



# Concertier, coproduire pour mieux programmer et concevoir

Jodelle Zetlaoui-Leger

► **To cite this version:**

Jodelle Zetlaoui-Leger. Concertier, coproduire pour mieux programmer et concevoir. Le moniteur | contrats publics, 2017. halshs-01971040

**HAL Id: halshs-01971040**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01971040>**

Submitted on 6 Jan 2019

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

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

## Concerter, coproduire pour mieux programmer et concevoir

ZETLAOUI-LÉGER (Jodelle) – "Concerter, coproduire pour mieux programmer et concevoir" in *Démarche qualité de la commande publique de maîtrise d'oeuvre, Le Moniteur, Contrats Publics* - n°176 - Mai 2017, pp. 29-35.

La montée en puissance des préoccupations de « développement urbain durable » s'est accompagnée, ces dernières années d'années, d'injonctions réglementaires à la participation citoyenne. Celles-ci se sont encore renforcées depuis 2014, en particulier par l'affirmation d'un principe de « co-construction » des projets, inscrit dans l'article 1er de la loi sur la Cohésion urbaine et la Ville et par l'extension aux opérations de renouvellement urbain de la nécessité de « concertation »<sup>1</sup>. Elles traversent actuellement nombre de nos politiques publiques qui orientent la fabrication du cadre bâti. Celles-ci tendent à converger sur cet aspect, notamment entre la démarche nationale ÉcoQuartier, les Approches Environnementales de l'Urbanisme (AUE2-ADEME) et le nouveau programme de renouvellement urbain porté par l'ANRU.

### REMARQUE

« En 2014, l'État (à travers l'ANRU et le label ÉcoQuartier) et des organismes partenaires (l'ADEME, HQETM Aménagement), a incité les collectivités à la mise en place de démarches de « co-construction » en soutien à des démarches de projets d'aménagement durable. La MIQCP s'est associée à cette intention reprise explicitement dans la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la Ville et la « Cohésion urbaine. Celle-ci dispose dans son article 1<sup>er</sup> que « la politique de la Ville s'inscrit dans une démarche de co-construction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques ».

Les différents niveaux possibles de la participation citoyenne et leurs apports dans des démarches de projet sont de mieux en mieux établis. Des évaluations d'expériences attestent, depuis une quinzaine d'années en Europe et à présent en France, des bénéfices que peuvent tirer aussi bien les habitants que les élus et les professionnels, de démarches participatives dépassant le stade consultatif, et ouvertes à une diversité de publics, à condition

qu'elles soient organisées dès les premiers moments de définition d'un projet.

### REMARQUE

Des niveaux d'implication à bien distinguer.

L'information consiste à porter à connaissance du public des données et des décisions relatives à un projet à travers différents moyens ou supports.

La consultation vise à recueillir des attentes, des opinions, des avis sur des propositions déjà avancées sans que l'autorité compétente soit forcément dans l'obligation de les prendre en considération.

La concertation est un processus de discussion organisé entre plusieurs participants, réunis dans un ou plusieurs groupes constitués par la maîtrise d'ouvrage, pour définir des éléments de projet et les actions à mener. À la différence de la consultation, elle intervient en amont de la définition de propositions. La décision finale reste toujours du ressort de la maîtrise d'ouvrage urbaine.

La participation peut désigner, dans un sens faible et générique, l'implication des habitants dans un processus de projet. Dans une acception plus ambitieuse, elle exprime l'idée d'une contribution effective de toute personne concernée à la fabrication d'un projet. Elle peut se décliner alors en :

– une co-production : les habitants co-élaborent, avec les professionnels, des éléments fondamentaux du projet ou la totalité de celui-ci ;

– une co-décision : les habitants sont associés aux décisions prises en siégeant, par exemple, dans des instances de pilotage, des jurys...

La co-construction s'apparente plutôt à de la co-production, mais peut intégrer de la codécision. *La Maîtrise d'ouvrage urbaine, MIQCP, 2016.*

Plus qu'une question idéologique ou de respect d'un cadre juridique, l'implication des habitants dans la production du cadre de vie apparaît comme un mode opératoire incontournable pour mettre en oeuvre une politique de transition écologique et conforter, tout au long de l'élaboration d'un projet, la pertinence des décisions de conception et de réalisation. Elle s'avère consubstantielle de démarches dites « intégrées », reconnues aujourd'hui comme indispensables à la fabrique de la « ville durable ». Mais celles-ci peinent encore à se systématiser pour les opérations de constructions, car elles questionnent fondamentalement les cultures politiques et professionnelles sur la façon d'aborder la qualité des édifices.

<sup>1</sup> Code de l'urbanisme, art. L. 103-2.

## **Des démarches de concertation encore limitées pour les opérations de construction**

Plus précisément, une recherche menée entre 2009 et 2014 sur 187 projets d'écoquartiers a montré que les démarches participatives les plus ambitieuses concernent, aujourd'hui, principalement la fabrication d'espaces publics et beaucoup plus rarement les bâtiments. Ce résultat s'est trouvé confirmé par une étude menée en 2016, à la demande du ministère de la Culture et de la MIQCP, sur la pratique des concours d'architecture en France depuis dix ans. Ces travaux témoignent pourtant aussi de l'intérêt qu'il y aurait à renforcer, élargir et mieux structurer la concertation au cours des phases de programmation-conception en diversifiant la nature des acteurs qui y sont associés. Il en va même d'une demande d'une partie significative des professionnels de la construction que nous avons interrogés.

Au plan strictement réglementaire, l'obligation de « concertation » ou de « débat public » concerne avant tout les projets d'aménagement urbain ou les opérations d'infrastructures d'une certaine ampleur. Une sorte de « vide juridique », ou tout simplement « d'impensé réglementaire », subsiste à l'échelle du bâtiment lorsque l'opération n'est pas considérée « comme modifiant substantiellement l'environnement ». Une telle formulation peut d'ailleurs paraître étrange aujourd'hui, où la dimension écosystémique de la notion d'environnement est scientifiquement reconnue. De ce fait, un projet urbain peut avoir fait l'objet d'une démarche participative ambitieuse pour la définition de son plan d'aménagement général. Mais, une fois les différentes entités programmatiques définies, l'aménageur et chacun des opérateurs désignés ne se sentent pas forcément tenus de la prolonger. Ce qui ne manque pas de générer de l'incompréhension et de la frustration chez les habitants initialement mobilisés. Rares sont les maîtrises d'ouvrage publiques ou privées qui « s'embarrassent » alors d'une démarche concertée (ciblant des utilisateurs ou usagers

spécifiques) ou participative (étendue aux habitants potentiellement concernés), pour programmer et concevoir ces opérations particulières.

Sans préconiser de soumettre, par la réglementation, tous les maîtres d'ouvrage à un principe de concertation citoyenne de leurs projets de construction, on peut tout de même s'interroger sur cette situation lorsqu'elle concerne des opérations d'équipements publics - éducatifs, sportifs, socioculturels,... - voire de logements sociaux. En effet, ces projets jouent un rôle crucial pour l'appropriation et le portage collectif d'enjeux de développement durable. Au plan plus strictement opérationnel, des études montrent que les démarches de projet impliquant activement utilisateurs, usagers, qu'ils soient ou non directement les destinataires des aménagements, permettent de mieux définir la commande de maîtrise d'oeuvre, de susciter des solutions plus pertinentes et, plus globalement, de conforter le processus de projet en évitant des remises en question tardives.

## Une concertation à étendre aux usagers, aux habitants et à structurer par la programmation

L'implication des destinataires des bâtiments dans les phases amont des projets est certes de plus en plus fréquente en France, si l'on compare les résultats de nos dernières recherches avec d'autres menées sur les conditions de dévolution de la maîtrise d'oeuvre il y a une dizaine d'années.

Cette affirmation doit toutefois être nuancée, selon les catégories d'acteurs visés. Les personnels qui organisent et font fonctionner des services (utilisateurs) se trouvent presque systématiquement sollicités dans les domaines de la santé et du médico-social, ainsi que dans celui de l'enseignement.

### REMARQUE

Si 17 % des maîtres d'ouvrage publics reconnaissent ne jamais informer ou communiquer auprès des utilisateurs ou usagers sur l'élaboration de leur projet de construction, 54,9 % affirment développer des démarches de consultation ou concertation.

Enquête réalisée en 2016 auprès d'un échantillon représentatif de 186 maîtres d'ouvrage ayant organisé au moins un concours sur la période 2006-2015.

*Étude sur les concours d'architecture en France, 2006-2015, LET pour le MCC et la MIQCP, 2017.*

Dans ces secteurs, la définition d'un « projet d'établissement » a été rendue obligatoire par la législation. Elle doit être produite par les utilisateurs et est censée avoir un rôle structurant sur le projet architectural. Les usagers ou habitants sont, d'une manière générale, beaucoup moins souvent sollicités, y compris dans ces domaines. Les maîtres d'ouvrage, tout comme les directeurs de structures, estiment les « utilisateurs » en charge de responsabilités administratives, plus légitimes à s'exprimer que les autres types de personnels, et plus encore que l'utilisateur final souvent considéré comme insuffisamment « objectif », qualifié ou « représentatif », n'étant principalement son intérêt personnel.

Pourtant, un directeur d'hôpital ou d'école ne pratique pas de la même façon un bâtiment qu'un enseignant ou un parent d'élève, il n'a pas les mêmes formes de responsabilités ni les mêmes attentes, non pas à titre personnel, mais par son statut spécifique d'utilisateur ou d'usager.

La démarche de programmation qui vise en particulier à définir les missions, fonctions et usages d'un bâtiment, à exprimer les qualités qu'une organisation sociale en attend, apparaît comme la plus à même de porter une dynamique de concertation élargie.

Cette activité a eu tendance à se généraliser au cours des vingt dernières années dans le domaine des constructions publiques, ce qui était loin d'être le cas au moment où la loi MOP a été promulguée. Sa professionnalisation, à partir du milieu des années 90, en atteste clairement. Si 10,9 % des maîtrises d'ouvrage publiques, les plus occasionnelles, ne s'attachent pas à réaliser explicitement un tel travail en amont d'un concours, une culture de la programmation s'est diffusée pour les opérations de constructions publiques, surtout en matière d'équipements. Ce qui sécurise la plupart des professionnels de la maîtrise d'oeuvre interrogés : ils voient ainsi leur rôle et le cadre de leur commande clarifiés. Mais les maîtrises d'ouvrage, et le cas échéant leurs assistants, se limitent à y associer principalement les propriétaires et les gestionnaires concernés. Or, impliquer des personnels, des usagers, des riverains et des habitants dans la programmation permet de mieux anticiper toutes sortes de problèmes liés à l'insertion urbaine et à la vie future du bâtiment.

C'est également construire une mémoire collective d'un projet qui fait souvent défaut lorsque la maîtrise d'ouvrage est peu stable. Une programmation concertée et participative améliore nettement chez tous les acteurs d'un projet, leur faculté d'appréciation des solutions de conception proposées par la maîtrise d'oeuvre. Elle suppose, dès le lancement du projet, la mise en place d'un comité de pilotage, d'un comité de suivi technique, animés respectivement par les chefs de projet politiques et techniques représentant la maîtrise d'ouvrage, de groupes de travail

comprenant des utilisateurs et usagers, et dont la composition peut varier selon les thématiques à traiter. Il est fondamental que la démarche de programmation concertée avance par itération. Ainsi, à chaque étape d'élaboration du projet, le comité de pilotage via son comité de suivi, sollicite les groupes d'utilisateurs, d'usagers/habitants, lesquels émettent des propositions et des évaluations à destination du comité de pilotage qui prépare les décisions de la maîtrise d'ouvrage.

### **Une concertation à engager sur des enjeux de vocation et d'usages et non en termes « d'expression de besoins »**

Les craintes exprimées à l'égard d'une concertation étendue aux usagers ou habitants, et même aux utilisateurs, sont anciennes. Elles sont sous-tendues par plusieurs idées liées soit, à des représentations sur les fondements des compétences ou de l'expertise, soit à des questions méthodologiques. L'utilisateur en demanderait toujours plus pour être certain d'en avoir assez ; il n'aurait pas la culture architecturale suffisante pour pouvoir s'exprimer sur ce type de sujet ; il ne serait légitime ni au plan technique ni au plan politique, il serait par nature conservateur et incapable de se projeter dans l'avenir, etc. Ainsi, certains guides ou référentiels constructifs conseillaient-ils encore il y a quelques années, de pratiquer une méthode de programmation « à l'aveugle », par crainte d'être face à des demandes inflationnistes de locaux ou de mètres carrés, si l'on se mettait à interroger à ce sujet les futurs occupants.

Les normes ont été d'une grande utilité aux grands opérateurs publics et privés en France depuis le XIXe siècle pour définir et imposer, rapidement mais « en chambre », les besoins en équipements, puis en locaux, en surfaces, ainsi que les modalités d'organisation nécessaires à chaque type d'aménagement urbain ou de bâtiment. Si elles peuvent avoir un certain intérêt pour cadrer l'économie générale d'un projet, ou décliner les enjeux portés par des politiques publiques à des niveaux opérationnels, elles ne peuvent totalement se substituer à un travail spécifique visant à définir la vocation d'une opération dans son contexte urbanistique, social, économique, environnemental..., puis un projet d'établissement et un projet de vie.

Ces types de craintes ou de critiques, encore émises par beaucoup de maîtrises d'ouvrage à propos des dispositifs de concertation, viennent avant tout de la façon dont ces derniers sont engagés : trop tardivement dans les démarches de projet, alors que des grands agrégats programmatiques ont été posés (opportunité, localisation, taille du projet) et à partir d'entretiens ou de questionnaires ne donnant pas forcément lieu à des situations d'échanges, c'est-à-dire à des processus délibératifs permettant de dépasser d'éventuelles contradictions ou tensions. Ce travail devrait être le propre des études de préprogrammation ce qui n'est pas toujours le cas.

#### REMARQUE

Un peu moins de la moitié des maîtrises d'ouvrages procèdent régulièrement à des études de préprogrammation pour des opérations pourtant régies par la loi MOP.

Les résultats d'études capacitaires et de faisabilité techniques débouchant sur des grandes typologies d'espaces ou de locaux sont encore souvent, chez les maîtres d'ouvrage publics et privés, assimilées à un programme.

Un autre biais vient du fait que les utilisateurs, voire les usagers, sont généralement interrogés en termes de « d'expression de besoins », en surfaces, espaces... Ce qui revient à leur demander une réponse technique à un ensemble de problèmes ou d'enjeux qui nécessiteraient d'être auparavant élucidés et confrontés. Les anglo-saxons abordent depuis les années 60, la programmation comme une démarche avant tout d'identification de problèmes. Nous restons pour notre part en France, encore trop orientés dès le début du projet, vers la recherche de solutions, y compris dans les étapes initiales de programmation.

Un travail précis sur la vocation future d'un bâtiment dans son environnement urbain, puis sur les activités et les usages à développer devrait être un préalable systématique à toute opération avant de commencer à parler de bâtiments et de « besoins en mètres carrés ou en locaux ».

Enfin, le fait que l'utilisateur ou l'habitant futur ne soit pas encore connu au moment où le projet se définit, est également souvent invoqué pour expliquer qu'il soit absent de la démarche de programmation et de conception. Lorsque les futurs usagers ou habitants ne sont pas connus, il est toujours possible d'avoir un questionnement pertinent sur ces aspects en organisant des visites d'autres réalisations (logements, équipements, espaces publics) et en mobilisant des groupes « témoins » de personnes potentiellement intéressées à venir travailler dans une structure ou à vivre dans le quartier. Organiser de tels dispositifs de concertation qui tendent vers la coproduction, permet de constituer des groupes d'acteurs qui seront particulièrement impliqués dans le projet, pour rappeler et faire respecter des principes fondamentaux qui l'ont guidé à chacune des étapes de son élaboration.

## Une concertation pour sécuriser les processus de projet

L'étude que nous avons menée sur les concours d'architecture témoigne d'une forte préoccupation émanant des maîtres d'ouvrage d'une part, et des équipes de maîtrise d'oeuvre d'autre part, à l'égard d'une sécurisation du processus de projet. Les premiers espèrent avoir au moins une, voire plusieurs propositions de conception qui répondront à leurs attentes et qu'ils pourront faire réaliser en maîtrisant coût et délais. Dans cette perspective, beaucoup cherchent à finaliser autant que possible leurs études de programmation avant la consultation de la maîtrise d'oeuvre, et s'engagent dans une sorte de fuite en avant vers des exigences de formalisation de plus en plus avancées. La demande d'Avant-Projets-Sommaires s'est ainsi substituée, dans près d'un tiers des opérations, à « l'Esquisse plus », laquelle a supplanté ces dernières années l'Esquisse Loi MOP. Un recours effréné et pas toujours bien maîtrisé aux outils de modalisation numérique, à des stades parfois trop précoces par rapport au niveau d'avancement du projet, peut accentuer ce phénomène avec des effets qui peuvent être parfois contre-productifs : surcoût des études de conception (pas toujours rémunérées en cohérence avec le niveau prestation demandé), conception davantage guidée par la nature des rendus à produire plus que par une logique de résolution des problèmes posés, formalisation qui se fige prématurément en raison d'un travail de paramétrage trop lourd à réengager...

De leur côté et face à cette tendance, les ingénieurs et les architectes des équipes de maîtrise d'oeuvre, évoquent des programmes pas assez ouverts à une diversité de solutions de conception, qui les encouragerait peu à inventer ou innover, y compris dans le cadre des concours dont c'était pourtant la vocation initiale. Les concepteurs préfèrent ainsi s'assurer que leurs intentions seront recevables. L'instauration de l'anonymat dans les concours semble avoir renforcé depuis quinze ans ce type de posture. Sa levée reste une demande récurrente dans nos enquêtes, mais qui n'est pas forcément partagée, notamment par ceux qui estiment qu'elle avantagerait trop les brillants orateurs.

Or d'autres façons de conforter un processus de projet tout en favorisant l'exploration d'un panel de solutions pas forcément anticipées, mais pertinentes, sont aussi apparues au cours des enquêtes et des groupes de travail interprofessionnels auxquels a donné lieu notre recherche. Elles consistent à introduire davantage de progressivité et d'échanges dans la programmation et dans l'élaboration des prestations de conception, y compris lors d'un concours, à penser le projet comme un processus et non pas comme le résultat produit par une image et un bâtiment.

Le développement de démarches de projet concertées, dès leur initialisation, permet de renouveler la façon dont les débats sur les normes et la sécurisation des projets ont eu l'habitude de se poser depuis une vingtaine d'années en France. Elle constitue, plus précisément, une alternative à la tentation que peuvent avoir certains maîtres d'ouvrage de

demander des niveaux d'études très élevés et techniquement finalisés à des équipes de maîtrises d'oeuvre dont elles attendent, finalement, qu'elles se conforment à des solutions de conception et de réalisation qu'elles ont déjà anticipées dans un cahier des charges très normatif. De telles pratiques peuvent parfois se justifier pour des types très particuliers d'opérations intégrant, par exemple, des problématiques de sécurité et de logistique complexes. Mais, c'est bien souvent de la confrontation des points de vue émanant d'acteurs très différents que naissent les projets les plus adaptés.

L'incitation à la concertation, et plus encore à la coproduction, place davantage la qualité et la fiabilité d'un projet dans une logique de définition et de formalisation progressive des problèmes et de leurs solutions qui se nourrissent de différentes expertises. Organisée en amont et avec un véritable objet, à savoir la programmation, une démarche de coproduction permet généralement, après une première phase où peuvent s'exprimer des divergences voire des conflits, que s'instaure un climat de confiance entre les différents acteurs. Elle évite, ou limite généralement par la suite, les recours contentieux. Se jouent ainsi plus fondamentalement deux visions assez contrastées de ce qui est susceptible de concourir à la sécurisation d'une démarche opérationnelle, qui peuvent correspondre aussi à deux projets de société ; l'une plus technico-centrée, l'autre plus éco-citoyenne cherchant à responsabiliser par des processus collaboratifs et participatifs, une diversité d'acteurs concernés.

## **Intégrer des utilisateurs et usagers dans les jurys de concours**

La sélection des candidatures et la désignation du lauréat par le jury, constituent une sorte de « boîte noire » qui déstabilise aujourd'hui aussi bien les équipes de maîtrise d'oeuvre candidates, que nombre de représentants de la maîtrise d'ouvrage, les utilisateurs, les usagers, « les concernés ». La question plus fondamentale que ces points de vue sous-tendent, concerne la construction et la pertinence des avis portés sur les projets, notamment lors de la désignation du lauréat.

#### REMARQUE

53 % des architectes-concepteurs estiment l'avis d'un jury généralement « arbitraire »,

44 % le trouvent « peu risqué ».

Enquête réalisée en 2016 auprès d'un échantillon représentatif de 1019 architectes libéraux ou associés inscrits à l'Ordre.

*Étude sur les concours d'architecture en France, 2006-2015, LET pour le MCC et la MIQCP, 2017.*

Une demande de montée en compétence des membres du jury, d'amélioration des conditions de fabrication du jugement, s'exprime chez chacune des catégories professionnelles interrogées. Elle se traduit bien sûr, en premier lieu chez les professionnels de la maîtrise d'oeuvre, par une demande de représentations accrue d'ingénieurs chez les uns, et d'architectes-concepteurs en exercice chez les autres. Mais, il est aussi intéressant de noter dans nos enquêtes, qu'une proportion significative de maîtres d'oeuvre préconise le renforcement dans les jurys de la présence d'acteurs apportant leur connaissance des problématiques d'usages et de gestion.

#### REMARQUE

55 % des architectes et des ingénieurs souhaitent qu'il y ait plus d'utilisateurs dans les jurys, 39 % des architectes (seulement 25 % des ingénieurs) qu'il y ait plus d'usagers.

Enquête réalisée en 2016 auprès d'un échantillon représentatif de 1019 architectes libéraux ou associés inscrits à l'Ordre, et d'un échantillon représentatif de 164 ingénieurs et économistes exerçant en maîtrise d'oeuvre.

*Étude sur les concours d'architecture en France, 2006-2015, LET pour le MCC et la MIQCP, 2017.*

La réglementation autorise la participation aux jurys de concours de personnes non spécialistes du domaine de l'aménagement ou de la construction, mais qualifiées au titre de la nature de l'équipement à réaliser. Elles peuvent ainsi siéger dans « le collège des personnalités dont la participation présente un intérêt particulier au regard de l'objet du concours ». Cette participation reste possible dans la nouvelle réglementation des marchés publics. Il n'en reste pas moins que la présence d'utilisateurs, et surtout d'usagers ou d'habitants, dans les jurys comme dans les commissions techniques, est jusqu'à présent peu fréquente.

Là encore, le manque de qualification des usagers en matière d'architecture ou de construction, est souvent rétorqué par les maîtres d'ouvrage. Certains tentent de la résoudre en proposant, par exemple, des formations de jurés comme il en existe pour les jurys d'Assises. Tout en constituant une démarche intéressante, ne serait-ce que parce qu'elle va dans le sens d'une diffusion de la culture architecturale, elle peut donner l'impression à la maîtrise d'ouvrage de complexifier ou d'alourdir encore le coût des opérations, et donc être rédhibitoire. Il serait par ailleurs assez réducteur de se poser la question de la participation citoyenne, seulement au moment du jury. Sauf à avoir été tiré au sort, cette formation express peut ne pas conférer à l'utilisateur-habitant une légitimité partagée par les autres acteurs du projet.

On constate en revanche que le fait d'avoir été associé dans les phases amont d'une opération, lors des premières études de programmation, peut constituer un moyen pour des usagers ou habitants « lambda » de monter en compétences sur un projet et de se donner des clefs de lecture et de questionnements pertinents lorsque les équipes de maîtrises d'oeuvre feront leur proposition de conception. Dans certaines opérations, que ce soit dans le cadre de procédures de dialogue compétitif ou de concours, à la demande de maîtrises d'ouvrage, des membres de groupes de concertation citoyenne se sont mis à désigner en leur sein « leurs représentants » à la commission technique ou à une commission chargée de désigner un lauréat. Les personnes ainsi missionnées ne représentent pas elles-mêmes, mais les points de vue qui se sont exprimés lors des étapes de programmation qui ont précédé. C'est à travers un processus, et en particulier d'une démarche de programmation concertée, qu'ils trouvent leur légitimité dans ces instances politiques et techniques.



## REMARQUE

Démarches de projets concertées et participatives : quelques principes fondamentaux

Si chaque démarche doit être envisagée de manière très contextualisée, les réflexions et les retours d'expériences menées ces quinze dernières années convergent, pour mettre en exergue un certain nombre de conditions à satisfaire pour organiser des démarches de projet participatives :

Quelques principes, règles du jeu à respecter :

- principe d'intégration des dispositifs participatifs au processus de projet via la programmation ;
- principe de continuité/temporalité : une démarche inscrite dans la durée du projet ;
- principe de transparence (ou de « publicité ») et de sincérité ;
- principe d'inclusion : impliquer les habitants, les utilisateurs, les usagers, les concernés...
- principe d'égalité : garantir et s'assurer que toutes les personnes concernées par les dispositifs participatifs et délibératifs puissent s'exprimer, être écoutées et entendues par la maîtrise d'ouvrage ;
- principe d'argumentation : expliciter et porter à connaissance les arbitrages réalisés aux différentes étapes du projet.

*La participation citoyenne. Réussir la planification et l'aménagement urbains durables : Cahier méthodologique de l'AEU 2, ADEME, 2016.*

Notons enfin que la demande « de montée en compétences » des membres du jury, pour améliorer la pertinence et l'argumentation des choix opérés, ne vise pas seulement les habitants, elle concerne aussi les élus, souvent critiqués pour leur tendance à être trop sensibles à des « images » parfois irréalistes au détriment d'une attention portée aux principaux enjeux d'insertion urbaine, de fonctionnement et de gestion des espaces. Leur plus forte implication, en amont des projets dans les étapes préliminaires de programmation, est à ce titre réclamée par les professionnels interrogés, comme un moyen de partage et de portage des enjeux fondamentaux du projet.

## Prolonger la concertation dans les phases de conception

Une fois la maîtrise d'oeuvre désignée, les études de conception doivent encore se préciser, et le programme s'affiner. Le parti architectural retenu peut également questionner à la marge certains aspects du programme. Enfin, la programmation du mobilier et celle de l'aménagement intérieur restent encore généralement des sujets à traiter. De nouvelles questions programmatiques nécessitent ainsi d'être instruites et arbitrées. Le maintien des instances de pilotage et de concertation, avec les utilisateurs et des usagers, doit être prolongé.

Il s'avère assez périlleux de demander à une équipe de maîtrise d'oeuvre d'animer une telle démarche, d'une part, parce qu'elle intervient généralement en cours de processus de projet et n'en a pas toute la mémoire, et d'autre part, parce qu'elle risque de se trouver en situation de devoir arbitrer sur des demandes directement formulées par les utilisateurs et usagers. Il revient plutôt à la maîtrise d'ouvrage, le cas échéant, avec le concours de son assistant en programmation, de continuer à conduire la démarche de concertation. Le maintien d'une AMO en programmation, tout au long de l'élaboration du projet, est d'ailleurs aujourd'hui

plébiscité par les architectes, les ingénieurs et les économistes de la maîtrise d'oeuvre dans nos enquêtes. Cette AMO peut constituer un médiateur particulièrement précieux à cet effet. Plus qu'un animateur, son rôle est de faire émerger et d'intégrer les propositions de ces différents acteurs en objectivant l'adéquation entre programmation et conception. Il pourra aussi être en charge d'une évaluation ex-post de la qualité d'usage du projet réalisé.

**MOE49 - Architectes - Pensez-vous utile que, lorsqu'une assistance à maîtrise d'ouvrage en programmation a été désignée en amont du projet, elle continue à assister la maîtrise d'ouvrage après le concours ?**

	Architectes-maîtres d'œuvre	Ingénieurs et économistes en maîtrise d'œuvre
Oui	71,3 %	88,1 %
Non	28,7 %	11,9 %

Enquête réalisée en 2016 auprès d'un échantillon représentatif de 1019 architectes libéraux ou associés inscrits à l'Ordre, et d'un échantillon représentatif de 164 ingénieurs et économistes exerçant en maîtrise d'œuvre.  
Étude sur les concours d'architecture en France, 2006-2015, LET pour le MCC et la MIQCP, 2017.

Une démarche de projet, intégrant dès ses premières phases de programmation, la diversité des acteurs concernés par le projet, dont ses utilisateurs et usagers finaux, contribue fortement à mieux identifier et résoudre les problèmes en jeu, à une maîtrise des coûts et des délais, à construire une culture du projet et un climat de confiance mobilisateur. Elle suppose de passer d'une logique aujourd'hui encore majoritairement procédurale dans la conduite des projets - focalisée sur une lecture séquentielle et technico-administrative des étapes d'un projet -, à une approche privilégiant la compréhension de chaque situation pour faire le choix des modes de consultation des prestataires, des méthodes et des outils.

Cette seconde logique privilégie la construction d'une réflexion collective, structurée par une démarche de programmation clairement portée et formalisée par la maîtrise d'ouvrage dans sa double dimension politique (décisionnaire) et technique. Elle nécessite que les temps consacrés à la concertation, voire à la coproduction, soient intégrés dans les prestations d'études de programmation et de conception et ne soient plus considérés comme allongeant la durée des projets ou élevant leur coût. Les retours d'expériences dont nous disposons à présent montrent qu'ils les optimisent plutôt, tout comme ils concourent à une meilleure qualité des réalisations en termes d'adéquation entre usages et configuration spatiale. Plus encore, les démarches de

coproduction contribuent à mieux anticiper les conditions écotechniques de leur fonctionnement, de leur exploitation et de leur gestion. Poursuivre de tels objectifs suppose d'appréhender les processus de projet en termes de coût-bénéfice global, en intégrant des dimensions difficiles à quantifier, mais dont on reconnaît qu'elles contribuent de manière essentielle à fabriquer la valeur d'un projet : son appropriation symbolique, la qualité de vie que l'espace bâti propose, le bien-être et la fierté qu'il procure, la dimension patrimoniale et culturelle qui lui est conférée. Ce type d'approche doit l'emporter sur le court-termisme de certains décideurs ou opérateurs qui ne se sentent pas toujours concernés par la vie future d'un bâtiment.

Les équipes de programmation et de maîtrises d'œuvre doivent à présent faire valoir les qualifications nécessaires à évoluer dans de telles situations où on ne leur demande plus seulement de présenter des éléments de projet à des utilisateurs ou usagers, mais de les coproduire avec eux. Elles doivent être en mesure de collaborer davantage entre elles, tout en respectant les prérogatives de chacune. Quelles que soient les procédures de dévolution de la maîtrise d'œuvre qu'elles choisissent, les maîtrises d'ouvrage politique et technique doivent initier et garantir de tels processus dont elles ont également tout à gagner.

#### SOURCES

- P. Chotteau en coll. avec J. Zetlaoui-Léger, F. Meunier, *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, MIQCP, 2016 (<http://www.miqcp.gouv.fr/images/Guides/documentPDF/GuideProjetUrbainWeb.pdf>)
- Institut de la Concertation : <http://institutdelaconcertation.org>
- Sous la direction d'E. Macaire et de J. Zetlaoui-Léger, *Étude sur les concours d'architecture en France, 2006-2015 et pistes d'amélioration*. Laboratoire Espaces Travail, pour le ministère de la Culture et de la Communication et la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques, 2017.
- J. Zetlaoui-Léger dir., *La concertation citoyenne dans les projets d'écoquartiers en France, Évaluation constructive et mise en perspective européenne*, Programme CDE, Let-Lavue, 2013. [http://www.concertationenvironnement.fr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=94](http://www.concertationenvironnement.fr/index.php?option=com_content&task=view&id=94)
- J. Zetlaoui-Léger dir., *La participation citoyenne. Réussir la planification et l'aménagement urbains durables* : Cahier méthodologique de l'AEU 2. ADEME, 2016. <http://www.ademe.fr/participation-citoyenne>.