

Les marchés de définition simultanés : un succès à interroger

(in *Urbanisme*, Juillet-Août 2002, pp 14-17.)

Utilisée depuis de nombreuses années dans l'industrie, la méthode des "marchés de définition simultanés" est ces derniers temps de plus en plus sollicitée dans le domaine des constructions publiques et des projets urbains, comme alternative à la procédure habituelle des concours. Jodelle Zetlaoui-Léger, Laboratoire CRETEIL, axe EPPPUR Institut d'Urbanisme de Paris, (Université Paris XII - Val de Marne) analyse les raisons de ce succès et pointe les problèmes qu'il soulève.

Alors que le nouveau code des marchés publics, par ses articles 73 et 74, a confirmé l'existence de la procédure des marchés de définition et en a précisé certaines modalités, quel bilan peut-on tirer de son utilisation ? Mais aussi, que révèlent les modalités d'application de cette procédure et le succès qu'elle connaît chez un grand nombre de maîtres d'ouvrage, d'un point de vue de l'appréhension actuelle des projets urbains et architecturaux ? Pour tenter de répondre à ces questions, nous avons réalisé une étude¹ concernant les opérations menées selon cette procédure entre 1996 et 2000.

Le dépouillement de l'ensemble des annonces publiées au Bulletin Officiel d'Annonces des Marchés Publics entre 1996 et 2000 témoigne d'un recours croissant aux marchés d'études de définition simultanés.² Cette tendance, particulièrement forte entre 1998 à 2000, n'aurait pas seulement suivi l'augmentation de l'activité ; elle résulterait d'un véritable intérêt des maîtres d'ouvrage pour cette procédure par rapport à d'autres modes de consultation (concours et consultations simplifiées), comme le suggérerait une étude comparative réalisée pour les années 1996 et 1997³.

De 1996 à 2000, ce sont le plus souvent des communes qui ont eu recours aux marchés d'études de définition simultanés, nettement devant l'État et les autres organismes publics ou parapublics. Ces marchés concernent surtout des projets d'aménagement ou d'urbanisme (74,4 % des opérations par marchés de définition), viennent ensuite mais assez loin derrière, des opérations

¹ Pour cette étude réalisée à la demande de l'Institut de Programmation en Architecture et en Aménagement, et de la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques, nous avons procédé à un dépouillement de l'ensemble des annonces publiées au BOAMP de 1996 à 2000, et au Moniteur durant l'année 2000. À partir de ces informations, une enquête par questionnaire a été lancée auprès de l'ensemble des maîtres d'ouvrage recensés comme ayant eu recours à cette procédure.

Les résultats de cette enquête ont permis de sélectionner une quinzaine d'opérations qui ont fait l'objet d'un examen plus spécifique : réalisation d'entretiens avec des chefs de projet ou conducteurs d'opérations, analyse des documents produits au cours de la procédure (cahier des charges, comptes-rendus de réunion, travaux produits par les équipes etc.).

Par ailleurs, des entretiens ont été menés auprès d'assistants à maîtres d'ouvrage, programmeurs, maîtres d'oeuvre, ayant une importante expérience de l'utilisation de la procédure.

Pierre DIMEGLIO, Jodelle ZETLAOUI-LEGER, en coll. avec Charlotte LAVAQUERIE - *Marchés d'études de définition simultanés. Évaluation d'une procédure*, EPPPUR, novembre 2001, 114 p. + annexes.

² Pour l'année 2000, le nombre d'annonces publiées uniquement au Moniteur s'élevait à 37, qu'il faudrait donc rajouter aux 103 avis repérés au BOAMP.

³ Cf. La Lettre de l'IPAA n°4, mars 1998, p. 23.

de réhabilitation, de rénovation ou d'extension de bâtiments publics existants (20,1%), de construction (3,1%), puis de scénographie, muséographie (2,4%).

Dans leurs appels à concurrence, les maîtres d'ouvrage ont de plus en plus tendance à détailler des listes de compétences ou de spécialistes demandés ; parmi les plus cités, architecte (68,8 % des annonces), bureau d'études techniques ou ingénieur (49%), paysagiste (45,3%), urbaniste (parfois associée à celle d'architecte, 41,5%), économiste de la construction (28%), programmeur (25,7%).

Ainsi, les compétences liées à la conception ou de nature techniques sont plus systématiquement demandées que celles liées au travail de programmation.

Les raisons d'un choix

Paraphrasant parfois les guides de recommandations de la MIQCP⁴, les chefs de projets ou conducteurs d'opération interrogés invoquent, pour motiver le choix de cette procédure, la complexité de l'opération à réaliser. Des arguments plus précis renvoient à des difficultés pour définir immédiatement un programme déterminé et une enveloppe financière devant la variété des solutions envisageables, ou bien *“au caractère inédit de l'objet architectural à réaliser”* ou encore à une préoccupation de *“ne pas figer trop tôt le contenu du projet”*, c'est-à-dire le programme et *“pour se laisser la possibilité de balayer un ensemble de possibilités”*.

Mais cette complexité ne relève pas toujours de facteurs techniques, elle émane souvent aussi de la multiplicité des enjeux ou des dimensions à prendre en considération, eu égard aux nombreux acteurs impliqués dans le périmètre d'intervention. L'argument invoqué est alors de permettre d'impliquer simultanément les différents partenaires concernés et d'ouvrir une concertation le plus en amont possible.

Les motifs davantage portés par des élus déclinent deux autres thèmes : pouvoir se faire une idée des propositions programmatiques par leurs transpositions spatiales quasi simultanées ; envisager sereinement et en confiance les possibilités de travail ultérieures avec un maître d'œuvre désigné parmi les équipes. Dans ce second cas, lorsqu'il s'agit manifestement du principal argument en jeu, la procédure peut apparaître comme un moyen pour le maître d'ouvrage d'éviter l'anonymat imposé dans le concours classique depuis quatre ans.

Les apports

La procédure peut susciter une dynamique de réflexion collective au sein de la maîtrise d'ouvrage élargie aux partenaires institutionnels avec la création et le fonctionnement d'un groupe de pilotage : cette "maîtrise d'ouvrage collective" permet alors d'engager un débat sur de nouvelles

⁴ MISSION INTERMINISTÉRIELLE POUR LA QUALITÉ DES CONSTRUCTIONS PUBLIQUES, *Les marchés de définition*. Mars 1997 - Février 1999, 55 p.
MISSION INTERMINISTÉRIELLE POUR LA QUALITÉ DES CONSTRUCTIONS PUBLIQUES, *La méthode des marchés de définition simultanés*, 2001, 84 p.

bases et de faire prendre position à différentes administrations ou institutions, en particulier dans des contextes où des opérations étaient bloquées depuis plusieurs années faute de concertation; La procédure peut également contribuer à mettre en évidence ou à préciser tout un ensemble d'éléments techniques, économiques, sociaux, financiers à prendre en considération et auxquels la maîtrise d'ouvrage n'avait pas pensé dans ses études préliminaires. Ceci lorsque les équipes - incitées à travailler ensemble par la maîtrise d'ouvrage - acceptent de participer conjointement à l'exploration des enjeux et des problèmes. Dans cette perspective, la capacité d'organisation, d'écoute et d'arbitrage (politique et technique) de la maîtrise d'ouvrage est un élément fondamental.

L'association des compétences programmatiques et de conception peut permettre une exploration itérative des options programmatiques, grâce à des schémas d'intention formalisant les problèmes en jeu et la faisabilité spatiale des orientations prises.

La procédure donne l'occasion d'approfondir et d'affiner plusieurs scénarios dans toutes leurs dimensions, politico-institutionnelles, socio-économiques, techniques, financières et spatiales.

La possibilité de confier à l'auteur d'une solution un marché ultérieur peut garantir une certaine cohérence dans la durée, de la prise en considération de la problématique en jeu.

Les difficultés

Si la procédure donne l'impression à certains qu'elle permet d'une part de transférer une partie des responsabilités de la maîtrise d'ouvrage vers les équipes – les secondes aidant la première à pallier une absence de projet politique et urbain –, et d'autre part de déroger à une certaine logique des processus d'élaboration de la décision, nous pensons au contraire, qu'elle en amplifie les conséquences préjudiciables. En effet, sont sources de difficultés dans le déroulement des opérations:

La faiblesse politique et technique de la maîtrise d'ouvrage. Souvent invoquée de manière générique par les enquêtés, cette faiblesse, qui concerne en particulier les villes de moins de 100 000 habitants, se caractérise par différents aspects : absence de définition préalable d'un projet politique et urbain d'ensemble dans lequel s'intègre l'opération à mener; mauvaise identification et/ou association trop partielle des différents partenaires institutionnels concernés plaçant la maîtrise d'ouvrage dans l'impasse à la fin des études de définition; insuffisance du diagnostic se traduisant par une juxtaposition de résultats d'études préalables sans synthèse permettant d'appréhender les objectifs opérationnels; formulation d'intentions d'aménagement dans le cahier des charges sans explicitation des objectifs et des problèmes sous-jacents à résoudre ; rédaction d'un préprogramme quasi indigent, absence de phasage prédéfini, difficulté à associer la population à la réflexion.

En découle alors, par compensation, une orientation très technique de la conduite des études, où le rôle du chef de projet et du groupe de pilotage politique s'efface derrière celui de la commission technique, des experts voire du conducteur d'opération : les arbitrages, les

recentrages programmatiques notamment, ne sont pas portés par une logique politique stratégique et se trouvent différés au choix final de l'équipe lauréate.

Une appréhension souvent restrictive de la démarche programmatique.

Une des difficultés mais aussi l'un des enjeux de la procédure est qu'elle donne lieu à une sorte de dédoublement du travail programmatique : l'un plus stratégique, assuré par la maîtrise d'ouvrage, consiste à établir un diagnostic, des objectifs, des premiers éléments de programme puis des recadrages programmatiques au cours des études ; l'autre "plus inventif" tout en ayant des bases analytiques, pris en charge au sein des équipes, intervient dans l'exploration de scénarios avec le concepteur.

Or beaucoup de personnes interrogées (assistants à maîtres d'ouvrage, concepteurs voire programmeurs eux-mêmes) réduisent souvent le programme voire la démarche programmatique, à l'écriture d'une liste de recommandations, essentiellement quantitatives et techniques, où la demande sociale est évaluée en terme de "besoins" dont on connaît rarement les motivations ni précisément le diagnostic et les objectifs auxquels ils correspondent.

Ainsi, par exemple un tableau de surfaces ayant été rédigé, un vague zoning ou schéma fonctionnel établi, les uns ou les autres pensent fréquemment en être quitte avec le travail programmatique, et s'empressent de passer à la conception.

Désigner les équipes "*comme de maîtrise d'oeuvre*", ce qu'entérine le nouveau code des marchés publics en assimilant les études de projet urbain à de la maîtrise d'oeuvre, minimise selon nous encore un peu plus l'importance et la spécificité du travail programmatique par rapport à celui de conception. Il néglige également le fait que les problèmes soulevés n'ont pas seulement des réponses spatiales.

Une tentation à inverser la logique de réflexion et de décision. Si l'un des intérêts majeurs de cette procédure est le travail simultané qu'elle favorise entre programmation et propositions spatiales, la tentation est toujours forte pour une maîtrise d'ouvrage de demander rapidement des propositions très dessinées pour se rassurer et "donner un sens" à un projet dont elle a du mal à définir les objectifs et les enjeux. Cette préoccupation trouve facilement un écho chez un grand nombre de concepteurs souvent préoccupés de séduire au plus tôt, dans la perspective de remporter l'éventuel marché de maîtrise d'oeuvre qui suivra.

Or si le travail entre programmation et formalisation doit être itératif, les orientations programmatiques stratégiques doivent structurer la conception et non l'inverse. Il ne s'agit pas de condamner le recours à un travail de formalisation lors des premières réflexions, au contraire, une représentation spatiale peut faciliter l'exploration d'un problème ou l'appréciation de la faisabilité d'une proposition programmatique permettant à celle-ci de s'affiner ensuite. Il s'agit plutôt de mettre en garde contre les risques d'une mise en forme et en image qui avance parfois trop vite, se fait trop précise, se présente comme une solution alors que les justifications programmatiques qui la sous-tendent restent bien floues. Les retours en arrière deviennent alors périlleux et les dérives observées se traduisent, compte tenu du rôle dominant que tient le maître

d'œuvre dans les équipes et vis-à-vis du maître d'ouvrage, par la tendance à faire en sorte que le programme se plie à une forme urbaine ou architecturale prédéfinie par le concepteur, quasi indépendamment de la clarification de certains problèmes et intentions.

Or le fait que la solution précède l'énoncé du problème est selon nous une des raisons pour lesquelles le travail en commun entre les équipes, présenté comme l'un des principaux intérêts de la procédure par ses initiateurs, est régulièrement décevant : en effet, ne souhaitant pas dévoiler leurs propositions d'aménagement ou architecturales, les équipes font, selon une expression consacrée, "*de la rétention d'idées*".

Des études souvent peu rémunérées. La faiblesse de la rémunération - près de 75% des études dans l'enquête étaient rétribuées moins de 30 500 euros (200 000 F H.T.) par équipe - eu égard notamment au nombre de spécialistes demandés dans l'appel à concurrence (souvent de 3 à 6) et aux multiples réunions qu'elle impose, participe à cette fuite en avant vers la recherche de solutions spatiales sans problématisation; l'idée selon laquelle la conception, travail le plus visible et le plus spectaculaire, est l'enjeu le plus important des études de définition car il permet de séduire pour les uns, et d'être rassuré pour les autres, prédomine chez un grand nombre d'acteurs. Or cette posture tend à dévaluer l'importance, l'attention, le temps et le coût à consacrer à la réflexion programmatique, à la participation et à la concertation.

Des dérives dans les démarches opérationnelles

Les problèmes que peut poser l'utilisation de cette procédure ne lui sont pas, selon nous, absolument inhérents. Ils refléteraient certaines dérives actuelles dans l'appréhension des démarches opérationnelles en urbanisme et en architecture, pouvant se traduire :

- par un brouillage des responsabilités de chacun : au nom d'une difficulté à mobiliser une maîtrise d'ouvrage politique dans un contexte de multiplication des dispositifs institutionnels et des acteurs concernés, on assiste souvent à un transfert implicite des responsabilités décisionnelles vers les techniciens;

- par une représentation réductrice des (en)jeux d'acteurs et de la finalité de la procédure, en se focalisant sur le "dialogue à renouer entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'oeuvre", pour ne pas dire entre "Le Prince et l'architecte", minimisant ainsi le caractère composite de la maîtrise d'ouvrage, la complexité des projets urbains qui nécessitent souvent plusieurs phases d'études avant d'envisager des réalisations, ainsi que le rôle que peuvent avoir habitants, utilisateurs et usagers dans le processus;

- par un appauvrissement de la démarche et une inversion de la logique programmatique conduisant à faire précéder la formulation du problème par la solution, l'interactivité entre programmation-conception étant alors utilisé comme un alibi.

Si des maîtres d'ouvrage pensent qu'ils pourront grâce aux marchés d'études de définition simultanés, économiser du temps et des frais d'études pré-opérationnelles, programmatiques et de conception, se désengager de leur rôle politique, stratégique et d'organisateur, s'affranchir

d'une phase spécifique d'élaboration programmatique ou encore trouver des maîtres d'oeuvre providentiels qui leur apporteront des solutions sans avoir à préciser leurs objectifs et les questions en jeu, ils risquent bien des déconvenues. Pour être fructueuse, cette procédure est sans doute plus exigeante encore que toute autre.

Jodelle Zetlaoui-Léger,

(encadré) Les cinq étapes des marchés de définition

La procédure des marchés de définition conduit à faire travailler simultanément et sur un même objet, plusieurs équipes afin de leur faire “*explorer les possibilités et les conditions d'établissement d'un marché ultérieur, le cas échéant au moyen de la réalisation d'une maquette*”. Ainsi dès le début des études consacré à la finalisation d'un programme, les équipes peuvent envisager des modalités de spatialisation de leurs propositions. À la fin des études, une ou plusieurs des équipes dont les solutions auront été retenues, pourront se voir attribuer un ou plusieurs marchés ultérieurs, “*sans nécessité de nouvelle mise en concurrence*”.

Plus précisément, les marchés d'études de définition sont supposés s'organiser en cinq étapes :

- dans une phase préparatoire, la maîtrise d'ouvrage s'organise en interne et avec ses partenaires (assistants à maîtrise d'ouvrage, acteurs institutionnels locaux, représentants des futurs utilisateurs, usagers, riverains). Elle élabore son diagnostic, fixe des objectifs formule de premières orientations programmatiques et choisit une procédure. Elle élabore alors son cahier des charges dans lequel elle précise les résultats de sa réflexion, les modalités d'organisation du travail avec ses partenaires et les équipes, la nature du travail à réaliser, avant de désigner, suite à un appel public à concurrence, trois ou quatre équipes titulaires chacune d'un marché ;

- une phase dite de travail en commun entre les équipes où celles-ci sont censées échanger et débattre ensemble devant le maître d'ouvrage des options programmatiques à privilégier tout en apportant de premières formalisations spatiales;

- un recentrage programmatique opéré par la maîtrise d'ouvrage base d'un travail cette fois par équipe;

- un travail par équipe permettant à chacune de finaliser ses propositions;

- la désignation d'un ou plusieurs lauréats pouvant se voir attribuer un ou plusieurs marchés ultérieurs (mission de conseil, de programmation ou de conception-réalisation).