

La démarche de programmation: chaînon manquant de l'urbanisme de projet?

JOELLE ZETLAOUI-LÉGER

Maître de conférences habilitée à diriger des recherches à l'Institut d'Urbanisme de Paris (Université Paris 12 Val de Marne) et membre du Lab'Urba (Pres Paris est). Coresponsable du «parcours programmation architecturale et urbaine» dans le cadre du Master «Urbanisme et territoires» de l'IUP, après avoir cofondé en 2001 le DESS du même nom, en partenariat avec l'École Nationale Supérieure d'Architecture Paris Malaquais.

Depuis les années 80, la programmation architecturale constitue en France une activité bien identifiée. La situation s'avère en revanche plus complexe dans le domaine de l'urbanisme. Après s'être affirmée de façon spécifique dans les années 60, la fonction de programmation urbaine a perdu en visibilité et s'est trouvée déconsidérée au cours des deux décennies suivantes. Or depuis le milieu des années 2000, on assiste à un regain d'intérêt pour cette activité comme démarche stratégique. Comment caractériser et expliquer ces évolutions?

La notion de programmation n'est pas propre au domaine de l'aménagement. Elle renvoie dans un sens général au fait de définir à l'avance et de façon rationnelle les éléments constitutifs d'une action. L'autonomisation de la programmation par rapport à la conception spatiale ainsi que sa systématisation dans la production urbaine se sont imposées 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. La programmation urbaine repose alors sur des systèmes normatifs de répartition d'équipements qui n'empêchent pas la persistance de déséquilibres territoriaux. C'est pourquoi au cours des années 60, elle devient l'objet d'un ensemble de recherches et d'expérimentations à l'initiative de grands bureaux d'études urbaines parapublics et de structures privées qui font leur apparition. Les professionnels qui exercent dans ces organismes incitent à une plus grande prise en compte des spécificités locales. Sans renoncer pour autant à des perspectives de modélisation, ils s'intéressent au rôle des interactions entre «agents» politiques et économiques dans l'aménagement urbain, en s'appuyant sur les théories de la décision qui se développent au même moment.

Au tournant des années 60-70, les réflexions autour de la nature de l'activité programmatique sont 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» insistent aussi sur le rôle de médiateurs qu'ils jouèrent 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 [1] 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

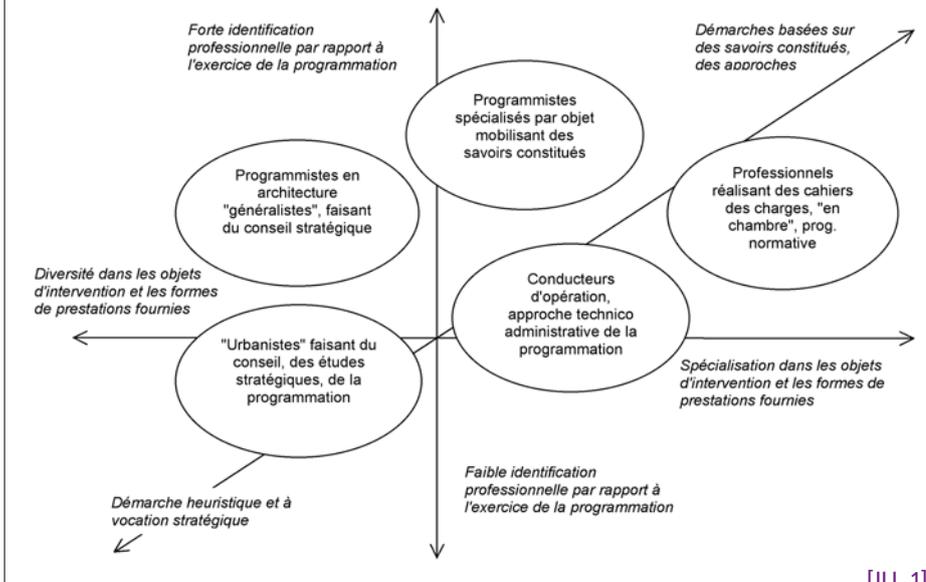
mission, conforte leur initiative. Cependant, l'activité de programmation urbaine ne subsistera pas comme une fonction à part entière ni au sein des EPA, ni dans les grands bureaux d'études urbaines qui disparaissent au cours des années 70. Elle devient difficilement identifiable avec la fin de la période 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 de se doter de 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» [2] 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 d'«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 et normatives 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 préalables – d'impact, d'opportunité, de faisabilité... – visant à mieux identifier et limiter tout un ensemble de risques pouvant peser sur les projets. A cette nouvelle donne, se combinent des dimensions plus structurales propres à la culture scientifique et technique française, qui se manifestent par la prédominance d'une approche taylorienne des procès d'aménagement et par une tendance au découpage

[1] Bertrand Ousset, «La programmation, un métier? Contribution à sa définition à partir de l'expérience de Marne-la-Vallée», *Techniques et Architecture*, n° 318, 1978, pp. 70-73.

[2] D'après les propres termes d'un directeur d'une Société d'Économie Mixte et d'Aménagement.

Typologie des pratiques et représentations associées à la programmation par les professionnels exerçant cette activité en France selon leur statut



[ILL. 1]

[ILL. 1] Schéma typologique (Source: Jacques Allégret, Nathalie Mercier, Jodelle Zetlaoui-Léger, *L'exercice de la programmation architecturale et urbaine en France. Analyse d'un processus de professionnalisation*, Plan Construction, Urbanisme et Architecture, réseau RAMEAU, 2006)

[ILL. 2] Démarche mise au point à partir des travaux menés par des chercheurs-praticiens d'Attitudes Urbaines (prix de l'Association des Consultants en Aménagement et en Développement du Territoire 2009) et de l'Institut d'Urbanisme de Paris, et appliquée dans le cadre de la préparation et du suivi de marchés de définition simultanés à Flers. Ces marchés ont associé dans une phase «collective» trois équipes de maîtrise d'œuvre puis les ont mises en concurrence sur la base d'un programme «recadré». (Source: Attitudes Urbaines)

[3] Alain Bourdin, «Comment on fait la ville aujourd'hui en France», *Espaces et Sociétés*, n° 105-106, 2001, pp. 152-153. Jodelle Zetlaoui-Léger, «Marchés de définition simultanés: un succès à interroger», *Urbanisme*, n° 325, Juillet-Août 2002, pp. 14-17.

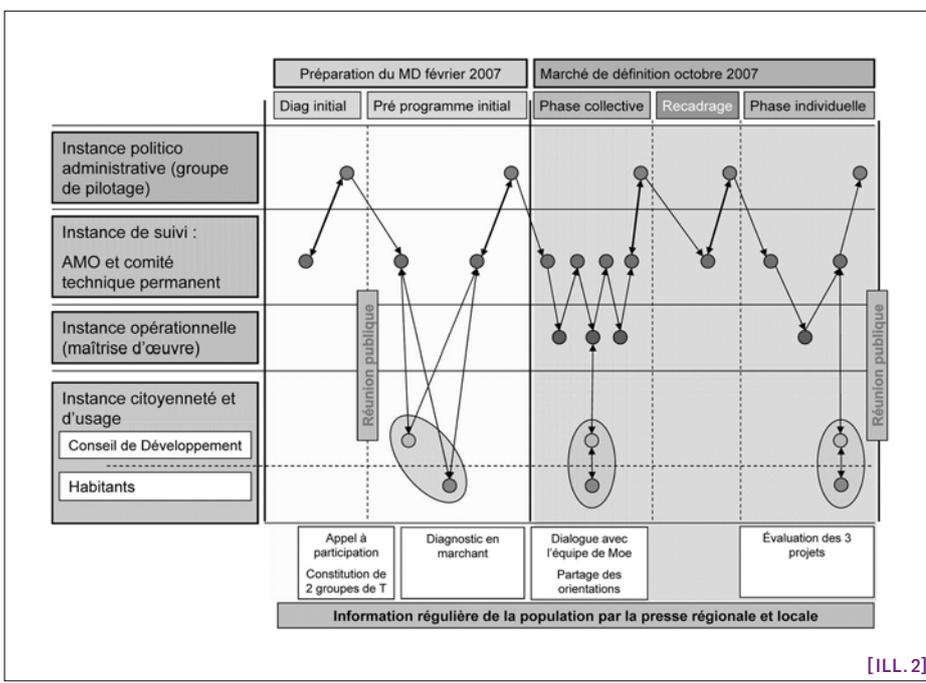
[4] Alain Avitabile, *La mise en scène du projet urbain*, L'Harmattan, 2005.

[5] 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*, Parenthèses, 2009, pp. 87-101.

[6] 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 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.

[7] Jean Frébault (dir.), *Maîtrise d'ouvrage urbaine*, Le Moniteur, 2005.

[8] A propos des nouvelles figures de l'urbaniste marquées par la multiplicité des compétences, Viviane Claude, *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XX^e siècle*, Parenthèses, 2006.



[ILL. 2]

étanche des domaines d'expertises. La conjonction de ces divers facteurs conduit à une répartition des études préalables entre différents prestataires spécialisés qui ne revendiquent pas l'exercice d'une activité de programmation à part entière. Un autre type de phénomène explique à notre sens la perte de structuration de la fonction de programmation urbaine comme démarche: 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 illustre depuis dix ans cet intérêt pour des ingénieries de projet dites «concourantes». Or celles-ci sont aussi l'occasion pour nombre d'élus d'éviter d'assumer pleinement leurs responsabilités en attendant d'architectes-urbanistes de renom qu'ils donnent par des effets d'image une attractivité à des territoires délaissés ou une cohérence à des opérations parfois «fourre-tout» [3]. «Je suis extrêmement frappé qu'en aménagement urbain, très souvent, les maîtres d'ouvrage posent aux équipes de conception les questions auxquelles eux-mêmes auraient dû répondre», constatait au début des années 2000 Jean-Louis Subileau, Grand Prix de l'urbanisme. Si le manque d'engagement des maîtres d'ouvrage publics 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, responsable du pôle Projet territorial et urbain de l'agence d'urbanisme de St-Etienne, 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 termes 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»» [4]. Une recherche menée sur l'exercice de la programmation confortait ce point de vue [5] mais des évolutions sont en cours. Depuis peu des enquêtes sur l'insertion professionnelle de plusieurs cohortes de diplômés en programmation architecturale et urbaine [6] 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 dépassant un travail d'estimation de surfaces à bâtir. 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 produire de nouveaux types de documents réglementaires comme les Plans Locaux d'Urbanisme en leur demandant de réaliser au préalable 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. A l'échelle de grandes opérations, celles-ci se sont traduites par l'apparition de compétences «d'ensembliers» désignant des structures articulant pilotage politique et technique [7]. De la même façon, les professionnels déclarant faire de la programmation urbaine 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 [8]. Il conviendra de vérifier à l'avenir si l'intérêt des maîtres d'ouvrage pour de telles prestations qui supposent un effort de formalisation des procès et de leurs résultats se confirme, sachant que d'un côté, certains préfèrent par crainte ou sens tactique, éviter d'énoncer clairement leur logique décisionnelle, et que d'un autre côté, la nécessité de plus en plus impérieuse d'organiser des démarches négociées, en particulier avec des membres de la société civile, n'est pas conciliable avec une absence de transparence et un déficit d'argumentation.

LIENS ET CONTACT

www.attitudes-urbaines.com

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

zetlaoui@univ-paris12.fr

ZUSAMMENFASSUNG *Der programmatische Ansatz: Das fehlende Glied in der projektbasierten Stadtplanung?*

In Frankreich hat sich die programmatische Planung Ende der 50er Jahre von der räumlichen Konzeption losgelöst und verselbständigt. In der Folge beruhte die städtebauliche Programmierung auf normativen Systemen für einzelne Teilbereiche, wodurch jedoch ein Weiterbestehen territorialer Ungleichgewichte nicht verhindert werden konnte. Aus diesem Grund war sie in den 60er Jahren denn auch Gegenstand verschiedener Experimente grosser halb-öffentlicher und privater Studienbüros. Als Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre die sogenannten Villes Nouvelles entstanden, die mit grossen ökonomischen und sozialen Herausforderungen, aber auch mit architektonischen und städtebaulichen Innovationen verbunden waren, standen programmatische Überlegungen einmal mehr im Vordergrund. In den 80er und 90er Jahren hingegen verschwand die Programmierung als globaler strategischer Ansatz wieder und wurde durch eine Vielzahl verschiedener Vorplanungen ersetzt oder auf die Erarbeitung von Pflichtenheften reduziert, mit denen insbesondere das finanzielle Gleichgewicht eines Projekts gewährleistet werden sollte. Oft wurde auch das städtebauliche Programm den Architekten und Stadtplanern überlassen, mit dem Ziel, eine bessere Abstimmung zwischen programmatischen und konzeptionellen Überlegungen zu erreichen. Dies führte aber dazu, dass die eigentlichen Verantwortungsträger einen Teil ihrer Verantwortung auf renommierte Architekten abschoben, von denen erwartet wurde, dass sie brachliegende Gelände durch imageträchtige Eingriffe attraktiv gestalten oder zuweilen unkoordinierten Interventionen Kohärenz verleihen könnten. In der Vergangenheit hat sich jedoch gezeigt, wie wichtig die politische Steuerung städtebaulicher Projekte ist. Das Interesse an öffentlich-privaten Partnerschaften und an der nachhaltigen Entwicklung sowie das Bedürfnis nach partizipativen Vorgehensweisen sprechen für einen programmatischen Ansatz, der sämtliche Etappen eines Projekts umfasst und alle betroffenen sozialen, ökonomischen, umweltrelevanten und demokratischen Anliegen in den Prozess miteinbezieht.