



LES CONCOURS : UNE AFFAIRE DE JUGEMENT

# LES CONCOURS ET LA RÉGLEMENTATION AU BRÉSIL

FABIANO SOBREIRA

*Fabiano Sobreira, architecte et urbaniste, détient un doctorat en Développement Urbain FPE / University College London, 2002, et est architecte en chef de la Section l'Accessibilité et de Projets Durables de la Chambre des Députés du Parlement Brésilien. Il est professeur au Centre Universitaire de Brasilia (UNICEUB) et chercheur associé au Laboratoire d'étude de l'architecture potentielle (L.E.A.P.) de l'Université de Montréal.*

## LES CONCOURS ET LE MARCHÉ PUBLIC AU BRÉSIL, PAR RAPPORT AU CONTEXTE INTERNATIONAL

Pour une population de 190 millions d'habitants, le Brésil compte 80 000 architectes et 200 écoles d'architecture. Malgré ces chiffres et l'importance de la tradition architecturale brésilienne, une politique en faveur de l'architecture en tant qu'objet d'intérêt public n'a pas encore été élaborée.

Le nombre de concours au Brésil est timide, si on les compare à d'autres exemples dans le contexte international. Au Brésil, entre 1857 et 2010, ont été réalisés autour de 700 concours d'architecture, soit une moyenne de cinq concours par an.

Depuis 1993, la législation fédérale stipule que le concours représente une priorité en ce qui concerne la commande de projets pour les bâtiments publics. Mais on constate que cette préférence n'est pas effective et que le concours, malgré la recommandation de la loi, est toujours une exception dans le quotidien de l'administration publique brésilienne.

Malgré la relative importance de la tradition architecturale moderne et contemporaine, on observe que dans les pays d'Amérique du Nord et de l'Amérique latine, tel que les États-Unis, le Canada, le Brésil et le Chili, la procédure des concours n'a pas encore été officialisée comme processus obligatoire et qu'elle est parfois affectée par des conflits d'intérêts de la gestion de l'espace public.

À l'opposé, il se trouve de plus en plus de pays pour faire de la pratique du concours un instrument quotidien pour la conception de l'espace et des bâtiments publics. C'est le cas, par exemple, de la France, où sont réalisés autour de 1200 concours par an, et de la Suisse avec près de 200 concours annuellement. On constate des situations relativement similaires en Espagne et en Allemagne et un peu moins marquées dans des pays comme la Suède, la Norvège, le Danemark et la Finlande. Dans ces pays, toutes proportions gardées, le concours est un système de commande publique, faisant partie d'une politique basée sur la qualité architecturale. Renforcés par la réglementation en vigueur et par une politique d'obligation, les concours des pays membres de la Communauté Européenne sont régis par la Directive 2004/18/CE.

## LE JUGEMENT DES CONCOURS AU BRÉSIL

Au Brésil, les concours se font donc encore rares, en l'absence de réglementation publique. La plupart des concours réalisés sont organisés par l'Institut des Architectes du Brésil, qui a défini sa propre réglementation, parfois suivie par l'administration publique. Selon le règlement de l'Institut :

- tous les concours sont ouverts (l'institut n'accepte pas les concours restreints, il n'y a pas de pré-sélection des candidatures). Il n'y a donc pas d'indemnisation prévue pour les prestations présentées;
- l'anonymat est obligatoire pour les concours à étape unique et recommandé pour les concours à deux étapes;
- tous les membres du jury doivent être architectes;
- le règlement du concours n'est pas nécessairement soumis à l'approbation du jury;
- la décision du jury est irrévocable ;
- la valeur du marché est définie préalablement au lancement du concours.

En théorie, les règles sur le jugement des concours brésiliens semblent attractives pour la profession : des concours

ouverts, avec un jury dont la décision est irrévocable et composé exclusivement d'architectes. Dans les faits, il y a lieu de s'interroger. S'agit-il d'une qualité ou d'une limitation? Avant de risquer une réponse, présentons – à titre de comparaison – quelques informations sur les concours en France. Quelles sont les principales différences dans les procédures et les réglementations de ces deux pays?

## LE JUGEMENT DES CONCOURS EN FRANCE

La France est, à l'évidence, un pays de tradition en ce qui concerne l'organisation des concours. Cette tradition est le résultat d'une politique publique pour la qualité architecturale, initiée dans les années 1970, mais aussi basée sur des principes du marché public institués dès la formation de la République française. Selon le code de marchés publics français :

- les concours sont restreints, il y a toujours une pré-sélection des candidatures ainsi qu'une indemnisation pour les prestations présentées;
- l'anonymat est toujours obligatoire (cette exigence provient de la Communauté européenne, et a été acceptée par la France. Originellement, le code français prévoyait des présentations orales des concurrents ; l'anonymat n'était donc pas obligatoire);
- au moins un tiers des membres du jury doivent avoir la même qualification professionnelle que celle exigée pour les candidats (ce qui veut dire que seulement 1/3 des jurés sont des architectes dans les concours d'architecture en France);
- le jury indique le(s) lauréat(s) du concours, qui sont choisis par le pouvoir adjudicateur;
- la valeur du marché est sujette à des négociations entre le lauréat et le pouvoir adjudicateur.

## BRÉSIL OU FRANCE — QUEL MODÈLE À SUIVRE?

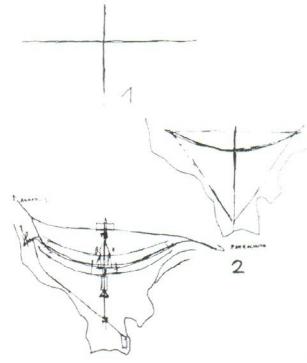
Le Brésil propose un modèle considéré comme idéal par la profession (principalement pour les plus jeunes), mais qui présente plusieurs inconvénients pour la gestion publique. C'est effectivement un modèle ouvert, mais malheureusement un principe d'exception.

La France propose un modèle restrictif et obligatoire, un jury dont les architectes sont minoritaires, mais qui prévoit l'indemnisation des concurrents. Résultat, c'est un modèle restrictif, mais force est de constater qu'il est pratiqué au quotidien par l'administration publique française.

Dans le cas du Brésil, qui ne tolère que cinq à dix concours par an, cela vaut-il la peine d'être ouvert et avoir un jury autonome, alors que le processus est exceptionnel? Dans le cas de la France, où le système est restrictif et où les architectes sont minoritaires dans le jury, cela vaut-il la peine d'avoir plus de 1000 concours par an?

On reconnaîtra tout d'abord que les avantages du système brésilien sont l'ouverture du jury ; l'opportunité qu'il présente pour les jeunes et l'autonomie du jury qui est composé exclusivement d'architectes. Mais d'un autre côté, le système brésilien n'est pas facilement assimilé par l'administrateur public en raison de sa perte relative de pouvoir de décision, qui provient (l'on suppose) de la quantité réduite d'événements et de l'absence d'une loi obligeant la tenue de concours pour les édifices publics.

Les principaux avantages du système français, à l'opposé, seraient la présence du concours dans le quotidien de l'admi-



nistration publique (car ils sont obligatoires) et l'indemnisation des concurrents. Mais les principaux problèmes restent liés à la restriction et à la composition du jury, où à peine un tiers sont des architectes. Selon des informations provenant de la Mission interministérielle pour la Qualité de la Construction Publique de la France (MIQCP), responsable de la formation de la gestion publique dans la réalisation des concours, il s'agit d'un défi parfois difficile pour les jurés architectes, que d'expliquer aux autres membres du jury (non-architectes), les systèmes de représentation des objets architecturaux, les dessins, les espaces, etc., sans mentionner les conflits d'interprétation qui surviennent inévitablement.

#### LE MARCHÉ PUBLIC DES PROJETS AU BRÉSIL — UN MOMENT D'OPPORTUNITÉ, UNE SITUATION DE CRISE

En ce qui concerne le marché public et les procédures de jugement des projets au Brésil, nous avons aujourd'hui l'impression de vivre à la fois un moment d'opportunité et une situation de crise. En effet, le Brésil vit présentement un moment d'opportunité caractérisé par une croissance économique historique : des milliards d'investissements pour la réduction de la pauvreté ; des milliards d'investissements prévus pour l'habitation sociale ; la coupe du monde en 2014 ; les Jeux olympiques en 2016 ; la montée en puissance politique et économique du Brésil dans le contexte international ; des investissements internationaux dans le pays ; la stabilisation politique ; etc. et enfin, des opportunités de développement qui devraient affecter directement l'industrie de la construction et la production d'architecture publique.

Mais, d'autre part, le Brésil vit une situation de crise puisque certaines opportunités sont en passe d'être gâchées : la qualité de l'architecture publique ne semble pas être une priorité politique ; la procédure d'octroi de mandats pour les projets publics manque de transparence ; les jugements sont controversés ; pour le peu de concours organisés, très peu de projets sont effectivement construits ; l'image et l'identité de l'architecture du Brésil présentée à l'étranger est en crise ; etc. Et, enfin, il reste que la notoriété de l'architecte est un critère plus important que la qualité des projets présentés.

Entre la technique et la représentativité, le manque de transparence, les problèmes de jugement, mais aussi les différentes formules de gestion des conflits d'intérêt et d'interprétation, etc., le marché public du projet au Brésil est empreint de multiples tensions qui s'exercent entre la volonté de démocratisation de l'accès à la commande publique et la recherche de notoriété sur la scène internationale.

#### BRASILIA : CONCOURS POUR LA CAPITALE DU BRÉSIL — 1956

Les controverses sur le choix et le jugement des marchés publics au Brésil ne sont pas récentes. La notoriété et la notion de «l'architecte du roi», par exemple, se retrouvent dans l'essence même de l'un des principaux symboles de l'architecture et de l'urbanisme brésiliens et du monde : Brasilia.

En 2010, Brasilia a célébré ses 50 ans. La ville, considérée comme Patrimoine Historique de l'Humanité par l'UNESCO, est un exemple unique d'urbanisme moderne. Mais c'est aussi un exemple de concours marqué par la controverse. Pour le Concours pour la Capitale du Brésil, réalisé à 1956, l'institut des

architectes du Brésil avait demandé aux autorités de constituer un jury composé d'au moins trois architectes internationaux en présentant les suggestions suivantes: Walter Gropius, R. Neutra, Max Lock, Alvar Aalto et Le Corbusier. Mais dans le devis du concours, aucun des architectes suggérés par l'Institut n'a été retenu. Les membres du jury ont plutôt été choisis par Oscar Niemeyer, qui a désigné des amis ou des personnes proches de lui. Pendant ce processus, le représentant de l'Institut des Architectes du Brésil a évoqué le manque de transparence du processus de jugement et a dénoncé des entretiens privés entre Niemeyer et ses invités internationaux. Mais ce membre de l'Institut dut démissionner du jury, qui nomma à l'unanimité la proposition de Lucio Costa. Les chercheurs qui ont étudié le concours admettent la qualité supérieure du projet de Costa par rapport aux 26 autres concurrents. Mais la controverse a perduré : Lucio Costa aurait conçu la ville pour l'architecture de Niemeyer, qui allait dessiner les principaux monuments de la ville, construits entre 1956 et 1960 et sans concours.

#### L'OPTION VERS LA NOTORIÉTÉ

##### Projet pour la Compagnie de Danse — São Paulo, 2008

À la fin de 2008, l'administration publique à São Paulo annonçait un contrat avec les architectes suisses Herzog et De Meuron pour le projet de la Compagnie de Danse, un édifice estimé à 150 millions \$US. Il n'y a pas eu de concours et le critère de sélection utilisé par l'administrateur public se résumait à un argument : «la notoriété des architectes». À l'époque le Secrétaire de Culture de l'État de São Paulo, a justifié la décision de ne pas organiser de concours de la façon suivante:

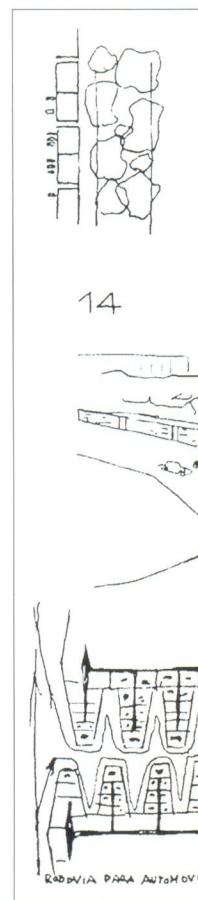
«Notre intention était que la décision concernant l'œuvre soit celle des usagers du théâtre. La négociation des projets lauréats de concours est très difficile, parce que l'architecte a gagné une compétition. Et même si la négociation est possible, l'architecte lauréat détient un certain type de pouvoir sur le projet, ce qui pourrait causer une perte pour le théâtre, en faveur de l'architecte. (...) Ce n'était pas un choix sans critères, puisque la loi permet d'établir une commande basée sur la notoriété.» Mais cette justification n'a fait que renforcer l'opinion publique voulant que si la notoriété était un critère important, pourquoi fallait-il choisir Herzog et De Meuron plutôt que Zaha Hadid, OMA, SANAA, Paulo Mendes da Rocha, Richard Rogers, Snohetta, etc. parmi des dizaines d'autres bureaux qui pourraient être pris en considération de par leur notoriété internationale?

Au final, les architectes suisses ont effectivement signé le contrat, mais le Brésil a perdu l'opportunité d'organiser un concours international et de choisir le meilleur projet parmi les idées des meilleurs architectes du monde.

#### ENTRE LA TECHNIQUE ET LA PRÉSENTATIVITÉ.

##### Concours — Monument d'Accès à la Ville de Brusque - 2009

Dans le cadre d'une réflexion générale sur le jugement, il faut également mentionner l'expérience, intéressante mais controversée, du concours national ouvert, réalisé au début de 2010 à Brusque, une petite ville située dans la région sud du Brésil. L'objet de la consultation était un «monument d'accès à la ville», dont le budget était somme toute modeste (200.000 \$US — valeur estimée pour la construction). Le jugement a en



1. Concours pour la Capitale du Brésil, 1956. Croquis du Projet Laureat, de Lucio Costa. Source: concursosdeprojeto.org
2. Concours pour la Capitale du Brésil, 1956. Croquis du Projet Laureat, de Lucio Costa. Source: concursosdeprojeto.org
3. Perspective extérieure (3D). Projet Lauréat — Concours, 2007. «Siège du SEBRAE» — Brasília — Brésil — Architectes : Álvaro Puntoni, Jonathan Davies, João Sodré, Luciano Margotto. Source: IAB/DF.
4. Siège de la FHE — Fundação Habitacional do Exército. Brasilia — Brésil. Projet Lauréat — Concours, 2005. Construction: 2007-2010. Architectes: Danilo Matoso, Elcio Gomes, Fabiano Sobreira, Newton Godoy, Filipe Monte Serrat, Daniel Lacerda. Photographie: Joana França.

fait été réalisé à travers deux étapes. À chaque étape, un jury différent fut nommé. Pour la première étape, un jury technique (composé exclusivement par des architectes) a évalué tous les projets et a indiqué 4 finalistes, sans ordre de classification. L'évaluation du jury technique a été enregistrée dans un rapport qui incluait les commentaires concernant chaque projet. À la deuxième étape, les projets ont été évalués par un jury composé de représentants de la collectivité, des universités, des associations diverses (de commerce, d'avocats, d'entrepreneurs, des universités, etc.) — c'était un jury sans architectes : une sorte de «grand jury» public.

Le jury technique ne pouvait pas définir un ordre de classement des projets finalistes, mais devait présenter des commentaires et des observations techniques sur chaque proposition architecturale.

Il est intéressant de relever, à en juger par les commentaires transcrits dans le rapport, que le jury technique déclarait une préférence pour un projet que le jury représentatif classa finalement en deuxième place. Selon le rapport du jury représentatif, ce projet était créatif et original, mais : «La proposition esthétique du projet exprime une monumentalité relativement ostensive, qui s'éloigne d'une échelle qui devrait être proportionnelle aux alentours». Classé en deuxième position par le jury représentatif, il fut analysé par le jury technique comme : «Un projet qui se distingue par l'objectivité conceptuelle et par la vision contemporaine qui inclut une revitalisation de l'architecture moderne. (...) une forme en même temps simple et riche sous la perspective de la forme et de la légèreté». Sans pour autant extrapoler à partir de ce seul cas, on peut dire que la vision du jury d'architectes entre en opposition avec la vision de la collectivité (représentée par le jury sans architectes). Dès lors, est-ce qu'une présélection technique suivie par une décision représentative de la communauté serait une proposition acceptable pour les architectes et pour l'administration publique? S'agirait-il d'un bon exemple de procédure de jugement et d'une alternative acceptable pour la gestion des conflits d'intérêt et d'interprétation? On nous permettra de ne pas trancher mais d'ouvrir la question sur le phénomène plus global de l'impact des concours sur la recherche de l'excellence.

## DES OPPORTUNITÉS PERDUES PAR L'ARCHITECTURE BRÉSILIENNE

Tel que mentionné plus tôt, le Brésil vit actuellement une période d'opportunité, mais en même temps, une situation de crise. Ce n'est pas une crise économique, ou politique, mais une crise relative à la valeur et à la place de l'architecture dans la société (tant au niveau de la profession que de la discipline). Les plus récentes manifestations de cette crise concernent les opportunités perdues par l'architecture brésilienne pour les projets de la Coupe du Monde de 2014, les Jeux olympiques de Rio de 2016 et le pavillon de l'Expo Shanghai de 2010. Donnons quelques chiffres sur ces occasions manquées.

■ **La Coupe du Monde 2014.** Une vingtaine de projets pour la construction et la rénovation des stades de football. Plus de 5 milliards de dollars d'investissement. Aucun mandat de projet octroyé par concours.

■ **Les Jeux Olympiques Rio, 2016.** Malgré des milliards en investissement, la pertinence des solutions présentées a été remise en question par rapport à l'insertion urbaine des équipements pendant et — principalement — après les événements sportifs de jeux olympiques. Encore une fois, aucun mandat de projet octroyé par concours.

■ **Le Pavillon du Brésil — Expo Shanghai, 2010.** Pour le pavillon du Brésil à l'Expo Shanghai 2010, le gouvernement du Brésil a réalisé, avec le support d'une association de bureaux d'architecture, une sélection restreinte de projets lors d'un processus critiqué, non seulement pour le manque de transparence des procédures et des critères de sélection, mais aussi de par la superficialité conceptuelle et la pauvreté symbolique du projet sélectionné.

## VERS UNE POLITIQUE PUBLIQUE BASÉE SUR LA QUALITÉ ARCHITECTURALE

La brève analyse que l'on vient de présenter illustre bien que dans le jugement des concours pour l'architecture et l'espace public, il y a une diversité de perspectives en jeu. La mise en place d'un processus de négociation adéquat est plus que jamais nécessaire, puisqu'il s'agit toujours de projets pour l'intérêt de la communauté. Jean-Pierre Boutinet nous rappelle, dans son *Anthropologie du Projet* (1990) que l'action collective, à travers la pluralité d'acteurs en jeu, «implique une négociation permanente, avec la prévalence alternativement d'une logique de compromis, d'une logique de conflit et de tension». Cette logique est l'essence de la dynamique de construction de l'espace public et traduit le contexte d'un processus de jugement.

Finalement, il reste à savoir si les pays qui ont inclus le concours comme une procédure obligatoire et quotidienne pour commande de projets publics l'ont fait suite à des adaptations successives du système et après d'intenses (et constantes) négociations parmi les divers groupes d'intérêt. D'après notre interprétation, la fragilité du système de concours que l'on observe dans certains pays, résulterait de l'absence d'une politique publique basée sur la qualité architecturale et sur l'absence d'une culture de gestion des conflits d'intérêts (professionnels, institutionnels, publics, individuels, etc.) à partir de la confrontation d'idées.

## MAIS COMMENT CONSTRUIRE LES FONDEMENTS D'UNE TELLE POLITIQUE PUBLIQUE ?

Le concours est inévitablement une des procédures permettant une évaluation qualitative de l'architecture. Pour cette raison, les politiques basées sur la qualité architecturale ont toujours considéré la procédure des concours comme instrument préférentiel de la commande publique.

Dans ce contexte, nous croyons que l'articulation entre la culture réflexive de la recherche académique, la perspective politique et réglementaire de l'administration publique, et l'expérience pratique des professionnelles aurait le potentiel d'ajouter un regard convergent et informé sur un sujet qui est normalement considéré sous des regards divergents et intuitifs. Le jugement est l'essence même du concours. C'est un point d'articulation et de réflexion fondamentale dans la relation entre la gestion publique, la qualité architecturale et le concours.

