

le mensuel opérationnel des acteurs du développement et du renouvellement urbains

traits urbains

Article de François Meunier, gérant d'attitudes urbaines
in *Traits Urbains*, n°38, avril mai 2010



Urban Programming an experiment revisited

"Last June, the team constituted by the metropolitan community of Pays de Flers (Orne) and Urban Attitudes won the ACAD (Association of Consultants in Physical Planning and Development) prize, awarded for " understanding the relationship between contracting authority and consultant ". As a partner in this prize, Urban Features asked the consultant to revisit its method of support, which inspired the community to reinforce its strategic and operational vision of the Rochettes Champ de Foire neighborhood."

Programmation urbaine : retour sur l'expérience de Flers

"En juin dernier, l'équipe constituée par la communauté d'agglomération du Pays de Flers (Ornes) et attitudes urbaines remportait le prix Acad (Association des consultants en aménagement et développement des territoires) récompensant "l'intelligence de la relation entre maître d'ouvrage et consultant".

Partenaire de ce prix, Traits urbains a demandé au consultant de revenir sur sa méthode d'accompagnement, qui a incité la collectivité à renforcer sa vision stratégique et opérationnelle sur le quartier Rochettes Champ de Foire."

Urban Programming

an experiment revisited

Last June, the team constituted by the metropolitan community of Pays de Flers (Orne) and Urban Attitudes won the ACAD (Association of Consultants in Physical Planning and Development) prize, awarded for “understanding the relationship between contracting authority and consultant”. As a partner in this prize, Urban Features asked the consultant to revisit its method of support, which inspired the community to reinforce its strategic and operational vision of the Rochettes Champ de Foire neighborhood.

The metropolitan community Pays de Flers (CAPF), the contracting authority, and Urban Attitudes, the firm of assistance to the contracting authority (ACA), organized a specific procedure to carry out a project of urban development in a rapidly-changing district, the Rochettes Champ de Foire neighborhood. It was the joint reformulation of the initial order that led the CAPF to take stock of the challenges and adopt an urban programming approach.

The initial ACA order was basically focused on the definition and conduct of the process of definition contracts. In fact, it did not foresee any task in advance. The object of this definition contract was to remedy the sectoral logic that characterized the context (juxtaposition of neighborhoods and operations) by a global process of reflection to regulate the neighborhood's transformation over the short, medium, and long term, and re-situate it within a logic of development of the urban area.

The stakes were high for Flers (Orne), since the location of the Rochettes Champ de Foire neighborhood, pivotal between downtown and the Saint-Sauveur neighborhood (PRU), as well as the component programs it contains (library, music school, community centers, schools...), gave it a key role in the development of the city and the coherence of the area. Urban Attitudes put forward the following postulate: The project definition contract constitutes a collective reflection that associates the contracting authority, its partners, and the design teams. This reflection cannot, therefore, be strictly focused on the contribution of the design teams chosen in the context of the contract. Preliminary work should enable the contracting authority to reflect on the purpose of the neighborhood.

In addition, the initial order made no mention of expectations with regard to urban programming, since the contracting authority considered that this should be negotiated with and by the design teams. Urban Attitudes suggested an alternative: that programming, which is the intellectual apparatus of the contracting authority, should be examined relative to the contracting authority and by the contracting authority, supported by the consultant.

Programming does indeed pertain to the responsibility of the contracting authority, and cannot therefore be delegated to third parties, which have other interests. Programming

cannot be merged with the act of design : it is its independence that guarantees a rational, evaluable dialogue with the designers. Contracting authority, consultants, and designers therefore carried out an experiment “ on the fly ”. Confrontation with questions and issues from local area to neighborhood areas led to the production of a reference context (qualitative feasibility and urban design) that today enables the guidance of various actions on the neighborhood.

The Teams

Design teams selected to participate in the definition contract:

- Agent : Gestin Rousseau Team (urbanism, architecture, programming) with Ecce Terra (landscaping), Pierres et eau (sustainable development, roads and utilities, economy).

- Agent : La Fabrique Urbaine Team (urbanism), with Babylone (landscape), Schéma (roads and utilities), ECRH (economy).

- Agent : Cité Architecture Team (urbanism, architecture and landscape), with ID Conseil (sustainable development), Charré Conseil (transportation), TCI aménagement (roads and utilities), ATEEC (economy), BIELEC (lighting design).

Team selected for the task of directing development :

- La Fabrique Urbaine

From the initial order to the reformulated order

- From a “ classical ” goal of a definition contract with project supervision thrown in, a shift was made to a goal without project supervision. The principle was to prefer that one of the design teams be assigned to lead development, instead of a project supervision assignment that risked giving rise to commercial and “ authorial ” competition over the definition of architectural or urban objects, to the detriment of shared reflection.

- From a definition contract without programmed order, a shift was made to proposing a genuine phase prior to the contract, enabling the establishment of an initial pre-program.

- From splitting the definition contract into two phases, one collective and the other individual, a shift was made to a single collective phase. The principle consisted in favoring dialogue throughout the definition contract, to avoid the drawbacks of a disguised competition and facilitate the examination of programmatic reframing.

- From programmatic reframing in midstream, a shift was made to regular micro-reframings throughout the definition contract. This principle allowed the programming/design

iteration to be facilitated, to the benefit of regularly constructing the guiding programming thread.

- From a consultation of residents, stipulated in the book of specifications, a shift was made to a participative approach involving the neighborhood inhabitants. The principle was to move from a logic of communication to a logic of co-production with the population involved in the life of the neighborhood, whether occasionally or on a daily basis.

The reformulation of the order gave rise to a reflection on the programmatic nature of the Rochettes Champ de Foire neighborhood.

These objectives could be brought to light quickly, owing to the high level of ambition of the CAPF and its partners. This level of ambition was revealed, in particular, by the choice – debated “ in-house” (elected officials, development council) before the launching of the ACA assignment – of a broad scope of action for the establishment of an urban project that could inscribe the neighborhood within its urban area, and even within its region.

This examination allowed a better treatment of the debate between communal and intercommunal objectives, and an increase in the choices of natures of activities and usages apt to inhabit the neighborhood areas.

Method of investigation

The method of investigation adopted was the one generally used in the context of urban programming assignments : tours and analysis of the site ; interviews, individually or in groups, with persons who are pivotal resources for the order ; thematic or sectoral working groups ; collection and analysis of documents ; public policies, descriptive data, physical site ... However, particular attention was paid to articulating this exploration with the work of forums for reflection and decision-making.

Stages of the process and role of the consultants

Three main stages marked this assignment : the stage prior to the definition contract for the reformulation of the order, the preliminary diagnosis and its programmatic scenarios ; the definition contract ; the post-definition contract stage, for framing the assignment of managing development.

Beforehand, an initial sequence covered the period between the consultation and the very beginning of the assignment. It allowed the order to be framed, in response to the need for conferring on method and for elaborating a programmatic order destined for the participants in the definition contract. A second sequence was devoted to the preliminary diagnosis. It allowed the contextual data (stakeholders and documentation) to be collected and

analysed, and for the diagnosis to be corroborated on the basis of a broad consultation with elected officials, public services, and inhabitants. This sequence led to the establishment of the initial pre-program. Finally, a last sequence was devoted to the organization of consultation of the urban designers (analysis of candidacies and offers).

The procedure of the definition contract properly so called was characterized by its progressive nature, in favor of appropriation and dialogue between participants. This stage was marked by several sequences : the launch, with presentation of the order to the design teams and collective tour of the site ; the diagnosis – orientations, with critical analysis of the order by the teams (with the consulting firm focusing on favoring the emergence of issues and pivotal orientations that would constitute the foundation for future propositions) ; the elaboration of a reference framework, in the form of scenarios highlighting the unique nature of each proposition by the design team ; close-ups on the key sectors identified in the initial order and during the diagnosis, in-depth study enabling the relevance of the reference framework to be verified ; completion of the reference framework, integrating the in-depth studies sector by sector and the associated operational conditions (credit arrangement, financial estimation...).

As far as the post- definition contract stage is concerned, it entailed occasional dialogue between the CAPF and Urban Attitudes about the contents of the book of specifications of the development management assignment. Another unique feature of the procedure was a participatory process intended to take advantage of the inhabitants' expertise in questions of use. Small-scale working groups (4 groups of 12 persons each) held meetings throughout the process. These groups were to examine the programmatic content ; that is, the general interest, not the urban design, which remained the prerogative of the design teams. Only the ACA and the public services took part in these sessions. Elected officials were not included in it, of their volition, but they were informed immediately of the work's progress.

This participatory process took place in four stages : a public meeting prior to the definition contract to provide information on the study, the participatory process, and to organize the sessions to follow (recruitment...) ; a session of “ on the fly ” diagnostics to tour the site with the inhabitants enrolled in the participatory process, according to an itinerary and stopping-points that had been determined in advance ; a session of presentation of the teams' work on the diagnostic level – initial orientations ; a session for presenting the reference framework.

Mobilization of authorities and working method

Urban Attitudes wished that the forums for reflection and decision-making that had been mobilized for the project should work in synergy. This was made possible thanks to the

strong articulation between working meetings (technical committees, groups of inhabitants, workshops) and steering committees. A process of reflection, debriefing on outstanding orientations and questions, transfer of the conclusions of the debriefing to the steering committee, record of decisions and questions, examination of the file on that basis ... ran as a continuous loop.

Organizing collaboration between the participants in the urban project is essential to respond to the issues of a contemporary urbanism focused increasingly on partnerships and negotiated action. This broad partnership, which involves those who govern, finance, manage, and inhabit the urban space, turns out to unite actors with contradictory interests. The urban programming carried out prior to and during the definition contract enabled the parties to be brought together around a life-project that gives its political and social meaning to the urban project, articulating the parties around the general interest.

When the CAPF began to give serious thought to the development of the Rochettes Champ de Foire neighborhood, situated in the heart of its territory, carrying out an urban project turned out to be something completely new for it. The scope of the territory to be examined, managing the number of actors involved, and the diversity of skills to be engaged and articulated constituted highly complex issues.

The procedure of urban programming it chose to adopt enabled it to examine the urban project and control its order, by crystallizing public and regional policies into the urban project. It provided the basis for the level of ambition of the urban contracting authority, questioned and defined the vocation of a developing neighborhood and the usages that would “inhabit” the space (life-project : For whom ? Why ? What ?), and conditioned the urban composition order of what was to formalize the cultural and spatial reality of the urban project.

Urban programming is a factory of meaning (of value and contents for the role and the quality of our spaces) and of processes (project management). It presupposes a concerted procedure that by reformulating contexts (usages, spaces, actors), problematizes a clarification of the issues emerging from it, which provide structure to reflection. On this shared basis, it constructs scenarios for the field of possibilities for the urban area. Finally, it inspires a roadmap that accompanies and mobilizes the contracting authority and its partners in the controlled, virtuous and durable transformation of the neighborhood over the short, medium, and long term.

François Meunier (Urban Attitudes)

<Légende illustration p. 40>:

The Rochettes Champ de Foire neighborhood acts as a link between downtown and the Saint-Sauveur neighborhood

<Légende illustration p. 42:>

Sessions of diagnosis “ on the fly ” in the context of the participatory process

0. The forum : meeting place

1. The clinic

2. Fairground square – Constant Gayet Park

3. Memory Chapel and its park

4. François Mitterrand esplanade

5. Duhazé castle and its park

6. The Chaudeberge center

7. Vacant lot

8. Sonofoque site

9. The future school bus station. Back to the forum.



Le quartier Rochettes Champ de Foire fait le lien entre le centre-ville et le quartier Saint-Sauveur.

PROGRAMMATION URBAINE RETOUR SUR EXPÉRIENCE

En juin dernier, l'équipe constituée par la communauté d'agglomération du Pays de Flers (Orne) et Attitudes Urbaines remportait le prix Acad (Association des consultants en aménagement et développement des territoires) récompensant « l'intelligence de la relation entre maître d'ouvrage et consultant ». Partenaire de ce prix, Traits urbains a demandé au consultant de revenir sur sa méthode d'accompagnement, qui a incité la collectivité à renforcer sa vision stratégique et opérationnelle sur le quartier Rochettes Champ de Foire.

La communauté d'agglomération Pays de Flers (CAPF), maître d'ouvrage, et Attitudes Urbaines, son bureau d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), ont organisé une démarche spécifique pour conduire le projet de développement urbain d'un quartier en pleine mutation, le quartier Rochettes Champ de Foire. C'est la reformulation conjointe de la commande initiale qui a conduit la CAPF à prendre la mesure des enjeux et à adopter une démarche de programmation urbaine.

La commande initiale d'AMO était essentiellement centrée sur la définition et la conduite du processus de marché de définition. De fait, elle ne prévoyait aucune mission en amont. Objectif de ce marché de définition : remédier à la logique sectorielle qui caractérisait le contexte (juxtaposition de quartiers et d'opérations) par une réflexion d'ensemble pour réguler la mutation du quartier sur le court, moyen et long terme, et le resituer dans une logique de développement de l'agglomération.

L'enjeu était de taille pour Flers (Orne). Car la situation du quartier Rochettes Champ de Foire, charnière entre le centre-ville et le quartier Saint-

Les équipes

Équipes de conception sélectionnées pour participer au marché de définition :

- Equipe Gestin Rousseau mandataire (urbanisme, architecture, programmation) avec Ecce Terra (paysage), Pierres et eau (développement durable, VRD, économie).
- Equipe la Fabrique Urbaine mandataire (urbanisme) avec Babylone (paysage), Schéma (VRD), ECRH (économie).
- Equipe Cité Architecture mandataire (urbanisme, architecture et paysage) avec ID Conseil (développement durable), Charré Conseil (déplacements), TCI aménagement (VRD), économie (ATEEC), BIELEC (concepteur lumière).

Équipe sélectionnée pour la mission de direction d'aménagement :

- La Fabrique Urbaine.

Sauveur (PRU), ainsi que les programmes structurants qu'il contient (bibliothèque, école de musique, espaces associatifs, écoles...) lui conféraient un rôle déterminant dans le développement de la ville et la cohérence du territoire. Attitudes Urbaines a fait valoir le postulat suivant : le marché de définition constitue une réflexion collective qui associe la maîtrise d'ouvrage, ses partenaires et les équipes de conception. Cette réflexion ne peut donc pas être strictement centrée sur la contribution des équipes de conception sélectionnées dans le cadre du marché. Un travail en amont doit permettre à la maîtrise d'ouvrage de nourrir une réflexion sur la vocation du quartier.

Par ailleurs, la commande initiale ne mentionnait pas d'attente en matière de programmation urbaine, puisque le maître d'ouvrage considérait que cette dernière devait être traitée avec et par les équipes de conception. Attitudes Urbaines a proposé une alternative : que la programmation, appareil intellectuel de la maîtrise d'ouvrage, soit instruite du côté de la maîtrise d'ouvrage, et par la maîtrise d'ouvrage, appuyée par le consultant.

En effet, la programmation relève bien de la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage. Elle ne peut donc être déléguée à des tiers porteurs d'autres intérêts. La programmation ne peut fusionner avec l'acte de conception : c'est son indépendance qui garantit un dialogue raisonné et évaluable avec les concepteurs. Maître d'ouvrage,

consultants et concepteurs ont donc mené une expérimentation « en marchant ». La confrontation des questions et enjeux du territoire aux espaces du quartier a abouti à la production d'un cadre de référence (faisabilité qualitative et concept urbain) qui permet aujourd'hui de guider les différentes actions sur le quartier.

De la commande initiale à la commande reformulée

- D'une finalité « classique » de marché de définition avec maîtrise d'œuvre à la clé, on est passé à une finalité sans maîtrise d'œuvre. Le principe a été de privilégier, pour une des équipes de conception, une mission à suivre de direction d'aménagement, plutôt qu'une mission de maîtrise d'œuvre qui risquait de motiver une compétition commerciale et « d'auteur » sur la définition d'objets architecturaux ou urbains au détriment d'une réflexion partagée.

- D'un marché de définition sans commande programmatique, on est passé à la proposition d'une vraie phase en amont du marché permettant d'établir un pré programme initial.

- D'un découpage du marché de définition en deux phases, l'une collective, l'autre individuelle, on est passé à une unique phase collective. Le principe consistait à privilégier le dialogue tout au long du marché de définition pour éviter les travers du concours déguisé et faciliter l'instruction des recadrages programmatiques.

- D'un recadrage programmatique unique au milieu du gué, on est passé à des micro-recadrages réguliers tout au long du marché de définition. Ce principe a permis de faciliter l'itération programmation / conception au profit d'une construction régulière du fil rouge programmatique.

- D'une consultation des riverains, demandée au cahier des charges, on est passé à une démarche participative des habitants du quartier. Le principe a été d'aller d'une logique de communication à une logique de co-production avec la population partie prenante de la vie dans le quartier, occasionnellement ou quotidiennement.

La reformulation de la commande a suscité une réflexion autour de la nature programmatique du quartier Rochettes Champ de Foire.

Ces objectifs ont pu être dégagés rapidement en raison du fort niveau d'ambition de la CAPF et de ses partenaires. Un niveau d'ambition révélé, notamment, par le choix, débattu en « interne » (élus, conseil de développement) avant le lancement de la mission d'AMO, d'un large périmètre d'intervention pour l'établissement d'un projet urbain qui inscrive le quartier dans son agglomération, voire dans sa région.

Cette instruction a permis de mieux traiter le

débat entre les objectifs communaux et intercommunaux et d'argumenter les choix de natures d'activités et d'usages susceptibles d'habiter les espaces du quartier.

Étapes du processus et rôle des consultants

Trois grandes étapes ont marqué cette mission : l'amont du marché de définition pour la reformulation de la commande, le diagnostic préliminaire et ses scénarios programmatiques ; le marché de définition ; l'après-marché de définition pour le cadrage de la mission de direction d'aménagement.

En amont, une première séquence a couvert la période entre la consultation et le tout début de la mission. Elle a permis de cadrer la commande, pour répondre à la nécessité de concerter sur la méthode et d'élaborer une commande programmatique à destination des participants au marché de définition. Une deuxième séquence a été consacrée au diagnostic préliminaire. Elle a permis de collecter et analyser les données de contexte (acteurs et documentation), et de conforter le diagnostic sur la base d'une concertation large avec les élus, les services et les habitants. Cette séquence a débouché sur la mise au point du pré-programme initial. Enfin une dernière séquence a été consacrée à l'assistance à l'organisation de la consultation des concepteurs urbains (analyse des candidatures et des offres).

La démarche du marché de définition proprement dit s'est caractérisée par sa progressivité en faveur de l'appropriation et du dialogue entre les parties prenantes. Cette étape a été jalonnée par

Méthode d'investigation

La méthode d'investigation adoptée est celle qui est généralement utilisée dans le cadre des missions de programmation urbaine : visites et analyse de site ; entretiens individuels ou groupés avec les personnes ressources structurantes pour la commande ; groupes de travail thématiques ou par secteurs ; collecte et analyse documentaire : politiques publiques, données descriptives, site physique...

Une grande attention a cependant été portée à l'articulation de cette exploration avec le travail des instances de réflexion et d'arbitrage.



Des séances de diagnostic « en marchant » dans le cadre du processus participatif.

© Communauté d'agglomération du Pays de Fiers/Attitudes Urbaines

→ plusieurs séquences : le lancement, avec la présentation de la commande aux équipes de concepteurs et la visite collective de site ; le diagnostic - orientations, avec l'analyse critique de la commande par les équipes (le bureau de consultants s'attachant à favoriser l'émergence des enjeux et orientations structurantes qui constitueraient le socle des futures propositions) ; l'élaboration d'un cadre de référence, sous la forme de scénarios mettant en avant la singularité de chaque proposition d'équipe de concepteurs ; des zooms sur des secteurs-clés identifiés dans la commande initiale et pendant le diagnostic, travail d'approfondissement qui a permis la vérification de la pertinence du cadre de référence ; la finalisation du cadre de référence intégrant les approfondissements par secteurs et les conditions opérationnelles associées (montage, estimation financière...).

Quant à l'après-marché de définition, il a impliqué un dialogue ponctuel entre la CAPF et Attitudes Urbaines sur le contenu du cahier des charges de la mission de direction d'aménagement.

La démarche s'est également singularisée par un processus participatif destiné à mettre à profit l'expertise d'usage des habitants. Des groupes de travail de petite jauge (4 groupes de 12 personnes chacun) se sont réunis en session tout au long du processus. Ces groupes devaient instruire le contenu programmatique : en somme

l'intérêt général, et non le dessin urbain, qui restait de la prérogative des équipes de conception. Seuls l'AMO et les services participaient aux sessions. Les élus n'y étaient volontairement pas intégrés, mais ils étaient immédiatement informés des avancées du travail.

Ce processus participatif s'est déroulé en quatre temps : réunion publique en amont du marché de définition pour informer sur l'étude, le processus participatif, et organiser les sessions à suivre (recrutement...) ; session de diagnostic « en marchant » pour visiter le site avec les habitants inscrits au processus participatif selon un parcours et des points d'arrêts déterminés par avance ; session de présentation du travail des équipes au niveau diagnostic - premières orientations ; session de présentation du cadre de référence.

Mobilisation des instances et méthode de travail

Attitudes Urbaines a souhaité que les instances de réflexion et les instances d'arbitrage mobilisées sur le projet travaillent en synergie. Ceci a été rendu possible grâce à l'articulation forte entre les réunions de travail (comités techniques, groupes habitants, ateliers) et les comités de pilotage. Un processus de réflexion, débriefing des orientations et questions en suspens, report des conclusions du débriefing en

comité de pilotage, relevé des décisions et des questionnements, instruction du dossier sur cette base... a fonctionné en boucle.

Organiser la collaboration entre les parties prenantes du projet urbain apparaît essentiel pour répondre aux enjeux d'un urbanisme contemporain de plus en plus axé sur un partenariat et des actions négociées. Ce partenariat large, qui implique ceux qui gouvernent, financent, gèrent et habitent l'urbain, s'avère réunir des acteurs aux intérêts contradictoires. La programmation urbaine menée en amont et pendant le marché de définition a permis d'accorder les parties autour d'un projet de vie qui donne son sens politique et social au projet urbain, articule les parties autour de l'intérêt général.

Lorsque la CAPF a lancé sa réflexion sur le devenir du quartier Rochettes Champ de Foire, situé au cœur de son territoire, mener un projet urbain s'avérait pour elle tout à fait nouveau. L'étendue territoriale à questionner, la gestion du nombre d'acteurs impliqués et la diversité des compétences à engager et à articuler constituaient des enjeux très complexes.

La démarche de programmation urbaine qu'elle a décidé d'adopter lui a permis d'instruire le projet urbain et de maîtriser sa commande, en cristallisant les politiques publiques, territoriales dans le projet urbain. Elle fonde le niveau d'ambition de la maîtrise d'ouvrage urbaine, 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 urbain.

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. Elle inspire, finalement, une feuille de route qui accompagne et mobilise la maîtrise d'ouvrage urbaine et ses partenaires dans la mutation maîtrisée, vertueuse et durable du quartier à court, moyen et long terme.

François Meunier (Attitudes Urbaines)