



**HAL**  
open science

## L'évaluation au service de la qualité d'usages des équipements publics : le métier de conducteur d'opération

Eric Daniel-Lacombe, Jodelle Zetlaoui-Leger

► **To cite this version:**

Eric Daniel-Lacombe, Jodelle Zetlaoui-Leger. L'évaluation au service de la qualité d'usages des équipements publics : le métier de conducteur d'opération. Les Annales de la Recherche Urbaine, 2000. hal-01941371

**HAL Id: hal-01941371**

**<https://hal.science/hal-01941371>**

Submitted on 30 Nov 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DANIEL-LACOMBE (Éric), ZETLAOUI (Jodelle) - "L'évaluation au service de la qualité d'usages des équipements publics : le métier de conducteur d'opération" in "*Les métiers de l'urbanisme*", *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 88, décembre 2000, pp. 39-48.

La Loi sur la Maîtrise d'Ouvrage publique définit la mission de conduite d'opération à la fois de manière très large comme *une mission d'assistance générale à la maîtrise d'ouvrage*, et de façon assez restrictive du point de vue de ses modalités et de ses objectifs, en insistant essentiellement sur le *caractère administratif, financier et technique* de cette assistance. En effet, alors que le conducteur d'opération doit sans cesse arbitrer entre des exigences diverses et parfois contradictoires émanant de ses différents types d'interlocuteurs, son rôle transparaît dans les textes et est souvent appréhendé par les autres acteurs opérationnels, comme essentiellement procédurier et technique. Préoccupées par l'amélioration de la qualité des bâtiments publics et conscientes de la place importante qu'occupent dans le déroulement d'une opération, ces professionnels de la construction, la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction et la Direction du Personnel et des Services ont mis en oeuvre depuis cinq ans un programme de formation basé sur la prise en compte des usages sociaux des équipements par le recours à l'évaluation<sup>1</sup>.

### ***L'évaluation des équipements publics en France***

L'idée d'évaluation n'est pas nouvelle dans l'administration française et trouve ses origines dans l'élaboration à la fin des années 60, de la méthode de rationalisation des choix budgétaires (RCB), inspirée du Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS) américain. Alors que la RCB a été abandonnée au début des années 80, l'État n'a pas renoncé au principe d'évaluer les politiques et les actions publiques. Bien au contraire, depuis 1990 a été définie une politique ambitieuse d'évaluation de ces dernières, qui s'est en premier lieu caractérisée par la création d'instances centrales d'évaluations et par la mise en oeuvre de procédures dans certains domaines de l'intervention publique<sup>2</sup>. Mais outre le fait largement commenté depuis dix ans par de nombreux observateurs mandatés ou non par l'État, que les administrations françaises ont jusqu'à présent connu des difficultés pour passer des intentions ou de la recherche-expérimentation à la pratique, on remarque également que des secteurs de l'action publique sont restés longtemps voire restent encore pour quelques uns, à l'écart de ce mouvement. Ainsi, comme le montre une

---

<sup>1</sup> Cette action a été menée à l'initiative de Maryse Leduc, chef du bureau de l'ingénierie publique à la DGUHC et de Christina Nirup, chef de mission Évaluation et Prospective à la DPS.

<sup>2</sup> Suite au rapport Viveret commandé par Michel Rocard, le décret du 22 janvier 1990 instaure ce développement de l'évaluation des politiques publiques et crée à cet effet trois instances, un Comité interministériel de l'Évaluation, un Fonds national de développement de l'évaluation et un Conseil scientifique de l'évaluation.

récente publication du ministère de l'Équipement recensant différentes réflexions théoriques et méthodologiques et dans une moindre mesure, des expériences concrètes engagées en France en matière d'évaluation<sup>3</sup>, les politiques de l'habitat dans le cadre notamment du Développement Social Urbain, les politiques de la Ville et les politiques territoriales ainsi que les politiques sociales d'insertion ont été presque les seules concernées par ce type d'initiatives: quasiment aucune mention n'est faite dans ce document de publications concernant l'évaluation des processus de construction ou des bâtiments eux-mêmes.

En fait, alors que la préoccupation d'améliorer la qualité des constructions publiques date de la création de la Mission Interministérielle sur la Qualité des Constructions Publiques en 1977, l'idée d'y contribuer par l'évaluation n'a été développée en France qu'assez récemment, à la suite du rapport Weiss en 1994 . Dans ce rapport au ministre de l'Équipement sur l'activité des constructions publiques au sein des ministères, Jean-Pierre Weiss, alors chargé de mission auprès de la Direction du Personnel et des Services, suggère de mettre en oeuvre des démarches d'évaluation des bâtiments une fois achevés pour en tirer des enseignements et des recommandations pour les réalisations futures et donc *in fine* en améliorer la qualité<sup>4</sup>. Tenant compte de ces propositions, la DPS et la DGUHC ont engagé depuis 1996 un programme de formation de leurs agents techniques à l'évaluation des équipements publics du point de vue de l'usage qui est fait des locaux, ce qui constitue une approche inédite de la qualité en France. En effet, les réflexions à propos de la qualité des bâtiments publics se sont d'abord et surtout traduites dans notre pays par des mesures concernant les procédures administratives - avec la mise en place de la Loi MOP par exemple -, le choix des matériaux, la définition des normes techniques de fonctionnement et d'ambiance dans le cadre des programmes QEB puis HQE<sup>5</sup>. Ainsi, pendant longtemps l'approche de la qualité par la prise en compte des pratiques socio-spatiales des utilisateurs et usagers a été peu fréquente et l'analyse de la satisfaction de

---

<sup>3</sup> Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, *L'évaluation des politiques publiques urbaines*, Dossier documentaire, Direction Générale de l'Habitat et de la Construction, Janvier 2000, 155 p.

<sup>4</sup> "Évaluation des bâtiments construits : il s'agit d'envoyer une petite équipe évaluer, dans l'année de parfait achèvement, certains bâtiments construits tant du point de vue de la qualité : insertion urbaine, architecture, adéquation du programme, fonctionnement, etc. que des performances qui ont permis sa réalisation : tenu des coûts et des délais, procédures."

WEISS (Jean-Pierre), *Rapport à M. le ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme et M. le ministre du Logement sur l'activité des constructions publiques au sein de leurs ministères. Proposition de stratégie*, mars 1994, p. 155.

<sup>5</sup> Qualité Environnementale des Bâtiments, Haute Qualité Environnementale.

ces derniers a souvent été basée sur l'étude de l'influence des caractéristiques physiques des bâtiments sur la santé des personnels<sup>6</sup>.

Une réflexion à la fois théorique et à visée opérationnelle sur les problèmes d'usages dans les opérations de constructions avait pourtant été engagée à partir de la fin des années 80, à l'occasion des programmes expérimentaux CUH et SÉPIA<sup>7</sup> initiés par le Plan Construction et Architecture et menés à bien avec le service sciences humaines du CSTB, mais elle eut dans un premier temps peu de suite. La volonté politique de mettre en oeuvre des dispositifs d'évaluation après achèvement des constructions des bâtiments, au service de la qualité d'usage, est donc assez récente en France alors qu'il s'agit d'une pratique très développée depuis vingt ans dans les pays anglo-saxons et plus particulièrement en Amérique du Nord et en Nouvelle Zélande<sup>8</sup>. Réalisées par des bureaux d'études indépendants sous formes de Post-Occupancy-Evaluations, c'est-à-dire de diagnostics effectués après installation dans le nouveau bâtiment construit, ces évaluations commanditées par les administrations concernées, sont envisagées de manière quasi systématique en amont des opérations afin de pouvoir effectuer des transformations dans les bâtiments et/ou d'en tirer des enseignements pour des constructions futures. D'autres formes d'évaluations plus "dynamiques" ont aussi été mises au point dans ces pays : elles consistent pour les acteurs les plus impliqués, à mener une réflexion critique tout au long de l'opération sur les décisions à prendre, en cherchant à anticiper leurs effets induits<sup>9</sup>.

En France, rares ont été par le passé les tentatives d'évaluation après occupation des équipements construits; la plus connue et sans doute la plus révélatrice du caractère singulier de ce type de démarche et des conséquences limitées qu'elle a pu avoir du point de vue de l'amélioration de la vie quotidienne dans le bâtiment compte tenu du contexte dans lequel elle s'est déroulée, est sans doute l'évaluation menée auprès du personnel de l'Arche de la Défense à Paris un an après emménagement en 1990. Cette évaluation avait été effectuée pour un certain nombre d'étages du bâtiment à la demande du Plan

---

<sup>6</sup> On le constate notamment dans un rapport du CSTB dressant au milieu des années 90 un bilan des approches opérationnelles de la qualité environnementale des bâtiments. DUCHENE-MARULLAZ (Philippe), NIBEL (Sylviane), GENETIER (Didier), LE QUINTREC (Luc), *Évaluation de la qualité environnementale des bâtiments*, Rapport d'étude, CSTB, 1995, 141 p. + annexes.

<sup>7</sup> Conception et Usages de l'Habitat et Secteur Expérimental pour la Programmation Innovante de l'Habitat pour Personnes Âgées.

<sup>8</sup> Comme l'avait d'ailleurs montré un colloque organisé conjointement par le Plan Construction et Architecture et le CSTB en 1990 "*Améliorer l'architecture et la vie quotidienne dans les bâtiments publics*", actes du colloque, 1990, PCA-CSTB.

<sup>9</sup> Il s'agit par exemple de confronter de futurs utilisateurs et usagers à des configurations spatiales "test": Ce types d'expérience est relaté dans les actes du colloque "*Améliorer l'architecture et la vie quotidienne dans les bâtiments publics*". Cf. la contribution de Gary H. WINKEL, "*L'évaluation des musées du point de vue des visiteurs*", PCA-CSTB, 1990.

Construction et Architecture dans le cadre d'un programme de recherche sur les bureaux comme environnements de travail. A partir de l'application de la "méthode diagnostique" mise au point par des évaluateurs canadiens, il s'agissait de recueillir auprès des utilisateurs des informations concernant la fonctionnalité du bâtiment très tôt appréhendé comme particulièrement inconfortable. Ces données devaient ensuite être transmises aux gestionnaires de l'établissement et aux services techniques afin d'améliorer les conditions de travail des personnels. Sans revenir en détail sur la démarche suivie et les résultats obtenus qui ont fait l'objet d'un rapport<sup>10</sup>, rappelons que cette initiative n'avait pu aboutir qu'à des interventions à la marge d'une part pour des raisons techniques et financières qui renvoyaient au mode de conception du bâtiment et plus particulièrement au caractère peu évolutif des espaces aménagés. En effet, malgré les problèmes de vie quotidienne mentionnés par le personnel lors de cette évaluation, la rigidité de l'organisation spatiale du bâtiment, sa structure et les dispositifs techniques adoptés, laissaient peu de possibilités de modifications : le bâtiment n'avait pas été conçu au départ dans la perspective d'être soumis ultérieurement à des réorganisations spatiales ou à des interventions techniques. En outre, l'idée de procéder à une évaluation de cet équipement n'avait en fait pas été envisagée en amont de sa réalisation, ce qui contribue à expliquer d'autre part le peu de souplesse laissé pour des réajustements, mais aussi l'absence de financements prévu pour effectuer ces transformations et pour ensuite en évaluer de nouveau les effets.

Précisons enfin que le coût de cette évaluation avait été pris en charge dans le cadre d'un programme expérimental de recherche; or cette question du financement des évaluations "ex-post" contribue à expliquer qu'en France, les bâtiments ne sont pas évalués une fois achevé, alors qu'en Amérique du Nord ce coût de l'évaluation est compris dans le budget global de l'opération car il en constitue l'une des phases incontournables. On peut aussi noter dans cette expérience, la tentative de transposer en France les principes de la POE en s'intéressant surtout à des critères techniques de confort afin de comparer les normes françaises à des standards nord-américains, révélant une fois de plus une approche plutôt technique et fonctionnaliste du rapport à l'espace; si les problèmes techniques ont cherché à être résolus, les aspects liés davantage à l'organisation des lieux de vie et de rencontre des personnels n'ont pu être véritablement posés et résolus<sup>11</sup>.

Compte tenu de la façon dont l'évaluation des bâtiments avait été envisagée en France jusqu'alors, on peut dire que le rapport Weiss ainsi que l'initiative prise par la DGUHC et la DPS en 1996 d'engager un programme de formation aux diagnostics d'usages,

---

<sup>10</sup> VISCHER (J.) - COULON (A.), *L'évaluation de l'Arche de la Défense, Rapport technique*, Paris MELT-PCA, 1991.

<sup>11</sup> FISCHER (Nicolas-Gustave), VISCHER (Jacqueline), *L'évaluation des environnements de travail. La méthode diagnostique*, De Boeck Université - Coll. Management, 1997.

marquent un véritable tournant dans la manière d'envisager la réalisation et la qualité des constructions publiques; cette mesure pourrait constituer une étape importante vers l'intégration de l'évaluation dans les processus opérationnels courants. Pour mener à bien ce programme de formation, la DGUHC et la DPS ont mis en place le dispositif suivant: elles ont confié au CSTB et plus particulièrement à Michel CONAN, alors chef du service sciences humaines, la mission de sensibiliser les conducteurs d'opération des DDE et les personnels des Centres d'Études Techniques de l'Équipement à l'évaluation d'usages à partir d'une méthode qu'il avait élaborée et appliquée dans le cadre d'une réflexion sur l'amélioration de la qualité des équipements scolaires pour la ville nouvelle de Sénart<sup>12</sup>. Dans un second temps, les conducteurs d'opérations et les personnels des CETE formés devaient pouvoir s'approprier la méthode et l'adapter avec l'aide du CSTB à un nouveau type d'équipement, les résidences pour personnes âgées. Ce travail est actuellement en cours. Il a été prévu dans une troisième phase, que le CSTB s'efface et que les personnels ayant reçu cette formation contribuent à celle de leurs collègues. Dans le cadre de ce dispositif, la DGUHC et la DPS ont aussi fait appel au CERTU<sup>13</sup> afin d'en capitaliser les enseignements et de les diffuser.

### ***La méthode d'évaluation retenue***

L'expérience du programme SÉPIA avait donné lieu à la mise au point, à l'application et à l'évaluation d'une nouvelle méthode de programmation dite "générative"<sup>14</sup> centrée sur un travail de concertation mené dès le début de l'opération par un binôme auditeur-conseil / architecte. Les bilans tirés de ces expérimentations avaient montré que si les grandes idées de cette méthode concernant le travail itératif à effectuer avec les utilisateurs et les usagers, la nécessaire dissociation entre temps de consultation et moments de la décision, l'importance de prendre conjointement en considération problèmes d'usages, aspects techniques et financiers etc. et de les énoncer dans un "mémento", étaient pertinentes<sup>15</sup>, des réserves subsistaient quant à ses perspectives d'application. En effet, sa mise en oeuvre repose sur la possibilité lors d'une opération de faire intervenir dès la phase de programmation, un architecte qui produirait dans un premier temps des schémas avant d'aboutir à la réalisation d'un projet d'architecture

---

<sup>12</sup> CONAN (Michel), DANIEL-LACOMBE (Éric), *L'expérience d'une ville nouvelle au service de l'amélioration des groupes scolaires*, CSTB, 1995.

<sup>13</sup> Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Construction Publiques

<sup>14</sup> Cette méthode avait été élaborée par le CSTB à la demande de Danielle VALABREGUE, secrétaire scientifique au PCA.

Cf. CONAN (Michel), *Méthode de conception pragmatique en architecture*, 1989, PCA, 112 p.

<sup>15</sup>Cf. l'évaluation de SÉPIA réalisée par le cabinet Bernard Brunes, *Personnes âgées et habitat. Évaluation du programme SÉPIA*, 1997, 122 p.

détaillé. Les maîtres d'ouvrages et les architectes eux-mêmes, pour des raisons liées notamment au financement de l'opération, au prestige d'organiser un concours et aux termes actuels la loi MOP, se sont jusqu'à présent peu engagés dans ce type de dispositif opérationnel. Tirant ces enseignements, le travail sur les écoles de la ville nouvelle de Sénart a été l'occasion de mettre au point une démarche préservant certains acquis de la méthode générative, mais pouvant davantage s'appliquer à n'importe quel type d'opération; elle consiste notamment à introduire l'évaluation comme approche préalable et récurrente tout au long de la conduite d'opération. Ce dispositif a particulièrement intéressé le ministère de l'Équipement car il sous-entend que la réflexion sur la qualité d'usages n'intervient pas seulement au moment de la réalisation du programme lequel n'est pas toujours confié à ses directions départementales, mais tout au long du processus, le conducteur d'opération en devenant en quelque sorte le garant<sup>16</sup>.

La méthode repose sur le principe général suivant : si l'on connaît les erreurs et expériences positives du passé, on peut mieux réfléchir aux situations futures. Par des évaluations d'équipements en fonctionnement, il s'agit de produire des connaissances sur l'organisation spatiales des activités, les contraintes d'usages, de gestion et d'entretien associés à certains types d'espaces et qui se posent au quotidien pour les différentes catégories d'utilisateurs et d'usagers en présence<sup>17</sup>, afin de les mutualiser sous la forme non pas de recommandations normatives, mais de problèmes<sup>18</sup> que les différents acteurs de la construction ne devront pas oublier d'envisager lors de toute nouvelle opération.

Des évaluations que nous avons entreprises sur des équipements tels que les Foyers de Jeunes Travailleurs, les espaces universitaires, les maisons de l'Étudiant, les résidences pour personnes âgées et les groupes scolaires, montrent que des problèmes d'usages apparaissent de manière récurrente pour certains types d'espaces. Si une équipe d'évaluateurs professionnels formée d'un sociologue et d'un architecte par exemple, repère ces problèmes par des visites d'un certain nombre d'équipements spécifiques et les consigner dans un document de type mémento en leur associant des propositions de solutions spatiales envisageables, il est ensuite possible pour un acteur de la construction, le conducteur d'opération par exemple, d'utiliser ce document pour lui même effectuer des visites d'équipements, compléter éventuellement le mémento, se forger une culture autre que technique sur le mode de fonctionnement au quotidien du bâtiment qu'il a à

---

<sup>16</sup> La DGUHC y a été également particulièrement réceptive parce que l'expérimentation de Sénart portait sur des écoles, donc sur des bâtiments publics, ce qui laissait présager des possibilités de transposition à d'autres équipements publics, tandis que SÉPIA concernait des types de constructions plus proches du secteur du logement

<sup>17</sup> Est sous-jacente ici la notion d'espace de transaction définie lors de l'élaboration de la méthode de programmation générative.

<sup>18</sup> Au sens défini par Michel CONAN in *L'évaluation constructive. Théories, principes et éléments de méthodes*, Édition de l'Aube, 1998, p. 149.

construire et de la faire partager aux autres acteurs impliqués à différents moments de l'opération.



### *L'occasion d'une réflexion nouvelle sur le métier de conducteur d'opération*

La phase de sensibilisation des conducteurs d'opération à l'évaluation a en effet montré que les visites d'équipements en fonctionnement les conduisaient à considérer le bâtiment d'une manière inhabituelle et inattendue. Alors qu'on leur montrait à la fois



comment observer et interroger les utilisateurs et les usagers sur place en s'appuyant sur les énoncés de situations problématiques recensées dans un mémento *ad hoc*, ils admettaient se trouver en face de situations qu'ils n'avaient jamais envisagées auparavant, bien qu'ils aient une parfaite connaissance des guides de construction des ministères de l'équipement et de l'Éducation Nationale. Ainsi par exemple, comment imaginer avant de s'être soit même déplacé dans les écoles en fonctionnement et d'y avoir interrogé les enseignants, que les ateliers d'activités pratiques qui sont à l'extérieur des classes dans les écoles élémentaires sont beaucoup moins utilisés pour des raisons de surveillance que ceux qui sont prévus dans l'espace des classes, ce qui réduit les possibilités de varier les enseignements (*cf. schémas 1,2 et 3*) ? Ou bien que les personnels d'entretien peuvent avoir des relations tendues avec les "dames de service"<sup>19</sup> et qu'il est donc préférable dans ce cas qu'ils partagent leur vestiaire et leur espace de détente avec les personnels de cuisine avec lesquels ils ont plus d'affinité<sup>20</sup>? Ou encore qu'une salle polyvalente sans accès autonome depuis l'extérieur de l'établissement ni toilettes spécifiques, ne peut pas être prêtée à des associations de quartier alors que des communes souhaitent qu'elle constitue un espace d'ouverture de l'école sur la ville?

Ces visites d'initiation à l'observation et à l'écoute ont parfois été des moments un peu difficiles pour les conducteurs d'opération; elles ont constitué des occasions de remise en question de leurs pratiques, leur suggérant qu'ils n'avaient peut-être pas toujours fait les bons choix au cours de leur expérience professionnelle. Mais elles leur ont aussi révélé que leur métier n'était pas seulement technique et pouvait aller au-delà d'une fonction de garant de la norme, dans laquelle leur supérieur hiérarchique, le maître d'ouvrage, le programmeur ou encore l'architecte ont parfois tendance à les cantonner plus ou moins délibérément<sup>21</sup>.

Si lors de cette sensibilisation, les conducteurs d'opérations ont ainsi pris conscience que l'évaluation leur permettait d'appréhender différemment les espaces du bâtiment à construire, ils ne percevaient pas encore très bien à quels moments de leur travail ils pourraient pratiquer des évaluations ni comment ils seraient amenés à se servir des connaissances produites. Pour répondre à ce type de questions, nous avons donc mené, à la demande du ministère, une enquête sur les pratiques professionnelles des conducteurs

---

<sup>19</sup> Il s'agit des Agents Territoriaux Spécialisés des Écoles Maternelles qui préparent entre autres les activités manuelles, habillent les enfants avant qu'ils ne sortent et nettoient la classe après chaque activité.

<sup>20</sup> Il ne s'agit pas d'en faire une généralité mais d'être attentif à cette question de sociabilité.

<sup>21</sup> On constate d'ailleurs que certains chefs de cellule de construction au sein des DDE ont compris qu'une partie du travail du conducteur d'opération pouvait avoir une dimension stratégique et se sont réservés quelque peu cet aspect qui est en jeu particulièrement en amont des opérations, dans les relations avec le maître d'ouvrage. Ils ne confient alors à leur conducteurs d'opérations que les phases d'organisation du concours et de suivi de chantier ce qui laisse à certains un sentiment de frustration.

d'opération des Directions Départementales de l'Équipement dans le cadre de la réalisation de groupes scolaires<sup>22</sup>.

En nous intéressant au déroulement d'une opération particulière que les conducteurs étaient invités à nous raconter puis à nous faire visiter, il s'agissait d'identifier les moments de leur travail où l'intégration d'éléments issus de la démarche d'évaluation pouvait permettre d'améliorer le processus opérationnel et à terme, la qualité des équipements construits.

D'une manière générale, l'enquête a montré que si les conducteurs d'opérations n'exerçaient pas tous leur métier de manière identique, il existait cependant des récurrences dans la façon dont ils appréhendaient une opération mais aussi dans les difficultés qu'ils éprouvaient tout au long de leur travail pour arbitrer entre différents acteurs et types de contraintes. On constate en particulier que si dans leur formation, ils ont appris à utiliser le code des marchés publics et ont acquis des notions essentielles concernant l'emploi des matériaux et le respect des normes de sécurité, ils sont revanche assez démunis pour tenir compte des problèmes liés à la vie quotidienne d'un équipement lors de sa programmation et pour apprécier ensuite selon cette dimensions les propositions architecturales.

#### *Études de faisabilité et dialogue initial avec le commanditaire*

Les maîtres d'ouvrage (ou les futurs utilisateurs et usagers), pensent souvent *a priori* que "ce qui est beau est cher" ou que "pour s'assurer du bon fonctionnement futur d'un équipement, il faut engager des investissements importants". Ces représentations basées sur des "oui-dire" ou sur le fait que ces personnes ne sont pas habituées à participer à la réalisation de bâtiments neufs ni à travailler dans un cadre bâti moderne, peuvent conduire à une réduction des ambitions ou des attentes initiales, ou au contraire à la formulation d'attentes démesurées par souci par exemple d'imiter une commune voisine qui a construit un bâtiment à la technologie sophistiquée et coûteuse mais qui n'est pas forcément très adapté aux usages.

Toute la question pour le conducteur d'opération (CO) est alors d'avoir les moyens de mettre en doute ces stéréotypes.

---

22

L'enquête a été menée auprès de conducteurs d'opérations des DDE qui avaient travaillé au cours des cinq dernières années, à la réalisation de groupes scolaires (école maternelle/ école élémentaire). Il s'agissait de déterminer par une démarche inductive, les différents niveaux de récurrence dans les pratiques des conducteurs d'opérations. L'enquête auprès de chaque conducteur se déroulait en deux temps. Une première demi-journée donnait lieu à un entretien semi-directif consacré à la façon dont le conducteur a l'habitude d'exercer son métier et à la présentation du déroulement d'une opération. Une lecture de plan des projets sélectionnés était réalisée lors de cet entretien. Une seconde entrevue était ensuite fixée pour effectuer la visite du groupe scolaire construit en compagnie du conducteur d'opération.

### *La réalisation du pré-programme*

Dans le cas des constructions de groupes scolaires, le CO rédige généralement le programme, mais ce n'est pas toujours le cas pour les autres types d'opérations qui lui sont confiées. Quel que soit le cas de figure, il doit souvent tenir compte de la volonté de participation des futurs utilisateurs et usagers à la réalisation du programme. Cette participation est aussi parfois suscitée par le maître d'ouvrage. Or souvent, il rencontre des difficultés à organiser des groupes de travail et à faire valoir ses compétences concernant les usages dans les écoles face à l'Inspecteur de l'Éducation Nationale (IEN), aux parents d'élèves et aux personnels de l'école.

Lors des réunions organisées, des intentions sont formulées par les différents types d'utilisateurs et d'usagers au sujet du projet de vie de l'équipement mais elles sont souvent peu reprises dans le programme : l'importance de ces dimensions n'est pas toujours perçue et/ou on ne sait pas comment les formaliser dans le programme, si bien qu'au moment du concours d'architecture, elles ont complètement disparu.

### *Définition du programme et de l'économie du projet*

L'organisation cliente d'un groupe scolaire est composée d'au moins deux acteurs principaux: le maire de la commune qui prend en charge l'investissement économique du projet, et l'IEN qui s'engage sur le projet pédagogique et la rémunération des personnels de l'Éducation Nationale. Le CO connaît l'existence des recommandations proposées par le ministère, il lui paraît le plus souvent efficace de construire la relation entre les deux acteurs à partir de ce cadre qui satisfera l'IEN mais aussi le maire qui n'a pas intérêt à dépasser les surfaces souhaitées au risque d'augmenter l'investissement final; les réflexions des utilisateurs et usagers sur l'agrandissement des salles de classe par exemple, sont alors peu prises en compte, ce qui suscite des mécontentements et compromettra ensuite la bonne organisation des activités pédagogiques dans l'école.

### *Choix du concepteur et études*

La phase d'organisation du concours est assez lourde pour le CO, il y consacre en moyenne quatre fois plus de temps qu'à l'écriture du programme (en temps ramené à un coût). Lors de la préparation des documents pour le jury, il a du mal à apprécier les dessins d'architecture sur des dimensions autres que quantitatives (respect des ratios de surface et donc du coût) et techniques si bien que les plans sont en général peu évalués du point de vue des problèmes d'usages que résolvent ou posent les configurations spatiales proposées.

En outre, les préoccupations sur les dimensions d'usage ne sont pas faciles à faire entendre au moment du concours. Le CO n'y est d'ailleurs pas souvent attentif et même lorsqu'il souhaite l'être, il se trouve confronté à la difficulté suivante. Le côté trivial des remarques sur l'usage invite les décideurs à penser que ces questions ne sont pas très

importantes et qu'il sera toujours temps de s'en préoccuper plus tard, une fois le projet retenu. Ces questions "un peu banales" pourtant porteuses de sens sont souvent concurrencées par les questions de forme, surtout dans les jurys. Il n'apparaît pas pensable par exemple pour le CO, de parler de la place des Agents Territoriaux Spécialisés des Écoles Maternelles ("les dames de service") ou des parents dans l'établissement quand l'ensemble des regards sont focalisés sur la maquette. Les documents d'architecture sont par nature des représentations abstraites sur lesquelles il existe une vraie difficulté de lecture des usages et plus largement des problèmes de vie quotidienne.

#### *Réalisation , suivi du chantier, livraison de l'opération*

La capacité de propositions du CO vis-à-vis du maître d'ouvrage s'efface progressivement au cours de l'opération au profit du maître d'oeuvre, ce qui laisse manifestement à certains un sentiment de frustration: La dimension du travail du CO devient lors de cette phase essentiellement technique et réglementaire surtout si celui-ci a hérité d'une opération engagée par son chef de bureau.

La mission du CO s'arrête officiellement un an après la livraison du bâtiment; il effectue sa dernière visite de l'école lors de l'inauguration et ne procède jamais à une visite d'évaluation de l'opération qu'il a conduite par la suite car cela n'est pas prévue dans le phasage de l'opération ni dans ses missions traditionnelles; il n'a donc pas l'opportunité de prendre un recul critique par rapport à son travail.

#### *L'évaluation, un moyen de construire une connaissance partagée*

Quel que soit le moment exact où le conducteur intervient en amont de l'opération, il faut qu'une culture commune concernant l'équipement considéré se forge entre le maître d'ouvrage, la DDE, les utilisateurs et les usagers, à partir d'exemples observés et évalués sur la commune ou d'autres communes. C'est pourquoi la méthode suggérée suppose la réalisation de visites préalables à la mise en oeuvre de toute opération de construction pour mieux connaître les habitudes de vie et de travail dans des équipements de la commune ou de l'agglomération. Organisées par le conducteur d'opération, elles seraient l'occasion d'interroger les utilisateurs et usagers à propos des interactions et des "rituels" qui se déroulent dans les différents types d'espaces du bâtiment et peuvent constituer ainsi un bon point de départ à l'instauration d'un dialogue entre les différents acteurs.

Les visites permettraient aussi de montrer au maire et à l'Inspecteur de l'Éducation Nationale dans le cas des écoles, que les recommandations fonctionnelles et quantitatives proposées par les documents officiels ne répondent pas forcément de la meilleure façon aux pratiques collectives habituellement rencontrées dans une école, et que la recherche d'une meilleure qualité d'usage par une connaissance plus fine et pertinente des

problèmes de vie courante dans un bâtiment ne se résume pas à vouloir augmenter systématiquement les surfaces du projet; il est en effet possible par exemple, d'accroître significativement les superficies des classes par rapport aux recommandations minimales du ministère sans dépasser les ratios de prix habituels concernant les écoles, mais en limitant les espaces de couloir, souvent difficiles à surveiller et propices aux bousculades, au profit de circulations extérieures abritées (*cf. photos*).

L'intégration de l'évaluation au processus opérationnel modifierait aussi les termes traditionnels de la participation; à partir de ces visites, les différents acteurs pourraient s'exprimer non pas en énumérant des listes de besoins en locaux souvent jugés *in fine* comme totalement idéalistes, mais en se référant à des pratiques socio-spatiales réelles observées ou racontées. Plus précisément, les conducteurs d'opérations pourraient contribuer à l'élaboration d'une "culture des usages" au cours d'une opération, qui fasse sens sans faire norme et qui donne lieu à une négociation constructive sur des bases réalistes.

Pour mener à bien ces visites et ces entretiens *in situ*, le CO devra disposer d'un outil de référence que peut constituer un "mémento" des problèmes d'usages propres à ce type d'équipement. Ce support réalisé par des évaluateurs spécialisés serait mis à jour par le conducteur d'opération au fil de ses expériences<sup>23</sup>. Il l'aiderait à organiser ses groupes de travail, à faire valoir ses compétences sur l'usage face aux autres acteurs, mais aussi à traduire dans le programme les intentions émises par l'organisation cliente, les utilisateurs et les usagers, sous formes de problèmes à résoudre et de propositions de solutions spatiales facilement appréhendables par l'architecte. Ce dernier pourra alors inventer des formes tout en répondant à ces intentions qu'il a traditionnellement du mal à traduire lorsqu'elles restent formulées sous forme de projet politique par le maire, ou d'attentes sociales par les utilisateurs et les usagers.

Les connaissances acquises lors des visites et les énoncés du programme ainsi rédigés, permettraient aussi au conducteur d'opération de procéder à des analyses critiques des documents d'architecture non exclusivement basées sur des considérations purement techniques ou esthétiques. Le conducteur d'opération pourrait aussi continuer à faire valoir ses compétences sur l'usage lors de la phase de réalisation, tandis qu'une évaluation après installation prévue dès le début du processus, donnerait la possibilité d'effectuer des réajustements.

---

<sup>23</sup> Le programme SÉPIA a en effet mis en évidence que s'il était difficile de faire produire des mémentos à l'occasion d'une opération de construction, ces derniers pouvaient par contre constituer des supports de travail pertinents à compléter dans la réalisation en cours, ce qui suppose qu'ils aient déjà été constitués...

### *L'enjeu de l'évaluation pour les constructions publiques*

Systematiser d'une part les démarches d'évaluation des bâtiments publics après occupation pour constituer des documents "mémentos" de problèmes de vie courante spécifiques à certains types d'équipements, et introduire d'autre part l'évaluation comme phase préalable à toute opération de construction pour mieux appréhender les différentes dimensions qui seront à prendre en considération tout au long de la réalisation du bâtiment, constitue un enjeu important pour l'ensemble des acteurs concernés par les opérations de constructions publiques.

Pour l'État, cette pratique permettrait de pouvoir mieux apprécier l'évolution des usages dans les bâtiments publics et d'en tirer certains enseignements sur la qualité du service public à la fois en termes d'équipements et de prestations à offrir. Elle serait enfin un moyen de mieux préparer les conducteurs d'opérations, agents des services constructeurs, à prendre la mesure des enjeux de société importants qui sont sous-jacents à la réalisation d'un équipement public dans un contexte local déterminé.

En effet, à travers les problèmes d'usages apparemment triviaux ou anecdotiques qui se posent dans la construction d'une école par exemple, et sont souvent énoncés en termes contradictoires, ce sont en fait des considérations relatives d'une part à la vie quotidienne dans l'école et d'autre part, aux rapports entre l'école et la société, qui s'expriment. Ainsi, le partage de certains espaces tels que la bibliothèque, la salle polyvalente, ou les cours de récréation, entre utilisateurs et usagers traditionnels de l'école (élèves, personnels de l'école, parents); et d'autres plus occasionnels (associations de parents d'élèves ou de quartier, groupes d'artistes locaux, usagers des centres de loisir... ) pose des problèmes de gestion, de sécurité des espaces et des personnes, d'entretien et de relations sociales, qu'il faut savoir appréhender simultanément et surtout en fonction du projet de vie et de société que les différents acteurs concernés souhaitent construire ensemble. Face à des utilisateurs et des usagers qui demandent de plus en plus à participer à la réalisation de leurs équipements, et des responsables politiques locaux qui ont pris conscience de la nécessité de répondre à ce type d'attente mais qui restent soumis à différentes contraintes économiques, politiques etc., l'évaluation peut être pour les conducteurs d'opérations un moyen de bien comprendre et d'aider à la prise en compte de ces enjeux que l'espace cristallise. Ces professionnels pourraient alors mieux négocier des réponses dialectiques aux problèmes d'usages énoncés et des réponses pragmatiques aux contraintes économiques et techniques établies, sous la responsabilité de l'organisation cliente. Le conducteur d'opération aurait alors un véritable rôle de médiateur menant à bien une "démarche constructive" qui témoignerait aux utilisateurs et usagers de l'attention portée à leur égard. Ainsi, la pratique de l'évaluation donnerait une nouvelle dimension au métier de conducteur d'opération par une transformation des représentations associées à son rôle et une évolution des conditions de son efficacité.

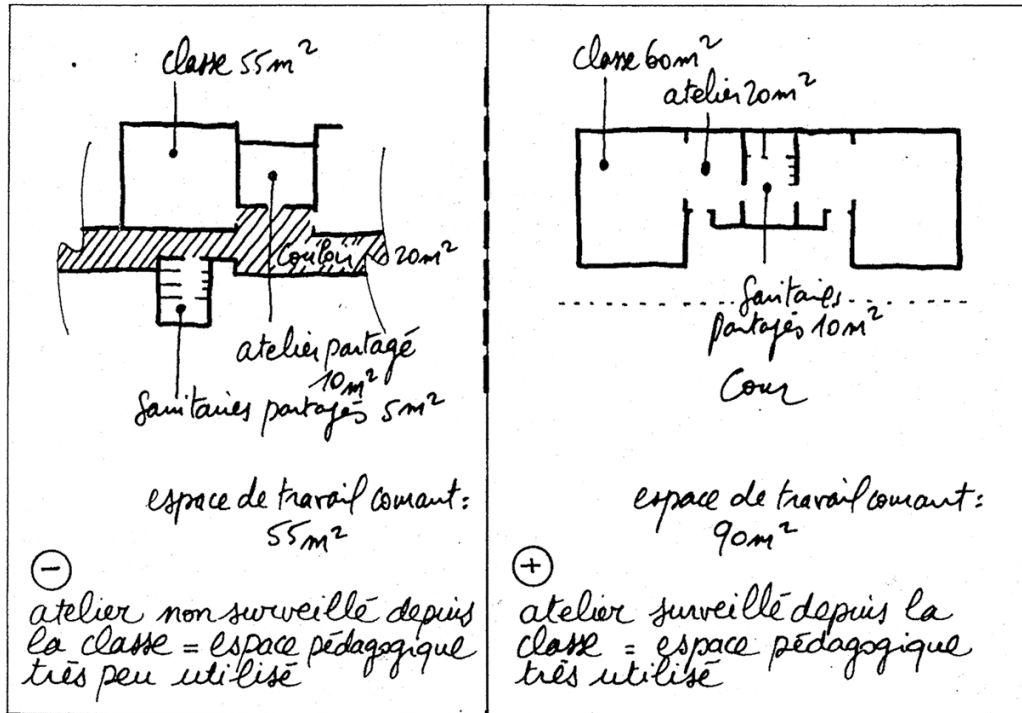


Schéma 1

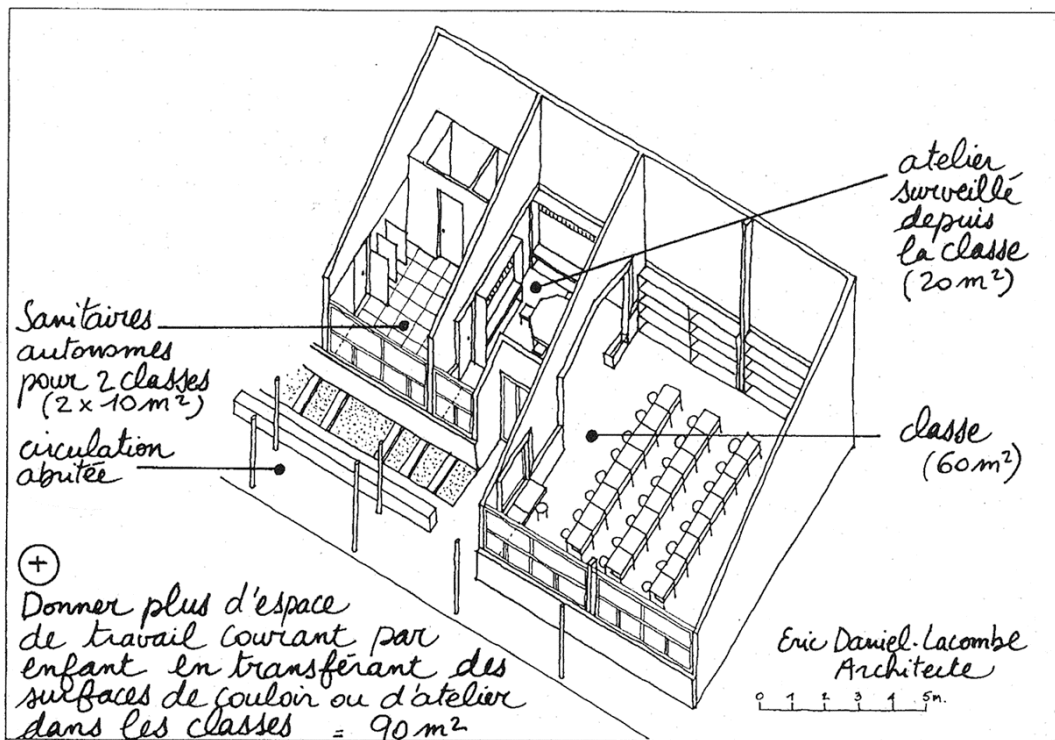


Schéma 2

Pour que l'évaluation devienne une pratique systématique en France, il sera indispensable que tous les professionnels de la construction soient formés à de telles démarches pour en conduire eux-mêmes, y participer, mais aussi être capables de persuader les maîtres d'ouvrage de leur pertinence. Des initiatives ont été prises dans ce sens dans des écoles d'ingénieurs des travaux publics voire à l'université, mais on peut aujourd'hui regretter

que les écoles d'architecture sont encore particulièrement réticentes à intégrer dans leurs enseignements une sensibilisation aux diagnostics d'usages.

Il faudra aussi que l'évaluation soit incluse dans la définition des processus d'ingénierie pour être comprise dans le budget d'une opération et appréhendée comme indispensable. Enfin, des méthodes ou supports devront être proposés aux professionnels de la construction pour les guider dans leur démarche<sup>24</sup>, sachant qu'il existe toujours un risque dans la production de tels documents, d'aboutir à des effets contraires à ceux recherchés; pour que l'évaluation constitue un véritable processus constructif et un moment d'expression démocratique comme le proposent certains théoriciens et défenseurs de cette pratique<sup>25</sup>, il sera en effet nécessaire de résister aux tentations toujours fortes de produire des recommandations qui s'apparenteraient à de nouvelles normes.

**Jodelle ZETLAOUI** est urbaniste, maître de conférences à l'université Paris XII - Val de Marne. **Éric DANIEL-LACOMBE** est architecte DPLG et enseignant à l'École d'Architecture Paris Val de Marne. Tous deux travaillent ensemble depuis quatre ans dans le cadre de missions d'évaluations et d'assistance à la réalisation d'équipements publics auprès du ministère de l'Équipement, du ministère de l'Éducation Nationale et de collectivités territoriales.

---

<sup>24</sup>Tels que par exemple, les mémentos rédigés sous forme de présentation de problèmes de vie courante par espaces de transaction.

<sup>25</sup> Cf. aux États-Unis, GUBA (Egon); LINCOLN (Yvonna), *Fourth Generation Evaluation*, California, SAGE Publications, 1989; en France, CONAN (Michel), *L'évaluation constructive. Théories, principes et éléments de méthodes*, op. cit..