

La conduite de projet en aménagement

Introduction

Dans cette première partie de l'état des lieux, nous nous sommes interrogés sur l'expression « conduite de projet en aménagement » en vue de clarifier l'objet sur lequel nous tenterons dans ce PFE de déterminer l'intérêt d'appliquer l'approche de Palo Alto.

Tout d'abord, nous chercherons à définir ce qu'est un projet d'aménagement : Quelles sont ses caractéristiques ? Quelles sont ses spécificités par rapport à un projet d'entreprise ? Ensuite, nous étudierons les définitions de la conduite de projet dans la littérature et notamment la manière dont les relations humaines, matériaux de base de l'approche de Palo Alto, y sont considérées. Enfin, nous ferons un focus sur le rôle central du chef de projet en aménagement.

A. Le projet d'aménagement

Le projet est la forme de production spatiale la plus utilisée aujourd'hui. Le projet d'aménagement est issu du langage des architectes et a remplacé les plans, terme utilisé dans les années 70². Le projet peut être interprété comme un désir ou la projection d'une réflexion sur le plan spatial.

Pourtant, le projet ne trouve pas de définition « *stable et admise* » selon Nadia ARAB³. Mêlant trois définitions, le projet d'aménagement a donné lieu à une confusion dans la signification de ce terme. Le projet d'aménagement peut regrouper plusieurs significations comme les projets de composition urbaine, le projet d'architecture à grande échelle et les projets classiques d'urbanisme qui se réfèrent à la « ville » et font appel à des compétences multiples (INGALLINA, 2008).

Les projets en aménagement se caractérisent par leur complexité de plus en plus forte. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer, et ce, surtout depuis la décentralisation⁴ : la multiplication des acteurs⁵ avec une division accrue du travail ; la multiplication des domaines, l'augmentation du degré d'incertitude sur les projets d'expertises, un risque de contentieux de plus en plus fort, le foisonnement des textes de lois et des normes. Avant de distinguer les types de projet en aménagement, nous nous proposons dans un premier temps de nous pencher sur ces facteurs de complexité.

² Patrizia INGALLINA, *Le projet urbain*, « Que sais-je ? », Ed. P.U.F., 2008, 7-13.

³ Nadia ARAB, *l'activité de projet dans l'aménagement urbain, processus d'élaboration et modes de pilotage*, Thèse de doctorat à l'école nationale des ponts et chaussées, 2004.

⁴ Gilles PINSON, « *Projets de ville et gouvernance urbaine* », *Revue française de science politique*, 2006 p. 619-651.

⁵ Albert LEVY, *Quel urbanisme face aux mutations de la société postindustrielle ?*, Ed. Esprit, 2006.

1. La complexité des projets en aménagement

Une multiplication des acteurs

Depuis la décentralisation, la décision s'est déplacée de l'Etat à l'échelon local (PINSON, 2006). Au niveau local, la décision mobilise désormais une multitude d'acteurs spécialisés sur des thématiques variées. Les interactions sont plus nombreuses et plus complexes. La prise de décision n'en est que plus difficile⁶. La gestion hiérarchique et autoritaire du projet est révolue (LEVY, 2006).

Les projets regroupent aujourd'hui de nombreux acteurs : décideurs politiques, aménageurs, promoteurs, investisseurs, administrations, associations, usagers, citoyens.

Ces nouveaux acteurs, ces nouveaux métiers interviennent dans de nouvelles démarches qui requièrent un management de projet. Comme la réalisation d'un projet revient à créer quelque chose qui n'existe pas encore, cela nécessite un processus adapté et la mobilisation d'acteurs endogènes.

Un acteur peut être représenté par un individu ou un collectif. Il est pourvu d'une intentionnalité, d'une capacité stratégique autonome, d'une compétence énonciative et d'une capacité à agir. L'urbanisme est un champ où les acteurs coopèrent s'affrontent, affirment leurs pouvoirs sur les autres.

Les associations d'habitants et d'usagers sont de plus en plus impliquées et intégrées en tant qu'acteur dans le système d'aménagement dans un contexte de crise politique et de représentativité locale. Le poids des acteurs privés en aménagement a également augmenté avec les limites financières des collectivités. Ces dernières font en effet de plus en plus appel aux partenariats public/privé.

Les jeux de pouvoirs qui peuvent exister entre les acteurs demandent une compétence de négociation, de décryptage des stratégies et des logiques pour parvenir à les combiner dans un processus de projet cohérent.

Compte tenu de la multiplication des acteurs et de la nouvelle répartition des pouvoirs en aménagement, le client est plus difficile à identifier pour l'urbaniste ; d'autant plus que certains acteurs peuvent être instrumentalisés ou contraints par d'autres⁷.

Un degré d'incertitude accru des projets en aménagement

La pluralité des acteurs permet, selon Gilles PINSON, de jouer avec les incertitudes propres aux projets d'aménagement. Ces derniers sont en effet marqués par des incertitudes sur le contexte, sur les moyens et sur les fins des projets :

- L'incertitude liée au contexte réside notamment dans la difficulté pour les collectivités locales de prévoir les évolutions du marché immobilier et industriel.

⁶ Yves JANVIER, *Un système de production en mutation*, in *Fabriquer la ville, Outils et méthodes : les aménageurs proposent*, Ed. La Documentation Française, 2001.

⁷ Bernard JOUVE, Christian LEFÈVRE, *Horizons métropolitains*, Recherche urbaine, Ed. Presses polytechniques et universitaires romandes, 2004.

- L'incertitude liée aux ressources est due à la dispersion des ressources financières et d'expertise ainsi que des appuis politiques mais surtout de leurs évolutions au sein des différentes instances institutionnelles.
- Enfin, l'incertitude sur les fins des projets est due aux deux premières. Dans un contexte et avec des ressources incertaines, les objectifs d'un projet peuvent être largement perturbés.

Cependant, ces incertitudes ne rendent pas impossible l'anticipation dans les projets mais demandent plutôt une capacité d'adaptation et d'échange renforcée. Les acteurs doivent dialoguer pour se fixer des buts qu'ils doivent adapter et réviser au fil de l'eau. « *Les processus de projet servent justement à faire prospérer ces incertitudes par une activité collective de construction des problèmes, d'élaboration des solutions collectives et d'articulation des ressources* » (PINSON 2004). Ce processus implique la fin de la linéarité dans une opération avec des retours en arrière dans les étapes du projet, des cycles, des récurrences, etc. Ainsi, les projets d'aménagement varient beaucoup selon leurs natures et le contexte. Chaque projet est unique.

Une diversification des expertises en aménagement

Les expertises en aménagement intègrent désormais d'autres domaines⁸ que l'architecture et l'ingénierie tels que la sociologie, le paysage, l'environnement, etc. Ainsi, chaque opération par son contexte et sa nature fait intervenir des domaines et un système d'acteurs spécifique qui nécessite une mise en œuvre unique, une souplesse dans son exécution ; qui permet d'ailleurs une meilleure adaptation aux incertitudes.

Un risque de contentieux plus fort

Malgré les progrès faits dans les pratiques de concertation et le renforcement de la législation en ce sens (enquêtes publique, débat public, études d'impact), on observe une augmentation du nombre de contentieux en aménagement⁹.

La multiplication d'associations de défense du type NIMBY¹⁰ et l'importance nouvelle donnée par la presse locale à l'opposition favorisent la contestation des projets d'aménagement¹¹. Le phénomène NIMBY est révélateur d'un mouvement de redéfinition de l'intérêt général à partir des acteurs locaux. Pour André TORRE cependant, cette opposition est une bonne chose dans le sens où elle révèle que le système démocratique fonctionne.

⁸ Nadia ARAB, *Activité de projet et aménagement urbain : les sciences de gestion à l'épreuve de l'urbanisme*, Ed. Management & Avenir, 2007, p. 147-164.

⁹ Marie Danièle BARRE, Bruno AUBUSSON DE CAVARLAY et Marta ZIMOLAG, *Dynamique du contentieux administratif. Analyse statistique de la demande enregistrée par les tribunaux administratifs*, Rapport pour la Mission de recherche Droit et justice, Ministère de la Justice, 2006.

¹⁰ Not In My Backyard signifie « pas dans mon jardin » et implicitement « dans le jardin du voisin si cela vous arrange » in Arthur JOBERT, *L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général*, Politix, vol.11, n° 42, 1998.

¹¹ André TORRE, *Conflits environnementaux et territoires*, Ed. Presses universitaires du Septentrion, 2010.

Les conflits en aménagement sont généralement dus à la perception d'un changement contraire aux intérêts des acteurs locaux. Ces derniers auront pour réaction de refuser le projet et de demander à le déplacer. En effet, le projet d'aménagement comme tout projet crée un changement et on voit donc bien ici l'intérêt de se pencher sur les apports éventuels d'une approche d'accompagnement du changement comme celle de Palo Alto pour améliorer l'acceptation du changement.

Une réglementation en urbanisme complexe

En raison du foisonnement des textes de loi et de la complexité à les interpréter, on constate que la réglementation en urbanisme est difficilement maîtrisable, même par les professionnels de l'aménagement. Carlos MAUCO, gérant d'ASTYM, s'exprimait, lors de la conférence de l'A.P.U.C.E en avril 2013, sur la difficulté de son bureau d'étude à trouver des interlocuteurs auprès des ministères capables de maîtriser les textes et de répondre à leurs interrogations. Cela révèle, selon lui, que plus personne n'est aujourd'hui capable de comprendre les règles.

2. Les types de projets en aménagement

Les projets uniques comme les projets d'aménagement, s'opposeraient, selon Nadia ARAB, aux projets dits « industriels » qui sont planifiables, reproductibles, définis dans une durée fixe.

Les projets industriels se déroulent en deux phases : « l'acquisition de savoirs » et « l'action ou la décision ». Plus la première phase avance, plus les libertés possibles dans le projet sont réduites : « *Cela signifie que l'on passe d'une situation où l'on peut tout faire mais où l'on ne sait rien à une situation où l'on sait tout mais où il ne reste plus guère de degrés de liberté* », MIDDLELER in Nadia ARAB.

Alors que les projets industriels font intervenir le système d'acteurs au moment de la réalisation, les projets d'aménagement modernes font intervenir les acteurs dès la phase de définition du projet.

L'échelle du projet en aménagement peut s'étendre du projet de territoire jusqu'au projet de construction sur des durées variables. Nous pouvons distinguer quatre grands types de projet en aménagement :

- **Le projet de territoire** : Il couvre une surface large. Les projets de territoire des SCOT et des Pays en sont le parfait exemple. Ce type de projet ne donne pas de limite définitive tant en terme d'horizon temporel que sur le plan spatial. Ses desseins n'ont pas non plus de limites précises a priori puisqu'on y fixe seulement des orientations sur des zones dans le but d'une plus grande souplesse, d'une meilleure capacité d'adaptation aux incertitudes ; et ce, sur le long terme. Les projets de territoire sont les plus en amont et laissent généralement ensuite place à d'autres projets visant à la réalisation de ces desseins. Ils font principalement intervenir des acteurs institutionnels comme les collectivités décentralisées et déconcentrées ; mais également d'autres acteurs tels que les personnes publiques associées et les citoyens, à travers les démarches de concertation.

- **Les projets « immobiliers, de constructions ou de bâtiments »** : Ce sont des projets « microlocalisés » qui visent à construire un objet spatial. Les projets immobiliers se déroulent sur des périodes plus courtes.
- A une échelle intermédiaire, Nadia ARAB définit un troisième type de projet : « **les projets urbains complexes ou grandes opérations d'urbanisme** ». Ils ont la spécificité de s'étaler sur une durée longue comme les projets de territoire mais se traduisent par des réalisations concrètes sur le territoire. Les collectivités locales sont généralement à l'initiative de ces projets.
- Enfin, **les projets de gestion urbaine** visent à adapter l'espace urbain à travers la gestion du droit des sols et aux opérations urbaines et de politique de la ville.

Un projet d'aménagement a donc pour but de **spatialiser des desseins dans un mode d'action qui implique des acteurs variés et une réalisation unique**. Ce mode d'action est désigné par le terme de conduite de projet qui nous allons désormais aborder plus en détail.

B. La conduite de projet

Définition de la conduite de projet selon l'AFNOR

La conduite de projet désigne, dans de nombreuses définitions, le processus organisationnel nécessaire pour réaliser un projet. D'après l'AFNOR, « *la gestion de projet est l'ensemble des méthodes, outils d'évaluation, de planification et d'organisation permettant d'atteindre les objectifs du projet en respectant les contraintes de performance, de délai, et de coût* »¹². L'AFNOR définit donc la conduite de projet sous l'angle des outils et des moyens permettant la réalisation d'un projet.

Les trois composantes de la conduite de projet

Trois composantes caractérisent la conduite de projet : l'organisation, la gestion et de l'animation¹³ :

- L'organisation consiste principalement en la structuration des acteurs du projet, en la définition des processus de décisions et des grandes phases du projet. Elle permet de fixer le cadre du projet afin d'éviter la dispersion des efforts. Pour cela, il est nécessaire de connaître la vision de chaque acteur, leurs attentes, leurs compétences. Les rôles de chacun dans le projet doivent être définis clairement.
- La gestion repose quant à elle sur le contrôle des moyens et des contraintes du projet. Elle s'intéresse donc aux ressources humaines et matérielles allouées aux différentes tâches.

¹² AFNOR, *norme X50-105 Le management de projet – Concepts*, Ed. AFNOR 1991.

¹³ Henri-Pierre MADERS, Etienne CLET, *Comment manager un projet*, Ed. d'Organisation, 2005.

- L'animation correspond à l'articulation des acteurs tout au long du projet. Elle est déterminante dans le succès d'un projet. L'animation doit permettre de concilier les rôles de chacun pour le mener à son terme.

La conduite de projet, un moyen de gérer le jeu d'acteur

L'apparition du jeu d'acteurs dans la conduite de projet est une réponse à la modification des modes de production de l'urbain. Elle a engendrée la création de métiers de management de projet, spécialisés dans la gestion du jeu d'acteurs, pour améliorer l'efficacité du projet.

En effet, nous avons vu que la multiplication des acteurs et de leurs logiques a induit une augmentation du nombre de conflits et des risques d'échec, de non-réalisation des projets en aménagement.

Or, le processus de projet permet également de mobiliser les acteurs et de les faire coopérer dans une action collective. Les acteurs doivent agir dans un système qui doit les amener à redéfinir leurs représentations, leurs identités et leurs intérêts de manière partagée. En effet, l'autoritarisme suscite rarement l'action collective indispensable à un projet. C'est par l'écologie interne au projet que des ajustements naturels peuvent s'opérer chez les acteurs. Ce sont ces ajustements qui rendent possible l'action. L'animation permet justement le positionnement des acteurs mais également la définition d'un objectif commun.

Les conflits dans la conduite de projet d'aménagement

La gestion des conflits entre les acteurs fait généralement partie du travail du conducteur de projet. Les acteurs ont leurs propres modes de fonctionnement, leurs propres valeurs ; qui dépendent de leur profession, de leur personnalité, etc. et peuvent s'opposer.

De plus, le chef de projet doit souvent travailler avec différentes structures, différents services, différents échelons hiérarchiques qui peuvent s'opposer. Un technicien au service transport et déplacements d'un Conseil Général, interlocuteur principal de son service auprès du chef de projet sur l'accessibilité, qui refuse de faire avancer le projet, malgré la volonté de sa direction est un exemple de conflit qu'un chef de projet pourrait avoir à gérer.

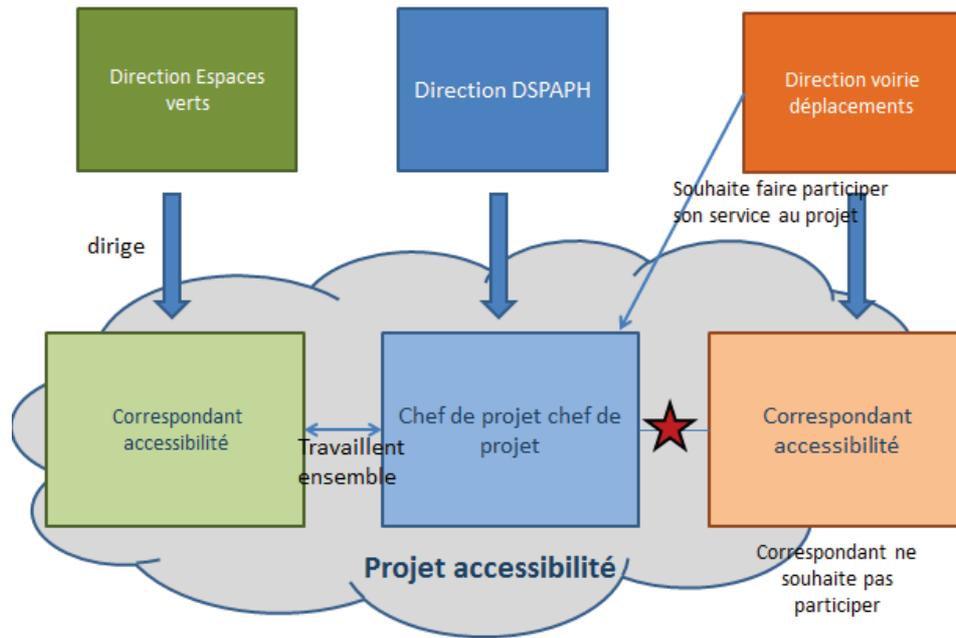


Figure 1 : Conflit entre le chef de projet et un autre service

La définition de la conduite de projet dans le cadre du PFE

Dans la conduite de projet, nous nous intéresserons aux relations du chef de projet avec les autres acteurs et sa posture. L'approche de Palo Alto est en effet une méthode de psychothérapie qui traite des rapports humains. Nous avons choisi de ne pas nous pencher sur l'incidence de l'approche dans la manière dont les urbanistes gèrent les projets ; au sens de l'allocation et du contrôle des moyens du projet. Néanmoins, nous n'oublierons pas de regarder les impacts en termes de coût, de délais et de programme de l'application de l'approche de Palo Alto.

Notre recherche se focalisera davantage sur l'articulation, l'animation des acteurs et de leurs logiques dans la conduite de projet avec la résolution de conflits, la concertation, etc. ; plutôt que sur les aspects structurel et organisationnel des processus de conduite de projet tels que la planification des tâches, la structuration des acteurs, etc.

Enfin, nous avons choisi de définir la conduite de projet de la manière suivante : « *Manière d'organiser les acteurs pour les conduire vers un objectif commun et mener à bien un projet* ».

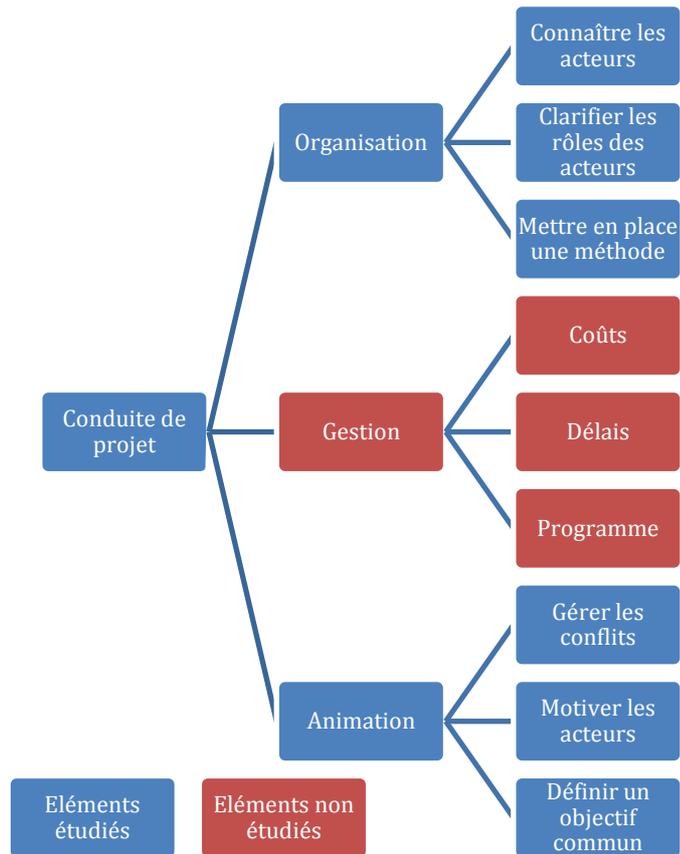


Figure 2 : Les composantes de la conduite de projet

Réalisation personnelle

C. Le chef de projet

Le rôle du chef de projet est d’animer, de gérer et d’organiser les projets. Pourtant sa fonction peut varier d’un projet à l’autre. L’AFITEP¹⁴ distingue plusieurs types de chef de projet : le coordonnateur, le facilitateur, et le chef de projet task-force.

1. Le facilitateur

Le facilitateur « met de l’huile dans les rouages, fait circuler l’information, propose des suggestions aux divers intervenants ».

¹⁴ AFITEP, *Le management de projet, principes et pratique*, Ed. AFNOR GESTION, 1994.

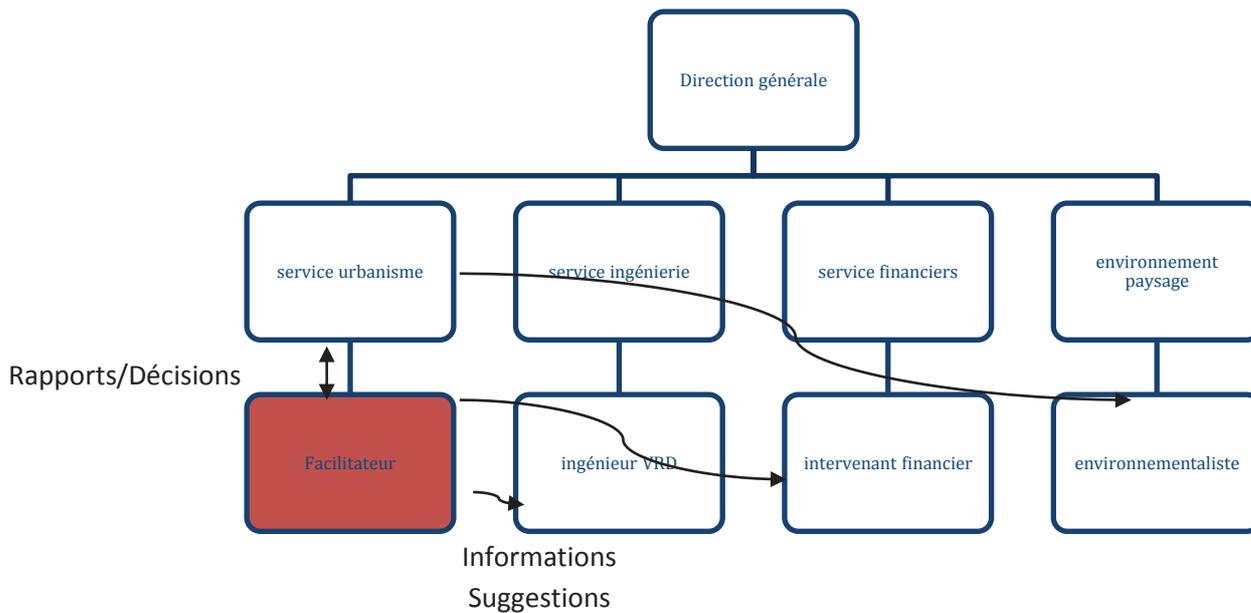


Figure 3 Schéma organisationnel de management de projet : projet avec facilitateur

Source : AFITEP

2. Le coordonnateur

Le coordonnateur n'a pas de rôle hiérarchique sur les autres acteurs mais sa fonction est de prendre des décisions et de les faire appliquer. Il est directement rattaché à la direction.

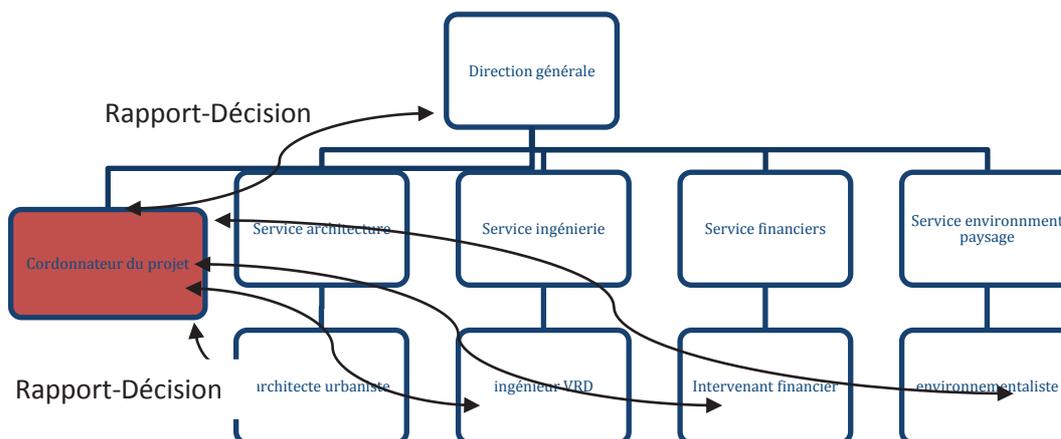


Figure 4 Schéma organisationnel de management de projet : Projet avec coordonnateur

Source : AFITEP

3. La task force

Dans le cas d'un projet en Task Force, une structure indépendante est créée dans laquelle le chef de projet dirige une équipe détachée à ce projet. Contrairement aux exemples précédents, le chef de projet a donc une autorité hiérarchique sur l'équipe. Cette organisation est temporaire et le personnel détaché retrouve son service d'origine à la fin du projet.

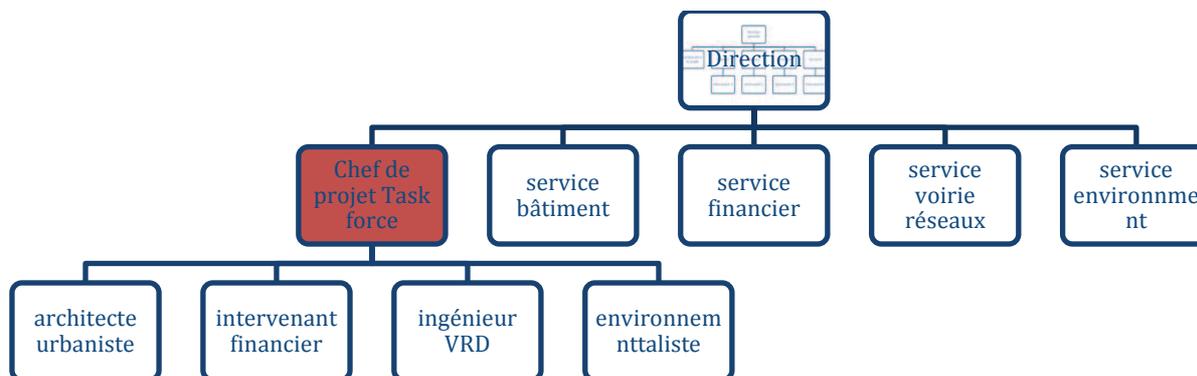


Figure 5 Schéma organisationnel de management de projet en Task Force

Source : AFITEP

Après avoir observé les différents rôles que peut prendre le chef de projet selon sa place dans l'organigramme, nous pouvons constater que celui-ci rassemble constamment les acteurs du projet. Dans nos exemples, le chef de projet rassemble les différentes disciplines au sein d'une même entreprise mais, de manière générale, fait également appel à des intervenants extérieurs.

C'est dans un cadre bien particulier que l'urbaniste chef de projet intervient. Il répond à une demande d'un commanditaire ou maître d'ouvrage. Ce dernier peut être représenté par une ou plusieurs personnes : notamment le maire, l'adjoint au service urbanisme, le directeur des services ou le comité de pilotage dans le cas d'une collectivité par exemple.

La relation entre le maître d'ouvrage et son maître d'œuvre est formalisée sous forme d'une commande. On considérera dans la suite du travail que la commande est dans la majorité des cas à l'initiative d'une collectivité ou de l'Etat. L'urbaniste est alors dans l'obligation de produire des livrables pour répondre à la commande : cartes, maquettes, rapports, etc.

Bien que le projet se veuille unique et donc innovant, il s'inscrit dans un contexte contraint ; avec un cadre légal délimité par le code de l'urbanisme, le code des marchés publics, etc. Enfin, la mission confiée à l'urbaniste doit également respecter un délai et un coût.

Conclusion sur la conduite de projet en aménagement

En conclusion, nous retiendrons que le projet d'aménagement est un objet complexe avec des caractéristiques particulières. Il est spatialisé. Il fait intervenir une multitude d'acteurs de plus en plus difficiles à « lire » : avec des savoirs, des domaines d'expertises, des intérêts et des logiques différents ; avec la prise d'importance, la montée en puissance d'acteurs comme la société civile ou les promoteurs privés. Le projet d'aménagement est également incertain avec un environnement qui évolue beaucoup, souvent de manière imprévisible dans une société gouvernée par la mondialisation. Le projet d'aménagement est très contraint : il doit respecter une commande avec des délais, une enveloppe budgétaire ; il doit être conforme à un cadre réglementaire de plus en plus contraignant et complexe.

Enfin, nous définirons la conduite de projet en Aménagement comme **la manière d'articuler les acteurs pour les tirer vers un objectif commun et mener à bien un projet**. Cette définition, contrairement à celles de « gestion de projet » de l'AFNOR est recentrée sur les relations entre les hommes, entre les acteurs. Une bonne conduite demande à être claire sur la méthode. La posture du conducteur de projet vis-à-vis des différents acteurs se doit également d'être clairement définie. Elle doit également être stratégique et ne s'adapte pas « au petit bonheur la chance » pour que tous les acteurs avancent sereinement dans la même direction. Une bonne conduite de projet combine au mieux les savoirs pour générer un maximum de synergies. Elle aboutit à un projet compris, approprié et adapté au contexte.