



2001

«Une méthode au service du projet urbain»

DIAGONAL, sept.-oct. 2001, n° 151, pages 28 à 31





CHRISTIAN DEVILLERIS ET ASSOCIÉS

# Une méthode au service du projet urbain

En s'étendant au domaine de l'urbain, les marchés de définition ont modifié les relations traditionnelles entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre et fait évoluer les pratiques professionnelles. Ils ont servi de révélateur au problème inquiétant des moyens dévolus, en France, aux études préalables d'urbanisme dans la conduite du projet.



Pierre philosopale ? Miroir aux alouettes ? Ou, plus simplement, outil dont la notice d'utilisation gagnerait à être moins succincte ? Le recours exponentiel à la méthode des marchés de définition est actuellement le sujet d'un débat assez vif entre les différents acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme. Ce genre de polémique n'est pas nouveau : au début des années 1990, les consultations urbaines, décalquées sur le modèle des concours d'architecture, étaient déjà une pomme de discorde (1). Elles ont depuis montré leurs limites et nombre de projets lauréats ont été abandonnés à cause de l'inadéquation entre les réponses souvent trop dessinées des concepteurs et la com-

plexité des objectifs affichés (2). Mais la désaffection pour les consultations urbaines est aussi de toute évidence liée à la transposition dans le droit français de la directive européenne services, en 1998, imposant l'anonymat pour toutes les formes de concours. Selon un recensement établi par la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP), la méthode des marchés de définition a été utilisée 16 fois en 1996 pour 101 en 2000, (soit un total de 250 au cours de ces quatre années) et s'est surtout développée à partir de 1998. Ce qui ne saurait être une coïncidence. Le succès de cette méthode provient du fait, qu'à l'inverse des concours, elle est fondée sur le dialogue et l'interactivité. Jean Cabanieu, directeur de la MIQCP explique: *"Il s'agit d'un processus continu de maturation et d'élaboration d'un projet, entre toutes les composantes de la maîtrise d'ouvrage et trois équipes de professionnels choisies pour leurs compétences dans le domaine concerné. Cette procédure, et c'est la seule, permet de confier après mise en concurrence, la maîtrise d'œuvre d'un projet à celui qui a participé à la définition et à l'élaboration de la programmation de celui-ci. L'objectif à atteindre est d'avancer conjointement sur le programme et sa formalisation urbaine, de personnaliser les rapports entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre très en amont de l'opération, de permettre une compréhension mutuelle des*



# Marchés de définition

*exigences des uns et des autres, de faire communiquer l'ensemble des partenaires concernés par l'opération qu'ils soient futurs utilisateurs, riverains, usagers...*

Dans le domaine de l'aménagement, la première expérimentation de la démarche a été proposée par la SCET au ministère de l'éducation nationale sur l'opération du collège universitaire de Saint-Quentin-en-Yvelines, en 1991. Elle s'est développée pour les équipements publics avant d'atteindre progressivement le champ du projet urbain et de devenir la méthode la plus employée pour le processus de fabrication de la ville, allant jusqu'à englober des périmètres de plusieurs centaines d'hectares. Le principe même du marché de définition étant une élaboration commune du projet, il a eu pour effet de modifier radicalement les relations traditionnelles entre les maîtres d'ouvrage (le plus souvent élus et l'État) et les professionnels, et de générer de nouvelles pratiques. Mais les résultats positifs indiscutables sur la recherche de la qualité urbaine côtoient des effets pervers et des dérives inquiétantes. Consciente de l'importance de l'enjeu, la MIOCP publiait, dès 1997, un guide sur la conduite des marchés de définition appliqués à la commande d'architecture et des projets d'aménagement. Conjointement, les programmistes dont la profession est particulièrement concernée par cette évolution, se mobilisaient, organisant colloques et débats au sein de l'Institut de programmation en architecture et en aménagement (IPAA) (3). Les réflexions engagées à cette époque viennent d'être soudainement réactualisées car la procédure se déroule maintenant dans un nouveau contexte politique et juridique.

En effet, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), en précisant les compétences de la maîtrise d'ouvrage, en imposant la concertation des habitants pendant l'élaboration des documents d'urbanisme, en incitant à une relance des études urbaines, vient conforter la pertinence de la démarche. Les nouvelles dispositions du code des marchés publics clarifient également la mise en application des marchés de définition. Le nouveau code précise notamment les modes de passation du marché ultérieur (qui peut concerner maintenant plusieurs maîtres d'œuvre et une maîtrise d'ouvrage multiple). Et surtout, il introduit la notion de projet urbain : *"Les marchés sont dits de maîtrise d'œuvre lorsqu'ils ont pour objet la réalisation d'un ouvrage ou d'un projet urbain"*, sans pour autant que ce terme donne lieu à une définition plus précise.

Pour mieux répondre aux diverses interrogations des professionnels et des maîtres d'ouvrage, dont celle liée à la récente évolution juridique, la MIOCP vient de publier un nouveau guide intitulé *La méthode des marchés de définition simultanés* (4). Dans un même souci, la direction de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC) et la délégation interministérielle à la ville (DIV) ont organisé conjointement un colloque le 9 mai 2001. Thème du débat : les marchés de définition au service de la qualité urbaine (5). Ce fut l'occasion de rappeler que cette procédure, certes

la mieux adaptée pour mener des projets complexes et apporter des réponses autres que spatiales à une problématique urbaine, n'est qu'une démarche parmi d'autres incluses dans le code des marchés publics et qu'elle doit être réservée à des situations spécifiques. Un rappel rendu nécessaire par le constat du recours parfois abusif à cette pratique, soit pour éviter le concours traditionnel alors que le programme est déjà établi ou que rien ne s'oppose à sa finalisation, soit parce qu'elle est conçue comme un concours d'idées, faute d'objectifs précis des maîtres d'ouvrage ou d'une quelconque intention de poursuivre la démarche par un marché de maîtrise d'œuvre. Certes, les textes donnent lieu à des interprétations divergentes et Gilles de Robien, maire d'Amiens, se faisant porte-parole de certains élus ne revendiquait-il pas *"la liberté de choix, la possibilité du ballon d'essai, qui ne doit pas automatiquement déboucher sur une commande car le PACS entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre doit toujours être réversible"* ?

■ *"Je crains que l'on fasse du marché de définition un étendard du projet urbain. Il ne le représente pas, ni ne le résume. Il n'est qu'une procédure à l'intérieur d'une démarche de projet."*

(Laurent Théry)



À la tribune comme lors des échanges avec la salle, ont pu s'exprimer les doutes, les satisfactions, les exigences des divers protagonistes de cette union, appuyés par le récit de leurs expériences. Et, face au malaise des professionnels, une évidence s'est imposée : ce n'est pas tant la procédure elle-même qui doit être incriminée que le contexte de la commande publique dans lequel elle se situe. Elle ne peut donc être évaluée que dans une problématique plus générale de la place (dérisoire) attribuée aux études d'urbanisme dans le système français de production de la ville. Jean-Michel Roux, directeur de la filière Projets urbains à la SCET confirme : *"La vraie question ne concerne pas la démarche, qui est intéressante, mais le budget et les moyens que l'on accorde aux études préalables. Dans le meilleur des cas l'enveloppe financière*

**Le collège universitaire de St-Quentin-en-Yvelines, première expérimentation de marché de définition engagée par la SCET et l'éducation nationale. Page 28 : nouvelle ambiance, créée par Christian Devillers, sur le boulevard Sud, axe majeur de St-Denis-de-la-Réunion.**

•••



■ ■ **“Le marché de définition, comme toute autre procédure, ne créera pas de projet s’il n’y en a pas.”**

(François Delarue)

qui est attribuée est de l'ordre de un pour mille par rapport aux sommes qui seront investies sur le site. Ce qui est évidemment insuffisant pour assurer une qualité urbaine ultérieure, d'autant que les orientations qui seront prises à l'issue de ces études vont être inscrites sur le terrain durant des décennies ou des siècles. Toutes les missions de consultance en urbanisme sont sous-estimées et sous-rémunérées dans notre pays”.

Les marchés de définition jettent en effet une lumière cruelle sur l'état actuel de la profession d'urbaniste. Leur finalité est de faire travailler simultanément des équipes pluridisciplinaires pour participer à une meilleure définition des objectifs et de la programmation. En vertu de quoi des maîtres d'ouvrages exigent un nombre de plus en plus important de spécialistes de tous bords, pour des sommes oscillant généralement entre 200 000 et 300 000 F (30 489,80 et 45 734,71 €), à charge pour le mandataire (qui relève obligatoirement d'un statut de maître d'œuvre) de répartir les honoraires en fonction des tâches effectuées. Dans la pratique, la durée étant souvent plus longue que prévue, et le contenu des études de défini-

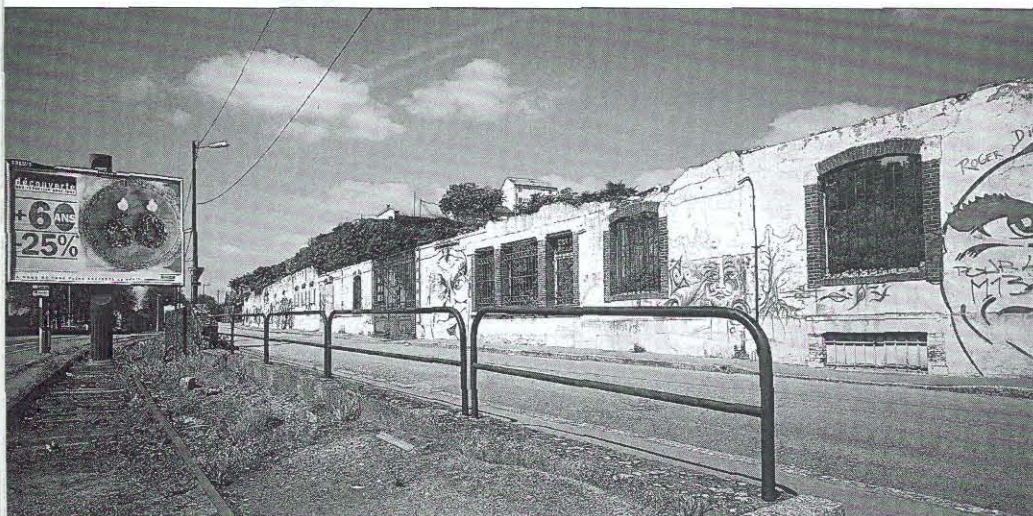
que les équipes sont avant tout concurrentes et que les mandataires sont tous des maîtres d'œuvre potentiels. Ils veillent donc à ce que les informations recueillies par leurs équipes ne profitent qu'à elles seules. D'où une véritable rétention d'éléments stratégiques jusqu'au stade final lorsqu'ils pourront être révélés sans risque d'être repérés par une équipe concurrente”.

La pratique du marché de définition laisse apparaître un second paradoxe qui inquiète, à juste titre, les urbanistes que la formation n'autorise pas à exercer la maîtrise d'œuvre : économistes, juristes, programmateurs, sociologues... L'objectif étant de mener une réflexion suivie de réalisations, sans avoir à organiser une nouvelle mise en concurrence, les maîtres d'ouvrage auront tendance à privilégier une réponse traduite par un concepteur - et si possible de renom - au détriment de celles des urbanistes qui manient l'écrit ou les chiffres, même si la traduction spatiale du projet nécessite auparavant d'autres études, foncières, économiques ou sociales. La prédominance de l'image sur le contenu perdure donc au-delà des concours d'urbanisme ; c'est à nouveau le projet qui marie un dessin qui marquera durablement les esprits plutôt qu'une démarche. Les concepteurs eux-mêmes peinent parfois à éviter ce piège. Alain Tocquet, directeur général de l'OPAC Sud, a ainsi constaté lors du rendu final pour le réaménagement du quartier des Flamants, à Marseille, que deux des trois concepteurs retenus pour la phase de définition avaient privilégié une réponse architecturale et s'étaient montré peu disert sur la méthode à mettre en œuvre ou sur les phases de concertation nécessaires (6).

#### VERS UN NOUVEAU PAYSAGE DES PRATIQUES DE L'URBANISME

Malgré ces tâtonnements, la démarche, somme toute récente dans son application au champ urbain et relevant d'un cadre juridique que beaucoup s'accordent à reconnaître comme n'étant peut-être pas définitivement calé, apparaît comme le meilleur outil pour assurer la conduite d'opérations complexes sur la durée. Mais, pour être efficace, encore faut-il qu'elle suive un chemin balisé que la MIQCP indique dans ses recommandations. François Delarue, directeur général de la DGUHC en rappelle le premier principe, trop souvent oublié : *“Le marché de définition est une procédure au service d'un projet dont la condition préalable est d'être porté par une volonté politique forte. Le marché de définition, comme toute autre procédure, ne créera pas un projet s'il n'y en a pas.”* Et Laurent Théry, directeur général des services techniques de la communauté urbaine de Nantes d'insister : *“Je craindrais que l'on fasse du marché de définition un étendard du projet urbain. Il ne le représente pas et ne le résume pas. Il n'est qu'une procédure à l'intérieur d'une démarche de projet”.*

La preuve tangible de ce portage politique doit être l'organisation d'une maîtrise d'ouvrage puissante et structurée. *“Cette méthode, écrit la MIQCP, contrepartie de ses potentialités, est un processus exigeant, demandant à être préparé, planifié, coordonné.”* Les



ANNE-CLAUDE BARBIER

**Les hectares de friches sur l'île de Nantes nécessitent un traitement global sur une très longue durée.**

tion demandées souvent supérieur aux moyens alloués, il est quasiment impossible pour des professionnels de pouvoir rentrer dans leurs frais. La seule issue consiste donc à anticiper sur le contrat de maîtrise d'œuvre rémunérateur que peut espérer le lauréat. Pour augmenter leurs chances, il n'est pas rare que les concepteurs investissent pour le rendu du marché de définition des sommes parfois doubles à celles offertes en rémunération. Cette perversion, souvent dénoncée, participe à la paupérisation du milieu de l'urbanisme et à l'inconséquence des maîtres d'ouvrage quant à l'estimation du coût réel des études préalables (voir article p. 39).

Dans des conditions aussi éprouvantes, le généreux principe qui veut que les équipes collaborent entre elles et participent à des phases de travail communes est-il dès lors réellement applicable ? Véronique Granger, programmatrice et directrice de Pro-développement, ne se prive pas de remarquer : *“Je suis désolée de contester cet angélisme, mais je dois rappeler*



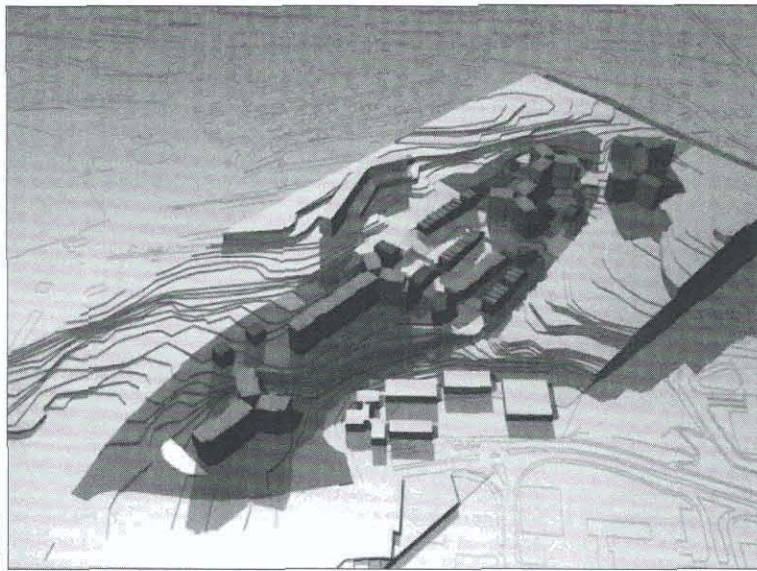
# Marchés de définition

recommandations qu'elle formule en ce sens ne doivent pas, comme tiennent à le préciser les auteurs, "être identifiées à une norme, mais chercher plutôt à transmettre l'état d'esprit qui devrait être celui des maîtres d'ouvrage qui se lanceront dans l'aventure de la définition de la commande, des études et enfin du chantier" (7). Car, là encore, les marchés de définition mettent en relief les carences des maîtres d'ouvrage qui s'engagent encore trop souvent dans la démarche en n'ayant qu'une vague idée des objectifs, sans avoir réfléchi aux financements des études, aux personnes habilitées à prendre des décisions ou à arbitrer. L'architecte-urbaniste Christian Devillers stigmatise ainsi "la tendance des maîtres d'ouvrage à se défaire de leurs responsabilités sur des concepteurs que l'on fait travailler à peu de frais pour inventer le programme, rassembler toutes les données existantes sur le site sans souvent même bénéficier d'éléments aussi évidents que les études déjà réalisées ou les fonds de plan."

Remis à leur juste place d'outil dans une boîte qui en contient plusieurs autres (le nouveau code des marchés publics double le montant des marchés négociés et des lettres de commande), les marchés de définition simultanés ne devraient plus demeurer les boucs émissaires porteurs de tous les maux. Ils seraient même un ferment d'un renouveau de la pratique de l'urbanisme, quelque peu pétrifiée par l'habituel séquençage "programme-projet" issu des concours de maîtrise d'œuvre mais inadapté pour les projets urbains et les constants réajustements qu'ils nécessitent en fonction du contexte économique, politique, social ou même technologique. Les expériences relatées dans ce dossier témoignent des richesses de cette méthode qui ouvre de nouvelles pistes d'action dans un processus de renouvellement urbain (voir p. 42, le GPV de Metz-Borny), et permet d'inclure la restructuration d'un équipement public dans une politique de planification communale (voir p. 49), de donner à une DDE des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage anticipant le rôle qu'elle pourrait mener dans le cadre de la réforme de l'ingénierie publique (voir p. 47). Elle autorise également la redéfinition des missions de certains métiers de l'urbanisme. Pour bien ou mal payées qu'elles soient, des professions peu connues du public et même des élus, telles celles relevant de l'ingénierie sociale apparaissent enfin aux côtés des concepteurs. Mais la profession la plus concernée par cette évolution est sans conteste celle de programmiste. Alors qu'elle était historiquement placée auprès du maître d'ouvrage pour traduire en termes concrets et en chiffres les objectifs soumis aux concepteurs, elle est intégrée, par cette procédure, à l'équipe de maîtrise d'œuvre. Ce nouveau positionnement a, évidem-

ment, suscité des revendications corporatistes face à ce que certains programmistes vivaient comme une rétrogradation de leur influence. Pour d'autres, comme Véronique Granger, les conséquences de cette évolution sont loin d'être toutes négatives, pour peu que la règle du jeu soit clairement établie (voir page 36).

Mais fut-il maintes fois souligné lors des débats sur les marchés de définition, la confusion s'installe fréquemment entre la procédure elle-même et les travaux demandés aux équipes, et le marché de services ultérieur. Une analyse des marchés de définition engagés en 1998 prouve que seuls 30 % des appels d'offre font mention d'une possibilité de maîtrise



OPAC SUD

d'œuvre. Cette imprécision de la commande sur la nature de la mission "éventuellement" confiée aux auteurs des solutions retenues a été critiquée non seulement par les urbanistes mais aussi par Claude Brévan (DIV), et François Delarue (DGUHC). Face aux villes qui s'engagent a minima, la municipalité de Nantes offre un contre-exemple spectaculaire en attribuant à l'équipe lauréate du marché de définition de l'île de Nantes des missions d'un montant, d'une durée et d'un contenu sans précédent (voir p. 51).

Un nouveau paysage de l'urbanisme est donc, en France, en train de se dessiner à la fois par l'évolution des textes réglementaires et des pratiques opérationnelles. Sont-ils pour autant toujours en harmonie ? Il arrive que la question se pose. Ainsi la plupart des contrats qui font suite à des marchés de définition attribuent simultanément au lauréat un contrat d'assistance à la maîtrise d'ouvrage (indispensable pour garantir la permanence des orientations d'un projet urbain dans la durée) et des missions plus précises de maîtrise d'œuvre sur certains bâtiments ou sur les espaces publics. Cette confusion des genres n'est-elle pas contradictoire avec le principe fondamental de l'équité face à la commande publique ? Les débats autour du thème des marchés de définition sont loin d'être clos. ■

Martine ALLAMAN

**À Marseille, l'OPAC Sud a organisé un marché de définition pour créer une synergie sur le quartier des Flamants.**

(1) "Consultations urbaines, une démarche en clair-obscur" in *Diagona*, n° 98, décembre 1992, p. 10-31

(2) Un des exemples les plus significatifs étant le projet d'Oriol Bohigas sur Aix-en-Provence.

(3) *La lettre de l'IPAA*, notamment le n° 4, mars 1998 et le n° 7, actes du colloque du 18 juin 1998 "Marchés de définition, bilan d'étapes", juin 2001. Renseignements : 247, rue Saint-Jacques 75005 Paris.

(4) Ce guide prend en compte les nouveaux textes et définit également les conditions à mettre en œuvre pour une conduite efficace de la procédure en s'appuyant sur l'analyse des dérives les plus fréquemment observées lors des 250 marchés déjà effectués. Il indique aussi les bonnes conditions de son déroulement : répartition des tâches, constitution d'un groupe de pilotage, nécessité d'avoir une commande claire, un pré-programme, un échéancier, un cahier des charges le plus précis possible...

*La méthode des marchés de définition simultanés*, Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques, Paris, 2001, 84 p.

(5) Les actes de ce colloque vont être prochainement publiés, accompagnés d'interviews et de reportages complémentaires.

(6) L'équipe lauréate fut, au terme de la deuxième étape du marché, celle d'Antoine Grumbach/Jean-Jacques Reymond qui était en concurrence avec l'équipe de Christian de Portzamparc et celle de Massimiliano Fuksas.

(7) La MIQCP insiste surtout sur le fait qu'il s'agit d'une procédure lourde qui demande à ce que les maîtres d'ouvrage soient particulièrement motivés, prêts à s'investir fortement et à dépenser de l'argent. Cet ouvrage est donc moins une "promotion" de la méthode qu'une mise en garde contre des utilisations abusives ou des détournements de procédure.