



HAL
open science

Questionner la place de la participation citoyenne dans les projets programmatiques d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage: le cas d'AREP Conseil & Programmation

Inès Savi

► To cite this version:

Inès Savi. Questionner la place de la participation citoyenne dans les projets programmatiques d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage: le cas d'AREP Conseil & Programmation. Sciences de l'Homme et Société. 2022. dumas-04072770

HAL Id: dumas-04072770

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04072770v1>

Submitted on 18 Apr 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Questionner la place de la
participation citoyenne
dans les projets
programmatisques
d'Assistance à Maîtrise
d'Ouvrage**

Le cas d'AREP
Conseil & Programmation



Mémoire présenté par **Inès SAVI**
Juin 2022
Sous la direction de **Emeline HATT**
Maître de Conférences en Aménagement et Urbanisme

AREP
CONSEIL ET
PROGRAMMATION



La programmation urbaine est cette curieuse inconnue qui, libérée de ses origines normatives, peut jouer un rôle décisif au centre de gravité des enjeux de la décision et de la conduite participative du projet urbain.



Plaidoyer de François MEUNIER, architecte et urbaniste, consultant en programmation urbaine et architecturale, co-fondateur d'Attitudes Urbaines (prix ACAD, 2009)

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier très chaleureusement Emeline Hatt, Maître de Conférences en Aménagement et Urbanisme, professeure à l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional d'Aix-en-Provence (IUAR), qui m'a encadrée et soutenue tout au long de cet exercice de mémoire, en contribuant au développement de mon cheminement intellectuel, à travers ses nombreux conseils et encouragements, et qui, plus largement, m'a accompagnée durant ces deux années très riches passées au sein de l'IUAR.

Mes remerciements s'adressent également à l'ensemble de l'équipe enseignante et pédagogique de l'IUAR qui ont contribué de près ou de loin à développer et à alimenter ma réflexion durant ces deux années sur les sujets de participation citoyenne dans les projets d'aménagement.

Je remercie les collaborateurs d'*Arep Conseil & Programmation* avec qui je me suis entretenue et dont les échanges ont été d'une grande richesse dans la réalisation de cette étude. Ils ont permis de nourrir ma réflexion au travers de récits, témoignages, perceptions et points de vue sur le sujet de la participation citoyenne. Ces échanges ont été l'occasion pour moi de faire connaissance avec des collaborateurs d'autres régions et avec qui j'ai pu découvrir d'autres aspects très enrichissants du métier de programmiste.

Ces remerciements s'adressent aussi plus particulièrement aux membres de l'équipe *Arep Conseil & Programmation* de l'antenne marseillaise, qui m'ont accompagnée dans mon apprentissage et formée durant dix mois, dans un cadre toujours chaleureux et convivial. Les quelques échanges informels sur la construction de ce sujet de mémoire m'ont aidée et aiguillée dans l'approche que j'ai souhaité adopter.

Merci enfin à toutes les personnes de mon entourage dont les encouragements et le soutien ont été largement favorables à l'élaboration progressive de cette étude.



AVANT-PROPOS

Ce mémoire de recherche est le fruit d'une immersion de dix mois au sein de la direction *Conseil & Programmation* de l'Agence d'architecture pluridisciplinaire, « *AREP* ». Il s'inscrit non pas dans une mission spécifique que j'ai été amenée à conduire durant cet apprentissage, mais plutôt dans une réflexion personnelle qui vise à questionner la notion de *participation citoyenne*, son inscription dans la phase de programmation, ainsi que la manière dont les professionnels exerçant en tant qu'Assistants à la Maîtrise d'Ouvrage (AMO) l'appréhendent dans leur activité.

Mon intérêt et ma sensibilité pour les problématiques liées à la fabrique inclusive des villes et leur intégration dans les processus de développement durable des territoires, a contribué à orienter la définition de ce sujet de mémoire vers la thématique de la participation citoyenne dans le cycle de projet, en aménagement et urbanisme.

Plus précisément, l'apprentissage réalisé au sein d'*AREP Conseil & Programmation*, ainsi que les missions sur lesquelles je suis intervenue, ont conduit au développement de nombreux questionnements sur cette thématique et à la construction progressive d'une approche particulière.

Enfin, après avoir eu l'occasion de questionner la participation citoyenne par le prisme de la gouvernance publique et de ses enjeux politiques au cours de mon parcours universitaire, principalement orienté vers l'urbanisme, l'enjeu est désormais d'interroger sa pertinence au sein d'une phase spécifique du projet urbain, la programmation, mais aussi sa définition, ainsi que la manière dont elle peut s'inscrire dans la conduite de projets programmatiques.



RÉSUMÉ

Les acteurs publics sont aujourd'hui assujettis à des obligations réglementaires visant l'intégration des citoyens dans l'élaboration des politiques publiques, et plus largement dans les processus de décisions politiques (Blondiaux, 2008). Ces nouvelles injonctions s'incorporent également de plus en plus dans la sphère privée de la fabrique urbaine, qui voit se développer une spécialisation des expertises de la participation dans l'activité d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Dans une phase du projet urbain aussi décisive que la programmation, l'intégration de démarches participatives comme opportunité est ici questionnée, en partant du cas d'*Arep Conseil & Programmation*. Dans cette perspective, la problématique de recherche vise à comprendre la mesure dans laquelle la participation citoyenne s'inscrit dans les missions d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage et la manière selon laquelle cette notion est appréhendée par les acteurs de la programmation.

Cette étude se base sur le recueil de témoignages, d'expériences et de perceptions de sept professionnels exerçant exclusivement ou pour partie dans le domaine de la programmation, mettant en évidence le débat autour de terminologies renvoyant à une diversité de réalités (participation, concertation, recueil de besoins, immersion...). Les conclusions de cette étude soulèvent l'intérêt de poursuivre les recherches à ce sujet afin d'englober un ensemble plus large de professionnels, de formations et de structures, permettant la montée en généralités de résultats qui ne permettent à ce stade que d'interroger d'éventuelles tendances plus globales.

Mots-clés : programmation, participation citoyenne, assistance à maîtrise d'ouvrage, concertation, projet urbain.

ABSTRACT

Public actors are now subject to regulatory obligations aimed at integrating citizens into public policymaking and more broadly into political decision-making processes. These new injunctions are also increasingly being incorporated into the private sphere of the urban fabric, which is seeing the development of a specialisation of participation expertise in the activity of project management assistance. In an urban project phase as decisive as programming, the integration of participatory approaches as an opportunity is questioned here, based on the case of *Arep Conseil & Programmation*. In this perspective, the research problematic aims to understand the extent to which citizen participation is part of the project management assistance missions and the way in which this notion is apprehended by the programming actors.

This study is based on the collection of testimonies, experiences, and perceptions of seven professionals working exclusively or partly in the field of programming, highlighting the debate around terminologies referring to a diversity of realities (participation, consultation, gathering of needs, immersion, etc.). The conclusions of this study raise the interest of continuing research on this subject to encompass a wider range of professionals, training courses and structures, allowing the results to be generalized, which at this stage only allow us to question possible more global trends.

Keywords : programmation, citizen participation project management assistance, collaboration, urban project.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	7
Une approche critique et sensible de la participation	7
Méthodologie de recherche développée	9
Structuration de l'étude	13
PARTIE 1 : PROGRAMMATION ET PARTICIPATION, QUELLE ARTICULATION ?	14
1. La programmation dans les métiers de la fabrique urbaine : bouleversements et structuration d'une fonction.....	14
1.1. D'une planification linéaire à une véritable démarche de programmation urbaine et architecturale.....	15
1.2. L'inscription de la programmation au sein du processus de projet en aménagement	21
2. La programmation au prisme de nouveaux impératifs de développement durable : quelle place pour l'expertise citoyenne ?	31
2.1. Émergence de la notion de participation citoyenne et de ses différents degrés dans le champ de l'urbanisme.....	32
2.2. La participation appliquée aux démarches de programmation : approches et acteurs	38
PARTIE 2 : INSCRIPTION DE LA PARTICIPATION CITOYENNE EN PHASE PROGRAMMATION : QUELLE OPPORTUNITÉ ?	42
1. Une mobilisation de l'outil participatif, dépendante de contexte différenciés .	42
1.1. La nature des missions.....	42
1.2. La décomposition du cahier des charges de la maîtrise d'ouvrage	44
1.3. Une connotation très politique de la participation citoyenne et un intérêt pour les démarches concertées plus prégnant en programmation	45
2. L'intérêt des démarches participatives en programmation : entre jeux d'échelles et pertinence dans le projet	52
2.1. Un lien programmation - participation fortement dépendant de jeux d'échelles multiformes.....	52
2.2. Des démarches participatives qui peuvent néanmoins trouver leur place dans une phase aussi décisive du projet.....	54
2.3. L'exemple du Parc Bercy, révélateur de contraintes fortes.....	60
CONCLUSION	66
BIBLIOGRAPHIE	69
TABLE DES FIGURES	73
TABLE DES MATIÈRES	74
ANNEXES.....	76

INTRODUCTION

La fabrique inclusive et participative des villes est un sujet au cœur des recherches dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement. Si les collectivités sont désormais assujetties à l'obligation d'élaborer leurs projets de développement urbain par le prisme de l'implication des citoyens, il n'en reste pas moins que le débat autour de la pertinence des processus mis en place et de leurs effets réels est vif et actuel.

Dans le contexte contemporain d'une accélération de la concurrence interterritoriale dictée par l'accroissement des logiques politico-stratégiques et économiques, des enjeux, prégnants depuis une vingtaine d'années, sont aujourd'hui plus que jamais au cœur des préoccupations. La notion de « *démocratie représentative* » existe depuis l'Antiquité, mais elle prend néanmoins un sens nouveau dans les politiques actuelles visant la transparence des décisions ou encore l'inclusion sociale, au sein du débat qu'elle génère. Aujourd'hui, elle tend dans de nombreux territoires et à diverses échelles vers une « *démocratie participative* ». Cette dernière « *désigne l'ensemble des démarches qui visent à associer les citoyens au processus de décision politique. D'une diffusion relativement récente, la notion renvoie à des réalités sensiblement différentes et à une évolution de nos systèmes démocratiques qui reste contestée et entravée par de multiples acteurs* »¹. Ainsi, la démarche de participation citoyenne reste généralement associée à des actions initiées par des acteurs publics.

Ce mémoire va mobiliser un certain nombre de termes et de notions qui ne seront pas toujours utilisés sous les mêmes définitions. À ce titre, le terme de « *citoyens* » sera utilisé pour mentionner les habitants d'un territoire, et ce, tout au long de ce document. Le terme de « *participation citoyenne* » sera entendu tel qu'il vient d'être défini, au même titre que celui de « *démarche participative* », « *démocratie participative* », « *implication citoyenne* », etc. Mais il est important de souligner d'ores et déjà qu'il sera caractérisé de différentes manières, permettant de questionner sa définition tout au long de l'étude. Il en est de même pour la notion de « *concertation* ». Cela représente tout l'enjeu de ce mémoire, détaillé plus loin.

Une approche critique et sensible de la participation

En amont d'une définition de la problématique de recherche et des hypothèses qu'elle génère, il apparaît nécessaire d'exposer et de justifier l'approche qui a été adoptée dans le cadre de cette étude.

¹ Blondiaux. L. (2021). *La démocratie participative : une réalité mouvante et un mouvement résistible*. Vie Publique. Consulté le 14/04/22 sur [La démocratie participative par Loïc Blondiaux | vie-publique.fr](https://vie-publique.fr)

La construction de ce sujet de recherche a été rythmée par l'évolution d'une réflexion sur la notion même de *participation citoyenne* et des différents sens qu'elle revêt. Si à l'origine il y avait volonté d'observer la place de la *participation citoyenne* dans les missions de programmation, le cheminement intellectuel mené sur ce sujet a finalement permis de questionner sa véritable opportunité, la pertinence de sa mobilisation dans une phase programmatique. L'objectif personnel recherché dans l'élaboration de ce sujet consiste à déconstruire la notion de *participation citoyenne*, en tentant de s'extraire d'une approche préconçue et naïve, faisant valoir ses bien-fondés et sa intérêt indéniable pour la réussite d'un projet d'aménagement.

Ainsi, le point de départ de cette nouvelle approche est de considérer que la construction programmatique d'un projet d'aménagement présente un espace de réflexions propice à la conduite de démarches participatives, dans la mesure où il y aurait tout intérêt à intégrer citoyens et usagers au cœur du projet. C'est dans cette même temporalité du projet que le programmiste joue un rôle décisif, en ce qu'il admet, nous le verrons, une posture d'assistance et de conseil auprès de la maîtrise d'ouvrage.

L'objectif de cette étude est ainsi d'adopter un regard critique sur l'acceptation de cette notion dans le sens commun, et de la mettre en débat autour de son inscription dans un processus de programmation et de la manière dont elle est appréhendée par les experts de cette même phase. Et ce, en prenant le cas de la structure *Arep Conseil & Programmation*, agence d'architecture pluridisciplinaire, dont une branche est spécialisée dans la programmation urbaine et architecturale, ainsi qu'en schémas directeurs (voir infra p.27).

A travers ce questionnement, l'objectif est également de voir apparaître des éléments de définition de cette notion et des questionnements autour d'une sémantique qui est aujourd'hui de plus en plus utilisée. Les apports d'experts de la programmation sur ce sujet, inscrits sur le terrain, en contact direct et continu avec les maîtres d'ouvrages, confrontés à ce type de problématiques de manière opérationnelle et concrète, nous sont apparus comme nécessaires et enrichissants.

La description de cette approche permet dès lors de poser la problématique de recherche suivante :

Dans quelle(s) mesure(s) la démarche de participation citoyenne s'inscrit-elle dans les missions d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage, et comment est-elle appréhendée par les acteurs de la programmation ?

Cette problématique sera affinée tout au long de l'étude au travers de différentes sous-questions plus ciblées :

- La démarche de participation citoyenne est-elle un axe présent dès le départ du projet dans le cahier des charges de la maîtrise d'ouvrage ? A défaut, est-ce un choix porté par *Arep* qui se saisirait de cet outil dans sa réponse à l'offre ?
- Quand il y a participation citoyenne, selon quel(s) critère(s) ce choix est-il fait ?

- A quelle(s) étape(s) du projet programmatique l'outil participatif est-il mobilisé ?
- Quelle finalité est projetée lorsque l'on décide de faire participer les citoyens à l'élaboration d'un programme ?
- Finalement, qu'entend-on par « *participation citoyenne* » ?
- Cette notion se différencie-t-elle de celle de « *participation* » ? Qu'est-ce que ces notions évoquent ?
- Est-ce que cette démarche a véritablement sa place dans la phase de programmation qui relève d'expertises très techniques ?
- Quel(s) lien(s) peuvent ou doivent avoir programmation et participation ?
- Quels sont les freins et/ou éléments de blocage à la conduite de démarches de participation en tant que programmiste ?
- Quels sont les effets escomptés ou obtenus d'une participation envers les citoyens dans le cadre d'un programme ?

Elle génère également différentes hypothèses qui seront confirmées ou infirmées au fil de cette étude :

- La démarche participative à destination des citoyens peut être un outil dont *Arep* se saisit s'il est considéré comme une ressource structurante dans la conduite de la mission, dans un contexte où la maîtrise d'ouvrage ne l'aurait pas demandé dans son cahier des charges initial.
- Se saisir de cet outil lorsque la maîtrise d'ouvrage ne l'a pas mentionné comme processus obligatoire dans son cahier des charges reste complexe dans la mesure où il induit nécessairement une organisation spécifique, des coûts et délais supplémentaires dans la conduite de la mission.
- Les citoyens sont à même de défendre une expertise d'usage de leur lieu de vie qu'ils pratiquent et s'approprient quotidiennement. Cette expertise a toute sa place dans l'élaboration d'une mission de programmation, quelque soit sa nature.

Méthodologie de recherche développée

// Documentation et état de la littérature

Pour mener à bien cette recherche, deux grandes notions attachées à ce sujet ont d'abord été identifiées :

- *La programmation urbaine et architecturale*, et sa place dans le processus de projet (dont l'auteur principalement retenu pour cet état de la littérature est Jodelle Zetlaoui-Léger, Maître de Conférences à l'Institut d'Urbanisme de Paris)
- *La participation citoyenne*, et sa place dans la programmation urbaine.

A travers la documentation et la lecture, la définition de ces deux notions a permis de poser les bases conceptuelles du sujet et ainsi faire état de ce qui, dans la littérature scientifique, a été défini, analysé voire conceptualisé jusqu'ici.

Ce travail s'appuie également sur une analyse approfondie de documents produits par *Arep* et notamment le document de suivi des appels d'offres et consultations (AOC) des maîtres d'ouvrage (MOA) de l'année 2021, produit par la Cellule « AOC » d'*Arep Conseil & Programmation* (voir encadré ci-contre).

// La conduite d'entretiens

Pour permettre une réflexion riche et tangible autour de l'appréhension de la notion de *participation citoyenne*, des entretiens ont aussi été menés. Certains, informels, ont été réalisés tout au long de l'apprentissage au sein de la structure, auprès de collaborateurs. D'autres, en Avril 2022. L'approche de cette étude se voulant être la plus sensible possible, visant à écouter ce que les professionnels de la programmation peuvent nous apprendre de l'intégration des démarches participatives dans leur activité, mais aussi de leurs perceptions et de la définition de cette notion, le choix a été fait de conduire des entretiens semi-directifs, par le biais desquels la liberté de parole laissée à l'interviewé a pu permettre une plus grande spontanéité et fluidité de l'échange. Pour ce faire, un guide d'entretien a été élaboré, subdivisé en plusieurs guides adaptés à chaque interlocuteur visé, le but étant de disposer d'une trame de questions par thématiques, afin de conduire l'entretien de manière cadrée et dans une approche séquentielle des points à évoquer et discuter (cf. Annexe 1).

7 entretiens ont pu être réalisés auprès des professionnels suivants :

Pour recueillir le regard porté par les programmistes d'*Arep* :

- **4 programmistes** dont 2 conduisant actuellement la mission de programmation du Parc Bercy (Paris, 75), mission qui sera présentée à titre illustratif dans le corps de cette étude.

Analyse // Document de Suivi AOC 2021

Le document : un document qui centralise un certain nombre de données de toutes les missions de l'année, qu'elles aient été gagnées, perdues, ou qu'elles soient en attente d'une réponse de la maîtrise d'ouvrage.

La méthodologie : une méthodologie, en amont, d'identification du choix de la mobilisation de l'outil participatif dans les documents d'appels d'offres des MOA (cahiers des charges, CCTP) et de réponse aux offres d'*Arep Conseil & Programmation* (notes méthodologiques).



Le choix a été fait de ne sélectionner que les missions gagnées dont la maîtrise d'ouvrage était une Collectivité, car cela faisait directement écho au sujet d'étude, et il y était par ailleurs plus probable d'y retrouver des enjeux de participation citoyenne prégnants, que des maîtrises d'ouvrages privées, tel qu'un hôpital par exemple.

Pour tenter d'élargir le regard au seul cas d'*Arep* et observer la vision d'une agence de programmation spécialisée en participation citoyenne :

- **1 programmiste de « Ville Ouverte »**, jeune agence de programmation spécialisée en participation habitante.

Pour comprendre le fonctionnement et les perceptions de professionnels spécialisés en participation citoyenne :

- **1 sociologue urbaniste de « Repérage Urbain »**, agence de sociologie, concertation et communication.

Enfin, pour recueillir le regard porté par la maîtrise d'ouvrage de la mission du Parc Bercy sur la conduite des démarches de participation :

- **1 technicien de la Direction de la Jeunesse et des Sports** de la Ville de Paris.



Limites empiriques à considérer

Au regard du faible nombre d'entretiens réalisés, il est nécessaire de considérer cette étude comme permettant d'apporter des éléments de récit, des perceptions, des éléments de définition issus du regard porté par des professionnels de la programmation sur un concept social de l'urbanisme contemporain.

L'analyse de ces entretiens a permis de dégager des idées fortes, des visions ancrées dans des récits d'activité professionnelle, des expériences, qui alimenteront l'étude tout au long de ce document.

// Une étude de cas à titre illustratif : mission de programmation urbaine et architecturale du Parc Bercy, Paris

Pour mener à bien ce travail de recherche, il a d'abord été envisagé de travailler sur deux terrains d'études spécifiques en sélectionnant :

- Une mission de programmation qui avait fait l'objet d'une démarche participative à destination des citoyens
- Une mission de programmation, hors démarche participative, mais qui aurait été intéressante à développer.

L'étape méthodologique d'analyse des documents d'appel d'offre et de réponses aux offres a permis de réajuster l'objectif de l'étude. Pour ce faire, une seule mission de programmation ayant fait l'objet d'une démarche participative a finalement été sélectionnée, afin d'observer la manière dont la démarche a été menée, et recueillir les retours d'expérience des programmistes la conduisant. Les entretiens auprès de ces derniers ont permis de mettre en évidence des éléments saillants et pertinents pour alimenter la réflexion, cette mission faisant ainsi l'objet d'une étude de cas illustrative du propos qui sera développé.

// Brève contextualisation du projet



Mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration du programme relatif à l'amélioration fonctionnelle et sécuritaire des équipements du parc de Bercy à Paris, 12^{ème} arrondissement

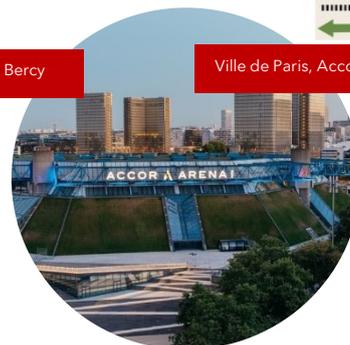
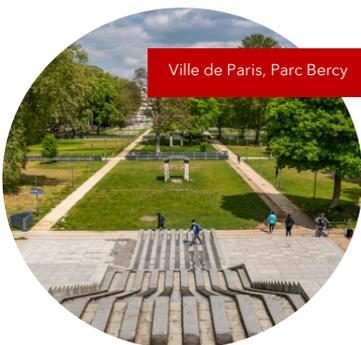


Porté par la Ville de Paris, ce projet vise à apporter une amélioration fonctionnelle et sécuritaire des équipements du parc (espace de glisse, salles de sport, station de Street Out, city stade...) qui subissent d'importantes nuisances causées par une multiplicité d'usages qui y sont présents (spectacles de l'Accor Arena, manifestations événementielles, activité de la gare routière...).

Le Parc Bercy représente un espace vert public de 14 hectares, dont certains espaces, ouverts 24h/24h, connaissent plusieurs vies au gré des temporalités, des fréquentations, de la saisonnalité, des manifestations événementielles, etc.



// Figure 1 : mission Parc Bercy, lecture du contexte et des enjeux, note méthodologique, Mars 2021 - Arep Conseil & Programmation



L'enjeu de cette programmation réside donc dans la nécessité de repenser globalement le fonctionnement du périmètre ouvert au-delà de l'intervention sur les infrastructures sportives. L'objectif est aussi de permettre un accueil optimal des différents publics qui pratiquent cet espace, tout en limitant les mésusages qui peuvent exister.

Cette brève contextualisation du projet permet d'avoir un premier aperçu du cas illustratif qui servira d'appui au propos développé dans le corps de cette étude.

Structuration de l'étude

Afin de répondre du mieux possible à la problématique de recherche posée, nous définirons, dans une première partie, les termes qui régissent ce sujet, pour rappel la *programmation architecturale et urbaine* ainsi que la *participation citoyenne*, dans la perspective de recueillir des premiers éléments réflexifs quant à leur articulation.

Pour ce faire, nous reviendrons dans un premier temps sur la structuration de l'activité de programmation dans l'histoire urbaine française, en questionnant son inscription au sein du processus de projet en aménagement et architecture, et en introduisant les différentes approches du métier qui sont aujourd'hui observées. Puis, nous questionnerons la programmation par le prisme des nouveaux impératifs sociaux du développement durable à savoir celui de la *participation citoyenne*. Dans ce second volet, nous tenterons de définir ce concept à travers les différents degrés qui le composent, et nous nous pencherons sur la place du programmiste dans la conduite des démarches participatives, ainsi que celles des individus sollicités dans ce type de processus.

Dans une seconde partie, nous interrogerons l'opportunité de la mise en place de processus participatifs à destination des citoyens en programmation urbaine et architecturale.

Pour ce faire, nous étudierons dans un premier temps le cas d'*Arep Conseil & Programmation* à travers la manière dont le bureau d'études se saisit de l'outil participatif. Puis, nous questionnerons la manière dont est appréhendée la notion de *participation citoyenne*, vectrice d'enjeux forts, chez les professionnels de la programmation et de la participation. Dans ce second volet, nous illustrerons le propos par l'exemple de la concertation menée au sein de la mission de programmation du Parc Bercy à Paris, actuellement conduite par une équipe d'*Arep Conseil & Programmation*.

PARTIE 1

PROGRAMMATION ET PARTICIPATION, QUELLE ARTICULATION ?

Cette première partie est consacrée à un cadrage théorique et conceptuel du sujet d'étude. Il convient ici de s'inscrire dans un ensemble de réflexions scientifiques qui a trait aux notions sous-tendues par ce sujet de recherche :

- La programmation architecturale et urbaine et son intégration dans le processus de projet en aménagement ;
- La participation citoyenne et sa place dans la démarche de programmation.

La littérature des sciences sociales est abondante sur les formes de la participation citoyenne. Pendant social du développement durable, très en vogue dans la fabrique des territoires contemporains, cette notion a été traitée par une multitude de chercheurs questionnant et requestionnant ses tenants et aboutissants, ses caractéristiques et limites au sein du processus de projet. Nous essaierons donc ici de dresser un portrait synthétique du concept et de ses définitions, en nous attachant davantage à questionner son inscription dans les démarches de programmation.

À l'inverse, la programmation urbaine et architecturale, relevant d'approches diverses, ne connaît pas la même abondance scientifique. Le corpus d'ouvrages mobilisé pour la définition et la réflexion autour de cette notion sera donc moins large et s'appuiera principalement sur les travaux de Jodelle Zetlaoui-Léger.

Le premier volet de cette étude est ainsi dédié à l'émergence de la programmation en urbanisme, son inscription dans le processus de projet, et plus globalement aux différentes approches qui définissent cette activité. Il s'intéresse aussi à ce que nous dit la littérature scientifique du lien entre la programmation et la participation citoyenne, à l'heure où les injonctions aux démarches intégrées de l'urbanisme durable sont de plus en plus soutenues, et dans un contexte de multiplication des acteurs sur la scène de la fabrique urbaine.

1. La programmation dans les métiers de la fabrique urbaine : bouleversements et structuration d'une fonction

L'objet de ce premier temps de cadrage est de s'intéresser à la notion de « *programmation* » et aux sens pluriels qu'elle a admis dans l'histoire récente de la fabrique urbaine. Pour comprendre cela, il faut d'abord faire un pas bref en arrière et observer les grandes transformations contemporaines, aux multiples facettes, qui ont bouleversé les territoires

depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Nous verrons finalement, par la décomposition de ces phénomènes récents, qu'ils ont joué un rôle dans la structuration et la professionnalisation de l'activité de programmation en France, qui est étroitement liée aux évolutions de la réglementation de l'ingénierie et de la commande publique.

1.1. D'une planification linéaire à une véritable démarche de programmation urbaine et architecturale

1.1.1. La ville d'après-guerre (1945-1970), une programmation centralisée

Il semble essentiel de revenir brièvement sur la période de reconstruction en France (1945-1970) pour comprendre le contexte d'émergence de la notion de programmation telle qu'on l'entend aujourd'hui. Alors que la croissance de l'économie et de l'industrie s'accompagnent d'un exode rural et d'un « baby-boom », l'État centralisateur admet une politique stratégique qui conduira à une forte planification. Cette dernière passera par un déploiement de moyens conséquents permettant d'une part d'équiper, d'autre part d'aménager le territoire national, par l'encadrement de règles d'urbanisme. Cette stratégie de reconstruction passera par la construction de zones d'activités, d'infrastructures routières, et notamment de logements, par la création des grands ensembles qui connaîtront d'abord une réussite. En effet, la politique des grands ensembles a mis fin à la pénurie de logement et a modernisé l'habitat. Les années 1960 se caractériseront cependant par un désenchantement de ce modèle politique (localisation périphérique, médiocrité des installations, absence de lien social...), et les années 1970 marqueront finalement le déclin des quartiers de grands ensembles, notamment dans un contexte de crise économique (Bonnin-Oliveira, 2021).

Dans ses travaux de recherche tournés vers l'évolution de la fonction de programmation en urbanisme et architecture, Jodelle Zetlaoui-Léger (2009) met un point d'attention sur la représentation de la production urbaine d'après-guerres : sans vouloir associer la période dite des « Trente Glorieuses » à une période purement économique de développement des grands ensembles, elle observe au contraire les rapports entre planification et programmation. Cette analyse la conduira à démontrer que « *la notion de "programmation urbaine" s'impose à la fin des années 1950 dans un contexte général de rationalisation des processus de planification économique et budgétaire dont elle résulte autant dans ses finalités que dans ses principes méthodologiques.* ». Pour elle, l'expression de programmation urbaine marque dès lors une volonté de meilleure organisation du « *phénomène d'urbanisation* » (articulation d'échelles et temporalités du moyen au long terme), en opposition à ce qui avait été réalisé au moment de la Reconstruction.

Ce point d'attention nous permet de comprendre que la notion de programmation à cette période est finalement plutôt utilisée d'un point de vue stratégique, en ce qu'elle est calquée sur la notion de planification. Certains auteurs voient la programmation

[architecturale] émerger avec le développement des villes nouvelles dans leur opposition à la standardisation du tissu bâti des années 1950-1960. Instituée aux Etats-Unis dans les années 1960, la démarche de programmation fut instaurée en France dans le cadre du concours de maîtrise d'œuvre du centre Georges-Pompidou, inauguré en 1977 (Pinot et Redoutey, 2021), qui préparera à la réforme de l'ingénierie publique dans les années 1980. Par ailleurs, on s'aperçoit qu'au travers d'une stratégie de planification nationale, cette période est davantage marquée par la production d'équipements et infrastructures architecturales, plus que d'une programmation véritablement urbaine, témoignant d'un projet global d'aménagement territorial.

En effet, cette phase de planification stratégique se caractérisera par ailleurs, à partir du milieu des années 1960, par la programmation de villes nouvelles² et d'équipements intégrés. Basée sur l'innovation et l'expérimentation, la construction des villes nouvelles s'est accompagnée d'une volonté de proposer une alternative aux Zones à Urbaniser en Priorité. « *L'équipement intégré*³ » a notamment été le support d'expression de ce discours d'innovation sociale, urbaine et architecturale. Ce qui est intéressant d'observer, c'est que ces constructions ont donné lieu à des démarches programmatiques singulières, notamment dans la définition d'outils programmatiques élaborés par les bureaux d'études pré-opérationnelles qui vont se développer à partir de la seconde moitié des années 1960. Pour Jodelle Zetlaoui-Léger (2009), la programmation à cette époque constitue une véritable démarche de résolution de problèmes et d'aide à la décision de l'État.

Finalement, les villes nouvelles contribueront également à préparer la réforme de l'ingénierie publique.

1.1.2. Entre libéralisation et décentralisation, s'adapter à un nouveau contexte (années 1970 - 1980)

Les années 1970 marquent un véritable tournant politico-économique en France, puisque marquée par le développement rapide d'une mondialisation des échanges ayant conduit à une intensification des systèmes de concurrence internationaux et infranationaux. Les modalités de production du cadre bâti ont par conséquent été bouleversées par de nouvelles règles financières imposées par la libéralisation des marchés, obligeant les maîtres d'ouvrage à s'adapter (Gerber et al., 2004).

Jusqu'ici, dans les relations en maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, le programme d'un équipement se façonnait conjointement entre le commanditaire et

« La globalisation est également un récit de la mise en relation des lieux du monde, à travers le rayonnement des métropoles, la généralisation mondiale du néolibéralisme, la financiarisation de l'économie-monde, et la connexion instantanée des acteurs du capitalisme. »

Mondialisation et globalisation, Géoconfluences, Ghorra-Gobin C., 2017

² Géoconfluences - ENS Lyon, 2021, Les Villes Nouvelles : « *Les villes nouvelles sont des noyaux urbains, résultant d'une politique volontariste, implantés en périphérie des très grandes villes (Londres, Paris mais aussi Le Caire, Shanghai, Wuhan, etc.) dans l'intention de les décongestionner et de maîtriser leur croissance.* »

³ Korganow Alexis. L'heure de gloire de l'équipement intégré. Une forme de centralité en ville nouvelle. Les Annales de la recherche urbaine, N°98, 2005. Les visages de la ville nouvelle. pp. 74-82 : « *Procédé qui consiste à regrouper dans un même bâtiment plusieurs programmes d'équipements à vocation sociale, sanitaire, éducative et culturelle.* »

son architecte. Le décret du 28 Février 1973 portant sur les conditions de rémunération des missions d'ingénierie et d'architecture⁴ va clairement dissocier les missions respectives des maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre, pour donner aux maîtres d'ouvrage l'entière responsabilité d'élaboration du programme. Ainsi, le décret diffuse la notion de concours de maîtrise d'œuvre en définissant officiellement la démarche de programmation comme un processus d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage. Dans un contexte, rappelons-le, de remise en cause des modes d'urbanisation dans le cadre de la production des grands ensembles, cette évolution réglementaire sera également accompagnée d'un discours prônant une meilleure prise en compte des contextes dans la conduite de projet, permettant d'affiner la définition de la commande. Ce décret de 1973 sera finalement abrogé plus tard par la loi MOP⁵, mais marque néanmoins une évolution dans les rapports entre les acteurs de la programmation et de la conception, dans une perspective de décentralisation.

Dans les années 1980, le contexte évolue et va se révéler déterminant dans le cadrage réglementaire de la programmation, d'abord pour les collectivités territoriales, ensuite pour les bureaux d'études pré-opérationnelles et les maîtres d'œuvre.

Les lois de décentralisation de 1982 et 1983⁶ vont conférer aux collectivités (Régions, Départements, Communes) une autonomie nouvelle avec le transfert de compétences initialement exercées par l'échelon étatique. Cette autonomie va avoir un impact direct sur l'urbanisme et la manière dont les Collectivités vont finalement se saisir de la planification stratégique de leur territoire. Ces différents sous-échelons se sont par conséquent affirmés et « *ne sont plus seulement un échelon de mise en œuvre de politique, mais un réel espace d'élaboration des politiques publiques*⁷ ». L'évolution de l'action publique dans ce contexte a révélé l'enjeu des « *identités locales* » et mis en concurrence les territoires (Biau, 2018). Ces nouveaux maîtres d'ouvrages voient par ailleurs émerger de nouveaux acteurs privés avec qui il faut désormais composer. La diversification des acteurs désormais impliqués dans la fabrique urbaine rend les suivis de projets plus complexes, et plus discontinus, dans un contexte d'incertitude économique (Geber et al., 2004).

1.1.3. Les effets des réformes de l'ingénierie publique sur « l'urbanisme de projet » (années 1980)

Les préoccupations financières, techniques et économiques, qui constituent le prisme par lequel l'État va inscrire sa perspective de décentralisation sur le temps long, vont être à l'origine de la loi du 12 Juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage et à ses rapports avec la

⁴ Décret n°73-207 du 28 février 1973 : « Conditions de rémunération des missions d'ingénierie et d'architecture remplies pour le compte des collectivités publiques par des prestataires de droit privé » consulté le 25/02/22 sur [Décret n°73-207 du 28 février 1973 relatif aux conditions de rémunération des missions d'ingénierie et d'architecture remplies pour le compte des collectivités publiques par des prestataires de droit privé - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

⁵ Loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée. - Légifrance (legifrance.gouv.fr)

⁶ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions // et loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État consultés le 25/02/22 sur [Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

⁷ Maurice Olive. Métropoles en tension. La construction heurtée des espaces politiques métropolitains, Espaces et sociétés, volume 160-161, n°1, 2015, pp. 135-151.

maîtrise d'œuvre privée. Cette loi va marquer la structuration du prisme maîtrise d'ouvrage (MOA)/maîtrise d'œuvre (MOE). Pour Véronique Biau, docteure en sociologie et chercheuse en urbanisme et architecture (2018), la loi MOP marque d'ailleurs la naissance même des notions de Maîtrise d'Ouvrage et Maîtrise d'Œuvre. Par ailleurs, les métiers de maîtrise d'œuvre seraient en réalité caractérisés par une pluralité d'expertises (conseils, expertise technique et économique, conception, etc.).

Les effets de la loi MOP

Article 2 - « *1. Le maître de l'ouvrage est la personne morale, mentionnée à l'article premier, pour laquelle l'ouvrage est construit. Responsable principal de l'ouvrage, il remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre. Il lui appartient, après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure, avec les maîtres d'œuvre et entrepreneurs qu'il choisit, les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux.* »

La loi MOP pose un cadre juridique pour mener à bien les projets d'aménagement, à travers de nouvelles prérogatives en matière de relation MOA/MOE, auparavant réglementées par le décret de 1973, et ce, à travers un objectif « *d'amélioration de la qualité des constructions publiques [...] S'étant vues transférer la maîtrise d'ouvrage de nombreux équipements, il s'est avéré nécessaire de mettre un terme aux vieilles pratiques de délégation de maîtrise d'ouvrage « qui avaient eu pour effet de [les] dépouiller de leurs prérogatives*⁸ ».

Parmi les principes structurants que la loi MOP a introduit figurent trois effets majeurs :

D'abord, la responsabilisation des maîtres d'ouvrages : la plupart des chercheurs s'accordent sur le fait que la loi de décentralisation d'une part, et la loi MOP d'autre part, ont eu pour intention et pour effet immédiat d'affirmer la responsabilité des maîtres d'ouvrages durant tout le processus de projet (Zetlaoui-Léger, 2009 ; Buffat, Meunier, 2014 ; Pinot, Redoutey, 2021), ce qui a par ailleurs permis une « *acculturation à la pratique de programmation* ». En effet, ces deux phénomènes concomitants ont placé les collectivités locales, tous échelons confondus, dans une toute nouvelle position, alors qu'elles n'étaient jusqu'ici que très peu exercées à ce type de pratiques.

Ensuite, cette acculturation à une nouvelle pratique marque une véritable professionnalisation de l'activité de programmation, « *sous son angle systémique* » d'abord (Gerber et al., 2004). Les caractéristiques de cette professionnalisation feront l'objet d'une prochaine sous-partie.

Article 2 « *Le maître de l'ouvrage définit dans le programme les objectifs de l'opération et les besoins qu'elle doit satisfaire ainsi que les contraintes et exigences de qualité sociale, urbanistique, architecturale, fonctionnelle, technique et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement, relatives à la réalisation et à l'utilisation de l'ouvrage.* »

⁸ Sacksick, E. Givord, L. (2013, 22 Mai). *La loi MOP et la commande publique*. Le blog du droit des contrats publics. Consulté le 12/03/22 sur [La loi MOP et la commande publique - Le blog du droit des contrats publics \(efe.fr\)](https://www.efe.fr/la-loi-mop-et-la-commande-publique)

Enfin, malgré un processus toujours systémique du projet relevant d'une chronologie successive de diverses études, la loi MOP introduit de nouvelles exigences qui élargissent le champ de la construction pour prendre en compte l'équipement sous d'autres formes d'inscription dans le domaine de l'urbain. Il ne s'agit donc plus seulement d'appréhender les projets de manière très technique et à travers des contraintes réglementaires comme l'envisageait le décret précédent, mais de réfléchir plutôt sous un angle plus qualitatif.

À la lecture des premiers articles de la loi MOP, on observe que sont plutôt ici évoqués les constructions d'équipements et d'infrastructures à travers les termes « *d'ouvrages* », « *d'équipements* », et de « *constructions publiques* ». Nous sommes-là davantage dans ce qui relève de la programmation architecturale et non pas dans ce qui relève d'une programmation plus urbaine, concernant l'aménagement d'espaces publics par exemple. À la lumière d'une succession de réglementations et d'évolutions en matière de programmation, on observe combien les démarches de programmation d'équipements publics relèvent d'une certaine expérimentation depuis les années 1970, et laissant une place très progressive aux démarches de programmation urbaine et d'opérations d'aménagement. Ainsi, principalement construite sur la base d'une réflexion portant sur les opérations de construction, la principale critique pouvant être apportée à cette loi tient en l'absence d'intégration des notions d'urbanisme et de projets d'aménagement, alors même que ces types d'opérations seront par la suite voués à être particulièrement développés par les collectivités. En effet et pour finir, la loi s'applique pour autant aussi aux opérations d'aménagement urbain, « *où la coupure entre programmation et conception est en général difficile à établir de façon aussi séquentielle* » (Zetlaoui-Léger, 2009).

Ainsi, pour Elisabeth Campagnac (2000), docteur en urbanisme, les évolutions réglementaires de la loi MOP traduisent d'une manière générale une évolution des ambitions des maîtres d'ouvrage dans la mesure où ils recherchent dès lors une certaine fiabilité des études préalables au projet réalisées par les prestataires de l'ingénierie, dans un contexte économique et institutionnel relativement complexe (impératifs et difficultés économiques et financières).

Enfin, notons que l'ordonnance du 26 Novembre 2018 portant création du Code de la Commande Publique a abrogé la loi MOP⁹.

En parallèle de la mise en place de la décentralisation, des évolutions législatives et de leurs effets sur les relations MOE/MOA, s'amorce un nouveau contexte économique et professionnel. Les métiers du conseil et de l'expertise urbaine se multiplient et se spécialisent (Zetlaoui-Léger 2009). En effet, si la décentralisation a induit une multiplication des acteurs institutionnels dans les processus de projet en aménagement, ces derniers (les maîtres d'ouvrages donc), se sont également retrouvés face au développement accéléré de bureaux d'études et de conception, exerçant le rôle d'assistant à la maîtrise d'ouvrage, dans la définition et la réalisation de leurs projets. Répondant à des temps de projet divers (études préalables, faisabilité, conception et construction), ces nouveaux acteurs exercent dans des domaines techniques comme juridiques, administratifs et financiers. Ils ont le rôle

⁹ Ordonnance n°2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique. Consulté le 12/03/22 sur [Ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique](https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2018/11/26/2018-1074) - Légifrance ([legifrance.gouv.fr](https://www.legifrance.gouv.fr))

d'expertise des situations dans des territoires donnés, d'analyse et de synthétisation des problématiques qui y sont rencontrées. Ces professionnels sont en charge de « représenter efficacement les intérêts du maître d'ouvrage et de coordonner les acteurs mobilisés » (Untec et Cinov, 2018).

Cette augmentation du nombre d'acteurs œuvrant en tant qu'assistant à la maîtrise d'ouvrage va rapidement conduire à une division technique et sociale du travail mais aussi à « *l'autonomisation de la programmation par rapport à l'activité de conception* » (Allégret et al. 2005). En effet, l'activité de programmation va progressivement se professionnaliser et se distinguer de la conception-réalisation, pour s'inscrire dans un processus spécifique de décomposition de la fabrique urbaine en 3 expertises : le programme, la préfiguration/conception et la réalisation opérationnelle/construction.

Dans cette période de transformations profondes des modalités d'expertises urbaines, des manières de conseiller et faire la ville, va également apparaître une nouvelle manière de penser la ville par le politique. La notion de « projet urbain » va s'imposer rapidement dans le domaine de la production urbaine, en conséquence du retrait de l'État et en réponse à la mise en concurrence interterritoriale. Cette notion s'est d'ailleurs imposée dans le champ de l'urbain « *par opposition aux paradigmes fonctionnalistes et normatifs qui avaient structuré l'aménagement jusqu'à la fin des années 1960* » (Buffat, Meunier, 2014). On parlera par ailleurs également « d'urbanisme de projet » pour définir ce passage d'un urbanisme centralisé à un urbanisme décentralisé.

Nous entendons ici le concept de projet urbain dans son acceptation politique et prospective, en ce qu'il est un dessein de développement territorial, pensé et appréhendé sur un long terme par les élus locaux. Ainsi, il « *exprime le cheminement de pensée entre la planification stratégique mise au débat public et les différentes opérations d'aménagement qui en sont la traduction concrète* » (Chotteau et al., 2015). En d'autres termes, l'avènement de la notion dans le champ de l'aménagement et des collectivités à cette période traduit bien les nouvelles ambitions politiques des acteurs locaux, liées au développement économique, social, urbain ou encore environnemental. Elles s'inscrivent dans une logique d'intérêt public, de développement concurrentiel, dans une vision stratégique et prospective qui va se décliner dans l'ensemble des projets d'aménagement du territoire. Notons par ailleurs que cette approche globale et stratégique prend forme dans l'ensemble des projets qui se développent sur un territoire, que la collectivité compétente soit Maître d'ouvrage ou non.

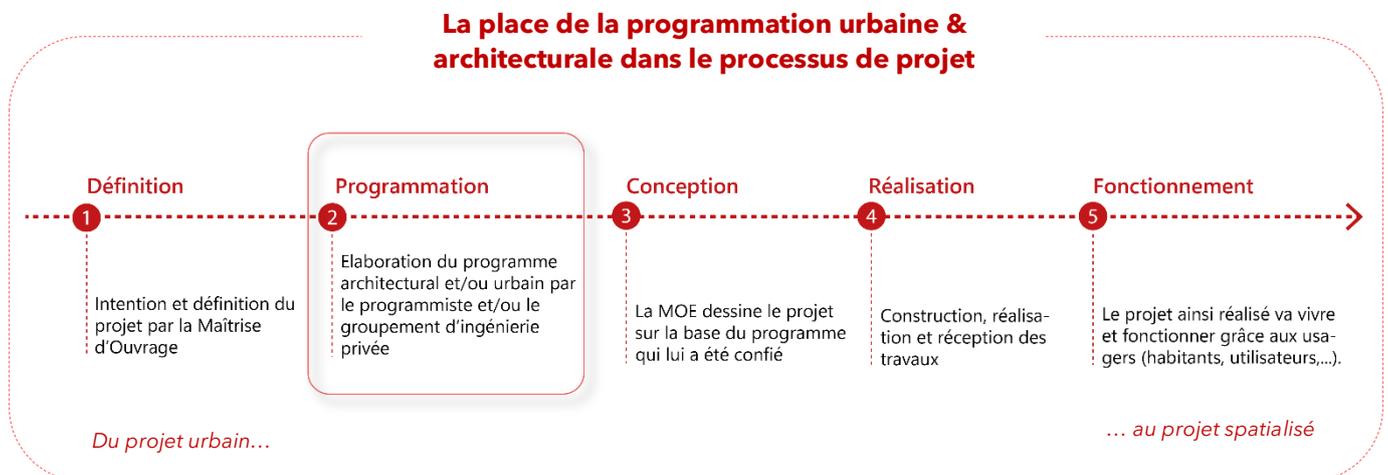
Les évolutions économiques, sociétales et politiques qui ont bousculé les territoires et acteurs de la fabrique urbaine depuis les années d'après-guerres ont progressivement transformé l'approche de la programmation en urbanisme et architecture. Nous avons pu voir que la programmation apparaît finalement comme une manière de se détacher d'une production standardisée, du cadre bâti notamment, pour maîtriser et s'assurer du bon déroulé de l'ensemble des étapes qui composent le projet. Nous sommes ainsi passé d'une programmation d'après-guerres, centrée sur la réalisation d'équipements intégrés et d'infrastructures publiques, à dimension stratégique et innovante, à un renouvellement de l'acceptation du concept, qui aujourd'hui s'inscrit dans une multitude d'approches au sein du processus de projet dans son ensemble. Nous verrons ainsi que la programmation telle qu'elle est conçue aujourd'hui revêt une dimension certes architecturale, par un héritage de pratiques aguerries pour la programmation d'équipements publics, mais depuis

quelques décennies pour la programmation urbaine également, tournée vers les opérations d'aménagement d'espaces publics dans leur ensemble.

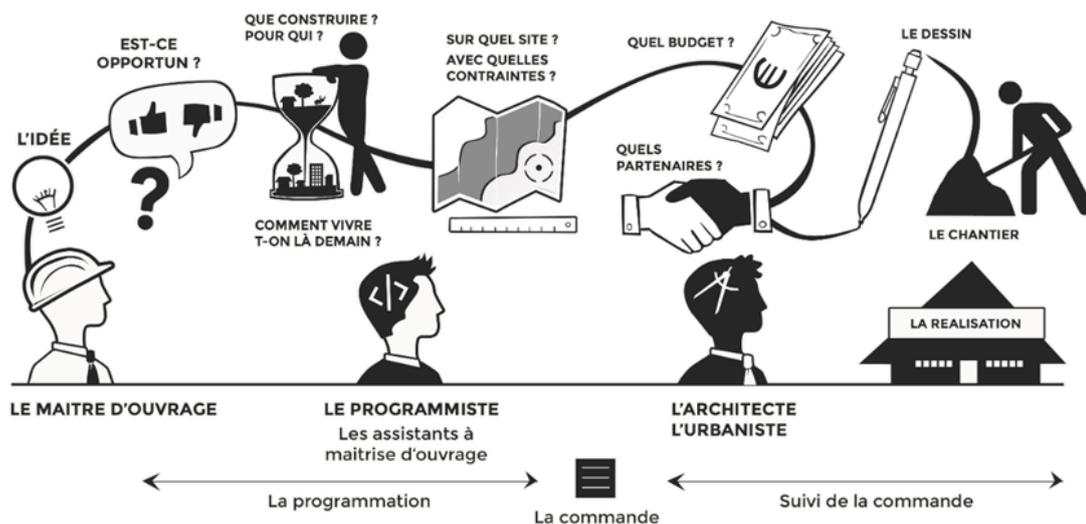
1.2. L'inscription de la programmation au sein du processus de projet en aménagement

1.2.1. D'un point de vue chronologique : où et quand la programmation intervient ?

Aujourd'hui, les métiers de la programmation urbaine et architecturale s'inscrivent pleinement dans les processus de projets d'aménagement initiés et mis en œuvre par les maîtres d'ouvrages, qui ont recours à un prestataire externe pour la définition de leur programme. Nécessitant des savoir-faire et compétences très spécifiques, la démarche de programmation participe à la mise en adéquation de l'ensemble du projet avec ses finalités environnementales, économiques, sociales, etc. Ainsi, elle permet de traduire le projet politique (projet urbain) en projet spatialisé. Le schéma ci-dessous se divise en grandes étapes structurantes. Il permet de visualiser l'enchaînement théorique d'un projet d'aménagement ainsi que le moment où la programmation intervient.



// Figure 2 : la place de la programmation urbaine & architecturale dans le processus de projet - production personnelle, Février 2022.



// Figure 3 : le processus de programmation - Filigrane Programmation.

La définition du projet par son porteur, le Maître d'ouvrage, constitue le point d'amorce du futur aménagement. Marquant l'intention de départ, idéalement le choix d'implantation de l'aménagement, la décision du projet par une collectivité s'affirme généralement dans la logique amont d'une planification stratégique à l'échelle du territoire. C'est à cette première étape de définition que la programmation succède, pour intervenir dans un temps plus ou moins long, dépendant de la nature et de l'ampleur du projet, du portage politique ou encore de la faisabilité technique. Elle s'appuie sur une commande émise par le Maître d'ouvrage par le biais de laquelle sont communiqués les éléments fondamentaux du projet envisagé : sa mise en contexte (inscription dans un cadre politique, financier, économique, social, culturel...), éventuellement la stratégie dans laquelle il s'inscrit, sa justification, les modalités envisagées pour le mettre en œuvre (site d'implantation, échelle d'intervention ; dans le cas échéant, la demande d'une étude d'opportunité permettant de définir le site...), les objectifs escomptés, la vocation du futur site/bâtiment, les contraintes réglementaires à prendre en compte, les labels éventuellement visés, les éléments méthodologiques souhaités, etc.

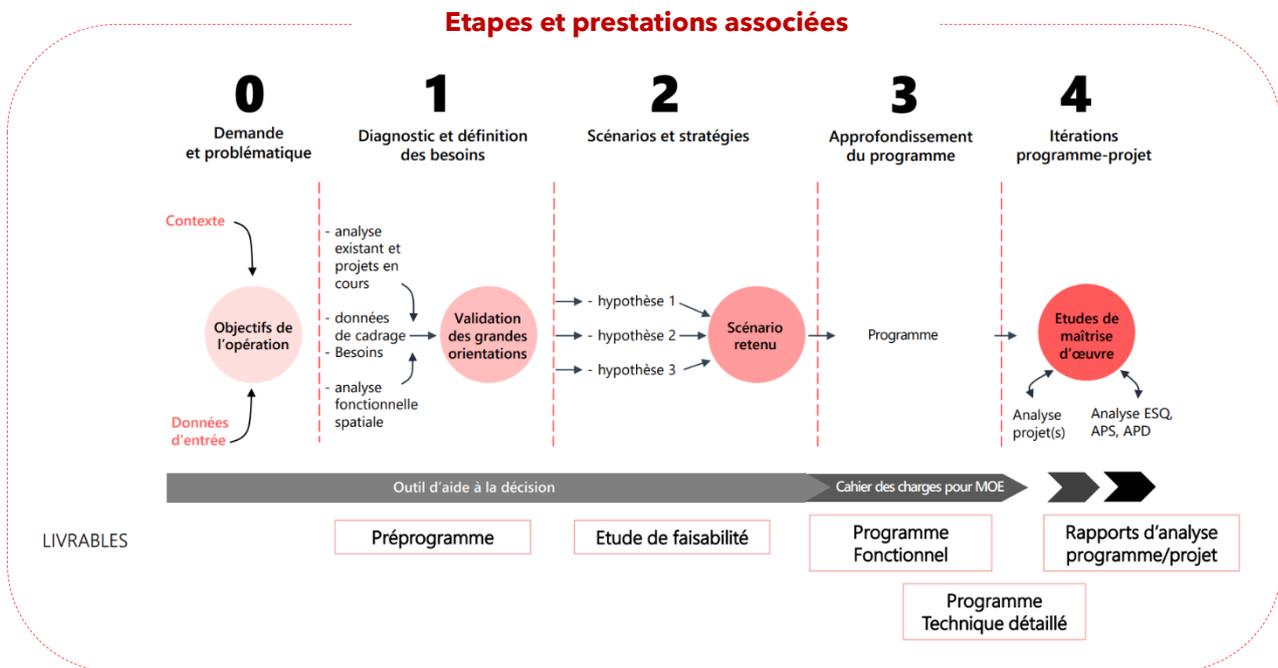
Se situant entre la définition d'un projet et sa conception/réalisation, la phase de programmation va permettre de préciser les grandes lignes du projet et ainsi définir un véritable programme d'actions. Le programme ainsi défini, structuré et acté par l'ensemble des acteurs impliqués au sein du projet, va ensuite être transmis à un maître d'œuvre en charge de sa conception, puis de sa réalisation.

Le programmiste peut être également sollicité par la maîtrise d'ouvrage pour l'accompagner en phase de consultation des concepteurs et l'assister dans la finalisation du projet par une démarche d'adéquation programme/projet en concertation avec le lauréat. La phase de conception consiste ainsi en la recherche et le choix de la proposition de projet la plus adéquat, qui sera formellement dessinée et calibrée pour la réalisation de la programmation.

La réalisation de l'aménagement constitue le passage à l'acte de construire et réaliser concrètement les travaux formulés dans le programme et dessinés en phase de conception.



Focus sur le processus de programmation



// Figure 4 : la programmation : étapes et prestations associées, schéma global - Guide de programmation AREP, Mars 2022 -.

Dans le déroulé d'une mission de programmation, le programmiste aura pour rôle de préciser les grandes lignes du projet avec la maîtrise d'ouvrage et autres parties prenantes pour définir le programme d'actions. Il va se charger d'accompagner le porteur de projet dans la définition de ses besoins, tout en prenant en compte ses contraintes mais aussi ses exigences. En d'autres termes, « *A l'interface entre planification urbaine et urbanisme opérationnel, elle [la programmation] pose ainsi les bases pour permettre l'émergence et la réalisation du projet urbain. Il s'agit de traduire en éléments de programme les choix du porteur de projet en matière d'aménagement, de logement, d'activités, d'équipements publics, de services, en cohérence avec le contexte local et les besoins* » (MIQCP, 2015). Ainsi, c'est au sein de cette phase programmatique que la finalité du projet doit être établie de manière précise en considérant l'investissement financier qu'il suscitera et en s'assurant que le projet soit cohérent et réalisable.

Les deux schémas présentés ci-dessus interrogent toutefois sur la linéarité qu'ils représentent et questionnent le processus systémique qu'ils semblent sous-tendre. Le processus de projet en aménagement (cf. Figure 2¹⁰) ne semble en réalité pas si linéaire. Les travaux de Dominique Dias, urbaniste, architecte et ingénieur des Travaux Publics de l'État, le démontrent par ailleurs (2012). Il nous invite à reconsidérer l'enchaînement « classique » des différentes étapes d'un projet en questionnant le rôle de la programmation dans le processus. Pour lui, la programmation revêt une dimension

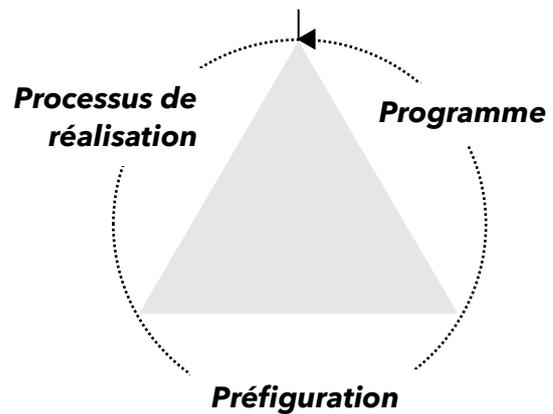
¹⁰ Dehan, P. (2012). Acteurs & déroulements d'un projet. Moodle.utc. Consulté le 03/02/22 sur [UR04-A12-C1-Acteur&DéroulementProjet--Schéma \(utc.fr\)](#) & Le montage d'une opération. *Inventaires*. 2007, consultés le 03/02/22

« *anticipative* » en ce qu'elle permet d'interroger et de réinterroger un ensemble d'éléments qui auraient été susceptibles d'être annoncés comme structurants par la maîtrise d'ouvrage au lancement d'une mission (financement, moyens techniques, site envisagé, intégration des fonctions urbaines, cohérence spatiale...). Aussi, la phase programmation permet « *d'ajuster le niveau de services au regard du besoin* » (Dias, 2012), et ainsi permettre de satisfaire plusieurs besoins à la fois, au cours d'un même projet, par le biais d'une réflexion en amont générant des économies sur les investissements (par exemple, réalisation d'une salle polyvalente sur l'emprise de deux équipements sportifs et culturels distincts, combinaison et mutualisation de zones de stationnement, etc.).

Pour Dominique Dias (2012), la mise en lumière de ces éléments induit de fait ce qu'il qualifie de « *mécanismes de courts-circuits* » de ce processus. En effet, à travers l'illustration d'une étude de faisabilité de viabilisation qui deviendrait projet, il explicite cette idée : une collectivité qui souhaiterait s'assurer de la faisabilité de son projet, et qui confierait cette étude à un mandataire, pourrait se retrouver tout à fait séduite à l'idée de disposer d'une réponse à travers un plan de viabilisation qui suffirait à engager la réalisation de l'aménagement et ainsi « *court-circuiter* » les étapes subséquentes de programmation et de conception (autrement dit, la réflexion autour des différents enjeux et de l'aménagement le plus avantageux et optimisé).

Nadia Arab, sociologue de l'urbanisme et professeure des universités, expose une théorie du projet en urbanisme qui vient compléter les travaux précédemment évoqués (2018). Pour elle, la réalité observée de la conduite des projets urbains montre bien souvent que les tâches sont en fait « *imbriquées* » les unes dans les autres. En effet, si la combinaison la plus courante consiste à partir de l'intention permettant d'arriver à la réalisation concrète d'un projet, il semblerait au contraire que le processus fasse cohabiter ce qui relève effectivement du « *souhaitable* », et ce qui relève au contraire du « *possible* », et ce, dans une dynamique purement itérative traduisant l'existence de confrontations, de négociations et d'ajustements (Arab, 2018). Cette théorisation met également en lumière l'idée selon laquelle la multiplication des acteurs dans les projets réorganise de fait les modalités d'échange et d'arbitrage. Dans ce cadre, les experts du conseil et de la programmation y ont tout leur rôle à jouer, tant ils permettent une coordination de projet guidée par des échanges itératifs et dans une logique de redéfinition continue des besoins et objectifs énoncés (Bataille, 2020).

Par ailleurs, la notion même de projet urbain précédemment évoquée, appelle à reconsidérer l'enchaînement à priori figé du processus. À l'image de l'approche qu'Alain Avitabile nous apporte (2005), les différentes étapes du projet peuvent et sont souvent d'ailleurs approchées dans un ordre différent, « *pourvu que les articulations soient faites* ». Ces étapes doivent donc néanmoins être en phase dans leur degré de définition et ainsi être confrontées les unes aux autres par ce processus « *en boucles successives* » (Avitabile, 2005). Cette réarticulation des différentes composantes du processus de projet urbain apparaît généralement en fonction du contexte du projet, de son site, et de tout un tas d'éléments qui le structurent, laissant des éléments variables aux côtés de « *points d'appuis* » dans la construction du projet.



// **Figure 5** : le contenu du projet urbain : les trois composantes clés et leur articulation, La mise en scène du projet urbain, 2005. p.138.

A titre illustratif (*cf.* Figure 4), le contenu d'un programme devant nécessairement être confronté aux ambitions et moyens de sa concrétisation et il se situera donc ici au cœur de l'étape de faisabilité qui induit de possibles changements et inscrit donc également ce contenu du programme dans le champ des scénarios prospectifs. Aussi, l'élaboration de ce contenu pourra profiter de la contribution de concepteurs, sans être encore dans la phase de conception, tout en s'adaptant à l'environnement dans lequel il s'inscrira et donc en configurant le site au regard des processus ciblés, ce qui fait cette fois interagir l'élaboration du programme avec la préfiguration.

Si l'exercice de la programmation n'apparaît pas comme étant une activité linéaire d'un point de vue chronologique, mais au contraire comme étant ponctuée par différentes phases qui s'entrecroisent, se complètent et sont en interrelation continue, nous verrons par la suite que cette activité peut être divergente d'un point de vue des typologies d'expertises comme de la nature de la programmation.

1.2.2. D'un point de vue de l'exercice professionnel : des approches métiers et des typologies d'expertise différenciées

// Des approches contrastées de la programmation

En 2009, Jodelle Zetlaoui-Léger propose un travail axé sur l'émergence et l'évolution de la fonction de programmation. Dans son article, elle revient sur la signification de la programmation officialisée par la loi MOP, qui est donc communément répandue en France, en la qualifiant de « *technico-administrative* ». En effet, elle la définit comme suit : « *La programmation correspond à un moment du processus de projet de production d'études dites préalables ou de définition des objectifs, des contraintes et des besoins, aboutissant à l'élaboration d'un programme-cahier des charges précédant une phase de formalisation spatiale appelée conception.* »

S'il semblerait que cette connotation très technique de la programmation soit bien réelle, une autre école, plus générique, conteste cette approche. Pour elle, l'activité de programmation « *ne peut se résumer à la production d'un cahier des charges mais doit au contraire pouvoir affirmer son rôle de définition, à l'aide des acteurs concernés, des modèles d'organisations sociales et fonctionnelles, susceptibles de structurer, d'exploiter et d'animer les différents espaces d'un territoire* » (Buffat et Meunier, 2014). L'approche de cette définition de la programmation par le terme de « *programme* » est alors contestée. Gérard Pinot et Emmanuel Redoutey défendent cette même idée en 2021 dans leur ouvrage « *Démarches de programmation architecturale : de l'usage à l'ouvrage* » en définissant la programmation comme un « *processus collectif de construction, de décision et d'action* » (Pinot et Redoutey, 2021). La programmation est ainsi envisagée non plus comme un processus systémique qui viserait à faire l'inventaire des besoins et contraintes que l'on répliquerait, mais bien comme une véritable démarche de projet, « *interrogeant le sens même de l'intervention, au regard de contextes singuliers* ». La programmation est dès lors définie comme une démarche composée de méthodes qu'il s'agit d'adapter à des contextes variés et toujours spécifiques. Bien que l'on parle dans cet ouvrage de programmation architecturale,

Etymologie

Πρόγραμμα, de πρό, avant, et γράφειν, écrire

Nota :

Programmation provient du grec « *programma* » et signifie étymologiquement « *ce qui est écrit à l'avance* »

« *La qualité d'une réalisation pour le maître d'ouvrage, comme pour les utilisateurs ou les usagers qui habiteront l'espace, dépend essentiellement de la qualité de la démarche dont elle est l'aboutissement.* »

Démarches de programmation architecturale : de l'usage à l'ouvrage, 2021

Les pratiques et représentations de la programmation par les professionnels, d'après Allégret, Mercier et Zetlaoui-léger, 2005

Si l'on semble observer une divergence de point de vue sur la question de la distinction entre les différentes typologies de la programmation, qu'en est-il des typologies

d'expertise ? Jacques Allégret, Nathalie Mercier et Jodelle Zetlaoui-Léger, dans leur recherche menée dans le cadre du réseau RAMAU, Plan Urbanisme Construction et Architecture - Activités d'expert et coopérations interprofessionnelles en 2005, interrogent les pratiques et représentations associées à l'activité de programmation. Dernier ouvrage en date traitant de cette question, il a permis de démontrer la coexistence de trois aspects de cette activité régis par une logique globale d'assistance à maîtrise d'ouvrage :

- Une démarche d'aide à la décision élaborée dans un travail d'itération pour la clarification de la commande et ses enjeux
- Un travail d'identification des besoins des usagers qu'il s'agit de rapporter au maître d'ouvrage mais aussi de traduire dans le programme pour le futur concepteur
- Une manière d'assurer le contrôle du projet, qu'il soit technique et/ou financier.

L'identification d'une diversité de profils de professionnels, corrélée à ces aspects, ont permis aux chercheurs de dégager deux tendances opposées autour desquelles sont organisées ces pratiques et représentations nous interpelle :

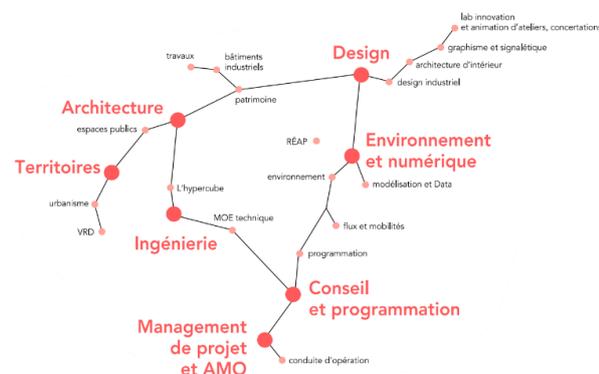
→ Une tendance représentée par les experts spécialisés dans un secteur particulier (scolaire, culturel, hospitalier...), dont l'activité est caractérisée par une certaine systématisation de la démarche de programmation (traduction des processus d'une mission à l'autre). Cette expertise technique est constituée d'une succession d'études.

→ Une tendance représentée par les professionnels qui conçoivent l'activité de programmation comme une démarche continue d'aide à la décision et à la définition d'une stratégie. Conduisant dans bien des cas les maîtres d'ouvrages à reformuler leur commande initiale, ces professionnels exercent leur activité dans une démarche itérative et concertée entre les acteurs. On y retrouve par ailleurs une vision d'ensemble du projet, plus globale à l'échelle de tout son processus, à l'inverse de la première tendance.

Qu'en est-il aujourd'hui ? Représentations de la programmation et approches métier chez Arep Conseil & Programmation

Avant d'entrer dans une analyse plus fine de la mise en perspective de la vision des professionnels d'Arep Conseil & Programmation, une brève présentation de la structure et de ses activités s'impose.

Fondée en 1997, Arep est une agence d'architecture pluridisciplinaire, filiale de SNCF Gares & Connexions. Ses domaines d'intervention s'inscrivent dans de nombreux métiers relatifs à la conception architecturale, urbaine et paysagère, mais également au design, à



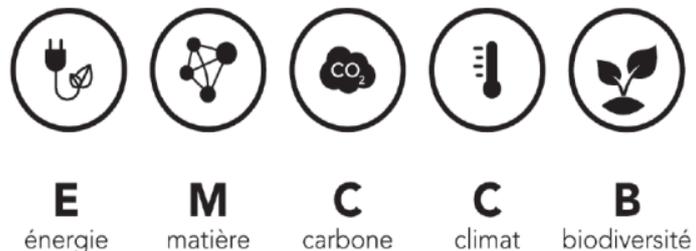
// Figure 6 : la diversité des métiers, Arep, Présentation générale, Octobre 2021

l'ingénierie, à la programmation et au management de projet.

Engagée dans un futur post-carbone et soucieuse de penser des projets apportant des réponses concrètes aux enjeux écologiques, *Arep* offre des services en matière de maîtrise d'œuvre et conception mais aussi en ce qui concerne la stratégie, le conseil et l'assistance à maîtrise d'ouvrage, parmi lesquels figure la programmation. Ainsi, *Arep Conseil & Programmation* est spécialisée en programmation architecturale, urbaine, mais aussi en schémas directeurs.

Elle intervient en amont des projets pour accompagner les maîtres d'ouvrage dans la formulation du contenu et de la qualification de leurs futurs ouvrages, projeter les fonctions urbaines et les usages à développer avec les acteurs locaux sur leurs territoires, aider à anticiper et optimiser les investissements en équipements à l'appui de projections démographiques, usages et dimensionnements des bâtiments. En somme, l'antenne programmation d'*Arep* oriente et conseille les maîtres d'ouvrage tout en long de leurs missions pour qu'ils définissent le cadre de leurs opérations, en prenant des arbitrages avisés pour tenir le cap des finalités projetées.

En programmation comme dans les autres corps de métiers, *Arep* accompagne et conçoit ses projets par le prisme de la démarche EMC²B qui vise à mesurer les réponses apportées par les projets aux enjeux Energie - Matière - Carbone - Climat - Biodiversité.



// Figure 7 : le logo EMC²B, Arep

// D'abord, quelle dissociation entre la programmation urbaine et la programmation architecturale ?

La programmation architecturale et urbaine apparaissent au premier abord comme étant deux expertises différentes si l'on considère leur échelle d'application. En effet, si la programmation architecturale constitue le préalable à la construction d'un équipement (théâtre, hôpital, gymnase, tribunal...), elle revêt un caractère très technique relatif aux exigences capacitaires, spatiales et financières d'un site et de son maître d'ouvrage. Cette technicité se traduit dès lors dans le programme technique détaillé (PTD) final qui présente les exigences fonctionnelles, quantitatives (surfaces), techniques et environnementales¹¹. La programmation urbaine, moins cadrée par la loi MOP, accompagne l'élaboration d'un projet urbain dans son ensemble.

Les entretiens réalisés auprès de programmistes d'*Arep Conseil & Programmation et Ville Ouverte* ont pour partie porté sur l'approche des programmistes sur leur activité et la manière dont ils inscrivaient la programmation dans le processus de projet afin de recueillir ces visions, ces perceptions du métier, pour mieux comprendre leur appréhension de la participation. Dans ce cadre, les échanges ont également porté sur la manière dont ils

¹¹ Céur, écrire les territoires, dessiner la chose publique. Programmation architecturale et urbaine. Consulté le 26/03/2022 sur [PROGRAMMATION architecturale et urbaine - accueil - CERUR, groupe Reflex \(cerur-reflex.org\)](https://www.cerur-reflex.org/)

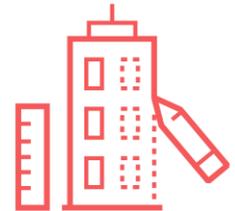
différençaient, ou pas, la programmation architecturale de la programmation urbaine. Ces entretiens ont ainsi permis de questionner cette distinction qui ne serait à priori pas généralisable à tous les cas.

En effet, en prenant en compte la faible représentativité de ces entretiens, on peut voir se dessiner deux tendances quant à cette distinction :

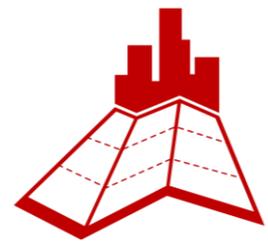
- La programmation architecturale et urbaine relèvent d'échelles très distinctes sur lesquelles des méthodes et des outils doivent être adaptés :



La programmation architecturale relève d'études financières et techniques très spécialisées et dispose, par l'élaboration d'une commande spécifique, d'attendus très techniques de la part des clients. Cette approche technique peut d'ailleurs parfois apparaître dans un stade trop avancé de la mission.



Quant à **la programmation urbaine**, elle nécessite de profondes réflexions sur les politiques publiques, sur la prospective, dans le but de mettre en récit le territoire avant d'entrer dans une approche plus technique. Elle relève ainsi d'études plus politiques, avec une dimension de stratégie territoriale forte, et dont l'impact territorial s'observe à plus large échelle sur les usages.



Même si les entretiens ne l'ont pas directement dégagé, un témoignage analytique de l'un d'entre eux a permis d'interroger l'éventuelle coexistence entre une école plus « *technocrate* » de professionnels issus de formations d'ingénierie notamment, exerçant dans une approche très technique, et une école plus « *conceptuelle* », de professionnels issus de formation en sociologie ou urbanisme, et optant pour une approche conceptuelle et analytique des fonctions et usages.

- La programmation architecturale et urbaine n'admettent pas de frontières nettes :

Une multitude de missions peuvent faire l'objet d'une programmation à la fois urbaine et architecturale, à l'image du Parc Bercy où la mission consiste à la fois à programmer des équipements et des espaces publics. La programmation ferroviaire, qui constitue une des spécialités d'*Arep*, a également été donnée à titre d'exemple : on y retrouve une réflexion à deux échelles, celle du bâtiment voyageur (échelle architecturale), et celle de l'ouverture de la gare sur la ville (échelle urbaine). Le ferroviaire se prête donc assez bien à la programmation d'espaces publics dans la mesure où, selon les missions, il sera question d'interroger le bâtiment voyageur tout autant que la gare dans son ensemble à travers son insertion urbaine, son positionnement territorial,...

En tout état de cause, ces deux positions nous permettent d'imaginer que la programmation urbaine puisse avoir des outils réflexifs à apporter à la programmation architecturale, en ce qu'elle interroge continuellement la cohérence de l'aménagement avec le projet de vie projeté par la Collectivité, et en ce qu'elle admet une démarche plus *en entonnoir*, visant à

étudier le fonctionnement global d'un territoire et de ses usages, de manière itérative, avant d'appliquer à cette mise en récit une expertise plus technique, relevant d'outils d'analyse capacitaire, financière et techniques très spécifiques.

// Ensuite, quelles représentations de la programmation à travers quelle approche du métier ?

Les programmeurs qui ont été interrogés se tournent vers la deuxième tendance identifiée par Allégret, Mercier et Zetlaoui-Léger (2005), en caractérisant l'activité de programmation comme une véritable **démarche**. Pour autant, cette démarche ne revêt pas totalement la même définition.

Pour certains, la programmation est en effet une démarche déterminante de définition itérative de la commande du maître d'ouvrage, voire un véritable **processus de projet** à part entière. Elle résulte de la nécessité de toujours « *challenger le besoin tel qu'il est exprimé* » en étant dans une démarche continue de prospective (programmeur Arep, Avril 2022). On y associe donc un réel rôle de conseil, d'aide à la décision itérative avec le maître d'ouvrage.

Pour d'autres, cette démarche revêt un certain ordre, des étapes et une ou plusieurs manières de s'organiser qu'il ne faut surtout pas négliger. Il y a là quelque chose de très systémique certes, mais qui se retrouve dans tous les types d'études. Cette démarche s'appréhende ici plutôt dans la **capacité à suivre une méthodologie précise**, permettant de poser les bonnes questions et d'obtenir les réponses nécessaires à la réussite du projet.

L'entretien avec une programmeur de l'agence *Ville Ouverte* a par ailleurs apporté un complément dans la définition. L'approche du métier doit être double : adopter une posture de conseil auprès de la maîtrise d'ouvrage d'une part, par le biais d'une posture pré-opérationnelle, de stratégie et d'aide à la décision qui s'inscrit dans un temps du projet où le programmeur est encore en mesure de « *bousculer* » les idées et les orientations du maître d'ouvrage (programmeur *Ville Ouverte*, Avril 2022). Et adopter une posture de grande écoute, d'immersion et d'humilité auprès des usagers et habitants d'autre part, avec la nécessité de croiser les expertises politiques, techniques et d'usage.

Cette deuxième posture renvoie à l'idée d'articulation des expertises des différentes parties prenantes d'un projet, et nous permet d'amorcer la question de la place de la participation citoyenne et de son articulation autour de la phase de programmation dans le processus de projet en aménagement.

« La programmation ne se réduit pas à un livrable - le programme -, elle se doit d'être une démarche collective de construction, de décision et d'action, au service de la satisfaction des objectifs du maître d'ouvrage. »

*Qu'est-ce que la programmation ?
Quelques convictions,
Gare & Connexions -
DGIF Guide de
programmation, Arep,
Mars 2022*

2. La programmation au prisme des nouveaux impératifs de développement durable : quelle place pour l'expertise citoyenne ?

Le concept de développement durable, qui trouve sa genèse dans la critique d'une société de surproduction, de surconsommation, creusant les inégalités socio-spatiales, mettant en péril les écosystèmes, a fait progressivement apparaître de nouvelles pratiques, de nouveaux modes de vie, témoignant d'innovations toujours plus ambitieuses, et notamment au cours des deux dernières décennies. Ce phénomène révèle par ailleurs une certaine vitalité de l'échelle locale, support privilégié de nombreuses mobilisations, tant de la part des acteurs publiques que des citoyens, pour imaginer les territoires de demain.

En ce sens, nous nous intéresserons ici à une notion spécifique recouverte par ce champ large du développement durable, à savoir la *participation citoyenne*, située à la jonction de la sphère sociale, économique et environnementale. Si nous employons ce terme dans le corps de cette étude, nous n'oublions pas que d'autres concepts gravitent autour de ce dernier et présentent des définitions complémentaires voire très proches, à l'image de la notion de *démocratie participative* par exemple.

La notion de *participation citoyenne* représente aujourd'hui un vaste sujet faisant l'objet d'une multiplicité de travaux, d'ouvrages et d'articles scientifiques qui ne peuvent ici faire l'objet d'une synthèse exhaustive, et ce n'est d'ailleurs pas l'objet du propos. Nous ne nous attarderons ainsi que sur certains pendants de la notion, d'abord en tentant d'y apporter une définition claire et réflexive à travers la manière dont elle a émergé dans le champs de l'urbanisme, puis en caractérisant les degrés qui la composent. Puis, en appliquant le concept au champ de la programmation à travers la définition du concept de « programmation générative » d'une part, et la réflexion autour de la place du programmiste dans les processus participatifs d'autre part. Il s'agit donc là de dresser un tableau assez bref de la notion, permettant de poser le cadre et de cibler ensuite la manière dont elle est mobilisée dans le cadre de l'activité de programmation.

2.1. Émergence de la notion de participation citoyenne et de ses différents degrés dans le champ de l'urbanisme

2.1.1. Impliquer les citoyens : d'une démarche « optionnelle » à un véritable modèle d'urbanisme collaboratif dans la sphère politique

La montée en puissance de mouvements socio-urbains dès les années 1960, en réaction à une planification centralisée, contrôlant la société et ses espaces, témoigne d'une critique sociale, écologique et politique relative aux tendances technocratiques des pratiques de planification urbaine. Ces mouvements de luttes urbaines viennent s'opposer aux opérations de rénovation urbaine brutale ou encore à celles de démolitions massives notamment. Cette critique « *post-moderne* » de la planification (Bacqué et Gauthier, 2011) a été plus tard accompagnée par les professionnels de la planification d'une recherche de renouvellement de leurs pratiques et d'une volonté progressive d'intégrer les citoyens dans ces mêmes pratiques. A ce nouvel enjeu de démocratie locale soulevé par ce courant, une prise de conscience écologique se fait valoir dans la société et s'inscrit progressivement dans le champ de l'urbanisme.

Les acteurs publics se saisissent pour certains de ces nouvelles formes de pratiques collectives comme relevant d'une démarche optionnelle, améliorant leur projet et leur recevabilité auprès des citoyens. S'introduisant de manière hétérogène et progressive, avec l'appui des acteurs sociaux, ces démarches vont être formalisées dès l'amorce des premières injonctions réglementaires.

Ces dernières montrent l'intérêt grandissant pour ces questions et concrétisent progressivement les enjeux de démocratie participative soulevés. La directive du 14 Mai 1976, relative à l'**information du public** et à l'organisation des **enquêtes publiques**¹² marque une première étape. En effet, elle soulève le développement de « *l'intérêt porté par le public pour tout ce qui concerne l'aménagement du cadre de vie et la protection de l'environnement* ». Elle exprime ainsi pour la première fois la nécessité d'attacher une plus grande importance à l'information de ce public et donc d'associer les habitants dans le cadre d'élaborations d'opérations d'aménagement. La sensibilisation et l'information du public, notamment par les acteurs sociaux, devient progressivement une composante stratégique et décisive des projets urbains (Avitabile, 2005). La loi du 18 Juillet 1985¹³ va rendre définitive cette évolution en formalisant le principe de **concertation préalable** aux opérations d'aménagement en présentant les objectifs à poursuivre et les modalités de concertation devant associer, « *pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées avant toute modification ou révision du plan d'occupation des sols [...], toute création, à son initiative,*

¹² Directive du 14 Mai 1976 relative à l'information du public et à l'organisation des enquêtes publiques, consultée le 26/03/22 sur [Légifrance - Publications officielles - Journal officiel - JORF n° 0117 du 19/05/1976 \(accès protégé\) \(legifrance.gouv.fr\)](#)

¹³ Loi n°85-729 du 18 Juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement, consultée le 26/03/22 sur [Article L300-2 - Code de l'urbanisme - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

d'une zone d'aménagement concertée et toute opération d'aménagement réalisée par la commune [...] ».

Il faudra attendre le sommet de Rio de 1992 pour que la France souscrive à l'Agenda 21 et adhère officiellement au principe de développement durable, qui repose par ailleurs sur la notion de participation des citoyens à la définition des politiques publiques. Le principe 10 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement expose en ce sens que « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient* »¹⁴. Si la loi SRU de 2000¹⁵ insiste plutôt sur une concertation en amont d'un projet sans se pencher sur sa dimension participative, la loi relative à la démocratie de proximité de 2002¹⁶ va, elle, introduire de manière plus profonde cette dimension avec la création des Conseils de Quartiers, instances de consultation citoyenne dans les villes de 80 000 habitants ou plus.

Malgré ces évolutions réglementaires, les processus de concertation restent pour de nombreux cas dépendants du bon vouloir des élus locaux, de leurs budgets et du temps dont ils disposent, en étant davantage considérés comme « un plus » dans leurs projets que comme une véritable démarche d'implication habitante (Crambes et al., 2016). En effet, certaines collectivités se sont contentées d'appliquer les réglementations en matière de concertation dans la perspective d'engagement de procédure de labellisation.

Mais aujourd'hui, cette forme d'urbanisme collaboratif présente une réelle manière de viabiliser sur le long terme les projets d'aménagement, associant une diversité d'acteurs dont font partie les citoyens, et permettant de renouveler l'exercice de la démocratie pour la rendre davantage participative et inclure cette démarche comme véritable processus de projet.

2.1.2. Pour une définition de la participation citoyenne à travers ses échelons

À l'issu de nombreuses lectures de contributions scientifiques tentant de définir la participation citoyenne sous toutes ses formes, des éléments déterminants ont permis de comprendre que cette notion reflétait une pluralité de définitions, qu'elles soient génériques ou spécifiques, mais aussi et surtout qu'elle se déclinait en différents degrés d'application qu'il s'agissait aussi d'interroger. En cela, nous tenons à préciser que le choix a été fait de ne s'appuyer que sur certains ouvrages et contributions qui ont accompagné le cheminement intellectuel dans cette définition de la notion de participation.

Pour Sherry Arnstein, sociologue américaine qui posa les premières pierres de la réflexion scientifique sur la participation citoyenne à travers son ouvrage « *A Ladder Of Citizen Participation* » publié en 1969, la participation citoyenne permet aux « *citoyens démunis* » et exclus d'être impliqués dans l'avenir de leur nation. Elle est la « *stratégie par laquelle les*

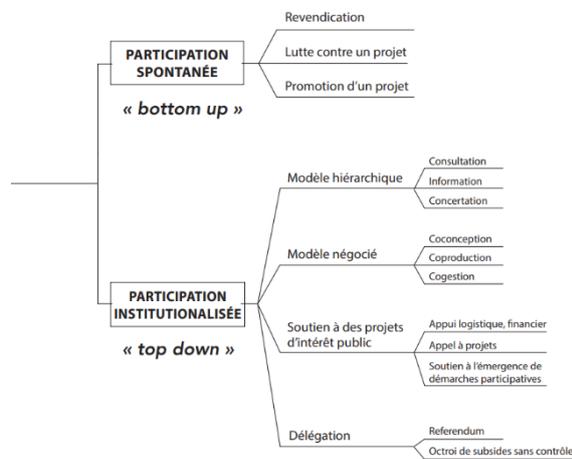
¹⁴ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, consultée le 26/03/22 sur [Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement \(debatpublic.fr\)](https://www.debatpublic.fr/declaration-de-rio-sur-l-environnement-et-le-developpement)

¹⁵ Loi 2000-1208 du 13 Décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, consultée le 27/03/22 sur [LOI 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains \(1\) - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](https://www.legifrance.gouv.fr/LOI/2000-1208)

¹⁶ Loi n°2002-276 du 27 Février 2002 relative à la démocratie de proximité, consultée le 27/03/22 sur [LOI n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](https://www.legifrance.gouv.fr/LOI/n/2002-276)

pauvres participent à la détermination de la façon dont l'information est partagée, les objectifs politiques sont fixés, les impôts et les taxes sont payés » (Arnstein, 1969). Cette approche est dès lors indissociable du pouvoir des citoyens.

Si en 2008, le politologue Loïc Blondiaux constatait la valorisation croissante et systématique des notions de « participation » ou de « débats citoyens » dans le vocabulaire politique, pour « donner corps à l'impératif participatif », il nous invite cependant à entrer dans cette définition par le prisme d'une double approche qui caractérise avant toute chose la notion de participation citoyenne, ce qui va, ici, nous permettre d'entrer progressivement dans les contours de sa définition. Dans les années 1960, la participation est pensée comme un moyen de contestation citoyenne à l'encontre du système politique, à travers les phénomènes de luttes urbaines (mouvement ascendant), tandis que les années 1990 voient apparaître la participation comme une manière pour les pouvoirs publics d'impliquer les habitants dans les décisions politiques (mouvement descendant).



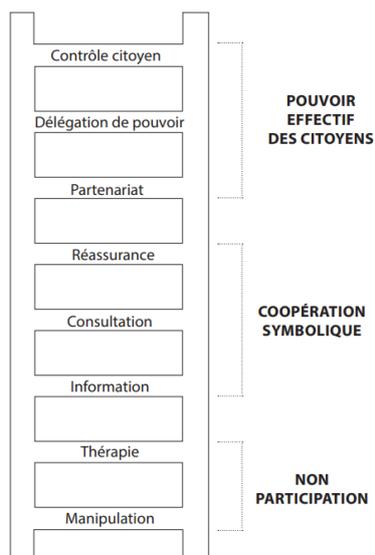
// Figure 8 : les typologies de la participation, Partoune, C., 2009.

Christine Partoune, chercheuse en éducation relative à l'environnement, complète cette approche en invitant à considérer l'initiative de la participation (2009). Pour elle, la « participation spontanée » résulte d'une initiative citoyenne, tandis que la « participation institutionnalisée » s'inscrit dans une démarche organisée et dirigée par les pouvoirs publics.

Une participation spontanée sera ainsi le résultat d'une manifestation d'intérêt des citoyens pour les espaces publics (à travers des systèmes de revendication ou de contestation de projets), tandis qu'une participation institutionnalisée se déclinera en différents degrés de « partage de pouvoir » (Partoune, 2009).

En tout état de cause, on observe un consensus autour de la définition de la participation citoyenne comme relevant d'une dimension politique à travers la participation aux choix et à l'élaboration des politiques publiques, à la mise en place d'une stratégie territoriale et des projets d'aménagements qui la concrétiseront.

On trouve derrière cette tendance plusieurs démarches d'urbanisme participatif qui peuvent s'apparenter à différents degrés d'implication citoyenne, allant de l'information à la consultation, concertation, co-production / co-décision, voire à de l'autogestion (Zetlaoui-Léger, 2013). Sherry Arnstein a été la première à proposer une « échelle de la participation citoyenne » pour montrer que les différents échelons qui la composent servent à définir le



// **Figure 9** : l'échelle de la participation citoyenne, Arnstein S., 1969.

pouvoir donné aux citoyens et autorités compétentes dans la définition d'une politique publique ou la réalisation d'un projet territorial. Cette échelle de la participation montre une gradation de la participation à travers 8 échelons allant de la « non-participation », à la « coopération symbolique », et au « pouvoir effectif des citoyens ».

Une autre contribution va nous permettre d'étayer le propos et d'approfondir cette définition. Le cahier méthodologique « *La participation citoyenne : réussir la planification et l'aménagement durables* », réalisé à l'initiative de l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) par le Laboratoire Espace Travail (LET) et l'Agence Attitudes Urbaines en 2016, propose de qualifier la participation par niveaux d'intensité et de s'intéresser à différents éléments pour la qualifier (Crambes et al., 2016) :

- Aux populations auxquelles on s'adresse
- À la manière dont les habitants s'impliquent (démarche « bottom-up » ou « top-down »)
- À l'existence ou non de situations de dialogues entre les parties prenantes
- Au moment où les dispositifs interviennent
- Aux modalités de prise en considération des avis des habitants
- Aux objets sur lesquels les habitants interviennent
- Au degré de partage dans lequel l'autorité se positionne

Termes	Habitants, usagers ³	Production	Dynamique de l'implication	Processus délibératif	Prise de décision
Autogestion Autopromotion	Groupe de volontaires	Stratégie, contenu et gestion du projet	Ascendante	Débats	Habitants
Participation Codécision	Groupes choisis et volontaires	Contribution directe à la décision	Descendante ou ascendante	Débats	Autorité compétente/ Habitants
Participation Coproductio / co-construction	Groupes choisis et volontaires	Co-fabrication du projet	Descendante ou ascendante	Débats	Autorité compétente
Concertation	Groupes définis par l'autorité compétente	Propositions	Descendante	Débats	Autorité compétente
Consultation / "Concertation réglementaire"	Ensemble de la population	Avis	Descendante ou ascendante	Pas toujours de débats	Autorité compétente
Information	Ensemble de la population	Aucune	Descendante ou ascendante	Pas de débats	Autorité compétente

Différents niveaux participatifs à distinguer - Source : Attitudes Urbaines / LET

// **Figure 10** : les différents niveaux participatifs à distinguer, cahier méthodologique de l'Adem, 2016.

Dans cette tentative de définition de la participation citoyenne, nous sommes partis du tableau ci-dessous, pour nous intéresser à la manière dont les différents niveaux d'intensité se distinguent.

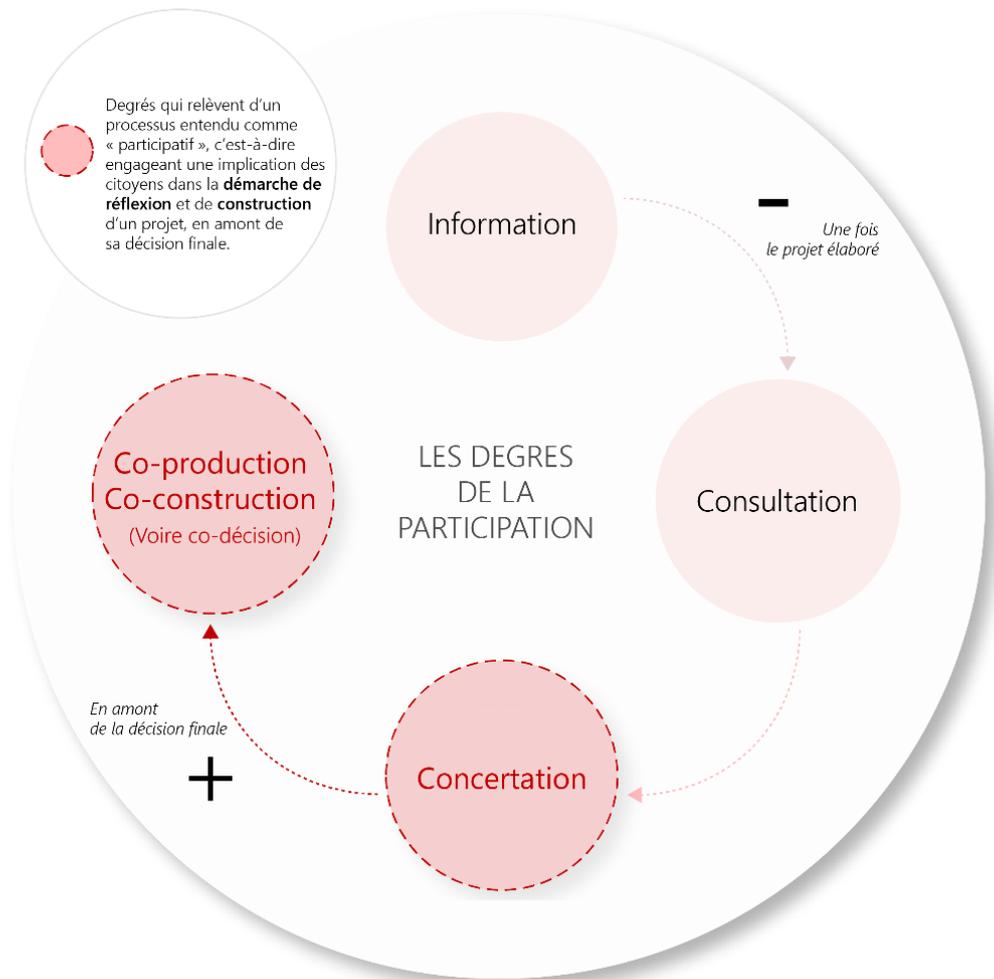
Dans son ouvrage sur l'urbanisme participatif, Jodelle Zetlaoui-Léger (2013) qualifie ce terme de « *démarche de fabrication ou d'aménagement d'espaces habités donnant lieu à un partage (co-production, codécision), voire à un transfert de responsabilité (autopromotion, autogestion) vis-à-vis d'habitants spontanément mobilisés ou largement sollicités* ». Ces propos conduisent à envisager un processus comme participatif dès lors qu'il s'inscrit dans le quatrième degré de la participation, à savoir la coproduction et/ou la codécision, laissant les processus de concertation dans ce qui peut être envisagé comme moins participatif. L'ADEME considère également la concertation comme un processus qui ne vise pas forcément à une prise de décision commune et donc comme une démarche descendante, l'autorité compétente disposant de la légitimité de la décision finale.

La concertation est néanmoins considérée comme « *un processus de discussion collective* » permettant de « *définir les actions à mener* » (Crambes et al., 2016). Elle s'élabore à travers une diversité d'outils et de dispositifs tels les balades urbaines, les échanges informels ou planifiés au sein d'atelier de travail, l'implantation de stand dans des temps forts du territoire (marchés...), etc. Dans cette même perspective, Jean-Marc Dziedzicki, docteur en aménagement et urbanisme, spécialisé sur les enjeux de conflits d'aménagement et de concertation, considère la participation comme devant être « *étendue dans un processus plus large de concertation* », qui doit lui-même « *être considéré comme la modalité de mise en pratique du principe de participation* » (Dziedzicki, 2015). A travers son article « *Quelles réponses aux conflits d'aménagement ? De la participation publique à la concertation* », l'auteur nous invite à reconsidérer le processus de concertation comme une démarche véritablement participative, au sens d'un moyen permettant d'apporter des éléments susceptibles de contribuer à une décision politique.

De cette réflexion, il est possible de lire les degrés de la participation d'une autre manière, en identifiant l'entrée dans un processus entendu comme véritablement « participatif » au moment de la concertation, et non plus à celui de la co-production / co-décision. Cette proposition de lecture servira par ailleurs de base à partir de laquelle nous construirons la suite du propos.

« [...] et de considérer le processus de concertation comme cadre ensemblier des réponses à apporter aux attentes des opposants. Ce cadre permet de valoriser la participation publique en l'inscrivant davantage dans un processus décisionnel. »

Quelles réponses aux conflits d'aménagement ? De la participation publique à la concertation, Dziedzicki J.M., 2015



// Figure 11 : schéma des degrés de la participation - production personnelle, Février 2022.

Si les processus d'information et de consultation du public peuvent être effectivement considérés comme ceux relevant de la plus basse intensité de participation, puisqu'arrivant une fois le projet élaboré, nous engageons ici un débat autour de la manière dont peut être qualifiée à ce même égard la concertation, positionnée au milieu du gradient, et donc susceptible d'être considérée, selon la conduite des démarches, comme processus réellement participatif ou comme simple communication auprès des publics.

Quoi qu'il en soit, la participation des citoyens renouvelle la démocratie représentative vers une démocratie plus participative, en instaurant une gouvernance publique davantage transparente et responsable au regard du développement durable (Hurard, 2011). Elle reste une nouvelle manière de faire qui, pour certains élus, « est indissociable du débat public » (Avitabile, 2005). On observe cependant combien la notion de participation citoyenne peut revêtir de sens et la complexité pour la définir.

L'intérêt de tels processus en aménagement : viabiliser les projets, éviter les réticences causées par la volonté de convaincre lorsque le projet est déjà élaboré, permettre son appropriation par les citoyens, reconnaître une expertise d'usage légitime des espaces publics, réinstaurer une relation de confiance entre citoyens, élus et techniciens, prévenir des conflits en prenant en compte les préoccupations citoyennes,...

2.2. La participation appliquée aux démarches de programmation : approches et acteurs

Pour Pierre Dimeglio, professeur émérite à l'Institut d'Urbanisme de Paris, la participation des citoyens correspond à « *l'implication des habitants-citoyens dans le processus de décision, de programmation, de conception et de gestion urbaine et territoriale. Ce n'est pas une démarche qui se conduit traditionnellement à deux, entre "le Prince et l'architecte", ou "l'architecte et le citoyen", mais à trois : les politiques réunis dans le groupe de maîtrise d'ouvrage collective, les habitants-usagers dans la maîtrise d'usages, et l'équipe de programmation (architecte, sociologique, économiste...) qui élabore le projet de vie et de fonctionnement, en itération avec les deux autres groupes* » (Dimeglio, 2001). L'auteur souligne par ailleurs que la montée en puissance des conflits juridiques concernant des opérations d'aménagement suffit à elle seule à plaider pour une meilleure et plus forte introduction de la participation citoyenne dans la programmation urbaine et architecturale.

A partir de ce propos, nous présenterons la manière dont la participation citoyenne est effectivement aujourd'hui appliquée à la programmation et la manière dont les chercheurs l'appréhendent.

2.2.1. La « programmation générative »

Le concept de « *programmation générative* », introduit par Michel Conan en 1989 dans son ouvrage « *Vers une conception pragmatique de l'architecture* »¹⁷ a pour but « *d'enrichir le projet architectural par la consultation de ses futurs usagers* » (Lefèvre, 2014). Tourné vers la programmation architecturale, ce concept défend l'idée qu'une concertation auprès des usagers permet un meilleur fonctionnement et une meilleure appropriation des espaces conçus. Dans cette même perspective, Michel Bonnetti expose la même approche en 1990 en faisant valoir un modèle de programmation élaboré de manière concertée avec l'ensemble des acteurs concernés par le projet, selon un processus « *génératif* » (Bonnetti, 1990), dérogeant aux démarches linéaires traditionnelles. Ainsi, Michel Conan et Michel Bonnetti critiquent les processus de programmation-conception classiques et, à travers le programme d'expérimentations Conception et Usages de l'Habitat créé en 1984 par le Ministère de l'Équipement, ils vont envisager l'habitat comme un « *objet partagé* », que l'on explore à travers sa vocation programmatique, par la notion de « *projet de vie* » (Zetlaoui-Léger, 2015).

L'objectif d'une telle démarche de programmation est de confier à un groupement chef de projet, architecte et sociologue, le rôle d'itération tout au long de la phase de programmation et d'identification des relations entre les différents problèmes à résoudre (économiques, techniques, d'usage...) et les réponses architecturales et d'aménagement qui en résultent (Dimeglio, 2001). En ce sens, les sciences sociales et humaines sont considérées par Jodelle Zetlaoui-Léger comme des disciplines indissociables de l'architecture, en ce qu'elles « *permettent d'explorer la demande sociale, les besoins, les*

¹⁷ M. Conan, Méthode de conception pragmatique en architecture, CSTB, 1989, 114 p.

usages et les représentations associés à l'espace, constituant l'un des trois piliers de l'art de bâtir » (Zetlaoui-Léger, 2015). Ainsi, les principes généraux de la programmation générative reposent sur :

- La décomposition des problèmes posés par un travail collectif ponctué de choix et d'arbitrages par la maîtrise d'ouvrage
- La prise en considération simultanée des dimensions techniques, d'usages, de gestion, dans leurs implications socio-spatiales tout au long du processus
- Une organisation précise du processus de concertation autour de trois instances, décisionnelles, opérationnelles et d'usage
- La production d'un document programmatique, ni normatif ni purement prescriptif, rédigé sous la forme d'un « mémento » des problèmes à résoudre avec des intentions de solutions architecturales, s'élaborant de manière itérative, à chaque phase du processus de concertation
- Et enfin une approche de l'espace architectural en espaces partiels qualifiés « d'espaces de transaction » identifiant les différents acteurs concernés par leur usage et leur gestion.

Dans la promotion actuelle de la fabrique de la ville durable, on observe combien les principes défendus liés au développement de démarches intégrées sont comparables à ceux promus par Michel Conan et Michel Bonnetti dans les années 1990. Cette montée en puissance de l'intérêt porté pour le développement durable et la participation citoyenne donne à voir des systèmes de production du cadre bâti et urbain davantage contraignants, dans la mesure où chaque acteur (maître d'ouvrage, gestionnaires, habitants...) souhaiterait s'exprimer. Nous voyons en effet s'entrecroiser deux typologies d'injonctions difficilement conciliables avec d'un côté, une « *exigence technico-économique* » de gestion néolibérale matérialisée par la nécessité de maîtriser les coûts et la performance des projets, et de l'autre, une exigence de « *démarches plus participatives* » qui appellent à davantage de souplesse de gestion (Biau, 2018). Mais nous pouvons aussi observer combien les manières de faire ne sont pas encore toutes homogènes et se heurtent à des pratiques politiques ou encore professionnelles pour beaucoup très managériales et descendantes (Zetlaoui-Léger, 2015).

L'intégration progressive des injonctions au développement durable dans le champ réglementaire de l'aménagement urbain ont fait appel à de nouvelles compétences pour l'élaboration d'une programmation urbaine plus participative, avec le constat de démarches similaires moins prégnantes en programmation architecturale (Biau, 2018 ; Dris, 2020). Pour autant, sont aujourd'hui observés en France des intérêts de plus en plus marqués pour la mise en place de démarches collaboratives, participatives et itératives dans les processus de programmation.

En s'appuyant à nouveau sur les travaux de Jodelle Zetlaoui-Léger (2017), les démarches participatives concernent essentiellement les projets urbains en amont de la phase de programmation. Pour l'auteure, « *un impensé réglementaire subsiste à l'échelle du bâtiment lorsque l'opération n'est pas considérée comme modifiant substantiellement l'environnement* » (Zetlaoui-Léger, 2017). Aussi, elle souligne qu'en entrant dans une phase de programmation urbaine plus technique où il s'agit de définir les différentes entités programmatiques, les maîtrises d'ouvrages ne ressentent pas la nécessité de prolonger les démarches participatives. Pourtant, des études montrent que des démarches de participation à destination des usagers permettent de mieux conduire le projet dans son

ensemble en conduisant à des solutions plus pertinentes et une meilleure appropriation du projet. En effet, le processus de programmation doit s'envisager comme un temps de réflexion avec l'ensemble des acteurs, parties prenantes du projet, dans une démarche continue du projet (MIQCP, 2015). Dans sa proposition de *charte de programmation concertée et participative*, Pierre Dimeglio (2005) insiste sur le fait que la participation et la concertation sont des processus qui concernent toutes les phases de la programmation (de l'idée de projet, en passant par le diagnostic, le programme, et allant jusqu'à la conception et la réalisation, avec la présence d'un débat public qui rythmerait chaque phase, et ce, dans une démarche itérative.

S'il est possible d'observer un intérêt croissant pour la conduite de démarches participatives à destination des citoyens en programmation, les écrits soulignent davantage le rôle à jouer des politiques dans ces démarches. Finalement, quel est le rôle des professionnels de la programmation dans le développement de tels processus ?

2.2.2. La conduite de démarches participatives : qui y est impliqué ?

Une multiplicité d'acteurs sont concernés par un projet d'aménagement et de production du cadre bâti : la maîtrise d'ouvrage, privée ou publique, les partenaires financeurs, les services de la collectivité concernée, les « *forces vives économiques* » représentées par les entreprises, commerçants, etc., mais aussi la société civile à travers les habitants, les usagers et les associations (MIQCP, 2015). Ces derniers sont les principaux concernés par les démarches de participation citoyenne.

Pour Yasmina Dris, docteure en Aménagement et Urbanisme, parmi les professionnels impactés par les nouvelles injonctions à la participation citoyenne figurent les professionnels de la programmation (Dris, 2020).

Au vu des lectures réalisées sur la participation citoyenne ainsi que son intégration dans le processus de programmation, nous pouvons souligner le rôle prépondérant qu'occupent les acteurs publics dans la mise en place de démarches participatives à destination des citoyens. Nous avons pu observer que ces dispositifs étaient, pour la plupart, conduits en amont de la phase de programmation, et qu'ils étaient fortement dépendants de la volonté politique. Aussi, parmi les nouvelles compétences recherchées dans le champ de l'aménagement et de la gestion de projet figurent les professionnels de la participation-concertation, souvent intégrés dans les groupements de programmation et de conception urbaine. L'équipe d'assistance à la maîtrise d'ouvrage en charge de la programmation est considérée par les auteurs du cahier méthodologique de l'ADEME pour la réussite de la planification et de la participation citoyenne comme « *la mieux placée pour animer la démarche participative [...] le processus qu'elle conduit et les sujets qu'elle traite (les modes d'habiter) sont ceux sur lesquels les habitants ont le plus de facilité à s'exprimer et se trouvent d'emblée légitimes à faire valoir une expertise* » (Crambes et al., 2016).

Pour Jodelle Zetlaoui-Léger (2015), et dans la même perspective que la programmation générative, le « *médiateur* » qui sera en charge d'accompagner les habitants dans la

définition d'un programme , doit être impérativement issu d'une formation en sciences sociales et humaines. En effet, il semblerait que les personnes en charge de ces démarches soient dotées de compétences issues de ces domaines pour mener au mieux les dispositifs à travers une qualité d'écoute et de synthèse, une capacité à faire évoluer la réflexion, et une grande neutralité.

L'idée de ce temps de présentation bref sur les acteurs de la participation permet d'avoir un premier aperçu des éléments saillants et à enjeux autour de ce type de démarches. Cette première partie a été nécessaire dans la définition des concepts utilisés et la compréhension des mécanismes qui régissent l'activité de programmation et qui peuvent la lier avec les démarches de participation citoyenne. Ce lien semble pouvoir exister, mais il convient maintenant d'avancer dans le cheminement intellectuel de cette étude pour entrer dans une analyse plus pratique de ces mécanismes et questionner la véritable opportunité de la démarche.

PARTIE 2

INSCRIPTION DE LA PARTICIPATION CITOYENNE EN PHASE PROGRAMMATION : QUELLE OPPORTUNITE ?

Cette seconde partie est consacrée cette fois-ci à une mise en perspective empirique des éléments dégagés dans un premier temps d'analyse théorique. L'analyse documentaire et les entretiens seront ici mobilisés, à travers l'étude de cas d'*Arep Conseil & Programmation*.

Il conviendra dans un premier temps d'observer et de questionner la manière dont l'outil participatif est mobilisé dans les missions gagnées en 2021. Cette observation sera réalisée à travers l'analyse de la nature et de la typologie de la programmation des missions concernées, ainsi que de la décomposition du cahier des charges de la maîtrise d'ouvrage et la réponse donnée par *Arep Conseil & Programmation*.

Nous dégagerons dans un deuxième temps les enjeux sémantiques et terminologiques identifiés à travers la première analyse ainsi que par celle des entretiens menés. Il s'agira-là d'étayer une réflexion autour de la définition de la *participation citoyenne* et d'interroger en cela l'opportunité de son inscription dans une phase de programmation, notamment à travers les entretiens de l'étude de cas sur la mission du Parc Bercy à Paris.

1. Une mobilisation de l'outil participatif, dépendante de contextes différenciés

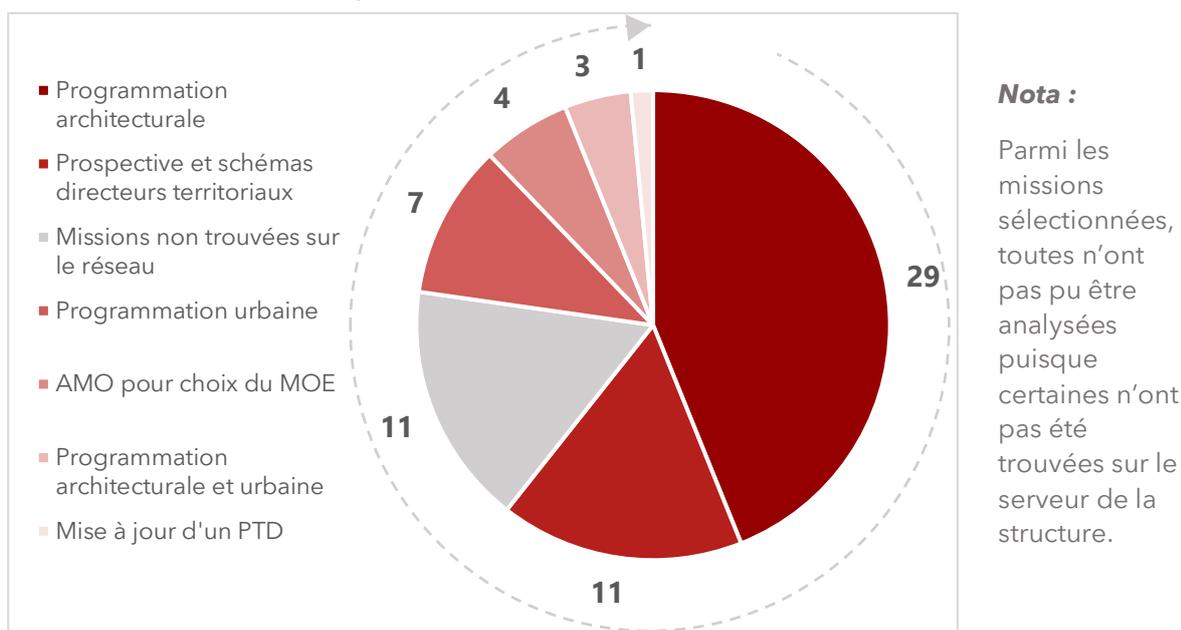
1.1. La nature des missions

L'analyse du document de suivi des missions produit par la cellule Appels d'Offres et Consultation a été réalisée sur 66 missions de programmation gagnées par *Arep Conseil & Programmation* en 2021, et dont la Maîtrise d'Ouvrage était une Collectivité (cf. Annexe 2).

Si la première approche de ce travail fut d'identifier les missions qui faisaient ou pas l'objet de démarches participatives à destination des citoyens, la diversité des typologies de missions est apparue comme révélatrice en soi d'un premier résultat.

En effet, *Arep Conseil & Programmation* réalise des missions qui pour certaines dépassent le seul cadre de l'aménagement urbain ou bâti.

Parmi les 66 missions analysées...



// **Figure 12 :** diagramme des typologies de missions de programmation - production personnelle, Mars 2022.

Comme nous pouvons le voir sur le diagramme en camembert ci-dessus, *Arep Conseil & Programmation* conduit essentiellement des missions de programmation architecturale (c'est-à-dire d'équipements, tels que des tribunaux, des hôpitaux, des groupes scolaires, des salles de spectacle, et tout autre équipement recevant du public). Elle est également spécialisée par ailleurs en études prospectives et en élaboration de schémas directeurs territoriaux.

Dans ces deux cas de figure, la mise en œuvre de démarches participatives à destination des citoyens semble être peu adaptée.

- Pour l'une (**programmation architecturale**), parce que les individus intégrés à la démarche de projet sont plutôt les utilisateurs finaux des lieux, qui sont des usagers très spécifiques (le personnel soignant pour un hôpital par exemple), et qui ont donc des usages particuliers en termes de cheminements internes à l'équipement notamment, ou encore de besoins en proximité avec des entités spécifiques du même équipement.
- Pour l'autre (**prospectives et schémas directeurs territoriaux**), parce qu'elle relève d'une expertise très spécifique qui nécessite la mobilisation d'outils techniques. Par ailleurs, cette typologie programmatique nécessite une réflexion prospective sur un temps long, qui demande de se projeter, ce qui peut rendre difficile l'appropriation d'un projet et son appréhension pour des habitants.

À l'inverse, il se dégage de cette analyse une mobilisation davantage présente de l'outil participatif dans les missions de programmation urbaine, qui englobent des projets d'aménagement ou de requalification d'espaces publics, des études urbaines pré-opérationnelles, de faisabilité et de capacités urbaines et paysagères de sites spécifiques, etc.

Si ce premier constat permet de comprendre que la mobilisation de l'outil participatif à destination des citoyens dépend fortement de la nature de la mission qui est engagée, des

éléments de compréhension seront apportés en se tournant vers les ambitions des maîtres d'ouvrages.

1.2. La décomposition du cahier des charges de la maîtrise d'ouvrage

Le but d'une réponse à un appel d'offre est de répondre à tous les critères évoqués et/ou développés dans un cahier des charges élaboré par le maître d'ouvrage. A ce titre, il existe un panel large de missions où les maîtres d'ouvrages ne mentionnent pas la volonté, voire l'obligation, de conduire des démarches de participation citoyenne. Cela renvoie à ce qui a été précédemment évoqué. Les maîtres d'ouvrage sont confrontés à des contraintes budgétaires, qui induisent des coûts et des délais supplémentaires, qui peuvent engendrer une absence de portage politique sur ces sujets-là. En cela, les types de participation citoyenne seront très différentes d'une mission à l'autre, et plus ou moins limitées selon les maîtres d'ouvrage, leurs ambitions et objectifs.

« La participation c'est une chose qui n'est pas toujours facile à mener parce qu'il y a des participations réglementaires au titre du code de l'urbanisme ou du code de l'environnement, avec des phases, mais il y a aussi une obligation de faire de la participation continue tout au long du projet et c'est vraiment un sujet qui ne me semble pas toujours aisé à faire [...] c'est vraiment un challenge pour les maîtres d'ouvrages. Le sujet c'est d'expliquer aux publics que les projets sont des compromis, avec un aspect réglementaire et des contraintes budgétaires. »

Technicien, Direction de la Jeunesse et des Sports, Ville de Paris, Avril 2022

Ce propos illustre bien que dans le cadre de projets de mandature, les maîtres d'ouvrages ont des calendriers et délais spécifiques à respecter. La concertation réglementaire, qui correspond au cadre légal des procédures à mener, correspond à des temps incompressibles dans la conduite de projet. Tout l'enjeu pour les maîtres d'ouvrages réside donc dans le fait de déterminer des macro-planning, d'identifier les étapes essentielles et obligatoires et les moments où elles seront conduites.

Il y a aussi, en parallèle, la difficulté d'Arep à pouvoir se saisir elle-même de l'outil participatif si celui-ci n'est pas clairement exprimé par la maîtrise d'ouvrage. Soumise aussi à des contraintes budgétaires et temporelles, l'agence de programmation peine à inscrire cette volonté, quand celle-ci est justifiée et qu'elle peut trouver sa place au sein d'une mission, dans sa réponse à une offre. En effet, les processus participatifs, s'ils sont suffisamment bien pensés et amenés jusqu'au bout, sont coûteux et contraignent en cela fortement leur mise en œuvre.

« Après il y a beaucoup de missions où ce n'est pas exprimé par le maître d'ouvrage, mais déjà qu'on se vend cher, si en plus on doit rajouter ça on n'est plus du tout compétitif et on ne gagne pas la mission. »

Programmiste AREP, Avril 2022

Il est toutefois possible qu'Arep incite le maître d'ouvrage en proposant une mise en dialogue des parties prenantes du projet à travers des processus de concertation, mais sous couvert de l'élaboration d'un avenant permettant d'actualiser dans le contrat la prestation programmatique.

L'agence *Repérage Urbain* permet d'illustrer ce phénomène. Intervenant dans toutes les phases du projet urbain ou architectural, elle peut travailler sur l'ensemble de la durée d'un projet. Elle proposera ainsi une démarche itérative, la première étant le cadre programmatique qui sera ensuite resserré au cours des différentes étapes, selon les moyens, l'ambition et le budget de la maîtrise d'ouvrage. Intervenant dans le champ spécifique de la participation, *Repérage urbain* reste pour autant assujetti aux moyens déployés par la maîtrise d'ouvrage dans sa stratégie de projet.

Si l'inscription de la participation citoyenne au sein d'une agence de programmation semble soumise à un ensemble de contraintes, reste à savoir de quelle participation il s'agit. Nous verrons par ailleurs qu'il y a un intérêt prégnant pour la *concertation*, plus spécifiquement, qui se dégage.

1.3. Une connotation très politique de la participation citoyenne et un intérêt pour les démarches concertées plus prégnant en programmation

Si cette étude s'intéresse à la notion de *participation citoyenne* telle que précédemment définie dans le corps du document et dans la proposition de schéma (cf. Figure 10, p.21), il est clairement apparu que sous le même terme, les définitions diffèrent dans les formes qui peuvent caractériser la *participation*, dans ses degrés, dans les personnes qui y sont impliquées, etc. En cela, le terme de *concertation* a davantage été utilisé pour qualifier des démarches participatives et à destination d'une diversité de publics qu'ils soient citoyens ou usagers. Nous sommes ici confrontés à un sujet qui se réfère à la terminologie dans la sémantique utilisée. En effet, si plusieurs définitions de la *participation citoyenne* semblent

exister nous le verrons, « dans le langage courant, une confusion s'est installée entre les termes de concertation, participation, consultation »¹⁸.

Une partie des entretiens menés s'attarde sur la définition de la notion de *participation*, celle de *participation citoyenne*, et ce qu'elles évoquent respectivement. Ces définitions sont plurielles et ne renvoient finalement pas aux mêmes dimensions (sociales, politiques...).

1.3.1. La participation, un terme difficile à définir

La notion de *participation* est difficile à définir. De manière globale, elle renvoie au fait de **prendre part à un projet, en s'exprimant, en donnant son avis et en s'appropriant le sujet**. Elle concerne tous les types de publics qu'il est possible d'associer à la démarche, et qui diffèrent donc selon les projets. Généralement d'ailleurs, les équipes d'assistance à maîtrise d'ouvrage conduiront des **démarches concertées** avec des publics cibles en définissant qui est censé être impacté par le projet : les habitants pour un quartier, les habitants et les commerçants pour un équipement en centre-ville, etc.

Pour certaines des personnes interrogées, ce terme fera écho à **l'intégration des besoins exprimés, des avis et de toute la matière pouvant être fournie par les usagers** qui peuvent être acteurs au travers d'une délibération, et non pas être simplement écoutés, là où d'autres y adosseront une connotation plus forte, avec le fait d'**être véritablement partie prenante** du projet, à travers la **responsabilisation** du programmiste (à la fois auprès des maîtres d'ouvrage en leur rappelant l'enjeu démocratique, à la fois auprès des citoyens en leur rappelant que c'est le moment de s'investir sur leur territoire).

On retrouve aussi une définition à dimension plus méthodologique où il s'agit de **faire avec les publics et non pas seulement pour eux**, à travers « **la synthèse, l'arbitrage, puis la construction d'une vision cohérente** qui prend en compte des contraintes et objectifs qui peuvent être contradictoires » (programmiste, *Arep*, Avril 2022).

Mais la participation peut aussi se faire sans programmation, car elle revêt une dimension civique et démocratique.

1.3.2. La participation citoyenne revêt des dimensions plurielles

La notion de participation citoyenne enveloppe une **dimension très politique**, en lien direct avec l'exercice du pouvoir, la participation à la vie locale et l'élaboration des politiques publiques lorsque l'on est citoyen. Cette dimension révèle la nécessité de s'accorder sur la terminologie employée. En effet, par « participation citoyenne », il peut être plutôt entendu « démarche politique ». L'agence *Repérage Urbain* va dans ce sens et

¹⁸ CAUE. La concertation en urbanisme et aménagement. Ateliers Urba. [87e600efa7bd9ae63a076f95d010cbcd3d663d0b.pdf](https://www.caue.fr/medias/CAUE/87e600efa7bd9ae63a076f95d010cbcd3d663d0b.pdf) (caue77.fr)

préfère employer le terme de « concertation », qui fait référence à un cadre légal et à des obligations de dialogue avec les différents publics.

« Au sein même de ce terme (la concertation), il peut être possible ensuite d'y voir des démarches plus participatives et démocratiques. »

Sociologue-urbaniste, Repérage Urbain, Avril 2022

Dans cette dimension politique, la *participation citoyenne* ne s'effectue pas sur un sujet particulier, mais sur un ensemble de champs des politiques publiques. En ce sens, les Collectivités sont les responsables de ces processus qui doivent être élaborés pour laisser s'exprimer l'ensemble des citoyens. Un des programmistes souligne qu'« en réalité, les citoyens n'ont aucun pouvoir, si ce n'est de faire pression. Il y en a qui sont pour autant très constructifs, tout dépend en fait de comment tu l'utilises et comment tu fais participer » (programmiste, Arep, Avril 2022). Ce propos montre la complexité de ces processus dans leur **dimension politique et donc démocratique**. En effet, nous serions face au passage d'une démocratie « représentative » à une démocratie « participative », fer de lance de l'élaboration des politiques publiques (programmiste, Arep, Avril 2022). Cela renvoie aussi à la notion d'implication, de comment, en tant que citoyen, on se positionne et on s'implique ? Ce qui est intéressant dans cette question c'est « quel est le rôle du citoyen dans le projet urbain ? Est-ce qu'il est moteur dans le projet ou est-ce que c'est plus un petit avis de consultation ? » (programmiste, Arep, Avril 2022).

Cette dimension démocratique s'observe assez bien chez une entreprise de programmation spécialisée en participation habitante. En effet, du côté de *Ville Ouverte*, la définition exprimée s'inscrit pleinement dans l'activité de programmation et renvoie à la notion de responsabilisation et d'implication éminemment démocratique de la maîtrise d'ouvrage comme des citoyens. Cette *participation citoyenne* correspondrait d'ailleurs à la valorisation d'une expertise citoyenne tout à fait légitime.

Toutefois, ce terme peut apparaître ségrégatif. L'utilisation de « citoyenne » implique un enjeu de définition de la citoyenneté et de clarification des individus considérés comme tel.

« Je trouve ce terme excluant. Parce que si tu travailles sur les quartiers prioritaires, il y a des gens qui n'ont pas de papier. Ça veut donc dire qu'ils participent à financer l'économie locale, mais par contre ils ne sont pas considérés comme « citoyens » et ne seraient donc pas légitimes à participer à la vie locale ? »

Programmiste, Arep, Avril 2022

La *participation citoyenne* revêt donc quelque part un **sens réglementaire**. C'est bien une expression qui aussi liée au fait qu'il existe des obligations. Dans le cadre d'un projet dans un quartier en renouvellement urbain par exemple, il y a l'obligation de s'inscrire dans des démarches de concertation. La réflexion autour de ces différentes dimensions est aussi intéressante à regarder du côté d'une maîtrise d'ouvrage publique. L'entretien mené auprès

d'un technicien de la Ville de Paris a permis de voir l'inscription de cette définition dans une dimension réglementaire avec l'utilisation du terme de *concertation* qui évoque à ce titre une étape réglementaire dans la conduite de projet.

1.3.3. De la *participation*, à la *concertation*... à l'*immersion*

Nous sommes là encore confrontés à l'utilisation de la notion de *concertation* pour qualifier la *participation* tout autant que la *participation citoyenne*. Ces dernières semblent traduire des sens pluriels et très larges, selon les degrés d'implication. La difficulté à discerner les sens de *participation (citoyenne)* et *concertation* s'explique par le fait qu'elles pourraient finalement admettre la même définition, selon les publics mobilisés. A travers la mobilisation des termes de concertation dans les échanges au fils des entretiens, il se dégage différentes manières d'appréhender cette notion, par le biais de son utilisation selon la nature de la programmation (urbaine ou architecturale) ou encore des publics finalement concernés par cette démarche.



// Figure 13 : verbatim tirés des entretiens réalisés en Avril 2022 - production personnelle, Mai 2022.

Si en programmation **une diversité d'outils existe**, et **sous des termes différents**, allant de l'entretien individuel, du recueil de besoins, à la concertation citoyenne, celle des parties prenantes, des publics considérés comme devant être impactés par le projet... ces différents dispositifs mobilisés ne relèvent pas tous de la même définition pour l'ensemble de ces professionnels et ne se différencient pas tous de la même manière. La typologie de l'outil mobilisé et son degré d'importance peut dépendre de la nature de la programmation conduite (urbaine ou architecturale), mais aussi des interlocuteurs à qui il faudra s'adresser.

Co-construction
Ateliers de co-conception
Participation citoyenne
Concertation
Recensement/cadrage des besoins
Groupes/réunions de travail
Entretiens

// **Figure 14** : nuage de mots tiré de l'analyse documentaire, réalisé à partir des occurrences des différentes méthodologies à employer dans les offres et réponses aux offres de l'année 2021 - production personnelle, Mai 2022.

Ainsi, ces publics iront d'utilisateurs très spécifiques d'un équipement en programmation architecturale, aux parties prenantes d'un projet (mêlant services de la Ville concernés, usagers spécialistes, etc.), ou plus largement aux habitants et/ou usagers d'un lieu.

Néanmoins, ce qui ressort très clairement des entretiens, c'est **la place fondamentale de l'entretien dans la conduite d'une mission de programmation**. Il est un outil indispensable de la conduite d'une mission de programmation, qu'elle soit architecturale et/ou urbaine.

Il s'agit d'un temps particulièrement structurant s'engageant dès le début

d'une mission. Cette démarche permet un gain de temps non négligeable pour les programmistes qui y vont une manière de prendre rapidement connaissance du territoire, de s'appropriier le site d'étude et ses principales problématiques. Il s'agit du préalable fondamental pour comprendre comment les différentes entités d'un territoire fonctionnent et interagissent.

« Tu dois dire « je ne sais pas comment ça fonctionne ». Tu peux chercher les optimisations possibles, les questionner, mais ce ont eu qui ont l'info. »

Programmiste, Arep, Avril 2022

« Les gens très sachants sur un domaine nous permettent d'apprendre beaucoup de choses en peu de temps. »

Programmiste, Arep, Avril 2022

« Je trouve que les gens sont surprenants. Ils sont riches et il faut faire confiance aux gens... »

Programmiste, Ville Ouverte, Avril 2022

Il y a une certaine facilité derrière la conduite d'entretiens puisque s'inscrit dans le champ de compétences de la plupart des programmistes, plus que de faire de la concertation à proprement parler. Elle peut passer par l'échange autour des usages actuels d'un site, de retours d'expériences sur un territoire, par le recueil de besoins spécifiques et/ou de contraintes à prendre en compte, etc.

En programmation urbaine plus spécifiquement, dans une première étape aussi structurante que celle du diagnostic de site, il y a aussi l'enjeu de l'**immersion de terrain** qui constitue, au même titre que l'entretien, un outil de compréhension sensible et déterminant du territoire d'étude. Elle peut être même considérée comme un premier degré de concertation à travers un dialogue spontané avec les habitants (programmiste, *Ville Ouverte*, Avril 2022).

« Tu ne peux pas arriver en tant qu'expert en estimant que ton expertise vaut plus que celle des usagers. Il y a une posture d'écoute et d'humilité à avoir qui est hyper importante.

Et ce même sur une étude d'opportunité en programmation architecturale : quand tu commences une programmation, tu ne peux pas savoir où tu vas et ce qui va t'aider c'est d'aller sur le terrain, discuter avec les gens au maximum, croiser le politique avec l'expertise d'usage, mais aussi l'expertise technique. »

Programmiste, Ville Ouverte, Avril 2022

Il y a là la nécessité de s'imprégner d'un lieu en adoptant une posture d'écoute et en prenant le temps nécessaire à cette étape. Pour l'agence de programmation *Ville Ouverte*, cette démarche est entreprise pour chaque mission. Elle correspond aux temps passés sur le territoire en tant qu'observateur.rice où il s'agit de prendre « *prendre le pouls du territoire* » à travers une démarche que l'on peut aussi qualifier « *d'observation participative* » (programmiste, *Ville Ouverte*, Avril 2022), tout en allant à la rencontre de ses usagers, l'enjeu étant, dans l'entretien comme dans l'immersion, de poser et reposer les questions pour saisir les nuances autour d'un travail de synthèse et d'arbitrage.

Pour cela, pas modèle sur lequel se calquer, chaque temps d'immersion est différent selon chaque projet. Un point de vigilance est toutefois souligné. Malgré une démarche qui ne suppose pas de stratégie tout à fait élaborée pour la conduire, il est important de « *fixer avec le maître d'ouvrage la marche de manœuvre et les invariants spatiaux ou programmatiques liés au projet* » (programmiste, *Ville Ouverte*, Avril 2022). Et ce, dans la perspective d'une totale transparence de l'échange, par le biais d'une bonne connaissance du cadre de la mission et de ce sur quoi la mise en débat est possible, pour éviter les faux espoirs et les attentes de la part des publics sollicités.

Si certains auteurs distinguent notamment les notions de *participation citoyenne* et de *concertation* (Zetlaoui-Léger, 2013 ; Crambes et al., 2016), il semblerait que, sur le terrain, là où exercent les professionnels de la programmation et de la fabrique urbaine, il y est un débat autour de la terminologie utilisée pour qualifier les démarches entreprises.

2. L'intérêt des démarches participatives en programmation : entre jeux d'échelles et pertinence dans le projet

2.1. Un lien programmation - participation fortement dépendant de jeux d'échelles multiformes

Si l'opportunité d'entreprendre une démarche participative en programmation dépend avant toute chose des ambitions de la maîtrise d'ouvrage, appliqué à chacun de ses projets, elle dépend aussi finalement de différentes typologies d'échelles, qu'il convient de mettre en évidence.

2.1.1. L'envergure physique et politique des projets

En se focalisant sur l'échelle participative de la concertation, il est possible de voir qu'elle fonctionne mieux sur des petites échelles de territoire. Sur la piétonisation d'une partie d'un quartier par exemple, il sera plus aisé de réfléchir aux usages futurs, là où, sur des grands projets urbains, ce sera plus complexe. Il se dégage de ce constat une réflexion autour des enjeux « micro » d'un projet, relevant de l'usage architectural, et des enjeux « macro », relevant d'une appropriation à plus grande échelle.

A ce titre, il sera plus judicieux d'entreprendre des démarches de *communication* sur des projets de grande envergure (par exemple, l'arrivée d'un tramway impactant plusieurs quartiers voisins), à travers processus non participatif, qui peut permettre d'aider les individus à s'approprier un projet et à s'adapter aux transformations. Il y a là par ailleurs le sujet de la préfiguration et de comment il est possible et envisageable d'amener les changements.

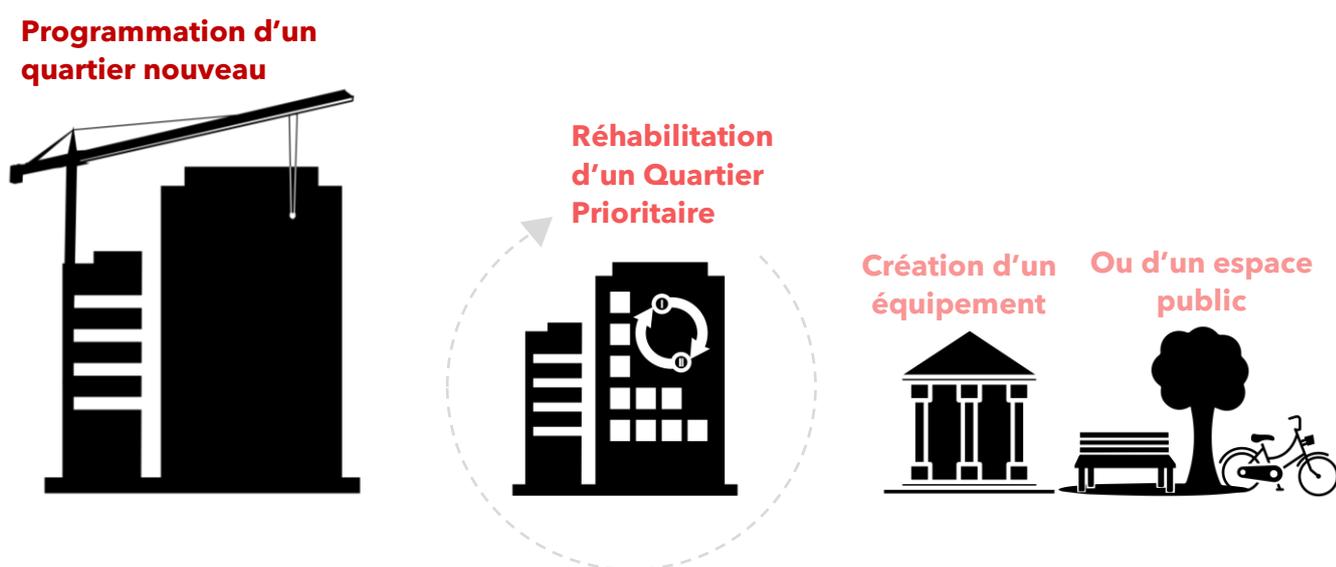
« La question c'est : quelle type de participation ou sollicitation est intéressante pour quelle échelle ? L'échelle humaine ou celle des grands projets urbains ? Le risque de ne pas savoir de quoi on parle, de quelle sémantique, c'est de perdre en crédibilité auprès des habitants. »

Programmiste, Arep, Avril 2022

L'envergure d'un projet est donc corrélée à l'envergure son ambition politique, et du degré de participation attendu, s'il y a. À titre d'exemple, pour l'agence de programmation *Ville Ouverte*, ce sujet est prégnant. Si les pôles Concertation et Programmation fonctionnent séparément, ce lien dépend de l'échelle de la participation attendue sur un projet de programmation. Certains projets peuvent être d'une ampleur et d'une complexité telle qu'il est nécessaire de développer une stratégie plus appropriée, située dans le champs de

compétences du pôle concertation, à même de venir en aide aux programmistes. A l'inverse, entreprendre une démarche participative en tant que programmiste peut être assujéti à une contrainte politique de la part de la maîtrise d'ouvrage qui peuvent restreindre ou retarder les processus pour des raisons d'arbitrage sur ce qui doit et/ou peut être communiqué aux publics dans ce cadre.

2.1.2. La nature des projets et de la programmation



// Figure 15 : exemples de différentes typologies de projets tirés des entretiens menés en Avril 2022 - production personnelle, Juin 2022

La nature même du projet et donc la typologie de la programmation qui y sera déployée conditionnent également l'intérêt de la mise en place d'une démarche concertée.

En effet, et à titre d'exemple, il est difficile de savoir qui habitera un espace, à une échéance de quelques années, lorsqu'il s'agit de programmer de **nouveaux quartiers** (ce qui est souvent le cas chez *Arep Conseil & Programmation*). Sans connaître les perceptions des futurs habitants, la concertation sera à ce titre une démarche complexe à envisager. Au contraire, à l'échelle d'un **quartier en renouvellement urbain**, les habitants étant déjà là, ayant déjà des pratiques et des perceptions ancrées dans le territoire, seront plus facilement mobilisables dans le cadre d'une démarche concertée. Plus encore, à une échelle de plus fine d'appropriation spatiale, la **création d'un équipement ou d'un espace**

public peuvent engendrer chez les publics une plus grande facilité de projection sur les fonctions et usages à programmer, et donc donner lieu à une définition assez participative.

« La programmation urbaine des fois c'est un peu abstrait parce que le quartier ne sortira que dans 5 ans, en revanche sur un équipement je trouve que les habitants sont très facilement mobilisables. »

Programmiste, Arep, Avril 2022

Pour illustrer le propos à partir de la vision d'un spécialiste de la participation, pour l'agence Repérage Urbain, qui intervient principalement sur des missions de programmation urbaine, les petites échelles de programmation architecturale sont plus rarement quelque chose qui a à faire avec le « *grand public* » (sociologue-urbaniste, *Repérage Urbain*, Avril 2022). En effet, dans ces missions-là, ce sont, comme déjà évoqué, des utilisateurs spécifiques qui sont intéressant à concerter autour du projet, d'autant qu'en programmation architecturale, l'étude portera souvent sur l'intérieur du bâtiment et concernera donc davantage directement ses utilisateurs finaux.

Toutefois, le lien programmation architecturale - participation peut avoir du sens dans d'autres cas de missions. Par exemple, sur la réflexion autour de la vocation d'un bâtiment désaffecté et racheté par la municipalité, il peut être tout à fait pertinent de mobiliser les habitants pour définir leur besoins prioritaires à travers des démarches types questionnaires ou réunions au sein du bâtiment en question pour se rendre compte des surfaces et définir les hypothèses d'usages.

Ainsi, les retours d'expérience montrent que la facilité à impliquer les habitants est elle-même dépendante du projet, de sa visibilité, de son site d'implantation, et de bien d'autres facteurs. Après avoir vu que la variabilité de ces différentes typologies d'échelles dans les missions de programmation conditionne l'intérêt ou non d'entreprendre des démarches de participation, l'enjeu participatif peut s'inscrire pleinement dans la phase de programmation, notamment par l'intérêt qu'il présente, et en considérant le rôle déterminant du programmiste.

2.2. Des démarches participatives qui peuvent néanmoins trouver leur place dans une phase aussi décisive du projet urbain

Les précédentes analyses ont révélé qu'il y avait un débat, non pas autour de l'opportunité en soi de conduire des démarches participatives en phase Programmation, mais plutôt autour de leur mise en œuvre, conditionnée par des facteurs temporels, structurels, politiques et stratégiques. Ainsi, la mobilisation de l'outil participatif dans cette phase ne trouve pas toujours de pertinence et pourrait même se révéler être un frein dans des projets spécifiques, qui requièrent une expertise très technique.

Si, toutefois, il y aurait tout intérêt à étendre ce type de démarches à un ensemble plus large d'individus, en sortant de la sphère de la citoyenneté, et en élargissant le spectre des publics visés, nous avons pu voir que la multiplicité des contraintes auxquelles sont confrontés les professionnels (maîtrise des coûts, des délais, priorisation des aspects techniques...).

« Le lien entre participation et programmation devrait pouvoir exister car il y aurait beaucoup à gagner d'intégrer davantage l'expertise d'usage dans les projets de programmation. Mais dans la réalité des choses, c'est plus complexe. Ça coûte d'une part de l'argent, et les aspects techniques des projets priment souvent pour les maîtres d'ouvrage. »

Programmiste, Arep, Avril 2022

La participation citoyenne, mais également celle qui touche des publics plus larges, peut être structurante selon les projets, encore faut-il qu'elle soit :

Adaptée

Elle nécessite la mise en place de **dispositifs adaptés à chaque missions** et de **viser des publics complémentaires en fonction de chaque projet**. Par exemple, sur une mission de programmation d'espace public, il sera intéressant de pouvoir aller à la rencontre des usagers sur le terrain, qui ne sont pas nécessairement des habitants, pour compléter les données transmises par les habitants eux-mêmes ou leurs représentants. De même la mobilisation de l'entretien individuel doit être adaptée à un contexte et pertinente, au même titre que celle de la table de concertation réunissant différents acteurs avec l'enjeu de croiser les expertises.

Il y a un réel travail à réaliser sur ce qui est et doit être attendu de ces différents dispositifs. À titre illustratif, les réunions publiques, qui regroupent une diversité de publics larges, suppose une préparation conséquente en amont pour s'assurer de la bonne compréhension des enjeux et des attentes.

Cette adaptation s'applique à d'autres dimensions, notamment celle des **canaux de diffusion** (s'adapter aux publics ciblés) et celle du terrain, avec l'enjeu de **s'inscrire dans des temps forts existants** pour mobiliser, dans une phase d'immersion par exemple, le plus de publics possible.

Nota :

Le travail d'analyse et d'interprétation des résultats d'entretiens informels et semi-directifs auprès des professionnels rencontrés, a permis de faire ressortir des « suggestions », de manière non exhaustive puis qu'il s'agit d'un travail de petite échelle. Ces pistes doivent être considérées comme modestes, mais révélatrices d'un vrai sujet autour des préconisations à donner, qui pourrait faire l'objet d'un travail à part entière.



Conduite par des professionnels suffisamment formés

Il y a aussi la question de la formation des programmistes. Si chacun peut disposer de compétences permettant la conduite d'un entretien, ce n'est pas toujours le cas quand il s'agit de véritables processus de concertation voire de co-production. Cela nécessite des moyens à mettre en œuvre en termes d'organisation et un dispositif développé dans le durée. Il y aurait par ailleurs tout à gagner à être suffisamment formé dans ce domaine pour appuyer ce rôle du programmiste, valoriser une expertise qui permet de ne pas être déconnecté du sujet (selon les degrés de participation, chez *Arep Conseil & Programmation*, des experts de ce sujet interviennent en co-traitance avec l'équipe de programmistes, ce qui peut impliquer des difficultés de mutualisation du travail réalisé).

Dans la perspective d'améliorer sa manière de procéder, *Arep Conseil & Programmation* a monté un groupe de travail « *Faire Avec* » dans le cadre de la conduite des démarches de capitalisation entre les collaborateurs. Il s'agit d'une réflexion collective visant à « *favoriser l'inclusion dans son sens le plus large, faire avec et non à la place du public concerné* », dans une approche concertée des projets, notamment architecturaux (Document interne, *Arep*)



Garante d'un dialogue constructif et transparent entre les acteurs

Certains des entretiens réalisés ont fait ressortir l'importance du dialogue dans la concertation. Les échanges réalisés dans ce cadre doivent permettre non pas au programmiste de collecter des besoins exprimés isolément, mais de comprendre le territoire d'étude, et de permettre aux publics sollicités de comprendre la richesse des enjeux programmatiques qui ne sont pas forcément tous convergents.

« Le biais c'est de dire « faites des propositions et on va les intégrer ». Non, nous on n'est pas une caisse enregistreuse. L'expression des besoins ou la concertation ce n'est pas ça sinon c'est trop simple. »

Programmiste, Arep, Avril 2022

À ce titre, la méthode des « *panels* » peut être illustrative des démarches qui fonctionnent « *le mieux* » en participation (programmiste, *Arep*, Avril 2022). Elle vise à tirer au sort un groupe de citoyens qui auront pour mission de « *s'emparer des questions politiques, en débattre collectivement et faire émerger des recommandations pour ensuite les transmettre aux autorités politiques* »¹⁹. Ce qui est intéressant dans ce dispositif, c'est qu'il permet de changer la place donnée au citoyen.

¹⁹ Ogien, E. (2018). Evaluer l'impact d'un panel citoyen. Les effets du « WAM1080 » sur les sphères politique et administrative de la commune de Molenbeek-Saint-Jean [Mémoire, Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication, Université catholique de Louvain]. DIAL. [OGIEN_8362-16-00_2018.pdf](#) - p.8

« Il n'est pas là pour donner son avis au coin d'une rue. Tu l'impliques vraiment. Les panélistes vont s'assurer qu'il y ait une vraie mixité et tu avances sur ce projet sur la définition de ce que va être le projet. Il faut beaucoup de budget et surtout beaucoup d'ambition de la part des élus. C'est le plus concret et le plus efficace en termes de concertation. C'est donner le rôle de programmiste aux habitants. »

Programmiste, Arep, Avril 2022

À l'inverse, la consultation peut être considéré comme la méthode qui fonctionne le moins. Comme déjà évoqué plus haut, elle arrive à un moment où le projet est déjà élaboré et où il n'y a pas d'obligation de prendre en compte ce qui a été dit. Ce dispositif questionne sur sa véritable utilité et sur la transparence dans le dialogue qui doit être nécessairement appliquée.



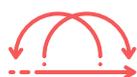
Axée sur les enjeux de vocation et d'usage

Pour certains, et sur la base de travaux déjà réalisés par Jodelle Zetlaoui-Léger en 2017, les usagers et futurs utilisateurs, notamment en programmation architecturale, sont souvent sollicités et interrogés pour l'expression de besoins en termes de surfaces et sont donc confrontés à la nécessité de donner des réponses techniques à des problématiques qui mériteraient, en amont, d'être analysées. En parallèle, la critique de la concertation à l'étape de programmation réside aussi dans son existence dans un temps très tardif du projet, *« alors que les grands agrégats programmatiques ont été posés (opportunité, localisation, taille du projet), et à partir d'entretiens ou de questionnaires ne donnant pas forcément lieu à des situations d'échanges, c'est-à-dire à des processus délibératifs permettant de dépasser d'éventuelles contradictions ou tensions. Ce travail devrait être le propre des études de préprogrammation, ce qui n'est pas toujours le cas »* (Zetlaoui-Léger, 2017).

« Ceci dit dans le recueil des besoins, on a du progrès à faire sur la manière dont on vend cet aspect : on devrait soumettre des questionnaires, les analyser et ensuite faire des réunions collectives au lieu de procéder toujours par des entretiens individuels [...] Pour moi, développer le collectif ça passe aussi par l'approche atelier, le développement des questionnaires... »

Programmiste, Arep, Avril 2022

Il y a donc la double nécessité de définir d'une part la vocation d'une opération, tant dans son environnement urbain, économique, que dans son contexte social, environnemental, ou relatif au projet de vie du territoire concerné, et d'autre part celle, complémentaire, de faire travailler les publics sollicités en collectif. C'est l'idée de procéder à des décisions collectives plutôt qu'à une décision technique, de confronter les idées des services municipaux avec celles des élus, des habitants, dans une approche bilatérale de confrontation des arguments et points de vue de chaque acteurs avec ceux des autres.



Suffisamment itérative

L'enjeu de l'itération dans la démarche de projet, qu'elle soit ou non en lien avec la démarche de participation est prégnante en programmation. Elle doit pouvoir s'effectuer à toutes les phases d'un projet. Les processus participatifs doivent favoriser une continuité dans les différentes étapes. C'est la nécessité de conduire les temps de restitution auprès des personnes sollicitées qui marque symboliquement la légitimité des propos des publics sollicités et qui permet d'argumenter les choix faits ainsi que les partis pris du projet.

« Ce qui est aussi important selon moi lorsqu'on associe des publics c'est de revenir vers eux dans les différentes étapes en les associant dans ces moments de rencontre et faire le lien avec les étapes précédentes pour éviter la frustration. »

Technicien, Direction de la Jeunesse et des Sports, Ville de Paris, Avril 2022

Cette itération doit aussi se faire à la fin de la phase de programmation, au moment où la maîtrise d'œuvre est désignée. Comme le souligne Jodelle Zetlaoui-Léger dans son article « *Concerter, coproduire pour mieux programmer et concevoir* » en 2017, à ce nouveau stade du projet « *les études de conception doivent encore se préciser, et le programme s'affiner [...] De nouvelles questions programmatiques nécessitent ainsi d'être instruites et arbitrées* ». Ainsi, la continuité des instances de concertation auprès des usagers doit être nécessairement faite. L'objectif : s'assurer du respect du programme en phase conception, s'assurer que sa faisabilité est vérifiée tout en produisant des « *analyses et un suivi des modifications formalisés, pour conserver la mémoire des évolutions du projet et des arbitrages pris* » (DGIF, Guide de programmation, Arep, Mars 2022).

Cette itération entre les phases de programmation et de conception peut aussi passer par l'inscription des publics sollicités dans les jurys de concours de maîtrise d'œuvre. Une enquête réalisée en 2016 pour la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques²⁰ auprès d'architectes (libéraux ou inscrits à l'Ordre) a révélé, par une proportion significative, une demande de montée en compétence des membres du jury à travers la présence d'acteurs usagers et d'élus locaux, permettant d'améliorer la pertinence des choix faits. C'est un sujet qui mériterait d'être davantage creusé mais cette opportunité existe, elle est même appuyée : « *Il est important que des personnes issues de la société civile interviennent tout au long du projet, en se voyant notamment proposer de siéger dans des commissions techniques, des commissions d'audition de candidats voire dans des jurys, y compris lors d'un dialogue compétitif [...] Ces citoyens ne devront pas être porteurs de leurs propres intérêts mais plutôt de ceux qui se seront exprimés lors de la concertation participative* » (MIQCP, 2015).

²⁰ LET-LAVUE. (Mars 2017). *Étude qualitative et quantitative sur les concours d'architecture en France 2006 - 2015*. MIQCP.gouv. [Microsoft Word - LETRapSynthConcoursmars17.doc \(miqcp.gouv.fr\)](#)

2.2.1. Le rôle déterminant de l'assistant à maîtrise d'ouvrage dans l'opportunité d'une démarche participative

Ces pistes de suggestions mettent en évidence le rôle déterminant du programmiste, et plus largement celui d'assistant à maîtrise d'ouvrage. Il a déjà été évoqué, mais rappelons que dans le cadre d'une démarche itérative tout au long du projet, il détient aussi une grande responsabilité dans le conseil au politique. Cette dernière est d'autant plus structurante que l'assistant à maîtrise d'ouvrage se situe au début de la chaîne du projet (cf. Figure 3, p.22). Dans ce cadre, il peut mobiliser son rôle de médiation et de sensibilisation auprès des maîtres d'ouvrage, dans la perspective d'améliorer les projets et/ou leur réception auprès des usagers.

L'article L103-2 du code de l'urbanisme²¹ oblige la conduite d'une concertation publique tout au long du projet dès lors qu'il a un impact sensible sur l'environnement. Ce dernier reste largement critiquable dans la mesure où chacun peut entendre ce qu'il souhaite derrière cette formulation. La démarche peut donc être faite avec plus ou moins de bonne volonté, plus ou moins d'illusion selon les phases.

« Il y a la loi, et ce qu'on en fait concrètement. Si l'on arrive à bien concerter les publics, il faut néanmoins une maîtrise d'ouvrage qui va jusqu'au bout de son idée et qui fait preuve de bonne foi dans sa démarche. S'ils font appel à nous c'est qu'ils sont censés avoir écrit quelque part qu'il avaient cette ambition de concertation, mais en réalité ça ne conditionne pas non plus forcément leurs idées qui peuvent être très arrêtées. Nous on joue un rôle de sensibilisation auprès d'eux, pour les rappeler à leur devoir. On joue un rôle d'intermédiaire, de médiation. »

Sociologue-urbaniste, Repérage Urbain, Avril 2022

Le processus participatif de concertation, s'il n'est pas toujours pertinent à destination des citoyens, peut se révéler être un moyen, à minima, de faire dialoguer des acteurs qui ne se parlent pas et qui ne connaissent pas leurs enjeux, contraintes et intérêts respectifs. Cette démarche permet alors, en outre :

- De qualifier les besoins et de les croiser avec les contraintes budgétaires, techniques et d'usage
- De permettre à tout un chacun d'intégrer les enjeux des autres
- De viabiliser le projet à divers titres, notamment en sécurisant les prises de décision pour qu'elles soient en phase avec les attentes initiales à la fois du maître d'ouvrage et à la fois des usagers
- De s'assurer de la bonne réception du projet par tous les acteurs

Après avoir questionné les intérêts d'entreprendre une démarche participative en phase de programmation, il sera intéressant de voir ce qu'il s'y passe concrètement, à partir du cas

²¹ Code de l'Urbanisme, Version en vigueur depuis le 09 Décembre 2020, consulté le 02/06/22 sur [Article L103-2 - Code de l'urbanisme - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](https://www.legifrance.gouv.fr/Article/L103-2)

d'une mission de programmation actuellement conduite par *Arep Conseil & Programmation* sur le Parc Bercy de Paris.

2.3. L'exemple du Parc Bercy, révélateur de contraintes fortes

Cette mission de programmation a été sélectionnée sur la base des 66 missions analysées en première partie d'étude. Elle présentait l'intérêt d'être composée des deux volets programmatiques, architectural et urbain, et se distinguait par l'ampleur tant politique que spatiale du projet urbain à programmer. Il est apparu en cela intéressant d'y faire un focus et de s'attarder sur son volet participatif. Il ne sera pas question dans cette partie de faire une présentation détaillée de cette mission, qui n'est qu'en phase de présentation du diagnostic, mais plutôt de dégager les éléments saillants permettant d'interroger la concrétisation d'une démarche participative, à partir d'une brève étude de cas, afin de dégager les intérêts, difficultés, et éventuels points de vigilance.

2.3.1. Un contexte spécifique et complexe

Au sein même de la Ville de Paris, maître d'ouvrage de la mission, cinq directions conduisent l'opération, avec en tête de file la Direction de la Jeunesse et des Sports. En effet, le point de départ du projet réside dans la volonté de la Ville de renouveler l'espace de glisse, le Skate Park. Porté à l'origine par la Direction de la Jeunesse et des Sport, plusieurs autres directions se sont progressivement introduites pour avoir une réflexion plutôt à l'échelle du parc. Par ailleurs, plusieurs co-traitants composent le groupement dont *Arep Conseil & Programmation* est mandataire :

- Deux co-traitants internes à *Arep* : la filière *Territoires* (urbanistes) et la branche *Flux*
- Deux co-traitants externes : un spécialiste des sports de glisses et un cabinet de conseil en sécurité et sureté urbaine.

Par ailleurs, cette mission a pour particularités :

- **De constituer un grand projet urbain, du fait de son envergure spatiale et de la complexité du site.** En effet, le Parc Bercy n'est pas seulement un parc vert, c'est aussi un parc d'équipements (cinémathèque, Accor Arena, gare routière, Skate Park, gymnase, boulodrome...) qui suppose une multiplicité d'usages (qui a par ailleurs fait naître chez les programmistes une problématique intéressante : comment concilier des usages qui relèvent d'un rayonnement métropolitain, voire national, avec d'autres usages du quotidien ? Est-ce que les deux sont conciliables ?)
- **De regrouper un nombre conséquent d'acteurs à mobiliser et à interroger**, du côté des usagers ou encore des services de la Ville
- Et dont **la réponse à l'offre a été réalisée avec peu de budget**

Il y a derrière ce contexte un enjeu politique pour la Direction tête de file de s'entendre avec les autres directions et, pour la Ville de Paris, de s'entendre avec l'ensemble de ses partenaires. Les témoignages ont également révélé la vision que partielle de la maîtrise d'ouvrage sur le projet.

« La mission est pilotée par un service de la Ville, sans approche transversale, sans direction de projet transverse, ce qui pouvait exister dans la mairie de Paris il y a quelques années. L'enjeu de cette mission c'est qu'on est face à une MOA qui a une vision que partielle et pas de légitimité à s'imposer sur les autres services, parce que c'est un terrain de jeu qui mobilise pleins de services. Du coup on avait le droit à une réunion avec chaque interlocuteur, sinon on explosait les compteurs du projet... »

Programmist, Arep, Avril 2022

2.3.2. La conduite de la participation : les limites d'un format pourtant nécessaire

À travers son Cahier des Clauses Techniques Particulières (CCTP)²², le maître d'ouvrage a précisé les conditions de la prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage et a explicité le contenu des éléments de mission, parmi lesquelles figuraient les réunions de concertation auprès notamment des représentants des riverains, des services de la Ville, des partenaires institutionnels gestionnaires d'équipements, des associations de glisse urbaine, du Conseil de Quartier, etc. À ce titre, *AreP Conseil & Programmation* s'est saisie de la question de la concertation sur demande de la maîtrise d'ouvrage qui les a mis en contact avec les interlocuteurs préalablement choisis.

La mission se divise en plusieurs phases, dont la première était le Diagnostic, et la deuxième la Concertation. **La conduite des réunions de participation a été fortement contrainte par la maîtrise d'ouvrage qui n'avait pas débloqué le budget nécessaire** à développer ce sujet-là dans la mission et à laisser « carte blanche » aux prestataires, en raison **d'autres aspects très techniques à réaliser**. On observe ici combien le lien programmation - participation est bien dépendant des moyens déployés par la maîtrise d'ouvrage et de ses ambitions.

D'un point de vue de la démarche entreprise, les programmistes ont réalisé 16 entretiens auprès d'une diversité d'acteurs évoqués plus haut.

²² Les CCTP (cahiers des clauses techniques particulières) fixent les clauses techniques d'un marché particulier déterminé. Ce sont les stipulations qui donnent une description précise des prestations à réaliser et permettent à la personne responsable de suivre le déroulement du marché et la bonne exécution de ces prestations. [Marché-Public.fr](http://Marche-Public.fr). Consulté le 04/06/22 sur [CCTP.Cahier.des.Clauses.Techniques.Particulières.CCAP.Marchés.publics\(marche-public.fr\)](http://CCTP.Cahier.des.Clauses.Techniques.Particulières.CCAP.Marchés.publics(marche-public.fr))



Une divergence de point de vue dans la manière d'appréhender cette concertation

Les retours d'expérience des programmistes interrogés.es dans le cadre de cette mission témoignent d'une concertation essentielle au processus de programmation, mais qui a montré ses limites, tout en mettant en exergue les **divergences existantes dans l'appréhension de la notion de participation, comme de concertation**, évoquées jusqu'ici.



Programmiste,
Arep

« Du côté des habitants comme des sportifs, ils ont apporté leur expertise d'usage. Du côté des services de la Ville, c'étaient des rencontres en mairie sur des sessions de 2h, ils ont parlé, on a posé des questions, on a rédigé les comptes rendus et on s'est arrêté là. J'appellerai plutôt ça de la **consultation car c'était très descendant, il n'y a pas eu d'itération**. Je ne suis pas une expert en gouvernance partagée mais pour moi la participation ce n'est pas ça car il n'y a pas eu de méthodologie mise en place pour partir de ce que peuvent nous donner les citoyens et usagers. Là c'était plus des temps courts où on les a consultés. »



Technicien, Ville de Paris

« Là on est dans de la participation publique mais plutôt de la **participation des acteurs concernés à des titres divers** par cette opération. »

// Figure 16 : verbatim tirés des entretiens réalisés en Avril 2022 - production personnelle, Juin 2022.

Cette programmiste considère avoir réalisé des entretiens plutôt que d'avoir conduit une réelle démarche de concertation. Pour elle, **ce qui relève de la concertation, ce sont plutôt les entretiens menés auprès des représentants du Conseil de Quartiers et les représentants des associations de sports de glisse.**

Son témoignage est assez intéressant. Il montre que la démarche effectivement entreprise peut se référer à **de la consultation plutôt qu'à de la concertation**, dans la mesure où il n'y a pas eu d'itération. Il montre aussi que les **entretiens menés auprès des représentants des habitants et des usagers sont les seuls qui peuvent éventuellement être considérés comme une démarche concertée** dans la mesure où « ils avaient une dimension de revendication de besoins et d'attentes » (programmiste, Arep, Avril 2022). Cela fait directement écho à l'approche décisionnelle et délibérative de la concertation que soulignait Jean-Marc Dziedzicki (cf. p.36). Les temps très courts qui leur été réservés ont contraint cette possible itération dans les échanges.



L'importance de la compréhension des enjeux de chaque phase du projet

Un autre enjeu qui se dégage de la conduite de cette mission, c'est la manière de présenter la démarche aux publics sollicités et de faire comprendre les objectifs de chaque phase, et en insistant sur ce qui est attendu de la phase de diagnostic.

« Après, pour le coup, la démarche de programmation et la mission étaient assez floue à la base sur la mission du Parc Bercy, à la fois pour le Conseil de Quartier et pour les usagers car ils avaient du mal à se rendre compte que ce n'était pas nous qui allions faire le projet. Ils étaient tout de suite dans la solution et avaient du mal à discerner notre rôle par rapport à la maîtrise d'œuvre notamment. »

Programmiste, Arep, Avril 2022



L'enjeu de la prise en compte des marges de manœuvre réelles

Lorsque dans un cas comme celui-ci, **le projet implique autant d'acteurs et d'intérêts différents, la marge de manœuvre réelle peut être faible** et ne finir par concerner que des éléments très spécifiques (comme la typologie des jeux d'enfants par exemple), notamment quand il y a une dimension technique importante au sein du projet.



Prendre en compte le fait que les représentants n'englobent pas tous les publics

« [...] et **les représentants du Conseil de Quartier et des associations ce sont finalement toujours les mêmes personnes qui s'impliquent**, mais on n'est pas pour autant allé voir les gens dans la rue pour leur parler [...] Le Conseil de Quartier ce sont le même comité, ils se connaissent tous. À l'inverse, sur une mission à Valence on avait recueilli les personnes qui voulaient participer, et qui ne se connaissaient pas forcément, et on a enrichi notre diagnostic de leur vision. Le fait de pouvoir rassembler des personnes d'horizons différents c'est hyper intéressant. Ça aurait pu être intéressant à Bercy aussi le fait d'avoir ce type d'atelier, **mais ça prend du temps à réfléchir et on n'avait pas ce temps.** »



Programmiste, Arep

// Figure 17 : verbatim tiré des entretiens réalisés en Avril 2022 - production personnelle, Juin 2022.

Pour ce programmiste, il aurait par ailleurs été **plus intéressant d'aller voir directement les usagers sur le terrain plutôt que de réaliser des entretiens**. Il rajoute que ce ne sont pas forcément des habitants du quartier qui pratiquent le parc. Cela aurait donc été davantage pertinent de recueillir leur regard, les représentants du Conseil de Quartier étant en général des habitants du quartier. Se pose ici la problématique des typologies de publics que l'on mobilise ainsi que l'intérêt déjà évoqué de l'immersion de terrain et des temps d'échange spontanés avec les usagers, directement sur place, en amont d'une concertation plus établie.

Dans la mesure où les programmistes restent ici contraints par le budget mobilisé par le maître d'ouvrage et le temps qui leur est accordé, la question peut finalement être :



Quels moyens mobilise-t-on, en tant qu'assistants à maîtrise d'ouvrage, pour conduire des processus de concertation ? **Comment, dans une mission d'une telle envergure et avec autant d'enjeux économiques et d'usage, il est possible de faire, avec peu de moyens, en déployant des démarches concertées adaptées et itératives, tout en restant compétitifs ?**

« Finalement est-ce qu'il faut répondre ou pas quand on sait que ça va être un peu ça ? Il y avait une forte attente de la MOA donc on a développé ça dans la note méthodologique, et comme le budget n'était pas énorme, on a ciblé. »

Programmiste, Arep, Avril 2022



Une démarche de concertation qui reste nécessaire et fondamentale pour le programmiste

Pour autant, bien qu'une équipe de programmistes puisse se retrouver face à des contraintes diverses, et que le format des entretiens individuels puisse faire l'objet d'un débat en ce qu'il relève ou non d'une démarche concertée à proprement parlé, il reste finalement nécessaire puisque relève du rôle et de la posture que doit avoir le programmiste. Si le fait de mener des entretiens individuels en phase Diagnostic permet à l'assistant à maîtrise d'ouvrage de prendre en main le sujet, qui reste un préalable pour comprendre le contexte, cela représente par ailleurs la plus-value et l'objet même du travail

« Rien que nous entre nos différentes directions, on des politiques publiques qui peuvent aussi parfois avoir des objectifs différents et là aussi ce sont toujours des sujets de compromis. »

C'est assez passionnant en soi de réunir ne serait-ce que les acteurs de la Ville pour faire comprendre les objectifs de chacun et faire au mieux pour chercher des solutions qui aillent à tout le monde. Ce n'est pas évident, on a toujours des analyses multicritères avec plusieurs variantes à établir. »

Technicien, Direction de la Jeunesse et des Sports, Ville de Paris, Avril 2022

de diagnostic et d'assistance à la maîtrise d'ouvrage : son expertise consiste à faire une analyse croisée, sur la base de compétences-métier, des différentes attentes, en identifiant les points saillants et en faisant l'arbitrage et la synthèse d'un ensemble d'enjeux propre à chaque acteur. La démarche itérative s'effectue dans ce cadre avec la Direction de projet de la Ville autour des temps forts de restitution des études menées.

Ce type de projet urbain, en dehors du cadre programmatique et d'une concertation des publics concernés sur le terrain, permet par ailleurs la mise en dialogue de différents acteurs institutionnels, ici les services de la Ville, qui révèle une collaboration en interne très enrichissante et nécessaire pour porter à bien un projet de cette ampleur.

Cette brève étude de cas a permis de confronter les éléments d'analyse précédemment mis en avant avec un cas concret d'application, et à travers l'illustration des contraintes auxquelles sont confrontés les programmistes, en tentant d'y apporter quelques points de vigilance. Finalement, il peut se dégager ici un intérêt et une richesse à combiner différentes méthodologies d'action, en optant pour une approche immersive de terrain permettant la rencontre d'une multitude d'utilisateurs, habitants ou non, avec une approche plus méthodologique centrée sur la conduite d'entretiens et le recueil d'éléments plus spécifiques.

CONCLUSION

La programmation, d'une approche normative à une véritable démarche de projet

Si l'activité de programmation a évolué dans ses formes et ses fonctions au fil de contextes législatifs et économiques, elle s'est structurée et normalisée avec la réforme de l'ingénierie publique (loi MOP) dans les conditions d'une décentralisation étatique. Ces deux phénomènes concomitants ont conféré aux maîtres d'ouvrages une responsabilisation nouvelle, engendrant progressivement l'acculturation de ces derniers à la pratique de la programmation, participant à sa professionnalisation. Ces évolutions ont également permis l'inscription croissante des opérations d'aménagement d'espaces publics dans le champ de la programmation, confiant aux programmistes exerçant en tant qu'assistants à maîtrise d'ouvrage de nouvelles échelles d'analyse des territoires et de leurs politiques publiques.

Une première approche du sujet à travers la manière dont les programmistes appréhendent leur activité dans le processus de projet a d'abord permis de comprendre de quelle typologie d'expertise il s'agissait, avant d'entreprendre un questionnement plus spécifique sur la manière d'inscrire la participation citoyenne dans cette expertise.

À ce titre, les approches du métier de programmiste s'inscrivent en effet dans une réelle démarche de projet, dont les outils et méthodes mobilisés doivent être adaptés au regard de contextes et typologies de projet différenciés. Les échanges menés dans le cadre de cette étude ont révélé l'existence d'un débat autour de la manière dont la programmation architecturale peut être envisagée : une commande spécifique relevant d'études techniques très spécialisées, en opposition à la programmation urbaine, appréhendée comme plus conceptuelle, s'inscrivant dans une démarche réflexive sur des sujets de politiques publiques comme de prospective territoriale, et au travers d'une dimension plus prononcée de mise en récit des espaces.

L'inscription de la participation citoyenne en phase de programmation, un sujet révélateur d'un débat prégnant

Ce sujet, bien que complexe à appréhender et à déconstruire, qu'il s'observe du point de vue de la gouvernance publique comme de celui de l'expertise privée, reste un sujet prégnant et actuel, qui témoigne d'une vivacité dans les débats qu'il génère. Il a montré, à travers un cheminement progressif, qu'il y avait un vrai débat autour de la sémantique et de la terminologie qui sont utilisées pour parler, à la fois de la *participation* dans un projet au sens large, et à la fois de *participation citoyenne* de manière plus spécifique.

C'est une question qui apparaît importante à poser et à traiter. En effet, avant d'entreprendre toute démarche participative, il semble primordial et nécessaire de s'attarder sur le sens qui est mis derrière chaque terme, et d'opter pour une approche réflexive autour leur définition, d'autant qu'il s'agit ici de notions de plus en plus mobilisées dans le vocabulaire tant politique que technique, dans le champ de l'aménagement du cadre urbain et bâti. Cette posture mobilisée dans cette étude, vise aussi à s'accorder sur les terminologies utilisées, vectrices d'enjeux forts sur le terrain, auprès des publics mobilisés. Il était à titre question de dégager des éléments saillants de définition, de

typologies de perceptions pour comprendre, finalement, quelle place est donnée à ce type de démarches lorsque l'on est acteur de la programmation ?

L'opportunité d'inscrire la *concertation* auprès d'une diversité de publics en phase de programmation, dépendante d'échelles plurielles et contrainte par la maîtrise d'ouvrage

La participation citoyenne est présente chez *Arep Conseil & Programmation*, mais elle relève plus de la *concertation* que d'une démarche véritablement co-produite ou co-décidée. La co-production s'y fait effectivement plus rare, puisque moins adaptée selon les cas, à l'exception d'une agence de programmation qui y serait spécialisée. Cette notion de *concertation* n'est elle-même pas perçue et appréhendée de la même manière et sera ainsi considérée comme plus ou moins participative, plus ou moins descendante et plus ou moins itérative selon les missions.

A l'échelle de la *concertation*, si les programmistes mobiliseront davantage l'*entretien*, un outil particulièrement structurant en programmation, permettant de s'imprégner d'un territoire rapidement, à travers l'appropriation des principales problématiques et composantes, il révélera ses limites dans des contextes de projets contraints par une maîtrise d'ouvrage qui n'aurait pas débloqué le budget nécessaire, et dont l'enjeu réside dans des ambitions à valoriser, une stratégie à conduire ou encore des délais à respecter, et engendrant en cela des échanges potentiellement très descendants et non itératifs. Par ailleurs, dans une agence de programmation spécialisée en participation habitante, cette concertation passera par un premier degré d'application primordial, celui de l'*immersion* et de l'*observation participative*, qui sera considéré comme une approche plus sensible du terrain, en ce qu'elle permet la rencontre d'usagers multiples à travers l'échange informel et spontané, et dans une logique de cadrage nécessaire de la marge de manœuvre programmatique à anticiper et à souligner dans ces échanges.

Finalement, on observe les fortes contraintes qui pèsent sur les maîtres d'ouvrages, en termes de budget mobilisé et de délais impartis, qui soumettront donc également les programmistes à des problématiques de conduite de projet. En effet, une agence de programmation non spécialisée en participation habitante et souhaitant développer des démarches participatives ou mobiliser son rôle de sensibilisation auprès de la maîtrise d'ouvrage, y verra de fortes contraintes, ainsi que des enjeux budgétaires et de différenciation, dans la manière qu'elle aura de vendre ses prestations dans sa réponse à une offre de marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage. L'enjeu compétitif se révèle être à ce titre un enjeu prégnant et décisif du côté de l'expertise privée.

La participation n'est pas pertinente pour tous les projets... et n'est pas seulement citoyenne !

L'inscription de la participation ne sera pas toujours pertinente dans une mission de programmation, elle dépendra de la nature des projets, de leur envergure spatiale autant que de la stratégie politique qu'ils sous-tendent. Elle revêtira ainsi des formes et des degrés propres à chaque mission, qui sont très diverses chez *Arep Conseil & Programmation*, allant de la programmation d'espaces publics aux études démographiques et prospectives.

Elle n'est pas seulement citoyenne, elle est à destination d'une diversité de publics qui peuvent être concernés et/ou impactés de près ou de loin par un projet. Ces publics sollicités seront donc différents d'un projet à l'autre, et seront par ailleurs qualifiés de plusieurs manières : citoyens, riverains, habitants, usagers, parties prenantes, publics impactés, etc. Finalement, cette étude aura mis en évidence que le sujet n'est pas tant d'entreprendre en soi des démarches participatives en phase de programmation, mais plutôt de savoir qui l'on fait participer, dans quel projet, à quelle étape programmatique et de quelle(s) manière(s) ?

S'il apparaît intéressant de questionner l'opportunité d'inscrire une démarche participative dans une phase du projet aussi décisive que celle de la programmation, et de constater qu'en effet elle n'a pas sa place dans tous les projets, il semble néanmoins important de considérer et de souligner ses intérêts : les citoyens, tout comme les autres typologies de publics sollicités, sont à même de défendre une expertise d'usage, des perceptions et des points de vues, techniques et/ou sensibles, sur les usages d'un lieu et ses modalités de fonctionnement.

BIBLIOGRAPHIE

// LIVRES

Avitabile, A. (2005). *La mise en scène du projet urbain. Pour une structuration des démarches* (L'Harmattan)

Verdier, P. (2009). *Le projet urbain participatif : apprendre à faire la ville avec ses habitants* (Yves Michel)

Chapitre de livre : Nom de l'auteur, INITIALE. (Date). Titre du chapitre. Dans Initiale. Nom de l'auteur (& Initiale. Nom de l'auteur) (dirs.), *Titre du livre* (pp. page de pages du chapitre). Nom de la maison d'édition. DOI ou URL

// ARTICLES & OUVRAGES

Arab, N. (2018). Pour une théorie du projet en urbanisme. *Revue européenne des sciences sociales*, 56(1), 219-240. [Pour une théorie du projet en urbanisme \(openedition.org\)](https://openedition.org)

Arnstein, R. (1969). A ladder of Citizen Participation. *JAIIP*, volume 35(n°4), pp. 216-224. https://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation_en.pdf

Bacqué, M. Gauthier, M. (2011). Participation, urbanisme et études urbaines : Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of Citizen Participation » de S. R. Arnstein. *Participations*, (n°1), pp. 36-66. <https://doi.org/10.3917/parti.001.0036>

Bernardet, C. Thalineau, A. (2018). La participation citoyenne : Sur les ambiguïtés du « pouvoir d'agir ». *Savoir/Agir*, (n°43), pp. 41-50. <https://doi.org/10.3917/sava.043.0041>

Biau, V. (2018). Nouveaux appels à compétences et enjeux de qualification chez les professionnels de la fabrication de la ville. *Cybergeo : European Journal of Geography*. <http://journals.openedition.org/cybergeo/29387>

Bonetti, M. (1990). Evaluation dynamique et programmation générative du développement social. *Les Annales de la recherche urbaine*, (n°47), pp. 5-10. https://www.persee.fr/docAsPDF/aru_0180-930x_1990_num_47_1_1522.pdf

Carrel, M. (2013). La gouvernance est-elle démocratique ? Les enjeux de la participation citoyenne. *Informations sociales*, (n°179), pp. 144-151. <https://doi.org/10.3917/inso.179.0144>

Dimeglio, P. (2001). La programmation générative et participative en architecture et en urbanisme : proposition pour l'élaboration du projet urbain de l'île St-Denis. *L'architecture aux côtés du citoyen*. [La programmation générative et participative en architecture et en urbanisme: proposition pour l'élaboration du projet urbain de l'île St-Denis. \(archives-ouvertes.fr\)](https://archives-ouvertes.fr)

Dimeglio, P. (2005). Proposition pour une charte concertée et participative. *Urbanisme, Publications d'architecture et d'urbanisme*. pp.73-77. [Proposition de charte de programmation concertée et participative \(archives-ouvertes.fr\)](https://doi.org/10.3917/parti.013.0145)

Dziedzicki, J. (2015). Quelles réponses aux conflits d'aménagement ? De la participation publique à la concertation. *Participations*, 13, 145-170. <https://doi.org/10.3917/parti.013.0145>

Gerber, C. Zetlaoui-Leger, J. Lombard, F. Meunier, F. (2004). Programmation architecturale et urbaine : vers une recomposition des pratiques ?. *Urbanisme, Publications d'architecture et d'urbanisme*. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01967865/document>

Lefèvre, P. (2014). Un premier bilan de la programmation générative. *Habitat Participatif Lefèvre*. <https://habitatparticipatifapogee.wordpress.com/2014/06/17/methodologie-un-premier-bilan-de-la-programmation-generative/>

Meunier, F. Buffat, M. (2014). La programmation urbaine, entre projet politique et projet urbain. *Métropolitiques*. <https://metropolitiques.eu/IMG/pdf/met-meunier-buffat.pdf>

Olasagasti, E. (2012). L'assistance à la maîtrise d'ouvrage : quelles modalités d'accompagnement : Le cas d'un projet de reconversion architecturale. *Projectics / Proyéctica / Projectique*, volumes 2-3(n°11-12), pp. 135-146. <https://doi.org/10.3917/proj.011.0135>

Zetlaoui-Léger, J. (2009). La programmation architecturale et urbaine. Emergence et évolutions d'une fonction. *Les Cahiers de la recherche architecturale et urbaine, volume 24(n°25)*, pp. 143-158. <http://journals.openedition.org/crau/312>

Zetlaoui-Léger, J. Urbanisme participatif. *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. [Urbanisme participatif \(attitudes-urbaines.com\)](http://urbanisme-participatif.attitudes-urbaines.com)

Zetlaoui-Léger, J. (2015). Invention et réinvention de la « programmation générative » des projets : une opportunité de collaboration entre architecture et sciences humaines et sociales pour des modes d'habiter « durables ». *CLARA, volume 3*, pp. 101-113. <https://doi.org/10.3917/clara.003.0101>

Zetlaoui-Léger, J. (2017). Concerter, coproduire pour mieux programmer et concevoir. *Contrats publics, Groupe Moniteur*. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01971040/document>

// RAPPORTS

Allégret, J. Mercier, N. Zetlaoui-Léger, J. (2005). *L'exercice de la programmation architecturale et urbaine en France. Etat de la construction et de la spécification des savoirs et savoir-faire des professionnels de la programmation*. PUCA, RAMAU. <https://www.ramau.archi.fr/IMG/pdf/NoteSynthprog.pdf>

Campagnac, E. (2000). *Les stratégies ensemblières à l'épreuve de la réglementation des marchés publics en France*. Europe : conduite des projets de construction, chantier 2000. aa8.PDF (chantier.net)

Chotteau, P. Zetlaoui-Léger, J. Meunier, F. (2015). *Maîtrise d'ouvrage de l'opération d'aménagement urbain. La démarche stratégique de programmation urbaine*. HAL. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01920115/document>

Crambes, A. Zetlaoui-Léger, J. Meunier, F. (2016). *La participation citoyenne : réussir la planification et l'urbanisme durables*. ADEME, Les cahiers méthodologiques de l'AEU2. 979-10-297-0249-5. [document \(archives-ouvertes.fr\)](https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01946318/document)

Dimeglio, P. (2001). *La programmation générative et participative en architecture et en urbanisme : proposition pour l'élaboration du projet urbain de l'Île St-Denis*. HAL. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01946318/document>

Hurard, M. (2011). *La participation citoyenne au développement durable à l'échelle locale en Europe*. Think Tank européen Pour la Solidarité. [working paper - participation citoyenne 26.08.11 0.pdf \(pouurlasolidarite.eu\)](https://pouurlasolidarite.eu/working-paper-participation-citoyenne-26.08.11-0.pdf)

Korganow, A. Meehan, T. Orillard, C. (2005). *L'interaction ville - équipement en ville nouvelle. Réception et adaptation de la formule de l'équipement socio-culturel intégré*, pp. 3-9. CAUE Isère. http://citadoc.caue-isere.org/opac_css/doc_num.php?explnum_id=55

MIQCP. (2015). *Guide sur la maîtrise d'ouvrage de l'opération d'aménagement urbain*. CEREMA.

Partoune, C. (2009). *Typologie de la participation. Tableau de bord « Participation et espaces publics - Pour un développement et une gestion concertée des espaces publics »*. Recherche Topozym pour la Politique scientifique fédérale. <http://www.topozym.ulg.ac.be/i/04-Typologie%20de%20la%20participation.pdf>

// CONFÉRENCES, COLLOQUES & RENCONTRES

Dias, D. (2011). *Pour une démarche de projet urbain refondée, comme condition de la réussite de quartiers durables en Méditerranée*. Colloque International Les quartiers durables en Méditerranée : pourquoi et comment faire ? Aix-en-Provence. [Dias Pour une démarche de projet urbain refondée Colloque MMSH 8dec2011 Aix10 \(urbalter.fr\)](https://www.urbanalter.fr/dias-pour-une-demarche-de-projet-urbain-refondee)

Dris, Y. (2020). *La participation citoyenne, un vecteur de réinvention de l'activité de programmation urbaine ?*. Actes des sixièmes journées doctorales sur la participation et la démocratie participative. Université de La Rochelle. [Thèse CNAM \(participation-et-democratie.fr\)](https://theses.cnam.fr/participation-et-democratie-fr)

// THÈSES

Bataille, N. (2020). *Experts et consultants au service de l'action publique locale : une approche pragmatique du travail de l'ingénierie privée* [Thèse de doctorat, Université de Tours]. HAL. <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-02518433v2/document>

// COURS UNIVERSITAIRES

Séverine Bonnin-Oliveira (2021). *Habitat, Habiter*. Cours magistraux de Master 1. Année universitaire 2020-2021

// DOCUMENTATIONS INTERNES À AREP, DONT :

Cahier des Clauses Techniques Particulières, *Ville de Paris*. Marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration du programme relatif à l'amélioration fonctionnelle et sécuritaire des équipements du parc de Bercy à Paris 12ème arrondissement

Gares & Connexions - DGIF Guide de programmation à destination des directeurs de projets. *Arep Conseil & Programmation*. Mars 2022

Mémoire technique. *Arep Conseil & Programmation*. Mars 2021

TABLES DES FIGURES

// Figure 1 : mission Parc Bercy, lecture du contexte et des enjeux	5
// Figure 2 : la place de la programmation urbaine & architecturale dans le processus de projet	5
// Figure 3 : le processus de programmation.....	5
// Figure 4 : la programmation : étapes et prestations associées, schéma global	5
// Figure 5 : le contenu du projet urbain : les trois composantes clés et leur articulation...	5
// Figure 6 : la diversité des métiers, Arep.....	5
// Figure 7 : le logo EMC ² B, Arep	5
// Figure 8 : la typologie de la participation	5
// Figure 9 : l'échelle de la participation citoyenne	5
// Figure 10 : les différents niveaux participatifs à distinguer	5
// Figure 11 : schéma des degrés de la participation	5
// Figure 12 : diagramme des typologies de missions de programmation.....	5
// Figure 13 : verbatim tirés des entretiens	5
// Figure 14 : nuage de mots tiré de l'analyse documentaire	5
// Figure 15 : exemples de différentes typologies de projets tirés des entretiens.....	5
// Figure 16 : verbatim tirés des entretiens	5
// Figure 17 : verbatim tiré des entretiens.....	5

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
Une approche critique et sensible de la participation	7
Méthodologie de recherche développée	9
Documentation et état de la littérature	9
La conduite d'entretiens.....	10
Une étude de cas à titre illustratif : mission de programmation urbaine et architecturale du Parc Bercy, Paris	11
Structuration de l'étude	13
PARTIE 1 : PROGRAMMATION ET PARTICIPATION, QUELLE ARTICULATION ?	14
1. La programmation dans les métiers de la fabrique urbaine : bouleversements et structuration d'une fonction.....	14
1.1. D'une planification linéaire à une véritable démarche de programmation urbaine et architecturale.....	15
1.1.1. La ville d'après-guerre (1945-1970), une programmation centralisée	15
1.1.2. Entre libéralisation et décentralisation, s'adapter à un nouveau contexte (années 1970-1980)	16
1.1.3. Les effets des réformes de l'ingénierie publique sur « l'urbanisme de projet » (années 1980)	17
1.2. L'inscription de la programmation au sein du processus de projet en aménagement	21
1.2.1. D'un point de vue chronologique : où et quand la programmation intervient ?.....	21
1.2.2. D'un point de vue de l'exercice professionnel : des approches métiers et des typologies d'expertise différenciées	26
2. La programmation au prisme de nouveaux impératifs de développement durable : quelle place pour l'expertise citoyenne ?	31
2.1. Émergence de la notion de participation citoyenne et de ses différents degrés dans le champ de l'urbanisme.....	32
2.1.1. Impliquer les citoyens : d'une démarche « optionnelle » à un véritable modèle d'urbanisme collaboratif dans la sphère politique.....	32
2.1.2. Pour une définition de la participation citoyenne et de ses échelons	33
2.2. La participation appliquée aux démarches de programmation : approches et acteurs	38
2.2.1. La « programmation générative ».....	38
2.2.2. La conduite de démarches participatives : qui est impliqué ?	40
PARTIE 2 : INSCRIPTION DE LA PARTICIPATION CITOYENNE EN PHASE PROGRAMMATION : QUELLE OPPORTUNITÉ ?	42
1. Une mobilisation de l'outil participatif, dépendante de contexte différenciés .	42

1.1. La nature des missions	42
1.2. La décomposition du cahier des charges de la maîtrise d’ouvrage	44
1.3. Une connotation très politique de la participation citoyenne et un intérêt pour les démarches concertées plus prégnant en programmation	45
1.3.1. La <i>participation</i> , un terme difficile à définir	46
1.3.2. La <i>participation citoyenne</i> revêt des dimensions plurielles	46
1.3.3. De la <i>participation</i> , à la <i>concertation</i> ... à l’ <i>immersion</i>	48
2. L’intérêt des démarches participatives en programmation : entre jeux d’échelles et pertinence dans le projet	52
2.1. Un lien programmation - participation fortement dépendant de jeux d’échelles multifformes.....	52
2.1.1. L’envergure physique et politique des projets	52
2.1.2. La nature des projets et de la programmation	53
2.2. Des démarches participatives qui peuvent néanmoins trouver leur place dans une phase aussi décisive du projet.....	54
2.3. L’exemple du Parc Bercy, révélateur de contraintes fortes.....	60
2.3.1. Un contexte spécifique et complexe	60
2.3.2. La conduite de la participation : les limites d’un format pourtant nécessaire.....	61
CONCLUSION	66
BIBLIOGRAPHIE	69
TABLE DES FIGURES	73
TABLE DES MATIÈRES	74
ANNEXES.....	76

ANNEXES

// ANNEXE 1 : GUIDES D'ENTRETIEN

Chaque entretien sera précédé d'un point de contextualisation visant à bien définir le sujet d'étude auprès de l'interviewé.e, à cadrer le déroulement de l'échange et à définir avec transparence l'utilisation des données qui seront récoltées à la suite de l'entretien :

- **Remise en contexte de l'entretien dans le cadre du sujet du mémoire :** présentation du sujet d'étude.
- **Objectif de l'entretien :** un entretien semi-directif (d'une durée d'1h environ, ou plus) ayant pour objectif de recueillir le regard porté sur la question de la participation au sens large, et de la participation citoyenne plus précisément, ainsi que la manière dont un.e expert.e de la fabrique urbaine se saisit.e de ce sujet dans son approche du métier.
- **Durée :** non déterminé à l'avance, le temps de parole sera libre pour l'interviewé.e, l'échange a pour but d'être relativement spontané, et le temps variera donc en fonction de chaque entretien.
- **Confidentialité :** les entretiens sont anonymes et ne seront susceptibles de figurer dans cette étude que des éléments de remise en contexte (le poste occupé au sein de la structure concernée, la formation initiale de l'interviewé.e ou encore la nature des principales missions qu'il.elle conduit au sein de sa structure).
- **Usage :** à visée analytique et scientifique, cette étude aura pour but d'analyser les propos des interviewé.e.s pour alimenter une réflexion. Des propos identifiés comme pertinents pour l'étude seront susceptibles d'être intégrés au rapport final sous forme de citation, toujours de manière anonyme. Cette étude s'inscrit dans un cadre académique et universitaire, ce qui implique que le rapport final ne soit accessible qu'au sein de la faculté d'Aix-Marseille et de l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional d'Aix-en-Provence. Il pourra être également diffusé au sein d'Arep et éventuellement communiqué aux interviewé.e.s qui seraient intéressé.e.s par les résultats (pas de diffusion internet ni de diffusion publique).

// Guide d'entretien - Programmistes Arep // Mission Parc Bercy

1. Questions d'entrée

- De quelle formation êtes-vous issu.e ?
- Quel poste occupez-vous au sein de la Direction ?
- Quel est votre rôle au sein de cette mission de programmation ?
- Pouvez-vous me parler rapidement de ce projet ? (Quand la mission a-t-elle été lancée, est-ce de la programmation plutôt architecturale, urbaine, combine-t-elle les deux, quels étaient les éléments structurants du cahier des charges de la MOA...)
- A quelle phase du projet sommes-nous ? (Lancement, en cours, concours MOE, fin, livré...)
- Où en sont les processus de participation actuellement ?
- De manière globale, qu'est-ce que la programmation pour vous ? Comment s'inscrit-elle dans le processus de projet ?
- Qu'est-ce qui différencie selon-vous la programmation urbaine de la programmation architecturale ?

2. Contextualisation

- Comment vous êtes-vous saisi.e. des obligations à mettre en œuvre en matière de participation définies dans le cahier des charges de la maîtrise d'ouvrage ?
- Parlez-moi de la démarche de participation que vous avez choisi de conduire dans cette mission ? Liberté dans le choix du format de cette démarche ou imposé par la maîtrise d'ouvrage ?
- Selon quel(s) critère(s) le choix de cette démarche spécifique a-t-il été fait ?

3. Etapes et objectifs

- A quelle(s) étape(s) du projet programmatique cet outil a-t-il été/est-il mobilisé ?
- Pourquoi à cette étape-là et pas une autre ? En quoi la participation vous semblait-elle être décisive (ou pas) dans cette/ces étape(s) en particulier ?
- Que projetiez-vous d'obtenir de cette démarche ? (En termes de recueil des besoins, de pertinence dans la construction du projet...)

4. Focus sur la démarche précisément élaborée

- Concrètement, comment se sont déroulés les premiers temps de la participation ?
- Pour vous, la démarche de participation citoyenne au sein de ce projet vous semble-t-elle structurante/différenciante/impactante ? Une différence entre votre approche en amont du lancement de la mission et aujourd'hui ?

5. Effets et perceptions de la participation

- Qu'entendez-vous par « participation » ? Qu'est-ce que cette notion vous évoque ?
- Qu'entendez-vous par « participation citoyenne » ? Qu'est-ce que cette notion vous évoque ?
- Selon-vous, quel(s) lien(s) doivent avoir (ou pas) programmation et participation ?
- Que devient le projet quand il y a inclusion des citoyen.n.e.s ? Est-ce que ça le réoriente ? Permet de mieux le définir ? Finalement, qu'est-ce que cette démarche a apporté (ou pas) dans la programmation de votre projet ?

- Dans quelle mesure êtes-vous parvenu.e. à prendre en compte les besoins des usagers dans votre programme ?
- Quelle(s) conséquence(s) cette démarche a-t-elle eu sur la conduite et la gestion du projet ?
- Avez-vous déjà des retours d'expérience de la part des citoyen.n.e.s vis-à-vis de la démarche développée ? Si oui, lesquels ?
- Vos retours personnels et/ou des autres partenaires sur cette expérience ?
- Que pensez-vous de cet outil ? Etes-vous satisfait.e de la démarche qui a été portée ? Correspond-t-elle à vos attentes initiales ?
- Quels sont selon-vous le/les ingrédient(s) essentiel(s) pour la réussite d'un projet d'aménagement ?

// Guide d'entretien - Maîtrise d'Ouvrage - Mission Parc Bercy

1. Questions d'entrée

- De quelle formation êtes-vous issu.e ?
- Quel poste occupez-vous au sein de votre structure ?
- Quel est votre rôle au sein de ce projet ?
- Pouvez-vous me parler rapidement de ce projet ? (Quand a-t-il émergé, pour quelles raisons, pourquoi avoir fait appel à une AMO, est-ce de la programmation plutôt architecturale, urbaine, combine-t-elle les deux ?)
- A quelle phase du projet sommes-nous ? (Lancement, en cours, concours MOE, fin, livré...)
- Où en sont les processus de participation ?

2. Contextualisation

- Pourquoi avoir fait le choix d'intégrer un processus de concertation dans votre cahier des charges ?
- Pourquoi avoir choisi de solliciter les riverains et associations ?
- Selon quel(s) critère(s) le choix de la participation a-t-il été fait ?
- En quoi la démarche de participation citoyenne au sein de votre projet vous semblait-elle structurante/différenciante ?
- Selon-vous, quelles sont les raisons pour lesquelles les maîtres d'ouvrage n'expriment pas la volonté de conduire des démarches de concertation / participation ? Quelles sont les contraintes ?

3. Etapes et objectifs

- A quelle(s) étape(s) du projet programmatique demandiez-vous à ce que cet outil soit mobilisé ?
- Pourquoi à cette étape-là et pas une autre ? En quoi la concertation vous semblait-elle être décisive dans cette/ces étape(s) en particulier ?
- Que projetiez-vous d'obtenir de cette démarche ? (En termes de recueil des besoins, de pertinence dans la construction du projet...)

4. Focus sur la démarche précisément élaborée
 - De quelle « participation » parlons-nous ? Quel type de mobilisation citoyenne a été défini et utilisé ?
 - Comment la démarche a-t-elle été élaborée ? Avec quel(s) partenaires ?
 - Pourquoi ce type-là plutôt qu'un autre ? A quels besoins et/ou contraintes spécifiques ce choix répondait-il (éventuellement par rapport à une autre démarche d'implication citoyenne) ?

5. Effets et perceptions de la participation

- Qu'entendez-vous par « participation » ? Qu'est-ce que cela vous évoque ?
- Qu'entendez-vous par « participation citoyenne » ? Qu'est-ce que cela vous évoque ?
- Selon-vous, quel(s) lien(s) doivent avoir (ou pas) programmation et participation ?
- Que devient le projet quand il y a inclusion des citoyen.n.e.s ? Est-ce que ça le réoriente ? Permet de mieux le définir ? Finalement, qu'est-ce que cette démarche a apporté (ou pas) dans la programmation de votre projet ?
- Dans quelle mesure êtes-vous parvenu.e à prendre en compte les besoins des usagers dans votre programme ?
- Quelle(s) conséquence(s) cette démarche a-t-elle eu sur la conduite et la gestion du projet ?
- Avez-vous déjà des retours d'expérience de la part des citoyen.n.e.s vis-à-vis de la démarche développée ? Si oui, lesquels ?
- Vos retours personnels et/ou des autres partenaires sur cette expérience ?
- Que pensez-vous de cet outil ? Etes-vous satisfait.e de la démarche qui a été portée ? Correspond-t-elle à vos attentes initiales ?
- A-t-elle été aussi structurante et différenciante que ce que vous aviez projeté en amont du projet dans la phase de programmation ?
- Quels sont selon-vous le/les ingrédient(s) essentiel(s) pour la réussite d'un projet d'aménagement ?

// Guide d'entretien - Repérage Urbain

1. Questions d'entrée

- De quelle formation êtes-vous issu.e ?
- Parlez-moi de votre structure (activité, spécialité, quand a-t-elle été créée...)
- Quel poste occupez-vous au sein de votre structure ?
- Quel(s) type(s) de processus participatifs développez-vous ?
- A quelle(s) étape(s) du projet urbain et/ou de la programmation intervenez-vous ?

2. Les missions conduites

- Parlez-moi des missions sur lesquelles vous êtes intervenu.e en groupement avec Arep (nature de la programmation, typologie de la participation, moyens mis en œuvre...)

3. Effets et perceptions de la participation

- Qu'entendez-vous par « participation » ? Qu'est-ce que cette notion vous évoque ?

- Qu'entendez-vous par « participation citoyenne » ? Qu'est-ce que cette notion vous évoque ?
- Selon-vous, quel(s) lien(s) doivent avoir (ou pas) programmation et participation ?
- Que devient le projet quand il y a inclusion des citoyen.n.e.s ? Est-ce que ça le réoriente ? Permet de mieux le définir ? Finalement, qu'est-ce que cette démarche apporte (ou pas) dans la programmation d'un projet ?
- Dans quelle mesure parvenez-vous à prendre en compte les besoins des usagers dans la co-définition des programmes ?
- Quelle(s) conséquence(s) cette démarche a-t-elle sur la conduite et la gestion du projet ?
- Avez-vous déjà eu des retours d'expérience de la part des citoyens vis-à-vis des démarches développées ? Si oui, lesquels ?
- Vos retours personnels et/ou des autres partenaires sur ce type d'expérience ?
- Quels sont selon-vous le/les ingrédient(s) essentiel(s) pour la réussite d'un projet d'aménagement ?

// Guide d'entretien - Arep Conseil & Programmation

1. Portrait et activité du programmiste

- De quelle formation êtes-vous issu.e ?
- Quel poste occupez-vous au sein la Direction ?
- Sur quel(s) type(s) de missions travaillez-vous ? (Nature de la programmation, sites et/ou maîtrises d'ouvrage spécifiques...)

2. Perceptions de la programmation et approche métier

- De manière globale, qu'est-ce que la programmation pour vous ? Comment s'inscrit-elle dans le processus de projet ?
- Qu'est-ce qui différencie selon-vous la programmation urbaine de la programmation architecturale ?
- Quelle est votre approche du métier ?
- Comment inscrivez-vous votre expertise dans le processus de projet ?

2. L'inscription de la participation dans le processus de programmation

- Qu'entendez-vous par « participation » ? Qu'est-ce que cette notion vous évoque ?
- Qu'entendez-vous par « participation citoyenne » ? Qu'est-ce que cette notion vous évoque ?
- Différenciez-vous la concertation de la participation ?
- Selon-vous, quel est le rôle de la programmation dans ce type de démarche en aménagement ? Quel(s) lien(s) doivent avoir (ou pas) programmation et participation ?
- Que pensez-vous de la conduite de ce type de démarche dans une mission de programmation ? Vous semble-t-elle pertinente, structurante pour la définition d'un projet ?
- Quels outils sont mobilisés chez Arep ? Comment se place Arep face à ces sujets ?
- Quels sont les effets escomptés ou obtenus d'une participation envers les citoyen.n.e.s dans le cadre d'un programme ?

- Quels sont les freins et/ou éléments de blocage si l'on souhaite conduire des démarches de participation en tant que programmiste ?
- Avez-vous des exemples en tête de missions de programmations au sein desquelles il aurait été selon-vous pertinent/structurant/différenciant d'intégrer une démarche participative et/ou concertée auprès des habitants et usagers, et où ça n'a pas été le cas ?
- Quels sont selon-vous le/les ingrédient(s) essentiel(s) pour la réussite d'un projet d'aménagement ?

// Guide d'entretien - Ville Ouverte

1. Questions d'entrée

- De quelle formation êtes-vous issu.e ?
- Quel poste occupez-vous au sein de votre structure ?
- Parlez-moi de votre structure (activité, spécialité, quand a-t-elle été créée...)
- Parlez-moi des missions sur lesquelles vous intervenez (nature des projets, nature de la programmation, typologie de la participation s'il y a, travail ou pas en groupement, temps mobilisés...)
- La cellule programmation et la cellule concertation fonctionnent-elles ensemble ? Séparément ? De quoi leur collaboration dépend dans un projet ?
- De quelle formation êtes-vous issu.e ?

2. Perception de la programmation et approche métier

- De manière globale, qu'est-ce que la programmation pour vous ? Comment s'inscrit-elle dans le processus de projet ?
- Qu'est-ce qui différencie selon-vous la programmation urbaine de la programmation architecturale ?
- Quelle est votre approche du métier ? Comment inscrivez-vous votre expertise dans le processus de projet ?

3. Les processus participatifs : spécificités et lien avec la programmation

- Quel(s) type(s) de processus participatifs développez-vous ?
- A quelle(s) étape(s) du projet urbain ces processus participatifs interviennent-ils ?
- Quelle est la nature des missions conduites par le pôle concertation ?

4. Effets et perceptions de la participation

- Qu'entendez-vous par « participation » ? Qu'est-ce que cette notion vous évoque ?
- Qu'entendez-vous par « participation citoyenne » ? Qu'est-ce que cette notion vous évoque ?
- Selon-vous, quelle la place est donnée à la participation en programmation aujourd'hui en France ? Des exemples du fonctionnement ailleurs, dans d'autres pays ?
- Selon-vous quel(s) lien(s) doivent avoir (ou pas) programmation et participation ?
- Avez-vous déjà eu des retours d'expérience de la part des citoyen.e.n.s vis-à-vis des démarches développées ? Si oui, lesquels ?
- Vos retours personnels et/ou des autres partenaires sur ce type d'expérience ?

- Que devient le projet quand il y a inclusion des citoyen.n.e.s ? Est-ce que ça le réoriente ? Permet de mieux le définir ? Finalement, qu'est-ce que cette démarche apporte (ou pas) dans la programmation d'un projet ?
- Dans quelle mesure parvenez-vous à prendre en compte les besoins des usagers dans la co-définition des programmes ?
- Quelle(s) conséquence(s) cette démarche a-t-elle sur la conduite et la gestion du projet ?
- Quels sont selon-vous le/les ingrédient(s) essentiel(s) pour la réussite d'un projet d'aménagement ?

// ANNEXE 2 : GRILLE D'ANALYSE - DOCUMENT DE SUIVI DES APPELS D'OFFRES ET CONSULTATIONS, 2021

Intitulé de la mission	Maîtrise d'Ouvrage	Mandataire	Type de programmation	Type d'engagement	Code	Participation	Choix participation			Phase où intervient la participation
							MOA	Programmistes	Co-traitants	
Etude de faisabilité, de programmation et de capacités urbaines, architecturales, économiques et paysagères du secteur Testaud-Guesdes-Brunereau sur la commune de Cenon	Bordeaux Métropole	AREP	PROG URBAINE	Candidature & Offre	1011711-03	OUI	X			La décomposition du contrat indique que la conduite d'atelier de concertation se fera en PHASE 1
Mission de programmation relative à la démolition et reconstruction d'un école élémentaire et de son réfectoire à Tsingoni	Ville de Tsingoni	MENIGHETTI PARVIS - AGENCE DE LA REUNION	PROG ARCHI	Candidature & Offre	1012149-00	NON				

RÉSUMÉ

Les acteurs publics sont aujourd'hui assujettis à des obligations réglementaires visant l'intégration des citoyens dans l'élaboration des politiques publiques, et plus largement dans les processus de décisions politiques (Blondiaux, 2008). Ces nouvelles injonctions s'incorporent également de plus en plus dans la sphère privée de la fabrique urbaine, qui voit se développer une spécialisation des expertises de la participation dans l'activité d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Dans une phase du projet urbain aussi décisive que la programmation, l'intégration de démarches participatives comme opportunité est ici questionnée, en partant du cas d'*Arep Conseil & Programmation*. Dans cette perspective, la problématique de recherche vise à comprendre la mesure dans laquelle la participation citoyenne s'inscrit dans les missions d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage et la manière selon laquelle cette notion est appréhendée par les acteurs de la programmation.

Cette étude se base sur le recueil de témoignages, d'expériences et de perceptions de sept professionnels exerçant exclusivement ou pour partie dans le domaine de la programmation, mettant en évidence le débat autour de terminologies renvoyant à une diversité de réalités (participation, concertation, recueil de besoins, immersion...). Les conclusions de cette étude soulèvent l'intérêt de poursuivre les recherches à ce sujet afin d'englober un ensemble plus large de professionnels, de formations et de structures, permettant la montée en généralités de résultats qui ne permettent à ce stade que d'interroger d'éventuelles tendances plus globales.

Mots-clés : programmation, participation citoyenne, assistance à maîtrise d'ouvrage, concertation, projet urbain.

ABSTRACT

Public actors are now subject to regulatory obligations aimed at integrating citizens into public policymaking and more broadly into political decision-making processes. These new injunctions are also increasingly being incorporated into the private sphere of the urban fabric, which is seeing the development of a specialisation of participation expertise in the activity of project management assistance. In an urban project phase as decisive as programming, the integration of participatory approaches as an opportunity is questioned here, based on the case of *Arep Conseil & Programmation*. In this perspective, the research problematic aims to understand the extent to which citizen participation is part of the project management assistance missions and the way in which this notion is apprehended by the programming actors.

This study is based on the collection of testimonies, experiences, and perceptions of seven professionals working exclusively or partly in the field of programming, highlighting the debate around terminologies referring to a diversity of realities (participation, consultation, gathering of needs, immersion, etc.). The conclusions of this study raise the interest of continuing research on this subject to encompass a wider range of professionals, training courses and structures, allowing the results to be generalized, which at this stage only allow us to question possible more global trends.

Keywords : programmation, citizen participation project management assistance, collaboration, urban project.