

L'urbanisme : une opportunité pour réinventer la relation maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre

Christophe Longépé

Directeur associé chez SchlumbergerSema Consulting responsable de l'activité stratégie, urbanisme et architecture des systèmes d'information.

Enseignant à l'IMI (Université de Technologie de Compiègne).

Auteur de «Le projet d'urbanisation du système d'information » chez Dunod.

Résumé: *L'urbanisme des systèmes d'information est un moyen de faire progresser dans l'intérêt des entreprises les relations entre les maîtrises d'ouvrage et les maîtrises d'œuvre. Ce chapitre présente la vision de l'auteur sur l'évolution de ces relations et les missions du cabinet d'urbanisme dont le rôle est central dans cette évolution.*

Les relations entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre ont évolué dans le temps recherchant un équilibre jamais réellement atteint. On peut distinguer quatre grandes périodes dans l'histoire de ces relations respectivement caractérisées par:

L'informatisation des tâches administratives répétitives et par l'absence de véritable réflexion stratégique ;

La mise en place de maîtrises d'ouvrage par projets ;

Une prise de conscience du besoin d'une vision globale et non plus projet par projet de la maîtrise d'ouvrage ;

Un début de transition vers l'ère de la sagesse.

Un projet d'urbanisation est une opportunité de réinventer l'articulation des travaux entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre.

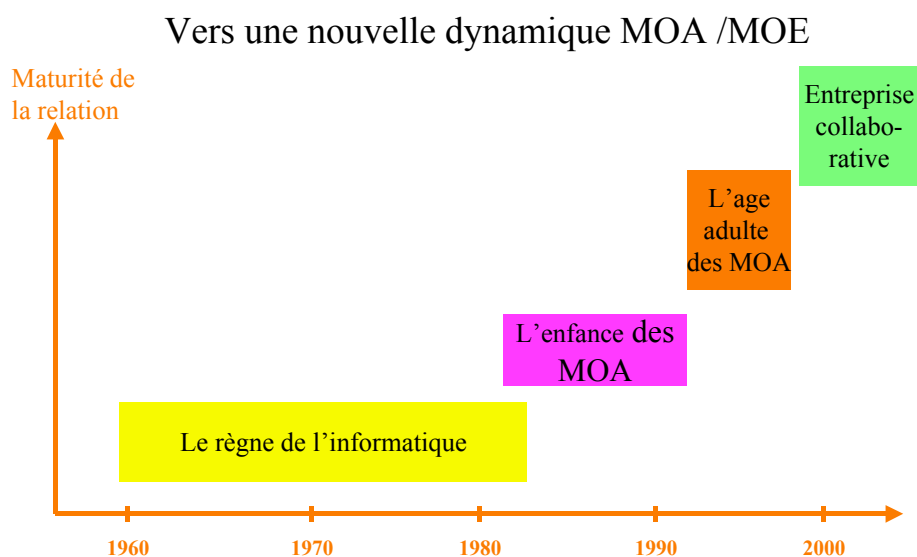
Dans ce cadre, le cabinet d'urbanisme, garant du maintien du système d'information dans la trajectoire établie, joue un rôle clé. Ses missions essentielles (instruction des demandes de permis de construire; contrôle de conformité des réalisations ; maintien du référentiel du système d'information ; production de documents de cadrage ; conseil du maître d'ouvrage et/ou du maître d'œuvre ; évolution des règles d'urbanisme ; pilotage des mises à jour de la cible et du plan de convergence), son organisation et sa composition sont présentées.

Mots-clés: Maîtrise d'ouvrage. Maîtrise d'œuvre. Cabinet d'urbanisme. Entreprise collaborative.

1 Réinventer les relations entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre

1.1 L'histoire

Les relations entre maîtrise d'ouvrage (MOA) et maîtrise d'œuvre (MOE) ont évolué dans le temps recherchant un équilibre jamais réellement atteint. On peut **distinguer quatre grandes périodes dans l'histoire de ces relations** comme l'illustre le schéma suivant :



La première qui couvre les deux décennies des années 60 – 70 est caractérisée par l'informatisation des tâches administratives répétitives et par l'absence de véritable réflexion stratégique.

C'est aussi l'époque de l'informatique surpuissante qui se voyait confier tous les projets et qui profitait de l'absence de culture informatique des utilisateurs pour régner sans partage. En réalité il n'y avait pas de réelle maîtrise d'ouvrage. **C'est le règne de l'informatique.**

La seconde qui correspond au milieu des années 1980 est caractérisée par la mise en place de maîtrises d'ouvrage par projets. Devant les échecs de certains projets informatiques, les directions métier ne pouvant plus uniquement rejeter la responsabilité des échecs sur l'informatique ont pris conscience de la nécessité d'une réelle implication sur les projets critiques. Ces maîtrises d'ouvrage de projets ont mis en place sur les projets des « chefs de projet utilisateurs » ou bien des « directeurs d'application utilisateurs » selon les organisations et la culture des entreprises (le rapport de force maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre pouvant pencher d'un côté ou de l'autre). La maîtrise d'ouvrage d'un projet était schématiquement responsable de la rédaction du cahier des charges, du pilotage des ressources utilisateurs, et de la réception des applications. **C'est l'enfance des maîtrises d'ouvrage.**

La troisième période couvre le milieu des années 1990 et correspond à une prise de conscience du besoin d'une vision globale et non plus projet par projet de la maîtrise d'ouvrage. Cette prise de conscience a été pour l'essentiel provoquée par l'informatisation de l'ensemble des domaines des entreprises. C'est à cette époque que les directions des systèmes d'information succèdent aux directions informatiques, que les comités de

direction du système d'information se créent et que le pouvoir concernant le système d'information bascule souvent du côté des directions métier. **C'est l'âge adulte des maîtrises d'ouvrage.**

La quatrième période a commencé à la fin des années 1990, c'est l'ère de l'entreprise collaborative. C'est un début de transition vers l'ère de la sagesse du moins l'espère-t-on.

On sort progressivement du schéma classique dans lequel le maître d'œuvre propose quelque chose sur lequel le maître d'ouvrage doit se prononcer par écarts.

La distinction classique entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre reste pour la mise en œuvre du plan d'urbanisation et pour ses différentes mises à jour mais pas pour son élaboration.

Durant l'élaboration, il n'y a qu'une seule équipe d'étude avec toutes les compétences nécessaires, c'est à dire à la fois des compétences métier et des compétences en organisation, en conduite du changement et en informatique. C'est fondamental et si cette condition n'est pas réunie, on retombe alors quasiment inévitablement vers des études de type schémas directeurs classiques.

1.2 Le nouvel enjeu : la transition vers l'ère de l'entreprise collaborative

Un nouvel enjeu apparaît pour ce type d'étude. Elles constituent une opportunité de réinventer l'articulation des travaux entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre en théorie pour la durée de l'étude mais en fait cela va bien au-delà car en cas de succès, rien ne peut plus être comme avant. Travaillant ensemble, la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre se comprennent mieux et par conséquent définissent ensemble de meilleures solutions pour l'entreprise et se renvoient moins la balle en cas de difficultés.

La Direction des systèmes d'information développe et fait vivre les applications informatiques alors que les directions métier définissent leurs ressources y compris informationnelles et veillent à disposer des bons outils au bon moment.

La maîtrise d'ouvrage se décompose souvent en une maîtrise d'ouvrage stratégique et une maîtrise d'ouvrage opérationnelle (cette décomposition est une décomposition minimale. On a parfois en plus une maîtrise d'ouvrage déléguée qui n'est pas présentée ici).

La MOA stratégique généralement assurée par un « comité de direction du système d'information » porte la vision métier. Le comité de direction du système d'information est une instance de décision qui réunit le responsable du métier et ses principaux collaborateurs directs ainsi que les responsables de la maîtrise d'œuvre.

Se réunissant tous les deux ou trois mois, il prend des décisions sur :

- L'orientation du système d'information en fonction de la stratégie métier ;
- Le lancement ou l'arrêt des projets stratégiques ;
- La validation des étapes majeures des projets stratégiques ;
- L'organisation de la maîtrise d'ouvrage opérationnelle.

C'est donc ce comité qui avec l'appui du cabinet d'urbanisme a la responsabilité de veiller à ce que le plan d'urbanisme soit exécuté et de décider des mises à jour de la cible et par conséquent du plan de convergence.

A l'image des grandes villes, on peut distinguer deux niveaux de gouvernance des systèmes d'information dans les grandes entreprises : le niveau ville et le niveau arrondissement. On peut donc avoir un comité de direction du système d'information pour la ville et un comité de direction du système d'information par arrondissement. L'implication de la Direction Générale dans le comité de direction du système d'information global de l'entreprise est fondamentale, à la fois parce que des décisions stratégiques sont à prendre et parce qu'il n'est pas naturel pour un directeur métier de consacrer du temps à son système d'information même si c'est pour son bien. La participation de la Direction Générale induit une participation plus assidue des autres directions métier.

La MOA opérationnelle est la cheville ouvrière de la MOA stratégique. Elle assure la traduction de la vision métier en axes d'évolution du système d'information. Elle définit et modélise les processus métier, rédige les cahiers de charges, réceptionne les applications et anime les utilisateurs (conception des systèmes d'information, formation, déploiement, bonne utilisation dans la durée).

Les responsabilités de la MOA couvrent les domaines suivants :

- **Piloter** : s’assurer du financement du projet, structurer ses équipes et fixer le cadre des travaux confiés aux maîtres d’œuvre, et les informer des règles et contraintes à prendre en compte, suivre l’avancement du projet, définir puis surveiller le retour sur investissement, surveiller la cohérence avec la stratégie de l’entreprise ;
- **Elaborer** : définir les objectifs, les enjeux et les besoins fonctionnels correspondants ;
- **Réceptionner** : assurer la réception du système global dans le cadre de l’organisation cible ;
- **Conduire le changement** : définir et mettre en place l’organisation cible, former et communiquer.

Les cartographies (processus métier, fonctionnelle, applicative et technique) réalisées dans le cadre de l’étude d’urbanisation du système d’information fournissent le moyen de répartir les responsabilités entre maîtrise d’ouvrage et maîtrise d’œuvre et dans une certaine mesure à l’intérieure de chacune d’entre elles sur la base d’un référentiel clair, commun et partagé.

Par exemples :

- Les processus étant cartographiés dans le cadre de la cartographie des processus métier on peut nommer un responsable par processus qui a un périmètre bien délimité et des flux avec les autres processus identifiés et décrits ;
- Les zones, les quartiers, les îlots et leurs interfaces étant clairement définis, on peut attribuer la responsabilité d’un de ces blocs à une entité organisationnelle donnée.

Bien entendu, si les cartographies sont un excellent outil pour préciser les périmètres de responsabilité de chacun, durant l’étude il faut être vigilant car sous l’apparence de questions plus ou moins techniques peuvent se cacher des inquiétudes plus liées à la répartition des périmètres. Mais ce n’est pas une raison pour rester dans le flou et l’apport pour l’organisation des cartographies réalisées dans le cadre d’une étude d’urbanisation de système d’information est donc très largement positif.

2 Le rôle et l’organisation du cabinet d’urbanisme

Nous parlons ici de cabinet d’urbanisme. Celui-ci peut en fait prendre différentes formes selon l’entreprise concernée : il peut s’agir d’un service, d’une cellule, d’un bureau ou encore d’une division. Le terme cabinet désigne une entité de l’organisation apte à remplir de manière pérenne (en effet, cette entité doit être pérenne et non pas fonctionner au coup par coup) les missions d’un cabinet d’urbanisme telles que définies ci-après.

La finalité du cabinet d’urbanisme est de **maintenir le système d’information dans la trajectoire établie** en évitant que des projets successifs viennent “casser” l’urbanisme mis en place progressivement et réviser périodiquement la cible et le plan de migration.

2.1 Les missions

Le cabinet d’urbanisme a huit missions essentielles:

- Instruire les demandes de permis de construire ;
- Contrôler la conformité aux plans des réalisations ;
- Maintenir le référentiel du système d’information ;
- Produire des documents de cadrage ;
- Conseiller maître d’ouvrage et maître d’œuvre ;
- Mettre à jour les règles d’urbanisme ;
- Piloter les mises à jour du plan d’occupation des sols et du plan de convergence ;
- Définir les méthodes et veiller à leur application.

2.1.1 L’instruction des “demandes de permis de construire”

Comme pour un bâtiment, il est indispensable si l'on veut imposer des règles d'urbanisme de s'assurer à priori du respect de ces règles sur la base d'une description précise du projet.

Le demandeur doit donc déposer une demande de permis de construire précisant clairement le projet envisagé en terme de finalité, d'objectifs, de périmètre, de positionnement par rapport au plan d'occupation des sols, de respect des différents standards ou normes.

Le cabinet d'urbanisme étudie le dossier et :

- Attribue le permis de construire si toutes les règles sont respectées ;
- Refuse le permis de construire si une ou plusieurs règle(s) n'est (sont) pas respectée(s).

Plus exceptionnellement, le cabinet d'urbanisme peut accorder une dérogation ou bien compléter ou amender le règlement.

Ensuite, si en cours de projet, il est nécessaire de modifier l'un des éléments du dossier ayant permis l'obtention d'un permis de construire, le projet doit alors déposer une demande de permis de construire modificatif qui lui aussi peut être accepté ou refusé de manière motivée.

Pour un projet de maintenance, on parle de déclaration de travaux plus que de permis de construire, mais les mêmes principes s'appliquent avec un formalisme simplifié.

Pour les applicatifs à supprimer, on parle de permis de démolir mais là encore les mêmes principes s'appliquent.

2.1.2 Le contrôle de conformité par rapport aux plans du "permis de construire" en fin de développement.

En fin de développement et avant la mise en exploitation du nouvel applicatif ou de l'applicatif modifié, le cabinet fait une visite dite de conformité, c'est à dire qu'il vérifie que l'applicatif réalisé est conforme au permis accordé et à ses éventuels modificatifs acceptés.

2.1.3 La maintenance du référentiel du SI constitué lors de l'étude d'urbanisation

Les différentes cartographies réalisées lors de l'étude et saisies dans le référentiel de l'outil de conception retenu constituent un actif précieux pour l'entreprise permettant notamment :

- Des analyses d'impacts rapides et fiables ;
- La maîtrise du système d'information ;
- La formation rapide de nouveaux intervenants sur le système d'information.

Sans une mise à jour régulière, les informations contenues dans ce référentiel deviennent vite non fiables et même obsolètes. Il faut donc consacrer peu de temps mais de manière régulière pour conserver toute sa valeur à cet actif.

Rappelons que toutes les cartographies ne sont pas réalisées sur chaque projet d'urbanisation de système d'information mais que dans le cas extrême il peut y avoir jusqu'à trois cartographies (cartographie des processus métier, cartographie applicative et cartographie technique) pour décrire le système d'information existant, et quatre (cartographie des processus métier, cartographie fonctionnelle, cartographie applicative et cartographie technique) pour décrire le système d'information cible et pourquoi pas quatre cartographies pour décrire chacun des paliers permettant de converger vers système d'information cible.

2.1.4 La production de documents de cadrage

Le cabinet d'urbanisme doit produire des documents de cadrage permettant aux chefs de projets de déposer des demandes de permis de construire, de modification de permis de construire, des déclarations de travaux ou encore des demandes de permis de démolir qui seront acceptées par-ce qu'elles respectent l'ensemble des règles d'urbanisme.

Le cabinet d'urbanisme veille aux normes avec les chefs de projets. Avec eux, il met en place des « contrats d'urbanisme » dans le respect des règles d'urbanisme, c'est à dire les normes fonctionnelles, applicatives et techniques sur l'emplacement des données, leur mise à jour, etc.

2.1.5 Le conseil et l'expertise

Avec les maîtrises d'ouvrage, l'urbaniste joue un rôle de conseil et d'expertise (il est à noter que cette mission de l'urbaniste est parfois tenue dans les entreprises par des structures comme la maîtrise d'ouvrage déléguée). Il les aide à voir la valeur ajoutée métier de leurs besoins fonctionnels, à cadrer ces derniers par rapport au schéma stratégique mis en place par l'entreprise et à les classer. Assurant une veille technico-fonctionnelle du marché (par exemple un « benchmark » avec les entreprises du même secteur d'activité), il les informe des meilleures pratiques.

Avec les maîtrises d'œuvre, il apporte également au quotidien de l'assistance et de la valeur ajoutée aux projets.

2.1.6 La mise à jour des règles d'urbanisme

En cas de mise à jour des règles d'urbanisme, le cabinet d'urbanisme est la cheville ouvrière de l'élaboration du nouveau règlement qui est approuvé par le comité de Direction du système d'information.

2.1.7 Le pilotage des mises à jour du plan d'occupation des sols (c'est à dire de la cible) et du plan de convergence.

Lorsque nécessaire et suite à une décision du comité directeur du système d'information, une mise à jour de la cible et donc du plan de convergence peut être décidée. Ce type de situation se produit lorsqu'un ou plusieurs facteurs internes ou externes à l'entreprise amènent à réviser la stratégie de manière significative. Il faut alors en déduire les mesures de réaligement du S.I. cible et de la trajectoire de convergence. Le cabinet d'urbanisme a alors en charge le pilotage de cette mise à jour.

2.1.8 La définition des méthodes et le contrôle de leur application

L'urbaniste doit définir les méthodes de définition du portefeuille applicatif, d'évaluation économique des projets, de gestion des projets et veiller à leur application correcte. Par contre, les méthodes de conception et de réalisation de systèmes d'information ne sont pas de son ressort.

2.2 Les écueils

Il n'entre pas dans la mission du cabinet d'urbanisme :

- De devenir un auditeur interne ;
- De se prendre pour un décideur ;
- De jouer les concepteurs ou les développeurs.

En réalité pour réussir le cabinet d'urbanisme doit se limiter à remplir strictement les missions énumérées précédemment.

Il n'audite pas les projets que ce soit sur le plan :

- Fonctionnel ;
- Technique ;
- Méthodologique ;
- Du pilotage.

Il n'a pas non plus à prendre d'autres décisions que d'accepter ou de refuser de manière motivée des demandes de permis de construire, de permis de construire modificatif, de permis de démolir, de déclaration de travaux sur la base d'un contrôle technique par rapport aux règles en vigueur. Il ne décide donc pas du lancement ou de l'arrêt des projets ni même de la validation des applicatifs même si ses avis et/ou décisions pèsent lourd dans le choix des décideurs.

Enfin, même si le cabinet d'urbanisme joue un rôle de conseil et d'expertise auprès de la maîtrise d'œuvre ou de la maîtrise d'ouvrage, il ne doit pas se substituer à elles. Il ne doit donc pas participer directement à la conception ou au développement des applicatifs.

2.3 *L'organisation*

2.3.1 *Le rattachement*

Force est de constater que le cabinet d'urbanisme est souvent rattaché à la Direction des Systèmes d'Information.

Pourtant, il est préférable qu'il soit directement rattaché à la Direction Générale. Il assure le lien entre la stratégie d'entreprise qui relève par définition de la Direction Générale et le (ou les) système(s) d'information. Gardien du temple, il assure la cohérence de ce (ou de ces) derniers. La reconnaissance de la fonction dans l'entreprise est plus grande lorsqu'il est directement rattaché à la Direction Générale

2.3.2 *La Composition*

Le cabinet d'urbanisme est essentiellement composé d'urbanistes qui s'appuient si nécessaire et donc ponctuellement sur d'autres acteurs.

L'équipe d'étude d'urbanisation du système d'information met en jeu trois types d'acteurs :

- Des acteurs typiquement issus des **directions métier** et capables d'appréhender globalement la problématique métier et de comprendre la démarche d'alignement ;
- Des acteurs capables d'aligner les processus et le système d'information sur la stratégie métier. Ce sont **les urbanistes** ;
- Des acteurs capables d'aligner système d'information et le système informatique. Ce sont les professionnels de l'informatique et des NTIC (Nouvelles Technologies de l'Information et des Communications). Ce sont les **architectes fonctionnels et techniques**.

Si les profils des architectes fonctionnels et techniques sont des profils bien connus car relativement anciens, le profil de l'urbaniste est en revanche à la fois plus récent et plus mal défini comme d'ailleurs pour l'urbaniste de la cité par rapport aux architectes en bâtiment. Il convient donc de s'attacher à définir le profil de ce nouveau métier.

L'urbaniste doit idéalement posséder :

- Un solide connaissance des systèmes d'information ;
- Une bonne connaissance du secteur d'activité ;
- Une expérience concrète du métier de la direction pour laquelle il opère ;
- Des capacités de conceptualisation et de modélisation ;
- Un bon esprit de synthèse ;
- Le sens de la négociation.

3 **Bibliographie**

- [1] **Longépé C.** (2001). Le projet d'urbanisation du système d'information. Démarche pratique avec cas concret, Dunod.
- [2] **Mingasson M.** (2000). Architecture et pilotage des systèmes d'information, Dunod..
- [3] **Balantian G** (1997), L'avantage coopératif, Les éditions d'organisation.