



Urban project : for a better understanding of the processes of project

What do we need to know to fully describe and analyse an urban project and finally reach a better understanding of the process of intervention in complex situations

Marie Fauconnet, University of Geneva

Conference paper STRC 2005

STRC

5th Swiss Transport Research Conference
Monte Verità / Ascona, March 9-11, 2005

What do we need to know to fully describe and analyse an urban project and finally reach a better understanding of the process of intervention in complex situations.

Qu'avons-nous besoin de savoir pour décrire et analyser un projet urbain et parvenir à une meilleure compréhension des processus d'intervention dans les situations complexes

Marie Fauconnet

University of Geneva

Geneva

Phone: 00 41 22 379 99 45

Mobile : 00 41 79 307 91 27

email: marie.fauconnet@archi.unige.ch

March 2005

Abstract

At the beginning of the 21st century the processes of production of urbanized area are changing. In a very complex environment, including many actors, it is no longer only a matter of implementing the landplanning public policies but more and more a matter of allowing projects to rise. The processes of project are often mentioned in many field of intervention but not so well known. Projects also have a difficult time to emerge, although it might be one of the most interesting processes to produce new part of cities, to renew them or to develop transportation for example. It's easy to mention projects which failed or still stand by, waiting to be completed (new stadium in Zurich, place des Nations in Geneva, etc). Why is it so difficult to make project happen in Switzerland? Can we learn something from countries that have build up capacities in project development? France for example has a long tradition of developing cities through urban projects processes.

The present paper develops the grid which will be used and adjusted to analyse urban project focusing on the organisation and management of action. The grid is based on four dimensions: project as a process of production, project as a process of change, organisation of the relations between many actors involved in the process and the tools and instruments used to organize the process of change and the process of production.

Keywords

Urban project - process of production – process of change – project organisation – project management – public intervention – public-private partnership – public policy

Urban project : for a better understanding of the processes of project

Marie Fauconnet, University of Geneva

Table of content

ABSTRACT.....	2
1. INTRODUCTION	4
2. LA NOTION DE PROJET URBAIN	5
2.1 PROJET DE VILLE ET PROJET URBAIN OPERATIONNEL	5
2.2 LES LIEUX DU PROJET URBAIN	5
2.3 LA PLACE DU PROJET DANS L'ACTION PUBLIQUE	6
3. ORGANISER LE QUESTIONNEMENT DE L'ACTION.....	9
3.1 LE PROJET COMME PROCESSUS DE PRODUCTION URBAINE	10
3.2 LE PROJET COMME PROCESSUS DE TRANSFORMATION	14
3.3 ACTEURS, MECANISMES DE DECISION ET DISPOSITIF DE PROJET	15
3.3.1 <i>Notion d'acteur</i>	16
3.3.2 <i>Identification d'acteurs potentiels</i>	17
3.3.3 <i>La mobilisation des acteurs</i>	19
3.3.4 <i>Mécanisme de décision</i>	19
3.3.5 <i>Dispositif</i>	20
3.4 LES OUTILS ET INSTRUMENTS, RESSOURCES ET PROCEDURES	20
4. SYNTHESE ET PROPOSITION DE GRILLE D'ANALYSE.....	22
5. CONCLUSION	24
6. ELEMENTS BIBLIOGRAPHIQUES	25

Urban project : for a better understanding of the processes of project

Marie Fauconnet, University of Geneva

1. Introduction

Cet article s'inscrit dans le cadre du développement d'une thèse sur la place du processus de projet dans le contexte urbain suisse. Si le terme projet est largement utilisé dans de nombreux domaines, son acceptation comme processus de production et de transformation urbaine est peu répandue en Suisse alors même que des interventions que l'on peut tout à fait qualifier de projets urbains voient régulièrement le jour. En bref, les suisses font du projet urbain sans le savoir, ce qui en soit n'est pas problématique. En revanche, comme la notion n'est pas située clairement dans les modalités possibles de l'intervention publique, on est confronté à l'absence de culture commune, à une faible capitalisation des savoir-faire, à un manque de professionnels formés au pilotage de projet urbain, et à un grand flou dans l'utilisation des instruments juridiques existants pour le montage et la formalisation des processus de projets.

Le but de la thèse en cours est donc de préciser, sur la base d'analyses de projets en cours ou achevés, comment ces démarches de projets urbains s'organisent en Suisse afin notamment de capitaliser de l'expérience et de vérifier s'il y a lieu de généraliser et de structurer ce type de modalités d'intervention. Il s'agit d'essayer de comprendre ce qui fait que telle démarche a abouti alors que tant d'autres échouent et de préciser s'il y a lieu de définir une manière suisse de faire du projet urbain, tout comme il existe une manière française de s'organiser en la matière.

Le présent article a pour but de présenter la grille d'analyse de projets qui servira à la recherche. Le questionnement envisagé doit permettre de mettre en évidence les dimensions relatives aux modalités d'organisation de l'action. Ces aspects sont à mon sens indispensables pour compléter les réflexions sur la dimension architecturale et urbanistique qui est traditionnellement au centre des études sur les projets urbains. En effet, une bonne organisation ne pourra jamais pallier à un mauvais projet, mais une mauvaise organisation peut fortement nuire à un bon projet.

Le présent exposé est organisé de la manière suivante : un bref retour sur la notion de projet urbain afin de préciser les éléments à retenir pour le présent exposé, en particulier la place du processus de projet parmi les modalités de l'intervention publique. Dans une deuxième partie, l'exposé développera différents éléments structurant du questionnement utile à la compréhension de l'organisation de l'action par projet, à savoir le projet comme processus de production urbaine, le projet comme processus de transformation de la réalité urbaine, les acteurs et les dispositifs mis en place pour mener à bien le projet, ainsi que les outils, instruments, procédures et savoir-faire utilisés pour mener à bien les projets. La troisième partie présente la grille d'analyse envisagée pour interpeller les projets.

Urban project : for a better understanding of the processes of project

Marie Fauconnet, University of Geneva

2. La notion de projet urbain

Actuellement, le terme de projet est utilisé dans presque tous les domaines d'activités. Dans le domaine de l'urbain, le terme de « projet » recouvre au moins trois notions¹ :

- 1) le projet politique définit les objectifs que se donne un acteur : décideur public ou privé ;
- 2) le projet architectural ou urbanistique est la traduction formelle que le concepteur donne de la commande qui lui est faite. Ce « concept » est en suite réalisé et finalement utilisé par ceux à qui il est destiné ;
- 3) le projet urbain opérationnel est une méthode d'organisation de l'action pour la production de la ville. Elle consiste à organiser dans la durée, de manière souple et réactive des interventions très diverses².

Ces éléments de définition se complètent et se combinent de manière différente suivant les échelles. Si la terminologie n'est pas consacrée, retenons qu'il existe une distinction fondamentale entre le « projet de ville », dont la composante stratégique revêt un caractère essentiellement politique, et le « projet urbain », qui suppose un territoire délimité et une finalité opérationnelle.

2.1 Projet de ville et projet urbain opérationnel

Le « projet de ville » est formulé en vue d'un positionnement dans une dynamique concurrentielle et de construction de solidarités locales. Il organise la cohérence de la mise en œuvre de politiques publiques et de projets particuliers. C'est notamment le rôle présumé des projets d'agglomération tels qu'envisagés par la Confédération et en cours d'élaboration au niveau des collectivités locales.

Par ailleurs, le « projet urbain » s'attache à concrétiser sur le terrain les orientations stratégiques du projet de ville (si celui-ci existe) ou à intervenir sur une partie d'un territoire afin de produire un nouveau morceau de ville, une infrastructure, un événement etc. La suite de l'exposé se focalisera sur le « projet urbain » et sa place dans l'intervention urbaine.

2.2 Les lieux du projet urbain

En plus des sites classiques de développement urbain, les lieux du projet urbain sont ceux où l'on reconstruit la ville sur la ville : friches industrielles, militaires, ferroviaires, etc. mais aussi les lieux de la mobilité : sites d'échange, infrastructures et espaces publics. La démarche de projet s'applique aussi à des contextes moins urbains comme la renaturation des rivières ou

¹ ASCHER, François, « Les ambiguïtés porteuses de la notion de projet urbain », in MASBOUNGI, Ariella, conçu et conduit par (1993), *Comprendre, penser, construire la ville*, Direction de l'architecture et de l'urbanisme, Ministère de l'Équipement des Transports et du Tourisme, Paris

² BOURDIN, Alain, mars 1999, « Adaptation des cultures professionnelles et des modes de faire », études et travaux de recherche du « club ville et aménagement », www.club-ville-aménagement.asso.fr

la mise en place de parcs régionaux. Dans d'autres registres, on signalera les événements (rendez-vous sportifs, festivals) ou encore dans certains cas, les agendas 21.

Quel que soit le contexte ou l'objet de la transformation, le projet s'inscrit dans une réalité complexe souvent déjà utilisée par de nombreuses personnes, institutions, etc. Il nécessite l'organisation de l'action et la mobilisation des acteurs concernés pour l'élaboration d'un produit complexe intégrant les infrastructures, les services et l'organisation de l'exploitation. Chaque projet ayant ses spécificités, c'est sur ce que les différents projets peuvent avoir en commun qu'il paraît intéressant de se focaliser : en particulier ce qui relève des modalités d'organisation de l'action.

2.3 La place du projet dans l'action publique

L'intervention sur la ville est aujourd'hui confrontée à toutes sortes de difficultés et beaucoup de projets ne voient jamais le jour ou s'ils aboutissent, constituent le fruit d'un effort énorme. De la place des Nations à Genève au stade de football de Zurich, on ne compte plus les démarches bloquées ou abandonnées et les mécontents de tous bords. Ces difficultés sont le fruit de la complexité de l'intervention qui comprend de multiples facettes de nature quantitative et qualitative. On citera pour mémoire : la multiplicité des acteurs et de leurs attentes, la difficulté à organiser la maîtrise d'ouvrage, la limitations des ressources publiques, les partenariats avec les privés, la prise en compte des enjeux locaux et leur articulation avec des dynamiques globales, la difficulté à préciser les éléments d'intérêt général, la construction de sens, l'appropriation de la ville par ces usagers, la capacité à négocier, la place de la participation des usagers dans la production de leur cadre de vie, la pertinence des instruments de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, les difficultés techniques liées à l'intervention dans un milieu déjà bâti, etc.

L'action sur la ville a pendant longtemps été le fruit de la mise en œuvre de politiques publiques à caractère sectoriel : logement, équipements, voirie, etc. partiellement mises en cohérence par la planification. Aujourd'hui, l'échelle et la manière de poser les problèmes ont changé. L'urbain se situe presque toujours aux confins de plusieurs politiques publiques, en particulier lorsque l'on intervient de manière opérationnelle à l'échelle locale. « C'est bien la capacité d'action collective qui est interrogée mais si celle-ci était garantie par le contrôle, la hiérarchisation et la standardisation (...), les représentations contemporaines militent pour la construction d'une action collective fondée sur la coopération dès la formulation des problèmes et sur la négociation des finalités de l'action »³. L'intervention publique dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, voir des transports ou encore de l'environnement, est fortement contrainte par les caractéristiques du site au niveau physique mais aussi économique, social, environnemental, institutionnel et politique. Dès lors, chaque intervention nécessite une approche permettant de prendre en compte les spécificités du cas.

Les enjeux, il me semble, se situent au niveau de la qualité de ce qui est proposé, mais se posent aussi en termes de processus de production urbaine et de partage des risques. La pratique locale s'est depuis un certain temps trouvée confrontée aux limites de l'intervention sur la ville par le biais de la seule planification. La nécessité d'agir pousse à chercher de

³ ARAB Nadia, (2001), « La coproduction des opérations urbaines : coopération et conception », in Espaces et sociétés 105/106, Projet urbain, maîtrise d'ouvrage, commande, Paris : L'Harmattan

nouvelles démarches afin d'aller au-delà des limites de celle-ci. Ces autres modes sont d'ailleurs souvent mentionnés dans le cadre de réflexions sur la gouvernance. La Confédération et certains cantons développent des démarches qui vont dans le sens d'une approche concentrant l'effort sur la prise en compte des spécificités de chaque territoire et des ses acteurs. D'autres pays ont également développé des manières spécifiques d'intervenir dans les situations complexes.

En France notamment, le projet constitue une modalité spécifique de l'action publique au côté d'autres modalités comme les politiques publiques, la régulation ou la gestion quotidienne.

La démarche de projet est présentée comme une approche particulièrement adaptée à des cas caractérisés par une importante complexité et qui nécessite une approche relativement volontariste permettant d'accompagner l'émergence du changement. Il ne s'agit pas de mettre en œuvre un plan dans une logique top down mais bien d'entrer dans une logique d'entrepreneur qui permet la co-construction de la ville par les différents acteurs concernés. L'intervention par le projet se situe en marge d'une intervention standardisée et nécessite un processus de coproduction octroyant une large place à l'itération, à la réflexivité, à la négociation. Le résultat final est souvent bien différent de l'intention de départ. Comme le précise A. Bourdin : « Les objets urbains à produire ne constituent plus un répertoire relativement stable dans lequel il suffit de puiser en opérant quelques ajustements, au contraire, il s'agit très souvent de fabriquer des « objets urbains non identifiés » ou des produits (...) qu'il va falloir faire évoluer au cours de leur vie »⁴.

Le tableau ci-dessous, inspiré de travaux de Nadia Arab⁵, permet de préciser les contextes dans lesquels la démarche de projet, comme modalité d'intervention de l'action publique est intéressante.

Activité de projet	Description
Activités temporaires et non répétitives	Il s'agit de faire émerger un projet en travaillant en fonction du cas particulier à un moment donné, en innovant tant dans le contenu que dans les manières de faire.
Situations singulières	Les situations singulières chaque projet n'a lieu qu'une fois et il n'est donc pas possible d'appliquer les mêmes solutions à d'autres cas, sans adaptation.
Finalités à définir	Les objectifs du projet doivent être défini. Il ne s'agit pas de mettre en œuvre un programme pré-établi.
Modes opératoires à explorer	La manière de s'organiser, les modalités de la répartition des risques par exemple par des partenariats ou des contrats doivent être conçues de manière à servir les objectifs du projet.
Démarche d'intégration	Les logiques sectorielles doivent être dépassées de manière à

⁴ BOURDIN Alain, (2001), « Comment on fait la ville, aujourd'hui, en France », in *Espaces et sociétés* 105/106, Projet urbain, maîtrise d'ouvrage, commande, Paris : L'Harmattan

⁵ ARAB Nadia, (2001), « La coproduction des opérations urbaines : coopération et conception », in *Espaces et sociétés* 105/106, Projet urbain, maîtrise d'ouvrage, commande, Paris : L'Harmattan

d'activités et de logiques	aboutir à une conception qui intègre les différents besoins et contraintes. Une compréhension transversale des enjeux est nécessaire
Incertitude forte	Dans les cadres des projets, la définition constante des objectifs et des moyens et l'implication de nombreux acteurs dans le processus de décision engendre une grande incertitude dans le déroulement du processus.
Influence forte des variables exogène, système ouvert, flou et mouvance des frontières avec l'environnement	Les éléments extérieurs qui sont en constante évolution influence fortement le projet, en particulier dans la mesure où celui-ci est conçu comme un système ouvert et condamné à réagir aux éléments qui l'entourent.
Processus historiquement situé, le projet est borné par son début et sa fin	Le projet peut être inscrit dans le temps de manière assez claire avec un phasage classique comprenant l'émergence de la volonté d'intervenir, une phase de conception, une phase de réalisation et une phase de gestion. Ces différentes phases étant en forte interaction entre elles et liées par des processus itératifs.

En bref, le projet lorsqu'on le considère comme une modalité possible d'organisation de l'intervention publique ouvre un champ de réflexion considérable et assez peu développé en Suisse et en Suisse romande en particulier. Si la réalité et l'intervention sur le terrain connaissent déjà de nombreuses démarches de type projet en cours ou terminées, la recherche pour l'analyse de ce mode d'intervention et la capitalisation de savoir-faire au niveau professionnel sont quasiment inexistantes en Suisse.

L'objet de la thèse en cours sera donc défricher une partie de ce champ. La suite du présent exposé s'attache donc, sur la base des connaissances acquises par des lectures, une expérience de terrain de plusieurs années dans le domaine du projet urbain à développer une grille permettant l'analyse du mode d'organisation de différents projets suisses et étrangers.

Urban project : for a better understanding of the processes of project

Marie Fauconnet, University of Geneva

3. Organiser le questionnement de l'action

Un des enjeux de la recherche consiste à identifier ce qu'il est intéressant d'observer pour comprendre comment s'organise l'action dans des situations de complexité et surtout peut-être ce qui fait que cela marche.

Cette interrogation repose sur trois éléments :

- 1) L'intervention sur la ville est une situation de complexité.
- 2) L'action dans ce type de situation doit être organisée par les acteurs.
- 3) L'organisation de l'action par des logiques de projet peut être une manière intéressante d'intervenir dans la complexité.

Nous avons vu ci-dessus que la notion de projet occupe une place particulière dans l'action publique. La recherche étant peu développée dans ce domaine en Suisse, je m'appuie en partie sur les développements en la matière existant en France. Actuellement, la recherche dans le domaine du projet urbain, notamment dans le cadre des travaux de Nadia Arab, met l'accent sur la notion de processus de production issue des dynamiques de production industrielle et qui alimente aujourd'hui la réflexion urbaine. Cette logique de production ne semble particulièrement utile pour focaliser l'attention sur l'organisation de l'action dans le temps. Dans le cadre de la production industrielle, le processus de production, même s'il est influencé par de nombreux éléments extérieurs n'a que peu d'influence directe sur son environnement immédiat : la production de voiture dans une usine est relativement cloisonnée à l'intérieur, encore que...

Dans le cadre de la production urbaine, tout projet est aussi un processus de changement, de transformation de la ville qui s'engage. Ce processus de changement et sa bonne gestion dans le cadre urbain sont déterminants pour la réussite du processus de production. En effet, un bon chef de projet, organisant parfaitement son processus de production pourra malgré tout se trouver bloqué par une opposition des voisins qui ne souhaitent pas voir leur environnement changer. C'est donc la capacité à articuler le processus de production et le processus de transformation urbaine qui constitue un élément déterminant de la réussite du projet.

La maîtrise des deux processus et leur articulation nécessite une organisation intelligente et sensible de l'action et du contexte dans lequel elle se déroule. L'action renvoie donc aux acteurs, ceux qui y jouent un rôle. La particularité des acteurs autour des projets est notamment qu'en général, ils ne sont pas organisés autour du projet, bien au contraire. Un des enjeux consiste donc à structurer les acteurs en réseau autour du projet afin de leur permettre d'y jouer leur rôle.

Pour pouvoir jouer leur rôle, il est nécessaire que les acteurs impliqués disposent d'outils, d'instruments adaptés à leur besoin. Nous avons vu que la dynamique de projet est fondée sur une organisation spécifique de l'action. La question se pose alors de savoir si les instruments classiques de l'action publique en Suisse correspondent aux besoins du projet et comment les utiliser ou les faire évoluer ou s'il pourrait être nécessaire d'en développer d'autres.

La proposition de structuration de l'analyse de terrain sur la base de quatre dimensions :

- 1) Le projet comme processus de production urbaine : en terme de phase, tâches et principes de production

Urban project : for a better understanding of the processes of project

Marie Fauconnet, University of Geneva

- 2) Le projet comme processus de transformation urbaine (ou de gestion des risques) au niveau du territoire, au niveau du système, au niveau des acteurs, des principes d'organisation du changement
- 3) Les enjeux soulevés par les interactions entre les deux processus notamment terme de mobilisation des acteurs et d'organisation d'un dispositif de projet
- 4) Les outils, instruments, procédures et savoir-faire utilisés pour mener à bien le projet dans sa double dimension de transformation et de production

La structuration du questionnement est envisagée en vue de mettre à jour les dynamiques et les interactions existantes afin de pouvoir mettre en évidence ce qui a fonctionné ou non. En effet, il n'est pas rare qu'un projet bien organisé en terme de production aboutisse à un projet que les usagers ne s'approprient pas, la transformation urbaine n'est alors pas très satisfaisante. D'autres part, la transformation urbaine peut avoir bien fonctionné, mais le projet, du fait d'une mauvaise organisation du processus de production reste mal conçu et difficile à exploiter. D'où la distinction entre processus de production et processus de changement.

Les questions sur le dispositif et sur les instruments découlent de la nécessité d'organiser ces processus. L'organisation passe au moins par la structuration des acteurs concernés dans un réseau et par l'utilisation d'instruments et d'outils qui permettent la coordination des interactions, la formalisation des décisions et la capacité d'action.

L'analyse des cas concrets identifiés pourra s'appuyer sur la base de la grille proposée au chapitre 4. Le chapitre 3.1 à 3.4 propose une explicitation des fondements de la réflexion qui amènent au projet de grille.

3.1 Le projet comme processus de production urbaine

En tant qu'instrument de management, la démarche de projet permet d'envisager une nouvelle approche. En France notamment, certains éléments de méthode de production industrielle sont en train d'être transposés dans le champ de la production urbaine.

Ce qui est nouveau, c'est qu'on passe d'une logique séquentielle délimitant clairement la conception de la production à une logique d'ingénierie concourante qui intègre dès la phase de conception les contraintes de la production et les attentes des consommateurs. Au niveau urbain, cela se traduit par exemple par une participation accrue des acteurs de la gestion (entretien ou sécurité par exemple) à la conception du projet. On s'inscrit donc dans une logique de coproduction urbaine d'objets particuliers, et non dans la mise en œuvre de politiques publiques systématisées.

Selon les apports théoriques des sciences de gestion, la démarche de projet peut être considérée comme un mécanisme concret qui structure le processus de production et d'élaboration de produits proposant une élaboration formalisée du projet et de son organisation. Une telle définition n'existant pas dans le champ de l'urbain, certains aspects de cette science ont été transposés de manière à alimenter la réflexion et la structuration des problèmes de production de la ville. Dans le cas de l'entreprise, mais aussi dans le cas de la

Urban project : for a better understanding of the processes of project

Marie Fauconnet, University of Geneva

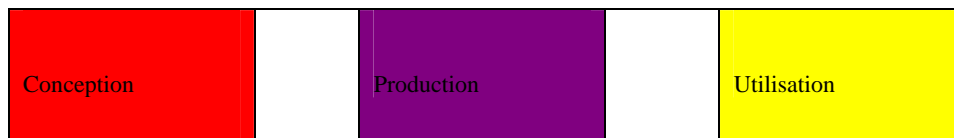
production urbaine on se trouve en effet dans une dynamique de production qui vise à concevoir et à réaliser un objet destiné à être utilisé, ce qui demande une réelle organisation⁶.

Le constat que l'organisation de l'action, de l'action publique en particulier est en pleine évolution amène à développer de nouveaux modes de structuration de celle-ci. Les réflexions menées en France, par Nadia Arab notamment, sur les apports structurant des sciences de gestion pour la réflexion sur l'urbain « permettent finalement de lire le projet comme :

- 1) une activité de conception qui
- 2) repose sur une logique d'anticipation
- 3) suppose une structuration contingente de l'action, mais fondée sur une logique de coopération et de négociation sur la définition des finalités entre les différents points de vue impliqués dans le cycle de vie du produit et sur une logique d'interaction entre la détermination des objectifs et celle des moyens et méthodes pour les atteindre.
- 4) Elle modélise enfin la figure centrale de l'acteur projet chargé d'incarner le projet et de construire et d'organiser la coopération et la négociation »⁷.

Pendant longtemps, les améliorations des processus de production industriels ont pendant longtemps visé à optimiser les principales tâches en les répartissant en phase bien distincte.

Figure 1 Tableau du phasage classique de production industriel



Depuis quelques années, les fonctions classiques demeurent les mêmes mais de nouveaux principes d'interaction entre elles se font jour afin de répondre au mieux aux attentes diversifiées et constamment en évolution. La prise en compte dès la conception des principales contraintes de la production et des attentes des utilisateurs (par exemple : la possibilité imaginée dès la conception de produire des voitures sur mesure en fonction des attentes des usagers et selon ses spécifications personnelles) ont amené à complètement réorganiser le système de production pour vers une production en flux tendu.

⁶ ARAB Nadia, (2001), « La coproduction des opérations urbaines : coopération et conception », in *Espaces et sociétés* 105/106, Projet urbain, maîtrise d'ouvrage, commande, Paris : L'Harmattan

⁷ ARAB Nadia, (2001), « La coproduction des opérations urbaine : coopération et conception », in *Espaces et sociétés* 105/106, Projet urbain, maîtrise d'ouvrage, commande, Paris : L'Harmattan

Dans le domaine urbain, on observe également des évolutions allant dans le sens d'identifier des fonctions ou tâches qui se répartissent sur plusieurs des phases habituellement identifiées. Aujourd'hui, dans le contexte urbain, le phasage généralement admis comprend en général l'émergence de l'idée de projet, la phase de conception, la phase de réalisation, la phase d'utilisation et éventuellement une phase d'évaluation.⁸ Ces phases comprennent des tâches principales qui sont représentée de manière simplifiée sur la deuxième ligne du schéma ci-dessous.

Figure 2 Phasage et tâches du processus de production urbaine

Emergence	Conception		Production / réalisation					Utilisation	Evaluation
Emergence de l'idée et volonté d'agir	Etudes	Conception	Préparation opérationnelle	Spécification	Offre	Réalisation	Livraison	Exploitation et management	Evaluation

On peut donc voir que les grandes phases de base sont de fait structurées par des tâches. Ces tâches se répartissent parfois sur différentes phases ce que nous verrons plus loin.

Tâches	Description
Emergence	Emergence d'initiatives éparpillées, d'idées provenant de plusieurs acteurs qui finalement pourront converger vers une volonté d'agir
Volonté d'agir	Volonté d'agir focalisée autour d'une idée assez largement partagée et en principe portée par un acteur politique ou un groupe d'acteurs forts porteurs investis d'une légitimité suffisante. L'émergence et la volonté d'agir, ne font en quelque sorte pas tout à fait partie du processus de production mais constituent ses prémices et constituent plutôt la première étape du processus de transformation urbaine.
Etudes préparatoires	Premières études lancées pour évaluer les contraintes (économiques, sociales, environnementales, transports, juridiques, montage, foncier, etc.) et développer quelques variantes de projets, exploration des possibles
Conception	Sur la base des premières études, il devient possible d'engager le processus de conception du projet qui intégrera les contraintes identifiées en amont ainsi que les contraintes qui découleront du projet en tant que concept pour la réalisation et pour la gestion ultérieure. Cette phase abouti en principe sur une décision d'engager une réflexion opérationnelle. Le concept retenu, s'il est amené à se préciser et à s'adapter devra également être celui qui sera porté jusqu'à la réalisation. S'il change complètement, il faudra sans doute admettre que l'on change de projet.
Préparation opérationnelle	Début de la réflexion opérationnelle visant à préciser à quelles conditions le projet est

⁸ voir par exemple : Van WELL-STAM D., LINDENAAR F., Van KINDEREN S., Van den BUNT B., (2004), *Project risk management*, London and Sterling : Kogan Page

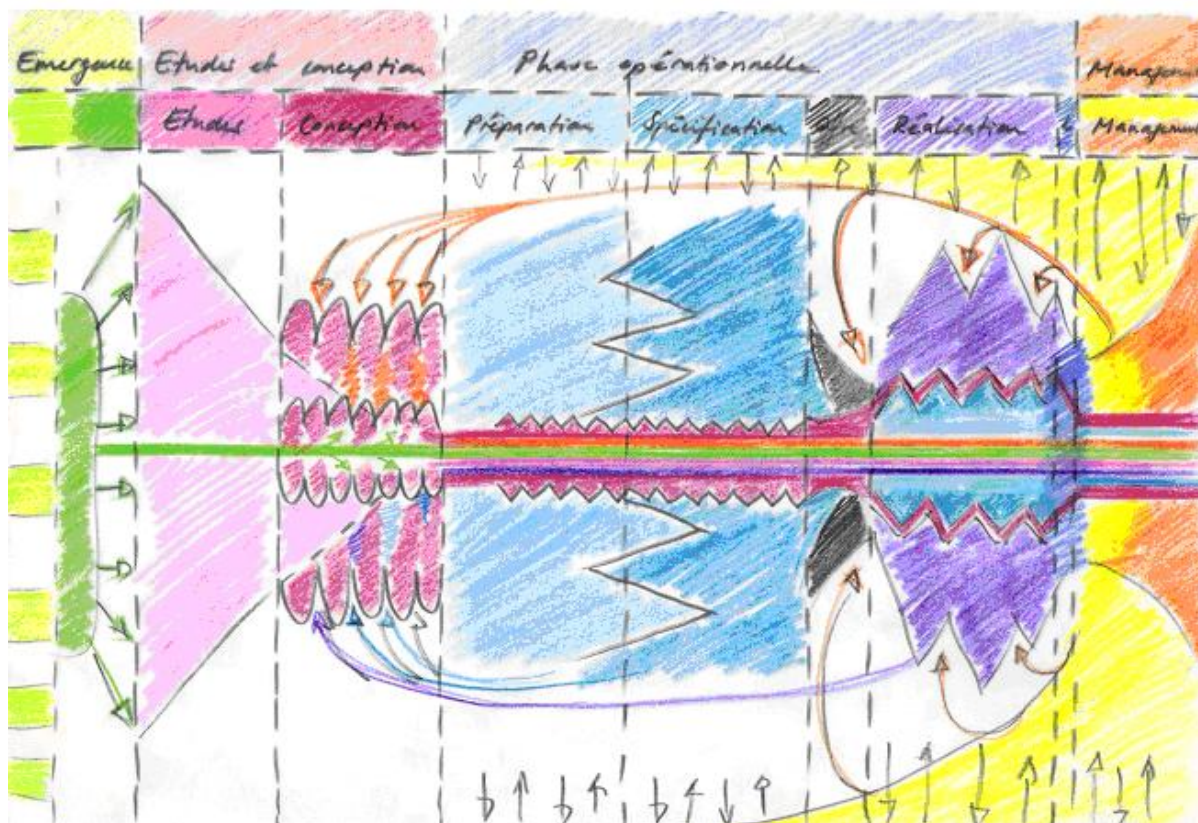
	faisable : précisions relatives au coûts, aux partenaires potentiels, à la maîtrise foncière, aux procédures de planification à engager, aux contraintes spécifiques du projets en terme d'environnement, de dépollution, d'inscription dans le territoire, de transports, de variantes de densités, d'équipements...
Spécification	Les tâches de préparation opérationnelle et de spécification sont très imbriquées et des aller retours constants sont effectués entre elles. La spécification sert à préciser le concept du projet en vue de sa réalisation et de son utilisation. Les grands choix techniques sont effectués dans ce cadre si des variantes étaient encore en concurrence (ex : matériel roulant sur pneu ou non, pont ou tunnel). A la fin de cette phase il est possible d'élaborer les cahiers des charges à destination des entreprises chargées de la réalisation, voir de la gestion des équipements qui traduit le concept du projet et la volonté politique qui l'a porté.
Offre	Les appels d'offres sont lancés si nécessaire dans le cadre des règles sur les marchés publics. Les critères d'attribution sont définis à l'avance et le choix des prestataires est fait en fonction de ces critères.
Réalisation	La réalisation est la première phase de transformation réelle. Elle a parfois été engagée par des démolitions qui ont eu lieu pendant les phases précédentes. Elle est caractérisée par les chantiers et les désagréments qu'ils causent en particulier en milieu urbain. Il arrive que pendant la phase de réalisation des changements du projets interviennent encore, suite à des opportunités ou des difficultés particulières, ou encore en vue de l'exploitation, voire pour la commodité de la gestion du chantier. Dans le cadre de projets complexes, la réalisation de différents éléments peut s'étaler dans le temps sur une longue durée, certains étant achevés avant que d'autres ne débutent.
Livraison	Chaque ouvrage ou élément de projet terminé fait l'objet d'une livraison, qui permet de remettre l'ouvrage à son propriétaire et/ou à son exploitant. Dans le cadre de concession, la réalisation et l'exploitation sont parfois à la charge du même acteur, le concessionnaire.
Utilisation et gestion	Lorsque le projet est « réalisé », il s'agit de le gérer, de la faire fonctionner, de l'animer etc. en fonction de sa nature. Pour qu'il fonctionne bien, il est particulièrement important que les contraintes liées à la gestion et l'organisation de celle-ci aient été anticipées dans la conception, dans la qualité de la réalisation et dans la claire attribution des compétences de gestion.
Evaluation	De fait l'évaluation des projets est rarement faite autrement que par une sorte de sanction par l'usage, si les usages ne sont pas satisfaisants, il arrive que des ajustements soient apportés pour améliorer la situation. Parfois l'ajustement est très difficile à apporter, notamment lorsque la conception a été mal organisée et que les défauts sont dès lors fondamentaux. Certains projets bénéficiant d'une organisation sophistiquée disposent parfois de dispositif d'évaluation en continu du fonctionnement du processus de production, sur des aspects spécifiques (gestion des délais, gestion financière, gestion des risques, etc.). L'évaluation, tout comme l'émergence, fait dès lors plutôt partie du processus de transformation urbaine

La complexité du projet urbain comme processus de production apparaît d'autant plus clairement que l'on tente de représenter les interactions qui sont nécessaires entre les phases/fonctions pour mener à bien, dans les meilleures conditions un projet qui correspondent aux attentes des usagers dans le respect des contraintes financières et ayant des répercussions favorables en terme politiques et stratégiques.

Le schéma ci-dessous tente une représentation « impressionniste » du processus de production et des interdépendances qui influence le processus de production, au-delà des phases simplifiées de la figure 2.

Urban project : for a better understanding of the processes of project

Marie Fauconnet, University of Geneva



Il s'agira donc pour chaque projet de produire le schéma correspondant au processus de production réel. Le schéma devra représenter les durées des différentes phases et les interactions principales qui peuvent être représentées. En fonction du projet, on aura certainement des sous phases de réalisation soit présentes sur des opérations spécifiques.

Il sera nécessaire par ailleurs dans le cadre du commentaire relatifs au schéma de préciser comment les tâches ont été concrétisées : quelles ont été les études préliminaires, quels résultats en a-t-on tiré ? en quoi a consisté la conception, comment a-t-elle été organisée, les acteurs de la gestion et de la réalisation étaient-ils présents ? Comment s'est organisée la préparation opérationnelle ? comment le processus d'offre a-t-il été mené ? comment la réalisation s'est-elle passé ? quels ont été les ajustements nécessaires en cours de processus, à quoi étaient-ils dû, comment ont-ils été maîtrisé? Comment s'est organisée la préparation de la gestion ?

3.2 Le projet comme processus de transformation

Le projet est vu comme un moyen de transformer la ville. Sur un territoire donné, on identifie la nécessité d'intervenir pour changer la situation. Par exemple une ancienne zone industrielle lentement abandonnée se transforme en friche. Des problèmes de toute sorte émergent : trafic de drogue, dévalorisation du quartier, opportunité foncière mal exploitée et bien située... et engendrent la conviction qu'une action est nécessaire. Autre exemple : les embouteillages réguliers au sein d'une agglomération ainsi que la détérioration de la qualité de vie qui en découle engendrent la conviction qu'il est nécessaire de développer un projet de transport en commun performant.

Cette action va amener la transformation de trois éléments au moins, de la réalité urbaine :

Urban project : for a better understanding of the processes of project

Marie Fauconnet, University of Geneva

Le territoire lui-même va changer physiquement, même si ce n'est que partiellement, démolition, construction, nouvelles infrastructures, nouveaux usages, nouvelles fonctions du point de vue de l'environnement etc.

Le système qui gère ce territoire et/ ou qui gèrera le projet (aux niveaux juridique, culturel, économique, environnemental, administratif, institutionnel, social, politique etc.) devra se transformer : nouvelle réglementation applicable, nouvelles perspectives économiques, nouvelle autorité concernée, nouveaux élus, nouveaux habitants ou usagers, nouveaux besoins sociaux, etc.

Les acteurs concernés par ce territoire ou par le projet : de nouveaux acteurs apparaîtront comme les nouveaux habitants, mais ils seront aussi les nouveaux électeurs, ou élus de la commune, les nouveaux usagers de la nouvelle école, ou encore les nouveaux usagers de la nouvelle ligne de tram, voir les nouveaux voisins du futur stade, il y aura de nouveaux acteurs avec de nouveaux rôles, mais même les anciens acteurs pourront être amenés à jouer de nouveaux rôles.

Bien entendu, on imagine que la transformation pourra porter sur d'autres éléments. Je choisis de retenir ceux-ci car ils me paraissent déterminants pour comprendre les changements.

Cette dynamique de transformation a une certaine parenté à mon sens avec le cycle des politiques publiques. En effet, après l'émergence de la volonté d'agir, une mise à l'agenda politique du problème, il s'agit de définir la nature de la transformation souhaitée (objectifs et programme) ainsi que la nature des principes d'intervention (projet d'intérêt général financé par les pouvoirs publics, partenariat public privé, fonctionnement selon les règles du marché, incitation publique pour un investissement privé, concession, etc.). La concrétisation du changement nécessitera en général la mise en place d'un dispositif ad hoc à même de le porter à son terme et d'assurer tout au long du processus de production que la transformation se passe bien. A terme, les résultats de la transformation seront « évaluables » en fonction de la volonté de départ et des objectifs fixés.

3.3 Acteurs, mécanismes de décision et dispositif de projet

Parler d'action amène immédiatement à parler des acteurs. Dans le cadre des politiques publiques les acteurs sont structurés et définis par les arrangements politico-administratifs chargés de la mise en oeuvre des lois et programmes définis pour intervenir sur les problèmes à résoudre. Dans le cadre de projet, la question des acteurs se pose de manière différente. En effet, les réseaux d'acteurs concernés par le projet ne préexistent pas au projet. Au contraire les acteurs sont en général impliqués dans d'autres réseaux et le rôle dans le projet n'est qu'annexe. Néanmoins le projet structure autour de lui les acteurs concernés.

Le nombre des acteurs potentiellement concernés par le projet, ainsi que leur intervention dans le processus est souvent considéré comme un obstacle dans le développement des projets. Je pense ici notamment aux possibilités d'opposition des associations de protection de l'environnement ou aux mécanismes démocratiques qui peuvent stopper net des efforts de longues dates, voire des susceptibilités tenaces qui rendent l'intervention difficile, sans parler des mécontentements ou de l'inadéquation des résultats lorsque le projet est mené à bien.

Cependant, les acteurs sont là et il devient urgent de trouver un moyen d'appivoiser leur présence et leur intervention. Dans ce sens, le modèle de décision « incrémental » postule que la pluralité des acteurs et la participation d'un maximum d'entre eux au processus de décision

Urban project : for a better understanding of the processes of project

Marie Fauconnet, University of Geneva

constitue un facteur de rationalité. Sans faire de l'angélisme, on peut effectivement admettre que chaque acteur étant porteur d'intérêts spécifiques, la négociation visera donc au moins à minimiser les inconvénients pour chacun et peut-être même, en augmentant les avantages pour tous. Chaque décision ainsi prise devrait donc théoriquement être plus satisfaisante, à défaut d'être la meilleure au niveau absolu. On se place ici pratiquement au niveau du plus petit dénominateur commun, ou de la décision qui engendrera le moins de mécontentement. L'ambition devrait-elle être plus élevée ? sans doute diront les idéalistes, c'est déjà bien diront les pragmatiques, je dirai avec pragmatisme qu'il ne faut se contenter que du mieux possible, l'exigence étant de mise. Quelle que soit l'ambition, rendre possible cette négociation nécessite entre autre du temps, du respect mutuel et une organisation adaptée.

3.3.1 Notion d'acteur

Dans le cadre de mon travail de diplôme en management urbain, j'ai développé une réflexion sur la notion d'acteur et j'envisage de la réutiliser dans le cadre de cette analyse tout en la situant de manière plus précise par rapport aux notions de processus de production et processus de transformation urbaine développées précédemment.

La définition de la notion d'acteur me semble nécessaire avant de pouvoir approfondir la réflexion. Les sciences de l'organisation se sont souvent penchées sur la notion d'acteur et dans le cadre de l'analyse de politique publique, on considère par exemple que : « Tout individu, personne morale ou groupe social est considéré comme un acteur dès que, par sa simple existence, il appartient objectivement au champ social considéré comme pertinent pour l'analyse »⁹, dans la mesure où sa présence, de fait structure le champ de réflexion. La passivité ou l'activité à un moment donné dans le contexte de l'action ne constitue pas en soi un critère de définition mais fournit une indication sur la participation des acteurs potentiellement concernés au processus d'action. Il me semble que cette définition large est intéressante pour la notion d'acteur dans le cadre de la réflexion sur la démarche de projet parce qu'elle permet de garantir une ouverture aux changements. Elle permet ainsi de légitimer aussi bien la prise en compte des acteurs prévisibles que les acteurs imprévisibles qui peuvent se révéler au cours du développement du projet. Celle-ci est particulièrement importante dans le processus du projet, dans la mesure où l'incertitude est un facteur dominant. La flexibilité devient alors une qualité indispensable pour assurer une certaine réactivité. Les acteurs évoluent en fonction du projet et une définition trop rigide serait donc inadéquate.

Dans le cadre d'un projet, le champ des acteurs potentiels est effectivement très important et rejoint celle donnée par les politiques publiques, dans la mesure où il n'y a pas lieu d'exclure des acteurs à priori. Qu'entend-on par « concernés », il y a bien entendu, tous les destinataires du projet, mais aussi tous ceux qui d'une manière directe ou indirecte pourrait voir le projet porter atteinte à leur droit ou à leurs intérêts. Mais il y a aussi tout ceux qui peuvent participer au projet par un apport de ressources (financières, humaines, consensus, confiance etc.) et qui se verront sollicités à participer au projet à un moment où un autre. C'est donc le déroulement du projet qui permettra de révéler les acteurs qui y prendront une part active. Dans un projet l'acteur est celui qui agit, c'est-à-dire, qui est en mesure de définir un point de vue, des objectifs, de donner un sens à son comportement et pas seulement de se laisser porter par les institutions ou les routines. Se pose donc sans cesse la question de la mobilisation des acteurs

9 KNOEPFEL Peter, LARRUE Corrine, VARONNE Frédéric, (2001), Analyse et pilotage des politiques publiques, Genève – Bâle – Munich, Ed. Helbling & Lichtenhahn, pp 70ss

potentiels pour en faire des acteurs réels. L'implication du bon acteur au bon moment est sans doute une des difficultés majeures de la direction de projet.

En général, une partie des acteurs préexistent au projet. Ces acteurs ont des rôles déjà définis du fait de leurs activités hors projet et qui subsistent en dehors de celui-ci, le plus souvent comme des activités principale. A partir de la mise en place du projet, les différents acteurs concernés doivent entrer en interaction. Ils trouveront peu à peu un rôle spécifique dans le cadre du développement du projet, parallèlement à leur rôle habituel. D'autres acteurs sont constitués par le projet lui-même : en particulier la maîtrise d'ouvrage et ses déclinaisons : maîtrise d'ouvrage politique, chef de projet, mandataires, etc.

Dans le cadre du développement d'une démarche de projet urbain, on constate notamment que :

- 1) les acteurs sont multiples ;
- 2) pour nombre d'entre eux il y a non concordance entre leurs ressources, leurs objectifs et le projet ;
- 3) leur connaissance de la réalité et leur capacité à faire des choix est toujours limitée (rationalité limitée) ;
- 4) chaque acteur détient une partie des ressources nécessaires au projet (dispersion des ressources) ;
- 5) chaque acteur comprend une composante « institutionnelle » et une composante « individuelle » qui influencent son comportement ;
- 6) les réseaux d'acteurs préexistants ne sont pas forcément ceux qui sont utiles au projet, et les acteurs « utiles du projet » n'ont donc pas forcément l'habitude de travailler ensemble (confiance et culture du projet à construire) ;
- 7) Les acteurs peuvent appartenir au champ du technique ou au champ politique ou encore au secteur privé, ce qui implique des rythmes et des enjeux différents ;
- 8) Certains acteurs seront favorables au projet, d'autres y seront opposés ;
- 9) Certains acteurs sont prévisibles et identifiables à l'avance, d'autres sont imprévisibles, mais leur intervention peut être déterminante.

Le principe de l'implication des différents acteurs afin d'améliorer la qualité de décision n'est de loin pas une évidence, au vu de l'éclatement des acteurs concernés et des différends qui les éloignent les uns des autres. La volonté d'agir et la motivation doivent être très fortes pour surmonter toutes ces difficultés et parvenir à intégrer les acteurs pertinents dans le cadre du processus. La mobilisation des acteurs apparaît donc comme un enjeu de premier ordre.

3.3.2 Identification d'acteurs potentiels

Afin de réduire la complexité, il est toujours tentant de construire des catégories ou des typologies afin de mieux comprendre les mécanismes qui nous entourent. En tirer des conclusions en terme de comportement et d'action, me semble extrêmement difficile, dans la mesure où l'homogénéité des catégories est très relative et que de nombreux facteurs individuels et contextuels viennent influencer le comportement des acteurs à l'intérieur des catégories.

Urban project : for a better understanding of the processes of project

Marie Fauconnet, University of Geneva

Cette réserve faite, on peut catégoriser les acteurs selon de nombreux points de vue ce qui permet tout de même de percevoir plus facilement la géographie du réseau d'acteurs. Dans le cas particulier, j'ai souhaité m'appuyer sur quatre angles d'approche différents afin de structurer ma réflexion en terme d'analyse (catégories 1 et 2) et de structuration de l'action (catégorie 3 et 4).

- 1) l'appartenance à une des catégories d'acteurs de la société contemporaine, définies en fonction d'une logique sociétale comprenant : les acteurs publics appartenant au système politico administratif investi du pouvoir public, et les acteurs privés comprenant les sphères socio-économique et socioculturelle. Cette catégorisation est indépendante du projet et permet de mieux comprendre le positionnement de chaque acteur par rapport à la répartition des rôles entre les acteurs publics et les acteurs privés et la nécessaire définition de l'intérêt public dans le cadre de partenariat public privé.
- 2) les catégories d'acteurs définies en fonction du contenu et de la localisation du projet. Cette catégorisation permet d'identifier au niveau du terrain, les acteurs concernés par le projet en fonction des problèmes thématiques qu'il traite et de son inscription dans son contexte, ainsi que les niveaux plus ou moins locaux des intérêts portés par les acteurs. Ces catégories sont particulièrement concernées par le processus de transformation urbaine.
- 3) les catégories d'acteurs définies en fonction du projet en tant que processus de conception-production-gestion d'un produit urbain devant répondre à une demande. Cette catégorisation permet de focaliser sur le rôle de chaque acteur dans les différentes étapes du projet et de préciser si au niveau de l'intervention, les acteurs pertinents pour la production d'un projet urbain sont réunis. Ces catégories, ainsi que celle définie en point 4 sont principalement impliquées dans le processus de production.
- 4) une quatrième catégorie qui vise à distinguer les acteurs qui endossent la fonction de maîtrise d'ouvrage (donc qui paient et qui décident) et ceux qui sont seulement impliqués dans le projet par d'autres types de relations, ceci permet de mieux comprendre le niveau d'implication et de réfléchir à leur inscription dans le dispositif du projet.

Ces catégories ne sont pas cloisonnées les unes par rapport aux autres. La première catégorie présente l'éventail large de la société actuelle. La deuxième catégorie permet d'identifier au sein de la première catégorie les acteurs concernés de près ou de loin par le projet et d'anticiper les acteurs à intégrer au processus de transformation. La troisième catégorie permet d'articuler les acteurs identifiés dans la troisième catégorie selon une logique d'intervention telle qu'elle est postulée par la démarche de projet. La quatrième catégorie permet de différencier, au sein des acteurs concernés ceux qui participeront à la maîtrise d'ouvrage et ceux qui devront être associés au processus de production selon d'autres modes.

Ces catégories permettent d'identifier les acteurs potentiels du projet en fonction d'une grille relativement théorique servant de référence. Chaque projet aura une grille théorique spécifique et pourra être remplie pour identifier si les acteurs effectivement mobilisés correspondent au besoin du projet à chaque étape. En effet, les acteurs de la première heure, ne sont que rarement les exploitants finaux. Le réseau d'acteurs évolue donc au fur et à mesure du projet

Urban project : for a better understanding of the processes of project

Marie Fauconnet, University of Geneva

3.3.3 La mobilisation des acteurs

Les différentes typologies d'acteurs présentées ci-dessus sont souvent cumulatives et permettent de qualifier les acteurs de manière nuancée. En effet, pour faire usage du facteur de rationalité de la pluralité des acteurs dans un processus de projet, il est important de bien connaître l'éventail des acteurs concernés et de trouver un moyen de les impliquer intelligemment. L'observation de démarches de projet montre que malgré une identification relativement large des acteurs potentiels, on est jamais à l'abri de l'apparition d'acteurs imprévisibles qui se révèlent durant le processus et qui se manifestent par exemple par des oppositions. Cette situation est sans doute particulièrement exacerbée en Suisse du fait de l'organisation du droit et des possibilités d'oppositions ouvertes aux particuliers tout au long de la procédure de planification.

L'objectif de la mobilisation des acteurs est à mon sens un peu différent suivant que l'on se situe dans le cadre du processus de transformation urbaine ou dans le cadre du processus de production. En effet, dans le cadre du processus de transformation urbaine, le changement constitue souvent une perturbation pour un certain nombre d'acteurs. L'identification servira donc à repérer les acteurs potentiellement touchés et à les impliquer dans le processus de transformation pour leur permettre de se l'approprier, voir d'intervenir dans le processus de production si nécessaire pour faire évoluer le projet. Au niveau du processus de production proprement dit, la mobilisation des acteurs revêt parfois un rôle essentiel par exemple en ce qui concerne les investisseurs.

Dans le cas de mon expérience de terrain, j'ai constaté que la présence d'un chef de projet donnait une plus grande lisibilité au projet et constituait un facteur important de mobilisation, notamment grâce aux contacts personnels qui pouvaient être liés.

J'ai également observé l'importance de la mobilisation tant du niveau politique que du niveau technique pour le développement du projet, chacun jouant un rôle complémentaire. En général, les partenaires qui étaient représentés au comité de pilotage uniquement par des techniciens ont eu de la peine à s'impliquer dans le lancement de la phase opérationnelle. La non implication des représentants politiques étant sans aucun doute un signe de non mobilisation de l'acteur.

La mobilisation des acteurs dépend aussi à mon avis partiellement de la compréhension de la démarche de projet. Au fur et à mesure de la prise de conscience du rôle qu'ils jouaient ou qu'ils pouvaient jouer dans le processus et des bénéfices qu'ils pouvaient en tirer, les acteurs ont augmenté leur mobilisation. La mobilisation passe donc aussi par le processus d'apprentissage. Celui-ci doit donc être alimenté par une explicitation de la démarche de manière continue.

3.3.4 Mécanisme de décision

Les mécanismes de décision dans les projets procèdent en générale par ajustement mutuel dans le cadre de négociations étant donné que peu d'éléments obligatoires et hiérarchiquement établis peuvent être imposés.

Ces négociations ont lieu bien entendu à tous les niveaux, notamment au sein du processus de production (négociation entre l'architecte et l'investisseur sur la taille des logements) et au sein du processus de transformation (négociation entre les responsables de l'environnement et les responsables de l'aménagement sur des mesures de compensation à mettre en place suite

Urban project : for a better understanding of the processes of project

Marie Fauconnet, University of Geneva

au développement d'un projet) ainsi qu'entre les deux (une opposition de la population à une transformation peut amener le processus de production à être réorienter afin de modifier le contenu du projet), et ceci tout au long du projet.

La place très importante de la négociation dans les mécanismes de décision interpelle la place de l'intérêt général et celle des intérêts particuliers des différents acteurs. Il est clair que la somme de la négociation entre tous les intérêts particulier ne correspond en principe pas à l'intérêt général.

Lorsque la négociation domine et que les pouvoirs publics détiennent chacun la compétence qu'une parcelle de l'intérêt général, on peut se demander quelles sont les limites dans lesquelles les pouvoirs publics peuvent négocier ?

3.3.5 Dispositif

Le dispositif du projet devra permettre d'organiser les relations entre les acteurs de manière à permettre une interaction aboutissant aux prises de décision et à la concrétisation de l'intervention à la fois au niveau du processus de production du projet et de la transformation urbaine.

Le dispositif comprendra en son centre la maîtrise d'ouvrage que l'on peut identifier comme l'acteur qui décide et qui paie au sein du processus de production. Cet acteur est en général constitué en partie par des acteurs qui pilotent également le processus de transformation urbaine : par exemple l'élu en charge de l'aménagement se trouve également président du comité de pilotage du projet.

L'organisation du dispositif et la structuration de la maîtrise d'ouvrage dans le cadre partenariat peut prendre des formes variées : fondation réunissant des fonds publics et des fonds privés pilotant un projet, société anonyme de droit public, comité de pilotage regroupant des partenaires publics sans revêtir de forme juridique particulière, etc.

Le dispositif devra être organisé de manière à servir au mieux le projet, selon des éléments issus de mon travail de diplôme, on peut dire que le dispositif devrait être conçu dans son ensemble, c'est à dire la maîtrise d'ouvrage du processus de production et son interaction avec les pilotes du processus de transformation urbaine comme le lieu de : la conception et de l'innovation, de la négociation et de l'articulation opérationnelle du projet, de l'anticipation des risques et des besoins, des partenariats. Les acteurs de la réalisation et de la gestion ultérieure du projet peuvent suivant les cas être considérés comme faisant partie du dispositif s'ils sont associés tôt et suivant des mécanismes spécifiques.

3.4 Les outils et instruments, ressources et procédures

Le processus de production, le processus de transformation urbaine ainsi que les rapports entre les acteurs sont autant d'éléments qui s'appuient sur des outils, des instruments, des procédures et des ressources pour fonctionner. Si mes précédentes recherches m'ont permis d'accumuler des connaissances et de commencer à les structurer sur les éléments développés précédemment, j'ai en revanche beaucoup moins développé la question relative aux instruments.

Le processus de transformation urbaine dispose d'un éventail d'outils et de procédure relativement bien établi qui comprend des lois relative à l'aménagement du territoire et à

Urban project : for a better understanding of the processes of project

Marie Fauconnet, University of Geneva

l'urbanisme ainsi qu'à l'environnement. Ces textes proposent ou imposent différents types d'instruments ou de procédures permettant d'encadrer le processus de transformation : plan directeurs, plan d'aménagement, étude d'impact, plan de mesure, etc., ainsi que des procédures qui débouchent sur des décisions administratives classiques comme les autorisations de construire par exemple.

Lorsque l'on parle de processus de production urbaine et que l'on s'attache au projet, on se rend compte que les instruments classiques ne suffisent pas à eux seuls pour permettre de mener à bien le projet.

Dès lors la réflexion sur ces questions d'instruments doit être élargie. Il ne s'agit pas seulement d'identifier les ressources juridiques et les outils proposés ou imposés dans le cadre de lois même en admettant qu'on y inclue les transports, l'économie, le social, etc. Il faut envisager de prendre en considération tous les outils, instruments, procédures et autres ressources qui permettent d'organiser, de structurer l'action et d'articuler les dynamiques propres du processus de transformation urbaine et du processus de production.

Les contrats prennent une importance croissante dans les projets, mais aussi les concessions. Par ailleurs, des instruments comme les procédures de gestion des risques dans le processus de production peuvent être demandés comme garantie par des acteurs impliqués dans les processus de transformation comme les élus. Les instruments de planification comme les plans, pour être utilisés dans des projets, doivent acquérir une réactivité et donc de nouvelles modalités de production de l'instrument. L'évaluation prend une place grandissante, mais comment l'utiliser dans le cas de la construction d'un nouveau quartier par exemple.

En France, par exemple, des instruments spécifiques, adaptés aux dynamiques de production partenariale de la ville ont été mis en place depuis plusieurs années maintenant comme la zone d'aménagement concertée ou les sociétés anonymes d'économie mixte.

Par ailleurs, des compétences diverses doivent être présentes au sein des dispositifs pour l'animer mais aussi pour par exemple préparer les procédures de décision, notamment en ce qui concerne le choix de prestataire (tout l'enjeu de la commande) et qui comprend la maîtrise des procédures de marchés publics, notamment en ce qui concerne la réalisation mais aussi pour les phases d'études en amont ou encore pour la gestion des équipements par la suite.

D'une manière générale, on se trouve face à un besoin d'instruments diversifiés et dont les caractéristiques leur permettent de servir le projet en le structurant sans le figer étant donné la réactivité nécessaire dans ce type de démarche. Ces caractéristiques impliquent donc une large marge de manoeuvre accordée aux pouvoirs publics pour négocier. Et c'est bien cette marge de manoeuvre nécessaire qui interpelle l'exigence de la base légale pour toute intervention publique, fondement du processus démocratique.

Tout comme il existe des acteurs potentiels et des acteurs réels, dans le domaine des projets il existe un grand nombre d'instruments possibles à priori et quelques possibilités adaptées au cas concret. Mais bien souvent, il est nécessaire d'innover en utilisant de manière inattendue des instruments existants ou en inventant de nouveaux instruments, outils, procédures pour permettre de faire avancer le projet et assurant une articulation entre le processus de production et le processus de transformation.

Urban project : for a better understanding of the processes of project

Marie Fauconnet, University of Geneva

4. Synthèse et proposition de grille d'analyse

Afin de mieux comprendre le fonctionnement des processus de projet, j'ai fondé mon questionnement sur quatre aspects :

- 1) Le processus de production du projet
- 2) Le processus de transformation urbaine
- 3) Le dispositif
- 4) Les instruments

La grille présentée ci-dessous liste les éléments à préciser dans le cadre de la description et de l'analyse de chaque projet de manière à mieux comprendre le processus de projet, dans sa dimension « action ».

Elle devrait pouvoir être utilisée pour toute sorte de projets, quelque soit le thème majeur : transport, aménagement, événement, environnement, etc.

Cette grille devra être ajustée en fonction des réalités de terrain afin de prendre en compte les éléments utiles à la compréhension de l'action et qui aurait échappé à la présente approche.

Grille d'analyse des projets urbains
Le processus de production
1. L'émergence de la volonté d'intervenir par un projet
2. Le phasage et son inscription dans le temps
3. Les objectifs et le projet de processus de production
4. Les principes d'organisation de la production
5. La description des principales tâches du processus de production et l'articulation des dimensions politique, conceptuelle et managériale
6. L'identification des acteurs concernés par le processus de production et l'évolution du dispositif de projet au long du processus
7. Les instruments, procédures et savoir-faire utilisés pour le processus de production
8. Les articulations avec le processus de transformation
9. Les difficultés, réussites et innovations présentes au cours du processus de production
10. L'évaluation de la réussite du projet réalisé
Le processus de transformation
11. La reconnaissance du besoin de transformation
12. Les étapes du cycle de transformation envisagé et les actions effectuées
13. Les objectifs et le projet de transformation
14. Les principes retenus pour la transformation
15. Les territoires concernés par le projet
16. Les domaines thématiques concernées par la transformation (économie, administration, social, environnement, agriculture, transports, etc.)
17. Les acteurs concernés par la transformation et le dispositif mis en place

Urban project : for a better understanding of the processes of project

Marie Fauconnet, University of Geneva

18. Les procédures et des outils utilisés identifiés pour mener à bien la transformation
19. L'articulation avec le processus de production
20. Les difficultés, réussites et innovations présentes au cours du processus de transformation
21. L'évaluation de la réussite de la transformation
Le dispositif
22. L'identification des catégories auxquelles appartiennent les acteurs potentiellement concernés par le processus de transformation urbaine et par le processus de changement, à chaque étape et identification des ressources de chaque acteur potentiellement utiles pour le projet
23. L'identification de la mobilisation réelle, le rôle joué par chaque acteur et la compréhension du rôle qu'il a à jouer, ainsi que ses apports et ses motivations pour s'impliquer dans le processus (voire pour des acteurs majeurs qui ne seraient pas présents, les raisons de leur non implication)
24. L'identification des éléments qui ont permis la mobilisation des bons acteurs au bon moment.
25. Les mécanismes et structurant l'interaction entre les acteurs et permettant d'aboutir à l'action et nature des relations entre les acteurs
26. La place de la négociation dans le dispositif de projet, fondement de sa légitimité organisation, forme, objets, acteurs actifs
27. La place de l'intérêt général, respectivement des intérêts particuliers dans les mécanismes de négociation du processus de production et du processus de transformation
28. Le dispositif mis en place (forme juridique ou non et raison du choix, innovation, présence d'un partenariat public privé) et son évolution au cours du projet
29. L'identification des principales fonctions du dispositif (pilotage, portage, montage, commande, gestion des risques, etc.) en fonction des phases
30. L'organisation de son fonctionnement (présence d'un chef de projet, place des techniciens et des politiques, maîtrise d'ouvrage et acteurs associés, présence ou absence d'acteurs potentiels importants devenus des acteurs réels)
31. L'organisation de la répartition des risques et/ou bénéfiques et nature des risques et/ou bénéfiques
32. L'articulation des préoccupations liées au processus de production et au processus de transformation au sein du dispositif
33. La capacité du dispositif à s'adapter en fonction des besoins liés aux différentes phases du processus de production et aux évolutions extérieures
34. La pertinence du choix du dispositif en fonction des besoins du projet et les autres modalités éventuellement envisagées
Instruments
35. Les instruments, outils, procédures, et savoir-faire, utilisés dans le cadre des processus de production et de transformation urbaine à chaque phase ou étape
36. Le rôle/ fonction de chaque instrument, outil, procédures ou savoir-faire et les processus qui ont menés à, ou permis leur élaboration ou leur mobilisation
37. Les acteurs impliqués dans ces processus d'élaboration
38. Les innovations que l'on peut identifier soit dans l'utilisation d'instruments existants soit dans la création d'instruments spécifiques
39. La place de la négociation et les enjeux démocratiques liés à l'utilisation d'instruments négociés.
40. L'adéquation des instruments, outils, procédures et savoir-faire utilisés pour mener à bien les processus de transformation et de production et le fonctionnement du dispositif

Urban project : for a better understanding of the processes of project

Marie Fauconnet, University of Geneva

5. Conclusion

La réalité urbaine actuelle nous pousse à trouver des moyens d'intervenir dans la complexité. La démarche de projet constitue une telle modalité d'action, mais elle s'avère elle-même complexe. L'objectif du questionnaire présenté dans les chapitres 3 et 4 est justement d'amener une forme de lisibilité de cette complexité pour pouvoir mieux comprendre les ressorts de l'action et à terme améliorer les processus. On admettra qu'ils garderont toujours un caractère sur mesure, mais ils pourraient gagner en professionnalisation. On voit encore souvent aujourd'hui des projets pêcher par amateurisme, en particulier en ce qui concerne l'organisation et en particulier la capacité de faire intervenir les bons acteurs aux bons moments. Ceci nécessite la capacité d'anticiper les difficultés et ne s'improvise pas car il est nécessaire de bien connaître le processus de production et le processus de transformation mais aussi les compétences des mandataires et maîtres d'oeuvre dont il faut s'entourer pour surmonter les difficultés techniques, financières et de toutes natures qui ne manqueront pas d'apparaître, comme on l'a vu récemment pour le stade de Zurich, le métro M2 à Lausanne ou encore le stade de Genève.

La grille de questionnaire présentée au chapitre 4 constitue l'instrument qui servira à interpellier les terrains. Chaque projet sera ainsi analysable du point de vue de l'organisation de ses modalités d'action. Les résultats devraient permettre de dégager les tendances dans les manières de faire en terme de mise en place de dispositifs de projet et d'utilisation voir de création d'instruments et autres procédures utiles pour mener à bien des processus de projet en Suisse.

La recherche permettra également de capitaliser les savoir faire en la matière mais aussi de mettre en évidence les besoins en terme d'évolution des cultures de l'action et d'instruments spécifiques à développer ou de nouvelles utilisation pour des instruments existants.

6. Eléments bibliographiques

ARAB Nadia, (2001), « La coproduction des opérations urbaine : coopération et conception », in *Espaces et sociétés* 105/106, Projet urbain, maîtrise d'ouvrage, commande, Paris : L'Harmattan

ASCHER, François, « Les ambiguïtés porteuses de la notion de projet urbain », in MASBOUNGI, Ariella, conçu et conduit par (1993), *Comprendre, penser, construire la ville*, Direction de l'architecture et de l'urbanisme, Ministère de l'Equipement des Transports et du Tourisme, Paris

BOURDIN, Alain, mars 1999, « Adaptation des cultures professionnelles et des modes de faire », études et travaux de recherche du « club ville et aménagement », www.club-ville-aménagement.asso.fr

KNOEPFEL Peter, LARRUE Corrine, VARONNE Frédéric, (2001), Analyse et pilotage des politiques publiques, Genève – Bâle – Munich, Ed. Helbling & Lichtenhahn, pp 70ss

Van WELL-STAM D., LINDENAAR F., Van KINDEREN S., Van den BUNT B., (2004), *Project risk management*, London and Sterling : Kogan Page