

BON SENS

VOUS AVEZ DIT "CHÈRE, LA CONSTRUCTION ?"

Depuis plus d'un demi-siècle, tout le monde "déploire" le coût élevé de la construction en France et disserte sur les causes. Alors, à notre tour, dissertons. On évoquera quatre motifs de surcoûts : la lourdeur des règles, la complexité des procédures, la multiplication des acteurs, et les mauvais choix répétés des pouvoirs publics. Car, parce que cela ne serait pas politiquement correct, on s'abstiendra de disserte sur la principale cause, qui est l'excès des charges et des contraintes qui pèsent sur les entreprises françaises et les rendent moins compétitives (disons carrément : plus chères) que leurs homologues de la plupart des pays européens.

1 - LE POIDS DES TEXTES

Aujourd'hui, les Français vivent dans une société "encadrée" par plus de 10 000 lois et plus de 100 000 décrets "en vigueur", sans compter des textes normatifs innombrables. Certes, le secteur de l'urbanisme, de la construction, des équipements et des infrastructures n'est impacté que par une fraction de ces textes. Mais c'est encore beaucoup trop (voir l'encadré p.11)

On annonce régulièrement une démarche de déréglementation qui mobilise des acteurs de bonne volonté (les très anciens se souviendront de la commission "Danon"). Hélas ceux-ci, après un travail consciencieux au terme duquel ils ont réussi péniblement à "détricotier" quelques textes vraiment trop lourdeux, s'arrêtent découragés de constater que pendant leurs travaux, les textes continuaient de sortir au même rythme qu'avant, mais encore un peu plus complexes qu'avant. Car les Parlements et les Gouvernements successifs, en même temps qu'ils dénoncent cet excès et annoncent la décréte de ces textes, continuent hélas d'en produire, toujours plus difficiles à mettre en œuvre. On citera au hasard le CICE et la RT2012, laquelle est développée sur plus d'un millier de pages !

Les prises de position des uns et des autres ne manquent pas d'être étonnantes : des collectivités ou des organismes sociaux demandent un assouplissement des règles "pour eux". Comment expliquer cette demande ? Car, enfin, si telle ou telle règle est utile pour la sécurité ou la santé des citoyens, pourquoi en priverait-on les utilisateurs des bâtiments publics ou sociaux ? Autre hypothèse : si la règle est inutile, pourquoi en allégerait-on uniquement le domaine public et continuerait-on de faire peser sur le secteur privé des charges qui ne seraient pas productives de mieux-vivre ?

Finalement, il n'est pas certain que les ouvrages soient meilleurs en France qu'en dehors de l'hexagone, mais on connaît l'une des raisons pour lesquelles ils sont plus chers.

2 - LE TEMPS DES PROCÉDURES A UN PRIX

C'est une banalité d'écrire que plus il y a de règles, plus se multiplient les risques d'être en défaut, et chacune de ces éventualités peut être saisie par toute personne qui a de "bonnes" raisons (hélas, le plus souvent, égoïstes) de s'opposer à un projet.



Il semble acquis que c'est en France que les opérations de bâtiment, d'équipement ou d'infrastructure demandent le plus de temps pour être seulement "engagées". Il en résulte un surcoût évident, amplifié par le risque de "périmier" les autorisations acquises, voire le programme lui-même, etc. Tout promoteur sérieux (public ou privé), intègre ce surcoût dans ses prix : le public en est victime, le plus souvent sans en connaître la raison.

Quand il s'agit d'ouvrages publics, ce sont les contribuables qui supportent alors ces surcoûts. Sur ce sujet, on évoquera le pointillisme des procédures imposées à la France par les directives européennes pour la passation des marchés publics, et qui donnent de multiples occasions de contester, voire de faire annuler, des marchés engagés.

Il était donc bon de rappeler cette autre raison du surcoût des réalisations en France.

Sans oublier de dire que les professionnels privés, notamment les maîtres d'œuvre des opérations retardées, outre le fait qu'ils

- 1) Pour rappel, voici les missions différentes créées par les contrôleurs techniques : L, LP, LE, AV, PV, PS SH, STI, SEI, HAND, BRD, TH, PH h ou a, F. Il y a de quoi donner mauvaise conscience au maître d'ouvrage lorsqu'il doit faire un choix !
- 2) Sur une liste illimitée, on donnera quelques pistes d'assistance à maître d'ouvrage : administrative, juridique, économique, financière, développement durable, pour l'expression des besoins, pour le suivi des modifications, planification stratégique, exploitation, maintenance, mais aussi direction de projet, à ne pas confondre avec gestion de projet !, et bien sûr assistance pour n'importe quel sujet technique particulier (ENR par exemple), etc.

sont contribuables, sont toujours, peu ou prou, pénalisés matériellement et donc financièrement, par de tels aléas. Moralement, ils sont aussi touchés lorsqu'un projet est interrompu.

3 - LA FOLLE MULTIPLICATION DES ACTEURS

Il convient de rappeler régulièrement qu'il n'y a que trois acteurs produisant les réalisations du cadre de vie :

- le maître de l'ouvrage, qui programme et finance, mais aussi qui organise tout le processus de réalisation, y participe avec son maître d'œuvre et, in fine, met en service l'ouvrage ;
- le maître d'œuvre qui conçoit l'ouvrage, et assiste son client pour le choix des entreprises, le respect des marchés conclus et la livraison de l'ouvrage ;
- l'entrepreneur qui réalise l'ouvrage.

Hélas, depuis plus d'un demi-siècle, chaque fois qu'un problème vient à émerger, ou qu'un objectif complémentaire s'avère pertinent, les pouvoirs publics français s'acharnent à faire le mauvais choix.

La solution intelligente eût été de renforcer, par tous les moyens, les atouts des trois "producteurs" qui viennent d'être cités, ou, principalement, de celui s'avérant le plus apte pour accroître ses compétences, pour assurer la mise en place

LA SOLUTION INTELLIGENTE EÛT ÉTÉ DE RENFORCER, PAR TOUS LES MOYENS, LES ATOUTS DES "PRODUCTEURS", NOTEMMENT LES MAÎTRES D'ŒUVRE ET LES ENTREPRENEURS.

des outils complémentaires, et surtout, pour consacrer des temps de recherche plus importants, et, *in fine*, pour assumer la responsabilité du résultat.

La France a fait le choix opposé en décidant, presque systématiquement, de créer de nouveaux acteurs, avec un argument navrant, parce que simpliste : comme ce nouvel acteur n'a qu'un sujet en tête, il sera forcément bon sachant.

On a beau avoir affublé tous ces acteurs de noms "qui en imposent" (contrôleur¹, coordonnateur, diagnostiqueur, auteur d'audit, labellisateur, qualificateur, certificateur, et bien sûr, AMO en tout et n'importe quoi²), aucun d'entre eux n'est "producteur" de l'ouvrage.

Ceci n'enlève rien à leur compétence spécialisée et à leur conscience. Seulement, si vous les mettiez au travail, côte à côte, il est peu probable qu'il en sorte un projet cohérent et valable tous azimuts : l'architecture n'est pas une tâche facile.

AUCUN DOMAINE N'A ÉTÉ ÉPARGNÉ PAR LES TEXTES

Voici une liste (non exhaustive, et par ordre alphabétique) de quelques thèmes. Il faut savoir que chacun d'eux est visé par divers dispositifs de valeur législative et réglementaire, et souvent normative : • accessibilité pour tous • acoustique et protection phonique • aération et qualité de l'air • alignement • amiante et autres produits toxiques • assainissement, traitement des effluents de toutes natures (y compris récupération des eaux pluviales ou eaux grises) • branchements • cadastre • chauffage collectif, comptage des calories • clôtures • confort d'été • développement durable (le sujet déborde du seul thème des économies d'énergie, vers la réduction des gaz à effet de serre, vers les énergies renouvelables, vers les ressources naturelles, fossiles ou non, minérales ou végétales, jusqu'à l'analyse du cycle de vie de chaque matériau utilisé pour construire ou exploiter, etc) • distribution de l'eau (limitation ou réduction de consommation, double réseau, etc) • distribution postale (boîtes aux lettres) • élimination du plomb • espaces verts • géothermie • gestion des déchets de diverses natures (de dangers variables avec procédures de suivi pour certaines) • lutte contre les parasites • mesures concernant les réseaux enterrés • mise en place des outils de communication et des liaisons électroniques d'avenir (TV, ADSL, fibre, etc) • mitoyenneté • parasites à éliminer (pour les bâtiments existants, mais aussi pour le neuf dans les régions à termites) • plomb à éliminer • précautions contre les ondes électromagnétiques • prise en compte de tous les risques naturels (avalanches, coulées de boues, éruptions volcaniques, inondations, radon, séismes, tsunami, etc) • production et distribution d'eau chaude, comptage • protection contre l'incendie, alarmes, détecteurs, dispositifs d'extinction, masse combustible, ERP, "réfèrent sécurité" imposé pour les IGH, etc • protection des personnes et des biens, face à toutes sortes de risques, effractions, déprédations, etc • recharge des véhicules électriques • sécurité des appareils élévateurs • sécurité des installations électriques • sécurité des installations gaz • sécurité du stockage des combustibles • sécurité de la réception et utilisation de vapeur (dont le chauffage urbain) • sécurité et fonctionnement de tous autres équipements (surpresseurs, batteries, groupes électrogènes, etc) • servitudes privées et publiques • stationnement des véhicules (du vélo au car ou poids lourd) • usage pertinent de la lumière, naturelle et artificielle • tri sélectif des ordures • vidéosurveillance • etc.

On pourrait faire une liste aussi longue selon les types de bâtiments, car tous les usages, toutes les activités ont été et continuent d'être encadrés par une multitude de textes, et d'être soumis à autorisations ou (et) contrôles.

On pourrait faire de même pour les procédures, pour les dispositifs contractuels, pour les assurances, car là aussi, non seulement "tout" a été encadré, mais la jurisprudence y a ajouté un immense lot de précisions ... variées.

Qui osera dire que la tâche des architectes n'est pas l'une des plus complexes ?

En faisant ce mauvais choix, les pouvoirs publics ont nié la réalité de la création des ouvrages du cadre de vie, qui nécessite de prendre, en même temps, la dimension de tout ce qui caractérisera la réussite d'une opération : seule, l'unicité de la maîtrise d'œuvre le permet.

Reprenons la liste des sujets techniques énumérés dans l'encadré de la page 11, et ajoutons-y tous les objectifs qui visent les autres qualités attendues de nos réalisations : - urbanistique, - culturelle, - sociale, - esthétique, - fonctionnelle, - économique, - patrimoniale.

L'expérience de tous les constructeurs montre que certains objectifs sont difficilement compatibles, voire, pour certains, contradictoires entre eux (la contrainte économique fait partie des causes).

C'est une des raisons pour lesquelles la création du cadre de vie ne peut être que le fruit de choix et d'arbitrages innombrables : la meilleure synthèse finale sera donc le plus habile compromis (génial si possible) entre ces objectifs et ces contraintes.

Répons-le : seule l'unicité de la maîtrise d'œuvre chargée de la conception permet d'obtenir une synthèse réussie.

Qu'est-il résulté, sur le plan économique, de la création de tous ces acteurs spécialisés ?

Comme aucun d'eux n'est mécène, chacun a le droit d'être rémunéré.

Résultat : au lieu de donner des moyens financiers supplémentaires aux maîtres d'œuvre et aux entrepreneurs, les maîtres d'ouvrage les ont donné à tous ces nouveaux acteurs. Pire, certains maîtres d'ouvrage ont cru pertinent d'en reprendre aux maîtres d'œuvre !

Les actions de ces spécialistes allègent-elles les prestations des trois producteurs cités en tête du chapitre ? En aucune façon, et même, dans beaucoup de situations, elles alourdissent leurs tâches.

La création de tous ces nouveaux acteurs a-t-elle amélioré la qualité des réalisations ? Il semble bien que non, puisque ce serait en France que les sinistres de bâtiment seraient les plus nombreux et les plus coûteux.

Le mauvais choix des pouvoirs publics a abouti à une situation paradoxale : on paie des acteurs pour vérifier que les "producteurs" (maîtres d'œuvre et entrepreneurs) ont bien agi comme s'ils avaient consacré tous les temps de travail nécessaires pour satisfaire les nouvelles exigences, en oubliant qu'on les a volontairement privés des moyens financiers d'accroître leurs temps de recherche des bonnes solutions, voire d'acquérir lesdits outils et compétences utiles !

Cette multiplication des acteurs, qui n'a pas amélioré la qualité des constructions, est sans aucun doute une des causes du surcoût global de nos réalisations en France.

On ajoutera une appréciation qui n'engage que le signataire du présent article : les actions de tous les spécialistes, que les pouvoirs publics ont créé au fil des ans, sont presque toutes sans grand risque (en termes de responsabilité des acteurs concernés³, sauf grosse faute évidemment).

Il est facile de comprendre pourquoi il en est ainsi : chaque acteur va rendre, le plus souvent au maître d'ouvrage qui l'a missionné, un bon dossier, mais limité à la tâche "mono-objectif" qui lui a été assignée.



Si le lecteur a compris ce qu'est la réalité de la conception des ouvrages du cadre de vie (voir quelques alinéas plus haut : choix, arbitrage, compromis, synthèse, etc), aucun projet ne peut satisfaire 100 % de toutes les attentes et résoudre à la perfection 100 % des contraintes, ne serait-ce que par effet d'incompatibilité.

C'est donc le maître d'ouvrage, heureusement assisté du maître d'œuvre, puis de l'entrepreneur, qui va devoir faire de multiples choix (la seule contrainte économique est d'ailleurs un puissant "pousse-au crime") en décidant de satisfaire 100 % de tel ou tel objectif qu'il juge prioritaire, et en se contentant d'une

fraction de tout ce que les autres spécialistes lui auront dit de faire.

En conséquence, quand, ultérieurement, une insatisfaction sur un sujet devient évidente, le spécialiste visé a beau jeu de dire qu'il n'a pas été totalement suivi dans ses recommandations : exit alors sa responsabilité !

4 – ENCORE DE MAUVAIS CHOIX DES POUVOIRS PUBLICS FRANÇAIS

4.1 – PROJET POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Des objectifs ambitieux et bons pour la planète sont régulièrement déclinés depuis une demi-douzaine d'années (Grenelle de l'environnement et la suite) et on doit s'en réjouir.

Hélas, encore une fois, les pouvoirs publics ont commencé par faire deux mauvais choix, - en invitant à engager des actions sur l'unique volet des économies d'énergie, - en proposant de s'adresser directement aux entreprises sans passer par la case maîtrise d'œuvre.

Le pire avatar créé par les pouvoirs publics est évidemment le contrat de performance énergétique, par nature "mono-objectif". C'est un piège hautement dommageable pour des maîtres d'ouvrage fragiles comme les copropriétés⁴.

³ Ceci ne veut pas dire qu'il n'y ait jamais de mise en cause des acteurs concernés (notamment les contrôleurs techniques), mais d'une manière générale, les assistants à maîtrise d'ouvrage ne courent pas grand risque.

⁴ Voir le n° 42 de la revue Passion architecture, pages 40 et 41 : "Le mirage du contrat de performance énergétique". Il est symptomatique de constater le mystère qui entoure les dispositions précises des CPE déjà conclus ; aujourd'hui par exemple, on serait curieux de connaître les modalités de prise en compte de la baisse du prix de l'énergie, qui constitue l'un des aléas exogènes d'ajustement du contrat.

⁵ A propos des "diagnostics", bien que le souhait de celui qui en commande ne soit pas raisonnable, les textes prévoient généralement qu'il faut lui donner satisfaction (et bien sûr, pour le moindre prix du diagnostic!).

Qu'est-ce qui est déraisonnable ? De vouloir le prix des travaux directement à l'issue d'un diagnostic, alors que le bâtiment concerné n'a encore fait l'objet d'aucun travail de choix entre les multiples solutions disponibles, de conception itérative, et de mise au point d'un projet raisonné, nécessairement en concertation soutenue avec le maître d'ouvrage.

Nous donnerons un seul exemple mais on peut en donner des centaines (ne serait-ce qu'à propos de l'accessibilité) : un diagnostic énergétique décele une isolation insuffisante des façades ; devoir fournir immédiatement le prix d'une isolation par l'extérieur est évidemment stupide, puisqu'il y a mille manières de traiter cette question, dont les coûts possibles divergent au moins de 1 à 10 ! De plus, changer la façade d'un bâtiment doit tenir compte de beaucoup d'autres considérations, notamment de valeur urbanistique et patrimoniale (voir Passion architecture n° 34, pages 8 et 9 : "Façades de rechange et CPE") Hélas, au lieu d'acter qu'un diagnostic n'est que le constat d'une situation mais qu'il devra être suivi d'une véritable étude aboutissant à un projet raisonné, toutes valeurs alors prises en compte, les textes prévoient le plus souvent que le diagnostiqueur devra fournir le prix d'une solution, pire, solution à l'unique problème qu'il avait à traiter ! Cela ne peut conduire qu'à des désillusions ultérieures.

Pourtant, les maîtres d'œuvre, et les architectes en particulier, n'ont cessé de répéter que toute opération d'amélioration des performances d'un bâtiment devait être pensée sur la globalité des objectifs, en tenant compte de ses particularités propres, aussi bien qualités que défauts et désordres. Finalement (et c'était prudent), les maîtres d'ouvrage ont retardé toute décision, conscients qu'engager des travaux d'envergure en occultant toute autre considération que l'énergie, était pure folie.

Les pouvoirs publics commencent seulement à admettre que tout doit commencer par un diagnostic prenant en compte tous les objectifs d'amélioration d'un immeuble⁶.

Mais apparemment, ce qu'ils n'ont pas encore compris, c'est que le projet qui prendra en compte ce diagnostic "tous azimuts", doit faire l'objet d'une réflexion menée d'abord par des professionnels dont c'est le métier, à savoir les maîtres d'œuvre.

S'adresser directement aux entreprises est une erreur qui peut coûter cher, car il est dangereux d'aborder la réhabilitation tous corps d'état d'un bâtiment sans disposer d'un "projet raisonné".

À l'élaboration de ce "projet raisonné", les maîtres d'ouvrage doivent nécessairement participer parce qu'il s'agit de leur immeuble et de leur argent⁶.

C'est aux maîtres d'ouvrage de prendre les décisions qu'ils pensent judicieuses, à partir des propositions de solutions appropriées aux immeubles à traiter et inventées par des maîtres d'œuvre compétents et imaginatifs, mais impartiaux quant aux choix à effectuer.

Ceci suppose l'indépendance des maîtres d'œuvre à l'égard des industriels et des entrepreneurs.

Ce n'est qu'ensuite que maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre, en équipe, peuvent aborder la mise en concurrence des entreprises, et la réalisation des travaux.

Si les projets sont mal menés au départ, on peut prévoir qu'ils engendreront des coûts supplémentaires au terme de quelques années, et ce sera une nouvelle cause, regrettable parce qu'elle aurait pu être évitée, de surcoût des travaux en France.

On pouvait espérer que les principes de bon sens énoncés ci-dessus avaient été compris par les pouvoirs publics : il n'en est rien, car le projet de loi sur la transition énergétique fait pratiquement l'impasse sur le rôle essentiel d'une maîtrise d'œuvre indépendante.

Il est encore possible de rectifier ce projet.

Les professions de la maîtrise d'œuvre le demandent : espérons qu'elles seront entendues.

4.2 - ORDONNANCE SUR LA COMMANDE PUBLIQUE

Aujourd'hui, la plupart des responsables politiques et professionnels se rendent enfin compte du "fatras" dans lequel on a noyé la création du cadre de vie.

Ils auraient pu décider de faire l'expérience de redonner du pouvoir et des moyens aux trois producteurs cités

en tête du §3: le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre et l'entrepreneur.

Mais non, rien de semblable ne se dessine à l'horizon des textes en gestation.

Le cas de la commande publique, appliquée aux opérations de création du cadre de vie, est même une manifestation de la résignation des pouvoirs publics, qui, apparemment, n'osent plus corriger des décennies d'égarement.



Ce sont les pouvoirs publics qui ont multiplié les textes et alourdi les procédures, ce sont eux qui ont fait le choix de la multiplication des acteurs, coûteuse sans donner les résultats escomptés.

Ils sont aujourd'hui conscients que les maîtres d'ouvrage, notamment publics, sont "asphixiés" par tant de lourdeurs et de complexité.

La réaction des pouvoirs publics est stupéfiante: "Puisque nous ne savons pas ou n'osons pas éliminer tout ce qui empoisonne la fonction et les actions des maîtres d'ouvrage (notamment publics), ceux-ci n'ont qu'à se débarrasser en bloc de tout ce fatras, en transférant à d'autres acteurs la totalité de leurs responsabilités".

C'est ainsi: - que l'article 28 du projet d'ordonnance institutionnalise toutes les occasions de conclure des contrats globaux qui

libéreront enfin les maîtres d'ouvrage publics de tous les tracasseries qui les accablent aujourd'hui, - et que la deuxième partie du projet d'ordonnance est entièrement consacrée aux contrats de partenariat.

À propos des contrats globaux, la mauvaise foi des pouvoirs publics est patente: depuis plus d'une décennie, tous les politiques clament leur attachement aux PME et prétendent engager de fortes actions pour la conclusion des marchés de travaux par corps d'état séparés: l'allotissement est la règle et le marché en entreprise générale l'exception.

Mais tout le monde feint d'ignorer que les contrats globaux (apparemment plébiscités et encouragés) sont majoritairement conclus en faisant appel à des entreprises générales (qui, et c'est bien logique, ne sont pas empêtrés dans les complications de la commande publique, par exemple quand un sous-traitant est défaillant).

5 - CONCLUSION

On peut juger excessive la "charge" du présent article; la seule question à se poser est: qu'est-ce qui est faux?

Certes, on n'efface pas d'un trait des décennies de mauvais choix, mais à l'occasion des textes en discussion (à commencer par le projet de loi sur la transition énergétique et le projet d'ordonnance sur la commande publique), il est encore temps d'apporter des corrections qui seront salutaires pour l'avenir des conditions de création du cadre de vie.

Le bon sens peut encore prévaloir: commençons par réhabiliter la maîtrise d'œuvre. ▲

⁶ Voir le n°36 de la revue Passion architecture, pages 8 et 9 : "Sortez de la crise grâce aux architectes"

