

Chapitre 6

L'exercice de la programmation architecturale et urbaine en France

À Jacques Allégret

La recherche dont il est question¹ porte sur les savoirs et savoir-faire des professionnels ayant une activité de programmation architecturale ou urbaine en France, à titre régulier ou occasionnel. Elle s'inscrit dans le prolongement de travaux sur la recomposition des pratiques des professionnels de l'aménagement et de la construction. La complexification des enjeux, la multiplication des acteurs concernés par les projets architecturaux et urbains et le développement d'une division technique et sociale du travail incitent à cette actualisation. Plusieurs critères sociologiques rendent compte des conditions d'émergence des nouvelles professions dans le cadre de la division technique et sociale du travail² : la nécessité économique, sociale ou politique d'avancer une réponse à un problème ; le redéploiement ou la recomposition des métiers permettant à des professionnels d'investir un nouveau champ d'action ; une reconnaissance mutuelle entre les praticiens de la nouvelle activité (associations, syndicats, annuaires, etc.) et d'un vocabulaire spécifique ; l'acquisition d'une légitimité sociale se traduisant par une reconnaissance de l'État pour dire le « vrai » en leur domaine, pour fixer les conditions d'accès à leur champ (offices de qualification, assurance professionnelle, ordre professionnel), pour assurer une police interne (déontologie, régulation de la concurrence) ; la création d'instances de reproduction, de consécration. Parmi l'ensemble de ces critères, trois aspects sont abordés pour mesurer le processus de professionnalisation : l'autonomisation de l'activité de programmation, les caractéristiques des profils professionnels et la professionnalisation du marché de la programmation.

Deux approches méthodologiques ont été combinées. La première a consisté à repérer dans l'histoire des idées et des pratiques de

¹ ALLÉGRET, Jacques (1930-2005), MERCIER, Nathalie, ZETLAOUI-LÉGER, Jodelle, Attitudes urbaines (mandataire), *L'exercice de la programmation architecturale et urbaine en France*, Ramau, Puca, 2005. Jodelle Zetlaoui-Léger a rédigé la partie « Autonomie de l'activité de programmation et Profils professionnels », Nathalie Mercier, « La professionnalisation du marché de la programmation ».

² Critères pour l'essentiel retenus de la définition canonique de la profession que rappellent DUBAR, Claude, TRIPIER, Pierre, *op. cit.*

l'urbanisme et de l'architecture, des moments ou événements susceptibles d'expliquer les conditions actuelles d'exercice de la programmation. La seconde caractérise les professionnels de la programmation, leurs savoirs et savoir-faire mis en évidence à partir d'enquêtes par questionnaires et d'entretiens semi-directifs³.

Autonomisation de l'activité de programmation

S'intéresser au processus de professionnalisation d'une activité suppose de comprendre sa nature et sa spécificité. Programme vient du grec *programma* et signifie étymologiquement « ce qui est écrit à l'avance ». Il correspond à un texte annonçant et décrivant diverses actions à venir. En urbanisme et en architecture, il prend au moins deux acceptions : il peut désigner la fonction générale de l'espace ou de l'équipement qui va être aménagé, ou correspondre à un texte donnant des instructions pour réaliser cette opération.

Employé de façon rare et isolée jusqu'au milieu du xx^e siècle pour désigner essentiellement le fait d'élaborer un document « programme », le mot « programmation » a pris un sens nouveau à partir des années soixante. Il correspond à une démarche d'action rationnelle dont les principes, qui ont été théorisés et appliqués dans la planification économique et le management des organisations en France et aux États-Unis, ont ensuite été étendus à l'urbanisme et l'architecture. On l'envisage alors en tant que « méthode » de résolution de problèmes, de définition de « besoins » ou de « contraintes », comportant des étapes spécifiques. Aujourd'hui en France, suite à la réforme de l'ingénierie publique, la programmation peut correspondre à un moment de production d'études dites préalables dans le processus de projet, aboutissant à un programme/cahier des charges précédant une phase de formalisation spatiale, appelée conception.

Trois phénomènes principaux ont contribué à l'autonomisation d'une fonction de programmation dans l'aménagement de l'espace ainsi qu'à la définition du programme comme destination sociale d'un édifice et comme document-cahier des charges en précisant les caractéristiques.

³ Enquête par questionnaire auprès de 3 047 maîtres d'ouvrage ou mandataires recueillant 379 réponses, une autre réalisée auprès de 2 078 professionnels de la programmation identifiés dans la base de référence constituée à cette occasion (réponse de 285 de professionnels issus de 249 structures) et réalisation d'une trentaine d'entretiens semi-directifs.

Le premier est lié à une recherche de rationalisation des processus de production de l'espace d'un point de vue technico-administratif d'une part et décisionnel d'autre part. Il s'amorce avec l'organisation des fonctions de planification et de programmation au niveau des Administrations centrales en France à partir du xix^e siècle, puis se poursuit durant l'après-guerre, dans le cadre des Programmes de modernisation et d'équipement notamment. Deux tendances s'expriment. L'une, normative et centralisée, repose sur l'élaboration par des ingénieurs ou parfois des architectes, de dispositifs de répartition nationale⁴ et de référentiels sectoriels qui doivent permettre de construire sur une vaste échelle et dans l'urgence, un grand nombre d'équipements collectifs, tout en exerçant un contrôle technique et financier. L'autre tendance, à connotation plus stratégique, à partir du milieu des années soixante, répond dans le domaine de l'aménagement urbain à la volonté d'améliorer l'articulation entre problématiques locales et enjeux économiques nationaux exprimés par le Plan. La programmation est alors envisagée comme une démarche d'aide à la décision, pouvant prendre appui sur les méthodes du calcul économique ou sur les principes de la sociologie de l'action.

Des démarches de programmation urbaine basées sur une plus grande prise en compte des spécificités locales et sur des analyses prévisionnelles et prospectives voient ainsi le jour. Elles sont menées par des équipes pluridisciplinaires exerçant au sein de bureaux d'études urbaines, publics, parapublics ou privés qui se développent alors. Parfois désignés comme « programmeurs » ou « programmeurs » par les administrations pour exprimer leur fonction dans les processus de projet, les professionnels se définissent avant tout par leur discipline d'origine ou comme des « urbanistes ». La programmation architecturale est pour sa part essentiellement normative et n'est pas véritablement identifiée comme une activité à part entière dans le domaine des constructions publiques jusqu'au milieu des années soixante-dix. Fait alors exception la réalisation d'édifices inédits comme les « équipements intégrés » dans le cadre de l'aménagement des quartiers nouveaux ou des villes nouvelles, ou encore, comme le Centre Pompidou à Paris, qui donnent lieu à des démarches programmatisées singulières et prépareront la réforme de l'ingénierie publique.

Le deuxième phénomène identifié se manifeste à travers la réforme de l'ingénierie publique des années 1970-1990. Parallèlement au souci exprimé de promotion de la qualité architecturale en France par la généralisation du principe de concours, la réforme de l'ingénierie publique engagée

⁴ Telle que la grille Dupont, officialisée en 1958 par le ministère de la Construction, qui devait permettre de définir la nature, la taille, la localisation, le coût et l'échéancier des programmes d'équipements à réaliser, à partir du nombre de logements escomptés dans l'aire d'affluence.

résulte avant tout de préoccupations économiques, financières et techniques, défendues par l'État dans une perspective de décentralisation de ses compétences vers les collectivités locales. La programmation apparaît à la fois comme une démarche permettant de sortir d'une production architecturale standardisée et comme un moyen de contrôler les différentes étapes d'un projet. Dans la loi sur la Maîtrise d'ouvrage publique (MOP) de 1985, la programmation prend une dimension assez procédurale : sans être véritablement définie, elle se trouve découpée en une suite d'études par rapport auxquelles la plupart des professionnels et des formations organisent aujourd'hui respectivement leurs pratiques et leurs enseignements. Elle consacre une approche séquentielle : en responsabilisant les maîtres d'ouvrage — nouvelle figure juridique introduite par la réforme de l'ingénierie publique — elle dissocie la programmation de la conception. La loi MOP consacre ainsi un mouvement général d'accentuation de la division technique du travail dans la production du cadre bâti⁵. En donnant implicitement une spécificité et une légitimité juridique à la programmation, et en invitant les maîtres d'ouvrage à se faire assister par des personnes qualifiées pour élaborer leur programme, elle en a favorisé du même coup la professionnalisation. Elle constitue une opportunité de reconversion pour les architectes dans une période de forte crise.

Le troisième phénomène concerne surtout le champ de l'urbanisme et le développement de la notion de projet urbain depuis le début des années quatre-vingt, conséquence du retrait de l'État, de la décentralisation et de la libéralisation du secteur de l'aménagement. La fonction de programmation a progressivement perdu sa vocation prospective et stratégique, et s'est trouvée diluée au sein d'autres missions : celle de management de projet, où elle n'apparaît plus que sous la forme d'un travail technique de transcription quasi mécanique de données quantitatives associant des surfaces à des coûts, aujourd'hui assurée par des chefs de projets ou des conducteurs d'opération de sociétés d'aménagement ou de bureaux d'études techniques intervenant comme mandataires ou assistants à maîtres d'ouvrage ; celle de maîtrise d'œuvre urbaine souvent entièrement prise en charge par des concepteurs au prix d'une certaine déresponsabilisation de la maîtrise d'ouvrage⁶, et d'une confusion faisant prévaloir la formalisation spatiale sur la définition des attendus d'une action ce qui explique la quasi absence de renouvellement de la génération des programmeurs urbanistes non architectes qui avait émergé dans les années soixante et soixante-dix.

⁵ LAUTIER, François, « La situation française : manifestations et éclipses de la figure du maître d'ouvrage », in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, vol. IV, « Les maîtrises d'ouvrage en Europe : évolutions et tendances », Puca, EuroConstruction, Europan, 2000, pp. 15-23.

⁶ ZETLAOUI-LÉGER, Jodelle, « Marchés de définition simultanés : un succès à interroger », *Urbanisme* (Paris), juillet-août 2002, pp. 14-17.

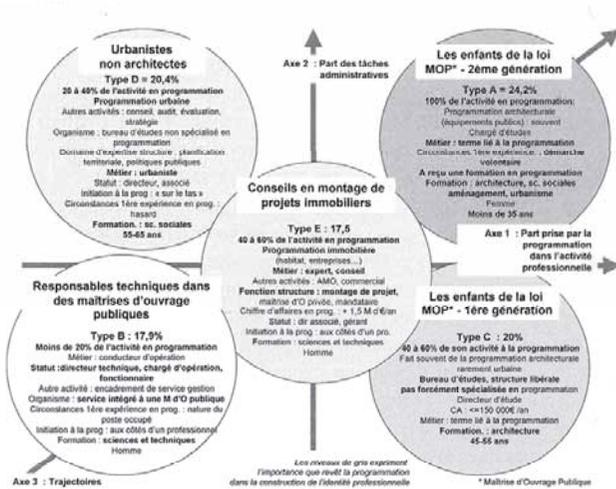
Profils professionnels, pratiques et représentations

Qui sont les professionnels déclarant avoir une activité de programmation architecturale ou urbaine ? Cinq profils sont mis en évidence (voir schéma p. 92) à partir de trois dimensions : la situation professionnelle actuelle ; les circonstances qui ont conduit à faire de la programmation ; le profil sociodémographique et la formation d'origine de l'enquêté. Cette typologie révèle des investissements disparates dans l'activité de programmation. Les circonstances de la première expérience en programmation marquent fortement le domaine d'exercice professionnel privilégié au cours de sa carrière, à plusieurs niveaux. Avoir connu une première expérience dans le champ de l'urbanisme ou de l'architecture influence fortement le domaine programmatique investi, tout autant que la profession ou formation d'origine. Les tranches d'âges caractérisant les types traduisent non seulement de façon synchronique, la structure actuelle de la population des professionnels déclarant faire de la programmation, mais elles marquent aussi des « moments d'entrée » dans l'exercice de l'activité qui coïncident avec des périodes de mutations importantes dans les modes de production urbaine en France. L'âge caractérise ainsi fortement trois profils qui illustrent ces évolutions. Le type A regroupe des professionnels relativement jeunes qui ont fait le choix de faire de la programmation à l'occasion de leurs études universitaires sans avoir forcément un diplôme en architecture. Ils ont suivi des formations créées depuis vingt ans à l'initiative des premiers « programmistes patentés » représentés surtout par le type C. Ces derniers, architectes pour la plupart, se sont impliqués dans le domaine de la programmation au cours des années quatre-vingt, tout en conservant pour certains, des activités de concepteurs-maîtres d'œuvre. Le type D représente assez bien les premiers professionnels ayant défendu la spécificité de l'activité de programmation en France sans pour autant avoir cherché à en faire un métier spécifique. Les populations des types B et E ne sont en revanche pas associées à des tranches d'âge particulières, ce qui s'explique certainement par le fait que depuis quarante ans, les chargés d'opération des services de l'Équipement et les monteurs de projets immobiliers, particulièrement représentés dans les deux groupes, ont régulièrement assuré des missions de programmation.

Les personnes déclarant faire de la programmation architecturale et urbaine aujourd'hui en France ne constituent pas encore un groupe socioprofessionnel homogène, aussi bien du point de vue de leur investissement dans cette activité que de leurs conditions statutaires d'exercice. Mais y a-t-il des pratiques et représentations partagées concernant la nature de leur

expertise qui donnent plus de cohésion au groupe ? Cinq attitudes se dégagent (voir schéma p. 94).

S'opposent en premier lieu, des professionnels spécialisés à la fois dans un type d'objet d'intervention et dans des tâches particulières⁷, et ceux, qui au contraire diversifient leurs missions et leurs objets d'intervention, voire leurs commanditaires (maîtres d'ouvrage ou maîtres d'œuvre)⁸. La deuxième grande distinction s'opère entre ceux qui se revendiquent clairement « programmistes »⁹, et ceux qui ne s'identifient pas explicitement à cette activité¹⁰.



Profils des professionnels ayant une activité de programmation

Le troisième axe permet de différencier l'attitude des types D (b) et C de celle des autres types, à propos de la programmation perçue ou non comme une démarche heuristique. À partir de cette classification, deux tendances apparaissent dans l'exercice de la programmation.

L'une s'exprime dans la figure du professionnel porteur d'une « expertise spécialisée », intervenant pour des tâches particulières et aussi dans des domaines ou secteurs (scolaire, culturel, hospitalier, relatif aux

⁷ Type A, « Praticiens en chambre, hyperspécialisés ».

⁸ Types C, « Urbanistes conseils et études stratégiques », et D (b), « Programmistes-généralistes, conseil en stratégies ».

⁹ Types D, « programmistes généralistes ou spécialistes », et A, « Praticiens en chambre, hyperspécialisés ».

¹⁰ Types B, « Conducteurs d'opérations » et C, « Urbanistes, conseils et études stratégiques ».

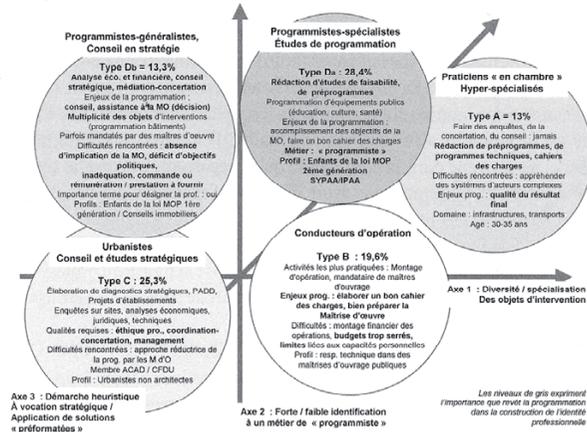
transports). Les types A et D (a), sont proches de cette tendance. Ce dernier type regroupe des personnes exerçant en programmation en tant que spécialistes de certains équipements publics. Leurs pratiques sont centrées sur la production de différentes études, principalement définies par rapport aux obligations légales de la loi MOP. Elles se caractérisent par une systématisation voire une normalisation de la démarche de programmation et de ses résultats, parfois transposés de façon identique d'une opération à l'autre. Pour ces professionnels — où les structures dans lesquelles ils travaillent — l'important est de répondre aux « besoins » du maître d'ouvrage considérés tels que celui-ci les formule dans la commande qu'ils reçoivent. Une partie significative d'entre eux ne semble pas avoir de vision d'ensemble des processus de projet dans lesquels ils interviennent. Leurs missions s'arrêtent souvent au moment où le maître d'œuvre entre en jeu.

Une autre tendance est portée par la figure du professionnel concevant la programmation comme une démarche continue d'aide à la décision et à la définition d'une stratégie.

On retrouve cette posture chez les types D (b) et C. Les premiers manifestent une volonté de construire leur identité professionnelle par rapport à la programmation et disent s'investir principalement dans cette activité, ce qui n'est pas le cas des seconds qui se déclarent « urbanistes ». Tout en faisant valoir une expérience importante, ces professionnels peuvent conduire un maître d'ouvrage à reformuler sa demande initiale. La réponse programmatique se construit pour eux dans un jeu d'interaction-concertation entre acteurs. Ils font l'apologie du « sur-mesure » et dénoncent le plaquage de solutions préformatées, autrement dit le fameux « copier-coller ». La confection du programme apparaît alors comme plus secondaire dans l'expertise produite. Ces professionnels ne s'affirment pas comme des spécialistes d'un type d'étude, ni d'un objet particulier, voire même parfois d'un domaine ou d'un secteur déterminé. Leur mission peut débiter très en amont d'une opération, dès la phase de diagnostic ou de définition d'une stratégie de projet, et se poursuivre tout au long de la conception. Ils sont parfois amenés à travailler à la demande de maîtres d'œuvre pour les aider à décrypter les intentions d'un commanditaire.

La population des « spécialistes » en programmation comporte une proportion significative de jeunes professionnels, « deuxième génération de programmistes née de la loi MOP » et des formations que celle-ci a suscitées. Ces derniers pourraient dans quelques années alimenter la population des « généralistes ». Mais l'âge et l'inexpérience ne sont pas les seuls facteurs expliquant le profil des professionnels « spécialistes » effectuant plutôt des tâches ponctuelles. Le mode d'organisation du travail au sein de certaines

sociétés ou les représentations de l'activité de programmation constituent d'autres facteurs déterminants.



Pratiques et représentations des professionnels ayant une activité de programmation

La typologie indique une division technique du travail dans l'exercice de la programmation aujourd'hui ; certains professionnels n'interviennent qu'à des stades particuliers d'une opération, pour des tâches précises, parfois essentiellement d'exécution (remplir des fiches préconçues, réaliser des schémas), et n'ont manifestement pas de vision d'ensemble du processus de programmation-conception.

La professionnalisation du marché de la programmation

Le regard porté sur les parcours professionnels, sur l'identité individuelle et collective des programmeurs, nous conduit à examiner les limites du processus de professionnalisation.

Les parcours professionnels : de la formation à l'entrée dans le métier

L'analyse des éléments biographiques et des parcours professionnels recueillis auprès des 285 professionnels de la programmation ayant répondu au questionnaire fait apparaître un groupe aux contours hétérogènes majoritairement composé d'hommes (62 %) ¹¹ issus de classes professionnelles plutôt favorisées. Le champ de la programmation est essentiellement investi par des architectes (40 % des répondants), des spécialistes en urbanisme et aménagement, des ingénieurs et des diplômés en sciences sociales. Près de la moitié des acteurs de la programmation est aujourd'hui titulaire d'une double formation de second ou de troisième cycle universitaire.

La formation se fait principalement sur le terrain auprès des professionnels de la programmation ou en autodidacte même si la situation a évolué depuis les années soixante-dix (il n'existait alors aucune formation). Aujourd'hui, 30 % des répondants ont suivi un stage d'initiation ou obtenu un diplôme spécifique. Cela dit, formés ou pas, la plupart insistent sur l'importance d'avoir des capacités « naturelles » à l'analyse et à la synthèse et valorisent la culture générale. Très rares sont ceux qui font référence à des théoriciens ou à des approches théoriques particulières de la programmation.

Les débuts d'une activité relative à la programmation semblent être liés : au « glissement progressif » d'une carrière, des études de faisabilité en agence d'architecture à l'exercice exclusif de la programmation dans une structure spécialisée, ou à une rupture, « la révélation » ; à la perception « d'anomalies » dans la logique de conception du projet (manque de légitimité des choix spatiaux, défaut d'argumentation) ; au sentiment d'une incapacité plus ou moins importante à exercer un travail d'architecte (manque de créativité, de « talent » graphique, difficulté à se confronter aux réalités de terrain).

La programmation apparaît plutôt comme un choix de maturité : 60 % des débutants ont plus de 30 ans. Les premières expériences se font essentiellement au sein de sociétés privées, spécialisées ou non en programmation.

¹¹ Avec les réserves liées aux biais de recrutement : la moitié des répondants sont des responsables de structures.

La création d'instances de reproduction et de représentation de la profession

Le développement de formations spécifiques en programmation date du début des années quatre-vingt. Le mouvement a coïncidé avec les conséquences de la mise en application de la réforme de l'ingénierie et de la loi MOP et les difficultés des architectes à exercer en tant que maîtres d'œuvre¹².

À l'exception d'un master en urbanisme proposant une seconde année de spécialisation en « programmation architecturale et urbaine », les formations sont courtes et s'adressent à des publics professionnels. Elles présentent la programmation comme une activité au service de la maîtrise d'ouvrage et ont pour principal objet d'étude les constructions publiques. Elles sont à destination, dans la majorité des cas, des architectes en quête de nouveaux marchés ou de reconversion professionnelle.

Parallèlement à ces enseignements, des structures syndicales se sont mises en place, désireuses de démontrer et de défendre la singularité de la programmation, notamment par rapport à la conception¹³. La difficulté ou la volonté de se positionner par rapport aux architectes fut souvent manifeste, elle divisa les deux instances syndicales en place : le collège des programmeurs professionnels (CPP) qui était hostile à l'idée d'ouvrir le champ de la programmation aux architectes, et le Syndicat des programmistes en architecture et aménagement (Sypaa) qui à l'inverse était favorable à leur intégration.

Les deux structures se concentraient sur la promotion d'une profession alors que l'Institut de programmation en architecture et aménagement (IPAA¹⁴) était une association ouverte aux « programmistes » mais aussi aux maîtres d'ouvrage dont l'objectif était de défendre une bonne pratique de la programmation (et non un métier). L'adoption en 1997 d'une qualification à l'OPQTECC¹⁵ contribua au processus de professionnalisation.

¹² *Cahiers de la recherche architecturale et urbaine* (Paris), n° 2-3, 1999.

¹³ TAPIE, Guy, « Profession et pratique, la redistribution des activités des architectes », *Cahiers de la recherche architecturale et urbaine* (Paris), *ibid.*, pp. 71-72.

¹⁴ La dissolution de l'IPAA en 2004 semble avoir donné lieu au transfert d'une partie de ses prérogatives vers le Sypaa, en particulier pour ce qui concerne les relations entre les maîtres d'ouvrage et les professionnels de la programmation.

¹⁵ Organisme professionnel paritaire de qualification technique des économistes et coordonnateurs de la construction.

Je fais de la programmation, quel est mon métier ?

Les statuts d'exercice des personnes faisant de la programmation sont variables tout comme le métier qu'elles déclarent : plus de quarante statuts et vingt-cinq métiers furent cités dans les questionnaires. Seul un tiers des répondants fait référence à la notion de programmation (programmeur, programmateur, programmeur, urbaniste de programme) lorsqu'il définit son activité professionnelle. En regard de ce groupe constitué pour l'essentiel de « programmistes à temps plein », figure celui des personnes « compétentes en programmation », mais n'en faisant pas leur cœur de métier : ingénieurs, consultants, architectes, urbanistes, assistants à maître d'ouvrage, économistes (deux-tiers des répondants). La programmation ne leur apparaît pas comme une affaire de « spécialiste » mais comme un exercice occasionnel s'intégrant dans le processus du projet architectural ou urbain. Leurs autres activités sont relatives à des missions situées en amont du projet (activités relatives à la maîtrise d'ouvrage ou l'assistance à maîtrise d'ouvrage, au conseil, à la pratique d'études préalables) ou, plus rarement, à des missions de maîtrise d'œuvre architecturale ou urbaine.

Nous avons accordé une attention particulière à l'intitulé du métier permettant à une personne d'affirmer son identité sociale et professionnelle par rapport à l'exercice de la programmation, l'apparition de nouveaux noms témoignant en effet de l'émergence de nouvelles tâches ou fonctions dans le mouvement accéléré de recomposition de la division du travail¹⁶. Le terme le plus usité mais aussi celui qui est officiellement défendu par le Sypaa depuis 2002 est celui de « programmeur ». Les plus désireux de défendre la spécificité de leur profession à travers un titre se trouvent, comme on pouvait s'y attendre, parmi les plus investis dans l'exercice de la programmation. Cette prise de position n'est pas soutenue par ceux pour qui l'activité de programmation ne peut être reconnue comme une profession à part entière, notamment parce qu'elle tient sa richesse de la pluridisciplinarité des équipes qui la prennent en charge. De l'exercice de la programmation, l'Insee retient les aspects techniques et l'Apec¹⁷ les aspects relatifs au montage d'opération et à l'organisation des tâches relatives à des projets immobiliers. La totalité des modes d'exercices n'est donc pas reconnue.

¹⁶ LATREILLE, Geneviève, *La naissance des métiers en France, 1950-1975*, études psychosociales, Paris, Puf, 1980.

¹⁷ Association pour l'emploi des cadres.

De la demande à la commande

L'enquête menée auprès des maîtres d'ouvrage a montré que si la visibilité du métier de « programmiste » est surtout due à l'exercice de la programmation hors d'une structure de maîtrise d'ouvrage¹⁸, la pratique de la programmation semble, dans les faits, beaucoup plus courante en interne (2/3 des cas).¹⁹ Ces deux positionnements offrent des intérêts contrastés : l'externalisation favoriserait l'indépendance, la distance critique, la médiation et l'inventivité alors que la programmation intégrée contribuerait à la capitalisation d'expérience, la spécialisation et la capacité à gérer les délais.

Le boom de la création des sociétés de programmation privées se situe dans les années quatre-vingt, ce que nous mettons en relation avec la loi MOP de 1985. Leur nombre croît régulièrement depuis. Majoritairement implantées en Île-de-France, les structures sont de petite taille, moins de cinq personnes dans trois quarts des cas. Elles se spécialisent dans deux tiers des cas. Dans le domaine de la programmation architecturale, de loin le plus courant, la production est majoritairement centrée sur les équipements publics (environ deux tiers des cas) : établissements d'enseignement, logements, édifices culturels, sanitaires. L'exercice de la programmation urbaine paraît assez peu fréquent, il est pratiqué par moins de 20 % des répondants.

Si les maîtres d'ouvrage reconnaissent que le montant des prestations conditionne le choix du prestataire, les « programmistes », en revanche, ne paraissent prendre conscience de l'importance de ce paramètre que quand ils perdent un marché. Quand ils sont retenus pour un appel d'offres, ils déclarent penser que ce n'est pas sur ce critère qu'ils ont été sélectionnés mais plutôt sur leur expérience, leur méthode de travail et leur notoriété.

Les enjeux de la programmation s'intègrent dans une logique générale d'assistance aux maîtres d'ouvrage. Ils sont déclinés sous trois aspects auxquels n'est pas accordée la même importance selon les profils des personnes enquêtées : une démarche d'aide à la décision au service de la maîtrise d'ouvrage supposant un travail de clarification de la commande et des enjeux d'une opération ; une mission permettant d'apporter des réponses aux attentes du maître d'ouvrage, d'identifier les « besoins » des utilisateurs et des usagers à traduire formellement dans un document « programme » à destination d'un concepteur ; un moyen d'assurer le contrôle technique et financier d'un projet.

¹⁸ Ceux qui défendent le plus le statut de « programmistes » sont dans des structures libérales indépendantes et sont, pour partie, affiliés au Sypaa. Par ailleurs, trois quarts des responsables qui se sont sentis concernés par notre questionnaire appartiennent à des bureaux d'études spécialisés en urbanisme mais surtout en architecture et non pas à des services de programmation intégrés à des organismes de maîtrise d'ouvrage privée.

Si les commanditaires voient dans la programmation un outil de maîtrise des dépenses, les acteurs de la programmation mettent en avant le côté « conseil » de leur métier. Son aspect « technique », bien que reconnu, est assez peu décrit sans doute parce que secondaire et/ou moins valorisant socialement. Les acteurs de la programmation sont d'avis que leurs qualités sont avant tout relationnelles (écoute), méthodologiques et « logiques » (processus d'analyse et de synthèse conduisant « rationnellement » à une ou plusieurs solutions faisant l'objet du conseil). Les savoir-faire spécialisés ne sont pas mis au premier plan, loin s'en faut.

Le positionnement des « programmistes » vis-à-vis de leurs principaux interlocuteurs les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre, mêle l'affectif et la rivalité. Le lien qui s'établit avec les premiers est en effet assez ambigu. Dans certains cas, l'incompétence, largement critiquée, de certains maîtres d'ouvrage (occasionnels surtout) légitime le travail valorisant d'éducation et d'aide à la décision de professionnels de la programmation agissant comme des « éminences grises » auprès de leur commanditaire. À l'opposé, la « professionnalisation » de certains maîtres d'ouvrage, souvent permanents, qu'ils soient du privé ou du public, tantôt fascine (le maître d'ouvrage charismatique capable d'assumer des décisions importantes), tantôt inquiète ceux qui perçoivent cette évolution. Elle risque en effet de ramener les « programmistes » au statut d'un simple prestataire de service sans savoir-faire spécifique vis-à-vis des autres spécialistes de la maîtrise d'ouvrage. La relation au concepteur se construit plutôt autour de coopérations momentanées (à l'occasion d'un concours par exemple) ou d'un rapport de concurrence réel ou imaginaire qui s'inscrit, semble-t-il, dans un temps plus long. L'architecte apparaît souvent comme une figure de référence permettant au « programmiste » de construire son identité par similitude ou par opposition.

Les limites du processus de professionnalisation

Si la réalité du processus de professionnalisation de l'exercice de la programmation est indéniable, celui-ci est aussi fragile. La programmation ne représente, dans 75 % des cas, qu'une activité parmi d'autres chez les professionnels (chez un quart des répondants seulement, elle représente plus de 60 % de l'activité professionnelle¹⁹). Elle n'est pas systématiquement reconnue officiellement comme pouvant faire l'objet d'une profession à part entière (code APE, ANPE, INSEE). La terminologie qui s'y rapporte n'est pas stabilisée (dénomination de la profession ne faisant pas l'unanimité, définition des termes des missions de programmation souvent erratiques).

¹⁹ Seuil d'activité retenu par le Sypaa pour le recrutement de ses membres.

La programmation s'est développée à la faveur d'une mesure légale dont la pérennité n'est pas garantie face à l'essor de nouvelles procédures (développement des partenariats public-privé, marchés de définition). Les professionnels ne construisent pas leur légitimité en référence aux écrits de théoriciens de la programmation architecturale et urbaine. Ils ne revendiquent pas un savoir spécifique et incontournable mais des compétences moins « mesurables » ou plus « floues » comme la capacité à manager des équipes pluridisciplinaires dont la réalité se limite souvent à un petit réseau de sous-traitants (économistes de la construction surtout). Les « programmistes » ont pour principaux concurrents des architectes et des urbanistes parfois mieux positionnés sur le marché pour obtenir des missions : les premiers appartiennent à une profession reconnue dont les membres ont intérêt à diversifier leurs pratiques pour faire face à un marché difficile ; quant aux seconds, ils semblent avoir tout intérêt stratégiquement à ne pas limiter leur champ d'action à la programmation mais à l'intégrer dans leurs missions. La programmation ne se traduit pas par une prise de responsabilité « reconnue » lui permettant de sortir de l'allégeance relative à l'égard des commanditaires du projet. Les instances ne sont représentatives que d'une partie des acteurs de la programmation.

Une professionnalisation inaboutie

Il est aujourd'hui difficile d'établir une démographie exacte de la population des professionnels de la programmation architecturale et urbaine, compte tenu de son hétérogénéité et de sa visibilité très partielle dans les systèmes de classification professionnels officiels. L'enquête réalisée a permis d'identifier près de 2 000 individus exerçant aujourd'hui vraisemblablement une activité de programmation.

Un processus de professionnalisation semble en œuvre. Engagé il y a près de vingt-cinq ans, il est consécutif d'une part, à l'autonomisation de la fonction de programmation dans les démarches de production du cadre bâti et, d'autre part, à la responsabilisation juridique des maîtres d'ouvrage publics dans la prise en charge de cette activité. Ce processus s'est notamment traduit par la reconnaissance de la programmation comme prestation de service spécifique et activité intellectuelle dans le champ réglementaire, par l'émergence de structures professionnelles faisant valoir des savoir-faire dans ce domaine et par la création d'instances de reproduction.

Cependant, malgré la création d'un syndicat et la mise en place d'une qualification et de formations spécifiques, ce processus n'a pas aujourd'hui totalement abouti. Domaine d'exercice et titre ne sont toujours pas protégés, laissant planer des incertitudes sur la pérennisation d'une profession qui peine à défendre son identité face aux évolutions que connaît le marché des études dans les domaines de l'aménagement et de la construction.

Les « programmistes » semblent être à présent face à un dilemme : continuer de construire leur identité professionnelle à partir de tâches spécialisées, comme producteurs d'études (de programmes en particulier) telles que définies par un cadre réglementaire — ce que la majorité a fait jusqu'à présent —, ou s'affirmer en développant une posture plus généraliste de consultant aidant différents acteurs à s'entendre sur les attendus d'un projet et à prendre des décisions. Dans le premier cas, ils ont manifestement de plus en plus de mal à relever le défi « compétitif » des grandes structures d'ingénierie, faisant des études techniques ou de la conduite d'opération, et intégrant des missions de programmation. Dans le second cas, ils rencontrent des difficultés à montrer la spécificité de leur travail par rapport à celui des chefs de projets des sociétés d'aménagement ou à celui des maîtres d'œuvre urbains. En investissant le champ du conseil stratégique, ils se retrouvent également à afficher des niveaux de prestations et de rémunération plus ambitieux que ceux auxquels s'attendent traditionnellement les maîtres d'ouvrage pour des missions de programmation.

Dans le contexte actuel de complexification des démarches de projet et d'introduction de nouvelles procédures (marchés d'études de définition simultanées, dialogue compétitif, partenariats public-privé), la référence à la loi MOP, qui a constitué depuis vingt ans le principal point d'appui du processus de professionnalisation en programmation, semble ne plus suffire. Cette référence, en accentuant l'image parcellisée de la fonction de programmation, pourrait même devenir un obstacle à son aboutissement. Les difficultés que rencontrent aujourd'hui les « programmistes » à définir, au-delà de leurs diverses prestations et des évolutions juridiques, la spécificité de la démarche programmatique et ses objectifs généraux, fragilisent leur positionnement par rapport à d'autres professionnels, et par là même la reconnaissance sociale à laquelle ils aspirent.