



HAL
open science

Maîtrise d'usage

Michael Fenker, Jodelle Zetlaoui-Leger

► **To cite this version:**

Michael Fenker, Jodelle Zetlaoui-Leger. Maîtrise d'usage. Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation, DicoPart (2ème édition)., 2022. hal-03912672

HAL Id: hal-03912672

<https://hal.science/hal-03912672>

Submitted on 24 Dec 2022

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.

Habitat, architecture, urbanisme ; Politiques publiques, action publique

Maîtrise d'usage

Publié en novembre 2022

AUTEUR(S) **Michael Fenker / Jodelle Zetlaoui-Léger**

Notices associées : Usager ■ Entreprise ■ Logement social ■ Gestion urbaine de proximité ■ Émancipation ■ Expert ■ Éthique ■ Légitimité ■ Dispositif ■ Territoire ■ Habitat participatif ■ Urbanisme tactique

Mots clés : urbanisme ■ planification urbaine ■ architecture ■ programmation concertée

Définition de l'entrée

Expression visant à reconnaître une compétence (en termes d'expertise et de pouvoir) à des habitants/usagers d'un lieu (espace public, équipement, habitation, quartier, ville,...) à contribuer à sa transformation ou à sa gestion, voire à en avoir l'entière responsabilité, en bénéficiant de la même considération dans le domaine de la production de l'espace, que celle conférée aux acteurs de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre.

POUR CITER CET ARTICLE :

Fenker, M, Zetlaoui-Léger, J. (2022). Maîtrise d'usage. In G. Petit, L. Blondiaux, I. Casillo, J.-M. Fourniau, G. Gourgues, S. Hayat, R. Lefebvre, S. Rui, S. Wojcik, & J. Zetlaoui-Léger (Éds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation, DicoPart (2ème édition)*. GIS Démocratie et Participation.

<https://www.dicopart.fr/maitrise-d-usage-2022>

Citer

Les contours de cette entité sont difficiles à circonscrire et la notion reste largement polysémique, selon la nature de l'expertise et les niveaux de pouvoir reconnus à l'habitant-usager. Au plan réglementaire, « la maîtrise d'usage » ne fait l'objet d'aucune définition ni existence légale. Depuis le début des années 2000, on note néanmoins plusieurs tentatives de labellisation de cette notion, de la part de bailleurs sociaux, d'associations, de collectifs d'architectes, ou de « designers » intervenant sur l'offre de services d'une administration ou d'une entreprise à partir des questions d'usage et d'accessibilité.

De même que les vocables maîtres d'ouvrage et maître d'œuvre sont propres au cadre de la commande publique en architecture et en urbanisme en France, la notion de maîtrise d'usage ne semble pas avoir d'équivalent dans d'autres pays. Il est toutefois difficile de dater précisément son apparition et d'y associer un auteur particulier. Elle semble avoir émergé avec une dimension démocratique dans les années 1980 (Biton et Bernfeld, 1984), puis s'être institutionnellement diffusée à partir de la décennie suivante, dans un contexte de structuration d'une Politique dite de la Ville qui cible les quartiers populaires. Les travaux du Conseil National des Villes à cette époque montrent qu'elle est débattue et promue tant par des opérateurs du logement social que par des acteurs sociaux, pour attirer l'attention sur les enjeux d'une meilleure prise en considération des problématiques d'usages par une plus grande implication des habitants dans les actions de réhabilitation et dans des dispositifs de Gestion Urbaine de Proximité (entretien des espaces communs, actions de relogement...). Tout en s'accordant sur ces intentions, les acteurs traditionnels de la production du logement social se montrent toutefois hésitants à envisager une restructuration de leurs ingénieries (CNV, 1998). Leur visée répond davantage à un souci de bonne gestion, au regard de normes préétablies, qu'à un enjeu « d'émancipation » personnelle ou collective (Demoulin, 2019). En effet, si les habitants peuvent être invités à donner leur avis, voire sont considérés comme force de propositions, on ne leur donne que rarement les moyens d'agir, d'acquérir les codes et les savoirs pour intervenir dans le concert des acteurs. Les maîtrises d'ouvrage (promoteurs, bailleurs-gestionnaires) sont généralement insuffisamment outillées pour se saisir de l'expression d'une pluralité d'expériences et d'aspirations habitantes ; elles craignent les dérapages (coûts, délais) auxquels elles se trouveraient ainsi exposées.

DE L'ÉMERGENCE D'UNE PROBLÉMATIQUE DES USAGES À LA RECONNAISSANCE D'UNE EXPERTISE

La double attention qui peut être portée aux questions d'usages et à la place des habitants comme citoyens dans la production du cadre bâti a cheminé depuis le milieu des années 1960 en France en se déclinant sous différentes acceptions. Elle s'est d'abord manifestée à travers une vision critique des politiques du logement et d'urbanisation d'après-guerre. Sociologues et anthropologues de l'urbain dévoilent les fondements idéologiques des modes de production qui font de l'habitant un individu générique, passif subissant les transformations de son cadre de vie. Le recours à la notion d'usage permet d'insister sur l'importance d'étudier la diversité des pratiques effectives de l'espace et des modèles culturels qui les sous-tendent. Elle s'étend également à des considérations plus symboliques et affectives à travers les notions d'habiter et d'appropriation qui connaissent un fort engouement dans les années 1970. Celles-ci confèrent un statut plus actif à l'habitant comme pouvant donner sens à son cadre de vie et contribuer par ses pratiques quotidiennes, à la fabrique ordinaire de la ville (Pinson, 1993).

Si « la qualité d'usage » des constructions est identifiée comme un enjeu par un ensemble d'acteurs institutionnels, d'opérateurs et de professionnels de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre à partir des années 1980, l'opérationnalité de sa prise en compte soulève de nombreuses questions et contradictions. Dans les textes réglementaires comme dans la critique professionnelle, la qualité architecturale reste associée à des considérations essentiellement formelles, esthétiques et techniques, du ressort de la maîtrise d'œuvre (concepteurs, constructeurs), tandis que les dimensions politiques et économiques sont définies comme des prérogatives de la maîtrise d'ouvrage.

Au regard de ces dispositions institutionnelles et professionnelles, et compte tenu des revendications politiques pour donner un rôle plus actif et décisionnel à l'habitant dans l'action publique que traduit le débat sur de nouveaux modes de gouvernance et sur la place des savoirs d'usage, n'est-il pas logique dès lors d'envisager une nouvelle polarité d'acteurs, la « maîtrise d'usage » reconnaissant à l'habitant-usager un statut d'expert voire en lui confiant des responsabilités dans la gestion des lieux ? La réponse est d'autant moins évidente que la figure de l'usager est composite et que les domaines de compétences ne sont pas si étanches que les notions de « maîtrise » pourraient le laisser entendre. Cette perméabilité, même limitée, peut être source de conflits comme le montrent certaines situations où les habitants ne veulent pas se laisser enfermer dans la question des usages et font valoir des savoirs professionnels ou politiques. Notons également qu'il est rare que des habitants ou usagers s'auto-proclament explicitement « maîtres d'usage ». La notion semble être surtout mobilisée par d'autres acteurs qui insistent sur l'importance des savoirs dont ces derniers disposent, voire entendent à cet

égard, valoriser une fonction « d'assistance à maîtrise d'usage ». Ainsi, cette tension entre savoir et maîtrise s'avère révélatrice d'enjeux de pouvoir et de rétribution financière et symbolique.

L'usager est, en France, une catégorie de l'action publique qui a été identifiée et définie à partir du XIX^e siècle avec la mise en place d'un système de services proposés par la puissance publique (État, collectivités, Agences nationales ou locales, opérateurs associés), ou par des organismes privés intervenant en son nom dans le cadre de contrats dits de « délégation ». Il est rapidement associé à celui « d'équipement », espace qui abrite le service - y compris de l'habitat - et en organise son accès. Selon les secteurs d'activités, l'usager comme destinataire d'un service public peut prendre différentes appellations : élève, locataire, patient, ... Dès 1804, le Code civil français confère à l'usager un droit réel d'usage sur un objet ou un bien appartenant à autrui, qu'il ne peut en principe ni louer, ni céder. On le différencie traditionnellement du client au regard du rapport marchand et de la recherche de rentabilité voire de profit qui guide le producteur du service en question. Le client entretient toutefois aussi un rapport d'usage avec un service et un lieu. Il peut constituer à ce titre un « usager » de l'espace.

Le terme usager a été forgé dans le contexte de l'action publique pour désigner les bénéficiaires/destinataires d'un service, or la spatialisation du recours à un service invite à élargir les catégories d'acteurs concernés. Dans les administrations publiques, on distingue formellement l'usager de l'utilisateur. Ce dernier contribue à produire et à dispenser le service en question : dans un hôpital, le/la directeur·rice de l'établissement, les médecins, les infirmier·ères, les secrétaires médicales·caux... sont des utilisateurs. Selon sa fonction précise, son activité et son lieu d'exercice, l'utilisateur est ou n'est pas usager de l'espace qui propose le service auquel il contribue. Ainsi, le ou la responsable administratif·ve d'un établissement réparti sur plusieurs sites, pratique au quotidien essentiellement l'un d'entre eux et gère le plus souvent à distance les autres. De même, la personne chargée de la maintenance du cadre bâti est un utilisateur au service d'autres utilisateurs et des usagers. Il est à ce titre porteur d'un point de vue sur les pratiques des locaux de son établissement. La spatialisation d'une activité inscrit dans une situation d'interdépendance voire d'interactions, des utilisateurs et des usagers aux statuts divers et aux intérêts spécifiques. Leurs positionnements respectifs questionnent le périmètre de la maîtrise d'usage et son cœur de compétence. Or ces distinctions sont peu mises en lumière et discutées dans les différentes situations de projet ou textes invoquant la nécessaire mobilisation d'une maîtrise d'usage.

Par ailleurs, si la maîtrise d'usage désigne une expertise en tant que capacité à apprécier la manière dont l'espace permet le déroulement d'une activité et à prodiguer un conseil à cet égard, les habitants, les utilisateurs ou les usagers n'en ont pas l'exclusivité. D'autres acteurs, y compris des professionnels du cadre bâti, peuvent faire valoir une telle expertise, par exemple à travers une connaissance approfondie d'autres situations similaires ou à partir d'un travail ethnographique immersif mené dans l'espace à transformer.

Ces différents positionnements et moyens de connaissance relatifs aux situations d'usages soulignent la coexistence d'une multiplicité d'intérêts que la question de leur prise en considération met en jeu et dont la démarche de projet peut se saisir pour définir les modalités de traitement au regard de leur articulation, hiérarchie, compatibilité, etc.

L'ABSENCE D'UN STATUT JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANT

Dans ces circonstances, les habitants-usagers peuvent-ils constituer une maîtrise d'usage se distinguant clairement de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre ? Dans quelle mesure peuvent-ils faire aussi valoir une responsabilité au plan juridique, comme c'est le cas pour les deux autres « maîtrises » ?

La fonction et l'expression « maîtrise d'ouvrage » sont apparues en France dans le cadre de la réforme de l'ingénierie publique des années 1970 afin de réguler les conditions de rémunération des missions de conception attribuées à des architectes, et de responsabiliser les commanditaires d'ouvrage vis-à-vis de leurs décisions aux plans politique, économique et technique. Même s'ils peuvent se doter d'assistants pour exercer leurs mandats, ces derniers endossent la responsabilité juridique de leurs arbitrages (Lautier, 2000).

L'autre fonction définie en droit dans le domaine de l'aménagement et de la construction est celle de maîtrise d'œuvre, qui se structure autour de deux missions principales : la conception et le suivi de la réalisation d'un ouvrage ou d'un aménagement. Elle est liée par des relations contractuelles avec la maîtrise d'ouvrage qui la désigne. Les architectes, qui assurent souvent une fonction de concepteurs, appartiennent à une profession réglementée et endossent une responsabilité technique décennale sur les bâtiments dont

ils sont les auteurs.

Alors que la notion de maîtrise d'usage vise à reconnaître à l'habitant un statut et un pouvoir dans la transformation de son cadre vie, ceux-ci ne sauraient reposer exclusivement sur une connaissance fine des situations de vie ordinaire. Au regard des enjeux écologiques contemporains, le citoyen-habitant s'est vu reconnaître un droit à être informé et à participer à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement, devenu opposable aux plans éthique et politique. Mais cette nouvelle légitimité acquise ne lui confère cependant toujours pas de fait et en toutes circonstances, un véritable statut dans l'ingénierie de l'aménagement et de la construction. Il l'acquiert par la maîtrise d'ouvrage, ou au gré d'un rapport de force établi avec celle-ci, en s'appuyant sur la mobilisation de « savoirs citoyens » (Deboulet et Nez, 2013).

La notion de « maîtrise » désigne une compétence codifiée, engageant de manière très formalisée des droits et des devoirs. Dans les projets où il est fait référence à une maîtrise d'usage, il est rare qu'un dispositif de contractualisation ait été formalisé, sachant que les chartes établissant parfois des « règles du jeu participatif » n'ont pas de caractère juridiquement contraignant. À moins qu'il s'agisse, en invoquant la maîtrise d'usage, de reconnaître que l'« usager », en s'appropriant les lieux, les transforme et fait valoir un pouvoir d'agir... mais après que ces espaces aient été principalement définis et produits par d'autres ?

L'existence d'une fonction de maîtrise d'ouvrage obère à double titre la capacité des habitants-usagers à pouvoir pleinement être considérés comme des maîtres d'usage aux plans aussi bien technique que politique. En effet, une partie significative des questions d'usages relève d'enjeux de programmation dont la responsabilité incombe au maître d'ouvrage. Elles interrogent des orientations politiques et économiques à partir desquels ce dernier rend des arbitrages. Le maître d'ouvrage peut toutefois décider de consulter, concerter, coproduire ou codécider avec des habitants-usagers, sachant que moins ces derniers auront été sollicités dans les phases les plus en amont de la définition programmatique d'un projet, moins ils auront de prise sur les aspects les plus structurants de la vie dans un lieu : vocation, fonctions, types d'espaces d'activités retenus... Par ailleurs, lorsqu'il est gestionnaire ou en charge de la maintenance ou de l'entretien d'un lieu, l'utilisateur a tendance à être considéré comme faisant partie de la sphère technico-administrative de la maîtrise d'ouvrage, car prenant des décisions au

nom de celle-ci.

LE CARACTÈRE ÉQUIVOQUE DE LA FONCTION D'ASSISTANT À MAÎTRE D'USAGE

L'irruption de missions « d'assistance à maîtrise d'usage » à la charnière des années 1990 et 2000 (Projet Paris-Rive Gauche, opérations d'amélioration de l'habitat), brouille aussi la perspective d'une institutionnalisation de la fonction de maîtrise d'usage. En effet, dans un contexte de renouvellement des relations aux citoyens dans les projets urbains, elles répondent souvent à une volonté de la maîtrise d'ouvrage d'élargir le jeu d'acteurs pour intégrer une « expertise du quotidien » sans que son articulation au processus décisionnel des projets de transformation du cadre de vie ne soit toujours clairement énoncée. Un nombre croissant de structures professionnelles endosse ces missions depuis les années 2010. Elles apportent des méthodologies d'interactions avec les publics, constituant ainsi pour la maîtrise d'ouvrage, un instrument de dialogue avec les habitants-usagers et de modernisation de son action. Celle-ci apparaît alors comme première bénéficiaire de cette assistance. Plus qu'une connaissance des modes de vie des habitants, c'est celle du [territoire](#) et de ses ressources culturelles et sociales qui est revendiquée par les « assistants à maîtrise d'usage » parmi lesquels on retrouve des acteurs du développement local et social, des architectes, des designers de services ou de politiques publiques, des artistes...

Le caractère équivoque du positionnement des assistants à maître d'usage, dont certains sont par ailleurs engagés dans un processus de structuration de leur champ d'action, et le fait que leur présence dans les projets reste tributaire de la décision et du financement d'un maître d'ouvrage, interrogent la portée politique de telles initiatives. Ne risquent-elles pas d'entraver les aspirations à un rééquilibrage démocratique en faveur des habitants dans l'action publique et à une marge d'autonomie qui leur permettrait d'exprimer eux-mêmes leurs attentes vis-à-vis du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre ? Si l'assistance à maîtrise d'usage est censée être au service des citoyens-habitants-usagers pour les aider à défendre leurs intérêts voire à exister comme force politique, ne suppose-t-elle pas alors de bénéficier d'un soutien financier indépendant du donneur d'ordre et des autorités locales, comme le suggérait le rapport Bacqué-Mechmache de 2013 qui cherchait à donner un nouveau souffle à la Politique de la Ville ?

On peut ainsi se demander si l'habitant-usager ne peut pleinement assumer une fonction

de maître d'usage que lorsqu'une démarche tend *a minima* vers la coproduction, la codécision et/ou la cogestion, voire lorsqu'il est lui-même maître d'ouvrage, ce qui est par exemple le cas dans les opérations d'habitat participatif en autopromotion, ou dans tout autre type de projet dont il est le porteur et l'administrateur.

Cette vision de la prise de contrôle par l'habitant-usager de ses propres intérêts dans la production de l'espace est confortée par les enseignements que livrent certaines pratiques relevant de l'urbanisme tactique ou temporaire. Si les acteurs en charge de la médiation entre propriétaires et futurs « occupants » (associations, groupes de citoyens, porteurs de projets, locataires) ne sont pas dépourvus d'intérêts propres, y compris mercantiles, la finalité de ces démarches, leur durée limitée, leur plus grande flexibilité sur le plan matériel et administratif, peuvent favoriser un meilleur partage des pouvoirs et l'appropriation des transformations urbaines par les habitants. Cette perspective semble aussi s'opérer par la forte interdépendance voire la concomitance processuelle suscitée entre la programmation, la conception et la gestion du cadre bâti d'une part, et l'animation des activités qui y sont accueillies d'autre part, conférant à l'usage une dimension générative du sens du projet.

BIBLIOGRAPHIE

Bacqué, Marie-Hélène, et Mohamed Mechmache. 2013. *Pour une réforme radicale de la politique de la Ville ; ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, rapport remis à François Lamy, ministre délégué chargé de la Ville.

Biton, Alain, et Dan Bernfeld. 1984. « Architecture et participation : pour une maîtrise d'usage ». In D. Bernfeld, M. Gantois et A. Biton, Préf. Pierre Mauroy, *L'Usager face à l'architecture, fichier de la participation "Albert Meister", n° 7*, Institut lillois d'éducation permanente (ILEP)/ Centre de formation des personnels communaux (CFPC), CIEDART, Lille.

Chauvière, Michel. 2006. « Que reste-t-il de la ligne jaune entre l'utilisateur et le client ? » *Politiques et management public* 24 (3): 93-108. <https://doi.org/10.3406/pomap.2006.2335>.

Conseil National des Villes, 1994-1997. 1998. La documentation française.

Deboulet, Agnès, et Héloïse Nez. 2013. *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*. Res publica. Rennes: Presses universitaires de Rennes.

Fixot, Anne-Marie. 2014a. « Vers une ville convivialiste. Introduction de la maîtrise d'usage ». *Revue du MAUSS* 43 (1): 154-68. <https://doi.org/10.3917/rdm.043.0154>.

Fixot, Anne-Marie. 2014b. « Vers une nouvelle pratique de l'urbanisme | Revue du Mauss permanente ». http://www.journaldumauss.net/spip.php?page=imprimer&id_article=1097.

Lautier, François. 2000. « La situation française : manifestations et éclipses de la figure du maître d'ouvrage ». In Bonnet M., Lautier F. (dir), *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, Volume 4, *Les maîtrises d'ouvrage en Europe : Évolution et tendances*, PUCA, Euro-Construction, European. p. 15-23.

Pinson, Daniel. 1993. *Usage et architecture*. Collection Villes et entreprises. Paris: Editions L'Harmattan.

Vulbeau, Alain. 2014. « La maîtrise d'usage, entre ingénierie participative et travail avec autrui ». *Recherche sociale* 209 (1): 62-75. <https://doi.org/10.3917/recsoc.209.0062>.