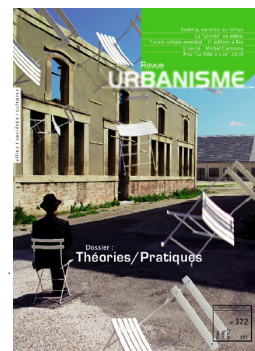


LA REVUE

# urbanisme

villes / sociétés / cultures

Article de François Meunier, gérant d'attitudes urbaines  
in *Revue urbanisme*, n°372, mai juin 2010



## The paradox of urban programming

*"Urban programming is that odd stranger that, freed from its normative origins, can play a decisive role in the center of gravity of the decisive issues and participatory conduct of an urban project. A plea by François Meunier, urban architect, consultant in urban and architectural programming, co-founder of Urban Attitudes (winner of the ACAD Prize 2009)."*

## Le paradoxe de la programmation urbaine

*"La programmation urbaine est cette curieuse inconnue qui, libérée de ses origines normatives, peut jouer le rôle décisif au centre de gravité des enjeux de la décision et de la conduite participative du projet urbain. Plaidoyer de François Meunier, architecte urbaniste, consultant en programmation urbaine et architecturale, co fondateur d'attitudes urbaines (prix ACAD 2009)."*

## **The paradox of urban programming**

Urban programming is that odd stranger that, freed from its normative origins, can play a decisive role in the center of gravity of the decisive issues and participatory conduct of an urban project. A plea by François Meunier, urban architect, consultant in urban and architectural programming, co-founder of Urban Attitudes (winner of the ACAD Prize 2009).

Faced by the difficulties of articulating public policies and urban projects, life projects and spatial projects, operational urbanism, but also planning, need to renew themselves around more complete strategies that include both urban contracting authorities and the traditional engineering firms of urbanism. The latter, symbolic and intellectual leaders of an urbanism that has difficulty answering the challenges of an increasingly complex (systemic, plural, fragile ... ) contemporary world, can no longer be alone in defining and conducting the debates, positions, methods and goals that should be attributed to urbanism.

Urban programming, an organized collective action that goes beyond what a single person can do, a consensus around a process and shared goals, has the vocation of becoming the lever a major axis of the renewal of nature and the practice of urbanism.

The following article tries to shed light on this paradox of an urban programming that is at the same time necessary and complete coherence, and urban programming as a practice that has been hidden, even neglected in favor of logics of auteurs and/or technical logics, to the detriment of the political and social project which should, first and foremost, constitute the interest of the urban project.

Urban programming. No one agrees on a consensual definition. Sometimes confused with the urban composition of urban architects, sometimes strictly identified as the administrative and financial conduct of developers, sometimes submerged in assistance to the contracting authority and its associated vagueness, urban programming appears at best as an enigma to the participants in urban projects. Few urban contracting authorities, few professionals question urban programming for what it is, and this is, moreover, very often true of all the programming associated with the definition and production of our living environments : architectural, development of public areas...

The paradox of this absence is that urban programming is nevertheless crucial for the production of living environments, since it orients and crystallizes the political and social meaning of the urban contracting authority and its partners in the urban project.

### **For a strategic approach**

Programming takes its place alongside the contracting authority, and constitutes its intellectual apparatus to examine the project and control its order. It crystallizes the regional public policies into the project. It provides the foundation for the level of ambition of the contracting authority, questions and defines the vocation of a changing neighborhood and the

usages that will “inhabit” the space (life-project: For whom? Why? What?), and conditions the urban composition order that will formalize the cultural and spatial reality of the project.

Urban programming is a factory of meaning (of value and contents for the role and quality of our areas) and of processes (project management). It entails a concerted procedure that analyses problems by reformulating contexts (usages, areas, actors), clarifying the issues that emerge and that give structure to reflection. Upon this shared basis, it creates scenarios for the field of possibilities of urban space, or the neighborhood. As a purpose, it inspires a roadmap that accompanies and mobilizes the contracting authority and its partners in the controlled, virtuous transformation of the “neighborhood” or fragment of territory, over the short, medium, and long term.

### **A disturbing approach**

Probably because programming bases its legitimacy and interest in the responsibility of the contracting authority, and this very responsibility is most often hard to assume in the fact of the uncertain, lengthy art of the project. In this context, the project taken in its restrictive meaning constitutes an ideal substitute for avoiding the questions of the City, of its political and social meaning, that programming raises.

The existence of the developer's designed project is indispensable for implementing the project, providing it with an identity as a living environment, but also for mobilizing stakeholders around a strong figure representing the process, and for creating a desire that bears within it a future. Let us also acknowledge that crystallization of the project by an ego is indeed a structural dynamic of the act of urban design, which bases its readability and its acuity in the incarnation of a project by an *auteur*. Yet this dynamics of the project by form and image must be tamed, so that it does not monopolize all of thought and the entire process. It should also be nourished by what will inhabit the space, since it is structurally incapable of examining usages in complete independence.

### **Societal issues**

The political responsibility of the urban contracting authority, which articulates the meaning of the City, cannot therefore be evaded. The risk of evasion is a dislocation of the structural dimensions of the urban project, which should remain triangulated: space, usages, and stakeholders. In particular, this dislocation can have the consequence of accentuating the gap between our cities and our society (and our new ways of life and the issues connected to sustainable development), of disincarnating any idea of living together in favor of a shift of focus toward the community, of a takeover of our space by particular interests, to the detriment of the general interest.

The open, visible existence of urban programming, in the meaning we assign to it, guarantees that political responsibility can still make its voice heard, both in the affirmation of public policies and in the actual implementation of participatory democracy, so that values, reflection and shared decision-making may progress. In this sense, urban programming coincides, as content and method, with the issues of sustainable development, nourishing and articulating its spheres in a non-artificial way : the social and the environmental sphere, with a renewed governance for the definition and production of our living environments as its cornerstone. | François Meunier

Légendes:

p. 30: The Assignment in the Context of the ACAD Prize

Complexity

Relation between contracting authority and consultants

Dialogue and responsibility

An a priori Procedure that Promotes Debate

Open framework

Intersecting and plural viewpoints

p. 31:

A Procedure that Walks Upside-Down!

Competitiveness at the expense of debate

A priori absence of programming from the responsibility of the contracting authority

Drifts and Risky Behavior

Evasion

Retention of information

pre-packaged project

avoidance of responsibility

The ACAD Prize 2009

The Acad Prize, which rewards the quality of the relation between consultant and contracting authority, was awarded in 2009 to the Urban Community of Pays de Flers (CAPF) and the consulting firm Urban Attitudes. The procedure of assistance to the contracting authority carried out by Urban Attitudes led the CAPF to thoroughly re-question its initial conception and its methods, in order to better achieve its objectives : to inaugurate a definition study to develop an area that was crucial for the city's urban organization. In

particular, the consulting firm led the CAPF to carry out in-house the urban programming work that was to be entrusted to the design teams, to broadly associate the stakeholders of the urban area (elected officials, public services, inhabitants) with the procedure, to provide a solid base for the diagnosis and the program of this operation, down to the choice of the final designers.

The Association of Consultants in Physical Planning and Development (ACAD) is presided by Jean-Paul Lebas. Its Managing Director is Patrice Dunoyer de Segonzac.

[patrice.dunoyer@neuf.fr](mailto:patrice.dunoyer@neuf.fr)

[www.acad.asso.fr](http://www.acad.asso.fr)

# Le paradoxe de la programmation urbaine

La programmation urbaine est cette curieuse inconnue qui, libérée de ses origines normatives, peut jouer un rôle décisif au centre de gravité des enjeux de la décision et de la conduite participative du projet urbain. Plaidoyer de **François Meunier**, architecte urbaniste, consultant en programmation urbaine et architecturale, co-fondateur d'Attitudes urbaines (prix ACAD 2009).

Face aux difficultés à articuler politiques publiques et projet urbain, projet de vie et projet d'espace, l'urbanisme opérationnel, mais également la planification, ont besoin de se renouveler autour de stratégies plus complètes qui incluent autant les maîtrises d'ouvrage urbaines que les ingénieries traditionnelles de l'urbanisme. Ces dernières,

conduite administrative et financière des aménageurs, tantôt noyée dans l'assistance à la maîtrise d'ouvrage et les flous associés à cette dernière, la programmation urbaine apparaît au mieux telle une énigme aux parties prenantes des projets urbains. Peu de maîtrises d'ouvrage urbaines, peu de professionnels interrogent la programmation urbaine pour

ce qu'elle est, et cela vaut d'ailleurs aussi bien souvent pour toutes les programmations associées à la définition et à la production de nos cadres de vie : architecturale, d'aménagement d'espaces publics...

Le paradoxe de cette absence est que pourtant la programmation urbaine est centrale pour la production du cadre de vie puisqu'elle oriente et cristallise le sens

meneuses symboliques et intellectuelles d'un urbanisme qui souffre à répondre aux challenges d'un monde contemporain plus complexe (systémique, pluriel, fragile...), ne peuvent plus être seules à définir et conduire les débats, les postures, les méthodes et les finalités qu'il conviendrait d'attribuer à l'urbanisme.

La programmation urbaine, action collective organisée qui dépasse le fait d'un seul homme, consensus autour d'un processus et des finalités partagées, a vocation à devenir le levier, un axe majeur du renouvellement de la nature et de la pratique de l'urbanisme.

L'article qui suit tente d'éclairer ce paradoxe d'une programmation urbaine à la fois nécessaire, cohérence à part entière, et la programmation urbaine comme pratique occultée, voire négligée au profit de logiques d'auteurs et/ou techniques, au détriment du projet politique et social qui devrait constituer en premier lieu l'intérêt du projet urbain.

La programmation urbaine ! Personne ne s'accorde sur une définition consensuelle. Tantôt confondue avec la composition urbaine des urbanistes architectes, tantôt identifiée strictement comme la

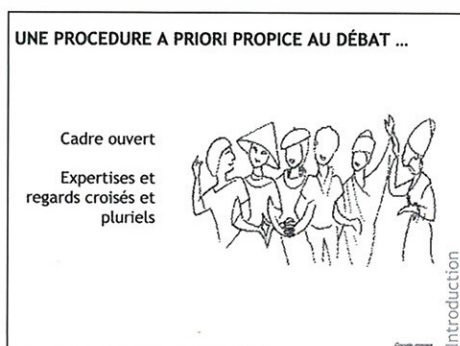
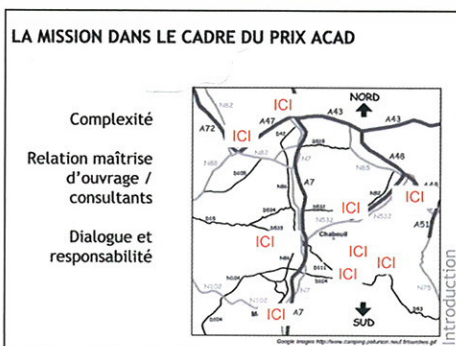
politique et social de la maîtrise d'ouvrage urbaine et de ses partenaires dans le projet urbain.

C'est sans doute parce qu'elle est centrale, par son caractère fondamentalement politique, qu'elle est à ce point esquivée, marginalisée comme réalité à instruire.

## Pour une approche stratégique

La programmation s'inscrit du côté de la maîtrise d'ouvrage et constitue l'appareil intellectuel de cette dernière pour instruire le projet et maîtriser sa commande. Elle cristallise les politiques publiques territoriales dans le projet. Elle fonde le niveau d'ambition de la maîtrise d'ouvrage, interroge et définit la vocation d'un quartier en mutation et les usages qui "habiteront" l'espace (projet de vie : pour qui ? pourquoi ? quoi ?), conditionne la commande de composition urbaine qui formalisera la réalité culturelle et spatiale du projet.

La programmation urbaine est une fabrique du sens (de valeur et de contenus pour le rôle et la qualité de nos espaces) et de processus (management de projet). Elle suppose une démarche concertée qui problématise par une reformulation des contextes





(usages, espaces, acteurs), une clarification des enjeux qui en découlent et qui structurent la réflexion. Elle scénarise sur ce socle partagé le champ des possibles pour l'espace urbain, le quartier. Elle inspire, en finalité, une feuille de route qui accompagne et mobilise la maîtrise d'ouvrage et ses partenaires dans la mutation maîtrisée et vertueuse du "quartier", du fragment de territoire sur le court, le moyen et le long terme.

### Une démarche qui dérange

Sans doute parce que la programmation fonde sa légitimité et son intérêt dans la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage, et que cette même responsabilité est le plus souvent difficile à assumer face à l'art incertain et long du projet. Dans ce contexte, le projet pris dans son acceptation restrictive constitue le substitut idéal pour contourner les questions de la Cité, du sens politique et social, qu'interroge la programmation.

fonde sa lisibilité et son acuité dans l'incarnation du projet par un auteur. Pourtant il faut dompter cette dynamique de projet par la forme et l'image pour qu'elle ne monopolise pas toute la pensée et le processus. Il convient également de la nourrir sur ce qui va habiter l'espace parce qu'elle est structuellement dans l'incapacité d'instruire en toute indépendance les usages.

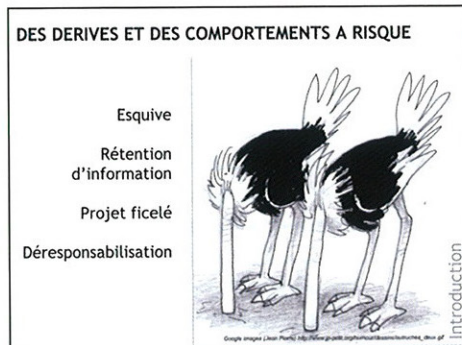
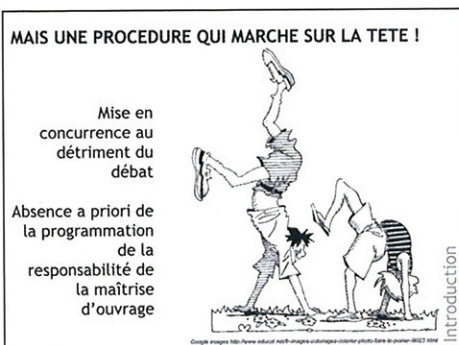
### Des enjeux sociétaux

La responsabilité politique de la maîtrise d'ouvrage urbaine, qui dit le sens de la Cité, ne saurait donc être esquivée. Le risque de l'esquive est une désarticulation des dimensions structurantes du projet urbain qui devraient rester triangulées : l'espace, les usages et les acteurs. Cette désarticulation peut notamment avoir pour conséquence d'accentuer la rupture entre nos villes et notre société (et nos nouveaux modes de vie et les enjeux attachés au développement durable), de désincarner toute idée

de vivre ensemble au profit d'un recentrage communautaire, d'une prise en main de nos espaces par des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général.

L'existence franche et visible de la programmation urbaine, dans l'acceptation qui est la nôtre, apporte la garantie que la responsabilité politique puisse encore avoir voix au chapitre, tant dans l'affirmation de politiques publiques que dans la mise en œuvre effective de la démocratie participative pour que cheminent valeurs, réflexions

et arbitrages collectifs. En ce sens, la programmation urbaine comme contenu et comme méthode coïncide avec les enjeux du développement durable en nourrissant et articulant ses sphères sans artifices : la sphère sociale et la sphère environnementale, avec pour pierre angulaire une gouvernance renouvelée pour la définition et la production de nos cadres de vie. | François Meunier



L'existence du projet dessiné du concepteur est indispensable pour concrétiser le projet, lui conférer une identité de cadre de vie, mais également pour mobiliser les parties prenantes autour d'une figure forte du devenir, et créer un désir porteur d'avenir. Reconnaissons aussi que cette cristallisation du projet par l'ego est bien une dynamique structurelle de l'acte de composition urbaine qui



### Le prix ACAD 2009

Le prix ACAD, qui récompense la qualité de la relation entre consultant et maître d'ouvrage, a été décerné en 2009 à la Communauté d'agglomération du Pays de Flers (CAPF) et au bureau d'études Attitudes urbaines. La démarche d'assistance à la maîtrise d'ouvrage menée par Attitudes urbaines a conduit la CAPF à réinterroger en profondeur sa conception initiale et ses méthodes pour mieux atteindre ses objectifs : engager une étude de définition pour aménager un terrain déterminant pour l'organisation urbaine de la ville. Le bureau d'études a notamment amené la CAPF à réaliser en interne le travail de programmation urbaine qui devait être confié aux équipes de concepteurs, à associer largement les forces vives de l'agglomération (élus, services, habitants) à la démarche, à fonder solidement le diagnostic et le programme de cette opération jusqu'au choix des concepteurs finaux.

L'Association des consultants en aménagement et développement des territoires (ACAD) est présidée par Jean-Paul Lebas. Son délégué général est Patrice Dunoyer de Segonzac.

[patrice.dunoyer@neuf.fr](mailto:patrice.dunoyer@neuf.fr)  
[www.acad.asso.fr](http://www.acad.asso.fr)