

## Dialectique des acteurs dans la création et la programmation en architecture et en urbanisme

Pierre Pommellet  
Institut d'Aménagement et d'Urbanisme  
de la Région Ile-de-France  
251 rue de Vaugirard  
F-75015 Paris  
France

### Résumé

Le thème se résume à quatre questions clés: quel est le champ d'investigation proposé par les thèmes architecture et urbanisme?; création et programmation sont-ils des concepts stables et bien définis en la matière?; qui est acteur dans ce processus?; dans quelle direction la Commission 49 du CNRS (Architecture, Urbanistique et Société) peut-elle orienter les travaux en ce domaine?

A la première question, il est répondu qu'il existe une différence de nature assez profonde entre architecture et urbanisme, dont les finalités sont les mêmes: amélioration de l'aménité urbaine, mais dont le processus est divergent: poids grandissant des élus en matière d'urbanisme par exemple.

Pour ce qui est de la deuxième question, il est montré que programmation et création interviennent de manière itérative et discontinue, aucun acteur, si puissant soit-il, n'ayant le pouvoir de maîtriser totalement l'opération.

Pour ce qui est des acteurs, la tendance actuelle est de les multiplier; les lignes de partage traditionnelles (maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, entrepreneurs) ayant tendance à s'estomper. La tendance observée aux Etats-Unis s'étend désormais à l'Europe. L'influence des financeurs - promoteurs privés en matière d'urbanisme est à la hausse dans tous les pays. Celle des usagers est en train d'émerger lentement.

En définitive, une "perestroïka" des acteurs est en cours dans cette nouvelle phase de grands travaux d'architecture et d'aménagement que connaissent les villes et métropoles des pays avancés. Il serait intéressant que la commission AUS oriente le travail des chercheurs dans ce domaine d'étude encore assez peu exploré.

### Summary

The theme of the article may be summarized in four key-questions: to what field of investigation do the terms architecture and urbanism apply?; are creation and programming stable, clearly defined concepts relevant to the field?; who are the actors in the process?; along which lines could the Directors of the CNRS Commission 49 (Architecture, Urbanistics & Society) orientate the work?

To the first question the author answers that architecture and urbanism are rather different in nature. Their aims coincide, i.e. they both try and bring about an amelioration in the quality of life in cities, but they follow varying processes, as seen for example in the growing influence exerted by the authorities on the field of urbanism.

As far as the second question goes, it is shown that programmation and creation alternately contribute to the process, since no actor, no matter how powerful, is availed of the means to control the whole operation.

As for the actors, there is now a tendency to increase their number; the traditional subdivisions between professions tend to become less rigid. This tendency, first observed in the United States, has now reached Europe. The influence of financiers-private promoters on urbanism has been increasing in every country. Users are slowly beginning to exert an influence.

On the whole, actors are going through a "perestroïka", during a new phase in which great architectural and urbanistic works are being endeavoured in the cities and metropoles of advanced countries. It would be interesting if the AUS Commission were to steer the researchers' work towards this still little explored field of study.

## **1. Le champ d'investigation proposé par les termes architecture et urbanisme**

Le champ d'investigation considéré n'est pas de même nature et de même importance selon que l'on parle d'architecture ou d'urbanisme. On conviendra que "l'architecture" désigne l'ensemble du processus de production des objets architecturaux, de toute nature et de toute importance, et que "l'urbanisme" désigne l'ensemble des processus de production du cadre urbain et de ses transformations.

Il y a des différences profondes entre les champs d'investigation à considérer en architecture et en urbanisme:

- *différence de champ territorial*: l'architecture concernant la production d'objets construits - qui peuvent être de taille variable, de la maison individuelle aux plus grands programmes d'équipements publics, mais qui sont toujours des éléments composants de la ville - l'urbanisme concernant des espaces urbains qui vont du quartier à la métropole plurimillionnaire.
- *différence de champ temporel*: la production de l'objet architectural, de la programmation à la conception et à la réalisation concernant un laps de temps de l'ordre de 3 à 10 ans au plus, celle de la conception et de la mise en oeuvre de tout projet ou politique d'urbanisme s'étendant sur des périodes de l'ordre de 10 à 30 ans, voire davantage.
- *différence dans la nature, le nombre, le mode d'intervention des acteurs concernés...* Nous allons y revenir plus loin.

De ces faits, on retiendra qu'il existe une différence de nature assez profonde entre architecture et urbanisme, même s'ils ont un certain nombre d'éléments communs et de points de recouvrement, mais en aucune manière d'identité, et que les investigations concernant la dialectique de leurs acteurs respectifs doivent être menées de manière distincte.

## **2. "Programmation" et "création"**

Les termes de "programmation" et de "création" en architecture et en urbanisme suggèrent que la production de l'objet architectural et celle du cadre urbain font l'objet de processus volontaires, codifiés, contrôlés, dont la programmation et la création sont les phases essentielles.

Si la "programmation" désigne l'élaboration du programme et du cahier des charges d'un ouvrage architectural ou d'une opération d'urbanisme, et si la "création" désigne la conception architecturale ou urbanistique qui traduit ce programme dans l'espace, force est de constater - à partir de notre expérience de praticien - que ces deux éléments ne sont que des constituants partiels du processus de production qui part de la décision de faire pour aboutir à l'achèvement des travaux de réalisation et à la livraison de l'ouvrage ou de l'opération d'urbanisme, que d'autre part programmation et création interviennent de manière discontinue et itérative à différents moments du processus, jusqu'à pendant la réalisation, et qu'enfin ils sont le fait d'acteurs multiples.

En matière d'urbanisme, je serais même enclin à soutenir que les processus de production ou de transformation d'un quartier ou d'une agglomération, même lorsqu'elle s'effectue dans le cadre d'une opération volontaire et organisée d'urbanisme, se déroule inéluctablement avec une part d'aléatoire et d'imprévisible supérieure à la part de programmation et de conception volontaire affirmée à l'origine de l'opération. Ceci tient au fait du champ territorial et temporel concerné et du nombre des acteurs intervenants. J'ajouterai même qu'aucun des acteurs d'une opération d'urbanisme d'une certaine envergure, politique ou technique, ne peut prétendre à maîtriser, contrôler, orienter seul le déroulement de celle-ci depuis son lancement jusqu'à son achèvement.

En matière d'architecture, on peut également s'interroger sur la place qu'occupent programmation et conception dans le processus de production, et sur les acteurs qui interviennent effectivement sur ces deux fonctions.

Ainsi, il me semblerait utile que les réflexions à développer sur ce thème précisent la question sous la forme: "Quelle est, dans les processus respectifs de production des objets architecturaux et du cadre urbain, la part qui est effectivement jouée par les actes de "programmation" et de "conception", quels sont les acteurs qui interviennent sur ceux-ci et de quelle manière?

Quels sont les évolutions, les écarts, les dérives que l'on peut constater entre le programme et la conception initiale d'un ouvrage architectural ou d'une opération d'urbanisme et son aboutissement et les raisons de ceux-ci?

Quelle est la part du volontaire et du maîtrisé dans ces processus de production, et leurs limites?

### **3. "L'acteur" dans la production de l'objet architectural**

Qui est acteur en "architecture" dans le processus de production d'un ouvrage architectural? Bien sûr, cela varie. Dans le cas le plus simple, il peut y avoir un seul acteur qui décide, conçoit, produit et utilise un ouvrage architectural, son lieu d'habitat, case, cabanon, maison... Ce fut, et c'est encore le cas pour la production d'une majeure partie de l'habitat des hommes.

Mais le schéma courant actuellement en France, et dans la plupart des pays développés, conduit à distinguer quatre catégories d'acteurs:

- le maître d'ouvrage, qui décide de la création d'un ouvrage, de son programme, en assure le financement et passe commande de sa réalisation;
- le maître d'œuvre, qui conçoit l'ouvrage et en dirige l'exécution;
- l'entrepreneur, qui réalise l'ouvrage;
- l'usager, qui l'utilise.

C'est l'archétype cher aux architectes, dans lequel ils se situent comme acteurs centraux et essentiels de la production d'architecture, prestataires de service du maître d'ouvrage, chargés de la tutelle et du pilotage de l'entrepreneur.

La réalité est, le plus souvent, fort différente. D'une part, le nombre réel d'acteurs peut être beaucoup plus important et diversifié par démultiplication:

- de la maîtrise d'ouvrage (maîtres d'ouvrage multiples, maître d'ouvrage délégué);
- de la maîtrise d'oeuvre (plusieurs maîtres d'oeuvre associés ou successifs, répartition des missions de conception en plusieurs phases, intervention du Bureau d'Etude Technique);
- de l'entrepreneur (sous-traitance, et formes multiples de conjonction d'entreprises).

D'autre part, les lignes de partage entre le rôle respectif de ces différents acteurs sont loin d'être aussi tranchées que ne le souhaiteraient les architectes:

- le regroupement des fonctions de maître d'ouvrage et de maître d'oeuvre est courant aux Etats-Unis et tend à se développer plus ou moins officiellement en France;
- le regroupement des fonction de maître d'oeuvre et d'entrepreneur n'est en principe pas autorisé en France. Mais il existe, dans les faits, et cela d'autant plus qu'il s'agit d'ouvrages plus complexes pour lesquels les entrepreneurs intègrent des BET qui assument en réalité une part plus ou moins importante de la maîtrise d'oeuvre, ou que la logique constructive d'un matériel ou d'un procédé pèse fortement sur la liberté de conception de l'architecte.

Enfin, on peut même constater que le regroupement des trois fonctions de maître d'ouvrage, de maître d'oeuvre et d'entrepreneur existe dans un certain nombre de domaines, tel que par exemple celui des maisons individuelles sur catalogue.

C'est le cas également, sous une forme moins transparente mais tout aussi réelle, des grandes opérations de promotion où le poids du maître d'ouvrage privé est tel qu'il est vain de parler d'une indépendance réelle du maître d'oeuvre, d'autant plus que l'entreprise appartient parfois au même groupe financier que le promoteur.

### *3.1. L'usager*

Paradoxalement, la coupure la plus fréquente et la plus marquée est celle qui sépare l'usager des autres acteurs, et notamment du maître d'ouvrage.

Les cas dans lesquels l'usager de l'objet architectural est aussi celui qui commande, décide, finance sa réalisation sont des plus limités dans le domaine du logement, tels que les particuliers fortunés qui se font construire une maison individuelle "sur mesure" par un architecte. Ils sont plus courants dans le domaine des locaux d'activité professionnelle où le client, souvent unique, sait suffisamment bien ce qu'il veut pour influencer réellement le maître d'oeuvre et, dans le cas d'une opération de promotion où le maître d'ouvrage a un interlocuteur unique et de poids: l'entreprise utilisatrice.

Cependant, dans la plupart des cas, les usagers des réalisations architecturales de toutes natures n'interviennent que très indirectement, sinon pas du tout, dans leur processus de production.

Dans le secteur de marché où jouent offre et demande, lorsqu'un usager achète son logement, il peut en principe exercer une influence directe par le biais du choix qu'il fait. Encore faudrait-il que l'offre soit suffisante, réellement diversifiée et à l'écoute des différences de comportements et d'aspirations. En fait, sous le prétexte d'écartier tout risque commercial, l'offre joue le plus souvent comme un outil de nivellement, de conformisme très fermé à de véritables diversifications des logements proposés.

Dans le domaine bon marché, celui de l'attribution locative de logements sociaux, l'usager disparaît complètement comme acteur intervenant, ce qui laisse au maître d'ouvrage et au maître d'oeuvre la responsabilité exclusive des choix de conception.

Ainsi, il serait utile que des travaux de recherche dans ce domaine évaluent la part d'influence de chacune de ces catégories d'acteurs dans la production d'une réalisation architecturale. Cela nécessiterait toutefois que ces travaux soient menés sur un échantillon diversifié d'objets architecturaux (un groupe de logements HLM, une école, un hôpital, une usine, un ensemble de logements en accession à la propriété, etc.) et que sur des cas réels, retracant l'histoire des processus de production vu par chaque acteur, soit dressée une image du jeu complexe et sans doute contradictoire des acteurs intervenants.

Qui est acteur en "urbanisme" dans le processus de production ou de transformation du cadre urbain? Là encore, le champ territorial considéré et la nature des actions et des politiques engagées font très largement varier le nombre et la nature des acteurs. Il y a assez peu de points communs entre l'élaboration du POS (Plan d'Occupation des Sols) d'une petite commune rurale et le schéma directeur d'une grande métropole.

### *3.2. Quatre catégories d'acteurs*

On peut toutefois identifier quatre grandes catégories d'acteurs intervenant à toutes les échelles de l'urbanisme, le nombre et la nature des acteurs entrant dans chaque catégorie variant avec l'importance et donc la complexité de l'opération d'urbanisme considérée:

#### *3.2.1. Les responsables politiques*

Cela peut aller du seul maire - ou de l'équipe municipale - d'une petite commune, au jeu complexe et entrecroisé, dans une grande agglomération, des responsables de l'Etat, des communes, des conseils régionaux et généraux, des structures intercommunales. Cette recherche de l'optimalité des structures de gestion de la ville et, en particulier, de leurs banlieues, est d'ailleurs à l'ordre du jour en France et à l'étranger.

#### *3.2.2. Les techniciens*

Il s'agit d'une vaste catégorie, dans laquelle on peut inclure les professionnels qui ont assumé un rôle de conception direct, partiel ou total, dans l'opération d'urbanisme considérée: urbanistes, ingénieurs, architectes, économistes... mais aussi les agents et services techniques de différents niveaux des responsables politiques concernés, qui interviennent pour avis, contrôle, tutelle. Il faut y inclure également les Directions Dé-

partementales de l'Equipement qui, par le poids de leur GEP, ont encore une influence réelle au plan de l'urbanisme.

### *3.2.3. Les acteurs économiques*

Publics et privés, ils interviennent dans la mise en oeuvre des opérations d'aménagement et dans le processus de transformation du cadre urbain: aménageurs, promoteurs, industriels et d'une manière générale tous les agents économiques qui assument une part du rôle de l'aménagement de l'espace faisant l'objet de l'action d'urbanisme considérée.

### *3.2.4. Les usagers du cadre urbain,*

créé ou aménagé, habitants actuels ou futurs et agents économiques de toutes natures. Ces derniers partenaires ont été jusqu'à ces dernières années assez oubliés; cependant, il semblerait que leur rôle aille croissant. En témoignent les efforts de la Commission pour le développement social des quartiers et l'attention portée par les grands aménageurs privés aux désirs de leurs futurs clients.

## *3.3. Programmation de l'urbanisme*

Bien plus encore qu'en architecture, la place et le rôle de la programmation et de la création en urbanisme, la place de l'action volontaire et contrôlée dans le processus d'évolution urbain est floue, incertaine, partielle.

En caricaturant quelque peu, on pourrait dire que les processus de développement et d'évolution des villes s'inscrivent entre deux extrêmes: d'une part un minimum, une absence de toute action de création ou de programmation, de tout processus volontaire et contrôlé, laissant libre cours au jeu sans contrôle des acteurs économiques multiples sur la production et la transformation de l'espace urbain (c'est le cas, par exemple, du développement des banlieues pavillonnaires dans les années 20); et d'autre part un optimum, dans lequel un projet ou une politique explicite d'urbanisme - appuyé sur une volonté politique forte et soutenue et des moyens techniques et financiers adéquats - arrive à obtenir, pour une part et dans certaines limites, que le processus de développement urbain s'inscrive dans le sens souhaité par les décideurs politiques et leurs techniciens.

Par contre, il faut évoquer comme une utopie l'illusion démiurgique selon laquelle il est possible de concevoir, en totalité ou en partie, une ville dans le détail de ses formes et de son programme, puis de la faire réaliser, enfin habiter et utiliser, sans que de profondes inflexions ne viennent en cours de route transformer les intentions initiales.

L'histoire des projets les plus ambitieux, telle la création de Brasilia avec son cortège de villes satellites non organisées qui abrite cinq fois plus de personnes que la ville centrale, montre les limites du dirigisme urbain.

Le meilleur service que les recherches susceptibles d'être menées sur ce thème pourraient rendre aux décideurs politiques et aux techniciens, serait précisément de leur faire mesurer entre quelles limites peut s'inscrire la réalité de l'influence des projets et politiques d'urbanisme sur l'évolution d'une ville, de manière à ce qu'ils sachent l'utiliser au mieux, sans défaitisme, mais sans illusions.

## 5. La commission AUS (Architecture, Urbanistique et Société)

Le jeu des acteurs en architecture et urbanisme ne peut valablement être analysé qu'en le rapportant à un projet, un espace, un laps de temps déterminés.

C'est pourquoi il serait fort utile que la Commission AUS favorise des projets de recherche qui auraient pour objet de dresser, sur un certain nombre d'exemples diversifiés de projets d'architecture et d'urbanisme mis en oeuvre au cours des 20 ou 30 dernières années, une histoire rétrospective de leur conception et de leur réalisation, des évolutions survenues en cours de route et de leurs causes, du rôle respectif des acteurs intervenants et de la vision que chacun a du rôle des autres.

Cela nécessite de choisir des réalisations qui soient à la fois engagées depuis assez longtemps pour avoir donné lieu à une part importante de réalisations, même si elles ne sont pas tout à fait terminées et qui soient aussi assez récentes pour permettre de retrouver la plupart des acteurs concernés et de recueillir auprès d'eux les informations nécessaires.

En architecture, les exemples ne manquent pas: les grands travaux de Paris, comme la Villette ou l'arche de la Défense. En urbanisme, les thèmes de recherche peuvent être diversifiés:

- conception et mise en application d'un POS ou d'un plan d'urbanisme équivalent d'une commune de taille petite ou moyenne (5000-20000 habitants), sur une durée de l'ordre de 10 à 15 ans;
- conception et réalisation d'une zone d'aménagement concertée correspondant à la création ou la transformation d'un quartier de la ville. Ce pourrait être une réalisation urbaine des années 70, la création d'un quartier nouveau, celle d'un pôle d'activités;
- conception et mise en oeuvre d'une ville nouvelle de la Région d'Ile-de-France (Cergy, Evry ou Saint-Quentin).

En définitive, il semblerait qu'une nouvelle phase de grands travaux d'aménagement, d'oeuvre architecturale, soit en train de naître dans de nombreuses villes d'Europe: opération des Docklands à Londres, construction de quartiers neufs dans le cadre des JO 92 à Barcelone, projets des villes italiennes.

Les acteurs de ces aménagements ne seront plus exactement les mêmes qu'autrefois et leur poids respectif dans les rapports qu'ils entretiennent va sans doute se modifier. Deux acteurs verront probablement leur influence grandir, à savoir d'une part le financeur-promoteur privé qui se sent désormais la vocation d'organiser de véritables quartiers de ville et les usagers d'autre part.

La puissance publique et les maîtres d'oeuvre, en particulier les architectes, seront-ils en mesure de maintenir un processus de médiation et d'organisation entre ces deux extrémités de la chaîne économique que sont l'offre et la demande finale en matière urbaine? Sera-t-il possible d'utiliser, en l'orientant, le dynamisme de l'économie de marché au service d'une politique urbaine et architecturale de qualité?

Ce sera, sans doute, un des défis de l'Europe au cours de la prochaine décennie et il est souhaitable que la Commission AUS favorise les recherches susceptibles d'éclairer ces évolutions qui auront des conséquences multiples; ne serait-ce que sur sa propre composition car elle aura, sans doute, avant la fin du siècle, à intégrer en son sein d'autres acteurs devenus importants au regard de l'architecture et de l'urbanisme.