

# LE COURRIER

## des maires et des élus locaux

Article de François Meunier, gérant d'attitudes urbaines  
in *Le courrier des maires*, N°232, Février 2010



### 10 Pieces of Advice Adopting the Approach of Urban Programming

*"The law of July 12 1985 on public project contracting ("MOP" law) does not set clear limits to the mission of urban programming. This amounts to failing to illuminate contracting authorities on its content and specificities. Sometimes forgotten, sometimes confused with other tasks of urbanism, it has been slow to achieve full existence. However, it should play a growing role in response to the complexity of new urban issues – "city above the city", "sustainable city" – and as a strategic and operational expression of the political project of the city's elected officials – a project that should be open, progressive and the vehicle of shared values."*

#### 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 urbain, ce qui revient à ne pas éclairer la maîtrise d'ouvrage urbaine sur le contenu et les spécificités de cette dernière." [...] "Pourtant, elle devrait jouer un rôle croissant pour répondre à la complexité des nouveaux enjeux urbains - ville sur 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."*

## **10 Pieces of Advice.**

### **Adopting the Approach of Urban Programming**

**Nota bene :** The urban contracting authority has no legal definition. For instance, it is described as “project leader” in the context of projects run by the National Agency for Urban Renewal. It plays a key role as inspirer of urban projects and coordinator of stakeholders, particularly of the contracting authorities involved in building projects or public spaces in the context of an urban project.

The law of July 12 1985 on public project contracting (“MOP” law) does not set clear limits to the mission of urban programming. This amounts to failing to illuminate contracting authorities on its content and specificities. Sometimes forgotten, sometimes confused with other tasks of urbanism, it has been slow to achieve full existence. However, it should play a growing role in response to the complexity of new urban issues – “city above the city”, “sustainable city” – and as a strategic and operational expression of the political project of the city's elected officials – a project that should be open, progressive and the vehicle of shared values. It should therefore constitute the center of gravity of the prerogatives of urban project contracting in the service of the community and of its life-project.

**Worth knowing:** A principle. Right from its first article, the Public Contacts Code demands “efficacy of public procurement and proper use of public funds”, which amounts to calling for a “preliminary definition of needs”. The MOP law, which also applies to development projects, is full of descriptions of the tasks associated with this obligation. In fact, these two references generalize the principle of programming, but do not provide a precise description of its content and development.

#### **1. Raising the question of the life-project**

As the prerogative of politicians, the life-project deals with subjects that have the vocation of “inhabiting” space : transportation, economic and commercial activity, public facilities, housing ... It introduces each of these subjects from the perspective of the general interest of the community or population that resides on the site, works there, or simply traverses it. It blends them together in order to define strategies of use that comply with the social issues and priorities of the community. It is expressed by a series of questions and propositions concerning :

- the vocation of the urban site, on the basis of what it already is, but also in terms of its situation within a larger territory (urban area, living area) and its developments ;

– the nature of the activities that result from the life-project. These entail an evaluation of the conditions under which they function (for instance, accessibility issues of a proposed service), of their dimensioning (for instance, the net surface area of a group of offices...), of their use (for instance, new modalities of garbage collection; buried garbage containers).

## **2. Realizing the extent of the urban project's complexity**

At the crossroads of social, economic, and environmental issues, the urban project implies an approach that articulates a life-project and the spaces apt to accommodate it, a metropolitan area and an urban site in the making.

Whether they apply to the renovation or the creation of a site, urban projects are difficult to master, for several reasons :

- political decisions are difficult, particularly because of the dispersion of sources of decisions ;
- the management of intellectual contributions proves to be laborious, owing to the growing number of partners : various levels of communities, technical and administrative departments, public utilities, social landlords, users of facilities, inhabitants... ;
- lack of precision in the roles and authority of engineering firms (design offices) ;
- the consultation of inhabitants, legitimized by the law, is often sidestepped in favor of strategies of communication ;
- the slow realization of urban projects risks causing partners to lose motivation ;
- the frameworks of administrative and financial implementation are increasingly complex ;
- the technical (planning processes, public-private partnerships) and regulatory contexts (environment, accessibility) are sometimes hard to decipher and apply.

To surmount all these difficulties, it is important to build a shared vision of the future of the site, and to implement a rigorous methodology.

## **3. Carrying out a synthesis of the projects**

Urban programming determines the political and social meaning which the contracting authority assigns to the urban project. It constitutes the counterpart to the spatial project (architecture and urban planning) by investigating primarily what will “inhabit the space” and the performances which the space will have to achieve in order to receive it. The association of the two approaches (life-project and spatial project) forms the basis of the

urban project. The goal of urban programming is thus to elaborate and integrate within the spatial project the life-project of the urban site that is to be renovated or created.

The team in charge of programming proposes and facilitates a process of consultation which allows a synthesis of the two approaches to be realized. It coordinates the engineering firms and, alongside the design team, investigates the operational conditions of the project (scheduling, phasing, economic estimates...). The team also plans the process that enables stakeholders to work over the short, medium, and long term (consultations, communications...) by integrating the necessary updates to the project (studies), without losing sight of the initial objectives.

**Nota bene:** Urban programming could usefully bring about an evolution in methods of planning (Sustainable Development and Planning Project of the Local Urbanism Plan, Territorial Coherence Plan...)

**Worth knowing:** Urban programming is beginning to be formalized with the Master's program in urbanism and planning, programming option, offered by the Paris Institute of Urbanism (Université Paris-Est Créteil) and the Higher National School of Architecture at Paris-Malaquais. See

<http://urbanisme.univ-paris12.fr>

[www.paris-malaquais.archi.fr](http://www.paris-malaquais.archi.fr)

#### **4. Distinguishing spatial design and urban programming**

The procedure of programming must not be confused with that of another indispensable actor of urban projects : the designer, who deals with the spatial project. Neither is superior to the other. These two approaches, each in the service of the life-project, must be separated from one another precisely in order to better engage in dialogue. Concretely, the contracting authority is advised to sign an independent urban programming contract, not included in the design contract. In this way, the issue of the political program applied to the urban project will not be subordinated to debates dealing with the form of buildings and of public space.

**Nota bene:** The Voynet Law of 1999 goes farther than the Law concerning Urban Solidarity and Renewal as far as involving inhabitants in the elaborations of projects is concerned. Article L.100-1 affirms “the principle of participation, according to which each person has access to information concerning the environment”, with the public being “associated with the process of elaboration of projects that have an important impact on the environment or on land use planning”.

## **5. Scheduling programming**

Urban programming is a procedure. It covers the process of elaboration and implementation of urban projects from the triggering factor (Joint Development Zone project, relocation, National Agency of Urban Renewal application...) to the monitoring of priority operations in the capacity of assistant to the contracting authority.

An initial sequence of urban programming is determined prior to urban design. In this way, it provides the first operating elements that allow the designers to get to work. The second sequence of urban programming organizes the collaboration of the programming team with the team of urban designers, in order to arrive at the urban project together.

Programming does not stop there, because it can define the contents and supervise the programming tasks that extend it into the high-priority operations emerging from the urban project : a public facility that requires a task of architectural programming, a public space ... It can also, alongside the designer responsible for the coordination of the spatial project's implementation, ensure the follow-up and updating of the life-project, and the facilitation of the stakeholders who switch from a logic of projects to a logic of surveillance.

## **6. Organizing the participation of stakeholders**

The elaboration and implementation of an urban project associate many stakeholders with interests that are sometimes opposed : elected representatives, departments of local authorities, economic stakeholders, stakeholders of civil society, inhabitants.

Programming defines and facilitates a process of consultation aiming to associate these stakeholders with the elaboration of the life-project (particularly through the quality of use and appropriation of space), and to debate the conditions upon which it can be inserted into the spatial and operational project.

The first stage is that of pre-diagnostics, with a tour of the site. It analyses data so that issues can emerge, and the themes that will be the subject of the consultation may be constructed. This stage is carried out with the firms and technicians concerned, organized into working groups.

Second stage : the diagnostic phase consists in meetings with the most influential stakeholders (elected representatives, funds providers).

The third stage sees the launching of consultation with the inhabitants by a public meeting facilitated by elected representatives. Subsequently, consultation takes place by means of entities dedicated to that purpose, which may be thematic working groups (for instance, on programming service offers, on studies of territorial foresight, the environment).

They are made up of a small number of inhabitants (from 12 to 15), so as to enable in-depth exchanges. Ideally, they represent the social, demographic and geographical diversity of the populations concerned by the project.

The fourth stage concludes with the elaboration of a diagnostic corroborated by consultation and the expertise of the programming team.

## **7. Coordinating the engineering teams**

Two main types of engineering teams are involved in the elaboration and follow-up of an urban project :

- the engineering teams that directly assist the contracting authority in elaborating and fulfilling its orders : urban programming is a part of this. It is articulated around two other fields of competence : project management and administrative and financial guidance, which aims at questions of costing, set-up, and management methods associated with the urban project. Programming is crucial for these two fields of competence, because it focuses on the life-project ;
- the urban design engineering teams, directly concerning the organization and qualification of the space, which may go as far as the block plan.

Coordination in conjunction with programming has the objective of fully associating these engineering teams with the integration of the life-project within the urban spatial project and its various problems : phasing, estimation of investments, questions of use and of local urban management.

## **8. Elaborating a shared diagnosis and a reference framework**

Strategic diagnosis reveals issues through the analysis of the problems and potentialities that characterize the area. It is decisive for providing a foundation for the orientations that will be subsequently recommended. In programming, it blends the scales of local area and neighborhood, articulating themes. It deals with and links together three questions that reveal programming's broad spectrum of competence :

- the current and future customary uses on the site (activities, housing, transportation...) and the impact of the local area on customary use (the real estate market and its impact on the supply of housing, a tramway that stops at the site and links it to the other end of the urban area...) ;
- the space of the local area and of the urban site directly concerned by the urban project : this subject of space is dealt with by the urban designer (urbanist architect, landscaper...) ;

– the reference framework deals with both the strategic issues of development and the associated operational issues. It organizes spaces, usages, and activities on the scale of the urban site concerned by the project. In this capacity, it takes its place at the crossroads of the spatial and programmatic issues of the project. It contributes to mobilizing and organizing a lasting partnership, public and private. It contributes a graduated reading of urban development over the short, medium and long term. In this sense, it determines both top-priority actions and a 25-year horizon. The reference framework constitutes a tool that guarantees sustainable values. It is evolving, so that it can integrate developments that could not have been foreseen. And it also provides a framework for concrete actions.

## **9. Defining key sectors**

On the urban site concerned by the project, some sectors stand out as key areas on which short-term modifications can be carried out. After the diagnosis and the reference framework, an approach by key sectors enables the verification of the project's feasibility, between the orientations of the reference framework and the concrete space, and the establishment of the bases for the priority operations that will follow. This approach allows a useful return to the reference framework, in order to adjust it with regard to the close-up carried out on each key sector.

## **10. Identifying skills**

Urban programming appeals not so much to one profession as to a constellation of multi-disciplinary skills articulated around a common method of intervention. The nature of the skills evolves according to the subject of studies. However, the professions of programming are very well represented in it (housing, economic activities, facilities...), as are those of territorial foresight, transportation, and the environment.

Today, many urban programming projects are being launched in France as intellectual services. Invitations to tender are left to the discretion of the contracting party, in keeping with the principles of the Public Procurement Code.

*François Meunier - Urban Attitudes  
urban architect - winner of the ACAD prize, 2009*

# Adopter la démarche de programmation urbaine

**L**a 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.

## 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 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.

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;

#### 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 démotivation 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.

## 2

### Prendre la mesure de la complexité du projet urbain

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

## 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

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 réaliser 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.

#### À noter

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

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.

#### 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'Ecole nationale supérieure d'architecture de Paris-Malaquais.  
<http://urbanisme.univ-paris12.fr>  
[www.paris-malaquais.archi.fr](http://www.paris-malaquais.archi.fr)

## 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 appliquée 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.

## 6

### Organiser la participation des acteurs

L'élaboration et la mise en œuvre du projet urbain associent 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

#### À noter

**La loi Voyer de 1999 va plus loin que la loi SRU en matière d'implication des habitants dans l'élaboration des projets. L'article L.110-1 y affirme «le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement», le public étant «associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire».**

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.

[...]

## 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

### 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.

pérenne, public et privé. Il apporte une lecture échelonnée 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 garanti 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