partenariat de portage dans lequel peuvent se retrouver la ville, l'Etat, d'autres collectivités territoriales, des grands propriétaires fonciers publics ou privés... Les supports de cet "assemblage" sont divers : depuis le comité de pilotage avec constitution d'un groupement de commande, le syndicat mixte, la SEM, le GIP, jusqu'à l'établissement public d'aménagement. C'est bien le lieu de **la maîtrise d'ouvrage urbaine**, le lieu des arbitrages sur les orientations et les contenus des projets urbains, celui des décisions;
- **le pilotage technique** : il s'agit de mettre ce système en mouvement. Celui-ci recouvre les rôles d'impulsion, de traduction des objectifs, de coordination des acteurs, ainsi que la mission de définir et faire définir concrètement le projet. Ce pilotage comprend notamment l'organisation, sous le contrôle de l'Elu responsable, des indispensables instances de concertation et des modes d'information du public. A l'articulation du politique et du technique, cette fonction de **conduite de projet** constitue un enjeu essentiel pour la bonne marche des choses;
- **le niveau de réalisation** : il recouvre l'ensemble des aménageurs ou des maîtres d'ouvrage publics et privés appelés, chacun pour leur part, à la mise en œuvre opérationnelle.

MAÎTRISE D'OUVRAGE URBAINE



MAÎTRISE D'OEUVRE URBAINE

Selon la MIQCP, son rôle consiste à proposer une **démarche intellectuelle aboutissant à un projet partagé et des modes opératoires crédibles de mise en œuvre.**

Il s'agit de créer une **"maïeutique"**, c'est à dire de proposer une méthode suscitant la réflexion et l'engagement de la collectivité et de ses partenaires. **Ceci implique pour la maîtrise d'œuvre :**

- de décrypter le contexte local,
- de savoir se mouvoir parmi les logiques d'acteurs institutionnels ou individuels, les données économiques, les forces et aspirations sociales,
- de détecter et utiliser les facteurs de dynamisme ou au contraire savoir éviter les possibles écueils,
- de proposer des "métamorphoses capables" de l'espace, lesquelles, en même temps que l'apport personnel d'une vision, seront le support d'une réflexion collective :
le projet "donne des pistes", il est le support au débat, il vise à fabriquer du consensus et à provoquer des arbitrages. La forme se met alors au service du contenu et aide à construire une pensée urbaine.

REFERENCES JURIDIQUES ET REGLEMENTAIRES

- il est extrêmement difficile de distinguer la notion de maîtrise d'œuvre urbaine et la notion de maîtrise d'œuvre au sens de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses relations avec la maîtrise d'œuvre privée.
- la notion de maîtrise d'œuvre urbaine ne se trouve que ... dans le Code des marchés publics. En effet, ce texte dispose que "Les marchés de maîtrise d'œuvre ont pour objet, en vue de la réalisation d'un ouvrage ou d'un projet urbain ou paysager, l'exécution d'un ou plusieurs éléments de mission définis par l'article 7 de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée".

MAÎTRISE D'OEUVRE URBAINE

La MIOQP identifie un certain nombre de missions qui peuvent relever d'un contrat de maîtrise d'œuvre urbaine :

- Un **dossier de cohérence d'ensemble**, programmation urbaine et contexte de projet, diagnostic de la situation urbaine ;
- L'expression d'une stratégie « **le parti d'ensemble** » ou plan directeur , prise de position conceptuelle sur un espace, les concepts fondateurs exprimés notamment par le dessin ;
- Des **études complémentaires** : commerciales, sociale, trafic, gestion urbaine, techniques;
- La production de « **dossiers particuliers** » : PLU, ZAC, CCCT, dossiers d'autorisation, d'enquête publique...
- **L'accompagnement du projet urbain** : permanence active ;
- Des **missions de maîtrise d'œuvre loi MOP** sur les espaces publics.

REFERENCES JURIDIQUES ET REGLEMENTAIRES

- Le terme est fortement marqué par les textes sur l'ingénierie qui distinguent la conception (APS et APD) et le projet (STD + PEO)

MAÎTRISE D'OEUVRE URBAINE

La MIQCP propose une définition du projet urbain qui intègre maîtrise d'ouvrage urbaine et maîtrise d'œuvre urbaine :

“Le projet urbain a pour objet de traduire les objectifs de développement social, économique, culturel ou environnemental, dans l'organisation de l'espace à l'échelle des quartiers ou celle inter-quartiers. Le projet urbain, porteur d'une conception globale et d'une composition des espaces bâtis et non bâtis, s'inscrit dans les orientations stratégiques de la ville ou de l'agglomération.

Pour conduire le projet urbain, la collectivité publique ayant compétence exerce la responsabilité de maîtrise d'ouvrage urbaine. La maîtrise d'ouvrage urbaine a pour mission de définir les objectifs du projet, d'organiser les partenariats souhaités, de mobiliser les ressources nécessaires, d'engager les études de programmation et de maîtrise d'œuvre urbaine, de mettre en place la coordination et les concertations nécessaires.

La mission de maîtrise d'œuvre urbaine est confiée à des professionnels qualifiés dans les domaines de la programmation, de la conception de l'espace et des disciplines nécessaires à l'amélioration du cadre de vie. Les modalités de commande et les contrats de prestations intellectuelles tiennent compte des exigences propres à l'opération du projet urbain :

Eléments de débat

- **Comment passer d'une culture de réglementation à une culture de contrat ?**
- **Comment structurer la maîtrise d'ouvrage urbaine dans les collectivités au regard de l'émergence de nouveaux acteurs ?**
- **La réforme des concessions d'aménagement: un repositionnement des maîtrise d'ouvrage urbaine?**
- **Approche environnementale de l'Urbanisme : une reformulation de la maîtrise d'ouvrage urbaine et de la maitrise d'œuvre urbaine ?**