

La programmation urbaine, entre projet politique et projet urbain

François Meunier et Maryne Buffat

La spécialisation des métiers parmi les producteurs de ville conduit à une standardisation des produits urbains. Repenser la programmation comme un processus d'accompagnement des projets en y impliquant les sciences humaines permettrait de davantage singulariser les projets urbains et de mieux articuler toutes les dimensions des projets de ville.

Les années 1980 marquent, en France, le passage d'une politique d'aménagement centralisée à un urbanisme de projet. Au plan réglementaire, la loi de décentralisation de 1983 confère aux collectivités territoriales une autonomie en matière de planification stratégique. Dans le domaine opérationnel, ce sont surtout les lois sur la maîtrise d'ouvrage publique et la passation des marchés de maîtrise d'œuvre qui constituent le fer de lance des démarches de projet urbain¹. Cette prise de responsabilité des maîtrises d'ouvrage dans la mise en œuvre des opérations d'urbanisme a entraîné une multiplication des métiers du conseil et de l'expertise urbaine, de la promotion immobilière, des ingénieries spécialisées (Zetlaoui-Léger 2009). Trente ans après, il en résulte une complexification du système des acteurs, mais aussi des attentes de la société civile, en matière d'urbanisme et d'aménagement.

Dans la pratique, on constate que la déconnexion croissante entre les objectifs des maîtrises d'ouvrage et les modalités de réalisation opérationnelle des projets se révèle être un écueil majeur des projets urbains complexes. Nos expériences de projets menés en bureaux d'études et en collectivités territoriales nous conduisent ainsi à nous interroger sur les formes actuelles d'organisation des démarches de projet urbain. En filigrane, il s'agit de mettre en débat les conditions de la responsabilité politique des maîtrises d'ouvrage dans le cadre d'opérations qui engagent des relations économiques, politiques et contractuelles de plus en plus imbriquées entre sphère publique et sphère privée. Dans ce contexte, la programmation urbaine peut-elle contribuer à maintenir une continuité entre les objectifs sociaux et politiques d'un projet urbain et l'opération d'aménagement dont il fait l'objet ?

La programmation urbaine : comment définir le cahier des charges d'un projet

La notion de « projet urbain » s'est imposée dans le champ de la production urbaine par opposition aux paradigmes fonctionnalistes et normatifs qui avaient structuré l'aménagement jusqu'à la fin des années 1960 (Hayot et Sauvage 1997). De façon générale, elle consiste à définir une méthode pour permettre qu'un projet soit en adéquation avec ses diverses finalités sociales, économiques et environnementales, plutôt qu'à établir un modèle d'aménagement ou une forme urbaine prédéterminés (Ingallina 2010). Cette démarche peut être décomposée en trois grandes composantes : le programme, la préfiguration (ou conception) et la réalisation opérationnelle qui inscrit le projet dans la réalité urbaine (Avitabile 2005). Dans le champ des savoirs et des savoir-

¹ Dans le domaine opérationnel, la loi française dite « loi MOP » de 1985 relative à « la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée » distingue juridiquement, pour les opérations de construction, les responsabilités de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre.

faire professionnels, un processus de division technique et sociale du travail a conduit, au cours des années 1960, à l'autonomisation de la programmation par rapport à la conception (Allégret *et al.* 2005) et à l'opération. En France, la loi MOP a ainsi placé la programmation sous la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage.

Techniquement, la programmation peut dès lors être définie comme une démarche « d'action rationnelle, une méthode de résolution des problèmes, de définition des besoins et des contraintes » (Zetlaoui-Léger 2009) relative à une opération et se soldant par la rédaction d'un programme/cahier des charges précédant la phase de formalisation spatiale. Les « contenus programmatiques » désignent ainsi les types d'usages² (Zetlaoui-Léger 2002), les fonctions et les dimensionnements généraux d'un espace à aménager, qui conditionnent en amont les principes formels de la conception.

Mettre le projet de vie au centre de la programmation

L'activité de programmation ne peut toutefois se résumer à la production d'un cahier des charges. Dans un contexte de diversification des modes de vie, mais aussi de multiplication des vocations possibles et des échelles d'inscription d'un site urbain, elle doit plutôt affirmer son rôle de définition, à l'aide des acteurs concernés, des modèles d'organisations sociales et fonctionnelles susceptibles de structurer, d'exploiter et d'animer les différents espaces d'un territoire. Dans ce but, elle mobilise les expertises des sciences humaines et politiques pour articuler, dès l'amont d'un projet, les problématiques liées à la conception des formes urbaines à celles des dynamiques sociales et économiques d'un territoire.

À titre d'exemple, le développement d'activités liées à l'agriculture de proximité en milieu périurbain demande à l'urbaniste-programmiste de clarifier et de partager les objectifs et les performances attendues par la maîtrise d'ouvrage et les acteurs associés : s'agit-il de pérenniser l'activité agricole d'une commune dans un objectif de rentabilité, en dimensionnant de larges espaces « naturels » à l'échelle des besoins de l'agriculture intensive ? Faut-il réinsérer certains espaces au sein d'une filière de productions locales pour des débouchés plus restreints, en organisant leur distribution autour d'un site de marché, lieu d'échanges et de commerce pour la population locale ? Ou s'agit-il plus simplement de mettre à disposition des habitants des jardins partagés gérés en copropriété ? En permettant de préciser les vocations urbaines, les typologies d'usages et les dimensionnements des lieux, les notions d'activités, de fonctions et d'échelles se retrouvent au cœur de la conception et de l'exploitation des espaces à occuper.

Ce processus, nécessairement collaboratif, de mise en adéquation des objectifs et des usages de l'espace renvoie à la notion de « projet de vie ». Forcée par Jacques Allégret (1998), celle-ci désigne l'ensemble des organisations sociales, économiques et spatiales permettant d'assurer le fonctionnement d'un territoire. Le projet de vie ne décrit donc ni un modèle, ni une forme urbaine prédéterminée ; il n'est pas non plus une réponse purement technique ou architecturale à une problématique d'économie urbaine. Son élaboration relève plutôt d'une forme de rationalité procédurale³ favorisant l'appropriation des enjeux par les acteurs et ayant pour fin l'application du projet politique de la collectivité dans le projet urbain.

² Jodelle Zetlaoui-Léger définit la notion d'usage comme suit : « La notion "d'usage" apparaît trop partielle pour évoquer les rapports des individus à un espace : sa connotation reste très instrumentale et consumériste, faisant oublier les dimensions plus affectives et symboliques relatives à "l'habiter" (au sens de Bachelard ou de Heidegger). Il est donc important de lui associer la notion d'appropriation » (Zetlaoui-Léger 2002).

³ Pour le sociologue Raymond Boudon, la rationalité procédurale se distingue de la rationalité substantielle au sens où la première définit les règles et procédures d'un raisonnement valide tandis que la seconde définit le contenu d'un ensemble de principes compatibles entre eux (Boudon 2011, p. 103). Dans un registre similaire, la notion de rationalité procédurale peut être appliquée dans le champ des théories de la justice. Elle a notamment été développée par le philosophe John Rawls dans sa théorie de la justice « comme équité » (Rawls 1971).

Les sciences humaines et politiques au service du management de projet

L'objectif est donc de substituer dans la démarche de projet urbain une logique de processus collectif à la logique de produit. L'expérience montre, en effet, que le décalage entre les temps politiques et techniques des projets, ainsi que le découpage des expertises, conduisent insidieusement à la standardisation des propositions. La segmentation en séquences entraîne une déconnexion entre les objectifs des politiques publiques exprimés en amont et les réalités sociales et opérationnelles du territoire.

Retrouver une continuité entre le projet politique et le projet urbain suppose alors d'imaginer des formes d'ingénieries et des dispositifs d'acteurs singulièrement adaptés au contexte urbain. Cela implique, notamment, une responsabilisation de la maîtrise d'ouvrage afin qu'elle soit en mesure d'affirmer son positionnement comme acteur public du territoire. Dans cette perspective, l'activité de programmation urbaine peut être pensée comme une démarche transversale d'assistance à maîtrise d'ouvrage, plutôt que comme une séquence technique uniquement focalisée sur un thème (habitat, équipement, etc.) : son rôle est d'organiser le processus de synthèse entre les objectifs politiques et techniques des acteurs et des ingénieries spécialisées de l'urbanisme.

Le recours aux expertises des sciences humaines et politiques présente alors un intérêt majeur : elles apportent aux décideurs et aux acteurs des données et des variables explicatives des orientations stratégiques et programmatiques du projet susceptibles d'éclairer les arbitrages politiques. Pour que ces analyses prennent tout leur sens, elles doivent s'articuler aux contributions de la société civile, des acteurs économiques, des partenaires institutionnels, et des bureaux d'études.

Pour l'autonomie de la programmation et de la conception

Ce type de positionnement et d'expertise n'est légitime et possible qu'à travers une indépendance de la programmation urbaine vis-à-vis de la conception et de l'opération. La confusion de ces rôles place trop souvent les acteurs dans la situation d'être juges et parties, au risque d'une formulation des propositions sous la forme de produits répliqués de territoire en territoire. Symétriquement, si la programmation se réfère à la stratégie d'une maîtrise d'ouvrage particulière, la préfiguration du projet doit alors pouvoir laisser place à l'imagination productive du concepteur, qui conditionne l'invention des formes de l'espace. La différence de nature entre ces activités justifie leur autonomisation respective. Elle doit permettre de déployer les outils d'analyse et les modalités d'un dialogue articulant plus finement le projet politique territorialisé, le projet de vie et le projet urbain.

Ce principe d'une autonomie contractuelle de la programmation et de la conception, de même que l'idée d'une programmation urbaine associant expertise et « management » de projet, correspondent à deux formes de rationalité procédurale qui participent à la transparence et à l'efficacité du projet urbain. La première renvoie au principe d'équilibre des pouvoirs, qui diminue les risques de conflits d'intérêts entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, ainsi qu'entre programmation, conception et réalisation. Ce principe ne signifie pas segmentation du processus et subordination des séquences, les unes par rapport aux autres. Au contraire, il rend possible davantage de transversalité en organisant la simultanéité de la programmation et de la conception pour mieux armer les décideurs et les acteurs face aux modèles de commercialisation des opérateurs. La seconde renvoie à l'idée d'intrication entre processus participatif et expertises thématiques au sein d'une même activité de programmation. Ce principe favorise la transparence du processus décisionnel de la maîtrise d'ouvrage, en obligeant les différentes parties prenantes à clarifier collectivement leurs enjeux dans le projet.

Ces principes permettent de mieux soutenir et faire aboutir les ambitions politiques, sociales et environnementales des projets urbains complexes. Leur mise en œuvre suppose le recours à des outils et des modes d'organisation nouveaux, beaucoup plus processuels, singuliers à chaque

opération. Ils demandent aussi de redéfinir la place des citoyens dans la construction des projets urbains, à travers des formes de participation moins thématiques ou expertes et plus politiques.

Bibliographie

- Allégret, Jacques. 1998. *L'Encadrement et la formulation de la commande architecturale, études de cas*, Paris : Plan urbanisme, construction, architecture (PUCA).
- Allégret, Jacques, Mercier, Nathalie et Zetlaoui-Léger, Jodelle. 2005. *L'Exercice de la programmation architecturale et urbaine en France. État de la construction et de la spécification des savoir-faire des professionnels de la programmation. Analyse du processus de professionnalisation*, Paris : PUCA/École nationale supérieure d'architecture de Paris-La Villette.
- Avitabile, Alain. 2005. *La Mise en scène du projet urbain*, Paris : L'Harmattan.
- Boudon, Raymond. 2011. *La Rationalité*, Paris : Presses universitaires de France.
- Hayot, Alain et Sauvage, André (dir.). 1997. *Le Projet urbain : enjeux, expérimentation et professions. Actes du colloque de Marseille*, Paris : Éditions de la Villette.
- Ingallina, Patrizia. 2010. *Le Projet urbain*, Paris : Presses universitaires de France.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*, Cambridge (Massachusetts) : Harvard University Press.
- Zetlaoui-Léger, Jodelle. 2002. *Modalités d'application de démarches programmatiques concertées et participatives pour des projets de proximité*, Paris : Délégation ministérielle de la ville/ Université Paris-12 Val-de-Marne.
- Zetlaoui-Léger, Jodelle. 2009. « L'exercice de la programmation architecturale et urbaine en France », in Biau, Véronique et Tapie, Guy (dir.), *La Fabrication de la ville*, Paris : Parenthèses, p. 87-101.

François Meunier est diplômé de l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-La Villette. Il est également urbaniste OPQU et formé aux dimensions environnementales de l'aménagement et de la construction. Il est le co-fondateur et gérant d'Attitudes urbaines, agence d'assistance à la maîtrise d'ouvrage en programmation urbaine et architecturale. Il enseigne à l'Institut d'urbanisme de Paris et à l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-Malaquais et co-anime le réseau d'Aptitudes urbaines et ses formations à la programmation urbaine.

Il a publié de nombreux articles, dont « Programmation urbaine : retour sur l'expérience de Flers, Prix ACAD 2009 » (*Traits urbains*, 2010) et « Le paradoxe de la programmation urbaine » (*Urbanisme*, 2010).

Maryne Buffat est diplômée en sociologie et philosophie politique et éthique à l'université Paris-4 Sorbonne, et en urbanisme et programmation à l'Institut d'urbanisme de Paris. Chargée de programmation urbaine en bureau d'études puis à la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, elle étudie l'effet de l'évolution des systèmes d'acteurs, des méthodes et des concepts de l'urbanisme sur la fabrication des espaces urbains.

Pour citer cet article :

Maryne Buffat & François Meunier, « La programmation urbaine, entre projet politique et projet urbain », *Métropolitiques*, 28 mai 2014. URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-programmation-urbaine-entre.html>.