

La programmation urbaine

Pour concevoir une opération de qualité



La programmation urbaine

Pour concevoir une opération de qualité

«Créer et partager avec vous les territoires de notre avenir»

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. Marie', with a long horizontal stroke extending to the left.

Didier Marie

Président du Département de Seine-Maritime

Qu'est ce que la programmation ?

L'acte de créer un nouveau quartier, de réaménager un centre bourg, d'implanter un équipement qui va modifier le fonctionnement d'une ville... ne répond pas à une science exacte. Au contraire, il se développe dans un mode prévisionnel, où l'évaluation prend une part importante : la démarche de programmation cherche à répondre à cette réalité.

Cerner des attentes d'un maître d'ouvrage, d'un usager, évaluer des surfaces, définir le niveau de qualité du projet, envisager sa gestion, estimer des coûts d'opération... tels sont les objectifs de la démarche, qui vise à maîtriser le projet depuis «l'intention de faire» jusqu'à sa réalisation et au delà. Cette prise en compte d'un maximum de paramètres, le plus en amont possible, participe à garantir la qualité du projet.

D'un point de vue légal, il s'agit d'une obligation qui incombe au maître d'ouvrage et qu'il ne peut déléguer. En tant que décideur et responsable de l'opération, le maître d'ouvrage peut utiliser la programmation comme un cadre qui lui permet de se structurer autour d'un chef de projet et de se faire accompagner pour s'assurer de prendre les bonnes décisions à chaque étape.

Le rôle du programmiste est de déterminer l'organisation fonctionnelle du projet à partir de plusieurs scénarios qu'il élabore avec l'équipe de maîtrise d'ouvrage.

A l'issue de cette mission, le dossier de programmation sert de référence pour la conception du projet lui-même. Cette seconde phase, menée par le maître d'oeuvre, peut être suivie par le programmiste.

La démarche de programmation peut se faire quels que soient la taille et le type d'opérations.

«Programmer, c'est qualifier plutôt que quantifier» (H.-Ch. Barnèdes)

Quels sont les objectifs de la démarche ?

L'objectif essentiel est d'apporter au **maître d'ouvrage** l'ensemble des éléments nécessaires à l'élaboration du projet pour s'assurer de son opportunité et de sa faisabilité.

L'enjeu est de définir les objectifs du projet au niveau politique, économique, social et urbain.

Lorsque la commune possède un Plan Local d'Urbanisme, ces objectifs sont exprimés dans le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et les Orientations d'Aménagement. Le travail de programmation pose un cadre d'intervention et précise les objectifs figurant dans les documents d'urbanisme.

Cette programmation urbaine devra également être compatible avec les objectifs de développement du territoire intercommunal dont la commune dépend. Ces données, quand elles existent, sont retranscrites dans le Programme Local de l'Habitat (PLH), le Plan de Déplacement Urbain (PDU) et le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT).

Le travail du programmiste consiste à collecter, hiérarchiser, synthétiser et communiquer les données, les contraintes, les besoins, les attentes et exigences... Il recueille les informations auprès des décideurs, des services, des utilisateurs, des études antérieures, des diagnostics techniques, des réglementations en vigueur... Etant en phase pré-opérationnelle, ce travail doit être l'occasion de s'interroger :

- sur les besoins en terme de logements et d'équipements, les catégories de population à accueillir (du jeune ménage aux personnes âgées),
- sur le lieu d'implantation du projet,
- sur les exigences en terme de qualité architecturale, environnementale et paysagère (critères AEU, formes urbaines, typologie des constructions, critères HQE...),
- sur les questions de déplacement à l'intérieur du quartier, les liaisons avec le tissu urbanisé, les dessertes...
- sur les objectifs économiques à atteindre en cohérence avec le niveau de vie des futurs habitants.



Avreinesnil



Gontreville l'Orcher



Noire Dame de Gravarchon

Le volet «communication» de la démarche prend une part souvent déterminante pour valider les objectifs et faire adhérer l'ensemble des partenaires et utilisateurs. Il peut aussi apaiser les craintes des opposants au projet. Alors que les pratiques se généralisent pour consulter la population, la démarche de programmation permet d'assurer une concertation efficace. La programmation est en soit un outil de communication



Fontenay

→ La notion de **projet**

Au delà du projet d'urbanisme, l'opération c'est aussi :

un projet politique : donner un sens à l'action entreprise, intégrer le projet dans une démarche d'ensemble, rechercher la concrétisation d'une vision de la commune.

un projet social : assurer la mixité sociale, cibler une population comme clientèle, valoriser une volonté collective, associative...

un projet urbain : renforcer la centralité d'un bourg, lui assurer une identité écologique, préserver un site naturel tout en assurant le développement communal...

un projet économique : assurer le meilleur usage des deniers publics, délimiter le niveau de charges de fonctionnement acceptable.



Vatteville-la-Rue

Comment intégrer les objectifs environnementaux dans la programmation ?

Les maîtres d'ouvrage souhaitant réaliser une opération présentant des qualités environnementales doivent intégrer ces questions dès la définition de leur projet.

Ainsi, dès les premières études sur l'opportunité et la faisabilité de l'opération, on pourra mettre en place la démarche A.E.U. : Approche Environnementale de l'Urbanisme. Adaptable à tous les territoires, cette démarche permet l'intégration des préoccupations environnementales dans le projet d'aménagement, concrétise les principes d'une qualité urbaine durable et vise à trouver des solutions qui compensent les effets environnementaux induits par les aménagements projetés. Confiée à un bureau d'étude, cette prestation spécifique prend la forme d'une mission d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO).

Dans un projet d'urbanisme, la démarche de programmation permet une meilleure prise en compte du respect des critères de développement durable qui impliquent :

- d'économiser l'espace foncier,
- de s'appuyer sur l'identité locale pour concevoir le quartier,
- de permettre la diversité des populations en favorisant différents types d'habitat et de formes urbaines,
- de créer des espaces publics, lieux de convivialité de voisinage et des espaces d'intimité familiale,
- d'optimiser le confort climatique des espaces extérieurs,
- de minorer les déperditions énergétiques et optimiser les apports solaires dans l'habitat,
- de diversifier et sécuriser les modes de déplacement (pistes cyclables, itinéraires piétons...),
- de limiter l'imperméabilisation des sols,
- de traiter les franges urbaines situées en limite de l'espace rural.

Approche Environnementale de l'Urbanisme (AEU)

Les sujets traités sont :

- les choix énergétiques,
- l'environnement climatique,
- la gestion des déplacements,
- la gestion de l'eau,
- la gestion des déchets,
- l'environnement sonore,
- les sites et sols pollués,
- la diversité biologique.



Bois-Guillaume

Pour définir les enjeux : **répondre aux questions**

Qui?

D'où vient la demande ? Qui a décidé d'engager un projet ?

Quoi?

Que veut-on aménager ?

Quel type de quartier veut-on créer ?

Quel urbanisme veut-on développer pour l'avenir ?

Pour qui?

Quelle sera la variété des profils des habitants ?

Y aura-t-il des équipements, des commerces... ?

Pourquoi?

Diversifier l'offre de logements ?

Répondre à une demande de la population ?

Créer de la mixité dans un quartier existant ?

Comment?

Quel financement ? Quels partenaires ?

Faut-il un Assistant Maître d'Ouvrage, un mandataire... ?

Où?

Quel site ?

Quelles sont les contraintes d'urbanisme, techniques...

Qui est propriétaire du terrain, des différentes parcelles ?

Quand?

Y a-t-il des engagements de délais ?

Le projet se développera-t-il par phase ?

Le temps est facteur de qualité «Le temps, le plus grand des artistes» (Auguste Perret).

Quelles sont les **grandes étapes** de cette démarche ?

Saint-Etienne-du-Rouvray



Les opérations d'urbanisme opérationnel et d'aménagement urbain imposent des durées longues car elles font intervenir de nombreux interlocuteurs et présentent des contraintes collectives parfois complexes pour lesquelles la population peut être associée.

Le projet devant s'inscrire dans le contexte réglementaire, la démarche de programmation doit être planifiée en fonction des différents documents d'urbanisme que sont le SCOT ou le PLU qui peuvent être en cours de réalisation, de révision ou de modification. La réflexion liée au projet peut avoir une incidence sur les documents d'urbanisme La prise en compte de l'application des loi littoral, loi sur l'eau... et de l'ensemble des autorisations réglementaires impose d'intégrer dans le phasage de l'opération ces délais administratifs incompressibles.

Le volet concertation peut également générer des délais supplémentaires nécessaires à l'acceptation du projet. Cette pratique devenue incontournable participe d'autant plus à la qualité de l'opération que les propositions qui en émanent font

l'objet d'une appropriation par l'ensemble des acteurs, et cela nécessite du temps.

Pour tout projet d'urbanisme, deux grandes étapes s'imposent : les études pré-opérationnelles et les études opérationnelles.

Le pré-programme

Il correspond à la synthèse des études pré-opérationnelles.

Destiné au maître d'ouvrage, le pré-programme permet d'évaluer l'opportunité du projet, d'en définir son contenu et ses objectifs, d'étudier sa faisabilité, d'estimer les coûts d'investissement et de fonctionnement.

Plusieurs scénarios d'aménagement sont esquissés et leurs impacts évalués. Cette phase va permettre :

- de définir le coût d'objectif,
- de choisir la procédure opérationnelle (ZAC, lotissement),
- de définir la composition de l'équipe de maîtrise d'oeuvre à désigner,
- de prévoir les études complémentaires à mener (études de sols)
- d'estimer les délais d'études et de travaux.



Vatteville-La-Rue



Allouville-Bellefosse

Le programme

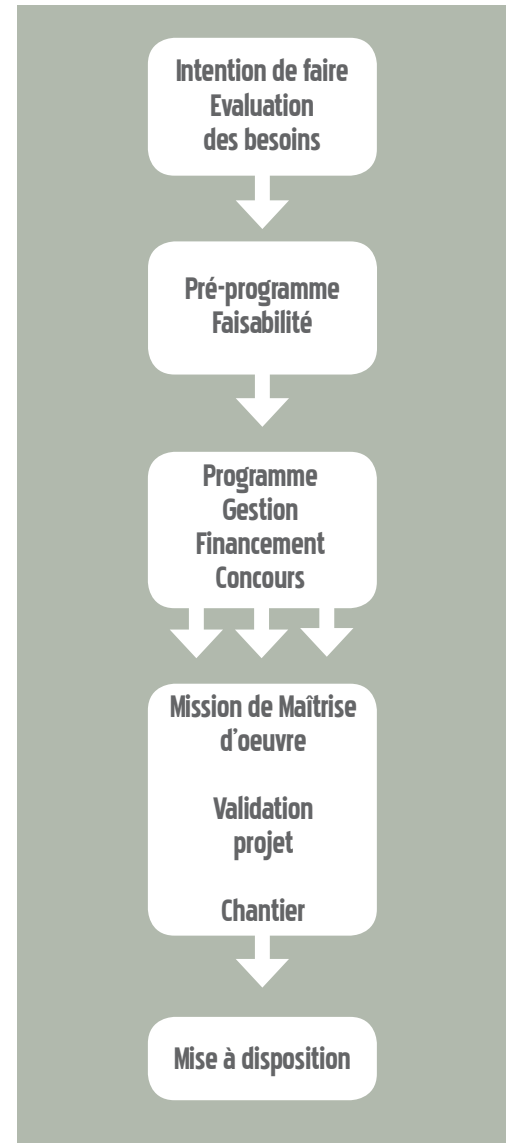
Engagé quand le pré-programme est validé par le maître d'ouvrage, ce document contractuel sert de cadre pour le travail de conception du maître d'oeuvre.

Il définit le scénario définitif, précise les exigences techniques et qualitatives du maître d'ouvrage. Il exprime le projet en terme d'objectifs et de performances à atteindre en phase opérationnelle y compris en terme de délais, de coûts d'opérations et de travaux.

En phase de sélection du maître d'oeuvre, le programme doit être rédigé de manière à permettre aux différents candidats de proposer des variantes qui n'avaient pas été envisagées et qui enrichissent le projet.

En phase opérationnelle, cette même souplesse permet, sans changer l'économie générale du projet, un travail de collaboration constant entre le maître d'ouvrage et le maître d'oeuvre.

De «l'intention de faire» à la «mise à disposition» :



La réglementation **impose-t-elle** cette démarche ?

Le Code des Marchés Publics (Titre 1 - Article 1) pose les principes qui concourent à «l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics», ce qui exige «une définition préalable des besoins». Quant à la loi Maîtrise d'Oeuvre Publique (MOP), elle institue l'obligation pour le maître d'ouvrage :

- de s'assurer de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée,
- d'en déterminer la localisation,
- d'en définir le programme,
- d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle,
- de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé.

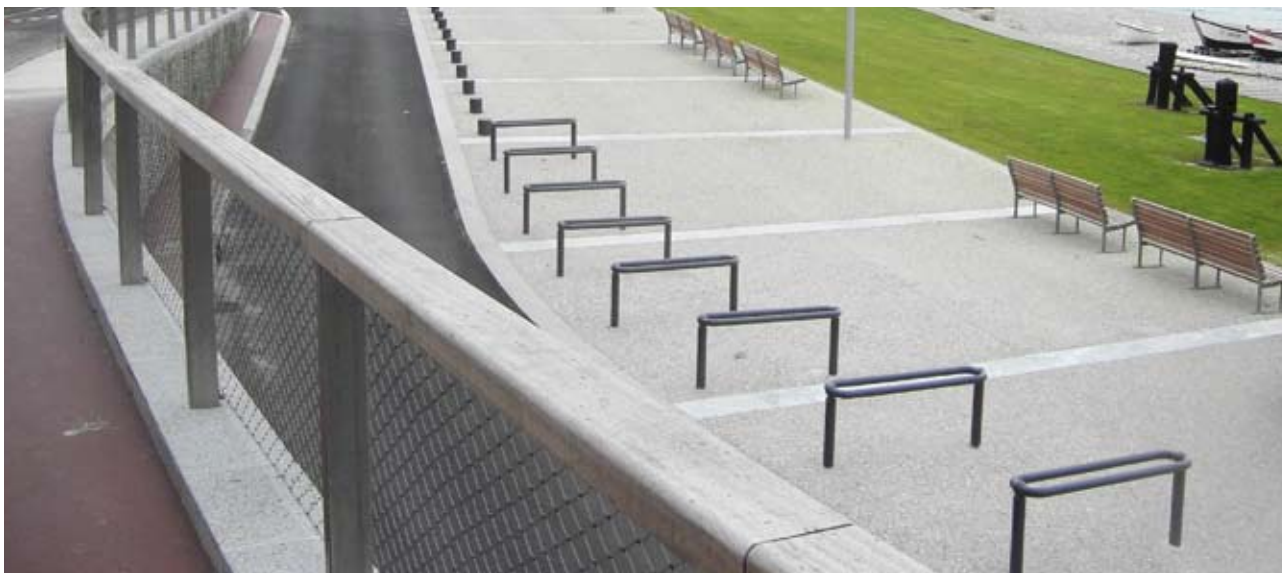
Ce double cadre réglementaire revient à généraliser le principe de la programmation.

D'un point de vue technique, la loi MOP précise que «le maître d'ouvrage peut confier les études nécessaires à l'élaboration

du programme et à la détermination de l'enveloppe financière prévisionnelle à une personne publique ou privée».

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

En terme de procédure, la mission de programmation renvoie à une procédure de désignation spécifique. Jusqu'à 210 000 euros d'honoraires pour une prestation de service, le marché à procédure adaptée doit être utilisé ; les règles de mise en concurrence sont laissées à l'appréciation du maître d'ouvrage (tout en respectant les principes de la loi MOP).



Yport

Photo: HYL

Qui sont les programmistes et quelles missions peut-on leur confier ?

Les programmistes sont issus de formations initiales très diverses : architectes, ingénieurs, géographes, sociologues, urbanistes... Leurs champs de compétences touchent tous les aspects de l'aménagement et de la transformation du cadre de vie et du cadre bâti.

Les missions principales qui peuvent leur être confiées sont les études préalables, le pré-programme et le programme d'une opération. Généralement, pour un programme, le niveau de la prestation confiée à un programmiste correspond au suivi de l'opération jusqu'au niveau APD (Avant Projet Détaillé) du projet dont la conception revient au maître d'oeuvre.



Veules-les-Roses



Préaux

Des missions complémentaires peuvent lui être confiées. Dans le cadre d'un concours par exemple, il peut participer à la commission technique pour l'évaluation des propositions qui découlent du scénario fonctionnel élaboré par lui et retenu par le maître d'ouvrage.

Dans tous les cas, quel que soit le montage de l'opération, quand le maître d'oeuvre a été choisi, un programmiste peut analyser le projet retenu pour vérifier son adéquation avec le programme.

Globalement, il est dans l'intérêt du maître d'ouvrage de lui confier un ensemble cohérent de tâches et de s'assurer qu'il l'assiste le plus tôt possible et jusqu'à la phase APD, voire au-delà...

Conception et réalisation
Conseil d'Architecture d'Urbanisme et d'Environnement de la Seine-Maritime

www.caue76.org

Janvier 2009

