

Conception-réalisation... régression ?

L'UNSFA a-t-elle eu raison de demander¹ au Gouvernement de limiter le champ d'application et la durée d'usage des procédures dérogatoires à la loi MOP et au CMP, autorisées par les lois d'orientation et de programmation pour la justice et la sécurité intérieure ?

La présente étude concerne uniquement la conception-réalisation, et non le crédit-bail, l'autorisation d'occupation temporaire (OAT), ou les quasi "délégations de services publics"².

1 – AVANTAGES ESCOMPTÉS

Parce que les directives européennes et le code des marchés publics ont imposé des procédures longues et périlleuses (juridiquement), on comprend que les maîtres d'ouvrage aient envie de diviser par deux les délais et les risques de contentieux, d'où l'idée de procéder en une seule fois au choix des concepteurs et des entrepreneurs !

Les groupes financiers privés intéressés³ par cette procédure avancent un autre avantage escompté : quand le marché est conclu au terme d'une procédure conception-réalisation, le maître d'ouvrage est fixé définitivement sur le prix et sur le délai d'exécution.

En outre, les majors du bâtiment font miroiter un avantage économique, si la conception des ouvrages intègre leurs procédés performants de construction.

2 – SOYONS RÉALISTES

• Sur le temps gagné

Personne ne niera qu'il soit possible de gagner quelques mois en globalisant la désignation du concepteur et de l'entrepreneur.

Ce que l'on peut regretter, c'est que l'État français se soit imposé ou se soit fait imposer des procédures complexes, longues et juridiquement périlleuses. Sous la pression de Bruxelles,

la France risque même d'ajouter demain une couche supplémentaire de procédure si le maître d'ouvrage public décide de faire appel à un mandataire !

Ce que les professionnels trouvent scandaleux, c'est que l'on mette des années et des années pour prendre la décision de faire, et qu'ensuite :

- soit on exige des "producteurs" qu'ils rattrapent une fraction du retard
- soit on utilise des procédures dérogatoires en espérant regagner quelques mois sur les années perdues.

• Sur l'espoir d'un prix avantageux

Concernant le coût plus faible de l'ouvrage, il faut d'abord ne pas craindre de revenir à la politique des procédés constructifs, voire des modèles, abandonnée depuis plusieurs décennies en raison de leur impact détestable sur notre patrimoine naturel et bâti.

Ensuite, il faut avoir la foi pour penser que la concurrence entre les entreprises sera aussi efficace qu'avec les procédures normales de dévolution des travaux.

En effet, seuls quelques groupes très importants du bâtiment (et leurs innombrables filiales) pourront réunir les capacités techniques et organisationnelles, juridiques et administratives, commerciales et financières, pour mener à bien les études préalables (tous corps d'état, y compris synthèse) et s'engager sur l'issue d'une opération globale.

La concurrence sera encore plus réduite si le marché escompté intègre des services d'exploitation.

Le passé a plutôt donné l'exemple d'une "répartition harmonieuse" des marchés et non d'une concurrence acharnée pour faire l'offre la plus avantageuse au bénéfice de la collectivité.

L'espoir d'un meilleur prix n'est donc pas gagné d'avance.

• Sur la maîtrise du coût et du délai

Sur la prétention de maîtriser d'emblée le prix et le délai, nous nous contenterons de dire que ce qui n'est pas maîtrisé, c'est l'ouvrage vendu, alors qu'il constitue le seul objet important pour les décennies qui suivent !

En effet, qui peut penser qu'au stade d'un avant-projet sommaire, toutes les caractéristiques d'un ouvrage (qui sont habituellement élaborées lors des études d'APS, d'APD, puis de projet) aient pu être arrêtées et soient d'emblée entièrement satisfaisantes ?

Dès la conclusion du marché, le maître d'ouvrage et l'entrepreneur vont tirer en sens opposé :

le premier s'efforcera de poursuivre la conception en y introduisant le maximum d'éléments qualitatifs alors que le second limitera légitimement les qualités de l'ouvrage aux strictes dispositions de son marché. Si l'entrepreneur accède aux demandes du maître d'ouvrage, il exigera ce qu'il considèrera être le "juste" prix ! Les discussions qui en résulteront risquent fort de compromettre le délai... en même temps que le prix. Si le maître d'ouvrage décide de passer en force, il aura droit à un "confortable" mémoire en réclamation à l'issue de l'opération.

¹ Lettres adressées en juillet 2002 par François PÉLEGRIN à Jean-Pierre RAFFARIN, Jean-Jacques AILLAGON, Dominique PERBEN et Nicolas SARKOZY.

² Les dérogations aux articles 7 et 18 de la loi MOP et à l'article 10 du CMP concernent :

- la conception, la construction, l'aménagement et la plupart des fonctions d'exploitation d'établissements pénitentiaires (loi du 29 août 2002 pour la justice),
- la conception, la construction, l'aménagement, l'entretien et la maintenance d'immeubles affectés à la police ou à la gendarmerie nationales (loi du 9 septembre 2002 pour la sécurité intérieure).

En outre, ces lois légalisent l'appel aux financements et opérateurs privés pour construire les bâtiments destinés aux services publics, grâce au crédit-bail, au bail à construction et au bail emphytéotique.

³ Nulle hypocrisie de la part des grandes entreprises : elles souhaitent ouvertement un maximum d'intégration verticale (au delà de la seule absorption de la conception par la réalisation), dont elles espèrent de meilleures marges.

3 – QUELLE QUALITÉ VEUT-ON ?

• Sur l'évolution de la société

Qui peut reprocher aujourd'hui à tous les acteurs du cadre de vie d'avoir, en un peu plus d'un demi-siècle, **multiplié les objectifs**

à atteindre et accru nos exigences pour la programmation et la conception de nos bâtiments, ainsi que pour leur exploitation ultérieure ?

La conception principalement, s'est ainsi énormément "complexifiée", ce qui est tout à fait normal dans toute société en progrès.

La règle industrielle constante est que - la part de la réflexion et des études amont et des contrôles de toutes natures concernant la conception d'un produit et son mode de production ne cesse de progresser, par rapport au prix des matières premières et de la main d'œuvre de fabrication du produit.

Même en France où les prestations intellectuelles sont traditionnellement sous-évaluées, le bâtiment n'a pas échappé à cette règle.

Bien que cela ne constitue qu'un indice, on observera que l'on a cru nécessaire de passer des trois éléments d'études des textes de 1973 (APS, APD et projet d'exécution), à quatre ou cinq phases en 1985 (esquisse éventuelle, APS, APD, études de projet, études d'exécution).

On a ainsi institutionnalisé l'importance que l'on attachait à la réflexion AVANT de se lancer dans la production, d'où la mission de base loi MOP.

Doit-on traiter d'imbéciles tous ceux (politiques, hauts fonctionnaires, professionnels) qui ont accompagné cette évolution ?
Sûrement pas aujourd'hui où nous mettons



enfin en œuvre des démarches ciblées visant à mieux préserver notre planète, mais qui nécessitent des réflexions et études encore plus larges que dans les décennies passées.

• Conception des bâtiments

Si la loi MOP a prévu une mission de base incompressible, c'est en particulier pour que le maître d'ouvrage (et autres bénéficiaires futurs des bâtiments) puisse intervenir dans la création de ses maîtres d'œuvre et s'assurer que le projet répondait bien à ses besoins, de manière de plus en plus précise et détaillée à chaque étape.

Ce serait une erreur de nier l'apport de la recherche architecturale sur la mise au point définitive d'un programme, notamment parce que cette recherche prend en compte toutes les données particulières de la localisation du futur ouvrage.

Cette optimisation continue du projet pendant sa phase de conception est irremplaçable, tellement sont étendus et diversifiés les enjeux de toute construction : il s'agit de réussir la **synthèse architecturale** des objectifs et contraintes d'ordre culturel, social, urbanistique, environnemental, esthétique, fonctionnel, technique et économique, dans un contexte réglementaire et normatif dense.

La qualité du futur ouvrage dépend largement de la qualité du dialogue entre le maître

d'ouvrage et ses maîtres d'œuvre, dont la vocation, rappelons-le, est d'être les prestataires et conseils dans le seul intérêt de l'entité publique⁴.

• Qu'en est-il en conception-réalisation ?

Selon la procédure prévue par le CMP, le **maître d'ouvrage**

établit un cahier des charges sur la base duquel il met en concurrence des groupements qu'il a sélectionnés et qui comprennent un entrepreneur et un concepteur (au moins un architecte si un permis de construire est nécessaire).

Un jury spécifique à cette procédure examine les prestations (avant-projet sommaire au minimum) et auditionnent (une ou deux fois si nécessaire) les équipes avant de formuler un avis motivé.

La PRM (État) ou la CAO (collectivités) attribue le marché (il s'agit d'un marché de travaux) **au groupement choisi** qui est **engagé** par son **offre** financière et technique et par l'**avant-projet** que l'équipe a présenté.

Le maître d'ouvrage et le jury ont dû faire leur choix entre **des propositions différentes** certes, mais pour l'élaboration desquelles il n'y a encore eu **aucun dialogue** entre le maître d'ouvrage et le concepteur, **aucune mise au point en commun** du projet, voire du programme (même s'il y a double audition, la mise au point ne peut être que limitée).

Suite page 30

⁴ La loi MOP résume ces objectifs dans son article 7 qui prévoit, pour le domaine du bâtiment, une mission de base qui doit permettre : "au maître d'œuvre, de réaliser la synthèse architecturale des objectifs et des contraintes du programme, et de s'assurer du respect, lors de l'exécution de l'ouvrage, des études qu'il a effectuées"; "au maître de l'ouvrage, de s'assurer de la qualité de l'ouvrage et du respect du programme et de procéder à la consultation des entrepreneurs, notamment par lots séparés, et à la désignation du titulaire du contrat de travaux."

D'une manière générale, (par expérience), on peut dire qu'il serait très exceptionnel que le maître d'ouvrage ait trouvé dans l'un des projets en compétition toutes les qualités espérées, d'autant plus que l'examen de plusieurs projets différents lui a donné une capacité bien meilleure d'analyse de ses propres besoins.

Les phases qui suivent devraient être les plus profitables pour l'optimisation des qualités du futur ouvrage. Est-ce possible ?

• **Après un concours d'architecture, les maîtres d'œuvre choisis entrent dans "l'équipe du maître d'ouvrage"** et le dialogue fructueux évoqué ci-avant peut s'engager et se poursuivre jusqu'à la réalisation.

La mise au point continue du projet jusqu'à la phase de consultation des entreprises est d'autant plus **aisée** qu'elle porte sur des prestations intellectuelles dont c'est précisément l'objet.

Dans le cas où certaines "données" initiales doivent être complétées, voire corrigées, le projet en cours de gestation peut les prendre en compte.

• **Avec la conception-réalisation**, les concepteurs de l'avant-projet choisis restent définitivement dans **"l'équipe de l'entrepreneur"** (le CMP n'a pas prévu qu'il puisse y avoir un marché de maîtrise d'œuvre distinct du marché de travaux). Il est aujourd'hui acquis que c'est l'entrepreneur qui doit être le mandataire du groupement. Quels que soient leur talent et leur volonté, **les concepteurs sont prisonniers du marché de travaux conclu et des moyens choisis par l'entrepreneur pour réaliser leur APS devenu "contractuel"**.

• **Dilemme du maître d'ouvrage**

Ce n'est pas parce que le maître d'ouvrage a signé un « marché de travaux » que le chantier peut s'ouvrir.

On ne peut pas faire l'économie d'un avant-projet définitif (pour déposer une demande de permis de construire) et d'un projet (pour que l'entrepreneur puisse mettre en concurrence ses sous-traitants potentiels). Le chantier nécessitera des plans d'exécution qui seront présentés au maître d'ouvrage et aux conseillers qu'il aura nommés par ailleurs⁵ (assistants divers, contrôleur technique).

• **Si le maître d'ouvrage reste muet, il verra s'élaborer un projet dont il n'approuve pas tous les aspects** puisqu'il serait miraculeux qu'il ait approuvé 100 % des dispositions de l'APS choisis à l'issue du concours.

De plus, il n'y a aucune raison que, dans les phases d'élaboration du projet, les mises au point et précisions nouvelles apportées par les membres du groupement lui conviennent, mais **que peut-il objecter** si elles respectent les spécifications du marché conclu ?

S'il ne veut pas remettre en cause le délai et le prix, il prendra possession, au terme convenu (?), d'un ouvrage qui ne le satisfait pas complètement.

• **Si le maître d'ouvrage a décidé de se battre, ses difficultés commencent.**

Tout d'abord, toute modification du programme, toute amélioration du projet qui conduirait à corriger substantiellement le marché de travaux fragilisera la validité de la procédure initiale. Ensuite et surtout, il va rencontrer une grande **difficulté dans les négociations** techniques et financières avec l'entrepreneur sur les modifications à apporter au marché par avenants. L'entrepreneur exigera "légitimement" des décisions et accords (sur les prix) immédiats, puisque tout attermoiement du maître d'ouvrage compromet le calendrier des opérations.



⁵ Il convient de rappeler que les concepteurs associés à l'entrepreneur pour l'exécution du marché de conception-réalisation, ne peuvent plus assurer aucune des missions (habituellement dévolues aux maîtres d'œuvre) : - d'assistance (directe du maître d'ouvrage) - et de contrôle (pour le compte du maître d'ouvrage) de l'entrepreneur devenu leur associé.

Ils n'ont pas été les assistants du maître d'ouvrage pour la mise en concurrence et le choix des entreprises, puisqu'ils ont été choisis à l'issue de la procédure unique de désignation du couple concepteur-entrepreneur.

S'ils ont participé à la mise au point du marché, c'est pour préserver leurs propres intérêts en tant que cotitulaire et non comme conseillers du maître d'ouvrage.

Si les concepteurs demeurent présents pendant le chantier, la surveillance qu'ils exerceront sur les sous-traitants se fera pour le compte de l'entrepreneur général.

Non seulement ce n'est pas eux qui vérifieront les situations de travaux ou les mémoires de leur cotraitant, mais c'est celui-ci qui visera, en tant que mandataire du groupement, leurs demandes d'honoraires !

Ils seront intéressés à ce que leur groupement obtienne rapidement les avenants correspondant aux modifications apportées à leur marché (études et travaux, prix, délai), en particulier pour que leur groupement ne soit pas pénalisé en cas de retard.

Ils ne sauraient assister le maître d'ouvrage lors de la réception des travaux, puisque c'est leur ouvrage commun (aux concepteurs et entrepreneurs) dont ils demandent la réception à leur client.

Enfin, si leur associé entrepreneur est habile, ils seront même légitimement codemandeurs dans le mémoire de réclamation présenté au maître d'ouvrage !

Si le maître d'ouvrage utilise l'ordre de service⁶ il se prépare un mémoire de réclamation conséquent dont ne seront sûrement pas exclues les justifications au non respect du délai final (car l'entrepreneur pourra toujours plaider la reprise d'études nécessitant un délai).

C'est pourquoi le maître d'ouvrage hésitera à s'engager dans la mise au point du projet, même s'il la limite à une réponse plus conforme à ses besoins, (car il n'est plus question d'optimisation de la qualité globale).

Peut-on encore parler d'efficacité de la commande publique et du bon usage des deniers publics ?

4 – Conclusions

• Quelles opérations ?

On aura compris qu'il serait suicidaire de se lancer dans une procédure de conception-réalisation si l'opération ne peut pas faire l'objet d'une programmation en "béton", hyper-détaillée dans toutes ses exigences et hyper-fiables dans toutes ses données. S'il s'agit d'intervenir sur l'existant, toute erreur dans le "diagnostic" initial sera ruineuse en temps et en argent. Cela conduit à penser que les risques de non qualité technique (il n'est même plus question de qualité au sens large) seront moins importants pour des opérations standard et répétitives dont la programmation "type" pourra s'améliorer pour chaque projet.

• Quels maîtres d'ouvrage ?

Les maîtres d'ouvrage peu ou moyennement structurés qui croient alléger leurs tâches et leurs responsabilités en choisissant cette procédure font **fausse route**. En effet, ils doivent être plus performants en amont (jusqu'à la conclusion du marché) et plus performants ensuite puisque les maîtres d'ouvrage se retrouvent seuls : ils ont cru "économiser" une maîtrise d'œuvre à leur service

alors qu'en fait, ils en sont privés et devront se faire assister par d'autres acteurs pendant toute l'opération.

La procédure de conception-réalisation ne peut être limitée dans ses risques que par des maîtres d'ouvrage disposant d'une forte structure "dans toutes ses dimensions" organisationnelles, techniques, financières, juridiques, voire culturelles et sociales.

• Quel bénéfice en terme de délai ?

Il est **mensonger** de déclarer que la conception-réalisation peut faire gagner des années par rapport aux autres procédures, alors que la trop longue durée des opérations (dont tous les professionnels se plaignent) est d'abord due aux **atermoiements en amont** de la maîtrise d'ouvrage et des autorités administratives. Si l'État est capable de raccourcir ses propres délais, pourquoi réserverait-il cette efficacité à une seule procédure et ne l'appliquerait-il pas à toutes les autres ?

Le meilleur moyen pour un maître d'ouvrage de gagner plusieurs mois avec la conception-réalisation est d'être "inerte" une fois l'opération lancée, et d'accepter l'ouvrage que le groupement aura bien voulu concevoir hors de son regard et construire à sa manière.

• Quel avantage économique ?

Si les maîtres d'ouvrage ont la volonté de poursuivre la recherche de la véritable qualité (au sens complet : §3) il est improbable qu'ils puissent rester dans les termes du marché qu'ils auront conclu.

Mais surtout, les opérations du passé ont montré **tout le contraire d'une efficacité économique** ; la centaine d'"affaires" encore devant les tribunaux montre que **c'est le système qui rend la concurrence inefficace**.

Les nouveaux maîtres d'ouvrage sauront-ils faire mieux que leurs prédécesseurs ?

• Quelle qualité ?

Les architectes qui seront associés aux entreprises mettront tout leur talent à concevoir des "**œuvres**" de "**bonne facture**" et ils seront d'autant plus motivés que les grandes entreprises ont l'intention de les rémunérer convenablement (mieux que ne le font les maîtres d'ouvrage publics). Mais **ils ne cesseront d'être empêchés de satisfaire leur client** comme ils en ont l'habitude dans les procédures normales, où le dialogue constructif permet de s'approcher d'une réelle qualité globale, telle que l'attendent les utilisateurs futurs et la collectivité dans son ensemble.

Tout ouvrage réalisé constitue un lieu de vie et un élément de patrimoine pour plusieurs décennies : il nous semble plus important de "réussir" cet ouvrage que de gagner quelques mois sur sa réalisation !

Le "développement durable" figure dans tous les discours officiels, et chacun sait que cet objectif nécessite une réflexion renforcée en amont, c'est-à-dire avant de se lancer dans la construction.

C'est pourquoi on déplorera que la première "matière" dont l'État fait l'économie, ce sont les prestations intellectuelles au service de cette réflexion. IL Y A BIEN REGRESSION.

Gilbert Ramus



⁶ L'ordre de service permet au maître d'ouvrage, par une décision unilatérale, de commander les modifications qu'il souhaite apporter au marché, mais l'entrepreneur a toute liberté de formuler des réserves, bases de réclamations ultérieures. Danger supplémentaire pour le maître d'ouvrage : il prend le risque d'une certaine coresponsabilité technique du projet.