

## atelier 6

### Adaptation des cultures professionnelles et des modes de faire

Le métier d'aménageur, tel qu'il se définit actuellement en France, est l'héritier d'une histoire: celle d'une très forte croissance urbaine conduite par l'État pendant les "trente glorieuses". Cette histoire a dessiné une carte des acteurs, donné naissance à une culture professionnelle et à des cultures d'entreprise.

Le contexte actuel est totalement différent: on fait la ville sur la ville dans une interaction permanente entre l'action publique, celle des collectivités territoriales (qui remplacent de plus en plus souvent celle de l'État), et l'intervention privée. Désormais, l'urbanisme est toujours directement associé à l'économique et au social, les acteurs se diversifient et la concertation prend une importance croissante. Les savoir et les savoir-faire se transforment et la conduite de l'action, longtemps organisée autour des métiers, s'inscrit dans la technologie de la conduite de projets.

Partout en Europe de nouvelles configurations apparaissent et, en France comme ailleurs, l'on observe une grande diversité des manières de faire. Cela signifie avant tout que nous vivons une période de grande innovation et d'ajustement au plus près des situations et des acteurs locaux. Les solutions adoptées dans un cas peuvent être d'une grande utilité pour d'autres et les problèmes posés ont beaucoup de points communs: il s'agit de passer d'un nombre limité de méthodes, applicables dans des contextes divers, à une culture de la méthode permettant de définir des solutions adaptées à partir d'un fond commun.

Dans ce nouveau contexte l'aménageur à la française peut être inadapté ou même inutile. Il se trouve en tous cas souvent en concurrence avec d'autres acteurs. Mais il peut, en évoluant, se montrer particulièrement apte à assurer une fonction de gestion de la commande et de coordination de projet dont tout le monde affirme la nécessité.

A partir de l'expérience des membres du club et d'études menées en son sein, cet atelier a trois objectifs:

- Caractériser les attentes à l'égard de cette fonction.
- Faire le point de la situation actuelle des aménageurs par rapport à ces attentes et aux grandes évolutions actuelles.
- Définir les réponses qui peuvent être privilégiées.

#### 1- Des attentes convergentes

Lorsque l'on interroge les divers acteurs qui participent à la production de la ville, l'on constate un quasi-consensus sur la nécessité qu'une fonction de gestion de la commande et de coordination de projet soit solidement assurée, de préférence par un acteur unique. Cela n'est pas toujours le cas, mais cette préoccupation existe partout (et pas seulement en France). D'autres que les aménageurs peuvent le faire, mais, en France, l'on admet très souvent qu'ils sont bien placés pour le faire.

*Celui qui assure cette fonction est utile aux yeux de tous:*

-S'il joue véritablement un rôle d'interface avec le contexte, l'environnement du projet, ce qui signifie qu'il soit capable de comprendre les usages, les besoins, les modes de fonctionnement des usagers, des habitants, des investisseurs, des commerçants etc. En France, personne d'autre que l'aménageur ne le fait et celui-ci ne le fait pas toujours: c'est un espace qu'il doit conquérir, avec les encouragements des autres acteurs.

-S'il dispose d'une réelle autonomie par rapport à l'administration locale. Cette autonomie est souhaitée parce qu'elle permet de bien jouer ce rôle d'interface et donc de prendre des risques socio-politiques en charge. En même temps les responsables (en particulier élus) locaux (qui la souhaitent cependant) craignent qu'elle devienne trop grande et contre productive. L'acteur qui en a la charge (en particulier s'il s'agit d'une structure classique d'aménagement) doit donc la négocier.

-S'il a la capacité d'intervenir en amont, dans la préparation et l'élaboration de la décision. Personne attend pour autant qu'il remplace les structures d'études de planification ou de prospective mais l'élaboration d'une stratégie suppose trois dimensions : connaître, faire des choix politiques, et penser l'organisation de l'action. C'est pour cette dernière dimension que l'on a besoin de lui.

-S'il a une envergure suffisante, c'est à dire si l'on reconnaît le caractère complexe de son intervention. Cette reconnaissance est souvent floue, elle dépasse toujours la seule intervention foncière et suppose soit que l'opération dont il s'occupe soit reconnue elle même comme complexe, soit qu'il s'avère capable de faire, non ce que d'autres ne peuvent pas faire (pour des raisons juridiques ou économiques) mais ce que d'autres ne savent pas faire.

*Il est également légitime:*

-S'il est un acteur public, c'est à dire si, quel que soit son statut juridique, son intervention est organisée autour de préoccupations d'intérêt public. Il y a un consensus pour souhaiter l'existence d'acteurs qui interviennent de manière importante dans la production de la ville en ayant l'exigence d'utiliser au mieux les ressources collectives, mais au service d'objectifs communs, donc en adoptant un comportement radicalement différent de celui des acteurs privés.

Cette demande très forte, y compris chez les privés, est sans doute en partie liée à la crise récente, mais elle paraît en outre fortement enracinée dans la culture française.

-Si sa position est clairement celle de celui qui traduit des objectifs en projets, ce qui suppose à la fois l'autonomie et la subordination au politique dans une relation qui n'est pas du tout celle du politique avec une administration.

-S'il maîtrise des compétences (au sens d'ingénieries) qui lui sont propres et qui sont clairement identifiables : non seulement il fait ce que d'autres ne savent pas faire, mais pour cela il dispose (en interne ou en réseau) des experts qui garantissent la qualité de cette intervention. Sur ce plan les attentes sont souvent déçues.

*Trois capacités sont particulièrement stratégiques:*

. La capacité de *montage* :

Le montage d'opération (financier juridique etc.) est un savoir-faire spécifique qui représente une valeur ajoutée. C'est une expertise et pas seulement une responsabilité.

Mais les contraintes économiques, politiques, sociales, territoriales de l'action la rendent incertaine et exigent une capacité de flexibilité qui font évoluer le montage vers le management de projet. En effet, celui-ci suppose maintenant une capacité d'analyse des contraintes et des opportunités tout au long du déroulement de l'opération.

. La capacité de *pilotage* :

L'interaction entre programmation, conception et mise en oeuvre s'est beaucoup complexifiée. L'on attend du pilote qu'il soit capable de la contrôler et de l'organiser parfois sur la longue durée.

Il doit également être capable d'identifier les acteurs professionnels et non professionnels pertinents et d'organiser leurs interventions, non seulement dans le rapport donneur d'ordre/prestataire mais dans une diversité de mode de relations, qui vont du partenariat à la communication.

Globalement, il ne s'agit plus d'organiser des séquences linéaires mais de gérer des aller-retour incessants entre des acteurs qui peuvent être en grand nombre et dans des positions fort diverses.

. La capacité de *portage* :

A côté des classiques portages fonciers et financiers, qui ont joué un grand rôle dans la définition du métier d'aménageur, d'autres formes de portage ont pris de l'importance et exigent savoir faire et prise de risque, jusqu'à donner un nouveau contenu au terme de portage:

Le portage du projet lui-même , c'est à dire la capacité à garder le cap, à rester dans une logique ou à respecter un concept sur la durée, ce qu'en définitive peu d'acteurs peuvent faire facilement, y compris en étant capable de justifier et de gérer les états successifs d'un projet.

Le portage de certaines expertises extérieures indispensables au projet: du coté de la conception , de la commercialisation ou autre on peut être conduit à faire appel à des expertises très utiles mais dont l'effet n'est pas immédiatement visible et qui est culturellement très éloignée des acteurs principaux. L'acteur qui coordonne doit alors être capable de porter ces expertises (notamment par rapport aux politiques) jusqu'à ce qu'elle aient montré leur utilité.

Le portage du système d'acteur lui même, en d'autres termes la capacité de mobiliser ou de remobiliser les acteurs concernés par le projet sur la durée.

## **2- La situation des aménageurs**

### *La culture professionnelle de l'aménagement: un patrimoine parfois pesant...*

Le modèle professionnel de l'ingénieur a été et reste dominant chez beaucoup d'aménageurs . Il affecte les autres professionnels, y compris les architectes, qui ont beaucoup de mal à ne pas se situer par rapport à ce modèle.

Celui-ci présente l'inconvénient de rester très marqué par une " entrée technique " dans les problèmes et parfois par la culture du chantier. En revanche, beaucoup d'ingénieurs français sont formés aux techniques de l'organisation et cela constitue une dimension incontestablement positive de ce patrimoine. En fait la culture professionnelle , la méthode des ingénieurs pèse moins lourd que les spécialités qui sont habituellement les leurs: dans les structures d'aménagement ils viennent presque tous des métiers de la construction et du génie civil.

Associé à ce modèle professionnel on constate une forte domination d'une culture réglementaire qui laisse peu de place à la culture du contrat. Ceci pèse au moins autant que le modèle de l'ingénieur (et les deux sont souvent associés) sur les manières de faire.

La culture de l'aménageur intègre l'importance de la coopération mais la limite très souvent à un petit nombre d'acteurs: les politiques, les architectes et les entreprises. Les autres acteurs sont connus mais difficilement perçus comme des partenaires. Cela s'invente - parfois difficilement - actuellement.

Les modes d'organisation ont longtemps privilégié le métier (foncier et juridique, conduite d'opérations, financier, urbanisme...) , ce qui correspondait à la sectorisation des politiques publiques. La culture de la gestion de projet est d'introduction récente.

Enfin les cultures d'entreprise sont faibles (ce que justifie souvent le statut des organismes d'aménagement) et, jusqu'à maintenant toujours dominées par les cultures de réseaux (Équipement, SCET...). La référence aux opérations que l'on conduit tient souvent lieu de culture d'entreprise.

### *Des problèmes d'évolution...*

- Le modèle de " l'entreprise bureaucratique ouverte " (avec notamment l'importance du statut et de la hiérarchie et la culture du service public) qui tient une place importante chez les aménageurs n'est pas très adapté à la demande.

Le modèle de " l'entreprise modernisée " (plus réactive et souple) convient mieux , mais il ne peut se développer que dans un contexte favorable ( masse critique, croissance permettant une gestion des ressources humaines acceptable par tous).

On voit également apparaître un modèle de l'entreprise-réseau , très efficace pour la mobilisation des compétences et l'adaptation aux variations de rythmes de l'action , mais qui pose d'autres problèmes de gestion.

Dans tous les cas , un des points essentiels est la place accordée à la culture de service public et surtout le contenu de cette culture.

- Pris entre des attentes diverses et complexes, parfois contradictoires, les aménageurs ont parfois du mal à élargir leurs partenariats et avoir une perception du système d'acteurs qui tiennent réellement compte de la logique de tous leurs interlocuteurs. Les relations avec les usagers (virtuels) sont d'autant plus difficiles que le point de vue des organismes gestionnaires de l'usage (de plus en plus présents) n'est pas toujours celui des

usagers finaux et que dans la conception française de la concertation l'on confond souvent trois positions différentes: celle du citoyen, celle de l'utilisateur et celle du riverain.

- Toutes les structures se trouvent confrontées au paradoxe suivant: plus elles répondent aux attentes actuelles, plus elles sont en difficulté pour obtenir une reconnaissance institutionnelle (en particulier dans la définition de leur rémunération) de leur professionnalisme.

En même temps l'introduction de compétences nouvelles crée des difficultés. Tout le monde s'accorde pour dire qu'elles appartiennent au domaine du négoce et de la négociation, de la gestion de risque, de la communication, de la connaissance et de la maîtrise d'ouvrage des expertises diverses (aussi bien en matière juridique, financière, sociologique, ou que de conception), et plus généralement de tout ce qui fait la technologie actuelle de la conduite de projet. Un autre problème est de savoir comment l'on s'approprie les cultures professionnelles correspondantes et ce que l'on privilégie en interne, dans un réseau de partenaires (au sens anglo-saxon) ou ce que l'on maintient dans un statut de simple prestation.

- Les évolutions produisent des tensions dans les structures, même lorsqu'il n'y a pas de problèmes de réduction d'activité. Celles-ci ne suivent pas nécessairement les clivages des générations, des spécialités ou des professions d'origine, en revanche, pour des raisons diverses les vitesses de compréhension, d'acceptation et d'adaptation aux nouvelles règles du jeu sont variables. Cela pose des problèmes de formation qui se trouvent renforcés par une plus grande difficulté de circulation entre les structures.

### **3- Quelques idées communes pour des réponses spécifiques.**

*Être un acteur:*

- Ne pas se confondre avec l'opération dont on s'occupe. Beaucoup d'aménageurs ne sont identifiés que par une opération et, en interne, ont tendance à renvoyer tous les problèmes à l'opération. Cela empêche les équipes d'exister véritablement et d'être clairement identifiables de l'extérieur.

- Ne pas se réfugier derrière une définition purement juridique et les fonctions que l'on exerce à ce titre. Un aménageur se définit également par son savoir-faire, sa capacité d'intervention ou de dialogue.

- Ne pas se réfugier derrière le statut d'outil du politique. Une SEM peut être un outil, l'équipe qui la fait fonctionner non. Il reste à trouver un langage (et à le faire comprendre par tous - y compris le législateur) pour exprimer une relation caractérisée d'une part par la subordination au pouvoir élu, d'autre part par l'autonomie. Ce type de relations n'est ni celui du prestataire de service, ni celui de l'appareil administratif. Il correspond vraiment à des attentes mais est très mal "théorisé" ou exprimé.

- Être capable de manifester son existence et en particulier de communiquer.

- Ceci pose un problème complexe, mais inévitable: pour entrer pleinement dans la fonction de gestion de commande et de coordination de projet, les équipes d'aménagement doivent pouvoir développer une culture d'entreprise relativement indépendante de la culture de l'opération. Mais cette autonomisation ne s'inscrit pas bien dans le cadre institutionnel actuel et peut y produire des dérapages. Des solutions restent à inventer.

*Développer des compétences (ingénieries) spécifiques*

- Coordonner, négocier, consulter: il ne s'agit pas de fonctions mais d'un ensemble de savoir-faire, qui s'apprennent.

- Les compétences que l'on peut mobiliser dans les opérations urbaines se sont beaucoup diversifiées et, dans tous les domaines, il existe des technologies nouvelles, très spécialisées et souvent connues par un très petit nombre de prestataires. Savoir repérer ces compétences, les utiliser, faire intervenir les bons prestataires devient une véritable spécialité, qui associe les techniques de la veille technologique, de l'évaluation, de la communication etc. Certains commencent à maîtriser cette spécialité, mais il reste encore beaucoup à faire, en particulier en combattant des représentations du savoir et des acteurs qui sous-estiment leur évolution permanente (que l'on limite trop souvent aux effets de la réglementation) et leur flexibilité (que l'on sous-estime systématiquement).

- La capacité d'articuler les trois dimensions essentielles: urbanistique, économique et sociale.
- La capacité de communiquer .
- Celle de raisonner en termes de marketing et de commercialisation.

Ces ingénieries renvoient toutes à un corps de savoir et de savoir faire essentiel : celui du management de projet , dans tous ses développements récents, notamment importés de l'industrie, qui sera la “ sciences reine ” des aménageurs pour les prochaines années.

Elles n'excluent pas le maintien , voir le développement d'expertises déjà présentes (en particulier d'ordre financier et juridique).

#### *Savoir gérer les compétences.*

Certaines de ces compétences donnent lieu à des développements très spécifiques. Par ailleurs elles correspondent à des profils dans lesquels le projet l'emporte sur le métier, ce qui entraîne des conséquences concernant les profils de carrières: un bon consultant (même dans une très grande firme) tire l'essentiel de sa capacité de la diversité des situations qu'il a étudié, un bon gestionnaire de projet doit nécessairement avoir occupé des fonctions diverses, ce qui (avec la possession de techniques professionnelles ouvertes) lui permet de traverser plus facilement plusieurs cultures professionnelles, ce qui est indispensable à la conduite de projet.

Ceci implique qu'existe des firmes suffisamment importantes pour abriter des spécialistes “ pointus ” et organiser des carrières diversifiées, soit qu'existe des réseaux qui puissent faire cela , avec une Gestion des Ressources Humaines suffisamment ouverte et dynamique.

Une autre question est celle de la formation , initiale (qui forme véritablement à ce type de profils) et continue ( comment optimiser celle qui aide au développement des nouvelles compétences) et des échanges d'expériences à tous les niveaux entre équipes d'aménagement.

#### *Construction d'une culture et droit à l'expérimentation*

Mais , il reste à savoir autour de quelle culture professionnelle dominante se fera l'intégration et le gestion des nouvelles compétences (et d'autres). La gestion de projet en sera le point central, mais on ne saurait alors s'en tenir au modèle industriel : la nouvelle culture de gestion de projets urbains suppose d'abord la capacité de mener dans la durée des actions complexes, matérielles ou plus immatérielles, donc d'organiser et d'intégrer des expertises diverses et d'interagir avec beaucoup d'acteurs. Mais elle y associe également le raisonnement social, la prospective, l'analyse économique, la logique des services, l'approche “ sensible ” et formelle ainsi que des valeurs émergentes, comme celles du développement durable. La construction de cette culture reste largement à faire et chaque pays européen peut y apporter quelque chose.

Cet enjeu, important pour tous ceux qui vivent en ville , exige l'innovation mais, dans la mesure où personne ne détient les solutions miracles ni ne peut indiquer la voie royale, l'expérimentation est indispensable, y compris dans une perspective immédiatement opérationnelle. Ce droit à l'expérimentation doit être reconnu aux aménageurs et pouvoir être rémunéré.

Jean-Luc Poidevin

Directeur de l'aménagement opérationnel de l'EPAD

Alain Bourdin

Professeur à l'institut français d'urbanisme

## ANNEXE

Quelques termes employés dans ce texte font l'objet de définitions multiples, et même contradictoires, voici les nôtres :

*Production de la ville:* Pendant longtemps ce terme a évoqué les espaces à urbaniser et les mètres cubes de béton. Aujourd'hui il faut y ranger tout ce qui est action sur la ville, y compris les Événements urbains, la création de nouveaux services ou de nouveaux mode de relation avec les habitants. En cela, la production se différencie de la gestion quotidienne.

*Culture professionnelle:* l'ensemble des savoir et des savoir faire, les ingénieries, mais aussi les idées que l'on se fait de l'action, des relations professionnelles, les expériences voire les personnalités emblématiques qui prévalent et qui sont diffusés au sein d'une profession, notamment par les organisations professionnelles et les instances de formation. On peut différencier la culture d'une profession au sens strict du terme (architecte, ingénieur du génie civil, avocat, médecin...) et d'un métier au sens industriel du terme: métallurgiste, constructeur d'automobiles, bâtisseur...aménageur.

*Culture d'entreprise:* Ensemble de normes, de croyances, de valeurs, d'images, mémoire collective, qu'une entreprise produit au cours de son histoire et qui sert à ses membres de langage commun, de cadre de la vie quotidienne et de référence dans les situations nouvelles. Ceci ne doit pas être confondu avec la *Culture d'opération*. En effet, une opération, surtout lorsqu'elle est importante, est l'occasion de la construction d'une histoire (que l'on aime raconter), parfois - par exemple au départ - d'images fortes qui s'usent ensuite. Elle a ses moments forts, ses personnages, ses techniques propres. Une entreprise dont la culture se confond avec celle de l'opération est moins apte à développer une dynamique interne et sans doute à évoluer.

*Projet:* Ce terme possède actuellement au moins trois significations:

- Il définit le ou les objectifs que se donne un acteur, par exemple un décideur public ou un industriel.
- Traditionnellement, chez les architectes et les urbanistes, le projet est la traduction formelle que le concepteur donne de la commande qui lui est faite et qui est ensuite réalisée par les divers prestataires. On dissocie alors fortement le moment du programme, qui fixe des prescriptions, celui du projet qui définit les solutions (et en particulier leur mise en "formes"), celui de la réalisation. Dans cette définition le projet s'applique à des opérations précises et bien délimitées (immeuble, aménagement d'une zone).
- Aujourd'hui un troisième sens prend de plus en plus d'importance, à partir de l'expérience de l'industrie (la Twingo...) et des nouveaux problèmes qui se posent à la production de la ville. Le projet est alors d'abord une méthode d'organisation de l'action en fonction d'objectifs qui lui sont donnés. Cette méthode consiste essentiellement à organiser dans la durée et de manière souple et réactive des interventions très diverses, en combinant des orientations de départ bien définies mais relativement ouvertes et une définition du contenu de l'action en même temps qu'on la construit.

Le projet ne s'applique plus seulement à des opérations précises, on parle de plus en plus de projet de ville, ce qui consiste d'abord à faire travailler le plus possible d'acteurs ensemble pour réaliser des objectifs communs qui sont précisés en cours de route à partir d'orientations indiqués par les responsables politiques.

La gestion de projet (sens 3) permet de réaliser les projets municipaux (sens 1).