

# P

## rogrammation architecturale et urbaine

La notion de programmation n'est pas propre au domaine de l'aménagement. « Programme » vient du grec *programma* qui signifie étymologiquement « ce qui est écrit à l'avance ». Ce terme aurait été officiellement intégré à la langue française au XVIIe siècle alors que celui de programmation l'aurait été au XIXe siècle avec le développement de la pensée rationaliste.

Dans le sens commun, le programme détaille ce qui va être organisé. En urbanisme et en architecture, on constate qu'il prend au moins deux acceptions : il peut désigner la fonction générale d'un espace ou d'un édifice, ou bien correspondre à un texte donnant des instructions pour réaliser une opération. Rarement employée jusqu'au milieu du XXe siècle bien que correspondant à une activité déjà mise en pratique et théorisée, la notion de programmation est rapidement associée à l'idée de normalisation des procès et des produits. Déjà à l'œuvre dans la définition d'une politique nationale de constructions publiques au XIXe siècle, cette approche devient prégnante dans les années 40 dans le domaine du bâtiment puis à partir de la fin des années 50 dans celui de l'aménagement urbain avec la création de systèmes de répartition normatifs d'équipements. Au cours des années

60, la notion de programmation prend une autre connotation, plus stratégique, pour désigner une démarche d'aide à la décision dont les principes basés sur des activités de diagnostic, de scénarisation et d'évaluation, définis dans le champ des théories de l'action, sont

JODELLE ZETLAOUI-LÉGER

expérimentés dans le cadre des politiques publiques et des méthodes de Rationalisation des Choix Budgétaires en France comme aux États-Unis. Enfin, avec la réforme de l'ingénierie publique des années 70 et 80, la programmation se trouve assimilée à différents types d'études dites « préalables » à la formalisation d'un projet. Ces diverses acceptions coexistent aujourd'hui conférant à la programmation un caractère polysémique.

L'activité de programmation a été au cœur de nombreuses recherches-actions dans les pays anglo-saxons à partir du début des années 60 (Palmer), en intégrant progressivement, pour certaines d'entre elles orientées vers les *environmental studies*, les principes d'évaluation d'usages, de participation citoyenne, puis de développement durable (Preiser). Ces travaux ont surtout concerné le champ de l'architecture sans forcément chercher à autonomiser comme cela a été le cas en France, activités de programmation

et de conception.

L'identification d'une fonction de programmation spécifique dans l'aménagement et la production du cadre bâti s'est imposée en France à la fin des années 1950 avec l'instauration d'un ensemble de procédures visant à articuler planification économique et spatiale à différentes échelles. Au cours des années 60, la programmation devient l'objet d'un ensemble de recherches et d'expérimentations à l'initiative de grands bureaux d'études parapublics et de structures privées qui font leur apparition. Les réflexions autour de la nature de l'activité programmatique vont être au cœur de la production des Villes Nouvelles avec des enjeux d'intégration d'objectifs économiques et sociaux d'une part, et d'innovations architecturales et urbaines d'autre part. La fonction de programmation dans les Etablissements Publics d'Aménagement (EPA) est structurée autour de différentes missions qui accompagnent la définition des projets ; réalisation d'études prévisionnelles et prospectives, choix de localisation et définition des caractéristiques des équipements contribuant à la réalisation de « schémas de structure », élaboration des cahiers des charges de consultation des promoteurs ou des maîtres d'œuvre...

Certains « programmeurs » - appellation dominante à l'époque - insistent aussi sur le rôle de médiateurs qu'ils jouèrent alors entre une pluralité

d'acteurs aux intérêts contradictoires. Si tous n'associent pas au départ la fonction de programmation à un métier, quelques-uns vont se mettre à défendre cette idée voire à s'engager dans des démarches de structuration d'une profession. La mise en place d'une vaste réforme de l'ingénierie publique qui responsabilise les maîtres d'ouvrage dans l'élaboration de leurs programmes et les encourage à se faire assister dans cette mission conforte leur initiative. Cependant, l'activité de programmation urbaine ne subsistera pas comme une fonction à part entière ni au sein des EPA, ni dans les grands bureaux d'études urbaines qui disparaissent au cours des années 70. Elle devient difficilement identifiable avec la fin de la période de création des Villes Nouvelles et la promulgation des lois de décentralisation. Disposant de moyens limités dans un contexte de réduction des dépenses publiques, les collectivités locales ne sont en effet pas en mesure d'intégrer des compétences en programmation. En outre, se mettent en place de nouvelles logiques de production urbaine qui vont redéfinir cette activité dans son contenu et ses modalités de prise en charge.

Si la loi sur la Maîtrise d'Ouvrage Publique de 1985 a un impact décisif sur l'autonomisation et la professionnalisation de l'activité de programmation architecturale avec la généralisation des concours, ce n'est pas le cas pour la programmation urbaine. Très

présente de la fin des années 50 jusqu'au milieu des années 70, la référence à cette notion s'efface du vocabulaire de l'aménagement au cours des deux décennies suivantes. Elle disparaît en tant que démarche stratégique globale pour n'être plus appréhendée que comme un « travail pas très sorcier » consistant à rédiger un programme-cahier des charges notifiant les contraintes techniques à respecter et les caractéristiques des surfaces à aménager pour satisfaire l'équilibre financier d'une opération. En fait, de même que le terme 'urbanisme' prend à partir des années 80 une connotation négative, la notion de 'programmation urbaine' paraît subir le même sort car associée à des procédures d'aménagement centralisées révolues. Cette fonction perd aussi en visibilité en se fragmentant sous l'effet de plusieurs phénomènes. L'un d'eux est lié au contexte d'incertitude et de crise économique qui pèse à présent sur les projets d'urbanisme. Les tentatives de modélisation des phénomènes urbains qui avaient été au cœur d'une grande partie des réflexions sur la programmation dans les années 60 sont abandonnées tandis que l'activité programmatique se décompose en diverses études – d'impact, d'opportunité, de faisabilité... – visant à mieux identifier tout un ensemble de risques pouvant peser sur les projets. À cette nouvelle donne, se combinent des dimensions plus structurelles

propres à la culture scientifique et technique française qui se manifeste par la prédominance d'une approche taylorienne des procès d'aménagement et par une tendance au découpage étanche des domaines d'expertises. La conjonction de ces divers facteurs conduit à une répartition des études préalables entre différents spécialistes qui ne revendiquent pas l'exercice d'une activité de programmation à part entière.

Un autre type de phénomène explique la perte de structuration de la fonction de programmation urbaine comme démarche d'aide à la décision : son intégration partielle et plus ou moins implicite dans des missions de 'maîtrise d'œuvre urbaine' censées permettre une meilleure articulation entre réflexion programmatique et conceptuelle. Le succès de procédures comme les marchés de définition simultanés visant à rompre avec une approche séquentielle des projets a illustré au cours des dix dernières années cet intérêt pour des ingénieries de projet dites « concourantes ». Si celles-ci peuvent favoriser des innovations et une meilleure prise en considération des problématiques de gestion, elles sont parfois l'occasion pour les maîtres d'ouvrage d'éviter d'assumer pleinement leurs responsabilités programmatiques en posant aux équipes de maîtrise d'œuvre des questions auxquels eux-mêmes auraient dû répondre. Si le manque d'engagement

de certains élus peut donner l'impression d'une plus grande liberté laissée aux concepteurs, il les place plutôt dans l'embarras. Il peut également compromettre la dynamique d'un projet lorsqu'il s'agit de choisir entre des propositions formelles aussi irréalistes qu'incomparables.

C'est pourquoi la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques ainsi que des assistants à maîtrise d'ouvrage se sont mis ces derniers temps à insister sur l'importance d'un pilotage politique des projets tout en mettant en exergue un problème de déficit de compétences en programmation urbaine.

Alain Avitabile constatait ainsi au milieu des années 2000 « une véritable carence d'expertise dans la chaîne du projet urbain conduisant à laisser les concepteurs livrés à eux-mêmes et proposer à la fois le dessein et le dessin, c'est-à-dire le contenu en terme de programme et sa mise en formes urbaines... ». Il notait un défaut de 'scénaristes urbains' ou sous réserve d'en élargir le sens et la portée, de 'programmistes urbains'.

Une recherche menée sur l'exercice de la programmation (Mercier, Zetlaoui-Léger, 2009b) confortait ce point de vue mais des évolutions sont en cours. Des enquêtes sur l'insertion professionnelle de plusieurs cohortes de diplômés en programmation architecturale et urbaine témoignent du développement récent d'organismes

d'études privés et de services internes à des maîtrises d'ouvrage faisant valoir ou à la recherche d'une expertise en programmation urbaine. Les réformes adoptées au début des années 2000 dans le domaine de l'aménagement ont sans doute stimulé ce phénomène. Elles ont conduit les collectivités territoriales à réaliser préalablement aux Plans Locaux d'Urbanisme des Projets d'Aménagement et de Développement Durable fondés sur l'élaboration de diagnostics et de scénarii urbains. Jouerait aussi dans cette perspective l'émergence de demandes d'assistance à maîtrise d'ouvrage globale pour la préparation et le suivi de projets de plus en plus complexes. À l'échelle de grandes opérations, celles-ci se sont traduites par l'apparition de compétences 'd'ensemblers' désignant des structures articulant pilotage politique et technique.

De la même façon, une partie des professionnels déclarant faire de la programmation ont tendance à se considérer comme des « méthodologues généralistes » devant faire preuve de capacités de management d'études et d'acteurs pour alimenter des processus de décision. L'intérêt pour les partenariats publics-privés et pour les problématiques de développement durable ainsi que la nécessité d'engager des dispositifs participatifs iraient également dans le sens d'une importance croissante prise par des

missions programmatiques à la fois verticales à toutes les étapes d'un projet, et transversales intégrant de façon continue les objectifs sociaux, économiques, environnementaux et démocratiques en jeu. ■

\* Alors que les premiers étudiants de cette formation créée en 2001 sous la forme d'un DESS et devenue aujourd'hui une spécialisation d'un Master en urbanisme et aménagement (Institut d'Urbanisme de Paris-École Nationale Supérieure d'Architecture Paris Malaquais) trouvaient essentiellement des débouchés en programmation architecturale, depuis cinq ans, une proportion significative des diplômés accède à des emplois en programmation urbaine.

### Références

- Alain Avitabile, La mise en scène du projet urbain, Paris, L'Harmattan, 2005.
- Jean-Marie Boyer, La programmation architecturale et urbaine. L'expérience des Villes nouvelles, Thèse de 3ème cycle, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1984.
- Jean Frébault (dir.), Maîtrise d'ouvrage urbaine, Paris, Le Moniteur, 2005.
- François Lombard, « Conception architecturale et démarche programmatique » Techniques et Architecture, n°303, 1975.
- MIQCP, Programmation des constructions publiques, 1994, Le Moniteur, 2ème édition, 2001.
- Bertrand Ousset, « La programmation, un métier ? Contribution à sa définition à partir de l'expérience de Marne-la-Vallée », Techniques et Architecture, n° 318, pp. 70-73, 1978.

- Mickey A. Palmer, The architect's guide to facility programming, New York, Architectural record books, 1981.
- Wolfgang Preiser, Elaine Ostroff (dir.), Universal design handbook, McGraw-Hill, 2001.
- Jodelle Zetlaoui-Léger, « La programmation architecturale et urbaine : émergence et évolutions d'une fonction », in Les Cahiers de la Recherche Architecturale et Urbaine, Paris, Éditions du Patrimoine, n° 24/25, pp. 143-158, 2009.
- Nathalie Mercier, Jodelle Zetlaoui-Léger, « L'exercice de la programmation architecturale et urbaine en France. Analyse d'un processus de professionnalisation », Véronique Biau et Guy Tapie (dir.), La fabrication de la ville. Métiers et organisations, Marseille, Parenthèses, pp. 87-101, 2009.
- Jodelle Zetlaoui-Léger, « Marchés de définition simultanés: un succès à interroger », Urbanisme, n° 325, pp. 14-17, 2002.

### Site Internet

- Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques  
<http://www.archi.fr/MIQCP/>

# P

## rogrammation urbaine (études de)

Le terme programmation urbaine apparaît fréquemment dans les consultations d'urbanisme et d'aménagement engagées par des maîtres d'ouvrages publics (collectivités) ou professionnels (SEM, EPA...). Il correspond à un type d'assistance à maîtrise d'ouvrage portant sur une très grande diversité de problématiques, de contextes et d'outils opérationnels : opérations de requalification / restructuration urbaine, opérations de logements, projets d'équipements, aménagement urbains ou paysagers, requalification ou création d'espaces publics, projets d'infrastructures et d'équipements de transport public (gares, pôles d'échanges), reconversion de friches industrielles, militaires, ferroviaires, portuaires, reconversion de grands équipements désaffectés tels que des hôpitaux, projets de renouvellement urbain financés par la politique de la ville...

Dans le vaste champ aux contours peu définis de la « commande » de projet urbain, trois échelles d'intervention peuvent cependant être distinguées pour préciser les contenus et finalités des « démarches programmatiques » en urbanisme.

On peut parler de programmation territoriale lorsque l'échelle de réflexion s'étend au territoire d'une collectivité, ville au agglomération, par

exemple : schéma directeur des équipements, schéma d'urbanisme commercial, mise en œuvre d'un Programme Local d'Habitat. Dans ce cas, les études de programmation se distinguent de la planification en ce sens qu'elles portent en premier lieu sur les

processus et les moyens de mise en œuvre d'une politique publique, et débouchent sur un programme d'actions et d'opérations localisées.

On peut parler de programmation pré-opérationnelle à l'échelle d'un projet urbain localisé dans l'espace (un quartier, un îlot, un site à urbaniser...) et dans le temps (par exemple une Zone d'Aménagement Concerté). Dans ce cas, la programmation urbaine précise les objectifs de la maîtrise d'ouvrage, définit les conditions de réalisation du projet, prépare et accompagne des missions de maîtrise d'œuvre opérationnelle à chaque stade du projet (articulation entre programme et forme urbaine, modes de financements, déclinaison du phasage et des actions à conduire).

Un troisième champ d'intervention, plus spécifique, renvoie à la programmation de l'espace public. La spécificité de la démarche est alors toute autre puisqu'il n'y a ni surfaces à définir ni fonctions à articuler. Elle s'appuie sur

EMMANUEL REDOUTEY

une connaissance fine des accessibilités et des usages, existants et projetés. La démarche programmatique peut alors intégrer des instances de citoyenneté et de consultation, associant les représentants de la société civile, usagers, habitants ou agents de l'espace public, selon le type de concertation ou de participation envisagée par la maîtrise d'ouvrage. In fine, la qualité de la démarche tient au traitement intégré des aspects programmation, conception, réalisation et gestion. Elle suppose des outils de diagnostic adaptés : enquêtes, observations, parcours commentés, considération des temporalités... pour une meilleure adéquation entre la technique et l'usage.

Dans chaque cas, les apports de la programmation urbaine résident dans la maîtrise des processus de projet, comprenant les multiples formes de partenariat et de concertation, bien au delà des dimensions techniques, opérationnelles et réglementaires de l'aménagement urbain. Il est également à noter que pour chacune de ces échelles, les principes du développement durable tels qu'ils sont aujourd'hui profondément intégrés, refondent les méthodes en programmation à chacune des échelles précitées : les approches environnementales et leurs modalités d'évaluation innervent la programmation territoriale, les projets d'éco-quartier et les démarches de quartier durable inves-

-tissent la programmation pré-opérationnelle, enfin l'émergence d'une éco-citoyenneté enrichit le débat local et la co-production de l'espace public entre ceux qui le conçoivent, le gèrent et le pratiquent. ■