

Programmation architecturale et urbaine : vers une recomposition des pratiques ?

GERBER (Caroline), LOMBARD (François), MEUNIER (François), ZETLAOUI-LEGER (Jodelle), pour le conseil scientifique de l'IPAA – "*Programmation architecturale et urbaine : vers une recomposition des pratiques ?*", in *Urbanisme*, mars 2004, n° 336.

Remarque préliminaire : le présent article est signé par des membres du Comité Scientifique de l'Institut de Programmation en Aménagement et Architecture (IPAA): il expose l'état des réflexions et des hypothèses de professionnels, chercheurs et enseignants intéressés par les évolutions des pratiques de la maîtrise d'ouvrage et de ses partenaires, en France et en Europe. La validité de ces hypothèses est soumise au débat et aux explorations de recherches en cours sur le sujet¹.

En moins de vingt ans, les conditions de production du cadre de vie et du cadre bâti ont connu une évolution profonde, dont le premier acte, dans notre pays, peut être situé au milieu des années 1980 : la libéralisation des marchés financiers (1986) a accéléré le développement d'une économie concurrentielle, largement ouverte sur l'Europe et le Monde.

Face à ce bouleversement, les maîtres d'ouvrages publics et privés ont appris, parfois à leurs dépens, que leurs pratiques devaient s'adapter à une nouvelle règle du jeu, sans avoir au préalable pu prendre le temps de recenser les acquis des années antérieures marquées par la planification et l'intervention publique de grande échelle.

Deux phénomènes sociaux, complémentaires des mécanismes économiques, ont contribué à bouleverser ces règles du jeu : l'accroissement du nombre d'acteurs intervenant dans la gestion, la construction et l'aménagement du cadre de vie et du cadre bâti et le développement d'une incertitude politique, juridique et financière à toutes les échelles d'opérations.

Les évolutions récentes que l'on observe chez les maîtres d'ouvrage sont à la fois l'écho et le produit de cette évolution historique particulière.

Les structures de maîtrise d'ouvrage se renforcent, se multiplient et leur taille se diversifie. A titre d'exemple :

- Dans le domaine public, vingt ans de décentralisation ont conduit à une nouvelle maturité politique, technique et financière des collectivités locales. A cela, s'ajoute la création récente de structures intercommunales qui viennent allonger la liste déjà impressionnante des maîtres d'ouvrage publics. Sous l'effet conjugué de ces deux phénomènes, les projets de construction et d'aménagement se développent à des échelles et à des niveaux de maîtrise technique très variables.

- Dans le privé, la maîtrise de la gestion du patrimoine bâti est devenue un enjeu vital face aux fortes fluctuations des marchés financiers et au phénomène de concentration des actifs des entreprises. Ainsi, de nouvelles formes de maîtrise d'ouvrage intégrées à des groupes financiers ou à des grandes entreprises nationales et transnationales se sont développées, en complément des structures « classiques » de la promotion immobilière et de l'aménagement.

Face à ces mutations, on a vu se systématiser la gestion « par projet » de l'investissement public ou privé. L'exigence de « traçabilité » et de sécurité juridique des opérations doublée de la *nécessité d'une légitimation des investissements* auprès des partenaires politiques ou financiers (et auprès de futurs utilisateurs et usagers de plus en plus revendicatifs), ont été des facteurs d'évolution déterminants. L'intercommunalité, bâtie sur ce principe de projet, en est l'un des témoignages les plus évidents.

Cette multiplication s'accompagne d'une rupture de continuité dans le suivi des projets, due :

- à une alternance politique ou dirigeante devenue courante, tant dans le public que dans le privé ;

¹ Par exemple, dans le cadre du programme de recherche du Plan Urbanisme Construction Architecture (MELTM) « Activités d'experts et coopérations interprofessionnelles », J. Allégret, C. Gerber, N. Mercier et J. Zetlaoui-Léger, membres du Comité scientifique de l'IPAA mènent actuellement une recherche sur le thème « Etat de la construction et de la spécification de l'expertise des programmistes ».

- à la mobilité des personnels techniques, dont les nombreuses opportunités de carrière sont aujourd'hui accrues par l'offre en formation continue ;
- à la multiplication des lieux de pouvoirs que l'on observe par exemple dans l'intercommunalité ou dans les restructurations successives des grands groupes privés;
- à la réduction progressive des interventions de l'Etat.

Les preneurs de décisions sont ainsi confrontés à des contextes opérationnels de plus en plus complexes favorisant l'émergence, depuis quelque temps, d'une demande d'*accompagnement stratégique technique* sur toute la durée des projets. Cet accompagnement a comme enjeu d'aider les commanditaires à faire la part entre les *choix politiques* dont ils devront rendre compte à la population, aux salariés, aux investisseurs(...), et les *problèmes techniques, juridiques et économiques* sur lesquels ils n'ont qu'une faible maîtrise.

Pour pallier la discontinuité structurelle de la maîtrise d'ouvrage et réduire les incertitudes, cette demande d'accompagnement est caractérisée par une demande de *continuité* sur toute la durée du processus de projet, favorisant les projets « clés en main ».

L'évolution de l'offre

L'offre de prestations de conseils dans le domaine du cadre de vie et du cadre bâti est caractérisée depuis toujours par une grande diversité de domaines et de disciplines (tourisme, environnement, développement économique, culture, sociologie des organisations, architecture, urbanisme, ingénierie...) et propose deux positionnements stratégiques différents :

- Les professionnels de l'« amont » qui aident à la définition de stratégies et de politiques en travaillant avec les usagers et les gestionnaires des espaces;
- Les professionnels de l'« aval » qui interviennent sur l'organisation des processus de construction ou d'aménagement.

Dépasant les barrières disciplinaires anciennes et le clivage traditionnel « amont-aval », sous la pression d'une demande de continuité, une convergence de l'offre semble émerger : plusieurs professions ont adapté leur offre en se déclarant « assistant au maître d'ouvrage ».

Accompagnement du maître d'ouvrage et démarche programmatique

A l'analyse de ce que cette pratique recouvre et de la disparition des « frontières » sur laquelle elle repose, il nous semblait intéressant de revenir sur la *démarche programmatique*.

Ce terme a été « officialisé » par la loi sur l'ingénierie en 1973 et la méthode a connu de nombreux développements en France grâce aux activités de l'IPAA et de ses fondateurs (MIQCP, SFA, AMO, CSCPP...).² Mais l'histoire de nos sociétés contemporaines depuis les débuts de l'ère industrielle et urbaine, montre que cette démarche a des sources multiples : on retrouve des points communs avec les méthodes de l'urbanisme (sociologie, démographie, économie...), les méthodes de l'ingénierie industrielle (analyse de la valeur...), les théories de l'architecture des 19^e et 20^e siècles...

La démarche programmatique, bien au-delà de la seule production d'un programme, consiste en la mise en place des *conditions appropriées de dialogue et de réflexion entre les acteurs* d'une opération, au service d'un projet.

Elle a pour objectif de favoriser la maîtrise de la qualité d'un projet dans tous ses aspects - symboliques, d'usages, techniques, d'exécution, économiques, d'intégration urbaine et environnementale – intégrant sa "durabilité". Cette qualité passe par la mise en place d'une véritable coopération entre les trois principales instances – politique, technique et d'usage - concernées par un projet (cf. schéma 2), de manière à rendre compatibles des demandes et niveaux de performances attendues, exprimés par des groupes sociaux et des individus aux préoccupations souvent différentes, avec des contraintes liées aux conditions et aux contextes propres à chaque opération.

Le processus mis en place doit permettre aux acteurs d'intervenir efficacement, en fonction de leurs responsabilités et compétences. La démarche passe notamment :

- par un travail de coordination entre différentes expertises ;
- par un travail d'écoute et de médiation auprès des salariés, des habitants, des utilisateurs et des usagers ;
- par un travail d'analyse et de synthèse des enjeux du projet;
- par la formalisation écrite des décisions et débats autour du projet afin d'assurer la mémoire de ce projet et sa « traçabilité ».

² Cette démarche a été décrite et expérimentée au début des années 70 pour la première fois en architecture en France, pour la réalisation du Centre G. Pompidou (musée Beaubourg), sous la direction de François Lombard architecte..

La continuité et la pérennité des prises de décisions doivent être garanties à toutes les phases du projet, de l'idée initiale à sa réalisation.

Le maître d'ouvrage est le premier à devoir assurer cette cohérence. Un professionnel peut l'accompagner dans son cheminement : son principal savoir-faire, très généraliste, trans-disciplinaire, est dans l'animation du dialogue entre les acteurs et dans la capacité de traitement des informations techniques afin d'aider le preneur de décisions à faire la part entre le technique et le politique.

