Introduction à la « programmation participative »

De la part des décideurs, il est assez banal de recueillir, en amont d'un projet, *« les besoins »*, les *« désirs »*, les *« revendications »* des associations et des groupes de pression, et d'en tenir plus ou moins compte pour concevoir ou infléchir des opérations d'aménagement et d'urbanisme. Plus rarement, il arrive que les habitants soient associés à la construction du projet lui-même, ou qu'ils imposent, par leurs luttes, l'adoption, au moins partielle, de leurs contre-projets. Dans tous les cas, on aboutit à ce que les Centres Sociaux appellent un *« projet de vie »*, issu de la participation, et qui indique quels sont les grandes fonctions et les modes de fonctionnement auxquels on destine le bâtiment ou l'aménagement qu'on se propose de construire ou de restructurer.

Mais ensuite commencent **des phases beaucoup plus techniques et professionnalisées, desquelles les citoyens sont presque toujours écartés.** Il s'agit de **transformer le projet de vie en programme architectural ou urbain,** en cahier des charges, soumis aux *« hommes de l'art »* qui sont chargés de **transcrire le programme en architecture** et de réaliser l'opération. Les élus et les techniciens (programmistes, architectes, urbanistes, financeurs, entrepreneurs, chefs de chantiers…) estiment généralement que la participation s'arrête au seuil de cette séquence, quitte à ce qui les citoyens réapparaissent en aval, une fois le chantier terminé, pour un suivi, une co-gestion, voire une évaluation *« ex post »*.

Ceux qui se sont intéressés à ***« ce trou béant dans l'intervention citoyenne »*** prônent donc *« la programmation participative »*, c'est-à-dire une méthodologie très rigoureuse permettant aux habitants, aux usagers et futurs usagers d'intervenir dans cette phase qui leur était jusqu'alors pratiquement interdite. La forme la plus élaborée de cet objectif est constituée par ***« la charte de la programmation participative »,*** mise progressivement au point par Pierre Dimeglio, avec Jodelle Zetlaoui-Léger de l'Institut d'Urbanisme de Paris. La grande difficulté consiste à **articuler la programmation,** démarche éprouvée et normée des attendus d'un projet, **avec la participation**, processus démocratique récent et fragile.

La démarche repose sur **deux pétitions de principes** que l'on peut discuter. **Premièrement,** les citoyens ont des choses essentielles et pertinentes à apprendre aux élus et aux techniciens, parce qu'ils sont porteurs d'une expertise d'usage, indispensable à la réussite du projet. C'est pourquoi il est important d'aborder le projet sous l'angle de l'usage et non sous l'angle du besoin. L'examen des usages détermine **des problèmes** à résoudre dans l'espace et dans les formes. Le recueil des besoins correspond à **des solutions** déjà constituées.

Deuxièmement, les élus et les techniciens sont capables d'accomplir une transformation de mentalité, leur permettant d'établir un dialogue constructif avec les usagers et d'intégrer leur point de vue. Ce *« cercle vertueux »* n'est pas toujours évident. Il se gagne, en particulier par la rigueur de la méthode et par la qualité de l'animation médiatrice.

Evoquons **les deux branches de la généalogie de la méthode.**

C'est à la fin des années 80 que plusieurs chercheurs développent à la fois **une théorie et une expérimentation de *« programmation participative »*.** Michel Conan et Michel Bonetti, au sein du service *« Sciences Humaines »* du Centre Supérieur et Technique du Bâtiment (CSTB), mettent au point *« une méthode de conception pragmatique et participative en architecture »* qui intéresse beaucoup le mouvement HLM, fortement engagé dans les réhabilitations liées à la politique de la ville, sous l'impératif législatif et réglementaire de *« faire participer les habitants »*. Le CSTB publie une *« méthode de conduite d'opérations de réhabilitation »* avec les habitants (1988). Un peu plus tard, les mêmes travaillent avec ceux qui gèrent des foyers-logements pour personnes âgées, et affinent *« une conception des usages de l'habitat pour la programmation innovante de l'habitat des personnes âgées »*, puis

« une méthode de programmation générative pour l'habitat des personnes vieillissantes » (1992). Cette démarche sera étendue aux Foyers de Jeunes Travailleurs et aux Foyers pour travailleurs étrangers. Le ministère de l'Equipement, par le biais de *« Plan Construction et Architecture »* et de son programme *« Sépia »* encouragent et financent ces expériences. Au début des années1990, une variante importante de la démarche consiste à ***« co-produire »* une évaluation des services publics**, en prenant en compte *« les pratiques effectives des usagers »*. Ainsi Michel Conan et Eric Daniel-Lacombe évaluent des équipements scolaires et universitaires, en croisant des problématiques spatiales, sociales et économiques. Eric Daniel-Lacombe poursuivra ces expériences avec Jodelle Zetlaoui-Léger sur les espaces destinés aux arts en milieu scolaire et universitaire, et dans les centres socio-culturels. De l'évaluation de l'existant à la programmation, il n'y a qu'un pas.

La seconde piste découle de la ***« Charte de 1996 »,*** élaborée de manière assez confidentielle par un petit comité d'experts, à la demande de Corinne Lepage, alors ministre de l'Environnement, Le réseau *« France-Nature-Environnement »* et celui du *« Carrefour National des Associations de Quartier »* (CARNAQ) jouent un rôle important dans la rédaction de ce texte. Celui-ci énumère **les neuf principes essentiels qui doivent être respectés par les acteurs pour mener une bonne concertation.** Restée assez confidentielle, cette charte est redécouverte grâce à une étude commandée par le gouvernement Jospin à Nicole Questiaux sur *« l'utilité sociale »*, et constitue aujourd'hui le cadre de référence de bon nombre d'opérations d'aménagement et d'urbanisme qui affichent la volonté d'être participatives. Par exemple, tout en la dénaturant assez profondément, Jacques Toubon s'en réclame pour fixer le cadre de la concertation pour l'Opération *« Seine-Rive-Gauche »* (gare d'Austerlitz-Grande Bibliothèque) à Paris. C'est cette Charte que Pierre Dimeglio et son équipe reprennent, en modifiant profondément son article 6 (les modalités pratiques de la concertation) pour obtenir de la ville de Paris, grâce à la forte pression d'associations d'habitants, une charte pour la rénovation du Forum des Halles. Dans la même veine, il faut évoquer la mise en place de la **Commission Nationale du Débat Public** (CNDP), les expérimentations qu'elle a menées et les recommandation méthodologiques qu'elle a publiées (les dernières, particulièrement intéressantes, datent du 22 juin 2006).

La charte n'est pas que théorique. Elle a été minutieusement appliquée en divers lieux, notamment à l'Ile-Saint-Denis, à Buxerolles, la principale banlieue de Poitiers, et s'expérimente actuellement à Croissy-sur-Seine. Elle guide les revendications d'associations pour une clarification du processus de concertation au Forum des Halles. Les leçons tirées de ces pratiques enrichissent, dialectiquement, la théorie.

Pour simplifier, disons que la méthode repose sur **quatre principes.**

1°) **Le phasage.** L'opération est découpée en autant de phases (ou cycles, ou cercles) que nécessaire. Par exemple, à Buxerolles, pour réaliser une *« Maison des projets-Centre social »* : le diagnostic, le choix du site, l'évaluation d'autres équipements, l'établissement du programme proprement dit, le cahier des charges pour le lancement d'un concours d'architecture, le jury de concours, l'ajustement du projet architectural retenu, le travail sur l'architecture d'intérieur et le mobilier…A chaque phase, un comité de pilotage commande des sujets de réflexions précis à des groupes d'habitants-futurs usagers. La séquence est conclue par une validation par les instances politiques (comité de pilotage et conseil municipal) et donne lieu à un compte-rendu public, largement diffusé. On ne passe à la phase suivante qu'après avoir accompli tout le cycle : commande, travail, validation. C'est le sens du terme *« participation générative »*. Chaque phase terminée, actée, génère la suivante. On ne revient en arrière, de manière itérative, que si la phase suivante fait apparaître des incertitudes dans la phase précédente. On assure ainsi une certaine souplesse tout en gardant beaucoup de rigueur et de persévérance.

2°) **La rigoureuse séparation des rôles.** Le comité de pilotage (ou *« maîtrise d'ouvrage collective »)* est une instance politique. Il ne rassemble que des décideurs. Aucun représentant des habitants n'y siége. Il ne faut pas faire croire aux citoyens qu'ils décident à la place des élus. Le pouvoir doit être clairement identifié.

Les groupes de travail ne rassemblent que des habitants. Les élus et les techniciens ne peuvent pas y siéger. Ils sont constitués soit de manière thématique (par exemple, à Buxerolles, des groupes sur le versant de la gestion des lieux, sur le versant culturel, sur le versant social), soit par découpage de l'espace (par exemple dans une opération de construction d'école, réalisée selon la méthode, un groupe sur l'espace-classe, un sur l'espace-cour de récréation, un sur l'espace-restauration…). On les appelle alors *« groupes transactionnels »*, car ils traitent d'espaces homogènes, dans lesquels s'effectuent des transactions (des échanges d'usages souvent conflictuels) nettement identifiables.

Des discussions ont lieu quant à la composition (à la représentativité) de ces groupes, généralement formés sur la base d'un volontariat, tempéré par la volonté raisonnée de constituer un échantillon représentatif. Il est particulièrement important, mais difficile, de veiller à la présence de citoyens issus de groupes sociaux qui sont habituellement sous-représentés.

3°) **Qui participe ?** Les associations constituent des *« corps intermédiaires »* indispensables, incontournables, Mais elles ne représentent pas toute la population On ne peut donc pas leur confier le monopole de la représentation. Il faut mêler aux représentants associatifs, des citoyens *« lambda »* (par exemple tirés au sort).

Le travail des groupes constitue une participation intense mais restreinte. Il faut y ajouter, par exemple, à la fin de chaque cycle, une opération de participation plus large, comme une réunion publique, préparée par une large distribution préalable d'une information documentée très pédagogique.

On mesure ainsi **les progrès apportés par la méthode de programmation participative par rapport à ce qui se faisait avant.** Dans les cas les plus anciens et encore les plus fréquents, on appelle participation ce qui n'est qu'une vague consultation. On remplit une salle d'un public tout venant. On garnit la tribune de tous les décideurs. On présente un projet déjà presque entièrement bouclé. On recueille des questions orales qui n'obtiennent que de vagues réponses et dont on ne tient guère compte ensuite. On manque presque totalement de méthode, même d'animation de réunion. Dans des cas plus récents, on établit le dialogue avec les seuls représentants associatifs, dans des groupes de concertation thématiques. On se prive du dynamisme du corps social, hors association. C'est le cas, par exemple de Seine-Rive-Gauche où la participation est toujours menacée d'institutionnalisation et d'instrumentalisation (de notables politiques à notables associatifs). Dans la programmation participative, on s'efforce de conjuguer la force associative et la force citoyenne, dans une méthodologie beaucoup plus contraignante et responsabilisante, et donc plus productive.

4° Il n'y a pas de participation sans **une animation et une médiation de qualité professionnelle**. La méthode prône une animation menée dans la complémentarité par un sociologue et par un architecte (ou urbaniste). La charte, dans les opérations les plus importantes, peut requérir l'action d'un *« garant »*, comme c'est le cas à Seine-Rive-Gauche ou au Forum des Halles. Le rôle principal des médiateurs est d'assurer **l'interface** entre le groupe de pilotage et les groupes de travail, tout en élaborant le projet de vie, le diagnostic et le programme. Il doivent aussi veiller farouchement à l'information de tous, d'une manière constante et exhaustive. Il ne peut pas y avoir de véritable concertation si les informations qui motivent les décisions restent secrètes. Or la rétention de l'information constitue la meilleure arme des notables.

Georges GONTCHAROFF
(11 500 signes et espaces)
6 juillet 2006

Pour aller plus loin

La plupart des textes cités se trouvent sur le site Internet de l'IUP http://www.univ-paris12.fr, rubrique *« Les Halles »*, en particulier :
Eric Daniel-Lacombe et Jodelle Zetlaoui-Léger : *« Du projet de vie au projet d'architecture :; le cas du centre socioculturel de Buxerolles »* article paru dans le revue *« Urbanisme »* de mai 2005 et Pierre Dimeglio : *« Proposition de charte de programmation concertée et participative »*, article paru dans le même numéro de la revue *« Urbanisme »* (mai 2005).
Sur le site on trouve aussi les deux propositions faites à la mairie de Paris, en janvier et février 2005, pour le projet des Halles : *« Principes et mise en œuvre d'une démarche de programmation citoyenne des projets urbains et environnementaux »*, charte de 1996, plus l'article 6 modifié, travail de l'association EPPPUR et du collectif *« Paroles des Halles »* (janvier 2005) et *« Contrat de concertation permanente »* du collectif *« Rénovation des Halles »* (février 2005).
Le rapport d'Eric Daniel-Lacombe et de Jodelle Zetlaoui-Léger au ministère de l'Education Nationale, sur les *« Espaces pour l'éducation artistique et culturelle » : « Evaluer, programmer et concevoir des espaces de pratiques artistiques et culturelles pour les établissements scolaires et universitaires »* (2003) est aussi disponible à la DPD.
Les études de Georges Gontcharoff sur *« Le Carreau du Temple »* et sur l'année 2004-2005 de la *« Rénovation du Forum des Halles »*, avec, en particulier, l'analyse comparative des différentes chartes, travaux effectués pour le rapport annuel 2005 de l'Observatoire Parisien de la Démocratie Locale, sont disponibles sur le site de la Ville de Paris, rubrique *« Démocratie Locale »*.(http://www.paris.fr).