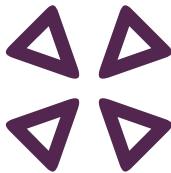




APPELS À PROJETS URBAINS INNOVANTS : LA CULTURE DE LA MAÎTRISE EN AMÉNAGEMENT AU RISQUE DE LA PROGRAMMATION INNOVANTE



A la suite de « Réinventer Paris », les « Inventons la Métropole du Grand Paris » (IMGP) ont été présentés comme des dispositifs transformant plus rapidement la ville existante et le moyen de dépasser les obstacles qui pouvaient ralentir, voire empêcher, ces réalisations concrètes de bâtiments ou de quartiers matérialisant la métropole. Pour cela, ils invitaient à innover dans les procédés (bail long, occupation provisoire...), dans les techniques constructives et... dans les programmes. Ces innovations devaient aider à enjamber les pesanteurs bureaucratiques, les habitudes culturelles ou les obstacles pratiques. Quelques observateurs y voyaient également l'occasion de sortir de leurs difficultés les sites urbains qui peinaient à trouver des développements et des aménageurs.

Ces Appels à Projets Urbains Innovants (APUI) ont constitué des tentatives pour rompre avec les programmes classiques des opérations d'aménagement et des projets architecturaux. Mais en quoi changer la manière d'élaborer les programmes accélérerait la réalisation des opérations urbaines ? Resituer cette ambition d'innovation dans l'histoire et au sein des cultures de l'aménagement permet de comprendre les limites que rencontrent les APUI en la matière. Elle aide à décrypter l'interprétation faite par les groupements de l'invitation à l'innovation programmatique. Elle éclaire le choix fait de porter l'effort sur la place de l'exploitation et la gestion dans le cœur des projets urbains plutôt que sur le bouleversement des programmes et de leur mode d'élaboration.

Le défi : sortir des fondements historiques de définition des programmes en aménagement

Les innovations programmatiques souhaitées par les APCI doivent être situées par rapport à la pratique habituelle et dominante de la définition des programmes en aménagement. Nous différencierons ici deux termes : d'une part, le terme « définition des programmes » qui consiste à déterminer quantitativement et à décrire un programme d'aménagement, d'autre part, le terme « programmation » qui désigne un processus dynamique de formulation des programmes à partir d'une analyse et d'une élaboration concertée de la réponse fonctionnelle et spatiale aux besoins d'usage et d'utilisation des lieux. La « définition des programmes » donc, dans une démarche classique, se traduit par la description des types et des quantités de constructions, d'équipements et d'espaces publics : des logements classés par dimension (T2, T3 et T4) ou par type (social, accession libre...) ; des surfaces de bureaux et des types de commerces ; des linéaires de voiries et de réseaux ; des écoles et des équipements publics...

Les grilles d'équipement officiellement utilisées au cours des années 1950 et 1960 donnent une illustration quasi-caricaturale de cette mécanique quantitative qui était supposée régler la définition des programmes. Dans les faits, les programmes résultait bien d'un processus de définition allant des intentions politiques ou stratégiques jusqu'à la traduction négociée et disputée avec les aménageurs et les développeurs immobiliers.

Petit retour en arrière...

GRILLE D'ÉQUIPEMENT D'UN GRAND ENSEMBLE D'HABITATION

La grille qui est ici présentée comprend 85 sortes d'équipements. Cette grille consiste pour l'urbaniste une sommaire liste générale des équipements à prévoir.

Elle indique, en outre, pour chaque équipement le seuil à partir duquel son installation doit faire l'objet d'une étude.

Les échéances correspondant à ces seuils sont les suivants :

- Le groupe résidentiel (200 à 500 logements environ) représenté par
- L'unité de voisage (600 à 1.200 logements environ) représenté par
- Le quartier (1.500 à 2.500 logements environ) représenté par
- L'arrondissement (3.000 à 6.000 logements environ) représenté par
- La ville ou la commune (ensemble d'au moins 8.000 logements ou ensemble ayant l'autonomie communale) représentée par

1. Équipement Scolaire, Culturel et Culturel.

- 11 GROUPE SCOLAIRE DU PREMIER DEGRÉ
- 111 Classes maternelles.
- 112 Classes primaires.
- 12 ÉTABLISSEMENT DU SECOND DEGRÉ
- 121 Lycée.
- 122 Enseignement technique.
- 123 Collèges d'enseignement général (cours complémentaires).
- 13 CENTRE CULTUREL
- 131 Salle de spectacle.
- 132 Salle de conférences et concert.
- 133 Musée ou galerie d'exposition.
- 134 Bibliothèques et salles de lecture pour adultes et enfants.
- 135 Salles de réunions.
- 14 MAISON DE JEUNES
- 15 LOGEMENTS ET FOYERS DE JEUNES
- 151 Logements de jeunes travailleurs.
- 152 Logements d'étudiants.
- 153 Foyers de jeunes.
- 16 CITÉ PAROISSIALE

IV. - Espaces plantés, Parkings et Sports.

41 JARDINS D'IMMEUBLES

- 411 Zonnes de pré-habitation.
- 412 Aires de jeux libres.
- 413 Espaces clés pour enfants.
- 414 Cadre de verdure.

42 PARKINGS, VOIES ET PLACES PLANTÉES

- 421 Parkings.
- 422 Voies et places plantées.

43 PARCS ET JARDINS PUBLICS

- 431 Jardins publics.
- 432 Parcs urbains.
- 433 Grand parc boisé.

44 JARDINS DE CULTURES INDIVIDUELLES

45 ÉQUIPEMENT SPORTIF NON SCOLAIRE

- 451 Terrain de volley-ball et basket-ball.
- 452 Court de tennis.
- 453 Terrain d'entraînement pour le football, le rugby et le hand-ball.
- 454 Terrain ou stade de compétition omnisport.
- 455 Salle de sports.
- 456 Bassin de natation.
- 457 Piscine couverte.

46 CIMETIÈRE

V. - Équipements généraux.

51¹ ADMINISTRATION MUNICIPALE OU D'INTÉRÊT LOCAL

- 511 Services administratifs municipaux.
- 512 Services techniques municipaux (Direction et Bureau d'études).
- 513 Bureaux de la Municipalité et locaux de cérémonie.
- 514 Syndicat d'initiative.
- 515 Bureaux des organismes constructeurs.

52¹ INSTALLATIONS ANNEXES DES SERVICES TECHNIQUES D'INTÉRÊT LOCAL

- 521 Abattoirs.
- 522 Ateliers municipaux (garages, réserves, entrepôts).
- 523 Eau et assainissement (vannes et stations).
- 524 Entrées de la voirie et des espaces plantés (parc à matériel, pépinières).
- 525 Enlèvement des ordures ménagères (garages et usine de traitement).

*Exemple des grilles d'équipement : Grille « Dupont » de programmation d'équipements (1958)
Source : Urbanisme, n° 62/63, 1959, p. 22-23.*

Ce processus se voulant à l'origine mécanique et quantitatif a connu des altérations et des modifications en France à partir des années 1970 : la prise en compte d'usages plus précis et des besoins plus détaillés a progressivement fait son apparition dans des projets exceptionnels de bâtiments publics en particulier à partir de la démarche de programmation restée emblématique du centre Beaubourg à Paris.

Innover dans les programmes ou les maintenir comme fondements opérationnels ?

Dans la majorité des projets urbains, ce processus demeure marqué par des principes historiquement construits et socialement encore ancrés dans les pratiques. L'aménagement ayant pour mission sociale de réaliser en un temps limité et dans un périmètre précis un morceau de ville ou de territoire aménagé, il a été fondé sur la nécessité de définir, dès le début de toute opération, le programme des réalisations. Ces dernières devaient donc être suffisamment connues et précisées afin de permettre la fonction centrale et majeure attribuée à l'aménagement en France : faire advenir les lieux et les espaces programmés dans un délai déterminé. L'échec d'une opération, pour un aménageur, réside d'abord dans l'absence (ou le retard) de sa mise en œuvre. Sans programmes préalablement définis, la réalisation est pour lui inenvisageable.

Ce principe forgé dès le début de l'urbanisme contemporain est devenu central en France au milieu du XX^{ème} siècle, en particulier pendant la période de reconstruction. Il a trouvé une forme de consécration plus institutionnelle par son inscription dans le cadre juridique de la Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) longtemps principal outil d'aménagement en France : toute ZAC lancée sans programme précisé était et est frappée d'illégalité.

Innover et bouleverser les cultures professionnelles de l'aménagement ?

Ce processus a été rendu possible au cours du XX^{ème} siècle et au début du XXI^{ème} grâce aux significations sous-jacentes à chacun des programmes-types ainsi listés et décrits dans les projets d'aménagement. Derrière les listes des équipements et des surfaces, aux apparences froides et inertes, il y a bien sûr des représentations des besoins, des usages, des attentes, des réponses à celles-ci. Ces usages et ces besoins étaient, par ces termes, modélisés, simplifiés et réduits à des moyennes pour pouvoir produire des programmes-types tout en économisant le temps de l'analyse, de la connaissance et de la traduction des besoins en réponses fonctionnelles, techniques et spatiales.

Sous-jacent au terme « école » désignant un élément de programme, les acteurs de l'aménagement devaient reconnaître d'une manière implicite et partagée les fonctions et les usages attendus. De ce référentiel partiellement implicite, découlaient pour chacun les tâches qu'il devait réaliser pour faire advenir le programme. Ces programmes-types socialement « codés », il ne restait plus, dans chaque opération, qu'à en préciser les dimensions ou les volumes : le nombre de classes pour une école, le nombre de rayonnages pour une bibliothèque, le nombre de pièces pour des logements... dont on connaissait par convention les utilisations et les espaces nécessaires. Cette modélisation a permis une certaine efficacité de la fabrique urbaine en particulier pendant la période de reconstruction puis de réponse massive à la crise du logement en France. Elle a progressivement trouvé ses limites : les « moyennes d'usages » qui correspondaient à la société des années 1950 et 1970 répondaient de moins en moins aux attentes et aux besoins des populations à partir des années 1980 et 1990.

Les mutations familiales et sociales, celles de l'emploi et de l'organisation du travail, celles des organisations politiques et institutionnelles, celles des entreprises publiques et privées... ont provoqué une mise en cause de cette définition classique des programmes. Ces derniers étaient rapidement inadaptés ou obsolescents, trouvaient de moins en moins de développeurs et de porteurs, rencontraient de plus en plus des difficultés de financement et d'équilibre de fonctionnement, voire se retrouvaient rejetés par les populations supposées en attendre la réalisation.

Deux attentes contradictoires : accélération de la mise en œuvre et innovation programmatique

Les APUI sont lancés dans ce contexte et dans cette histoire où la définition classique des programmes paraît comme un facteur ralentissant, limitant voire handicapant. Puisque construire des logements et des équipements classiques ne provoquent pas toujours la dynamique de développement attendu de sites et de périphéries urbaines, alors les APUI invitent à proposer d'autres programmes.

Toutefois, ils se trouvent confrontés au solide ancrage des principes classiques de définition des programmes. Les groupements qui ont répondu aux APUI ont tenté d'innover dans le contenu des programmes mais ont limité les changements dans la manière de les définir¹ : le processus de définition a été borné à une forme de consultation-recrutement de porteurs de programmes « moins habituels » ou « nouveaux » concentré dans le temps court de préparation des réponses aux appels à projets. Les groupements considéraient nécessaire, conformément au principe classique en aménagement, « d'arriver devant le jury et les maîtres d'ouvrage » avec un programme précis et clairement défini. Le règlement des APUI l'exigeait et annonçait des marges de modifications limitées quant aux contenus programmatiques des propositions. L'objectif n'était-il pas de mettre en œuvre rapidement des programmes proposés et vérifiés par des porteurs compétents pour ce faire ?

Ce principe resté au centre des modalités de définition des programmes et le temps très limité dédié à cette définition n'ont pas laissé place à un travail de « programmation » désormais plus connu dans les milieux de l'aménagement et de la construction. Les programmistes, spécialistes de cette programmation, sont absents ou peu présents dans les groupements. Les innovations sont ainsi passées par la recherche de programmes visiblement innovants ou de combinaisons innovantes du point de vue du monde de l'aménagement. Les APUI ont produit une réaffirmation du principe classique de définition des programmes en visant une accélération de la mise en œuvre : celle-ci passait, pour les acteurs de l'aménagement, par un programme préalablement bien circonscrit.

Les innovations programmatiques face à l'obsession de la réduction des risques en aménagement

La limitation de l'innovation au contenu des programmes plutôt qu'aux modalités de leur élaboration trouve explication dans l'origine plus profonde de la recherche d'une prédéfinition stable d'un programme avant tout lancement d'opération d'aménagement. Comme indiqué, le monde de l'aménagement a érigé la mise en œuvre réelle comme principale finalité et fonction de sa propre existence. Pour cela, il a construit une culture partagée de la réduction des risques et des incertitudes dans le montage et la conduite des opérations. Pour mettre en œuvre dans un contexte social et technique ouvert, il s'est en effet consolidé toute une culture et des savoir-faire afin de faire advenir les réalisations malgré les interventions des nombreux responsables politiques, des citoyens, des habitants, des entreprises, des promoteurs, des concurrents, des opposants... malgré les multiples aléas techniques, les variations des valeurs et des marchés, les changements de cadres réglementaires et juridiques que connaît un projet urbain durant ses 10 à 40 ans de durée de mise en œuvre.

« Lever les incertitudes » et « réduire les risques » est une ligne de conduite centrale dans les activités quotidiennes et structurelles de l'aménagement. Elle se traduit par la stabilisation la plus grande et la plus anticipée possible de ce qui paraît, pour les acteurs de l'aménagement, relever de leur maîtrise plus directe : le programme. Ce dernier peut être de ce point de vue soustrait aux variations et aux aléas externes. Sa stabilité et sa précision conditionnent, pour ces acteurs, les modalités de cette mise en œuvre des projets qui s'opère nécessairement dans un cercle de protagonistes ayant chacun un ensemble de compétences et de capacités de décision indispensables à la mise en œuvre (commune ou intercommunalité, aménageur, promoteurs, développeurs, propriétaires, financeurs...). L'accord princiel sur le programme conditionne les accords qui suivent dans ce cercle qui sera souvent pris, au cours des années de réalisation, dans des renégociations, reconstructions des accords, concurrences, arbitrages...

1 Voir les autres synthèses produites par la Chaire sur ce sujet (cf. dernière page)

APUI : la recherche de nouveaux montages programmatiques pour assurer le fonctionnement dans la durée

Dans le cadre des APUI, il était inenvisageable de présenter une réponse qui propose un cadre programmatique plutôt qu'un programme avancé et une démarche de programmation continuant à affiner l'analyse des besoins selon les étapes propres au travail d'un programmiste. Les groupements conformément à cette culture commune de la réduction des risques ont au contraire recherché une plus grande stabilisation des programmes par l'engagement des organismes qui pouvaient les porter, et régulièrement, devaient en assurer l'exploitation. Cette recherche des exploitants et des gestionnaires visait à assurer au jury des APUI et aux communes l'existence confirmée de « preneurs » des programmes. Elle devait rassurer sur le fait que les futurs occupants, locataires et usagers des quartiers aménagés, seraient durablement présents. Les groupements apportaient ainsi une réponse à cette fragilité des programmes classiques qui, pendant les décennies de mise en œuvre, connaissaient régulièrement les vicissitudes des retards de mise en exploitation ou de commercialisation, des vacances ou des sous-utilisations, des dévalorisations ou des dépeuplements prématurés. Cette fragilité vers laquelle les groupements ont concentré leur effort d'innovation était double : celle des premières années des projets où il n'est pas toujours assuré de trouver les usagers-finaux prêts et capables d'acheter, louer et occuper les lieux aménagés et construits ; celle des années qui suivent et font la vie des quartiers achevés où les départs et les dévalorisations peuvent se faire rapidement.

À cette double fragilité, les réponses aux APUI ont proposé des innovations dans le montage des programmes et de leur combinaison plus que dans le contenu de ces mêmes programmes qui, somme toute, hormis quelques exceptions sont demeurés classiques. Ces montages n'ont pas pris la forme d'un travail de programmation à proprement parler mais se sont faits par addition ou imbrication d'éléments de programmes jugés nouveaux et pertinents par les mandataires de groupement. Ces derniers ont en cela pris des risques et tenté de renouveler. Ils ont à l'occasion des APUI introduit un changement (est-ce une innovation ?) significatif en aménagement : l'intégration et l'association des exploitants effectifs à l'amont des projets, surtout l'introduction au cœur de la démarche d'aménagement des questions de gestion et d'exploitation des lieux.



*Perspectives du programme de «Scène Digitale» dans le projet urbain « Parcs en scène » (Orly et Thiais)
Projet IMGP1 porté par Linkcity
Illustration : Agence Rogers Stirk Harbour + Partners*

Pour aller plus loin sur les APUI :

Cette synthèse introduit et complète d'autres publications de la Chaire AGP :

- Pedro Gomes, « La construction des innovations programmatiques entre promoteurs immobiliers et acteurs publics dans Inventons la Métropole du Grand Paris 1 », juillet 2021
- Pedro Gomes, « Les porteurs des innovations programmatiques dans Inventons la Métropole du Grand Paris 1: des intermittents des projets », juillet 2021

Bibliographie

- Gerber C. et al, 2005, L'exercice de la programmation architecturale et urbaine en France. État de la construction et de la spécification des savoirs et savoir-faire des professionnels de la programmation. Analyse d'un processus de professionnalisation, Rapport de recherche, Attitudes urbaines (mandataire), PUCA, 40 p.
- Blachart G., 2019, Comment la maîtrise d'ouvrage urbaine conçoit-elle les choix d'aménagement ?, Thèse de doctorat, s. dir. T. Souami, 510 p.
- Meunier F., Redoutey E., Zetlaoui-Leger J., 2018, Appels à projets innovants, concours, de programmes ou de programmation ?. *Urbanisme*, Publications d'architecture et d'urbanisme, hal-01941377 [En ligne].
- Greco L., Josso V., Rio N., « Les « Réinventer » : un concours de programmation... sans programmiste ? », *Métropolitiques*, 4 juin 2018.

[Site de la Chaire AGP](#)

[Linkedin de la Chaire AGP](#)

Auteur de la note :

Taoufik Souami,
Professeur à l'École d'Urbanisme de Paris,
membre du LATTS (Laboratoire Techniques,
Territoires et Sociétés)

Mise en forme : Guillaume Lacroix (Chaire AGP)

Septembre 2022

