

Adopter la démarche de programmation urbaine

La loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique du 12 juillet 1985 (loi « MOP ») ne cadre pas clairement la mission de programmation urbaine, ce qui revient à ne pas éclairer la maîtrise d'ouvrage urbaine sur le contenu et les spécificités de cette dernière. Tantôt oubliée, tantôt confondue avec d'autres missions de l'urbanisme, elle tarde à exister pleinement. Pourtant, elle devrait jouer un rôle croissant pour répondre à la complexité des nouveaux enjeux urbains – ville sur la ville, ville durable – et comme expression stratégique et opérationnelle du projet politique des élus sur la ville – un projet ouvert, évolutif et porteur de valeurs partagées. Elle devrait donc constituer le centre de gravité des prérogatives de la maîtrise d'ouvrage urbaine au service de la collectivité et de son projet de vie.

qui articule un projet de vie et les espaces susceptibles de l'accueillir, une agglomération et un site urbain en devenir.

Qu'il s'applique à la rénovation ou à la création d'un site, le projet urbain est difficile à maîtriser pour plusieurs raisons :

- les arbitrages politiques sont difficiles notamment en raison de la dispersion des sources de décision ;
- la gestion des contributions intellectuelles s'avère laborieuse en raison du nombre croissant de partenaires : différents niveaux de collectivités, services techniques et administratifs, services publics, bailleurs sociaux, utilisateurs d'équipements, habitants... ;
- l'imprécision des rôles et des compétences des ingénieries (bureaux d'étude) ;
- la concertation des habitants, légitimée par la loi, est souvent esquivée au profit de stratégies de communication ;

1

Poser la question du projet de vie

Prérogative du politique, le projet de vie traite de sujets qui ont vocation à « habiter » l'espace : déplacements, activités économiques et commerciales, équipements publics, habitat... Il introduit chacun de ces sujets depuis l'intérêt général de la collectivité et de la population qui demeure sur le site, y travaille ou simplement le traverse. Il les marie afin de définir des stratégies d'usage en adéquation avec les enjeux sociaux et les priorités de la collectivité. Il s'exprime par une série de questions et de propositions touchant :

- à la vocation du site urbain, sur la base de ce qu'il est déjà mais aussi à l'aune de sa situation dans un territoire plus vaste (agglomération, bassin de vie...) et de ses évolutions ;
- à la nature des activités qui découlent du projet de vie. Celles-ci imposent d'évaluer les conditions de leur fonctionnement (ex. : les enjeux d'accessibilité d'une offre de service), de leur dimensionnement (ex. : la surface hors œuvre nette d'un ensemble de bureaux...), de leur exploitation (ex. : les nouvelles modalités de collecte des ordures ménagères ; poubelles enterrées).

À noter

La maîtrise d'ouvrage urbaine n'a pas de définition légale. Elle est par exemple qualifiée de « porteur de projet » dans le cadre des projets ANRU. Elle joue un rôle clé d'inspiratrice du projet urbain, de coordinatrice des acteurs, notamment des maîtrises d'ouvrages impliquées sur des opérations de bâtiments ou d'espaces publics dans le cadre du projet urbain.

- la lente concrétisation du projet urbain constitue un risque de démobilitation des partenaires ;
- les cadres de montages administratifs et financiers des opérations sont de plus en plus complexes ;
- les contextes techniques (procédures d'urbanisme, PPP...) et réglementaires (environnement, accessibilité...) s'avèrent parfois difficiles à décrypter et appliquer.

Pour surmonter toutes ces difficultés, il est important de construire une vision partagée du devenir du site et de mettre en œuvre une méthodologie rigoureuse.

3

Opérer la synthèse des projets

La programmation urbaine détermine le sens politique et social que la maîtrise d'ouvrage assigne au projet urbain. Elle constitue le pendant du projet spatial (architecture et aménagement urbain) en instruisant principalement ce qui va « habiter l'espace » et les performances que l'espace devra atteindre pour l'accueillir. L'association des deux démarches (projet

2

Prendre la mesure de la complexité du projet urbain

Au carrefour d'enjeux sociaux, économiques et environnementaux, le projet urbain implique une approche

À SAVOIR

Un principe. Le Code des marchés publics, dès son article 1, exige « l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics », ce qui revient à appeler à « une définition préalable des besoins ». La loi MOP qui s'applique également aux projets d'aménagement, abonde dans la description des tâches associées à cette obligation. Ces deux références généralisent de fait le principe de la programmation, mais ne décrivent pas précisément son contenu et son déroulement.

de vie et projet spatial) fonde le projet urbain. La programmation urbaine a donc pour finalité d'élaborer et intégrer au projet spatial le projet de vie du site urbain à rénover ou à créer.

L'équipe en charge de la programmation propose et anime un processus de concertation qui permet de réa-

À noter

La programmation urbaine pourrait utilement faire évoluer les méthodes de la planification (PADD du PLU, SCOT...).

liser la synthèse des deux approches. Elle coordonne les ingénieries et instruit, aux côtés de l'équipe de conception, les conditions opérationnelles du projet (calendrier, phasage, estimations économiques...). L'équipe planifie également le processus qui permet aux

acteurs de travailler sur le court, le moyen et le long terme (concertations, communications...) en intégrant les actualisations nécessaires du projet (études), sans pour autant perdre de vue les objectifs initiaux.

4

Distinguer conception spatiale et programmation urbaine

La démarche de programmation ne doit pas être confondue avec celle d'un autre acteur incontournable du projet urbain : le concepteur, qui traite du projet spatial. L'un n'est pas supérieur à l'autre.

Il s'agit de deux démarches, chacune au service du projet de vie, qui doivent être dissociées pour justement mieux dialoguer. Concrètement, il est conseillé au maître d'ouvrage de signer un contrat de programmation urbaine autonome et non inclus dans celui de conception. Ainsi, l'enjeu du programme politique appliqué au projet urbain ne sera pas subordonné à des débats portant sur la forme du bâti et de l'espace public.

5

Séquencer la programmation

La programmation urbaine est une démarche. Elle couvre le processus d'élaboration et de mise en œuvre du projet urbain, depuis le facteur déclenchant (projet de ZAC, départ d'entreprise, dossier ANRU...) jusqu'à l'encadrement des opérations prioritaires au titre d'assistant au maître d'ouvrage.

Une première séquence de la programmation urbaine se détermine en amont de la conception urbaine. De cette façon, elle fournit les premiers éléments de commande qui permettent de faire travailler les concepteurs. La seconde séquence de la programmation urbaine organise la collaboration de l'équipe de programmation avec celle des concepteurs urbains pour aboutir ensemble au projet urbain.

La programmation ne s'arrête pas là puisqu'elle peut définir les contenus et encadrer les missions de programmation qui la prolongent sur les opérations prioritaires qui émergent du projet urbain : un équipement public qui nécessite une mission de programmation architecturale, un espace public... Elle peut également, aux côtés du concepteur chargé de la coordination de la mise en œuvre du projet spatial, assurer le suivi, l'actualisation du projet de vie et l'animation des acteurs qui passent d'une logique de projet à une logique de veille.

6

Organiser la participation des acteurs

L'élaboration et la mise en œuvre du projet urbain associe de nombreux acteurs aux intérêts parfois opposés : élus, services des collectivités territoriales, acteurs économiques, acteurs de la société civile, habitants.

La programmation définit et anime un processus de concertation qui vise à associer ces acteurs à l'élaboration du projet de vie (au travers notamment de la qualité d'usage et d'appropriation de l'espace) et à débattre de ses conditions d'insertion dans le projet spatial et opérationnel.

Première étape : celle du prédiagnostic avec visite du site. Elle analyse des données pour qu'émergent

les enjeux, et soient construites les thématiques qui feront l'objet de consultation. Cette étape se mène avec les services et techniciens concernés, organisés en groupes de travail. Deuxième étape : la phase de diagnostic est celle de la rencontre avec les acteurs les plus structurants (élus, financeurs).

La troisième étape voit le lancement de la concertation avec les habitants par une réunion publique animée par les élus. Par la suite, la concertation se déroule dans des instances dédiées. Celles-ci peuvent être des groupes de travail thématiques (par exemple, sur la programmation de l'offre de services, sur la prospective territoriale,

l'environnement). Ils sont composés d'un petit nombre d'habitants (de 12 à 15) afin de permettre des échanges approfondis.

L'idéal est qu'ils représentent la diversité sociale, démographique et géographique des populations concernées par le projet.

À SAVOIR

La programmation urbaine commence à se formaliser avec le master Urbanisme et aménagement, parcours programmation, proposé par l'Institut d'urbanisme de Paris (université Paris-Est Créteil) et l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-Malaquais. <http://urbanisme.univ-paris12.fr> www.paris-malaquais.archi.fr

[...]

Adopter la démarche de programmation urbaine

[...] La quatrième étape se conclut par l'élaboration d'un diagnostic conforté par la concertation et l'expertise de l'équipe de programmation

7

Coordonner les ingénieries

Deux grands types d'ingénieries sont impliqués dans l'élaboration et le suivi du projet urbain :

– les ingénieries qui assistent directement la maîtrise d'ouvrage à l'élaboration et au suivi de sa commande : la programmation urbaine en fait partie. Elle s'articule à deux autres champs de compétences que sont le management de projet et la conduite administrative et financière qui vise les questions de chiffrage, de montage et de mode de gestion associés au projet urbain. La programmation est centrale pour ces deux champs de compétences puisqu'elle met au centre le projet de vie ;

– les ingénieries de la conception urbaine, qui touchent directement à l'organisation et la qualification de l'espace, jusqu'au plan masse le cas échéant.

La coordination autour de la programmation a pour objectif d'associer pleinement ces ingénieries à l'intégration du projet de vie dans le projet urbain spatial et opérationnel et ses différentes problématiques : phasage, estimation des investissements, questions d'exploitation, de gestion urbaine de proximité.

8

Elaborer un diagnostic partagé et un cadre de référence

Le diagnostic stratégique révèle les enjeux au travers de l'analyse des problèmes et potentialités qui caractérisent le territoire. Il est décisif pour fonder les orientations préconisées par la suite. En programmation, il croise les échelles du territoire et du quartier, articule les thèmes. Il traite et lie trois questions qui révèlent le large spectre de compétences de la programmation :

– les usages actuels et futurs sur le site (activités, habitat, déplacements...) et l'impact du territoire sur les usages (marché du logement et son impact sur l'offre en habitat, tramway qui dessert le site et le relie à l'autre extrémité de l'agglomération...);

– l'espace du territoire et du site urbain directement concerné par le projet urbain : ce sujet de l'espace est traité par le concepteur urbain (architecte urbaniste, paysagiste...);

– le cadre de référence traite aussi bien des enjeux stratégiques de développement que des enjeux opérationnels associés. Il organise les espaces, les usages et activités à l'échelle du site urbain concerné par le projet ; à ce titre, il s'inscrit au carrefour des enjeux spatiaux et programmatiques du projet. Il contribue à mobiliser et organiser un partenariat

perenne, public et privé. Il apporte une lecture éche- lonnée du développement urbain à court, moyen et long terme. Dans ce sens, il détermine autant les actions prioritaires qu'un horizon à 25 ans.

Le cadre de référence constitue un outil garant de valeurs pérennes. Il est évolutif afin d'intégrer les évolutions qui n'auraient pu être anticipées. Il fournit aussi un cadre aux actions concrètes.

9

Définir des secteurs clés

Sur le site urbain concerné par le projet, certains secteurs se dessinent comme des espaces clés sur lesquels engager des mutations à court terme.

Après le diagnostic et le cadre de référence, une approche par secteurs clés permet de vérifier la faisabilité du projet entre les orientations du cadre de référence et l'espace concret, et d'instaurer les bases d'opérations prioritaires à suivre.

Cette approche permet un retour utile sur le cadre de référence afin de l'ajuster par rapport aux contraintes identifiées lors du zoom effectué sur chaque secteur clé.

10

Identifier les compétences

La programmation urbaine fait moins appel à un métier qu'à une constellation de compétences pluridisciplinaires articulées autour d'une méthode d'intervention commune. La nature des compétences évolue selon l'objet des études. Toutefois, les métiers de la programmation y sont très représentés (habitat, activités économiques, équipement...) ainsi que ceux de la prospective territoriale, des déplacements, de l'environnement.

A ces compétences s'articulent, indissociables, le management de projet, la conduite administrative, juridique, économique et financière du projet, la communication, la concertation.

De nombreuses missions de programmation urbaine sont lancées aujourd'hui en France au titre de prestations intellectuelles. Les règles de mise en concurrence sont laissées à l'appréciation du maître d'ouvrage, dans le respect des principes du Code des marchés publics.

François Meunier, société Attitudes Urbaines, architecte urbaniste, prix ACAD 2009

À LIRE

«La mise en scène du projet urbain», par Alain Avitabile, 2005, édition l'Harmattan.

«La programmation architecturale et urbaine : émergence et évolution d'une fonction», par Jodelle Zetlaoui-Léger, Les cahiers de la recherche architecturale et urbaine, n° 24/25, décembre 2009.