# Contribution à l'élaboration d'une Charte de programmation concertée et participative, (14 Janvier 2005)



36 rue Samson 75013 Paris

Tél. / fax: 01 45 65 31 33

Pierre DIMEGLIO, Professeur émérite à l'IUP, Président de l'association EPPPUR, Tél.: 01 45 80 83 29 dimeglio@univ-paris12.fr

en collaboration avec Jodelle ZETLAOUI-LEGER, Maître de conférence à l'IUP, Laboratoire CRETEIL, Tél.: 01 41 78 48 23 zetlaoui@univ-paris12.fr

François TRICHET Urbaniste, DESS Programmation Architecturale et Urbaine Tél.: 06 68 88 48 23 trichet\_francois@yahoo.fr

**SOMMAIRE** (le document complet est disponible sur le site de l'IUP www.univ-paris 12.fr/iup)

1. Pierre Dimeglio «Proposition de charte de programmation concertée et participative (EPPPUR, 14 janvier 2005), à paraître dans la revue Urbanisme
2. Charte de Programmation Concertée et Participative pour les projets urbains (EPPPUR, 14 janvier 2005) p. 9
3. La Charte de la concertation du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (5 juillet 1996) p. 13
4. Jodelle Zetlaoui-Léger «□ u projet de vie au projet architectural : la réalisation du centre socioculturel de Buxerolles□, à paraître dans la revue Urbanisme p. 15
Annexes
1/ Présentation de l'EPPPUR
2/ Les activités de l'EPPPUR (Recherche et études☐Colloques et interventions
3/ La démarche programmatique envisagée comme processus d'explication et de résolution de problèmes successifs
4/ La définition de groupes avec des rôles précis
5/ L'évaluation réflexive et l'évaluation ex-post
6/ Intervention de M. Jean-Marie Paratte, maire de Buxerolles (86) au sujet de la démarche de programmation participative et concertée appliquée dans sa commune. Colloque du 30 juin organisé par le laboratoire CRETEIL, IUP, Paris XII.
7/ Article-compte rendu du colloque "L'architecte aux côtés du citoyen", organisé les 4, 5 et 6 octobre 2001 à Marseille.
8/ Un PADD participatif, le cas de l'Isle-Saint-Denis (93) - en cours -

1 - Pierre Dimeglio «**B**roposition de charte de programmation concertée et participative EPPPUR, 14 janvier 2005) 

à paraître dans la revue Urbanisme, mai 2005, numéro spécial sur la démocratie.

#### Introduction

Cette proposition de charte est le résultat d'un travail d'analyses critiques, de rechercheaction et de missions de conseil menés depuis cinq ans sur des démarches participatives *en architecture* – construction d'un centre socioculturel à la demande du Maire de Buxerolles (86)<sup>1</sup> - *et en urbanisme* - élaboration d'un Plan d'Aménagement et de Développement Durable à la demande du Maire de l'Isle-Saint-Denis (93)<sup>2</sup>.

Le présent article se propose de reconstituer le cheminement qui a conduit l'EPPPUR à insérer la démarche de programmation concertée et participative (PCP) dans la *Charte publiée par le Ministère de l'Environnement en juillet 1996*<sup>3</sup>. Charte anticipatrice, quelquefois citée dans des rapports officiels sans indications de date, et qui n'a connu, selon la Ministre Corinne Lepage que nous avons interrogée, qu'une application : la Charte de concertation de Paris Rive-Gauche accordée aux associations en 1996 par Jacques Toubon, alors Maire du 13<sup>ème</sup> arrondissement, sur recommandation des commissaires enquêteurs, à l'occasion de l'enquête d'utilité publique de la ZAC de Seine Rive-Gauche.

#### 1) Le contexte 1999-2005

#### 1-1) <u>Concertation et participation</u>

Dans l'excellent ouvrage sur la démocratie locale publié en 1999<sup>4</sup>, une équipe pluridisciplinaire de vingt chercheurs faisait un bilan plutôt pessimiste sur la démocratie locale là la fin de l'introduction (p. 10), les auteurs, L. Blondiaux, G. Marcou, F. Rangeon l'ont qualifiée d'introuvable, quoique « défaut d'avoir trouvé la démocratie locale, nous aurions commencé à en observer les prémices . A la fin (p. 415), Y. Chevallier concluait que « participation a donc bien connu, au cours des années 1990, un incontestable renouveau, à la fois symbolique et pratique au niveau local valeur incontournable à laquelle les élus locaux sont tenus de se référer.

Qu'en est-il de l'évolution depuis cinq ans ? Les espoirs mis dans la décentralisation pour instaurer la démocratie locale ont été déçus pils se révèlent en contradiction avec l'évolution de plus en plus nette de l'exécutif national vers « ne monarchie républicaine pour le symptôme du nombre croissant des abstentions continue de s'aggraver, et à la multiplication des recours juridiques dont s'alarme la section des Travaux Publics du

<sup>1</sup> Cf. DANIEL-LACOMBE (Eric) et ZETLAOUI-LEGER (Jodelle), «□ u projet de vie au projet architectural□ la réalisation du centre socioculturel de Buxerolles□, dans le même numéro.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Cf. DIMEGLIO (Pierre), «□ la programmation générative et participative des projets urbains. Le cas de l'Ile-St-Denis (Image), in Urbanisme n°320, sept-oct. 2001, pp. 30-34

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Cf. le texte complet de la Charte du 5 juillet 1996 dans le document⊡ «Œ*roposition de charte de programmation concertée et participative*□, EPPPUR, 14 janvier 2005, textes et annexes, sur le site www.univ-paris12.fr/iup.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> CRAPS et CURAPP, «La démocratie locale représentation, participation et espace public , PUF, avril 1999, 424 p.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> OUTREQUIN (Philippe), «□ les différentes lois françaises sur l'aménagement du territoire □ de la loi Bouchardeau (12 juillet 1983) à la loi SRU (13 décembre 2000) □, CSTB, La Calade avec la coll. d'UWE, 24 p. (www.erdd-lacalade.org)

Conseil d'Etat<sup>6</sup>□l'exigence de concertation avec le public s'affirme de plus en plus nettement.

Les deux termes concertation et participation sont fortement connotés par l'histoire. La concertation est une pratique traditionnelle de l'Etat depuis l'élaboration des premiers Plans de Modernisation et d'Equipement où les grands objectifs étaient soumis aux commissions qui rassemblaient les «ffbrces vives publiques et privées. Progressivement elle s'est généralisée en descendant de l'Etat vers les collectivités locales, et des collectivités locales vers les citoyens. Aujourd'hui il n'y a pas de légitimité possible d'une décision nationale ou locale si elle ne se fonde pas sur une concertation dont la forme et le contenu varient d'ailleurs notablement d'un cas à l'autre.

La participation au contraire vient d'en bas pour beaucoup de politiques elle évoque, aussi bien à droite qu'à gauche, le spectre de l'autogestion des années 60, ou les succès électoraux de mouvements associatifs au début des années 70. Concertation et participation seraient donc séparées par une ligne rouge infranchissable.

# Vers une démocratie participative Co-décision Co-production Participation Concertée et Participative Consultation Information Régime autoritaire

Les différents niveaux d'implication du citoyen en démocratie

Pourtant, le terme de participation fait irruption dans la loi d'orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT, 25 juin 1999) (III) Conseil de développement doit être l'expression de la démocratie participative d'un Pays (III). En revanche la loi (III) didarité et Renouvellement Urbain (III) (I

L'exigence de participation viendra-t-elle de l'extérieur La France a ratifié le 28 février 2002 la Convention d'Aarhus sur « Laccès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement La full article 6 fait obligation aux Parties de mettre en place une procédure de participation du public au processus de décision ... qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement.

Enfin, les Français auront à se prononcer sur le projet de Constitution Européenne, qui dans les articles 1-45 et 1-46 du Titre VI (La vie démocratique de l'Union) met en parallèle le principe de la démocratie représentative et celui de la démocratie participative.

<sup>7</sup> Cette convention négociée sous les auspices de l'ONU (Commission Economique pour l'Europe) a été conclue à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Conseil d'Etat, «☐ 'utilité publique aujourd'hui →, étude adoptée par l'Assemblée générale du CE le 25 novembre 1999, La Documentation française, décembre 1999, 166 p.

### 1-2) <u>Principes d'une démarche de programmation concertée et participative</u> (PCP)

Cette approche vise à l'élaboration démocratique des projets et à l'amélioration de la qualité d'usages. Elle n'a pas pour objectif de normaliser les démarches – chaque cas restant spécifique – mais elle est une réaction contre l'idée reçue selon laquelle la concertation et la participation seraient le fruit d'un bricolage d'actions menées en parallèle ou en marge d'une programmation rigoureuse.

Dans le cadre des lois et des règlements actuels, la définition d'une démarche de programmation concertée relève du seul pouvoir politique elle suppose l'existence d'une volonté forte de s'engager dans un tel processus qui devrait se traduire par la présence du maire à la tête du comité de pilotage<sup>8</sup>.

La concertation et la participation concernent chacune des phases de programmation depuis le début (projet / diagnostic / programme / conception / réalisation) ainsi que le passage d'une phase à l'autre. Le débat public ponctue chaque phase<sup>9</sup>. La démarche se présente de manière linéaire pour les besoins de la validation démocratique de chaque phase, mais techniquement, elle est itérative le projet de vie et le projet socio-politique ne peuvent s'élaborer sans anticipation de la phase suivante, à savoir l'analyse du problème et la mise à plat des enjeux contradictoires de chacun des membres du comité de pilotage. Cette phase est la plus longue et la plus importante, les objectifs stratégiques communs déterminant la qualité et la rigueur des phases suivantes. Et en sens inverse, même si le programme et les intentions programmatiques fournissent les objectifs et les orientations de la conception urbanistique ou architecturale, les problèmes de conception peuvent amener à réviser les intentions programmatiques.

L'évaluation est utilisée au cours de la démarche comme « pratique réflexive utilisée au cours d'élaboration, et pour prendre en compte l'expérience de projets comparables déjà réalisés.

Tout au long du processus, trois instances interviennent⊡

- 1) l'instance décisionnelle un groupe de pilotage comprenant des représentants de la maîtrise d'ouvrage (élus municipaux de la majorité et de l'opposition, responsables des services administratifs concernés par l'opération) et différents partenaires publics ou privés, propriétaires ou gestionnaires. Dès la première réunion publique, le président du comité de pilotage expose le projet de départ, la démarche adoptée et les échéances au cours des débats successifs il oriente et arbitre les différentes propositions des deux autres instances
- 2) l'instance opérationnelle \(\Dag{a}\) u début elle comprend, au minimum, l'équipe de programmation et celle de conduite d'opération, qui seront associées par la suite à l'équipe de maîtrise d'œuvre \(\Dag{\Pi}\)
- 3) enfin l'instance de citoyenneté et d'usages qui intervient sous trois modalités différentes⊡
- les individus et les collectifs (conseils de quartier, associations de quartier, associations à vocation générale...) qui interviennent sur la base du travail effectué par leurs adhérents ;
- les groupes de travail animés par un binôme d'assistants extérieurs à la maîtrise d'ouvrage et comprenant un sociologue (ou économiste) et un architecte (ou ingénieur).

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> L'encadré ci-dessous reprend l'essentiel de la «<u>⊞roposition de Charte de concertation et de participation</u>, EPPPUR (janvier 2005)

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Sur le débat public, cf. «<u>Un conception du débat public et sa mise en œuvre</u>, fascicule 1 et 3, Commission Nationale du Débat Public, 2004

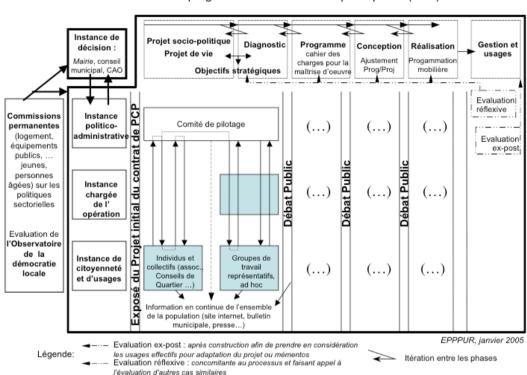
<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Evaluation concomitante au processus et faisant appel à l'évaluation d'autres cas similaires

Ces groupes sont composés de 10 à 15 usagers volontaires, représentatifs des groupes concernés par les problèmes qui leur sont soumis par le groupe de pilotage à chaque étape.

Ils se tiennent en l'absence des élus et de leurs mandataires ;

Les groupes de travail soumettent leurs propositions par écrit aux groupes de pilotage qui les intègrent dans le document conclusif de la phase, les refusent ou les revoient aux groupes de travail pour étude plus approfondie.

- un débat public organisé à la fin de chaque étape selon des règles précises : publication des arbitrages et conclusions dix jours avant le débat ; publication des questions posées par des individus et des collectifs organisés ou non avant le débat, ou dépôt le jour des débats.



La démarche de programmation concertée et participative (PCP)

Les débats publics s'ouvrent par un exposé du groupe de pilotage, et après le temps consacré aux réponses aux questions soumises à l'avance, le débat est ouvert aux questions du public présent.

Le comité de pilotage publie dans les 15 jours le compte rendu intégral des débats, un texte de synthèse, et son arbitrage final qui sert de point de départ à la phase suivante.

Ce triple dispositif d'écoute et de dialogue est la garantie d'une participation ouverte à l'ensemble de la population, à condition que l'information soit mise à la disposition du citoyen, au début, et tout au long de la procédure, notamment les propositions des individus et des collectifs, celles des groupes de travail représentatifs et les arbitrages successifs du comité de pilotage.

## 2) L'événement redécouverte de la Charte de concertation du 5 juillet 1996 et demande d'une démarche de PCP de la part d'associations du centre de Paris.

C'est au cours de la pré-recherche que l'EPPPUR a entreprise sur le processus de décision relatif à l'opération des Halles (décembre 2002/décembre 2004) et notamment d'entretiens menés auprès des responsables d'associations (Accomplir et Paris des Halles d'une part) et des participants à l'Atelier des Halles du forum social local de Paris-Centre que s'est manifestée la demande d'un cadre et de règles pour la concertation et la programmation futures. Le 15 décembre, le Maire de Paris avait annoncé, lors de sa conférence de presse, la décision de la Commission d'Appel d'Offres concernant le marché de définition : D. Mangin en était le lauréat et se voyait confier le schéma d'organisation urbaine et le programme préalable au lancement d'une nouvelle ZAC. Le Maire avait alors précisé que la concertation continuerait « The concertation n'est pas terminée nous faisons aujourd'hui des choix d'orientation et la concertation va se poursuivre à travers le processus de la ZAC. Nous allons pouvoir prendre notre temps et prendre des décisions mûrement réfléchies comme nous le faisons aujourd'hui, et chacun sera invité à donner son point de vue .

C'est donc à l'occasion de la réunion du 22 janvier organisée par *Accomplir* pour faire le bilan de la concertation, que fut insufflée à la charte du 4 février 1996, une deuxième vie.

Au début de la réunion, après s'être réjouie que le Maire « Deuille poursuivre cet effort de concertation, qui a déjà commencé à porter ses fruits puisque le projet choisi, celui de David Mangin, fait l'objet d'un large consensus [1]. Elisabeth Bourguinat, secrétaire de l'association Accomplir et porte-parole du collectif Renouveau des Halles, proposa une contribution au bilan de la concertation en se référant aux 9 articles de la Charte de concertation de 1996.

Le commentaire des neuf articles fut une critique systématique et dans l'ensemble juste, d'une démarche de concertation que le Maire a souvent présentée comme exemplaire compte tenu des importants moyens mis en œuvre. Mais en même temps, pour qui avait suivi l'opération des Halles depuis le début, ces critiques ne pouvaient pas ne pas apparaître comme un plaidoyer « pro domo pour expliquer, après l'exposition des maquettes des quatre équipes concurrentes, le ton polémique « plein de bruit et de fureur qui fut imprimé en partie par Accomplir dans la campagne pro-Mangin 12. D'où la conclusion d'E. Bourguinat: « "Vévaluation qu'on peut faire de la première phase de concertation des Halles est paradoxale elle est très satisfaisante du point de vue des résultats ... mais il s'agit d'un résultat miraculeux ... Bref, dans cette première étape, la concertation a été conquise par la force et elle a abouti à un beau résultat mais pour plus de sûreté et aussi pour plus de démocratie, nous souhaiterions que dans l'étape suivante elle soit acquise par le droit, c'est-à-dire que l'on construise un dispositif formalisé, officiel, dans lequel chacun pourrait jouer son rôle à sa place.

Serait-ce un plaidoyer pour la démarche de programmation concertée et participative

Après le bilan du passé, *l'Atelier des Halles du forum social local de Paris-Centre* organisa une réunion, le 11 février, sous la présidence de F. Longerinas, adjoint au Maire du 3ème arrondissement, en présence notamment des adhérents des deux collectifs *Rénovation des Halles* et *Parole des Halles*. Elle fut consacrée à la deuxième phase ouverte par les déclarations du Maire le 15 décembre 2004. Comment continuer en termes de propositions de programme et de concertation De nombreuses critiques visèrent les orientations, jugées trop favorables au commerce, du projet Mangin, et la faiblesse du projet concernant les problèmes de circulation et de sécurité des 600 000 voyageurs quotidiens du pôle transport. De nombreuses propositions d'équipements collectifs furent

<sup>12</sup> Dans une autre perspective, cf. l'article de PAQUOT (Thierry), «□ ks Halles, tous derrière Koolhas□, Esprit, février 2005, pp. 176-180.

<sup>11</sup> Collectif Rénovation des Halles, «Concertation sur le projet des Halles⊡bilan et perspectives, compte-rendu de la réunion du 22 janvier 2005, compte rendu provisoire, à paraître prochainement.

avancées et discutées, notamment celui d'un forum citoyen. La proposition de Charte de PCP insérée dans la charte de concertation du 5 juillet 1996, fut distribuée, brièvement présentée et (semble-t-il) acceptée pour constituer une base de discussions en vue de la négociation avec la Mairie de Paris.

#### Conclusion

L'histoire récente nous a appris que ce ne sont pas les déclarations d'intentions ni les lois, constitutionnelles ou non, qui peuvent susciter de nouveaux rapports entre les citoyens, mais une construction lente, jalonnée de polémiques et de conflits.

La forme que va prendre la démarche de concertation et de participation constituera au début de l'année 2005, un test de la volonté du Maire de Paris dont témoignent ses interventions publiques et son autobiographie, *La vie passionnément*  $\square$  « De notre capacité collective à affronter les questions difficiles dépendent aussi la qualité et l'intérêt de notre débat public. Il faut bien l'avoir à l'esprit, à l'heure où restaurer la confiance des citoyens constitue un objectif majeur »  $^{13}$ .

13 Cf. p 130, DELANOE (Bertrand), « <u>Da vie passionnément</u>, Robert Laffont, nov. 2004, 264 p.

#### 2- Charte de Programmation Concertée et Participative pour les projets urbains (EPPPUR, 14 janvier 2005)<sup>1</sup>

Nous proposons d'insérer dans la Charte de la concertation du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (1996)<sup>2</sup> acceptée par tous, les principes d'une démarche de programmation concertée et participative, précisant l'article 6.

La concertation et la participation concernent chacune des phases de programmation depuis le début (projet / diagnostic / programme / conception / réalisation) ainsi que le passage d'une phase à l'autre. Le débat public ponctue chaque phase. La démarche se présente de manière linéaire pour les besoins de la validation démocratique de chaque phase, mais techniquement, elle est itérative : le projet de vie et le projet socio-politique ne peuvent s'élaborer sans anticipation de la phase suivante, à savoir l'analyse du problème et la mise à plat des enjeux contradictoires de chacun des membres du comité de pilotage.

Cette phase est la plus longue et la plus importante, les objectifs stratégiques communs déterminant la qualité et la rigueur des phases suivantes. Et en sens inverse, même si le programme et les intentions programmatiques fournissent les objectifs et les orientations de la conception urbanistique ou architecturale, les problèmes de conception peuvent amener à réviser les intentions programmatiques.

L'évaluation est utilisée au cours de la démarche comme « pratique réflexive » sur le projet en cours d'élaboration, et pour prendre en compte l'expérience de projets comparables déjà réalisés.

- **6.1**. La concertation et la participation concernent chacune des phases de la programmation depuis le début le projet politique et le diagnostic , et la fin l'évaluation ainsi que le passage d'une phase à l'autre.
- **6. 2**. La concertation et la participation sont organisées autour des temps forts de la démarche de projet. Trois instances interviennent :
- 6. 2. a. L'instance décisionnelle est un groupe de pilotage comprenant des représentants de la maîtrise d'ouvrage (élus municipaux de la majorité et de l'opposition, responsables des services administratifs concernés par l'opération) et différents partenaires publics ou privés, propriétaires ou gestionnaires. Dès la première réunion publique, le président du comité de pilotage expose le projet de départ, la démarche adoptée et les échéances au cours des débats successifs il oriente et arbitre les différentes propositions des deux autres instances.
- 6. 2. b. Au début l'instance opérationnelle comprend, au minimum, l'équipe de programmation et celle de conduite d'opération, qui seront associées par la suite à l'équipe de maîtrise d'œuvre⊡
- **6. 2. c.** L'instance d'usages et de citoyenneté intervient sous trois modalités différentes⊡ les individus et les collectifs (conseils de quartier, associations de quartier, associations à vocation générale...) qui interviennent sur la base du travail effectué par leurs adhérents ;
- les groupes de travail animés par un binôme d'assistants extérieurs à la maîtrise d'ouvrage et comprenant un sociologue (ou économiste) et un architecte (ou ingénieur). Ces groupes sont composés de 10 à 15 usagers volontaires, représentatifs des groupes concernés par les problèmes qui leur sont soumis par le groupe de pilotage à chaque étape. Ils se tiennent en l'absence des élus et de leurs mandataires ;

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Des textes complémentaires et les annexes à ce document sont disponibles sur le site <a href="www.univ-parius12.fr/iup">www.univ-parius12.fr/iup</a>

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Charte publiée in «□ 'utilité publique aujourd'hui □, rapport du Conseil d'Etat, 1999, pp. 141-144, cf. ci-joint p.13

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Evaluation concomitante au processus et faisant appel à l'évaluation d'autres cas similaires

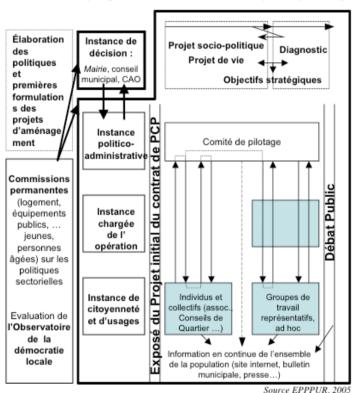
Les groupes de travail soumettent leurs propositions par écrit aux groupes de pilotage qui les intègrent dans le document conclusif de la phase, les refusent ou les revoient aux groupes de

travail pour étude plus approfondie.
- un débat public organisé à la fin de chaque étape selon des règles précises publication des arbitrages et conclusions 10 jours avant le débat; publication des questions posées par des individus et des collectifs organisés ou non avant le débat, ou dépôt le jour des débats.

Les débats publics s'ouvrent par un exposé du groupe de pilotage, et après le temps consacré aux réponses aux questions soumises à l'avance, le débat est ouvert aux questions du public présent. Le comité de pilotage publie dans les 15 jours le compte rendu intégral des débats, un texte de synthèse, et son arbitrage final qui sert de point de départ à la phase suivante.

6. 2. d. Ce triple dispositif d'écoute et de dialogue est la garantie d'une participation ouverte à l'ensemble de la population, à condition que l'information soit mise à la disposition du citoyen, au début, et tout au long de la procédure, notamment les propositions des individus et des collectifs, celles des groupes de travail représentatifs et les arbitrages successifs du comité de pilotage.

La démarche de programmation concertée et participative (PCP)



(Le schéma dans sa version intégrale est en annexe p. 12)

**6.4.** Dans l'échelle d'implication croissante des habitants, information-consultation-concertationparticipation-coproduction<sup>5</sup>-codécision<sup>6</sup>, chaque niveau inclut les précédents : la coproduction et

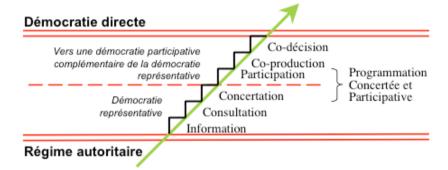
<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Pour plus de précisions, cf. les documents édités par la Commission Nationale du Débat Public, 6 rue Général Camou, 75007 Paris, contact@debatpublic.fr. Notamment «Da conception du débat public et sa mise en œuvre□, fascicule 1 et 3, CNDP, 2004.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Les habitants coproduisent les projets suivant les modalités très diverses des ateliers publics d'urbanisme.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Les élus partagent leur pouvoir de décision avec les habitants ou les représentants d'associations à condition que ces derniers aient un poids significatif dans l'instance.

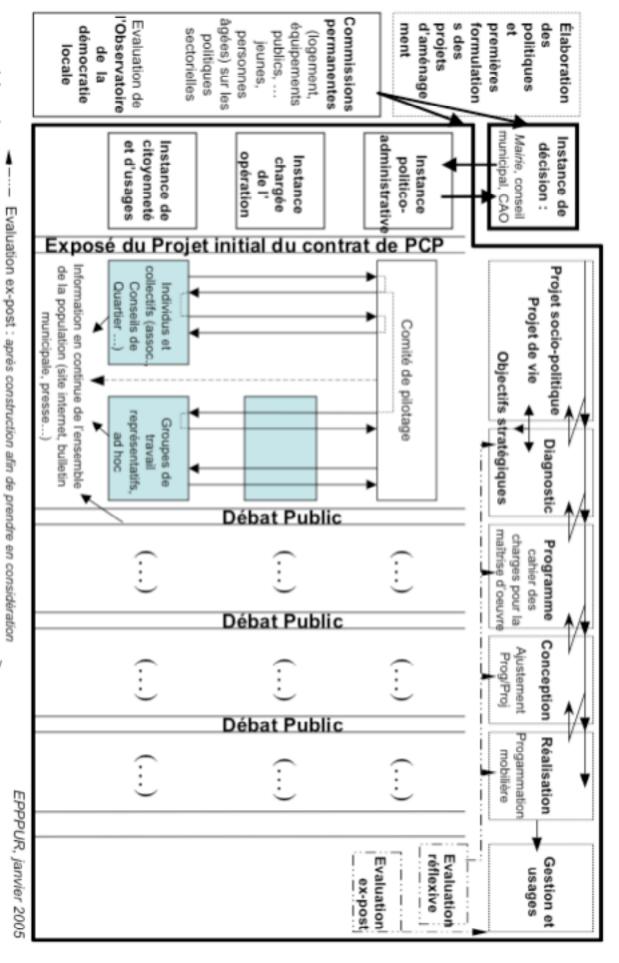
la codécision dans les projets supposent une programmation concertée et participative dans les phases opérationnelles de l'élaboration des projets.

Les différents niveaux d'implication du citoyen en démocratie



- **6.5** L'information la plus complète est mise à la disposition des citoyens au début, et tout au long de la procédure, notamment les propositions des collectifs, celles des groupes de travail représentatifs et les arbitrages successifs du comité de pilotage.
- **6.6** Ces principes s'appliquent à toutes les procédures prévues par le code des marchés publics : concours, marché d'études de définition simultanées, dialogue compétitif...

# La démarche de programmation concertée et participative (PCP)



Légende:

les usages effectifs pour adaptation du projet ou mémentos Evaluation réflexive : concomitante au processus et faisant appel à

Itération entre les phases

l'évaluation d'autres cas similaires

#### 3 -La Charte de la concertation du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (5 juillet 1996)

#### **PREAMBULE**

Sur tous les projets qui touchent à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, à l'équipement des collectivités, à la préservation de l'environnement, la concertation est devenue nécessaire. Le besoin de concertation est un phénomène de société. La concertation constitue un enrichissement de la démocratie représentative par une démocratie plus participative et induit un changement des mentalités et des comportements. Ce changement de comportement découle également d'une prise de conscience des pouvoirs publics et des maîtres d'ouvrage. La concertation, proposée par la présente charte, doit permettre d'améliorer significativement la participation du public à la conception des projets, y compris lorsque celle-ci est déjà prescrite par des dispositions législatives et réglementaires. Ainsi, avant même la mise en œuvre des obligations réglementaires, le champ demeure libre pour initier une concertation qui procède d'une volonté délibérée des divers partenaires. La présente charte vise à exposer des règles simples pour réussir la concertation. Les principes et recommandations énoncés ci-après ne sauraient se substituer au respect des procédures existantes et, notamment, à l'enquête publique régie par la loi du 12 juillet 1983, mais visent à en faciliter la mise en œuvre.

#### La charte de la concertation a pour objectif :

- 1. de promouvoir la participation des citoyens aux projets qui les concernent, par l'information la plus complète, l'écoute de leurs attentes ou de leurs craintes, l'échange et le débat ;
- 2. d'améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en y associant, dès l'origine, aux côtés du maître d'ouvrage, le plus grand nombre possible d'acteurs concernés ;
- 3. de fournir aux différents partenaires les éléments d'un code de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son bon déroulement.

#### LES SIGNATAIRES DE LA PRESENTE CHARTE S'ENGAGENT A EN RESPECTER LES PRINCIPES DANS UN ESPRIT D'OUVERTURE ET D'ECOUTE

#### Article 1: LA CONCERTATION COMMENCE A L'AMONT DU PROJET

La démarche de concertation doit commencer lorsqu'un projet est envisagé, sans qu'une décision formalisée soit nécessaire. Si un projet s'inscrit dans une logique d'ensemble, définie dans un schéma, un plan ou un programme, ce document doit également faire l'objet d'une concertation. Toutefois, cette dernière ne saurait limiter la concertation menée autour d'un projet ultérieur à un simple examen de ses modalités d'exécution.

#### **Article 2 : LA CONCERTATION EST AUSSI LARGE QUE POSSIBLE**

La concertation doit associer tous ceux qui veulent y participer, notamment élus, associations et particuliers...

Elle ne se limite pas à la population riveraine du projet, mais s'étend à l'ensemble des populations concernées par ses impacts. Elle doit être menée de façon à susciter la participation la plus active possible.

#### Article 3: LA CONCERTATION EST MISE EN ŒUVRE PAR LES POUVOIRS PUBLICS

La mise en œuvre de la concertation procède d'une volonté politique. Il incombe donc aux pouvoirs publics (élus, administrations) de veiller à sa mise en œuvre. Lorsque le maître d'ouvrage n'est pas une autorité publique, il lui faut alors tenir l'autorité compétente informée de son projet et définir avec celle-ci les modalités de la concertation.

#### **Article 4: LA CONCERTATION EXIGE LA TRANSPARENCE**

Toutes les informations doivent être données aux partenaires de la concertation. Elles portent sur l'opportunité du projet, les options envisagées, les choix techniques et les sites susceptibles d'être concernés. Il convient d'indiquer, dès le début de la concertation, les étapes du processus

décisionnel afin que le public sache à quel moment et par qui les décisions sont prises. L'information est complète, accessible aux non spécialistes, permanente et contradictoire. Des possibilités d'expression sont mises à disposition des intéressés et, notamment, des associations. Il faut également que les documents qui ne font pas l'objet d'une large diffusion soient mis à disposition pour permettre une consultation et une utilisation efficace par les intéressés.

La concertation de f	CONCERTATION FAVORISE LA PARTICIPATION  n a, notamment, pour objet :  avoriser le débat ;
de f	hanger les arguments et de rapprocher les points de vue ; avoriser la cohésion sociale ; néliorer les projets ou de faire émerger de nouvelles propositions.
et les raisons accueil favoral	vrage énonce, tout d'abord, les alternatives et les variantes qu'il a lui-même étudiées pour lesquelles il a rejeté certaines d'entre elles. Le maître d'ouvrage réserve un ple aux demandes d'études complémentaires, dès lors qu'elles posent des questions s'engage, le cas échéant, à procéder à l'étude des solutions alternatives et des
La concertation au delà si néce	CONCERTATION S'ORGANISE AUTOUR DE TEMPS FORTS n est un processus qui se poursuit jusqu'à la réalisation effective du projet et même essaire. Il est souhaitable que les partenaires de la concertation se mettent d'accordement, marqué par des étapes ou des temps forts, chacun donnant lieu à un rapport
	1ère phase : examen de l'opportunité du projet⊡ contexte global, enjeux socio- économiques ; options envisagées, choix technologiques, techniques, économiques ; conséquences prévisibles de l'opération sur l'environnement, sur l'économie et sur
	le mode de vie ; bilan coût-avantage. 2ème phase : définition du projet⊡examen des variantes ; demandes d'études complémentaires ; recherche d'éventuelles mesures compensatoires et de garanties
	de fonctionnement.  3ème phase : réalisation du projet⊡ mise au point du projet ; suivi de la réalisation ; suivi des engagements du maître d'ouvrage.

#### Article 7: LA CONCERTATION NECESSITE SOUVENT LA PRESENCE D'UN GARANT

Lorsque la présence d'un garant de la concertation se révèle opportune, sa désignation procède d'un consensus aussi large que possible. Le garant de la concertation est impartial et ne prend pas parti sur le fond du dossier. Il est désigné parmi des personnalités possédant des qualités intrinsèques : sens de l'intérêt général, éthique de l'indépendance, aptitude à la communication et à l'écoute. Il suit toutes les phases de la concertation et veille à la rédaction des rapports intermédiaires. Il rédige sa propre évaluation sur la manière dont la concertation a été menée.

#### Article 8: LA CONCERTATION EST FINANCEE PAR LE MAITRE D'OUVRAGE

Ce coût comprend l'éventuelle indemnisation du garant. Il inclut également les frais engendrés par la mise à disposition des études, l'organisation de réunions publiques, l'information, le financement d'éventuelles contre-expertises ou d'études de variantes.

#### Article 9: LA CONCERTATION FAIT L'OBJET DE BILANS

Le rapport intermédiaire établi par le maître d'ouvrage à l'issue de la phase de définition du projet et, le cas échéant, l'évaluation de la concertation établie par le garant constituent le bilan de la concertation. Ce bilan est joint au dossier d'enquête publique, lorsqu'une telle enquête est prescrite. A l'issue de la phase de réalisation du projet, le maître d'ouvrage établit un bilan définitif, qui fait l'objet d'une large diffusion.

4- Jodelle Zetlaoui-Léger « Du projet de vie au projet architectural : la réalisation du centre socioculturel de Buxerolles Du article à paraître dans la revue Urbanisme, mai 2005, numéro spécial sur la démocratie.

A l'occasion de la pose de la première pierre du centre socioculturel de Buxerolles,Éric Daniel-Lacombe architecte, maître assistant à l'école d'architecture Paris la Villette et Jodelle Zetlaoui-Léger, sociologue, laboratoire CRETEIL, Institut d'Urbanisme de Paris, reviennent sur un processus de projet qui a associé de façon continue, élus, acteurs opérationnels, habitants et représentants associatifs.

Les nombreuses évaluations d'opérations d'équipements ou d'aménagement que nous avons menées depuis une dizaine d'années en France², nous ont montré qu'au-delà des discours convenus sur "la nécessaire implication des habitants dans les projets", la mise en pratique d'une telle intention est souvent difficile et incertaine. Bien souvent, par frilosité politique, par manque de moyens et-ou de temps à y consacrer, la concertation voire la participation annoncée se transforme en simple démarche de consultation, d'information voire de communication, laissant les plus mobilisés, in fine sceptiques et désabusés. Peu d'élus ou de professionnels semblent encore véritablement convaincus des apports effectifs d'une concertation ouverte aux usagers-habitants, en dehors du fait qu'elle permet de donner un vernis plus démocratique à leur action,."Qu'allons-nous donc apprendre de plus que nous ne sachions déjà ?" avons-nous l'habitude d'entendre.

Pourtant, nous pensons que tels processus de concertation peuvent non seulement contribuer à donner une nouvelle dimension à la démocratie locale, jusqu'à présent surtout assimilée au pouvoir conféré aux élus dans le cadre de la décentralisation, mais aussi favoriser une meilleure prise en considération des usages et des modes d'exploitation à venir d'un bâtiment ou d'un aménagement. La réalisation du centre socioculturel de Buxerolles à laquelle nous avons participé en tant qu'équipe de programmation et d'assistance à maîtrise d'ouvrage, nous offre aujourd'hui la possibilité d'en apporter une démonstration. Cet équipement de 1450 mètres carrés est, actuellement en construction. Il est le résultat d'une aventure collective commencée il y a cinq ans, à l'initiative de la municipalité avec le soutien de la fédération des centres sociaux et socioculturels de la Vienne<sup>3</sup>...

Il a été l'occasion pour nous de mener une recherche-action qui nous a permis de mettre à l'épreuve une démarche programmatique basée sur la concertation et l'évaluation tout au long de l'élaboration du projet.

#### Définir et faire valider les règles du jeu

Bien souvent, élus et techniciens hésitent à définir et à afficher à l'avance les modalités de management d'un projet ; préférant laisser des zones d'ombre sur les étapes et les instances de validation, ils croient pouvoir ainsi mieux contrôler la situation, c'est-à-dire se réserver la possibilité de décider quand et comme ils le souhaitent. Or les démarches impliquant des utilisateurs ou usagers comme groupes d'acteurs s'accommodent mal de telles pratiques, c'est pourquoi elles ont selon nous tant de mal à s'imposer. En effet, pour être crédible et constructive, ce type de concertation suppose l'adoption et le respect de règles du jeu, mettant en évidence le rôle de chacun et la façon dont les réflexions produites par les différents groupes constitués alimentent l'élaboration du projet. C'est la proposition que nous avons faite à la municipalité lorsqu'elle a fait appel à notre équipe.

<sup>1</sup> Buxerolles est une ville de 10 0000 habitants, située dans la communauté d'agglomération de Poitiers. Sa forme urbaine est, malgré l'importance des maisons individuelles, «⊡ompacte⊠ au sens de la loi SRU <sup>2</sup> Cf. www.univ-paris12.fr/iup, la bibliographie proposée autour de ces questions.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Cette fédération départementale sous la direction d'Alain Kaminski, avait effectué avant notre intervention un diagnostic social local qui avait déjà impliqué fortement la population ; celui-ci avait abouti à l'idée de création d'un centre socioculturel et à la formulation d'un projet de vie pour cet équipement.

Plus précisément, la démarche que nous avons lui soumise a reposé sur la constitution de trois instances :

- \* un comité de pilotage composé d'élus de la majorité et de l'opposition municipale, ainsi que des représentants des partenaires institutionnels de la ville, représentant une "maîtrise d'ouvrage collective" (ou "organisation cliente") chargé d'effectuer des arbitrages et de les soumettre au conseil municipal;
- \* un pôle opérationnel comprenant d'une part notre équipe (AMO programmation), la Fédération des centres sociaux (AMO pour la création d'une structure de gestion), et la société d'économie mixte du Poitou conductrice d'opération, et d'autre part l'équipe de maîtrise d'œuvre désignée après le concours ;
- \* une instance d'usages structurée autour de trois groupes thématiques composés d'habitants, membres ou non d'associations. Deux d'entre eux ont travaillé à la définition des activités à développer dans l'équipement. Le troisième, animé par la fédération départementale des centres sociaux, a eu pour mission de définir les modalités de gestion du futur équipement : il a ainsi été à l'origine de la création de l'association "Maison des Projets", avant même l'organisation du concours d'architecture.

La démarche a été itérative, par cercles de concertation successifs, chacune des trois instances étant invitée à s'exprimer successivement sur des thèmes précis, à chaque étape d'élaboration du projet, du diagnostic à sa réalisation La détermination de ces cycles s'achevant systématiquement par un arbitrage du comité de pilotage, a permis à tous d'apprécier l'apport effectif des groupes thématiques. Elle a ainsi rendu perceptible la progression de la réflexion, en montrant qu'une fois une décision prise – sur le site d'implantation ou l'enveloppe financière de l'opération par exemple, dès la phase de préprogrammation -, le débat ne pouvait être sans cesse rouvert, condition sine qua non selon nous, pour que la concertation ne se transforme pas en processus démagogique et en une usine à réunions sans fin.

#### Les modalités de travail des trois types instances (en rouge, bleu et vert) avant le concours Réunions publiques, information Appels à participation Conseil municipal Groupe de pilotage Population de Élus maj et opp. CAF, préfecture, Caummn. d'Agglo, Poitiers Fédér. centres socioculturels, Buxerolles Groupe « Maison des Présid. Assoc. gestionnaire projets Équipe d'assistance 4b à la création de la structure de gestion Groupe Maison des projets Activités culturelles et de loisirs Équipe d'assistance à maîtrise d'ouvrage Groupe programmatique et équipe **Activités** de conduite d'opération d'accompagnement social, de formation, 3 de gestion de projet Programmation Expertises d'usage des espaces et Groupe Propositions: du mode de gestion Jeunes programmatiques (en phase de Validation/explication des diagnostic) arbitrages Régulation

Ce processus s'est poursuivi au cours des phases d'APS, d'APD et de programmation du mobilier ; l'équipe d'AMO a alors été en interface avec celle de maîtrise d'œuvre, d'une part avec la maîtrise d'ouvrage, et d'autre part avec les groupes de concertation habitants-associations.

En validant cette démarche, les élus se sont aussi engagés à ne pas participer aux groupes thématiques, ce qui a permis de différer les temps validation des temps de réflexion. Cette «Thise à l'écart des responsables politiques n'est souvent pas bien vécue par ces derniers, toujours soucieux de "Touvoir justifier leurs actions devant leurs administrés, mais elle est selon nous nécessaire pour que des réunions avec des usagers ou des utilisateurs constituent des vrais moments de travail et non de "règlement de comptes". Les réunions publiques organisées à la fin d'étapes clefs du processus, et les informations diffusées régulièrement dans la presse, ont permis par ailleurs aux élus d'informer la population des avancées du projet.

#### Jean-Marie Paratte, maire de Buxerolles :

" A la lumière de cette démarche, je suis en mesure de dire que la participation des habitants à permis des choix pertinents dans tous les aspects du projet et qu'elle n'a entraîné, contrairement à une crainte parfois entendue, aucun surcoût. Environ 120 habitants ont participé de façon réellement active à la démarche, sur la base du volontariat, et avec une représentation incontestée de la diversité des points de vue et des options politiques."

Sortir d'une logique en termes de "besoins" pour s'adresser aux habitants comme "experts de l'usage"

"Pour faire de la concertation avec les habitants, il faudrait d'abord les former," peut-on régulièrement entendre de la part de nombre de professionnels ou d'élus. Oui, mais à quoi ? A être capable d'estimer le nombre exact de mètre carrés ou de locaux dont ils ont "besoin", aujourd'hui, demain, dans dix ans? Avoir ce type d'attente, c'est en quelque sorte demander à l'usager de faire le travail du programmateur ou du concepteur, c'est-à-dire de donner les solutions à des problèmes et enjeux restés totalement implicites. Bien que de nombreuses recherches en sciences sociales (du CERFI au CSTB), aient montré dans les années 70 et 80 la limite de la notion de "besoins", c'est pourtant à partir de celleci que nombre de professionnels envisagent encore aujourd'hui la programmation et donc la concertation auprès des habitants ou usagers. Rien d'étonnant qu'ils en concluent que "demander leur avis aux gens est dangereux", car une telle approche fonctionnaliste de la programmation conduit inéluctablement à des demandes inflationnistes, irréalistes ou à des conflits de légitimité entre utilisateurs et usagers, ou entre ces derniers et les "professionnels de l'espace". Pour éviter ce type de risque et véritablement bénéficier de l'apport des habitants et utilisateurs dans une démarche de projet, nous privilégions une approche de la programmation en termes d'enjeux et de problèmes d'usages, à résoudre.

Par conséquent, la conduite de groupes que nous adoptons vise dans un premier temps à identifier ces problèmes par la production de récits concernant l'organisation possible des activités envisagées en lien avec un projet de vie préalablement défini. Plus précisément, il s'agit de faire en sorte qu'il y ait d'une part échange de connaissances entre les membres d'un groupe de travail ayant chacun leur domaine de compétences selon la catégorie d'usagers ou d'utilisateurs futurs qu'ils représentent, et d'autre part, prise de conscience des uns et des autres du caractère potentiellement contradictoire des enjeux d'usages qu'ils expriment pour le futur équipement ou pour chaque espace d'activités à appréhender comme "espace de transaction" (Rémy, Conan).

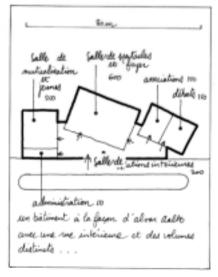
L'émergence de conflits d'intérêts est normale et récurrente dans tout projet d'aménagement, or l'un des objectifs premier de la concertation est selon nous de les faire émerger au plus tôt, afin d'éviter qu'ils ne bloquent tardivement une opération très engagée. Certains enjeux contradictoires majeurs, relatifs notamment à la vocation générale d'un projet, nécessitent des arbitrages en amont de la part de la maîtrise d'ouvrage D'autres peuvent constituer en revanche des "problèmes" d'invention passionnants pour les futurs maître d'œuvre, à condition que le programme les restitue, et ne s'apparente pas à une liste de prescriptions...

Un travail pluridisciplinaire associant maïeutique, médiation, traduction

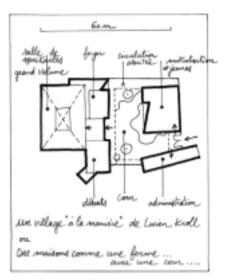
Le rôle du sociologue dans notre équipe est de favoriser l'expression des récits de vie quotidienne et de les reformuler en termes de problèmes d'usages spatialisés qui sont restitués dans le programme ; de façon concomitante, celui de l'architecte est de traduire et d'interpréter ces récits produits par usagers lors des visites ou lors des réunions par l'élaboration de schémas emblématiques mettant en évidence les enjeux techniques, économiques et d'usages inhérents à différentes typologies architecturales. A la manière des interventions artistiques de Dan Graham, ces jeux interprétatifs entre récits et images ont par exemple aidé la maîtrise d'ouvrage dans ses arbitrages en révélant les incidences en terme de projet de vie, d'un équipement compact "à la manière d'Alvar Aalto" ou d'une configuration village "à la manière de Lucien Kroll". Certains schémas illustrant des problèmes particuliers, ont figuré dans le programme sans pour autant entraver la liberté de création de architectes auteurs de trois esquisses très différentes lors du concours.

La concertation auprès de groupes d'usagers ou utilisateurs n'est donc pas seulement affaire de "communication" à déléguer à des sociétés de marketing comme le font aujourd'hui beaucoup de municipalités. Elle suppose un travail de maïeutique, de médiation et de traduction, intégré à la démarche de programmation-conception, et non mené "en parallèle", à moins qu'il s'agisse pour certains de simplement satisfaire à des obligations légales.

Des schémas soumis à discussion lors des visites d'équipements avant le concours, pour explorer les relations entre "projet de vie" et "topologies architecturales"



Un projet de vie centré sur les activités "culturelles" qui font lien avec les autres



Des espaces d'activités très autonomes et qui mettent dans une relation d'équivalence dimension sociale et culturelle du projet.

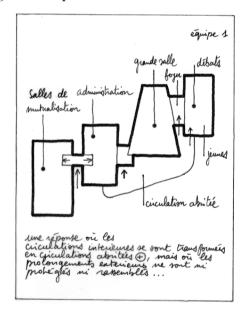
L'évaluation d'usages : un support à la concertation et un nouvel outil d'invention Les différent partenaires institutionnels d'un projet tout comme les usagers membres d'un groupe de concertation ne sont pas tous des spécialistes de l'espace, et même quand certains le sont, ils sont rarement d'accord dès le départ sur la nature du projet à réaliser. Chacun développe ses propres représentations en fonction de sa culture personnelle mais aussi et surtout des intérêts catégoriels qu'il défend. Plutôt que de chercher à former habitants et élus à l'architecture ou à l'urbanisme en général, il nous semble plus pertinent et réaliste d'avoir pour ambition d'aider l'ensemble des protagonistes d'un projet, y compris les professionnels, à se construire une culture partagée du projet qui les réunit.

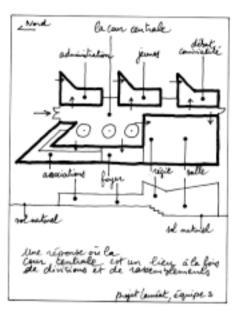
Le recours à l'évaluation d'usages peut selon nous y contribuer et du coup constituer un outil d'aide à la réflexion, à la décision mais aussi à l'invention. A Buxerolles, la

municipalité s'est trouvée confrontée à un dilemme. Quelles dimensions privilégier pour son futur équipement Celles d'un projet de vie social ou d'un projet de vie culturel ? Comment associer les deux dimensions et selon quelle proportion ? Cette hésitation provenait en particulier de la difficulté à concilier les attentes de deux groupes d'acteurs s'exprimant dans les groupes de concertation ; les uns souhaitaient une ouverture maximale de l'équipement aux habitants et aux associations ; les autres émettaient le souci de disposer d'un espace de spectacle avec des structures techniques particulières, rendant dès lors le centre moins ouvert pour des raisons de sécurité des biens et des personnes. Pour aider la ville à avancer vers une solution, notre équipe proposa d'adopter une démarche d'évaluation, s'appuyant sur des visites critiques d'équipements en fonctionnement, menées avec les membres des groupes de pilotage puis avec ceux des groupes thématiques, en présence des gestionnaires et des usagers des équipements analysés.

Bien qu'elle n'ait pas abouti à un consensus total, cette démarche a permis que se constitue une culture partagée sur les enjeux et problèmes soulevés en l'occurrence, par un équipement pouvant tendre davantage vers une dimension sociale ou culturelle. Cette compétence acquise fut particulièrement perceptible lors du jury de concours et plus tard, lorsque les groupes thématiques furent sollicités pour faire évoluer le projet lauréat en phases d'Avant-Projet-Sommaire et d'Avant-Projet-Détaillé. Ces derniers ont porté un regard critique de "connaisseurs" sur les esquisses qui leur était présentées, et ont ainsi fait évoluer le projet lauréat de façon significative, mais toujours dans un souci de cohérence avec le projet de vie préalablement défini.

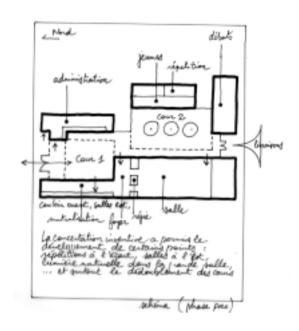
Concours sur esquisse : les deux projets les plus proches des intentons programmatiques retenues





Des espaces d'activités pouvant fonctionner de façon autonomes et ne privilégiant pas au détriment de l'autre, l'une des deux dimensions culturelles ou sociales du projet de vie.

Évolution du projet lauréat, architectes Gilles Daugan- Alain Volatron à l'issue de la concertation, résultat en phase "pro".



#### **ANNEXES**

- 1. Présentation de l'EPPPUR
- 2. Les activités de l'EPPPUR
  - 2.1. Recherche et études
  - 2.2. Colloques et interventions
- 3. La démarche programmatique envisagée comme processus d'explication et de résolution de problèmes successifs
- 4. La définition de groupes avec des rôles précis
- 5. L'évaluation réflexive et l'évaluation ex-post
- 6. Intervention de M. Jean-Marie Paratte, maire de Buxerolles (86) au sujet de la démarche de programmation participative et concertée appliquée dans sa commune. Colloque organisé par le laboratoire CRETEIL, IUP, Paris XII.
- 7. Article-compte rendu du colloque "L'architecte aux côtés du citoyen", organisé les 4, 5 et 6 octobre 2001 à Marseille.
- 8. Un PADD participatif, le cas de l'Isle-Saint-Denis (93) en cours -

#### ANNEXE 1: PRESENTATION DE L'EPPPUR<sup>1</sup>.

Président Pierre Dimeglio, socio-économiste, urbaniste, professeur émérite à l'Institut d'Urbanisme de Paris<sup>2</sup>.

L'association sur l'Évaluation, les Pratiques, les Projets, les Paysages Urbains et leurs Représentations (EPPPUR) a pour but de développer la réflexion, les recherches et les études sur les modes de programmation architecturale et urbaine basés sur un travail "d'évaluation constructive". Il se propose en particulier :

- 1 de réfléchir à de nouvelles méthodes d'évaluation et de programmation architecturale et urbaine soucieuses de la prise en considération simultanée des contraintes techniques, juridiques, économiques et d'usages qui se posent dans la production des espaces, en se basant sur un travail de participation et de concertation avec les différents acteurs concernés : maître d'ouvrage, maître d'oeuvre, utilisateurs, usagers, techniciens, associations...;
- 2 de mettre en oeuvre un processus pédagogique avec des chercheurs et étudiants afin de les initier à ces méthodes;
- 3 de proposer un espace de discussion entre les chercheurs sur l'utilisation des méthodologies des sciences sociales dans la production d'espace;
- 4 de favoriser l'application et la diffusion de ces approches méthodologiques par des publications et des expérimentations dans le cadre de commandes publiques, parapubliques ou privées.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> L'association EPPPUR créée en 2001 poursuit les travaux amorcés par ses membres dans le cadre de l'association <u>Changement social, modes de vie, modes d'habiter</u> de 19996 à 2001.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Chargé d'études, puis directeur d'études à la SEDES (Société d'Etudes de Développement Economique et Social) de 1959 à 1965, au CERAU (Centre d'Etudes et de Recherches sur l'Aménagement Urbain) de 1966 à 1973, responsable du DEA *Société et Espace* à l'Université Dauphine (Paris IX) de 1971 à 1977, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris (Paris XII) de 1973 à 1998.

#### ANNEXE 2□LES ACTIVITES DE L'EPPPUR

#### 2-1/ Recherches et études

- DIMEGLIO (Pierre) avec la coll. de ZETLAOUI-LEGER (Jodelle) et TRICHET (François) "Analyse d'un processus de décision publique : le cas du réaménagement des Halles (11 décembre 2002 15 décembre 2004) ", EPPPUR, recherche en cours.
- ALLEGRET (Jacques), MERCIER (Nathalie), ZETLAOUI-LEGER (Jodelle) (EPPPUR) "Expertise et pratiques professionnelles des professionnels de la programmation en aménagement et en architecture", recherche en cours menée dans le cadre d'un appel d'offre du Plan Construction, Urbanisme et Architecture, réseau RAMEAU.
- MEUNIER (François), ZETLAOUI-LEGER (Jodelle) "Marches de définition simultanés : quels enseignements ?" in "Comment réussir votre procédure de marché de définition simultanés", Actes de la journée d'études du 14 juin 2002 organisée par la Mission Interministérielle pour la Qualité des Construction Publiques et l'Institut de Programmation en Architecture et en Aménagement, mai 2004
- ZETLAOUI-LEGER (Jodelle) "Modalités de mise en oeuvre de démarches programmatiques concertées et participatives pour des projets de proximité", EPPPUR, laboratoire CRETEIL, Rapport réalisé avec le soutien de la DIV, octobre 2002, 168 p.
- DIMEGLIO (Pierre), ZETLAOUI-LEGER (Jodelle), en coll. avec Charlotte LAVAQUERIE *Marchés d'études de définition simultanés. Évaluation d'une procédure*, EPPPUR, laboratoire CRETEIL, Institut d'Urbanisme de Paris, Paris XII, novembre 2001, 114 p. + annexes.
- DIMEGLIO (Pierre) "Pour la programmation générative et participative des projets urbains. Le cas de l'Ile-St-Denis", in Urbanisme n°320, septembre-octobre 2001, pp. 26-31.
- DIMEGLIO (Pierre), ZETLAOUI-LEGER (Jodelle), ZETLAOUI (Jean) en coll. avec LAVAQUERIE (Charlotte) et MEZANI (Hayat) "Diagnostic urbain et propositions d'objectifs stratégiques, dans le cadre d'une concertation élargie aux habitants : préparation du Projet de Développement d'Aménagement et de Développement Durable de L'île-St-Denis", EPPPUR, Rapport + atlas cartographique de 16 planches A3 (Cédérom), 2001 / 2002.
- ZETLAOUI (Jodelle) en collaboration avec DIMEGLIO (Pierre) et FRESCO (Nantenaina) "Diagnostic relatif à l'offre et aux pratiques des espaces socio-culturels, sportifs et de loisirs dans le quartier des Beaudottes à Sevran (93)", EPPPUR. Pour la mission Politique de la Ville de Sevran, avril 2001, 84 p.
- DIMEGLIO (Pierre), LAFORGUE (Jean-Didier) "Intervention de projets urbains pour les habitants", in "Perspectives pour la maîtrise d'ouvrage publique", Plan Construction et Architecture, Centre Scientifique et Technique du Bâtiment,1996, pp. 88-96.

#### 2-2/ Colloques et interventions

DANIEL-LACOMBE (Éric) architecte DPLG et ZETLAOUI-LEGER (Jodelle) - "Assistance à maîtrise d'ouvrage sur l'ensemble du processus de programmation-conception-réalisation-évalutation ex-post, pour la réalisation du centre socioculturel de Buxerolles (86)", Démarche participative et concertée. Opération amorcée en 1999, chantier en cours.

ZETLAOUI-LEGER (Jodelle) - France Culture, "Travaux Publics", émission animée par Jean Lebrun, "La concertation dans le projet des Halles", 15 décembre 2004, invitée avec Marc Augé et Philippe Meyer.

DIMEGLIO (Pierre), ZETLAOUI-LEGER (Jodelle) – "L'implication du citoyen – habitant dans les démarches opérationnelles contexte historique, cadre et processus de décision / Modalités d'application d'une démarche programmatique participative et concertée pour des équipements de proximité", in Aménagements urbains durables, colloque organisé par le CSTB et La Calade, Cannes les 2 et 3 février 2004, actes en ligne sur le site de La Calade.

DANIEL-LACOMBE (Éric), architecte DPLG, en coll. avec ZETLAOUI-LEGER (Jodelle) - "Programmation et évaluation concertée, mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'un ensemble d'équipements publics " (groupe scolaire, maison de quartier, service enfonçage quartier) pour la ZAC de Jatteau à Moissy-Cramayel (77), menée avec, 1999 / 2001.

DIMEGLIO (Pierre), ZETLAOUI-LEGER (Jodelle) – Deux communications in *La concertation: pourquoi, sur quel territoire et comment?* Rencontres nationales de la communication du 26 et 27 novembre 2001 du ministère de l'Équipement – service de l'information et de la communication, contribution diffusée en intranet, Ministère de l'Équipement.

DIMEGLIO (Pierre), ZETLAOUI-LEGER (Jodelle) - Deux communications au 32<sup>ème</sup> Congrès national de l'Union Nationale des Syndicats Français d'Architecte (UNSFA) *L'architecte aux côtés du citoyen*, 4, 5 et 6 octobre 2001.

DIMEGLIO (Pierre) (EPPPUR), avec QUESTRAUX (Nicole) et SECHET (Patrice) (CSTB), ZETLAOUI-LEGER (Jodelle) (IUP), LONDON (Fred) et HAUPTMAN (Eléonore) (Thompson et Partners) - "Méthode de programmation générative et participative présistance et nouvelles perspectives", séminaire IUP sur la démocratie locale en partenariat avec Le Monde des Débats, 16 Mai 2001.

DIMEGLIO (Pierre) en coll. avec QUESTRAUX (Nicole), BONETTI (Michel) (CSTB), THOMPSON (John) et HAUPTMAN (Eléonore) (Thompson et Partners) -"La participation en urbanisme", journée d'étude de l'Association Française Nationale des Agences d'Urbanisme, 14 Janvier 2000.

"Évaluation d'usages, études de faisabilité et de préprogrammation, mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation du centre social de Sevran-Beaudottes (93)", 1999 / 2000.

# ANNEXE 3©LA DEMARCHE PROGRAMMATIQUE ENVISAGEE COMME PROCESSUS D'EXPLICATION ET DE RESOLUTION DE PROBLEMES SUCCESSIFS

#### 1. Dépasser une programmation "fonctionnaliste " selon les "besoins"

Depuis près de cinquante ans, la programmation architecturale et urbaine en France reste essentiellement basée sur une approche par les besoins correspondant à des fonctions à satisfaire. Dans un premier temps. pendant la Reconstruction, ces besoins étaient déterminés à partir de socioéconomiques prospectives et de considérations contingences humanistes utopiques. Cette méthode avait permis d'élaborer des grilles de programmation normatives facilitant la production massive des grands ensembles et de leurs équipements au cours des années 60, mais indépendamment des spécificités locales. Si depuis une vingtaine d'années, ce mode de planification et les référentiels normatifs ont peu à peu été officiellement abandonnés avec l'entrée en viaueur décentralisation et les incertitudes pesant sur les perspectives croissance, la programmation des équipements publics reste organisée selon une logique fonctionnaliste avec toutes ses limites.

Celle-ci tend en particulier à faire **ignorer les différentes logiques que poursuivent les usagers-acteurs** en présence, à dissocier les activités à développer les unes des autres, comme s'il s'agissait de tâches indépendantes, et à ignorer les interactions entre acteurs et donc les conflits d'usages potentiels. Ces dimensions (logiques d'acteurs et interactions) s'effaçant, s'estompe également la spécificité du déroulement de certaines activités d'un équipement à l'autre ; on utilisera ainsi souvent le même générique (fonction d'accueil, de restauration...) pour définir le programme d'un bâtiment, mais sans se poser suffisamment de questions à propos de la spécificité des problèmes en jeu dans chaque organisation. Autrement dit, les approches fonctionnalistes tendent à **standardiser et décontextualiser la démarche programmatique**.

Par ailleurs, s'interroger sur les besoins à satisfaire pour des fonctions prédéterminées conduit généralement à rechercher des solutions en s'exonérant d'un travail préalable d'identification des pratiques et des représentations développées par des usagers-habitants dans des lieux spécifiques.

La pertinence du travail d'investigation mené auprès d'utilisateurs ou d'habitants, se trouve également altérée par une telle approche. Sollicités à propos de "leurs besoins", les uns et les autres ont tendance à produire des listes de locaux ou de dispositifs d'aménagement souhaitées, qui ne manqueront pas d'être qualifiés pas la suite d'idéalistes ou d'irréalistes, et donc d'être "oubliées". On peut alors comprendre qu'architectes, maîtres d'ouvrage voire programmateurs eux-mêmes, appréhendent la phase de réalisation du préprogramme c'est-à-dire, celle où est traditionnellement effectuée l'enquête auprès des habitants ou utilisateurs, comme un moment où on laisse rêver ces derniers.

En fait, demander aux utilisateurs et usagers quels sont leurs besoins, revient à faire abstraction d'une partie essentielle du travail programmatique visant à l'explicitation des objectifs et des problèmes. De surcroît, cela conduit les maîtres d'ouvrage ou techniciens à avoir une attitude extrêmement méfiante vis-à-vis des démarches participatives et concertées. Par crainte que les habitants "ne leur demandent la lune", ils préfèrent bien souvent éviter de s'engager dans une telle aventure **risquant de ne conduire qu'à des déceptions**; les exigences émises ne pouvant être satisfaites pour des raisons économiques et techniques, il faudra forcément faire des coupes sombres au moment de la consultation des concepteurs, plaçant les maîtres d'ouvrage ou les techniciens dans des situations peu confortables vis-à-vis des habitants ou des utilisateurs qui se sont impliqués.

#### 2. Vers une nouvelle démarche programmatique

Le type de remarques que nous venons d'émettre concernant l'approche de la démarche programmatique par la recherche des besoins et par l'explicitation des solutions avant même que les problèmes ne soient bien signifiés, ne date pas d'aujourd'hui. Mais on constate que dans la sphère des professionnels de la programmation, elles ont été peu entendues et prises en compte. Le fait que ces professionnels soient, dans le domaine de la programmation des bâtiments, des architectes, des ingénieurs et des techniciens de la construction, et qu'ils aient peu été formés aux méthodes des sciences sociales basées sur les capacités d'écoute, d'observation et d'analyse des pratiques, en est sans doute l'une des raisons principales. Les séminaires de sensibilisation à l'évaluation et à la programmation que nous avons menés depuis huit ans face à des professionnels ou des étudiants, nous ont aussi démontré la difficulté que pouvaient avoir les architectes en particulier, plutôt habitués à une logique de la synthèse et de la solution, à appréhender la notion de problème et à dissocier les facteurs explicatifs, de leurs conséquences puis de leurs solutions possibles.

La notion de problème renvoie à celle de conflits d'intérêts par rapports à des logiques d'acteurs spécifiques dans une organisation particulière. Cela signifie que réaliser un équipement public suppose d'identifier les règles et modes de vie d'une telle organisation. Une partie de ces règles de vie est liée à la nature même de l'institution que représente l'organisation. L'étude des problèmes suppose donc l'identification de l'ensemble des acteurs (de l'espace) concernés par l'organisation qu'abrite l'équipement, la connaissance des rôles, des activités et des relations sociales qu'ils seront susceptibles de développer.

Une difficulté consiste à savoir comment l'espace, par ses caractéristiques physiques, techniques ainsi que ses modalités de gestion, peut engendrer des situations conflictuelles dont les incidences seront préjudiciables pour les utilisateurs, les usagers, la qualité du servi public. Dans le cadre **d'évaluations d'équipements publics** réalisées au début des années 90, le CSTB a mis au point une méthode de description de l'espace permettant de *"découvrir des problèmes de vie courante qui tiennent soit à l'organisation de* 

l'espace, soit aux dimensions techniques de leur réalisation, soit aux implications pratiques des symboles dont ils sont porteurs".

La démarche programmatique, de construction ou de réaménagement d'espaces, adoptée vise à faire émerger les termes des problèmes potentiels, par une prise de conscience collective des conflits d'intérêts et d'usages en jeu (diagnostic partagé). Elle vise également à susciter des réponses à ces problèmes dans toutes leurs dimensions et en envisageant toutes leurs conséquences. Enfin, il ne revient ni au programmateur ni au concepteur faire des choix : la démarche programmatique cherche à conduire à des décisions motivées, portées et rendues publiques par la maîtrise d'ouvrage, avec le souci qu'elles soient sinon acceptées<sup>2</sup>, mais au moins connues et comprises par le plus grand nombre.

Apprenende	r la demarche programmatique comme un processus de mise
	de problèmes, suppose donc pour l'équipe de programmation :
	être dans une posture d'écoute pour faire décrire et faire
	raconter aux interlocuteurs des scènes de vie quotidienne avant
	de les amener à discuter des solutions possibles ;
	favoriser par des séances de travail de groupes, la
	confrontation d'idées portées par des acteurs (habitants, futurs
	utilisateurs) ayant des rôles, des logiques et des pratiques
	spécifiques, c'est-à-dire accepter l'émergence possible de
	contradictions voire de conflits d'intérêts : susciter une prise de
	conscience collective de ces problèmes par ce type de
	confrontation; faire aborder simultanément dans leurs dimensions -
	techniques, spatiales, sociales et de gestion - les activités, les
	pratiques et représentations qui seront à développer dans
	l'équipement ;
П	ne pas attendre que les acteurs en présence soient capables
Ц	directement d'énoncer les termes de problèmes; être en
	capacité de les <b>faire émerger</b> , de les reconstituer et de les faire
	découvrir aux différents acteurs en présence ;
П	rencontrer les groupes par itérations successives pour
_	approfondir les problèmes et tester des réponses à différents
	stades du processus - y compris en phase de conception avec
	cette fois l'architecte -, et pas seulement en phase
	préprogrammatique ;
	faire réagir régulièrement la maîtrise d'ouvrage aux problèmes
	soulevés par les habitants et utilisateurs en lui faisant prendre
	des décisions après chaque cercle de concertation.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> CONAN (Michel) in *L'évaluation constructive. Théories, principes et éléments de méthodes*, Édition & l'Aube, 1998, p. 148.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Nous voulons dire ici que le consensus général existe rarement.

#### ANNEXE 4DLA DEFINITION DE GROUPES AVEC DES ROLES PRECIS

Dans les opérations d'architecture, la démarche repose sur un dispositif d'implication des différents acteurs potentiellement concernés par un projet, centré sur la constitution de trois types de groupes de travail.

Toutefois, il est primordial que les groupes de travail soient organisés selon une certaine logique, propre au type d'opération à réaliser (cf. infra). L'équipe de programmation, par son expérience, peut aider à la constitution de ces groupes et éviter ainsi que l'on puisse penser que la maîtrise d'ouvrage les a constitués "sur mesure". Faire preuve de la plus grande transparence lors de l'appel à participation aux groupes de travail, puis dans la restitution des débats et des avancées du projet, constitue une bonne garantie de confiance accordée à la maîtrise d'ouvrage et d'appropriation collective du projet.

#### 1) Le groupe de pilotage

Il est rare aujourd'hui qu'une opération d'aménagement ou de construction ne donne pas lieu à l'organisation d'un groupe de pilotage. Mais les difficultés de fonctionnement de ces groupes de pilotage sont fréquentes et liées aux motifs principalement : le nombre de participants du groupe ; le statut des participants, les moments d'arbitrage du groupe.

Des groupes de pilotage supérieurs à vingt personnes sont difficiles à mobiliser et ont du mal à s'entendre sur des objectifs ou arbitrages partagés. Lorsque ces groupes se réunissent trop rarement et trop tard dans un processus de projet, les risques de blocage d'un projet sont plus forts.

C'est pourquoi il est préférable de réunir un groupe de pilotage dès le lancement d'un projet, pour que les partenaires s'entendent sur la démarche à suivre et puissent se prononcer sur le diagnostic.

Pour être un véritable **pôle de décision politique** et non une instance technique de plus, le groupe de pilotage comprend des représentants des différents acteurs institutionnels concernés par le projet, dotés d'un réel pouvoir de décision.

Pour la réalisation d'équipements publics : il est important qu'en plus des représentants de la maîtrise d'ouvrage, les principaux **organismes susceptibles de financer le projet**, soient associés suffisamment en amont dans ce groupe.

Pour des projets de compétence communale par exemple, l'expérience nous a montré qu'il était indispensable que le **maire** ou son premier adjoint y siège.

Faut-il introduire des habitants dans ce type de groupe ? L'expérience suggère que ce n'est pas souhaitable. A partir du moment où ce groupe est avant tout un groupe de "décideurs" qui ont à arbitrer en fonction de considérations stratégiques globales, propres à la logique des institutions qu'ils représentent, il peut y avoir confusion quant au rôle de ce groupe et à ses critères d'arbitrage, si des habitants y sont associés. Par ailleurs, le choix des habitants à introduire dans ce type de groupe paraît également délicat.

Le rôle de l'équipe de programmation est de faire connaître les avis et les préoccupations des habitants et utilisateurs auprès de ce groupe de pilotage.

#### 2) L'équipe technico-opérationnelle

L'équipe technico-opérationnelle comprend **l'équipe de programmation** (réalise en particulier le programme à partir du processus participatif et concerté) et celle de **conduite d'opération** (parfois mandataire du maître d'ouvrage). Elle peut être en lien avec l'instance politico-administrative grâce à un chef de projet chargé de mobiliser celle-ci aux moments opportuns.

Pour une question de légitimité face aux différents acteurs concernés, il semble préférable que des **professionnels extérieurs** à la maîtrise d'ouvrage soient garants du respect de la démarche concertée et participative.

L'expérience montre que la présence permanente de deux personnes de profils disciplinaires différents au sein de l'équipe de programmation qui joue alors un rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage, est un vrai atout. Ce binôme, "noyau dur" de l'équipe de programmation, doit faire preuve à la fois de capacités d'écoute, d'analyse, d'interprétation, de restitution, d'animation et de communication, tout en ayant des compétences dans les domaines sciences sociales et humaines, de l'urbanisme et de l'architecture.

La composition de ce binôme ne doit pas varier d'un cercle de concertation à l'autre, afin qu'il puisse se constituer une véritable **mémoire des problématiques** en jeu dans le projet, et se nouer une **relation de confiance** avec les participants aux groupes quels qu'ils soient.

Il est également important de considérer que ce ne sont pas les experts qui peuvent amender directement un programme; l'équipe de programmation, garante de la prise en considération de l'ensemble des problèmes successivement apparus et de la démarche, doit en effet garder la maîtrise de l'élaboration du programme, et soumettre à la maîtrise d'ouvrage collective ses propositions pour arbitrage.

#### 3) Les groupes d'habitants (futurs usagers, riverains) et d'utilisateurs

Pour les séances de travail avec les habitants, il est souhaitable d'organiser des groupes de 15 personnes au maximum ; une **dizaine de personnes** apparaît comme une taille de groupe optimale.

Tous les habitants ou utilisateurs concernés par l'opération doivent pouvoir *a priori* faire partie des groupes. Il est important de les **informer** régulièrement de l'avancement de la démarche et des prises de décision par différents moyens de communication que doit déployer la maîtrise d'ouvrage.

La constitution de ces groupes doit surtout répondre aux préoccupations suivantes :

 Faire en sorte que les différents types d'usagers, d'utilisateurs concernés par l'opération soient représentés.
 Le diagnostic contextuel socio-économique et urbain déjà réalisé, une démarche préalable d'évaluation d'équipements de même nature que celui prévu, pourra aider à identifier les différents types de services et donc d'utilisateurs et d'usagers pouvant être amenés à fréquenter le futur bâtiment. Ce sont donc moins des individus que des catégories d'usagers ayant des rôles et des pratiques particulières que l'on cherche à identifier.

Adopter cette approche, permet de répondre à un argument fréquemment utilisé pour invoquer l'impossibilité de faire de la concertation lorsque les destinataires de l'équipement ne sont pas identifiables au moment de la programmation - c'est-à-dire lorsque les postes des responsables administratifs, techniques et autres professionnels qui feront fonctionner n'ont pas encore été pourvus, les usagers ne sont pas connus etc. - En fait, on peut toujours organiser des groupes de travail avec des professionnels et des usagers d'équipements de même type pour débattre des problématiques de fonctionnement et d'usages qui seront en jeu dans le futur équipement.

• Faire en sorte que tout le monde ait une chance de s'y **exprimer** au cours des séances de travail.

De même que nous avons opté pour l'absence d'habitants représentés à titre personnel dans le groupe de pilotage, nous avons jusqu'à présent essayé de faire en sorte que les **élus ou autres représentants du pouvoir décisionnel ne soient pas présents** dans les groupes de travail constitués d'habitants et d'utilisateurs, surtout s'ils siègent déjà dans le groupe de pilotage, pour les raisons suivantes :

- ☐ face à des représentants institutionnels et politiques, les habitants-utilisateurs se censurent de peur de trouver leurs préoccupations de vie quotidienne dérisoires voire ridicule ;
- □ les habitants peuvent profiter de la présence d'élus (ou de techniciens municipaux chargés en particulier de la maintenance ou de l'entretien), qu'ils ont par ailleurs éventuellement des difficultés à rencontrer, pour polémiquer avec eux, tandis que ces derniers sont tentés de se justifier, déplaçant ainsi le propos de telles réunions de travail.

L'incompétence technique des habitants en matière d'architecture ou d'urbanisme régulièrement avancée, est un **faux problème**, tant qu'on ne cherche pas à leur demander directement des solutions, pour avant tout les faire parler de leur vie quotidienne, de leurs pratiques et de leurs représentations socio-spatiales, en utilisant des supports graphiques adaptés.

#### ANNEXE 5 : L'INTRODUCTION D'EVALUATION D'USAGES EX-POST ET REFLEXIVE DANS LA LOGIQUE PROGRAMMATIQUE

Les dispositifs et outils d'évaluation auxquels nous feront référence ont été inspirés et mis au point à partir des expériences anglo-saxonnes de *Post-Occupancy Evaluation* et de celles engagées par le service sciences humaines du CSTB dans les années 90.

Si l'idée d'évaluation s'est largement développée dans l'administration française depuis la fin des années 60, elle a surtout concerné les politiques publiques, et quelque peu les opérations d'aménagement, mais essentiellement en termes financiers et de contrôle de gestion. Elle n'a que très rarement porté sur la qualité d'usages et d'appropriation des résultats d'opérations d'urbanisme et d'architecture. Pourtant, "connaître les erreurs et les expériences positives du passé, permet de mieux envisager les situations futures."

Non sans analogie avec les démarches d'évaluation évoquées dans le domaine des politiques publiques, les expériences que nous avons menées depuis une dizaine d'années nous ont conduit à distinguer plusieurs types d'évaluations qui peuvent être conduits dans les domaines de l'aménagement et de la construction.

Ils sont plus ou moins lourds, selon la finalité et le contexte de l'évaluation :

#### ☐ L'évaluation "ex-post" d'un équipement ;

Par l'évaluation de l'équipement en fonctionnement, il s'agit donc de produire des connaissances sur l'organisation spatiale des activités, les contraintes d'usages, de gestion et d'entretien associés à certains types d'espaces et qui se posent au quotidien pour les différentes catégories d'utilisateurs et d'usagers qui fréquentent cet équipement.

Ce type d'évaluation est particulièrement adaptée à la fin d'une réalisation, pour permettre de procéder à certains réajustements (à condition qu'une enveloppe budgétaire ait été prévue à cet effet). Elle peut servir aussi pour la réhabilitation ou l'extension d'un bâtiment existant.

	L'évaluation	d'une série	d'équipements	pour la	réalisation	de
mémentos,	futurs guides	de programn	nation et de cond	ception;		

Tout nouveau bâtiment, notamment lorsqu'il est question d'équipements publics, "ne réinvente pas" ex nihilo et totalement les systèmes de pratiques sociales et spatiales déjà observables dans d'autres structures abritant le même type d'organisation. La connaissance de situations problématiques déjà observées permet alors de mieux engager une réflexion et un débat sur les espaces futurs à réaménager ou à construire.

Les évaluations auxquelles nous encourageons les maîtres d'ouvrage peuvent aboutir à la réalisation de mémentos d'énoncés de situations problématiques avec leurs réponses possibles à partir d'exemples observés.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> DANIEL-LACOMBE (Éric), ZETLAOUI (Jodelle) - "L'évaluation au service de la qualité d'usages des équipements publics : le métier de conducteur d'opération" in Les métiers de l'urbanisme, Annales de la recherche urbaine, n° 88, décembre 2000, pp. 39-48.

Ces documents ne visent pas à être de nouveaux référentiels de construction avec des normes et des prescriptions à reproduire telles quelles. Ils sont rédigés de manière à constituer des supports de réflexion et de dialogue, favorisant une connaissance collective des enjeux et problèmes à traiter lors d'un projet ainsi que l'invention de solutions adaptées à chaque cas.

Il ne peut exister de mémento universel pour tous les équipements publics par exemple ; ces derniers doivent rester spécifiques selon les types d'organisations hébergées.

☐ L'évaluation "réflexive" qui concerne l'équipement en cours de réalisation ;

Cette forme d'évaluation vise à établir des analyses critiques des résultats produits à chaque phase de la démarche de projet. Elle permet notamment de veiller à l'adéquation programme-projet, jusqu'à la mise en service de l'équipement.

L'évaluation d'usage consiste à analyser des "situations problématiques de vie courante" dans une ou plusieurs structures à partir d'observations, d'entretiens individuels ou de conduite de groupes d'utilisateurs et d'usagers, d'analyses critiques de plans etc. Elle donne lieu à un découpage de l'équipement en espaces de transaction<sup>3</sup>. Il s'agit alors de repérer pour chacun d'eux, dans quelle mesure les moyens employés (caractéristiques spatiales et techniques de l'espace, modes de gestion adoptés) concourent à la réalisation d'objectifs et d'actions spécifiques, liés à un contexte organisationnel particulier.

En cours de projet, ces évaluations sont réalisées par une équipe de programmation avec des groupes d'acteurs impliqués par la nouvelle construction (habitants, futurs utilisateurs, membres de la maîtrise d'ouvrage).

Il est important de souligner que l'on ne peut conduire une évaluation si on ne bénéficie pas du soutien politique et logistique des responsables de l'organisation, de la direction de ou des équipements en question, ainsi que de la collaboration des utilisateurs et usagers concernés.

Cf. E. DĂNIEL-LACOMBE en coll. avec M. CONAN, in « Évaluation de la qualité d'usage des groupes scolaires. Morceaux choisis d'une expérimentation. » DGUHC, Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, 1998, p. 15.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Une "situation problématique de la vie courante" est l'énoncé d'une situation ou d'interaction entre des personnes utilisant un bâtiment, préjudiciable à la qualité de vie ou à des usages attendus.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Le découpage en espaces de transaction contribue à avoir une approche analytique des situations problématiques de vie courante et mettant en scène simultanément acteurs, lieux et pratiques sociospatiales. Le concept de "transaction" a été étendu du champ de l'économie à celui de l'urbanisme et de l'aménagement de l'espace par Jean RÉMY dans les années 70.

# ANNEXE 6 INTERVENTION DE M. JEAN-MARIE PARATTE, MAIRE DE BUXEROLLES (86), AU SUJET DE LA DEMARCHE DE PROGRAMMATION PARTICIPATIVE ET CONCERTEE APPLIQUEE DANS SA COMMUNE.

Colloque organisé par le laboratoire CRETEIL, IUP, Paris XII

"Nous n'avons pas considéré le recours à une démarche participative comme un gadget ni comme une mode passagère ; développer des démarches citoyennes fait partie du projet politique que nous essayons de mettre en œuvre depuis plusieurs années à Buxerolles. Cette intention a eu, pour le projet qui nous intéresse, de nombreux apports positifs :

- → Une valeur ajoutée démocratique. Les habitants ont été de véritables acteurs du projet depuis sa phase de lancement ; le processus de prise de décision a eu une bonne lisibilité à toutes ses étapes. Sur un plan différent, la participation de l'opposition municipale nous est apparue indispensable pour donner du crédit à la transparence de la démarche et des décisions.
- → Une appropriation absolument perceptible du projet par les habitants. On le constate parmi les participants directs au projet, mais aussi au sein des associations, qui fondent un réel espoir dans le futur équipement. La création de l'association gestionnaire, composée d'habitants, en est évidemment l'illustration la plus tangible.
- → Un projet enrichi par l'implication des habitants. L'apport des habitants, par leurs réflexions dans les groupes de concertation et à l'occasion des visites d'évaluation d'usages des sites pressentis et d'autres équipements a été manifeste tant au stade de la programmation que lors de la mise au point du projet architectural.
- → Des coûts maîtrisés. Notre exemple apporte la démonstration que concertation et maîtrise des coûts sont parfaitement compatibles. Le budget prévisionnel a été tenu au stade d'approbation de l'avant-projet-définitif.

#### Les difficultés rencontrées

- → L'inégale participation des habitants. Au cours des différentes phases, une centaine d'habitants participa effectivement à la démarche, mais dans les dernières phases d'adéquation-programme projet, l'association gestionnaire fut quelque peu surreprésentée. En revanche, il faut reconnaître que la participation des jeunes a depuis le début été insuffisante. Cette situation n'a pu être corrigée, malgré la volonté des animateurs du projet.
- → La dimension du temps. Comme on le constate, le projet s'est déroulé sur une période de près de quatre ans (non compris la construction). Une telle durée pose plusieurs questions L'approche de l'échéance électorale a constitué un évènement préjudiciable à la sérénité de la démarche, plusieurs habitants acteurs de la démarche ayant été eux-mêmes candidats sur l'une ou l'autre des deux listes en présence. Une telle interruption a ensuite nécessité une période de réappropriation avec des acteurs en partie renouvelés.

Les périodes de latence (par exemple les quelques mois qui ont suivi les élections municipales) sont également dommageables à la dynamique du projet car elles sont peu propices à la motivation, et peuvent laisser planer le doute sur la réelle volonté politique d'aboutir.

- → L'apparition de conflits de légitimité. Engager une démarche participative, c'est clairement et volontairement donner du pouvoir aux habitants. Cette conséquence n'est pas toujours bien perçue (ou acceptée) par des élus nouveaux, disposant d'une confortable majorité, et qui invoquent parfois la légitimité du suffrage universel.
- → La nécessité de maintenir un portage politique fort. Cette remarque est directement liée aux deux points précédents. La démocratie participative est une voie «□nconfortable□ qui exige de la part des élus une vision politique globale, mais aussi des qualités personnelles pour agir en dehors de tout cadre de référence de type normatif.

- → L'obligation de bien formaliser le rôle des acteurs. On constate que parfois il existe des risques de confusions sur les rôles respectifs des groupes de concertation, du comité de pilotage et des élus. Il y a tout intérêt à formaliser au mieux les rôles des différents acteurs du projet.
- → Etre dans une relation de confiance avec l'équipe chargée de l'animation de la démarche. Le rôle d'animateur de cette équipe est essentiel et sensible⊡il constitue le lien entre groupes d'habitants et élus. Comme médiatrice, l'équipe ne doit pas être suspectée de manque d'objectivité et de rigueur, faute de quoi elle perd toute crédibilité, et du coup, la maîtrise d'ouvrage également.
- →Communiquer régulièrement sur l'avancement de la démarche⊡ organiser des réunions publiques, s'exprimer par la presse locale, par des publications municipales ou sur un site Internet (il n'en existe pas encore à Buxerolles) expositions, relais d'opinion notamment associatifs... sont des conditions nécessaires (mais pas suffisantes bien sûr) à la mise en œuvre d'une véritable démarche participative."

# ANNEXE 6□ARTICLE-COMPTE RENDU DU COLLOQUE "L'ARCHITECTE AUX COTES DU CITOYEN", ORGANISE LES 4, 5 ET 6 OCTOBRE 2001 A MARSEILLE.

#### En couverture

#### **Tables-rondes**

# Cure de citoyen

L'architecte aux côtés du citoyen. Un thème que les organisateurs ont soumis au débat une iournée durant. Une journée qui a vu émerger les grands questionnements qui feront l'avenir de la profession : Quelle place pour les architectes dans un processus de décision impliquant une plus grande participation des citoyens? Quelles relations entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre ? Quelle maîtrise d'usage? etc.



De g. à d. : Wanda Diebolt, Jacques Pélissard, Pierre Mahey et Paul Di Meglio.

lors que le projet de réforme de la loi sur l'architecture dévoilé par le gouvernement attise les tensions au sein du milieu de la construction (en cause: la suppression du fameux seuil des 170 m²), l'UNSFA (Union nationale des syndicats français d'architectes) avait choisi un thème très consensuel pour son 32° congrès : la citoyenneté. Réunis à Marseille du 4 au 6 octobre, les architectes ont tenté de réinscrire leur profession au centre de l'édifice démocratique. "Dans une ville du chaos et de l'urgence où la cohérence entre l'usage, la pratique sociale et l'esthé-tique a volé en éclat, l'archi-tecte doit sortir de son statut d'artiste pour s'engager aux côtés du citoyen, a lancé François Rouanet, président du syndicat des architectes des Bouches-du-Rhône. Un appel entendu par Wanda Diebolt, directrice de la DAPA au ministère de la Culture. Après avoir pointé "l'incroyable complexité de l'arsenal réglementaire français", complexité telle que parfois "les services administratifs ne sont pas d'accord entre eux sur la glose de la loi", celle-ci a affirmé que "les architectes étaient les mieux placés" pour être "les médiateurs entre la maîtrise d'ouvrage et les habitants". Un rôle qui semble correspondre à la pratique, "30 % des missions des architectes se situant hors de la maîtrise d'œuvre stricto sensu, dans la programmation, l'assistance à la maîtrise d'œuvrage, la médiation urbaine...".

#### Maîtrise d'usage

Cheval de bataille de la profession depuis des lustres, ce rééquilibrage des rapports entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre au profit des seconds implique évidemment une association plus étroite des citoyens au processus d'élaboration des projets. Des citoyens qui, par leur expérience quotidienne du territoire, sont les dépositaires d'un savoir ressorti des cartons de Mai 68 : "la maîtrise d'usage". Un savoir qu'il convient "d'écouter", ou dans certains cas, de "faire émer-

ger". Une mission légitime sur le papier. Mais bien dif-ficile à mettre en œuvre sur le terrain. Habitante de Grande-Synthe, cité de la grande couronne parisienne, Joëlle Lefeyer est venue apporter son témoignage vécu d'une expérience de concertation grandeur nature autour d'un atelier de travail urbain. Édifiant. "La pre-mière fois que j'ai débarqué dans un comité technique, j'ai découvert un monde que je ne soupçonnais pas : il y avait là des techniciens et des architectes que je ne comprenais pas. Je me souviens d'un terme qui revenait sans cesse dans leurs bouches : le "mail". Comme tout le monde autour de moi avait l'air de comprendre, je n'ai pas osé lever la main. Le soir, j'ai ouvert un dictionnaire et je n'ai rien trouvé. La semaine suivan-te, j'ai posé la question et, ô surprise, la majorité des habitants présents ont poussé un grand soupir : eux non plus n'avaient pas compris. Mais ils n'osaient pas le dire..." Ce mur du langage, beaucoup s'y sont cassés les dents. Conscients de la hauteur de l'obstacle, les organisateurs

Vendredi 12 octobre 2001

56

TPBM - numéro 368

# neté

avaient invité des professionnels ayant expérimenté des modés de démocratie participative dans leur travail. Dans un exposé très technique, Paul Di Meglio, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris, a présenté une méthode selon lui infaillible: "la programmation participative et généra-tive" (sic). Né en 1992 à l'instigation du CSTB et du PUCA (Plan urbanisme construction et architecture), ce dispositif tente de donner un cadre à la participation des habitants dès l'élaboration des projets. Loin de l'auto-gestion ou de la coproduction, ce modèle proche du marché de définition fait reposer le travail de programmation sur trois piliers : la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'usage. Trois piliers entre lesquels s'organise un système de navettes permanentes, l'architecte dans ce schéma étant censé traduire les

"Dans une ville du chaos et de l'urgence [...] l'architecte doit sortir de son statut d'artiste pour s'engager aux côtés du citoyen."

besoins exprimés par les citoyens en projet conforme à la demande du maître d'ouvrage. Bref, à faire rentrer des carrés dans des cercles, sachant que le dernier mot reste au maître d'ouvrage. Pour assurer la réussite de ce processus, un facteur s'avère indispensable : le temps, le travail devant être réalisé le plus en amont possible. Une

anticipation qui rompt avec les habitudes. Et qui réclame une sacrée dose d'humilité de la part des maîtres d'œuvre. "Beaucoup d'architectes, surtout les plus grands, prennent ce processus à l'envers. Ils disent: la programmation, je m'assois dessus. Ils créent un projet et adaptent la programmation à ce dernier.. Ce qui produit de beaux bâtiments totalement inadaptés par rapport à l'usage qui doit en être fait comme la très grande bibliothèque à Paris."

#### Participation

Présomptueux, les archi-tectes ? Wanda Diebolt a réfuté l'argument, soutenant que "l'ère des grands gestes architecturaux est achevée". Place à "la chirurgie fine" qui permet de "reconstruire la ville sur la ville". Une reconstruction qui pose elle aussi de manière cruciale la question de la citoyenneté. Comment imaginer en effet rebâtir la cité sans les habi-tants ? Pionnier des ateliers publics d'urbanisme, pratique en vogue dans les années 70, Pierre Mahey voit, dans le retour en grâce de la participation depuis cinq ans, l'ex-pression d'un malaise dans le processus démocratique : "On sait comment construire un projet, mais on ne sait plus construire un débat. Il règne un climat délétère. Élus, techniciens, habitants... Tout le monde suspecte tout le monde. Le refrain du moment c'est : on n'est pas entendus ! Ce qui produit une forme de chantage, l'injonction à par-ticiper." Une injonction qui, à son tour, alimente le climat de paranoïa... Un cercle vicieux que l'urbaniste pro-pose de briser. Sans méthode savante cette fois, juste en revenant aux ateliers urbains, recettes éprouvées dans les cités. Recettes plus que jamais d'actualité. "Pendant longtemps, les seuls endroits où on prévoyait de la participation, c'étaient les quartiers inclus dans les dispositifs de politique de la ville. La démocratie était le pompier de service. Ailleurs, il n'y avait rien. On sort enfin de cette logique. On se rend compte qu'on ne peut plus produire de la ville seul. La participation devient un enjeu en soi. Les gens demandent à exister au quotidien dans le projet de gestion de la ville."

#### Médiateurs de la parole citoyenne

Exister au quotidien dans le projet : en plus d'être un enjeu en soi, ce changement est aussi un défi lancé à la face des concepteurs. Cette "soif de débat ne doit pas inquiéter les architectes", soutient Pierre Mahey. Au contraire, ceux-ci possèdent, à ses yeux, un avantage énorme par rapport à tous les autres acteurs de la ville: "La capacité à la représentation". Une capacité qui leur permet d'être "les traducteurs de la parole des citoyens" ("diseurs de paysage urbain", dira plus tard Marie-Noëlle Lienemann). Une parole qu'ils leur revient "de porter aux élus".

mann). Une parole qu'ils leur revient "de porter aux élus". Porter la parole des citoyens aux élus. Noble mission, "difficile à mettre en pratique", a toutefois estimé François Rouanet. Car les ressorts de la commande publique ont bien changé. "Au XIX" siècle, celle-ci était cohérente. Il y avait un modèle rassurant, académique. Aujourd'hui, elle est éclatée entre de multiples usages. Il n'y a plus d'académisme. Les valeurs esthétiques ne sont plus partagées par tous. Il y a une foultitude de pratiques qui induisent autant de regards sur le territoire." Ce changement, malheureusement, n'a pas encore été intégré dans le processus d'aménagement. Un statu quo qui serait la

cause, selon le président du syndicat des architectes bucco-rhodaniens, du "malaise des architectes dans la société". "On ne sait plus se situer. On continue à fonctionner avec les schémas de la ville du XIX alors qu'on est dans la ville du chaos. Si on reste dans notre posture d'artiste, on sera condamné à devenir des designers du bâtiment." Pour éviter ce spectre, François Rouanet ne voit d'une issue : réinvestir le politique. "L'architecture est par essence un acte politique. Si on veut saisir la complexité de la ville, il nous faut retrouver les voies de la citoyenneté"

Les architectes aux côtés des citoyens... Pour André Jollivet, patron de l'ordre régional, ça ne fait aucun doute. Dans un vocabulaire militant, celui-ci affirme que "le lieu de la lutte s'est déplacé de l'entreprise à la ville." Un glissement qui constitue un "défi formidable" pour les architectes. Défi qui implique de revoir complètement la pratique professionnelle en allant au contact des citoyens désormais soucieux du "vivre ensemble".

#### La décision en question...

Parler de vivre ensemble et de citoyenneté sans parler des politiques aurait été une hérésie. Représentant des élus locaux maîtres d'ouvrage, Jacques Pélissard, députémaire RPR de Lons-le-Saunier, s'est efforcé de montrer patte blanche. À l'en croire, dans sa commune, la concertation, la participation, ne sont pas que des incantations. "À chaque fois que l'on travaille sur un gros projet, on associe les habitants. Si on veut que les gens s'approprient les projets, il faut jouer la transparence. Il ne faut rien cacher. Quand on cache, on en reçoit plein la figure." Res-

Vendredi 12 octobre 2001

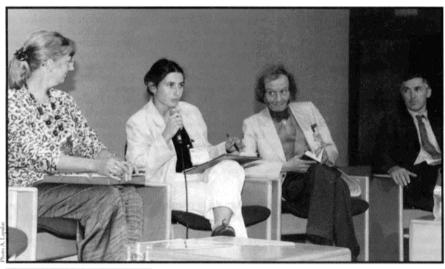
57

TPBM - numéro 368

#### En couverture

#### Cure de citovenneté





**Casser les ghettos** 

Marie-Noelle Lienemann veut "casser les ghettos", Claude Bartolone, ministre délégué à la Ville, veut "en finir avec les cités dortoirs". La démolition de certaines cités devient désormais une véritable politique de renouvellement urbain. Alors que le rythme des démolitions a varié entre 4 000 et 5 000 logements par an ces dix dernières années, le Comité interministériel à la ville (CIV) qui s'est réuni le 1er octobre a décidé de fixer un objectif de 30 000 logements détruits par an (10 000 en 2001, 15 000 en 2002). Le gouvernement va débloquer 35 milliards de francs d'ici 2006 pour aider les organismes HLM dans ces opérations de démolition. Le 1 % logement sera également mis à contribution, à hauteur de 1 milliard de francs par an. "Je veux qu'on profite de ces démolitions pour construire sur les anciens sites HLM des activités économiques ou des logements avec des formules d'ac-cession à la propriété", précise Claude Bartolone (cité par Le Monde). Pour améliorer de façon plus immédiate les conditions de vie quotidienne des habitants, un décret devrait rendre obligatoire, pour les organismes HLM, l'embauche d'au moins un gardien pour 100 logements dans les immeubles situés en zone urbaine sensible, et cela dès le 1er janvier 2002. L'Union nationale des organismes HLM estime que pour règler le problème des quartiers difficiles, "il faudrait démolir environ la moitié des logements situés dans les zones urbaines sensibles, soit 500 000 logements". Les bailleurs sociaux seraient, quant à eux, plutôt sur des objectifs de 100 000 démolitions en dix ans. Quand on sait qu'une opération de destruction-relogement dure entre trois et quatre ans, on voit qu'il est possible de reloger dans d'autres HLM, neufs, construits par exemple dans le cadre du quota à atteindre de 20 % de logements sociaux pour les communes qui n'y sont pas. Mais il faut commencer à construire tout de suite. . R. C.

te évidemment à savoir ce que l'on entend par transparence. Sur le sujet, l'élu jurassien a proposé une vision plutôt minimaliste. Il a ainsi repoussé la notion de maître d'usage, estimant "les habitants souvent partisans du statu quo, les commerçants campés sur leurs nombrils et les associations défenseurs d'intérêts catégoriels" (sic). Devant tant de frilosité et d'égoïsme, c'est au binôme élu/architecte de porter l'avenir urbain des villes. Et à l'élu, in fine, de décider... Un pouvoir inscrit dans le principe de la démocratie représentative. Mais que certains contestent. "Les élus écoutent les habitants, mais ils ne les entendent pas. À la fin, ils font souvent ce qu'ils veulent", considère Joëlle Lefeyer. Une critique réfutée par Jacques Pélissard. Celui-ci a renvoyé l'habitante de Grande-Synthe dans les cordes en soutenant que "les habitants étaient souvent maximalistes dans leurs demandes et minimalistes dans leurs impôts". "La démo-cratie, ce n'est pas l'expression d'un consensus, c'est l'expression d'un point de vue plus fort que les autres", a résumé

De a. à d. : Joëlle Lefever, Jodelle Zetlanui, Martin Meade et François Rouanet.

Pierre Mahey. Le dernier mot de cette passe d'armes est revenu à Wanda Diebolt. "Il faut être très vigilant avec la démocratie directe", a lan-cé la directrice de l'architecture. "Les possibilités de manipulation existent. Dans le modèle républicain, il est normal que ce soit à l'élu de

trancher.

Le dernier mot aux élus. Le débat ne visait pas à remettre en cause cette prérogative républicaine. Mais à examiner les ressorts du processus de décision. Processus en pleine mutation. De la loi SRU à celle sur la démocratie de proximité, nombreux en effet sont les textes qui tendent à mieux assurer la participation des citoyens aux grandes décisions. Une perspective qui pourrait per-mettre à l'architecte de reprendre sa place au centre du processus. Une place de médiateur qui semble rallier un consensus au sein de la profession. Ainsi que le proclame François Rouanet, "la vocation des architectes est de faire que chacun puisse habiter et que nous puissions tous cohabiter". Un credo enthou-siaste qu'a tenu à tempérer Joëlle Lefeyer. Si elle s'est réjouie de voir la participation des citoyens mieux assurée par les textes, participation qui va permettre aux habi-tants non plus de "subir leur ville, mais de la vivre", l'habitante de Grande-Synthe a averti les maîtres d'œuvre : "L'État est en train de vous ouvrir une grande porte. Mais vous n'avez pas conscience de ce qui se trouve derrière. Derrière la partici-pation, il y a un couloir très étroit..." Une version renouvelée de la boîte de Pandore. 💠

William Allaire

TPBM - numéro 368