

n° - 008368-01

mars 2013

Évaluation de l'emploi des contrats de conception-réalisation pour la construction de logements locatifs aidés par l'État

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 008368-01

**Evaluation de l'emploi des contrats de
conception-réalisation pour la construction de
logements locatifs aidés par l'État**

établi par

Georges DEBIESSE

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Marianne LEBLANC-LAUGIER

Inspecteur général de l'administration du développement durable

mars 2013

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil⁽¹⁾.

Rapport CGEDD n° 008368-01

Date du rapport : mars 2013

Titre : Evaluation de l'emploi des contrats de conception-réalisation pour la construction de logements locatifs aidés par l'État

Commanditaire : DGALN/DHUP

Date de la commande : 17 avril 2012

Lettre de mission : 14 juin 2012

Auteurs du rapport : Georges DEBIESSE
Marianne LEBLANC-LAUGIER

Coordonnateur : Georges DEBIESSE

Superviseur : Marie-Françoise SIMON-ROVETTO, présidente de la 1ère section

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 45

« Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes ».

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf

Sommaire

Résumé.....	4
Introduction.....	6
1.ELEMENTS DE BILAN ET OBSERVATIONS.....	9
1.1.Le contexte et les dispositions en vigueur.....	9
1.1.1.La volonté de multiplier les outils à disposition des organismes constructeurs pour développer l'offre de logement locatif à caractère social a conduit à faciliter le recours aux contrats de conception-réalisation.....	9
1.1.2.Le processus de conception-réalisation préserve les missions de maîtrise d'œuvre définies par les décrets d'application de la loi MOP, dans le respect de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture.....	10
1.1.3.Le temps de l'expérimentation est court.....	11
1.2.L'emploi du dispositif par les maîtres d'ouvrages.....	12
1.2.1.La conception-réalisation est expérimentée par un large panel d'organismes constructeurs (OPH, ESH, EPL, y compris outre-mer) et connaît une forte expansion	12
1.2.2.Des maîtres d'ouvrages enthousiastes, qui sollicitent une prolongation du dispositif	13
1.2.3.Les pratiques opérationnelles des maîtres d'ouvrage sont convergentes dans le choix des critères du recours à la procédure, le mode de sélection des groupements consultés et le mode de jugement des offres.....	14
1.2.4.Des aménageurs favorables au développement du processus.....	15
1.2.5.Les promoteurs immobiliers confirment l'intérêt des groupements d'acteurs, tout en restant sur la réserve.....	15
1.3.La participation des architectes.....	15
1.3.1.Les architectes qui ont tenté l'expérience sont prêts à recommencer, mais l'accès à la commande est inégal.....	15
1.3.2.Les architectes praticiens de la conception-réalisation attestent des facilités de coopération avec les entreprises.....	16
1.3.3.Les représentants de la profession mettent en garde contre les difficultés du positionnement de l'architecte envers le maître d'ouvrage.....	16
1.4.La participation des entreprises.....	17
1.4.1.La conception-réalisation n'a pas créé de monopoles au profit des grands groupes.....	17

1.4.2.La candidature de groupements d'entreprises, encore rare, commence à apparaître et doit être encouragée.....	17
2.EVALUATION DE L'INTERET ET DE L'EFFICIENCE DU MODE OPERATOIRE.....	19
2.1.L'anticipation de l'exécution des travaux peut enrichir la conception du projet....	19
2.1.1.L'enrichissement du rôle des acteurs est au rendez-vous.....	19
2.1.2.La rationalisation du projet peut être éprouvée.....	19
2.1.3.La qualité architecturale est préservée.....	21
2.1.4.La constitution des partenariats « architectes - entreprises » reste un challenge pour les architectes.....	23
2.1.5.Le choix du mandataire et le partage des responsabilités sont deux questions sensibles.....	23
2.2.La balance globale des avantages et des inconvénients est plutôt positive, même si certains aspects restent controversés.....	24
2.2.1.L'ouverture à l'innovation architecturale et technique n'est pas systématique, mais les risques d'un appauvrissement paraissent faibles.....	24
2.2.2.La maîtrise des coûts et des délais : un avantage incontestable.....	28
2.2.2.1.La fin du « Stop-and-go ».....	28
2.2.2.2.L'heureuse surprise de l'absence d'avenants.....	29
2.2.2.3.Les autres facteurs d'incertitude : défaillances d'entreprises et respect des délais.....	29
2.2.2.4.Le maître d'ouvrage doit aussi s'astreindre à une stricte discipline.....	30
2.2.3.La réduction du délai, fréquemment observée, parfois importante, n'est pas toutefois systématique.....	30
2.2.4.La réduction des coûts, controversée, reste probable.....	32
2.2.4.1.Le montant global des honoraires ne semble pas baisser.....	32
2.2.4.2.La réduction des coûts de construction est probable sans être formellement démontrée.....	32
2.2.5.L'impact sur la garantie de performance est a priori plutôt favorable.....	35
2.2.6.Les risques d'une moindre durabilité paraissent faibles quand le maître de l'ouvrage est aussi son futur gestionnaire.....	38
2.2.7.La généralisation de la procédure ne serait pas sans risques sur le tissu économique.....	38

2.2.7.1.La généralisation de la conception-réalisation serait gravement préjudiciable aux architectes débutants, ou du moins aux jeunes cabinets.....	38
2.2.7.2.La réduction potentielle du marché des services d'ingénierie est sans doute compensée par la plus grande complexité des ouvrages.....	39
2.2.7.3.Les économistes de la construction, qu'on pouvait croire menacés, conservent une participation.....	40
2.2.7.4.Les entreprises de second œuvre s'estiment gravement menacées.....	40
3.CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	43
3.1.Propositions d'ordre législatif ou réglementaire.....	43
3.1.1.Prorogation du dispositif pour cinq ans.....	43
3.1.2.Extension éventuelle du dialogue compétitif.....	44
3.2.Recommandations complémentaires d'ordre opérationnel.....	44
Annexes.....	48

Résumé

C'est le 31 décembre 2013 que prendra fin la période pendant laquelle les maîtres d'ouvrage du logement social ont été autorisés, par l'article 110 de la loi 2009-323 du 25 mars 2009, à conclure sans justification particulière des marchés dits de « conception-réalisation », englobant dans un même contrat la conception et la réalisation d'un même ouvrage, ou d'un même ensemble d'ouvrages de bâtiment. Cette autorisation, accordée pour une période d'un peu moins de cinq ans, constitue une dérogation à l'un des principes fondateurs de la loi dite « MOP », « relative à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique et à ses relations avec la maîtrise d'œuvre privée », celui de la séparation de la mission de maîtrise d'œuvre et de la mission d'exécution des travaux.

La proximité de cette échéance a conduit la DGALN (DHUP) à saisir le CGEDD d'une mission d'évaluation de l'application de cette dérogation. Il s'agissait d'en apprécier l'ampleur, d'identifier les éventuelles entraves à sa mise en œuvre, d'évaluer les avantages et les inconvénients de ce type de contrats, et finalement de formuler une recommandation sur l'éventuelle prorogation de la mesure au-delà du 31 décembre 2013.

L'équipe de mission a pu constater que, malgré la brièveté de la période impartie, la conception-réalisation a d'ores et déjà été expérimentée par un bon nombre d'organismes constructeurs, de toutes tailles, de tous statuts et de toutes régions, outre-mer compris. C'est en effet plus de 90 opérations, représentant plus de 5.800 logements, qui ont pu être engagées en trois ans, de 2010 à 2012, soit 2 % minimum des 100.000 logements sociaux financés chaque année.

L'expérimentation a donc revêtu un résultat significatif, mais surtout, elle a débouché pour ses acteurs sur l'engagement d'une véritable dynamique : la mission a recueilli les témoignages de maîtres d'ouvrage qui ont pratiqué la conception-réalisation et font part d'un réel enthousiasme, se prononçant clairement pour la prolongation du dispositif. Des pionniers tels que, en Île-de-France, le groupe Immobilière 3F ou France Habitation annoncent que la part de leur production réalisée selon cette procédure a dépassé 20 % et pourrait atteindre 40 %, sans toutefois excéder ce chiffre (I3F).

Un tel succès n'aurait pas été possible sans l'adhésion d'un nombre suffisant d'entreprises et d'architectes, prêts à s'allier pour former les groupements candidats aux appels d'offres lancés par les maîtres d'ouvrage. La réglementation impose en effet l'agrément d'un nombre minimal de cinq groupements candidats. Ce nombre de cinq n'étant pas toujours atteint – loin s'en faut – dans les appels d'offres « travaux » de la procédure traditionnelle, on pouvait craindre qu'il ne le soit que difficilement en conception-réalisation. Or il apparaît que le nombre de groupements candidats a même pu atteindre la vingtaine à plusieurs reprises.

Des architectes acceptent donc de s'investir dans ce type de marchés. Leurs instances représentatives (Conseil national de l'Ordre et Union nationale des syndicats français d'architectes) ne s'en étonnent guère, et admettent que les conditions d'exercice de leur mission sont assez confortables, ce qui explique qu'ils sont en général prêts à renouveler l'expérience.

Ce même nombre de groupements candidats témoigne également de l'attrait de la procédure auprès des entreprises de travaux, et pas seulement auprès des grands groupes. De nombreuses entreprises moyennes, voire petites, participent, et souvent avec succès, aux appels d'offres. Les appels d'offres sont d'ailleurs ouverts, s'agissant de la composante « travaux », aux groupements conjoints d'entreprises, et non aux seules entreprises générales, grandes ou petites. Certes, la mission n'a pu trouver encore un marché attribué à un tel groupement, mais elle a eu connaissance, dans différentes régions, de plusieurs candidatures « pertinentes » de groupements, et surtout des efforts des maîtres d'ouvrage pour les encourager.

Ce constat notable ne dispensait certes pas l'équipe de mission de conduire, en liaison étroite avec tous les acteurs, une réflexion approfondie sur les divers avantages et inconvénients de la procédure.

Il apparaît, au terme de cet examen, que la conception-réalisation :

- ne suffit pas à faire émerger de nouveaux procédés constructifs, mais reste une condition nécessaire à leur développement au-delà des premières expérimentations, et contribue par ailleurs à l'amélioration des techniques de construction et à l'optimisation de leurs interfaces, facilitant par exemple l'atteinte de performances élevées dans le domaine thermique ;
- ne nuit pas à la qualité architecturale des ouvrages, ni à leur durabilité ;
- contribue à mieux maîtriser les délais et les coûts, et constitue de ce fait un facteur d'efficacité et d'efficience de la maîtrise d'ouvrage, requérant toutefois de sa part compétence et discipline ;
- est susceptible de contribuer à une réduction des délais et des coûts ;
- ne saurait être généralisée, et donc devenir l'unique procédure de construction de logements sociaux, sans faire courir à certains acteurs, jeunes architectes et petites entreprises de second œuvre notamment, des risques sérieux.

Dans ces conditions, l'équipe de mission :

- constatant qu'aucun acteur n'est partisan d'une telle généralisation ;
- constatant que le bilan paraît globalement positif, mais que certains impacts, tels que l'éventuelle réduction des délais et des coûts, ne peuvent encore être mesurés avec certitude compte tenu de la brièveté de l'expérience ;
- propose que le dispositif introduit par la loi du 25 mars 2009 soit prolongé d'une durée de cinq ans, et donc jusqu'au 31 décembre 2018 ;
- et formule différentes propositions complémentaires d'ordre opérationnel.

Introduction

Par note en date du 17 avril 2012, reproduite en annexe 1, la DGALN (DHUP) a saisi le CGEDD d'une demande de mission relative à l'emploi de la procédure « Conception-Réalisation » pour la réalisation de logements locatifs aidés par l'État.

Par « Conception-réalisation » il faut entendre la réunion dans un contrat unique des tâches de conception et de construction d'un même ouvrage, confiées à un groupement de personnes physiques ou morales. Lorsque cet ouvrage est soumis à permis de construire, le groupement comporte obligatoirement un architecte ou un cabinet d'architecture, dès lors que la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture impose à tout maître d'ouvrage, public ou privé, d'en confier le projet à un architecte.

Lorsque le maître d'ouvrage est public, cette procédure déroge aux principes généraux de la loi dite MOP¹, qui pose en principe que « la mission de maîtrise d'œuvre est distincte de celle d'entrepreneur », et donc que la conception de l'ouvrage fait l'objet d'un contrat distinct de celui portant sur son exécution, sauf « lorsque des motifs d'ordre technique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage ».

De telles dérogations ont toutefois été accordées par des lois ou ordonnances, autorisant l'État ou les établissements publics de santé à recourir à la Conception-réalisation pour certains types d'immeubles : immeubles affectés aux armées, établissements pénitentiaires, hôpitaux.

S'agissant des logements locatifs aidés par l'État, une dérogation analogue a été introduite, mais pour une durée limitée, par l'article 110 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 « de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion », dite loi MLLE :

« Pour la réalisation de logements locatifs aidés par l'État financés avec le concours des aides publiques mentionnées au 1^o de l'article L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation, soumis à la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, les organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux peuvent jusqu'au 31 décembre 2013 conclure, par dérogation aux dispositions des articles 7 et 18 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 précitée, des contrats portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux. »

La lettre de commande précitée, qui précisait que cet aménagement temporaire tendait à favoriser et à accélérer la construction de logements sociaux, mais indiquait qu'il semblait n'avoir pas rencontré le succès escompté, demandait alors au CGEDD :

- de faire un bilan de l'application de cet article et le cas échéant « d'identifier les causes de son défaut d'application s'il est avéré » ;

¹ Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée. L'acronyme « MOP » pourrait alors signifier à la fois **Maîtrise d'Ouvrage Publique** et **Maîtrise d'Œuvre Privée**.

- de procéder à une évaluation des avantages et des inconvénients de ce type de contrats pour la réalisation de logements locatifs aidés, tant du point de vue juridique que d'un point de vue opérationnel ;
- le cas échéant de proposer les mesures de tout type permettant de mieux faire connaître le dispositif et de faciliter son utilisation ;
- d'indiquer si une prorogation de cette mesure au-delà du 31 décembre 2013 paraît « opportune, voire nécessaire ».

L'équipe de mission a été désignée par note du 14 juin 2012 du vice-président du CGEDD. Elle a rencontré le 29 juin 2012 le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, qui lui a indiqué souhaiter recevoir le rapport pour le 31 mars 2013.

Elle a procédé de façon tout à fait traditionnelle par des entretiens avec de nombreux maîtres d'ouvrage du secteur social², l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), l'ensemble des filières du secteur du bâtiment et les centres d'expertise de l'administration, tels que la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques (MIQCP) ou le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA), ainsi que la Mission Interministérielle d'Inspection du Logement Social(MILOS).

Elle a par ailleurs pu profiter de diverses initiatives :

- le 12 juin 2012, la direction du groupe Immobilière 3F, l'un des principaux donneurs d'ordre du secteur social, a organisé au Pavillon de l'Arsenal à Paris une « table ronde » assortie d'un débat, largement ouverte à un nombreux public, consacrée à son expérience des marchés de conception-réalisation. L'équipe de mission, qui n'était pas encore officiellement désignée, a pu, grâce au truchement de la MIQCP, participer à cette manifestation dont un compte-rendu établi par « Le Moniteur » figure en annexe 3 du présent rapport ;
- « Le Moniteur » a également publié dans son numéro daté du 21 septembre 2012, un dossier très complet intitulé « HLM : comment le développement durable a bouleversé les modes de production ». Il figure en annexe 4 du présent rapport ;
- le 27 septembre 2012, la réunion annuelle des Cellules Économiques Régionales de la Construction, regroupant dans chaque région sous l'égide des DREAL tous les acteurs de la construction, maîtres d'ouvrage compris, a comporté dans son ordre du jour un échange sur cette procédure, auquel l'équipe de mission a été associée.

Constatant enfin que ces différents débats intervenaient dans la sérénité, l'équipe de mission a souhaité conclure la phase des entretiens bilatéraux conduits avec les différents acteurs par une confrontation générale, sous l'égide du « collège maîtrise d'ouvrage » du CGEDD³, consacré comme son nom l'indique aux méthodes et aux enjeux de la maîtrise d'ouvrage, tant publique que privée, et rassemblant des membres du CGEDD, les services constructeurs de différents ministères et des représentants des filières du BTP. Cette réunion est intervenue le 22 janvier 2013.

² Ainsi qu'avec l'ANAP, Agence Nationale d'Appui à la Performance, qui conseille les maîtres d'ouvrage hospitaliers, dispose ainsi d'une longue expérience des marchés de conception-réalisation, expérience retranscrite dans plusieurs guides et rapports d'évaluation.

³ Dont un des animateurs appartenant à l'équipe de mission.

On peut noter que plusieurs fédérations professionnelles ont souhaité adresser un avis écrit à l'équipe de mission. Les documents correspondants ainsi que les témoignages les plus significatifs de maîtres d'ouvrage du secteur social ayant expérimenté la procédure et la note de synthèse établie par l'USH à l'occasion de la réunion précitée du 22 janvier 2013 figurent en annexes n°5 à 12 du présent rapport.

1. ELEMENTS DE BILAN ET OBSERVATIONS

1.1. Le contexte et les dispositions en vigueur

1.1.1. La volonté de multiplier les outils à disposition des organismes constructeurs pour développer l'offre de logement locatif à caractère social a conduit à faciliter le recours aux contrats de conception-réalisation

La situation critique que connaît la France en matière de besoins non satisfaits de logements à prix modérés dure depuis des années. Les plans des Gouvernements successifs ont ciblé, les uns après les autres, toutes formes d'aides susceptibles de contribuer à l'accélération des programmes de construction.

Dans le prolongement de la loi « de programmation pour la cohésion sociale » n° 2005-32 du 18 janvier 2005 et de la loi « portant engagement national pour le logement » n°2006-872 du 13 juillet 2006, qui dotaient le secteur des organismes constructeurs du logement social d'une capacité supérieure de construction par le financement garanti de 500.000 logements sur 5 ans, il est apparu indispensable de s'intéresser également aux moyens de diversifier les modes de production opérationnels.

L'intervention du Plan urbanisme construction architecture (PUCA), en accord avec la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP), a fait ressortir les vertus du procédé « conception-réalisation » utilisé dans le cadre des expérimentations conduites sous l'égide de la démarche « CQFD » (coûts – qualité – fiabilité – délais) : raccourcissement des délais, fiabilité des prix dès le choix du projet, recherche de performances de la part des maîtres d'ouvrages et place possible à l'innovation par alliance des compétences. C'est également dans ce contexte que le Délégué interministériel pour le développement de l'offre de logement (DIDOL) a préconisé d'étendre sans conditions l'usage des contrats de conception-réalisation à la production de logements sociaux pour en accélérer le rythme de réalisation.

Des dispositions similaires avaient été précédemment introduites pour la construction d'équipements relevant des domaines de la sécurité, de la justice et de la santé, issues des lois LOPSI n°2002-1094 du 29 août 2002 « d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure », et LOPJL n°2002-1138 du 9 septembre 2002 « relative au service public pénitentiaire », et de l'ordonnance n°2003-850 du 4 septembre 2003 « portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux soumis à autorisation ».

Une nouvelle extension de la loi « MOP » n°85-704 du 12 juillet 1985 « relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée » est donc introduite de manière temporaire jusqu'à fin 2013, par l'article n°110 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion n°2009-323 du 25 mars 2009 : elle autorise les organismes constructeurs-bailleurs sociaux à recourir aux contrats de conception-réalisation pour des programmes de logements locatifs aidés sans justification particulière.

Sans cette disposition, les programmes de construction neuve de logements pourraient difficilement, par leur nature, relever de « motifs d'ordre technique rendant nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage », quand bien même celle-ci

pourrait s'avérer vertueuse pour l'innovation technique, la maîtrise des coûts ou les délais.

Parallèlement, les constructeurs-bailleurs sociaux peuvent employer les contrats de conception-réalisation pour des travaux de réhabilitation de logements, « lorsqu'ils ne sont pas en mesure de définir seuls et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à leurs besoins » (conformément à l'article 38 du décret du 30 décembre 2005), et pour ceux visant un « engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique, rendant nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage » en application de l'article 18-1 de la loi MOP modifiée par la loi Grenelle II n°2010-788 du 12 juillet 2010. Sans que cela relève du cadre de cette mission, force est de constater que cet usage particulier de la conception-réalisation est en développement constant, ce qui tend à en promouvoir l'intérêt auprès des maîtres d'ouvrages et explique certainement aussi le recours accru constaté en construction neuve. La possibilité d'utiliser le dialogue compétitif pour une opération de réhabilitation conduite en conception-réalisation (par application de l'article 41-1 du décret du 30 décembre 2005), en favorise certainement l'usage.

1.1.2. Le processus de conception-réalisation préserve les missions de maîtrise d'œuvre définies par les décrets d'application de la loi MOP, dans le respect de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture

La loi n°77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture rappelle que l'architecture est une expression de la culture et que la création architecturale est d'intérêt public, et oblige en conséquence le maître d'ouvrage de toute construction soumise à autorisation à « contractualiser » directement avec un architecte pour la conception du projet, et lui octroyer également les moyens de s'assurer que la réalisation des ouvrages respecte le projet architectural élaboré par ses soins.

Dans le prolongement de ces principes, la loi MOP du 12 juillet 1985 impose que la mission de maîtrise d'œuvre soit distincte de celle de l'entrepreneur, de manière à différencier les rôles et les responsabilités de chacun des intervenants. Cependant, en son article 18-1, la loi prévoit expressément une alternative à ce principe, autorisant le maître d'ouvrage à traiter avec un groupement de personnes (la présence de l'architecte restant incontournable) pour une mission portant à la fois sur les études et sur l'exécution des travaux, dans l'hypothèse où « des motifs techniques rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage » ; cette dernière condition a été supprimée par l'article 110 de la loi du 25 mars 2009 en ce qui concerne la production de logements locatifs aidés par l'Etat, pour une période déterminée.

Quels que soient leurs statuts public ou privé, les organismes constructeurs du logement social relèvent de la loi MOP pour leurs opérations de construction aidées par l'État, et bénéficient donc tous de l'exception temporaire introduite par la loi de 2009.

Cependant, les procédures réglementaires applicables à la passation des marchés diffèrent selon les statuts des organismes. Les Entreprises sociales pour l'habitat (ESH) et les entreprises publiques locales (EPL) ne sont pas soumises au code des marchés publics (CMP), elles relèvent des dispositions de l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005. Les offices publics de l'habitat (OPH) ont connu deux périodes successives : ils étaient tenus de respecter le CMP jusqu'à ce que la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011, dite de « simplification et d'amélioration de la qualité du droit » les en

dispense. Dorénavant, les marchés des offices publics de l'habitat sont régis par les dispositions de l'ordonnance précitée du 6 juin 2005, relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics (article L. 421-26 du Code de la construction et de l'habitation). Les OPH ont donc connu depuis 2011 une modification substantielle de leurs procédures, nécessitant parfois un temps d'adaptation susceptible de peser sur leur activité.

Si le décret n°2005-1742 du 30 décembre 2005 pris en application de l'ordonnance de 2005 prévoit que les pouvoirs adjudicateurs peuvent, pour les opérations d'une valeur inférieure au seuil européen des procédures formalisées (5.000.000 € HT), passer un marché de conception-réalisation « selon des modalités de mise en concurrence et de jugement des offres librement définies par eux », dans les faits, les opérateurs du logement social s'obligent à respecter la procédure formalisée de l'appel d'offres restreint avec intervention d'un jury comportant un tiers au moins de maîtres d'œuvre indépendants, telle que définie à l'article 41-1 du décret, et ce quels que soient les montants en jeu. Cette pratique est généralisée. Rappelons que dans l'hypothèse où les opérateurs ne s'astreindraient pas à suivre cette procédure, ils devraient tout de même, au regard du décret, prévoir une mise en concurrence et des indemnités d'un montant non inférieur à 80 % de la valeur de l'avant-projet présenté par les candidats concepteurs non retenus.

Il résulte de cette situation que les missions de conception comprises dans les contrats de conception-réalisation font l'objet d'une forme de concours d'architecture préalable, avec la particularité de contenir non seulement un projet architectural, mais aussi un prix de réalisation du projet présenté.

Au stade de la rédaction du marché, la contractualisation avec un groupement conjoint d'un architecte et d'une entreprise peut également déterminer très précisément, à l'instar des recommandations de la MIQCP et de l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP, précédemment appelée « MAINH ») la nature des missions attendues de la part du maître d'œuvre en phase de réalisation, de façon à ce que celui-ci soit mis en situation de pouvoir vérifier la fidélité de la réalisation au regard de son projet.

1.1.3. Le temps de l'expérimentation est court

La loi date de fin mars 2009, mais la « saisonnalité » des portages de projets liée aux demandes de financement a reporté à 2010 la mise en œuvre des premières opérations. Lorsqu'on considère la durée nécessaire au montage des projets, avec une moyenne de 24 à 36 mois, il faut admettre que les opérateurs aient seulement pu commencer leurs premières expériences sur la période de trois années qui vient de s'écouler.

De plus, le changement intervenu dans le mode de passation des marchés, courant 2011, pour les offices publics de l'habitat, a également pu être un facteur de retardement dans l'utilisation de ce processus par certains d'entre eux.

Enfin, l'échéance de cette expérimentation, fixée à la fin de l'année 2013 par la loi du 25 mars 2009, est forcément anticipée par les acteurs en phase de lancement de nouvelles opérations. Les maîtres d'ouvrages ont effectivement besoin de perspective pour déterminer le mode opératoire de leurs engagements, et malgré l'intérêt que certains ont pu exprimer pour la conception-réalisation, voire le souhait souvent manifesté de prolongation du dispositif en cours, ils pourraient faire preuve de

prudence au cours de cette année, ce qui mettrait un terme à l'expérimentation tout juste amorcée.

Il nous faut préciser ici que l'article 110 de la loi du 25 mars 2009 dispose qu'il s'agit d'avoir « conclu » le marché avant le 31 décembre 2013, ce qui revient à avoir accompli l'ensemble du processus pré-opérationnel et opérationnel jusqu'au stade de l'ordre de service (OS) avant cette date. Cela signifie que le lancement des dernières opérations en conception-réalisation devrait être décidé au plus tard en cette fin de premier semestre 2013. Une prorogation de cette mesure par voie législative serait donc à prendre, au plus vite.

1.2. L'emploi du dispositif par les maîtres d'ouvrages

1.2.1. La conception-réalisation est expérimentée par un large panel d'organismes constructeurs (OPH, ESH, EPL, y compris outre-mer) et connaît une forte expansion

Faute de recensement existant du côté des instances administratives ou professionnelles, nous avons dans un premier temps collationné les noms des premiers opérateurs connus pour leurs expériences significatives auprès de l'union sociale pour l'habitat (USH), en tant que représentants de l'ensemble des familles d'organismes « hlm », et auprès de la fédération des entreprises publiques locales pour les sociétés d'économie mixte immobilières, notamment présentes outre-mer.

Au-delà des références communiquées par ces organisations professionnelles, notre enquête s'est poursuivie de manière plus systématique auprès de l'ensemble des directeurs d'OPH par l'intermédiaire de leur réseau associatif et, sans le même succès, auprès du réseau des directeurs d'ESH.

Sans être exhaustif, notre inventaire peut être considéré comme un bon témoignage des pratiques professionnelles initiées en matière de conception-réalisation, et met en évidence une dynamique engagée par un nombre conséquent d'opérateurs.

Plus de 90 opérations de construction neuve représentant plus de 5.800 logements locatifs sociaux ont été engagées en trois ans, entre mars 2009 et fin 2012.

En premier lieu, le constat est que les parties prenantes de cette expérimentation sont de différents statuts, de toutes tailles et de toutes régions.

Parmi les ESH, les plus importantes font figure de pionniers, au premier rang desquelles le Groupe 3F et France Habitation totalisent ensemble une quarantaine d'opérations représentant 2.600 logements. L'un et l'autre augmentent régulièrement leur part de production suivant ce processus qui atteint près de 40 % de leurs engagements. Le choix des opérations est indépendant de leur taille, allant d'un projet de 5 maisons individuelles à des groupes d'immeubles collectifs de 360 logements.

Du côté des OPH, les organismes sont de tailles très diverses et de toutes les régions. Parmi les plus impliqués dans la démarche, il convient de mentionner Habitat 76 avec 10 opérations en neuf pour 460 logements qui représentent 20 % de son activité, et 2.000 logements en réhabilitation en parallèle, et puis Bretagne-Sud Habitat avec 5 programmes mixtes dont un marché à bons de commandes pour une cinquantaine de maisons individuelles en bois, Habitat 44 avec le lancement d'un appel d'offres unique en vue de la réalisation de plusieurs projets sur les quatre années à venir, Nantes Habitat également dans le Grand ouest, mais aussi Hérault habitat dans le Sud qui

traite ainsi la plupart de ses opérations, l'OPH du Cher et celui de Bourges ainsi que celui d'Auxerre dans le centre, l'OPAC du Rhône et celui de l'Ain, sans oublier l'Ile-de-France où, dans le Val-de-Marne en particulier, Valophis a engagé plusieurs centaines de logements selon ce process. Les OPH ont donc conforté leur participation au cours de la période, bien qu'ayant eu à connaître une adaptation nécessaire de leurs modes opératoires (cf. § 1.1.2).

La fédération nationale des entreprises publiques locales indique que les EPL sont moins engagées dans ce nouveau processus, recensant une dizaine d'opérations représentant 1.200 logements à ce stade de l'expérimentation, reconnaissant que la diffusion des informations et les échanges d'expériences ont été insuffisants pour le moment. Il faut noter cependant que certains opérateurs, tels la Société nationale immobilière (SNI) ou la Société immobilière de la Réunion (SIDR), ont développé des expériences particulières utilisant des systèmes modulaires en partenariat avec des industriels, pour des marchés d'une certaine importance échelonnés sur plusieurs années de production. Il convient aussi de mentionner le lancement de plusieurs opérations de logements étudiants, montées avec les Centres Régionaux des Oeuvres Universitaires et Scolaires, notamment à Pau et Angers.

Outre-mer, à La Réunion, la SIDR fait figure de pionnier, avec une démarche expérimentale tendant à promouvoir l'implication d'entreprises locales à caractère industriel et des techniques de mise en œuvre innovantes. Plus de 900 logements sont ainsi programmés sur trois ans, confiés en trois lots à trois groupements d'entreprises développant des systèmes 3D montés en atelier, de l'ossature béton avec façades bois et du « mécano » en métal.

La plupart des opérations connaissent des financements mixtes, employant toute la gamme des logements dits « sociaux », Prêt locatif à usage social (PLUS), Prêt locatif aidé d'insertion (PLAI), et Prêt locatif social (PLS). Parfois, une part complémentaire est consacrée à de l'accession sociale à la propriété, ou de la location-accession en Prêt social location accession (PSLA), traitée dans le même cadre opérationnel du fait de la complexité des programmes, bien que n'entrant pas dans le champ d'application de l'article 110 de la loi de 2009.

En outre, ce recensement a permis de noter un nombre croissant de réhabilitations de logements sociaux conduites en conception-réalisation ⁴, portant sur plusieurs milliers de logements. Les maîtres d'ouvrages ont notamment recours aux contrats de performance énergétique (CPE) et plébiscitent le dialogue compétitif autorisé dans ce cadre.

Cette manifestation d'intérêt pour le dialogue compétitif suscite notre interrogation quant à son application éventuelle dans le cadre de la construction de logements neufs (cf. chapitre III).

1.2.2. Des maîtres d'ouvrages enthousiastes, qui sollicitent une prolongation du dispositif

Les maîtres d'ouvrages dont la mission a recueilli le témoignage souhaitent pouvoir continuer l'expérience et l'étendre à une partie importante de leur production, sans jamais vouloir en faire l'unique processus opérationnel, ni la règle universelle de dévolution des marchés. Ils déclarent tout l'intérêt de cette démarche « vertueuse », faite d'exigence pour l'accomplissement de leur propre mission et productrice d'avantages incontestables : gain sur les délais, allègement des procédures

⁴ Confère supra 1,1,1,

administratives, fiabilité du prix, lisibilité de l'offre, opportunité de développer des « procédés constructifs innovants et ouverts », et puis économies substantielles variables de 5 à 15 % pour certains organismes (cf. chapitre II). Au-delà de l'amélioration progressive de sa mise en œuvre, l'expérimentation force les acteurs à la confrontation positive, à la mise en évidence de synergies insoupçonnées, et à l'évolution des pratiques professionnelles, y compris sur d'autres modes opératoires, en parallèle.

Le démarrage a pourtant été tardif, en raison de l'apprentissage de nouveaux modes opératoires et de la résolution de situations inédites en matière de définition de programmes, puis de répartition des rôles et des responsabilités.

Les maîtres d'ouvrages semblent ne pas avoir toujours été bien informés de l'existence de guides établis par certaines instances d'appui, qu'il s'agisse des recommandations de la MIQCP publiées en 2006 et actualisées en juin 2010, ou du guide rédigé par l'ANAP, dès 2004, complété par un manuel d'aide à la rédaction des marchés de conception-réalisation en juin 2012, ou encore d'un document de référence rédigé à leur intention par l'USH en août 2010. Ces documents très didactiques mériteraient d'être davantage portés à la connaissance des OPH, des ESH et particulièrement des EPL selon l'avis même de la fédération des entreprises publiques locales.

Ainsi, de l'avis des maîtres d'ouvrages rencontrés et de leurs représentants, il ne faudrait pas arrêter cette démarche expérimentale après trois années seulement de véritable mise en application, alors que l'expérimentation doit être poursuivie pour en apprécier davantage les résultats et l'efficacité. L'USH avance qu'il faudrait cinq années supplémentaires pour permettre d'enrichir l'expérience et de favoriser notamment des réponses de groupements d'entreprises.

1.2.3. Les pratiques opérationnelles des maîtres d'ouvrage sont convergentes dans le choix des critères du recours à la procédure, le mode de sélection des groupements consultés et le mode de jugement des offres

Selon les témoignages recueillis et les enseignements rapportés par l'USH, les opérateurs privilégient l'emploi de la conception-réalisation pour des opérations d'au moins vingt-cinq à trente logements, de façon à absorber le coût de la procédure, mais également pour de petites opérations en individuel qui connaissent des contraintes de temps.

De plus, les opérateurs s'engagent dans ce processus seulement lorsque le foncier est maîtrisé et que la programmation ne doit pas connaître de modifications majeures en lien avec les attentes des collectivités territoriales.

Le mode de sélection des groupements consultés résulte d'une volonté partagée de faire participer des entreprises générales et des petites et moyennes entreprises locales (PME). Mais le choix prend également en considération les qualités des architectes présents dans les groupements candidats. En résultat, le choix des groupements s'opère donc sur un double critère et tend à préserver un certain équilibre au regard du tissu économique des professions représentées.

Le jugement des offres ne privilégie pas nécessairement le prix. Le programme peut parfois même contenir l'ordre de grandeur du coût d'objectif (à l'exemple de France Habitation) de manière à ce que les critères du choix se portent essentiellement sur les qualités du projet évaluées par un vote du jury. La non conformité au prix est alors

éliminatoire. Sauf dans ce dernier cas, le prix entre en général pour moitié dans les critères de jugement des offres.

1.2.4. Des aménageurs favorables au développement du processus

Aux dires de la fédération des EPL, les aménageurs sont sensibles à la maîtrise des délais opérationnels et seraient donc favorables à l'emploi du dispositif par les maîtres d'ouvrages qui construisent sur leurs parcelles.

1.2.5. Les promoteurs immobiliers confirment l'intérêt des groupements d'acteurs, tout en restant sur la réserve

La Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) confirme également l'existence de plus en plus fréquente d'appels à projets de la part des collectivités territoriales et des aménageurs en ZAC, qui impliquent de pouvoir apporter des réponses « ensemblières » en constituant des groupements d'acteurs réunissant maître d'ouvrage, maître d'œuvre et entreprise.

Dans ce cas, il y aurait un « amortissement partagé » du risque financier lié aux études et une meilleure réponse en termes de coûts. Cet état de fait, présenté comme une quasi obligation, est aussi devenu le mode de travail de certains « promoteurs constructeurs » appartenant à de grands groupes.

A contrario, les promoteurs immobiliers de taille modeste seraient hostiles à de telles pratiques qui les lieraient trop tôt aux équipes de maîtrise d'œuvre et comporteraient donc un coût supplémentaire, et qui les empêcheraient de pouvoir adapter le projet au fur et à mesure des attentes exprimées par la clientèle.

1.3. La participation des architectes

1.3.1. Les architectes qui ont tenté l'expérience sont prêts à recommencer, mais l'accès à la commande est inégal

Des architectes se sont intéressés à ce type de marchés. Sur l'ensemble des projets mis en œuvre (soit plus de 90 projets engagés à ce jour), les maîtres d'ouvrages n'ont eu aucune difficulté à recevoir de nombreuses candidatures pour lesquelles les architectes et les entreprises ont su constituer localement des équipes. Les maîtres d'ouvrages font observer que le nombre de candidatures reste cependant raisonnable, pouvant atteindre une vingtaine de groupements en conception-réalisation, alors qu'il est parfois compté jusqu'à quatre-vingt candidatures de cabinets d'architectes en appel à candidatures traditionnel en loi MOP.

Les architectes représentants de leur profession, que la mission a rencontrés, et qui ont participé à des projets en conception-réalisation, se déclarent prêts à recommencer, tout en ne souhaitant pas que cela devienne la règle unique de dévolution de la commande publique par égard pour l'ensemble de leur profession.

L'accès à la commande est en effet très inégal. Les participations des architectes sont variables, dès lors que l'on peut faire état de deux observations majeures à ce stade. Comme le font remarquer les représentants de cette profession, le Conseil national de l'ordre des architectes (CNOA) et aussi l'Union nationale des syndicats français d'architectes (l'UNSFSA), tous les architectes ne sont pas à égalité dans leur capacité d'accès à ces marchés, car il faut être en position de conclure une alliance avec une ou des entreprises. Or, en général, c'est l'entreprise qui choisit l'architecte avec lequel elle

souhaite soumissionner, et de facto, cela peut exclure les jeunes architectes de cette commande. Ce phénomène est accentué dans le cas des entreprises générales. De même, cet ordre des choses peut revenir à faire toujours travailler les mêmes cabinets d'architecture, ceux avec lesquels les entreprises ont une expérience concluante et aussi ceux qui bénéficient déjà d'une certaine notoriété locale.

Il convient d'observer cependant que les process habituels de consultations et de concours d'architecture en loi MOP ne sont pas beaucoup plus propices à l'accès à la commande des jeunes architectes, sauf à l'organiser expressément à l'instar de certains maîtres d'ouvrages particulièrement attentifs à une solidarité intergénérationnelle.

Par ailleurs, les raisons pour lesquelles les architectes ne prennent pas davantage l'initiative de provoquer eux-mêmes une alliance avec une entreprise générale ou plusieurs entreprises constituées en groupement ne sont pas explicitées.

1.3.2. Les architectes praticiens de la conception-réalisation attestent des facilités de coopération avec les entreprises

Les architectes qui pratiquent la conception-réalisation reconnaissent que le cadre d'intervention pour l'exécution de leurs missions est simplifié, et que leurs relations avec les entreprises sont équilibrées. Ils ont une phase de conception plus contrainte par les exigences techniques de l'entreprise, mais une phase de réalisation amplement facilitée par la conduite des travaux du chantier. En outre, ils bénéficient généralement de la majeure partie, voire de la totalité des indemnités requises lorsqu'ils ne sont pas retenus.

Le PUCA estime d'ailleurs que les architectes ont beaucoup à gagner à ne plus avoir à reprendre plusieurs fois leur projet (parfois jusqu'à 10 fois), comme c'est souvent le cas en loi MOP.

Et, si la conception-réalisation présente l'inconvénient, selon la FPI, de faire prendre tous les risques au maître d'ouvrage au lieu qu'ils soient habituellement partagés avec la maîtrise d'œuvre, cela fait également ressortir la sécurité offerte à l'architecte par la signature du contrat de conception-réalisation.

1.3.3. Les représentants de la profession mettent en garde contre les difficultés du positionnement de l'architecte envers le maître d'ouvrage

Les représentants de la profession d'architecte considèrent comme optimal le triptyque maître d'ouvrage – maître d'œuvre – entrepreneur, tel qu'il se pratique habituellement, et voient une difficulté pour l'architecte à pouvoir conseiller le maître d'ouvrage au mieux de ses intérêts alors qu'il se trouve lié à l'entrepreneur en conception-réalisation.

Certains architectes qui ont pratiqué plusieurs marchés en conception-réalisation attestent que « rien n'a changé » dans leur mode de travail, y compris au stade du chantier. D'autres reconnaissent que le maître d'ouvrage doit savoir les aider à rester fermes envers l'entreprise au cours de la réalisation. Quant aux maîtres d'ouvrages, ils indiquent avoir conscience de l'instauration de nouvelles relations de coopération entre tous les acteurs et de la nécessité de rester vigilants, pour leur part, à la préservation du rôle de l'architecte.

Le fait de se doter d'une mission complémentaire d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) n'ajoute ni enlève rien à la situation rencontrée. La maîtrise d'ouvrage doit être solide et son besoin d'assistance relève davantage de sa plus ou moins grande capacité à évaluer économiquement les offres en amont du process et l'état des situations de chantier en aval.

1.4. La participation des entreprises

1.4.1. La conception-réalisation n'a pas créé de monopoles au profit des grands groupes

Il suffit pour s'en convaincre de constater que le nombre de candidatures enregistrées pour un appel d'offres en conception-réalisation peut atteindre facilement la vingtaine : il n'y a pas en France vingt grands groupes de la construction.

De fait, selon les maîtres d'ouvrage, de toutes tailles et de toutes régions, et après une période d'adaptation⁵, les appels d'offres suscitent aujourd'hui de nombreuses candidatures, couronnées de succès, d'entreprises générales indépendantes de toute taille (Léon Grosse, 700 M€ de chiffre d'affaires, cité par I3F ; Legendre, 200 M€, Paris-Ouest Construction, 80 M€, Baniti, 10 M€, citées par France Habitation) y compris PME (témoignages d'I3F, Bretagne Sud Habitat, Hérault Habitat)

Le son de cloche est le même du côté des entreprises : les entreprises locales citées par la FFB confirment leur implication dans la réalisation de logements sociaux selon cette procédure, parfois au bénéfice d'un procédé constructif développé localement. Tel est le cas de CMEG, entreprise basée près de Caen, employant moins de 200 personnes, PME donc, au chiffre d'affaires de 50 M€, qui dispose de deux unités de préfabrication de façades, a été lauréat du programme CQFD (cf infra, 2.2.1) et dont le patron s'exprime ainsi en réponse aux questions de l'équipe de mission :

« La conception-construction est un type de contrat particulièrement favorable au maintien d'un réseau de PME de notre taille dans les régions. »

1.4.2. La candidature de groupements d'entreprises, encore rare, commence à apparaître et doit être encouragée

La conception-réalisation n'est nullement réservée à l'entreprise générale. Elle est même destinée, aux termes du Code des marchés publics, à « un groupement d'opérateurs économiques »⁶. Certes, cette pluralité d'opérateurs sert d'abord à rappeler la présence nécessaire d'un architecte quand il s'agit de bâtiment ou plus généralement d'ouvrages soumis à permis de construire : l'obligation résulte de la loi de 1977 sur l'architecture. Reste que la partie « travaux » peut tout à fait être confiée à un groupement conjoint d'entreprises. En revanche, il ne peut y avoir d'allotissement de la réalisation de la partie « travaux », c'est-à-dire de réalisation par marchés séparés, puisqu'il n'y a qu'un seul marché.

Cela dit, il faut convenir qu'il y a encore peu de groupements candidats où la partie « travaux » soit ainsi prise en charge par un groupement conjoint. Le montage d'une telle candidature n'est effectivement pas simple, et doit être pris en charge par un « fédérateur », qui peut être une entreprise, ou l'architecte, ou un bureau d'études, et qui doit alors rechercher l'accord de plusieurs co-traitants. Et pourtant, contrairement

⁵ « On a commencé avec des majors. » admettait le patron d'Hérault Habitat

⁶ Du moins en bâtiment : pour « les seuls ouvrages d'infrastructure » le marché peut être attribué à « un seul opérateur économique »

aux convictions du Syndicat National du Second Œuvre, on commence à voir apparaître de telles candidatures, signalées par des maîtres d'ouvrage tels que Bretagne Sud Habitat ou Hérault Habitat. Il est vrai que ces derniers ne ménagent pas leurs efforts pour les susciter. Hérault Habitat a récemment lancé une consultation portant sur une trentaine de logements, où parmi les cinq candidats agréés, trois sont des groupements d'entreprises et deux sont des entreprises générales, PME locales.

Certes, l'équipe de mission n'a pas eu connaissance d'un seul exemple de groupement lauréat d'un appel d'offres. Mais, selon les maîtres d'ouvrage déjà cités, les offres remises sont de plus en plus pertinentes, et ces progrès finiront par aboutir à des contrats.

Les efforts des maîtres d'ouvrage pour susciter de telles candidatures resteront nécessaires, mais seront volontiers consentis : les constructeurs de logements sociaux sont favorables, ne serait-ce que par la composition de leurs conseils d'administration, à l'encouragement des entreprises locales. Et des maîtres d'œuvre se prêtent à rejoindre de tels groupements, voire à les susciter.

2. EVALUATION DE L'INTERET ET DE L'EFFICIENCE DU MODE OPERATOIRE

2.1. L'anticipation de l'exécution des travaux peut enrichir la conception du projet

2.1.1. L'enrichissement du rôle des acteurs est au rendez-vous

La conception des projets appartient d'abord à l'architecte. Il faut toutefois ajouter que le travail se trouve enrichi par la collaboration avec les bureaux d'études, dès lors que le maître d'ouvrage conclut des marchés d'ingénierie où la co-traitance est de mise et que la définition et la répartition des missions font place à une participation des ingénieurs dès l'avant-projet sommaire. La complexité des solutions techniques à proposer pour atteindre des performances environnementales ou énergétiques rend cette coopération architecte-ingénieurs incontournable.

L'association d'un entrepreneur dès la conception du projet peut apporter un éclairage complémentaire, sur la base des contraintes d'ordre technique ou dimensionnel liées aux systèmes constructifs, aux matériaux et filières employées, renchérissant par là-même le programme initial pour l'ingénierie, tout en lui offrant des solutions de mise en œuvre. Ce sont ces échanges interprofessionnels qui font la richesse du processus inhérent aux marchés de conception-réalisation.

La réalité de cet enrichissement collectif autour de la conception d'un projet ne peut exister qu'à la condition d'une alliance consentie, voire désirée par tous. C'est le défi de ce mode opératoire encore assez peu partagé. C'est aussi ce que certains architectes appellent de leur vœu comme une anticipation des modes collaboratifs de fonctionnement à venir entre les différents acteurs. C'est ce que la mise au point d'une « maquette numérique » illustre bien dans le « Building Information Modeling (BIM) » appelé à se développer.

2.1.2. La rationalisation du projet peut être éprouvée

De toute évidence, l'association de l'entrepreneur à la phase de conception du projet oriente le projet vers une rationalisation de sa construction. Il s'agit notamment d'intégrer une « meilleure appréhension des nouvelles technologies et des produits présents sur le marché en termes de coût et de qualité » selon les témoignages recueillis. La recherche d'une économie du projet tend à intégrer très tôt les trames dimensionnelles et les caractéristiques propres aux modes constructifs utilisés par l'entreprise, et permet également d'éviter certains choix architecturaux qui n'auraient pu être financièrement pris en compte et auraient fait l'objet d'une suppression ultérieure, avec un impact plus grand sur la cohérence d'ensemble du projet.

Rationalisation ne signifie pas « modélisation », ni industrialisation. La taille moyenne des opérations de logements sociaux, de vingt-sept logements aujourd'hui, exclut les travers des systèmes constructifs de l'industrialisation lourde des années soixante-dix.

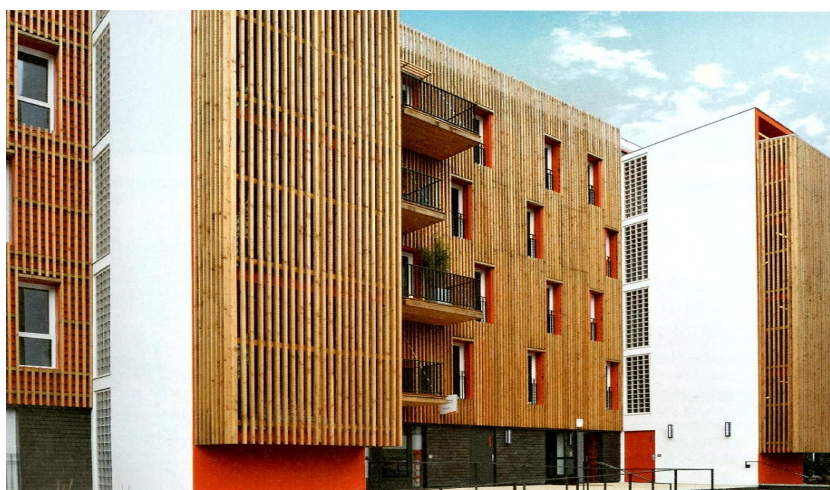
La conception-réalisation ouvre effectivement la porte à l'intégration de nouvelles filières constructives, comme en témoignent certains maîtres d'ouvrages. Quelques produits issus de la modélisation de modules superposables ou emboîtables, proposés par des industriels, exigent parfois encore plus de prouesse architecturale.

Suivent divers exemples, très différents :



Ecoquartier à Vert-Saint- Denis (77) 75 logements individuels BBC - TROPHEE BATI'ACTU 2012

Maître d'ouvrage Foyer seine et marne – Architecte PELEGRIN – Entreprise BH Groupe Bénéteau



FOSSES (95) Construction de 31 logements collectifs – Procédé constructif Vinci « Habitat Colonne » labellisé CQFD – Maître d'ouvrage France Habitation – Architecte Baudouin Bergeron – Entreprise Sicra



PLOEREN « Le Lain » - Construction de 28 logements collectifs
Maître d'ouvrage : Bretagne Sud Habitat – Architecte Rialland et associés – Entreprise IC Bois(56)

2.1.3. La qualité architecturale est préservée

La qualité architecturale résulte notamment de la mise en concurrence des concepteurs, présents au sein des équipes de concepteurs-réalisateurs. En imposant la tenue d'une commission d'appels d'offres constituée en jury, les dispositions réglementaires ont permis de préserver la place de l'architecte et la valeur du projet architectural dans la constitution de l'offre. De plus, les maîtres d'ouvrages appliquent cette disposition, même lorsque la dimension des projets pourrait les en dispenser (en dessous du seuil européen de 5.000.000 euros hors taxes).

Le PUCA recommande aussi que le prix ne soit pas l'enjeu principal des mises en concurrence en conception-réalisation, car cela entraînerait la perte de pouvoir de l'architecte et de qualité architecturale de facto. Et la pratique est fidèle à cette recommandation.

Quelques illustrations sont présentées pour mettre en évidence que le résultat des marchés de conception-réalisation est à la hauteur de la production architecturale reconnaissable aujourd'hui en loi MOP.



PONTIVY « Résidence Saint Niel » - Construction de 32 logements collectifs
Maître d'ouvrage : Bretagne Sud Habitat – Architecte Menguy (56) – Entreprise Eiffage



SÉNÉ « Les Naturelles » - ZAC de Kerfontaine 2 - Construction de 25 logements mixtes

Maître d'ouvrage : Bretagne Sud Habitat – Architecte Rialland et associés – Entreprise IC Bois(56)



AURAY « Central Park » - SCCV Les Hauts du Pont Neuf - Construction de 50 logements collectifs

Maître d'ouvrage : Bretagne Sud Habitat – Architecte Menguy (56) – Entreprise Eiffage



Balaruc-le-Vieux – 44 logements – Maître d'ouvrage Hérault Habitat – Architecte Patrice Genet – Entreprises CARI-CIMBA



Mauguio – Le Paradou - 33 logements - Maître d'ouvrage Hérault Habitat – Architecte Namer Entreprises Groupement Demathieu & Bard

2.1.4. La constitution des partenariats « architectes - entreprises » reste un challenge pour les architectes

Une caractéristique principale de l'alliance « architecte-entrepreneur » est que sa constitution résulte d'une initiative de l'entrepreneur. L'architecte peut en éprouver une forme de « succès », en tant que lauréat de la sélection effectuée par l'entrepreneur, mais cette position peut lui conférer également une certaine fragilité, en particulier s'il est intéressé à renouveler l'expérience.

Sur ce plan, les architectes devraient tenter d'être à l'origine de nouveaux rapprochements, en lien avec l'ingénierie partenaire et des groupements d'entreprises à favoriser.

Le fonctionnement du tandem « architecte-entrepreneur » est une expérience nouvelle, qui dépend fortement de l'expérience de l'architecte et de la taille de l'entreprise. Si certains architectes font part d'un rôle « imperturbé » par les liens contractuels de la co-traitance, les maîtres d'ouvrages sont cependant sensibles à la nécessité de préserver autant que possible l'indépendance de l'architecte dans le suivi de la réalisation, afin de conserver le rôle de conseil qu'ils en attendent. Cette réalité un peu délicate se manifeste notamment lors de la préparation et la négociation d'avenants, bien que ceux-ci soient devenus exceptionnels.

2.1.5. Le choix du mandataire et le partage des responsabilités sont deux questions sensibles

La MIQCP souligne le caractère « conjoint » du groupement architecte-entrepreneur, et recommande expressément que les prestations individuelles de l'un et l'autre soient précisées clairement dans le marché. Elle ajoute qu'il ne saurait être question de « solidarité » en raison de l'incapacité réciproque de l'architecte à fournir les travaux commandés et à l'entrepreneur de concevoir seul l'architecture du projet, conformément à la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture.

Si la MIQCP considère que l'entrepreneur est « naturellement » le mandataire, s'agissant d'un marché de travaux, elle propose aussi que le mandataire puisse être

successivement l'architecte en phase de conception, puis l'entrepreneur en phase de réalisation, et c'est notamment ce que pratique le groupe 3F pour tous ses marchés.

Les questions de responsabilité sont directement liées aux rôles précédemment définis dans le marché. Elles pourraient être soulevées à l'occasion de désordres et renverraient aux garanties décennales et responsabilités civiles professionnelles obligatoires pour les titulaires de ces marchés.

2.2. La balance globale des avantages et des inconvénients est plutôt positive, même si certains aspects restent controversés

2.2.1. L'ouverture à l'innovation architecturale et technique n'est pas systématique, mais les risques d'un appauvrissement paraissent faibles

C'est là une matière qui donne lieu à de riches débats, souvent inspirés par le procès, légitime, fait aux excès de l'industrialisation du bâtiment, et notamment du logement social, dans les années 1960/70.

Il convient de partir de l'**innovation technique**, et notamment de la mise au point de procédés constructifs nouveaux.

Les partisans de la procédure conception-réalisation exposent que l'entreprise de travaux la plus imaginative n'a aucune chance de développer un procédé constructif innovant dans le cadre d'un appel d'offres « Travaux » traditionnel.

D'une part en effet, il faudrait que le procédé envisagé s'ajuste au projet architectural du maître d'œuvre, ce qui est a priori peu probable. D'autre part, la taille moyenne des opérations de logement social est actuellement de 27 logements, ce qui ne permet guère, même en cas de succès à un premier appel d'offres, d'amortir les frais de développement de ce nouveau procédé.

C'est bien ce qui a conduit le ministère en charge du logement, et plus précisément le PUCA à lancer, en 2005, en partenariat avec l'USH et l'ANRU, le programme « CQFD » (comme Coût Qualité Fiabilité Délai) qui est un programme d'encouragement à l'innovation, notamment pour ce qui est des modes constructifs. Il s'agit de « développer des procédés constructifs permettant d'accélérer le processus de construction et de répondre aux besoins actuels de logements : des logements diversifiés, répondant à des exigences de qualité architecturale, urbaine et environnementale, à coûts et charges maîtrisés ».

Concrètement, le PUCA a procédé au lancement successif de trois appels à projets, ayant permis de sélectionner 32 lauréats, généralement constitués par une équipe associant un architecte à un industriel ou à une entreprise, bénéficiant alors du label CQFD. La délivrance de ce label autorise ensuite les maîtres d'ouvrage à lancer des consultations limitées aux lauréats, par application de l'article 75 du code des marchés publics ainsi rédigé :

« Les pouvoirs adjudicateurs qui réalisent des ouvrages qui ont pour objet de vérifier la pertinence, sur un nombre limité de réalisations, des projets retenus par l'État dans le cadre d'un programme public national de recherche, d'essai et d'expérimentation, peuvent passer, pour leur réalisation, des marchés de maîtrise d'œuvre ou de travaux, au terme d'une procédure de mise en concurrence conforme au présent code, limitée à des opérateurs économiques choisis parmi ceux dont les projets auront été

sélectionnés par le jury du programme public national, après publication d'un avis d'appel public à la concurrence. Un protocole d'expérimentation est passé entre le pouvoir adjudicateur et l'organisme public responsable du programme national ».

En l'espèce, les marchés résultant de cette procédure restreinte sont des marchés de conception-réalisation, impliquant, conformément à l'article 69 du code, la consultation d'au moins cinq équipes, l'intervention d'un jury, l'indemnisation des candidats non retenus, etc.

Cette procédure de l'article 75 est indépendante de l'article 110 de la loi MLLE, puisqu'elle lui est antérieure. Elle reste compatible avec la loi MOP, qui, indépendamment des dérogations introduites successivement par les lois LOPSI, LOPJI, Santé puis MLLE, prévoit une exception au principe de la séparation de la maîtrise d'œuvre et de l'entreprise, pour les constructions publiques, pour des « motifs techniques liés à la destination ou à la mise en œuvre technique de l'ouvrage » : en l'occurrence, ce serait l'innovation technique qui induirait par elle-même des particularités dans la mise en œuvre technique des ouvrages.

Ce rappel met en lumière l'utilité, pour la promotion de modes constructifs innovants, de l'association du maître d'œuvre à l'entreprise de travaux (ou à l'industriel producteur de composants) dès la conception du projet, et de la mise en œuvre d'un dispositif de consultation s'écarter des principes de la loi MOP. On peut se demander quelle est la pérennité de ce dispositif, l'article 75 ne paraissant pas avoir vocation à autoriser, sans limitation de durée ni de nombre de réalisations, le lancement d'appels d'offres aussi restreints. La dérogation prévue par la loi MLLE fournit alors, aussi longtemps qu'elle existe, un utile relais à l'article 75, permettant par exemple la consultation de lauréats CQFD sans qu'il soit besoin d'invoquer un programme expérimental.

Le programme CQFD a indéniablement rencontré le succès dans sa volonté de stimulation de l'apparition de nouveaux modes constructifs : les réponses aux appels à projets ont été nombreuses (surtout pour les premières sessions) et ont permis, comme on l'a dit, l'agrément de 32 produits ou procédés, concernant tous les types de structure, béton, acier ou bois. Il y a lieu de noter au passage que le développement de systèmes industrialisés pour la réalisation de structures en bois présente un grand intérêt, notamment pour la réalisation de logements collectifs, à l'heure où les progrès de la performance thermique des logements confèrent une plus large importance à l'« énergie grise » et surtout au « carbone gris » intégrés aux constructions.

Cette émergence a requis l'établissement de marchés de conception-réalisation. Cela n'implique pas nécessairement que le seul lancement d'un appel d'offres en conception-réalisation suffise à faire jaillir l'innovation. Et de fait l'USH, pourtant explicitement favorable à la procédure, note qu'en l'absence d'incitation du maître d'ouvrage, et donc en l'absence d'un dispositif global de type CQFD, le seul recours à la conception-réalisation ne suffit pas à faire émerger des modes constructifs nouveaux. Elle constate toutefois que des innovations plus discrètes, telles que la meilleure intégration de composants, ou l'atteinte de performances meilleures que celles demandées dans le programme du maître d'ouvrage existent. Et la conception-réalisation reste nécessaire, comme on l'a dit, à l'emploi et au développement des procédés constructifs apparus antérieurement.

Le programme CQFD n'a certainement pas épuisé tous les gisements de procédés constructifs innovants susceptibles d'exister, ou d'apparaître, dans les différentes filières du bâtiment. Le potentiel encore inexploré de la « filière sèche » est sans doute important. Le PUCA travaille d'ailleurs sur un nouveau programme, tendant à faciliter la

réalisation des futurs « BEPOS » (Bâtiments à Energie POSitive). Cela va certainement donner lieu, comme CQFD, à des marchés de conception-réalisation fondés dans un premier temps sur l'article 75 du code.

S'agissant de **qualité architecturale**, il y a également matière à débats.

La crainte d'un retour aux pires excès des « grands ensembles » ne paraît pas fondée : ce n'est pas avec des programmes de 27 logements en moyenne qu'on peut faire de l'urbanisme « de voie de grue ».

Cela étant posé, il y a lieu de distinguer l'impact de l'émergence de nouveaux procédés constructifs de celui du mode de consultation et plus précisément du mode de sélection des architectes intégrés aux équipes candidates à un appel d'offres en conception-réalisation.

Sur le premier point, on dit tout et son contraire : les défenseurs de certains procédés structurels à base de poteaux-poutres vantent l'extrême souplesse apportée à la conception du plan des logements et au dessin des façades, permettant à l'architecte de donner libre cours à son ingéniosité et à son talent. Mais certains architectes, sans refuser toute participation à une consultation conception-réalisation, se déclarent résolument hostiles à se voir imposer un système constructif. Il est d'ailleurs exact que certains procédés constructifs, ceux qui impliquent un large recours à la préfabrication, peuvent parfois engendrer une certaine monotonie, sans doute imputable, comme le suggère le bilan des premières sessions de CQFD établi par le PUCA (« Evaluation des deux premières sessions du programme *Logements optimisés* » Sylvain Laurenceau, Jean-Luc Salagnac, septembre 2012) à une certaine « sur-optimisation » :

« N'est-ce pas plus l'organisation du travail en atelier qui est le principal facteur limitant la diversité dès lors qu'il y a « sur-optimisation » du process. Comme le lieu géographique de production est inchangé, l'industriel cherche constamment à améliorer les techniques de fabrication et d'assemblage et à augmenter ses marges. Fiabiliser la production, accélérer la cadence et réduire les coûts deviennent une sorte de défi et toute modification organisationnelle allant dans ce sens est considérée comme une réussite. »

C'est bien là ce qui fait craindre à certains architectes rencontrés au siège de l'UNSFA une prochaine invasion de la « politique des modèles ». Et il est vrai que certains acteurs commencent à parler de bâtiments « *low cost* », voire quasi jetables (cf. par exemple la plaquette « L'habitat essentiel » diffusée en septembre 2012 par l'UNPI (Union Nationale de la Propriété Immobilière), s'étonnant que « les logements sociaux construits pour les organismes HLM (soient) de qualité équivalente à celle de logements privés », ou encore ce titre d'un article du *Moniteur* en date du 11 janvier 2013 : « Nexity s'inspire de l'industrie pour réaliser des logements *low cost* ») Cela dit, les maîtres d'ouvrage du secteur social paraissent bien loin de ces tentations.

S'agissant de l'éventuelle incidence du mode de consultation conception-réalisation sur le « profil » de l'architecte, son aptitude à l'innovation, et l'exercice de sa liberté créatrice au sein de l'équipe candidate puis lauréate, on retrouve bien sûr des débats animés.

Il est patent que, au sein du groupement candidat, c'est l'entreprise qui choisit l'architecte, et il est possible que le maître d'ouvrage, dans l'établissement de sa liste des équipes agréées, choisisse plutôt l'entreprise en priorité, même s'il peut arriver

qu'entre deux candidatures de même profil pour ce qui est de l'entreprise (par exemple deux grandes entreprises générales, ou deux groupements d'entreprises locales) ce soit l'architecte qui fasse la différence.

Il n'est guère contestable que ce processus a relativement peu de chances d'inciter une entreprise à choisir un architecte débutant, ou à la production quelque peu atypique, ce que peut faire un maître d'ouvrage audacieux. Cela dit, il apparaît que les entreprises choisissent soigneusement les architectes, et s'efforcent d'identifier ceux qu'aurait sélectionnés le maître d'ouvrage dans un processus de mise en concurrence classique, ou encore ceux qui ont déjà construit dans la commune concernée. Il paraît donc quelque peu excessif de suggérer que la procédure de conception-réalisation débouche nécessairement, et plus que toute autre procédure conduite par les mêmes maîtres d'ouvrage dans les mêmes communes, sur une architecture « convenue ». Il reste bien sûr que les maîtres d'ouvrage qui souhaitent repérer et encourager les jeunes talents doivent continuer à lancer des concours, et donc ne pas faire de la conception-réalisation leur unique outil.

Enfin il est certain, ou du moins reconnu par tous les acteurs, que, au sein d'une équipe architecte-entreprise candidate à un appel d'offres conception-réalisation, l'entreprise ne cherche pas à peser sur les choix de l'architecte⁷. L'entreprise, – c'est un reproche que formulent non les architectes, mais les économistes ou les bureaux d'études associés dans l'équipe – reste l'unique maîtresse du montant de l'offre ; mais l'entreprise ne gouverne pas le parti architectural, même si l'architecte, qui souhaite gagner tout autant que l'entreprise, a tout intérêt à tenir compte dans son travail de conception des savoir faire de l'entreprise. Et puis l'architecte est le seul, en cas de victoire, à pouvoir signer la demande de permis de construire.

Une fois l'équipe architecte-entreprise lauréate, une fois le contrat signé, bien des choix restent assez ouverts. On entre alors dans une phase un peu délicate pour la qualité architecturale (et technique) : comme le souligne justement l'UNSAFA, le maître d'ouvrage connaît alors le prix, mais il ne connaît pas l'ouvrage, du moins pas dans toutes ses caractéristiques détaillées, dès lors que la description qu'en fait le marché ne peut guère être plus précise que l'avant-projet soumis au jury ; cette latitude sur les choix restant à faire pourrait inciter l'entreprise à rechercher une amélioration de sa marge finale en essayant d'imposer à l'architecte des matériaux pauvres (ou des équipements peu performants). Mais, de fait, il semble bien que cela ne se produise pas, soit que le maître d'ouvrage soit particulièrement vigilant et exigeant durant cette phase de mise au point du projet (ou ait sagement fixé dans son programme, lui aussi contractuel, assez d'exigences de qualité et de garanties de résultats⁸) soit que l'architecte se prête spontanément à une démarche de « *design to cost*⁹ » (ce qu'après tout il est déjà réputé faire en procédure classique, où il s'engage sur le prix final) soit enfin que l'entreprise s'estime satisfaite de sa marge et respecte simplement les propositions de son coéquipier architecte. De fait, tous les architectes ayant participé à une opération conduite en conception-réalisation, fût-ce un peu à contrecœur,

⁷ Mais il arrive bien sûr qu'elle ait convenu avec lui, avant même toute tâche de conception, que le procédé constructif qu'elle a développé soit utilisé.

⁸ Toutes choses, bien sûr, hautement recommandables.

⁹ Le "design to cost", bien connu des maîtres d'œuvre anglo-saxons, désigne l'ajustement permanent du projet, aux phases successives de son élaboration, à l'objectif financier imparté par le maître d'ouvrage. En procédure traditionnelle, le maître d'œuvre produit au stade du concours une esquisse qu'il déclare en général compatible avec l'enveloppe financière impartie aux travaux par le maître d'ouvrage. Le "design to cost" consiste simplement à tenir compte de cette même enveloppe financière aux stades ultérieurs de la conception, à l'occasion de chacun des choix. C'est donc une tâche qui incombe implicitement, mais bien naturellement, au maître d'œuvre, ou plutôt une contrainte qui s'impose à lui.

reconnaissent que leur situation y a été « confortable », avec, de la part de l'entreprise, une « considération » tout à fait appréciable.

2.2.2. La maîtrise des coûts et des délais : un avantage incontestable

Il y a lieu de distinguer l'éventuel impact du recours aux procédures conception-réalisation sur les coûts et les délais de l'opération, qui fera l'objet de prochains développements, de l'impact de ce même recours à la maîtrise des coûts et délais, qui est l'une des responsabilités principales du maître d'ouvrage, et qui fait la matière du présent paragraphe.

2.2.2.1. La fin du « Stop-and-go »

Il est tout à fait certain, et il n'est d'ailleurs pas contesté, que cet impact est favorable. C'est le premier argument cité par les bailleurs sociaux adeptes de cette procédure : la conception-réalisation leur épargne les affres de l'ouverture des appels d'offres « travaux » en procédure classique.

Il n'est pas rare en effet, surtout lorsque la conjoncture économique est favorable aux entreprises, que les offres remises dépassent les estimations antérieures, et donc le « coût d'objectif » arrêté par le maître d'ouvrage. Il faut alors, disait en réunion publique un grand bailleur social, déclarer l'appel d'offres infructueux, et souvent « revoir les projets, les simplifier, les déshabiller, les retravailler, soit en négociation avec les entreprises, soit en travail direct avec les architectes, avant de pouvoir contractualiser avec les entreprises ». Les organismes du logement social ne disposent pas en effet des marges de revalorisation budgétaires que peuvent avoir d'autres maîtres d'ouvrage. Ils doivent donc revoir le projet pour en faire tenir le coût dans l'enveloppe disponible. On entre dans un long tunnel, une phase de « *stop-and-go* », selon les termes du même bailleur, d'une durée imprévisible. Le défaut de maîtrise du coût débouche alors sur un défaut de maîtrise du délai.

C'est là le point faible de la procédure classique : l'incertitude qui règne pendant la phase de conception, quels que soient le talent de l'équipe de maîtrise d'œuvre et la vigilance du maître d'ouvrage, peut de fait conduire à ces appels d'offres « plus ou moins fructueux » - toujours selon les termes du même bailleur - appelant des révisions substantielles et chronophages du projet, ou un consentement au surcoût.

Certes, les rédacteurs de la loi MOP et ceux de ses textes d'application se sont attachés à réduire cette incertitude : le maître d'ouvrage doit arrêter son coût d'objectif, et en son sein la part affectée aux travaux ; il doit en faire part aux maîtres d'œuvre candidats et solliciter leurs observations sur la compatibilité de cet objectif avec les projets qu'ils soumettent. Le maître d'ouvrage est réputé contrôler le réalisme de ces observations, notamment de celles du probable lauréat du concours, puis veiller à ce que les études d'avant-projet sommaire (APS), puis détaillé (APD), ne permettent aucune dérive. L'approbation de l'APD est en règle générale l'occasion d'un engagement formel du maître d'œuvre sur le coût des ouvrages, assorti le cas échéant d'une mise à jour de son estimation.

Ce dispositif ne suffit pas à prévenir les dérives. Il n'est guère évident que les observations d'un candidat à un concours sur la compatibilité de son projet avec l'objectif financier du maître d'ouvrage, et donc finalement sur le réalisme de cet objectif, soient toujours d'une exemplaire sincérité. Il peut arriver que certains candidats recommandent une révision modérée de l'objectif, mais c'est alors surtout

pour convaincre le maître d'ouvrage du sérieux de leur étude. Il n'est guère plus probable que le contrôle du maître d'ouvrage sur les observations des candidats soit beaucoup plus approfondi, ne serait-ce que faute de temps entre la remise des projets et la délibération du jury. On ne peut non plus écarter la fixation, par le maître d'ouvrage, d'un coût d'objectif trop optimiste, exempt par exemple de toute provision pour aléas ou imprévus.

Enfin, ni le maître d'ouvrage, ni le maître d'œuvre qu'il s'est choisi, ne sont à l'abri des fluctuations de la conjoncture, qui, de l'avis de nombreux représentants des deux corporations, sont à l'origine de variations très significatives du montant des offres, surtout quand il s'écoule de nombreux mois entre le lancement d'un concours et celui de l'appel d'offres « travaux » correspondant, ce qui est bien le cas le plus fréquent.

Il n'est guère contestable que la procédure conception-réalisation écarte tous ces périls : une éventuelle insuffisance budgétaire, générale ou propre à un projet particulier, apparaît dès la remise des offres, donc à un stade très précoce de la conception de l'ouvrage. Cela dissuade le jury d'accorder sa préférence à un projet séduisant mais trop coûteux¹⁰, qu'il faudrait ensuite, en procédure classique, « déshabiller » dans un climat de tension tout à fait nuisible. C'est donc bien un facteur de maîtrise des coûts et des délais, et par voie de conséquence de sérénité pour le maître d'ouvrage, mais aussi pour les autres acteurs que sont le maître d'œuvre et l'entreprise.

2.2.2.2. *L'heureuse surprise de l'absence d'avenants*

Cette sérénité pourrait toutefois être altérée, en cours de réalisation de l'opération, par la survenue d'un litige, entre le maître d'ouvrage et le groupement titulaire. De fait, comme on l'a déjà signalé, le marché est conclu sur la base d'une description incomplète des ouvrages, qui pourrait être la source d'âpres débats lors des choix que requière leur conception détaillée. Et ces débats pourraient à leur tour requérir des ordres de services modificatifs, un afflux de travaux supplémentaires, voire des avenants abolissant les certitudes de maîtrise du prix qu'on croyait tenir.

Certes, le risque n'est pas nul *a priori*, comme on l'a dit ci-avant à propos des relations entre l'entreprise et l'architecte. Mais, selon tous les témoignages reçus, il ne se concrétise que très rarement. L'USH n'a relevé qu'un seul cas de multiplication de travaux supplémentaires, et relève que les organismes ont bien mesuré le risque, et donc bien défini leurs besoins en temps utile. Un bailleur social du Sud de la France, qui pratique beaucoup¹¹, et depuis 2009, la conception réalisation, n'a été confronté qu'une seule fois à une tentative d'obtention d'un prix nouveau injustifié, rapidement abandonnée après le judicieux rappel des annonces faites par le candidat devenu titulaire lors de son audition par le jury.

¹⁰ Voire presque inconstructible. On a vu, certes dans d'autres secteurs que le logement social, des projets architecturaux dont l'audace défiait toute tentative d'estimation, permettant alors au jury de donner libre cours à son enthousiasme. On peut penser qu'un ouvrage tel que le musée des confluences de Lyon, toujours en cours de construction une bonne douzaine d'année après le concours, n'aurait eu que peu de chances de voir le jour dans le cadre d'une procédure de construction-réalisation. On peut aussi se demander alors si l'adoption de cette procédure aurait été une bonne chose : certains maîtres d'œuvre n'hésitent pas à assurer que le plus grand mérite d'un architecte est d'amener le maître d'ouvrage là où il n'aurait jamais pensé aller.

¹¹ Mais pas au-delà de 30 % du nombre des consultations lancées.

2.2.2.3. Les autres facteurs d'incertitude : défaillances d'entreprises et respect des délais

Un autre argument plaçant pour un impact favorable de la procédure conception-réalisation sur la maîtrise des délais et des coûts n'a pas été retenu, car il n'est pas réellement inhérent à la conception-réalisation : il s'agit de la réduction des risques de défaillances d'entreprises. Il n'est certes pas niable que les défaillances d'entreprises compromettent la maîtrise des délais et des coûts. Il n'est pas non plus contestable que, plus il y a d'entreprises et de contrats distincts, plus ces risques sont élevés, notamment en période de basse conjoncture comme aujourd'hui. Enfin il est bien établi qu'il y a moins de contrats en conception-réalisation qu'en procédure classique, puisqu'il n'y a qu'un seul contrat. Mais ce contrat peut fort bien être conclu, pour ce qui est de la part « travaux » avec un groupement d'entreprises, et non avec une entreprise générale. Ce n'est donc pas, en toute rigueur, la conception-réalisation qui réduit le risque de défaillances, c'est l'entreprise générale.

Cela conduit un organisme comme l'UNSA à dire que, à l'inverse, ce n'est pas la procédure classique de la loi MOP qui menace la maîtrise des délais et des coûts, mais l'obligation d'allotissement introduite en 2006 dans le code des marchés publics (article 10). Dans les faits, outre la réduction des risques de défaillances qu'apporte souvent l'entreprise générale, et outre la meilleure garantie de respect du délai contractuel des travaux qu'apporte toujours l'unicité du contrat (il est en pratique bien difficile de sanctionner un dépassement du délai global en lots séparés) il reste, au bénéfice de la conception-réalisation, cette réduction qu'on a décrite de l'incertitude affectant le coût de l'ouvrage.

Il peut également être relevé que la plupart des bailleurs sociaux ne sont pas astreints au respect du code des marchés publics, et ne sont donc pas soumis à l'obligation d'allotissement. (cf ci-après 2.7.3)

2.2.2.4. Le maître d'ouvrage doit aussi s'astreindre à une stricte discipline

Le processus traditionnel de la loi MOP associe assez étroitement le maître d'ouvrage aux missions de conception : de l'aménagement de l'esquisse lors de la négociation du contrat aux modifications de l'avant-projet proposé par son maître d'œuvre, sans exclure des modifications possibles du programme, quitte à mettre en péril son planning et son budget¹².

En conception-réalisation, une fois le contrat signé, il est plus difficile de changer d'avis, car cela se traduit immédiatement par une demande de délai supplémentaire et de prix supplémentaire par le groupement titulaire. C'est bien là ce qui impose au maître d'ouvrage de bien définir ses besoins, de faire son choix parmi les projets proposés, puis de veiller à sa correcte réalisation, sans chercher à l'infléchir. Cela le prive d'un mode de travail itératif, voire d'une part de création, mais l'intervention d'un maître d'ouvrage dans le cadre du travail de conception peut s'avérer inopportune.

Cette nécessaire discipline pour le maître d'ouvrage est un facteur supplémentaire de maîtrise des délais et des coûts.

¹² C'était souvent le cas, semble-t-il, dans les réalisations d'hôpitaux : selon les entreprises, les chantiers étaient des calvaires (même pour les plus grandes entreprises) du fait des fréquentes modifications du programme médical. C'est peut-être là une des raisons du recours massif à la conception-réalisation pour les grands investissements hospitaliers récents.

2.2.3. La réduction du délai, fréquemment observée, parfois importante, n'est pas toutefois systématique

C'est là un point nettement plus controversé. La maîtrise du délai est une chose, sa réduction en est une autre.

Un peu comme l'ANAP qui, s'agissant de réalisations hospitalières, relève un délai « très largement raccourci », plusieurs maîtres d'ouvrage du secteur du logement social estiment que la conception-réalisation peut leur faire gagner six à douze mois. L'USH adhère à ce constat, qu'elle explique par plusieurs raisons :

- la suppression d'une période de consultation : il n'y a plus deux mises en concurrence, pour le marché de maîtrise d'œuvre puis pour le (ou les) marché(s) de travaux, mais une seule ;
- un rythme plus soutenu dans le déroulement des études, amputé de certaines phases de validation (celle de l'APS, notamment, puisque le marché est conclu sur la base d'un APS) ;
- une meilleure maîtrise des délais d'exécution des travaux, dès lors que la conception est ajustée aux procédés constructifs bien maîtrisés par l'entreprise, et que l'unicité du contrat facilite la coordination inter-entreprises.

Ce dernier élément tient plus, comme indiqué précédemment, à l'entreprise générale qu'à la conception-réalisation. Par ailleurs, l'USH reconnaît parfaitement que la procédure de conception-réalisation allonge certaines étapes :

- les études de faisabilité doivent être très complètes, et le programme de l'opération très précis, pour éviter l'apparition de conflit avec le groupement titulaire après la signature du contrat. Notons ici que la conception-réalisation augmente plutôt, a priori, le risque de conflits, puisque le projet lui-même, décrit par les pièces du marché, est moins précis que dans une procédure classique, mais qu'elle impose, de ce fait même, une discipline renforcée au maître d'ouvrage. C'est cette nécessaire discipline, non la procédure, qui limite les modifications en cours de chantier et les risques qui en découlent. Cette discipline a toutefois un impact sur le délai d'établissement du programme, qui est allongé ;
- le délai de réponse accordé aux groupements candidats dans l'unique consultation lancée doit être suffisant, dès lors que la réponse combine un projet architectural, plus avancé qu'en procédure classique – c'est généralement un APS – et une offre de prix pour sa réalisation ;
- enfin, le délai d'analyse et de classement des cinq « projets-offres » est plus long que celui nécessaire à la préparation et à la tenue d'un jury de concours en procédure classique, ou celui de jugement d'un appel d'offres « travaux » sur la base d'un projet abouti.

Il arrive, de fait, qu'il faille organiser plusieurs séances du jury.

On comprend dès lors que tous les maîtres d'ouvrage pratiquant cette procédure ne partagent pas cette conviction de la possibilité d'un gain de temps de six mois à un an, et s'abstiennent d'en faire un objectif. Il n'est pas question, selon eux, de ne pas laisser à l'architecte – et au jury – un temps suffisant. Il suffit en revanche d'être assuré d'échapper plus tard aux remises en cause, aux « échecs du process traditionnel en phase d'appel d'offres ». Pour ces maîtres d'ouvrage, c'est donc bien la maîtrise du délai, plutôt que la réduction du délai, qui constitue l'argument majeur. Convenons

toutefois que, en termes d' « espérance mathématique » et donc de moyenne sur un ensemble d'opérations, cela finit par revenir un peu au même.

Il paraît enfin légitime d'ajouter que certains procédés constructifs – en fait ceux qui font appel à la préfabrication¹³ – apportent des gains de temps significatifs, et de rappeler que l'appel d'offres en conception-réalisation est le seul mode de consultation leur permettant de concourir après la fin des programmes d'expérimentation, tels que CQFD, ouvrant temporairement la possibilité du recours à l'article 75 du code des marchés publics.

2.2.4. La réduction des coûts, controversée, reste probable

La matière est délicate, et d'autant plus qu'il convient de prendre en compte tous les éléments de coût, et non le seul montant du contrat de conception-réalisation, qui cumule déjà celui des travaux et celui des honoraires de l'architecte (et du bureau d'études).

2.2.4.1. Le montant global des honoraires ne semble pas baisser

Il pourrait baisser du fait de plusieurs facteurs :

- l'entreprise de travaux peut effectuer en son propre sein une part des études (structure notamment) qui relèvent de la maîtrise d'œuvre en procédure traditionnelle ;
- certaines missions de la maîtrise d'œuvre disparaissent complètement (assistance à la passation des marchés de travaux) ou sont réduites du fait de l'incorporation de la maîtrise d'œuvre au groupement titulaire (Direction de l'Exécution des Travaux, DET et Assistance aux opérations de réception, AOR) ;
- comme on l'a dit, le déroulement des études de conception, après la conclusion du contrat, est nettement plus soutenu, sans remise en cause du fait de la discipline que doit s'imposer le maître d'ouvrage : « Quand on a gagné, c'est du boulevard » disent les architectes qui pratiquent cette procédure. Cette aisance pourrait justifier une baisse de rémunération.

Cela dit, même l'USH reconnaît qu'une telle baisse globale du montant des honoraires n'est pas vérifiée :

- du fait d'une certaine « générosité » des entreprises de travaux, maîtresses des prix, dans la détermination de la part du montant de l'offre affectée aux tâches de conception ;
- du fait du nombre (quatre au minimum) et du montant des indemnités accordées aux groupements non retenus (il y a lieu de signaler à cet égard que le montant intégral de l'indemnité va toujours, selon tous les témoignages, à l'équipe de maîtrise d'œuvre, l'entreprise de travaux ne gardant rien pour elle) ;
- du fait des contrats d'assistance souvent passés par le maître d'ouvrage pour pallier l'absence d'un maître d'œuvre payé par ses soins et voué à son service ;
- du fait que, bien souvent, et même quand il dispose d'une assistance distincte, le maître d'ouvrage incorpore dans le cahier des charges du marché de

¹³ Cf bilan précité, établi par le PUCA, des deux premières phases du programme CQFD. En dehors de la préfabrication, ce document ne confirme pas les gains de temps de réalisation annoncés par leurs créateurs.

conception-réalisation l'exigence d'une présence attentive de la maîtrise d'œuvre sur le chantier.

2.2.4.2. La réduction des coûts de construction est probable sans être formellement démontrée

Il est toujours difficile d'avoir une vision claire et sereine des coûts de construction d'un ouvrage, quel qu'il soit, et quelle que soit la procédure de consultation mise en œuvre.

Ils dépendent :

- du coût des « facteurs de production » que sont essentiellement les matériaux mis en œuvre, les salaires du personnel d'exécution et d'encadrement ;
- de l'efficacité des procédés de construction : les progrès techniques diminuent, à production égale, les quantités des divers facteurs de production à mettre en œuvre ;
- des exigences réglementaires applicables à l'ouvrage, et éventuellement des exigences complémentaires formulées par le maître d'ouvrage : règlements « accessibilité », réglementation thermique, labels éventuels ;
- enfin, des marges commerciales des entreprises, assez volatiles comme on l'a souligné, et parfois négatives.

Cela fait dire à certains représentants de la maîtrise d'œuvre qu'il n'y a pas de raison que le coût d'un mètre cube de béton soit inférieur sur un chantier conduit en conception-réalisation.

Certes, mais il peut y avoir plus ou moins de mètres cubes : le coût de l'ouvrage dépend aussi du projet, qui n'est pas forcément le même, même avec un même architecte et un même programme, que dans une procédure classique. On peut donc penser qu'il peut exister des raisons de baisse des coûts, en particulier l'association de l'entreprise aux tâches de conception, dès leur début, permettant d'ajuster le projet à son savoir faire, c'est-à-dire à son expérience, aux compétences de ses cadres et de ses compagnons, à son matériel, le cas échéant à un procédé constructif, éventuellement breveté, qu'elle a développé, etc., et donc qu'il peut y avoir moins de mètres cube de béton, mis en œuvre de façon plus efficace ou plus efficiente, voire plus de béton du tout si le programme du maître d'ouvrage fournit une occasion de recourir à d'autres matériaux dans de bonnes conditions techniques et économiques.

En procédure classique, le maître d'œuvre au service du maître d'ouvrage n'est nullement censé rechercher de telles opportunités, susceptibles de bénéficier à une entreprise de travaux particulière. Il peut, certes – et même il doit – rechercher les matériaux et équipements les mieux adaptés au programme du maître d'ouvrage, mais il ne peut incorporer à son projet aucune prescription qui fausserait la mise en concurrence au stade des travaux.

En conception-réalisation, une telle interdiction se transforme en recommandation. Cela n'implique pas nécessairement de grands bouleversements dans la conception générale du projet, mais facilite certainement diverses optimisations.

Certains grands maîtres d'ouvrage du logement social pratiquant couramment cette procédure – et notamment Immobilière 3F – se disent convaincus qu'elle permet une économie de l'ordre de 15 à 20 % sur le coût de construction. Leur affirmation n'est toutefois pas toujours fondée sur la comparaison exhaustive du coût final de deux

opérations ou groupes d'opérations de caractéristiques similaires, conduites au même moment, dans la même zone géographique, selon les deux procédures. Les occasions de telles comparaisons sont rares, ne serait-ce que parce que l'autorisation du recours à la conception-réalisation est trop récente pour qu'on dispose d'un échantillon d'opérations suffisamment large. Et puis chaque opération est unique.

La conviction de ces grands maîtres d'ouvrage est en fait fondée sur la réussite, plusieurs fois renouvelée, de la fixation d'un prix plafond lors du lancement d'un appel d'offres en conception-réalisation : le prix plafond est délibérément calibré 15 à 20 % en dessous de l'estimation d'un même programme conduit en procédure classique. La réussite de cette audacieuse manœuvre est alors considérée comme la preuve que la procédure permet de gagner 15 à 20 % sur les prix de construction.

La démonstration n'est toutefois pas irréfutable. D'une part, il est difficile d'estimer ce qu'auraient été les offres pour le même programme en procédure classique ; il est difficile en effet d'estimer une opération au stade du programme. D'autre part on ne peut pas présumer des raisons du succès du plafonnement : cela peut être l'effet de la conjoncture, dès lors que, comme on l'a dit, les marges commerciales sont volatiles, et peuvent en quelques mois changer de signe, devenir négatives, puis à nouveau positives. Et cela, d'une façon générale, ou à l'égard d'un client particulier. Peut-être certains candidats tenaient-ils à la clientèle de tel ou tel « grand » donneur d'ordre, ou souhaitaient-ils encourager la pratique de la conception-réalisation. Rien en tout cas ne garantit vraiment la pérennité de ces résultats encourageants¹⁴ (pour les donneurs d'ordre considérés, ou a fortiori pour des donneurs d'ordre moins prestigieux). Que donneraient les appels d'offres conception-réalisation, même avec un « prix plafond », en période de haute conjoncture ?

Il est à noter à cet égard que personne, parmi les organismes les plus réservés sur la procédure, n'est venu suggérer que les marges des entreprises de travaux peuvent y être supérieures à ce qu'elles sont en procédure classique, du simple fait que l'attribution du marché au moins-disant y est nettement moins systématique¹⁵ : les projets proposés n'étant pas les mêmes, on ne peut qu'admettre la nécessité d'un jugement au mieux-disant. Les partisans de la conception-réalisation ne contestent pourtant pas une augmentation potentielle des marges, mais y voient un processus « gagnant/gagnant » : l'entreprise peut tout à la fois proposer au maître d'ouvrage un projet optimal, bénéficier de meilleures marges et mieux payer ses sous-traitants. C'est même du « gagnant/gagnant/gagnant », en prenant en compte, ce qui est bien légitime, les intérêts des sous-traitants¹⁶.

« Une analyse brute des prix de revient des opérations fait apparaître une économie substantielle. En ce qui concerne les travaux seuls, on observe une économie moyenne de 10 % 15 % par rapport à des projets comparables. Les écarts observés sur les 4 collectifs sont liés pour l'essentiel à la nature des projets (typologie et impact du sous-sol). Il semble aujourd'hui aisé d'atteindre 1200 HT € du m², 1100 devenant

¹⁴ Il a été indiqué à l'équipe de mission, qui n'a pas été en mesure de vérifier l'information, que certains « grands groupes » refusaient aujourd'hui de passer sous les fourches caudines des prix plafonds, et s'abstenaient de répondre aux appels d'offres de ces maîtres d'ouvrage.

¹⁵ Un interlocuteur a en revanche suggéré que le risque d'entente est plus grand en conception-réalisation, ce qui paraît quand même bien douteux : s'il est facile d'établir une offre de couverture à + n% en appel d'offres « travaux », il est plus compliqué de simuler la concurrence en conception-réalisation : il faut au moins présenter un projet « présentable »

¹⁶ C'est un partisan de la conception-réalisation, en fait le représentant de Bretagne Sud Habitat, qui a rédigé le texte cité. Les représentants nationaux des entreprises de second œuvre ne sont pas du même avis (cf. § 2.2.6.4)

un objectif raisonnable. A titre de comparaison sur notre secteur nos autres projets BBC sont établis sur une base de 1300 à 1400 € le m², sur la base du même cahier des charges en termes de surface et de niveau de finition. L'économie globale est encore plus sensible : le prix de revient est de l'ordre de 1350 € HT, à comparer à notre moyenne de 1600 € sur l'ensemble de notre programmation. On confirme ici de manière claire, alors que la qualité d'exécution est supérieure, l'impact économique d'une optimisation très en amont des projets évoquée dans le paragraphe précédent, au-delà de nos premières attentes d'ailleurs. Pour l'essentiel, cela est dû à une baisse des honoraires à tous les niveaux. »

.../...

« Contrairement au concours d'architecture qui sélectionne un projet dans un premier temps et où l'on recherchera dans un second temps une prestation travaux la moins onéreuse possible, le maître d'ouvrage peut ici sereinement arrêter son choix sur un projet qui ne sera peut-être pas le moins cher, puisqu'il dispose immédiatement de garanties sur le budget et la qualité architecturale et technique, sans même parler des délais de livraison. Par conséquent, l'entreprise générale, qui est tenue de fournir une enveloppe de qualité, contrôlée par un test d'étanchéité à l'air, a peu d'intérêt à rechercher des prix anormalement bas auprès de sous-traitants. Les artisans et PME travaillant habituellement pour nous dans le cadre de lots séparés se retrouvent de fait présents dans ces opérations. On observe même un effet positif inattendu avec une plus grande sérénité pour le choix de la main d'œuvre locale, répondant ainsi à une préoccupation forte de la FFB qui observe le recours légal de plus en plus fréquent à une main d'œuvre étrangère pour répondre à une baisse des prix ».

Cette conviction du directeur de la maîtrise d'ouvrage de Bretagne-Sud-Habitat rejoignant celle de certains « grands » donneurs d'ordre nationaux, est d'autant plus respectable qu'elle décrit une réalité plausible (l'optimisation du projet), qu'elle est assise sur une expérience significative (cinq opérations) et que tous les acteurs de la construction ont bien besoin, dans la conjoncture actuelle, de témoignages aussi roboratifs.

Il convient toutefois de rester prudent, comme le reste l'USH :

« La conception-réalisation n'a pas (encore) complètement répondu à certaines espérances initiales :

- Sur le coût de construction : dès lors que la conception intègre, via le savoir-faire de l'entreprise, les caractéristiques et les conditions de mise en œuvre des produits industriels les plus adaptés, que le dialogue entre maître d'œuvre et entreprise en amont du projet permet l'innovation sans surenchère, les projets devraient enregistrer une baisse des coûts. Cette baisse n'est pas toujours actée. Elle est cependant difficile à évaluer toutes choses égales par ailleurs et elle peut être masquée par une augmentation de qualité » ;*

et de considérer que la démonstration formelle d'un impact favorable sur les coûts de construction reste à faire, sur la base d'échantillons plus étendus que ceux disponibles aujourd'hui, intégrant si possible des contextes conjoncturels moins déprimés. Mais il n'est pas illégitime de faire état d'une forte présomption, ainsi que de la conviction, parfois enthousiaste, d'acteurs dont l'avis, à l'évidence, doit compter. L'ANAP partage leur conviction, et, s'agissant toujours de réalisations hospitalières, considère que la conception-réalisation coûte « entre 10 et 15% moins cher ».

2.2.5. L'impact sur la garantie de performance est a priori plutôt favorable

Les exigences élevées des récentes réglementations thermiques apparaissent à tous les acteurs de la construction comme une forte incitation au travail collaboratif, le plus en amont possible, de l'architecte, du (ou des) bureau (x) d'études techniques et des entreprises. Le recours à la procédure-conception réalisation est donc a priori plutôt favorable au respect de ces exigences. L'unicité du contrat est par ailleurs un facteur favorable à la délivrance et à l'éventuelle assurance d'une garantie contractuelle de résultat.

C'est ce qui a convaincu le bailleur social Nantes Habitat¹⁷ pour l'opération du « Grand Carcouët » :

« Nantes Habitat a amorcé en 2011 une première démarche de conception-réalisation dans le cadre d'un projet de démolition de 4 logements et de construction de 30 logements. La raison d'être du choix de la Conception-Réalisation a été la volonté de réaliser un bâtiment très performant énergétiquement, au-delà du BBC Effinergie, en utilisant la filière sèche¹⁸. C'est avant tout pour répondre à la complexité du programme et pour garantir une implication des différents partenaires sur la durée que ce mode de dévolution de travaux a été retenu ».

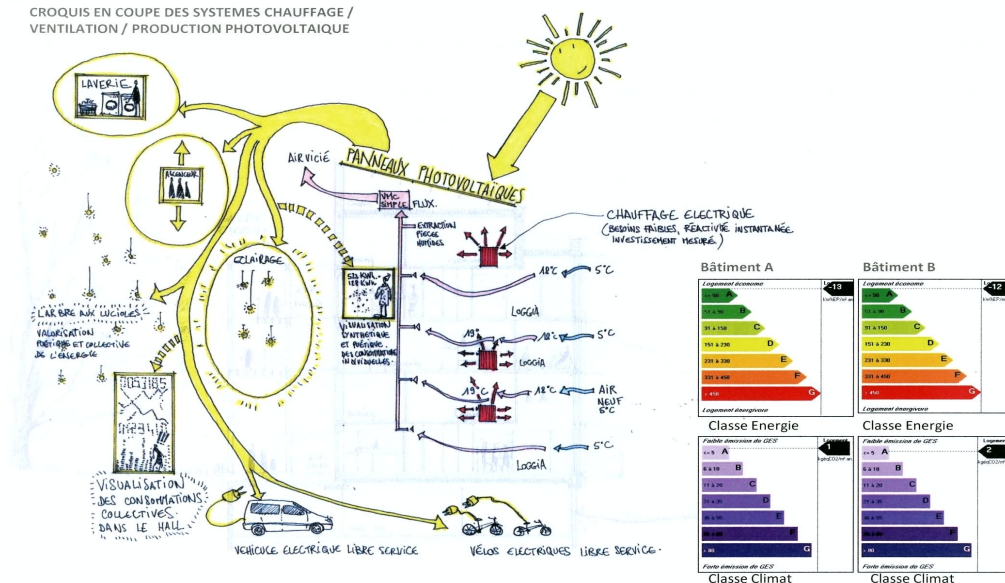
Ce choix semble avoir été fructueux, puisque l'opération, en cours de construction, a déjà valu à son maître d'ouvrage le « prix EDF bas carbone 2012 » :

« La cohésion du Groupement et la qualité du travail en amont a été soulignée lors de la remise du prix EDF Bas Carbone 2012. »

¹⁷ Qui est par ailleurs un adepte résolu de la conception-réalisation, dans la variante « contrats de performance énergétique » dans les opérations de réhabilitation, où elle permet, selon son directeur général, d'atteindre des taux d'économie d'énergie très supérieurs à ceux qu'on peut obtenir en procédure classique.

¹⁸ A noter que ce dernier élément (la filière sèche) impliquant une part de préfabrication en ateliers, est effectivement une raison sérieuse d'adopter la conception-réalisation, en même temps qu'un moyen supplémentaire d'atteindre la haute performance énergétique.

CROQUIS EN COUPE DES SYSTEMES CHAUFFAGE /
VENTILATION / PRODUCTION PHOTOVOLTAÏQUE



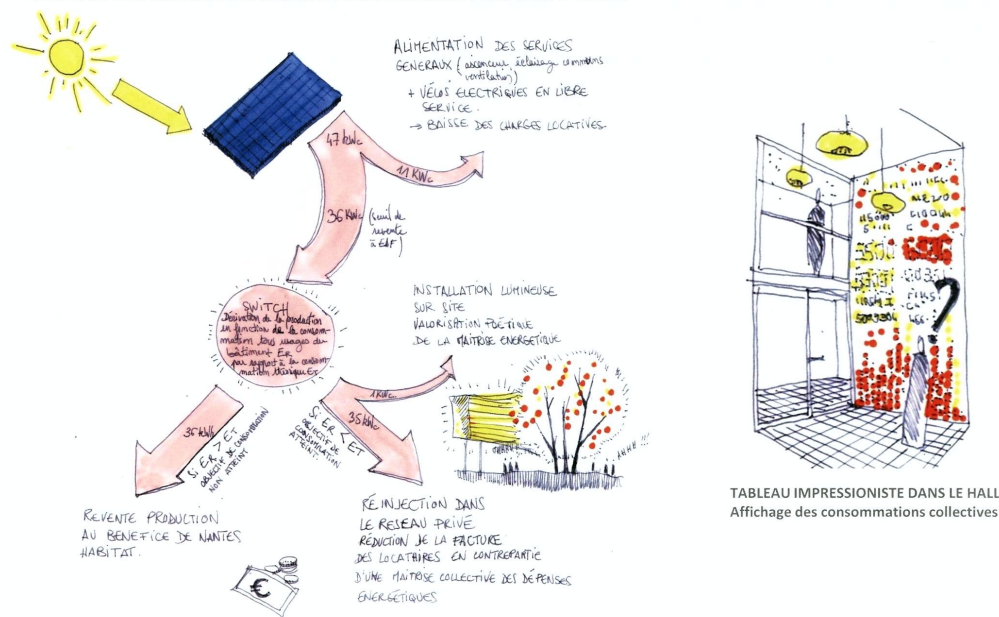
Ce seul recours ne saurait toutefois à lui seul tenir lieu de garantie. D'autant que la disparition des missions de Direction de l'Exécution des Travaux et d'Assistance aux Opérations de Réception de la procédure classique, exercées par le maître d'œuvre au bénéfice du maître d'ouvrage, risque d'affaiblir le nécessaire contrôle d'exécution. Il est alors recommandé au maître d'ouvrage de recourir à l'Assistance à Maître d'Ouvrage, et notamment de confier à son assistant un rôle tout particulier lors de la réception, notamment lorsqu'une obligation de résultat a été stipulée (ou s'impose réglementairement, comme c'est le cas pour l'étanchéité à l'air en RT 2012). Cela dit, dans ce cas, l'intervention d'un bureau d'études spécialiste du « commissioning¹⁹ » est souvent recommandée, quelle que soit la procédure suivie pour la dévolution du ou des contrat(s).

Il n'est pas certain que l'exigence contractuelle d'un label en dispenserait le maître d'ouvrage, ni d'ailleurs qu'elle soit possible : la délivrance d'un label dépend aussi de l'action du maître d'ouvrage. Il y a là un champ d'investigation qui n'a pas été abordé par l'équipe de mission. En revanche, l'opération du Grand Carcouët évoquée ci-avant a donné lieu à la stipulation d'un engagement de résultat assorti d'un « accompagnement » du gestionnaire et des locataires pendant une durée de deux ans²⁰.

¹⁹ Le "commissioning", c'est l'établissement et la réalisation d'un programme complet de vérification et d'essais, portant notamment sur les systèmes complexes équipant le bâtiment : climatisation, sécurité, mais aussi, par exemple, étanchéité à l'air de l'enveloppe.

²⁰ Sur cette même opération, il y a lieu de signaler que le groupement titulaire du contrat (QUILLE, du groupe Bouygues, pour le gros-œuvre, CMB pour les ouvrages bois, In Situ et Pouget Consultants pour la maîtrise d'œuvre) s'est engagé sur un délai de réalisation de 24 mois, qui sera tenu, pour compter de la signature du marché, mais que, selon Nantes Habitat maître d'ouvrage, « le recrutement de ce groupement a duré 12 mois ». On retrouve l'idée, développée ci-avant, que la conception-réalisation apporte plus de maîtrise du délai, notamment en phase construction, que de réduction du délai global. Il convient toutefois d'ajouter que, selon Nantes Habitat, ce délai de 12 mois tenait surtout « à l'attention juridique portée par le maître d'ouvrage pour ce premier marché en conception-réalisation (délai réduit à huit mois pour les opérations ultérieures) »

SCHEMA DE PRINCIPE DE REDISTRIBUTION DE LA PRODUCTION PHOTOVOLTAIQUE
VALORISANT L'IMPLICATION DU LOCATAIRE DANS UNE DEMARCHE D'ECONOMIE D'ENERGIE



Il y a lieu de noter ici qu'il existe des ouvrages très réussis, tels que le lycée de Bègles, premier lycée « BEPOS » qui n'ont pas été réalisés en conception/réalisation : le lycée de Bègles a été traité en lots séparés (macro-lots). Le dossier joint en annexe 4 évoque aussi la réalisation de la Société Lorraine d'Habitat, qui comporte une mission complète de maîtrise d'œuvre et un marché de travaux par lots séparés.

Au vu de ces éléments il y a lieu de conclure que la conception-réalisation est certainement un facteur favorable à l'atteinte d'une haute performance énergétique, mais qu'elle n'est ni suffisante, ni nécessaire.

2.2.6. Les risques d'une moindre durabilité paraissent faibles quand le maître de l'ouvrage est aussi son futur gestionnaire

Le risque d'une moindre durabilité a été suggéré à l'équipe de mission par certains témoignages minoritaires, faisant allusion aux façades non porteuses de bâtiments construits selon un des procédés, évoqués ci-avant, de « poteaux-poutres », redoutant qu'elles tiennent « dix ans, mais pas plus ».

Cet argument a été rejeté par tous les maîtres d'ouvrage rencontrés, rappelant qu'ils sont aussi les gestionnaires des bâtiments qu'ils construisent, et qu'ils construisent pour cinquante ans et plus, et donc qu'ils se doivent d'être particulièrement vigilants, dès la rédaction du programme, sur la durée de vie des produits employés et des équipements mis en place.

C'est en effet leur vigilance, ainsi que l'attention qu'ils portent au coût global de leurs investissements comme aux charges incombant à leurs locataires, qui pallie les risques d'un vieillissement accéléré. Cela peut tenir aussi, comme on l'a signalé à propos de qualité architecturale, à ce que le maître d'œuvre, quoique juridiquement associé à l'entreprise, s'attache à produire un « bon » ouvrage, ainsi que l'entreprise.

Disons alors que la conception-réalisation n'a pas la vertu de produire automatiquement des ouvrages durables, et peut-être même qu'elle appelle un petit surcroît de précaution, mais qu'elle n'est porteuse d'aucune fatalité : le « triptyque » maître d'ouvrage-maître d'œuvre-entreprise n'a aucune raison de disparaître ; sa qualité, fondée sur la compétence et le goût de la belle ouvrage de chacun des trois acteurs tout autant que sur leurs situations juridiques respectives, peut pallier tout risque de vieillissement accéléré. Surtout, bien sûr, quand le maître d'ouvrage est le futur gestionnaire.

2.2.7. La généralisation de la procédure ne serait pas sans risques sur le tissu économique

Il s'agira là de l'impact du recours à la conception-réalisation sur les catégories d'acteurs économiques que sont les architectes, les bureaux d'études, et les entreprises de diverses tailles.

2.2.7.1. La généralisation de la conception-réalisation serait gravement préjudiciable aux architectes débutants, ou du moins aux jeunes cabinets

C'est ce que soulignent les deux organismes représentatifs de la profession, l'Ordre et l'UNSFA. Lors de la constitution des groupements, on le rappelle, c'est l'entreprise qui choisit l'architecte, et non l'inverse. Et elle mise plutôt sur la notoriété et l'expérience acquise, notamment dans la commune d'implantation de l'opération ou au profit du même maître d'ouvrage, que sur la jeunesse et sur l'audace.

La plupart des maîtres d'ouvrage constatent qu'ils ont cinq à dix fois plus de cabinets d'architecte candidats à un concours traditionnel de maîtrise d'œuvre que de groupements architecte/entreprise candidats à un appel d'offres en conception-réalisation. Et même s'ils conviennent qu'en concours ils retiennent souvent moins de candidats que les cinq qu'ils sont tenus de consulter dans le second cas, les chances d'un jeune cabinet sont faibles, même pour les petites opérations : cela tient au nombre d'entreprises ou de groupements d'entreprises prêts à faire une offre. Ce nombre reste encore insuffisant pour laisser une chance de participation à tous les cabinets d'architectes qui auraient souhaité concourir.

Il incombe alors aux architectes plus anciens d'associer leurs jeunes confrères aux opérations qu'ils remportent, et qui comme indiqué leur confèrent une situation relativement confortable. Il incombe surtout aux maîtres d'ouvrage de continuer à répartir leurs opérations entre les diverses procédures autorisées, et donc de continuer à employer la procédure « MOP » classique, pour des opérations de toutes tailles, et à être dans leurs agréments un peu plus audacieux que les entreprises, pour donner aux jeunes talents une chance de concourir. C'est d'ailleurs là une responsabilité intrinsèque aux maîtres d'ouvrage publics, même si elle n'est pas rappelée dans la loi MOP, et un véritable attrait de leur métier.

2.2.7.2. La réduction potentielle du marché des services d'ingénierie est sans doute compensée par la plus grande complexité des ouvrages

On pourrait supposer que la conception-réalisation est plus préjudiciable aux bureaux d'études qu'aux architectes, dès lors que l'intervention d'un architecte reste obligatoire, alors que l'entreprise générale, ou le groupement d'entreprises, peut disposer en son sein des capacités d'études nécessaires.

La réalité est plus nuancée. Il y a lieu de distinguer les grands bureaux d'études, représentés majoritairement par SYNTEC-Ingénierie, et les plus petites structures, regroupées au sein du CINOV (l'ex-CICF).

Les premiers reconnaissent volontiers qu'ils ne s'intéressaient guère, jusque là, aux maîtres d'ouvrage du secteur social, ou plus généralement au logement, considéré comme peu propice à la mise en valeur de l'ingénierie. Les choses toutefois, changent : la crise a réduit les commandes de grands ouvrages tertiaires, et les logements deviennent l'objet d'études bien plus complexes. Le logement social devient alors un marché intéressant.

Peu importe alors, pour ces grands bureaux d'études, les modalités de la conduite de l'opération : ils acceptent tout aussi bien de faire partie d'une équipe de maîtrise d'œuvre en procédure « MOP » classique (sous réserve que les relations – et le partage des honoraires – avec l'architecte soient équilibrés) que d'être membre d'un groupement en conception-réalisation, voire sous-traitant de l'entreprise générale, qui ne dispose pas en son sein, en général, de toutes les compétences nécessaires. Ils ne dédaignent pas non plus les marchés d'assistance que les maîtres d'ouvrage peuvent être amenés à conclure. Bref, ils ne s'estiment guère menacés par la possibilité offerte à ces derniers de recourir à la conception-réalisation, et ne sont donc pas hostiles à la poursuite du dispositif, sans souhaiter pour autant que la conception-réalisation devienne la procédure unique (cf. annexe n°12).

Les plus petites structures, par la voix de leur confédération syndicale CINOV²¹, quoique moins unanimes, sont réservées sur certains aspects. Elles ne redoutent pas la concurrence des bureaux d'études internes aux grandes entreprises générales qui, selon elles, n'existent plus, mais regrettent que trop peu de groupements d'entreprises moyennes pratiquent ce type de procédure²². Elles souhaitent que subsistent une maîtrise d'œuvre indépendante, contestent les avantages de la conception-réalisation en termes de coût et de délai (tout en admettant l'intérêt du travail collaboratif pour une meilleure performance) et ne sont pas opposées à la prolongation de l'expérience.

2.2.7.3. Les économistes de la construction, qu'on pouvait croire menacés, conservent une participation

On pourrait supposer que la conception-réalisation prive les économistes de toute intervention. En processus traditionnel, l'économiste, parfois associé à l'équipe de maîtrise d'œuvre, a pour vocation d'éclairer le maître d'ouvrage sur le coût prévisionnel de son programme ou du projet proposé par le lauréat potentiel du concours, au stade de l'esquisse, puis de l'APS et de l'APD produits par le lauréat devenu titulaire du contrat de maîtrise d'œuvre. En conception-réalisation, l'estimation des travaux au

²¹ CINOV regroupe d'ailleurs plusieurs syndicats qui ne partagent pas le même avis.

²² A noter qu'il n'est nullement interdit à un bureau d'études, même moyen, ni d'ailleurs à un architecte, de susciter la création d'un groupement candidat.

stade du programme garde tout son intérêt (et sa difficulté) mais le coût du projet du maître d'œuvre est aussitôt fourni par l'entreprise de travaux qui lui est associée au sein du groupement candidat. Le maître d'ouvrage connaît donc avec certitude le prix de chacun des projets en compétition. C'est d'ailleurs là, comme on l'a dit, une des principaux intérêts de la procédure.

Or, selon leur syndicat l'UNTEC, les économistes, tout en gardant une nette préférence pour la mission de conseil au maître d'ouvrage qu'on a décrite, et qui de fait permet parfois « d'acheter plus », sont parfois co-traitants ou sous-traitants de groupements candidats en conception-réalisation, le plus souvent des entreprises générales qu'ils assistent dans l'estimation des travaux des corps d'état secondaires et techniques. Ils peuvent aussi intervenir en assistance à la maîtrise d'ouvrage, notamment pour l'établissement d'un cadre pertinent de décomposition du prix global.

2.2.7.4. Les entreprises de second œuvre s'estiment gravement menacées

Le seul organisme à s'être déclaré franchement hostile à la reconduction de la dérogation ouverte par la loi « MLLE » est le Syndicat National des entreprises de Second Œuvre (SNSO)²³.

On trouvera en annexe n°10 le plaidoyer rédigé à l'intention de l'équipe de mission, dont il convient de citer ici les arguments principaux :

« Une procédure préjudiciable aux artisans, PME et entreprises spécialisées

Les inconvénients sont manifestes. Comme tout marché globalisé, la conception réalisation écarte artisans, Pme et entreprises spécialisées, d'un accès direct aux marchés des Hlm qui leur sont indispensables et auxquels ils apportent une offre irremplaçable.

L'habitat social est en effet un marché de proximité où la synergie d'opérateurs locaux fournit généralement la solution économiquement la plus avantageuse. Cela suppose :

- *une maîtrise d'ouvrage responsable,*
- *une maîtrise d'œuvre indépendante de la réalisation,*
- *et des entreprises attributaires, effectivement réalisatrices dans leur métier.*

La conception réalisation, à fortiori si elle ne répond à aucune justification objective, contrarie par nature ce modèle et tend à :

- *déresponsabiliser le maître de l'ouvrage, réduit à ne choisir qu'entre différents "paniers garnis" sans réel pouvoir sur leur contenu,*
- *subordonner le maître d'œuvre à l'entreprise attributaire du marché global,*
- *limiter la mise en compétition à un petit nombre grandes entreprises,*
- *réduire les petites entreprises à une sous-traitance trop souvent exercée dans des conditions que la morale réprouve. »*

²³ Il y a lieu de noter que le SNSO a été créé en 1970, au même moment qu'EGF-BTP, et en réaction à la création d'EGF-BTP (au sein, initialement, de la FFB).

On ne retiendra ici que les deux derniers arguments qui nourrissent le présent débat. Les quelques exemples qui ont pu être examinés par la mission démontrent que les grandes entreprises ne sont pas les seules à concourir :

- on observe la présence d'entreprises générales de taille moyenne, tant en région parisienne qu'en province, parfois adhérentes d'EGF-BTP et parfois non. Certains « grands » donneurs d'ordre du logement social affirment qu'il retiennent couramment, parmi les cinq groupements consultés, et pour ce qui concerne la composante « travaux », deux « majors » (i.e. filiales de grands groupes tels que Vinci, Bouygues, Eiffage ou Spie-Batignolles) et trois « PME ». Il semble qu'un tel panachage puisse intervenir sans difficulté, du fait du nombre élevé de groupements candidats : 16 comme on l'a vu pour l'opération du Grand Carcouët à Nantes, pourtant difficile en raison des grandes exigences de performance, 19 pour un projet en cours de lancement par France Habitation à Neuilly-sur-Marne, par exemple. De tels effectifs montrent bien que les grandes entreprises ne sont pas les seules à concourir ;
- pour ce qui est des groupements d'entreprises, souvent petites ou moyennes, la mission n'a recueilli aucun exemple de contrat de conception-réalisation attribué à un groupement momentané d'entreprises conjointes (pour ce qui est de la composante « travaux »). Mais plusieurs maîtres d'ouvrage ont fait part de leur souhait d'en conclure, de leur conviction que leurs efforts – de persuasion notamment – devraient permettre d'y parvenir. C'est ainsi que Hérault Habitat vient de lancer comme indiqué en 1.4.2. une consultation pour une trentaine de logements où, sur les cinq candidats, trois sont des groupements conjoints d'entreprises locales et deux des PME locales, agissant en entreprises générales, mais, selon le directeur général d'Hérault Habitat, peu suspects de « maltraiter » leurs partenaires locaux.

Il n'est pas évident, dans ces conditions, que les petites entreprises soient réellement condamnées à la situation de sous-traitants, et aux abus des entreprises générales, que seraient notamment, selon le SNSO, les renégociations en cascade des contrats de sous-traitance, ou le flou délibéré dans la description des prestations attendues du sous-traitant, (flou facilité par le fait que la description contractuelle de l'ouvrage global, intégré au marché de conception-réalisation, n'est pas fondée sur un projet abouti, mais sur un avant-projet) ou encore la menace du recours aux entreprises étrangères à bas salaires. Il y a lieu de rappeler ici le témoignage, cité en 2.2.3.2., de Bretagne Sud Habitat.

En revanche, leur situation se révèle moins confortable qu'en procédure classique gouvernée par la loi MOP et le code des marchés publics, puisque le code, dans son article 10 introduit en 2006, rend l'allotissement obligatoire. La possibilité offerte aux bailleurs sociaux, ainsi qu'à d'autres maîtres d'ouvrage, de recourir à la conception-réalisation est alors ressentie comme un contournement de cette obligation réglementaire, privant de son bénéfice les adhérents du SNSO, mais aussi ceux de la CAPEB, solidaire sur ce point.

Un tel contournement n'est pas l'objet de l'article 110 de la loi MLLE, qui vise pour l'essentiel à associer l'entreprise, ou le groupement d'entreprises de travaux, à la conception des ouvrages. Mais l'unicité du contrat en conception-réalisation a bien pour effet d'écarter l'allotissement. Il faut toutefois resituer ce regret dans le contexte qui a permis de dispenser les offices publics de l'habitat de l'application du code des

marchés publics et par conséquent, de l'obligation d'allotissement posée par l'article 10 du code, comme l'atteste la réponse ministérielle à une question parlementaire citée ci-après :

« Réponse du Ministère de l'intérieur publiée dans le JO Sénat du 03/01/2013 (p. 31)

L'article 10 du code des marchés publics (CMP), tel qu'issu du décret n° 2006-975 du 1er août 2006, a fait de l'obligation de passer des marchés séparés la règle, à partir du moment où il est possible de déterminer des prestations distinctes, et du marché unique l'exception. Cette obligation a été introduite « afin de susciter la plus large concurrence ». Toutefois, elle ne figure pas dans l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Il s'agit au demeurant d'une mesure nationale insérée en 2006 à l'occasion de la refonte du CMP, les directives européennes en matière de marchés publics ne contenant aucune règle de cette nature. Il en résulte que les marchés passés en application de l'ordonnance du 6 juin 2005 ne sont pas soumis à l'obligation de découpage en lots. Il en va de même des marchés des offices publics de l'habitat, depuis que l'article 132 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, dite loi Warsmann, les a placés sous le régime de l'ordonnance du 6 juin 2005 en modifiant le code de la construction et de l'habitation. Toutefois, aucune règle ni aucun principe n'empêche une autorité contractante à laquelle s'applique ladite ordonnance de passer des marchés séparés si elle le souhaite, voire de se conformer volontairement au code des marchés publics. Dans la mesure où le recours à des lots séparés a souvent des effets bénéfiques sur le coût de l'opération, la bonne gestion des deniers publics et l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique peuvent ainsi se concilier ».

L'article 110 de la loi MLLE n'a donc pas pour effet de soustraire les offices à l'obligation d'allotissement, puisqu'ils ne sont plus soumis à cette obligation. On ne peut que proposer aux maîtres d'ouvrages d'encourager la candidature d'entreprises conjointes, à l'exemple d'Hérault Habitat. On peut aussi les inviter à limiter la procédure de conception-réalisation à une partie seulement de leur production globale, et à traiter le reste en procédure classique et avec des marchés en corps d'état séparés, comme le suggère la réponse ministérielle citée.

3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

3.1. Propositions d'ordre législatif ou réglementaire

3.1.1. *Prorogation du dispositif pour cinq ans*

En considération du nombre significatif d'expériences recensées et de l'ensemble des témoignages recueillis, la mission recommande le prolongement de la période d'expérimentation introduite par l'article 110 de la loi du 25 mars 2009, pour une durée de cinq années supplémentaires.

La mission suggère que cette prorogation du dispositif expérimental, qui répond à l'enjeu du développement de l'offre de logements sociaux compris dans les orientations gouvernementales, puisse connaître une décision à brève échéance, éventuellement par voie d'ordonnance²⁴.

Elle recommande une nouvelle évaluation des retombées du dispositif pour la production de logements locatifs aidés par l'État dans un délai de quatre années, de façon à orienter les décisions du législateur à l'échéance.

La mission n'a effectivement recueilli aucun avis favorable à la généralisation complète du processus, les maîtres d'ouvrages préférant conserver plusieurs modes opératoires pour assurer leur « benchmarking » et préserver l'accès à la commande de tous les professionnels locaux.

La mission note cependant le souhait des organismes à conclure de nouveaux marchés de conception-réalisation pour consolider les bénéfices qu'ils en recueillent, tant sur le plan des délais, de la fiabilité des coûts, de l'ouverture à des démarches constructives innovantes, que sur le plan de l'évolution des échanges interprofessionnels propices à l'enrichissement des acteurs et des projets.

La mission prend acte également des réserves émises par les représentants de la profession d'architecte quant aux dangers d'une généralisation du processus qui limiterait l'accès à la commande pour les petites structures, et leur attachement aux concours d'architecture qui garantissent la qualité architecturale. Il semble que, dans la période récente, leur position se soit accentuée contre la reconduction du dispositif, malgré la participation avec intérêt manifestée par plusieurs architectes.

La mission rappelle les observations des entreprises de second œuvre, émises par la voix du syndicat national (SNSO), qui doutent de la possibilité de constituer des groupements avec des entreprises de gros-œuvre et des cabinets d'architecture, et se sentent donc exclues des marchés de conception-réalisation, sauf par la voie de la sous-traitance.

²⁴ L'annonce, par le Président de la République, le 21 mars dernier, d'une série de mesures visant l'accélération de la production de 150.000 logements sociaux par an, ainsi que la conclusion d'un pacte avec les organisations représentatives du monde « hlm » à cet effet, pourrait donner lieu à un accord sur la poursuite de l'expérimentation pour cinq années supplémentaires, comme le souhaitent les organismes constructeurs.

Il appartiendra à la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) et à la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) de déterminer l'opportunité d'introduire cette disposition dans ce cadre, et la voie législative la mieux appropriée. La prolongation d'une mesure expérimentale justifiée par l'enjeu du développement de l'offre de logement pourrait trouver sa place par voie d'ordonnance, en l'état des orientations gouvernementales énoncées. La préparation d'une loi de réforme de l'urbanisme et du logement, prévue pour une présentation en Conseil des Ministres au printemps et un vote au Parlement en fin d'année, pourrait être un peu tardive et risquerait de mettre un terme provisoire à l'expérimentation.

La mission ne partage pas leur pessimisme, tout en admettant que les maîtres d'ouvrage doivent poursuivre leurs efforts pour favoriser l'accès à la commande de groupements d'entreprises.

3.1.2. Extension éventuelle du dialogue compétitif

En complément, la mission rend compte de l'intérêt exprimé par quelques maîtres d'ouvrages pour le « dialogue compétitif », essentiellement réservé aux projets de réhabilitation, en application de l'article 41-1 du décret n°2005-1742 du 30 décembre 2005, dans la mesure où « le pouvoir adjudicateur n'est pas en mesure de définir seul et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins », et de leur souhait de pouvoir étendre l'usage du dialogue compétitif aux constructions de logements locatifs aidés traités en conception-réalisation.

L'introduction du dialogue permettrait aux maîtres d'ouvrages de procéder à une itération le temps du calage du projet, dans le respect de la transparence et de l'égalité de traitement des équipes candidates ; ce dialogue compétitif peut paraître plus opérationnel qu'une simple « audition » des candidats ne donnant pas lieu à une révision substantielle des projets. Mais le cadre juridique défini par l'article 38 du décret n°2005-1742 du 30 décembre 2005 doit être examiné pour en vérifier la compatibilité avec des programmes de construction neuve dans lesquels le contenu est beaucoup mieux maîtrisé par le maître d'ouvrage.

3.2. Recommandations complémentaires d'ordre opérationnel

Elles découlent naturellement des analyses qui précèdent.

La prorogation proposée n'est ni une pérennisation définitive, ni *a fortiori* une généralisation. Il paraît souhaitable que les maîtres d'ouvrage s'en tiennent à une fraction de leur production, telle que les 40 % avancés par l'3F, et conservent une place à la procédure traditionnelle de la loi MOP, avec le lancement d'appels d'offres « travaux » en lots séparés.

Sans qu'il soit question d'ériger un contrôle formel du respect d'une telle recommandation, il est également souhaitable que devienne accessible une information synthétique sur l'emploi de cette procédure, par exemple au travers d'un recensement régional, qui pourrait être confié aux Cellules Economiques Régionales de la Construction (CERC). Rien ne s'oppose à ce que l'établissement de ce recensement s'accompagne d'échanges et de concertations entre tous les acteurs, maîtres d'ouvrage comme maîtres d'œuvre et entreprises, déjà tous représentés au sein de ces instances.

La conception-réalisation n'est pas une solution de facilité. Elle a donné lieu à des documents pédagogiques de la MIQCP, de l'ANAP et de l'USH, sur l'emploi de la procédure. Il convient de poursuivre dans le secteur social les échanges d'expériences et de formations, portant notamment sur la rédaction des programmes appelés à être annexés aux contrats, et sur la rédaction des contrats eux-mêmes et notamment des stipulations relatives à la répartition des rôles en phase « travaux ».

Sont également à poursuivre et à généraliser les efforts des maîtres d'ouvrage en faveur de la nécessaire diversification des candidatures, et les encouragements à la constitution de groupements où la composante « travaux » est représentée par un groupement d'entreprises locales. Les succès rencontrés à cet égard par Bretagne Sud Habitat ou Hérault Habitat méritent certainement d'être portés à la connaissance

de l'ensemble des organismes constructeurs, et des organisations représentatives des petites entreprises telles que la CAPEB ou le SNSO.

On a vu que le lancement d'appels d'offres en conception-réalisation permet de poursuivre l'exploitation de procédés constructifs développés à l'occasion de programmes d'expérimentation tels que CQFD, mais ne suffit pas à lui seul à générer de nouvelles innovations de même nature. Les gisements de progrès en matière de préfabrication d'éléments de structure ou d'assemblage de composants en usine étant sans doute bien loin d'être épuisés, il est certainement utile de continuer dans la voie des appels à projets du PUCA.

Dans le même esprit, il est souhaitable d'accompagner le mouvement de décloisonnement des tâches et des métiers largement entamé sous la contrainte de la recherche de la performance thermique et environnementale, et dont la conception-réalisation n'est qu'un support.

En effet, à côté des outils juridiques, se créent actuellement des outils techniques de travail collaboratif entre les différents acteurs de la conception des ouvrages et de la réalisation des travaux : architectes, bureaux d'études, économistes, spécialistes de l'impact environnemental, entreprises de travaux, industriels des produits de construction. La « maquette numérique », base de données partagée rassemblant la représentation géométrique des ouvrages et les caractéristiques de ses composants aux diverses étapes de leur conception, est un de ces outils. Elle ne préjuge pas du processus juridique retenu par le maître d'ouvrage, mais elle est certainement plus facile à mettre en œuvre dans un processus de conception-réalisation, dont elle permet l'exploitation optimale des avantages, notamment pour la gestion des interfaces. L'emploi de cette procédure par les maîtres d'ouvrage du secteur social peut donc être pour eux l'occasion d'acquérir progressivement la maîtrise de ce nouvel outil, qui présente par ailleurs l'avantage de leur être également fort utile dans leur fonction de gestionnaire ultérieur des bâtiments. Cela dit, les expérimentations doivent être conduites avec prudence, pour ne pas compromettre les nécessaires efforts, évoqués ci-dessus, de stimulation des candidatures d'entreprises locales. Il ne faut donc pas imposer la mise en œuvre d'un tel outil dans chaque consultation, mais il paraît souhaitable d'en ouvrir parfois la possibilité.

Marianne Leblanc-Laugier

A stylized handwritten signature in dark ink, featuring a long horizontal stroke on the left and a vertical stroke intersecting it.

Inspecteur général
de l'administration du développement durable

Georges Debiesse

A handwritten signature in dark ink, starting with a large circular loop followed by several strokes.

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Annexes

Table des annexes

Annexe - 1. Lettre de mission.....	50
Annexe - 2. Liste des personnes rencontrées et des avis reçus.....	52
Annexe - 3. Article du "Moniteur" sur la table ronde I3F.....	57
Annexe - 4. Dossier HLM du Moniteur (numéro du 21 septembre 2012).....	60
Annexe - 5. Note « Premiers enseignements sur la conception-réalisation » établie par l'USH à l'occasion de la réunion du 22 janvier 2013 au CGEDD.....	67
Annexe - 6. Note "Marché de conception-réalisation ; bilan au sein d'Habitat 76".....	71
Annexe - 7. Note « concernant le recours de Bretagne Sud Habitat à la conception-réalisation ».....	73
Annexe - 8. Lettre du Conseil National de l'Ordre des Architectes, en date du 10 janvier 2013.....	77
Annexe - 9. Note rédigée par l'UNSFA, à l'occasion de la réunion du 22 janvier 2013 : "Message d'André Daudré-Vignier et de Gilbert Ramus, architectes, aux membres du collège Maîtrise d'ouvrage".....	78
Annexe - 10. Note du SNSO (Syndicat National du Second œuvre) remise le 27 février 2013 à l'équipe de mission	82
Annexe - 11. Lettre de l'UNTEC (Union Nationale des Economistes de la Construction) en date du 20 mars 2013.....	84
Annexe - 12. Lettre de SYNTEC-INGENIERIE en date du 25 mars 2013.....	86
Annexe - 13. Glossaire des sigles et acronymes.....	88

Annexe - 1.Lettre de mission

008368-01



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Direction générale de l'Aménagement,
du Logement et de la Nature

Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

Sous-direction de l'Aménagement Durable

Paris, le 17 AVRIL 2012

Le directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des
Paysages

A

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Environnement et du
Développement Durable

Objet : Mission relative au Logement

L'article 110 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion permet jusqu'au 31/12/2013 aux opérateurs de construire des logements locatifs aidés par l'État en utilisant des contrats de conception-réalisation (c'est à dire portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux), par dérogation aux articles 7 et 18 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 modifiée relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (loi MOP), c'est à dire sans justifier de motifs techniques.

D'après le décret d'application n° 93-1270 du 29 novembre 1993, de l'article 18 de la loi MOP, un maître d'ouvrage ne peut normalement recourir au contrat de conception-réalisation que si l'association de l'entrepreneur aux études est nécessaire pour réaliser l'ouvrage, en raison de motifs techniques liés à sa destination ou à sa mise en oeuvre technique.

Cet assouplissement permettant d'échapper à cette justification technique, était destiné à favoriser la construction de logements sociaux et à en raccourcir les délais. Cependant il semblerait que cette forme de contrat n'ait pas rencontré le succès escompté.

Je souhaite, qu'en vous appuyant notamment sur les avis des opérateurs de construction de logements locatifs aidés, sur ceux des architectes et des professionnels de la construction ainsi que sur ceux des services de l'État et des établissements publics d'aménagement, de bien vouloir :

Ministère de l'Écologie, du Développement Durable
et des Transports
Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme
et des Paysages
Sous-direction de l'Aménagement Durable

Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

La Grande Arche – 92055 La Défense cedex – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 – Fax : 33 (0)1 40 81 94 49

- ♦ faire un bilan de l'application de cet article (en France métropolitaine d'une part et dans les DOM d'autre part) et identifier les causes de son défaut d'utilisation s'il est avéré. Il s'agit notamment de savoir si la mesure est suffisamment connue, ou si le degré de complexité de ces contrats n'a pas permis aux opérateurs de s'approprier cet outil ou si, au contraire ces contrats ont permis de réaliser des logements plus performants et construits plus rapidement dans certains cas ;
- ♦ mener, d'après les avis des acteurs, une évaluation des avantages et inconvénients de ce type de contrats pour la construction de logements locatifs aidés, du point de vue juridique en vous appuyant notamment sur l'expertise de la MIQCP dans ce domaine, mais aussi du point de vue opérationnel ;
- ♦ le cas échéant me proposer les éventuelles mesures, de type législatif, réglementaire, pédagogique ou en termes de formation et de communication, qui seraient susceptibles de faire mieux connaître le dispositif actuel, de le rendre plus attractif et de faire que son utilisation soit plus répandue, notamment dans les DOM.
- ♦ m'indiquer si une prorogation de cette mesure au delà du 31 décembre 2013, par amendement législatif, vous paraît opportune, voire nécessaire.

Pour réaliser cette mission, dont je souhaite le rendu au plus tard début septembre, j'invite l'équipe que vous désignerez à prendre tous contacts utiles avec les acteurs locaux.

Edouard CREPON

Annexe - 2. Liste des personnes rencontrées et des avis reçus

Maîtres d'ouvrages

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre ou date de l'avis</i>
VILLETTE	Frédéric	Auxerre Habitat (OPH ville d'Auxerre)	Directeur général	30/11/2012
HESLOT	Gregory	Bretagne-Sud-Habitat (OPH 56)	Directeur de la maîtrise d'ouvrage et du développement	19/12/2012 22/01/2013
BULLION	Georges	Dynacité (OPH 01)	Directeur général	11/01/2013
DARSE	Franck	France Habitation (ESH)	Directeur de la maîtrise d'ouvrage	04/09/2012
NAMIACH	Franz	France Habitation (ESH)	Directeur-adjoint de la maîtrise d'ouvrage	04/09/2012
BRY	Philippe	Groupe logement français (ESH)	Directeur général	18/07/2012
CHAZELLE	Yves	Groupe SNI (ESH)	Directeur général du groupe	16/10/2012
SILBERSTEIN	Hervé	Groupe SNI (ESH)	Directeur général adjoint de SNI	16/10/2012
YCHÉ	André	Groupe SNI (ESH)	Président du directoire du groupe	16/10/2012
CREMNITZER	Anna	Groupe 3F (ESH)	Chef de projet	22/11/2012
DE LA GIRAUDIÈRE	Hervé	Groupe 3F (ESH)	Directeur de la construction Ile-de-France	22/11/2012
PAULOT	Pierre	Groupe 3F (ESH)	Directeur de l'architecture, de l'aménagement et de l'environnement	22/11/2012
LEMAIGRE	Benoît	Habitat du Cher	Directeur maîtrise d'ouvrage	
LEFEBVRE	Cédric	Habitat 76 (OPH 76)	Directeur du patrimoine	10/12/2012 22/01/2013
MARETTE	Bernard	Habitat 76 (OPH 76)	Directeur général	10/12/2012 22/01/2013
PUGENS	Jean-Pierre	Hérault Habitat (OPH 34)	Directeur général	04/02/2013 15/03/2013 (entretien téléphonique)
VILLARD	Jocelyne	Loire Habitat (OPH 42)	Service Ets spécifiques	20/12/2012
STEPHAN	Luc	Nantes Habitat (OPH Ville de Nantes)	Directeur Habitat et renouvellement urbain	22/01/2013
DERUMIGNY	Philippe	OPAC du Rhône (OPH 69)	Directeur général	04/01/13

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre ou date de l'avis</i>
HARCOUET		Valophis Habitat (OPH 94)	Directeur général	
MONTFORT		OPH de Bourges (18)	Ancien directeur général	15/01/2013
ESTÈVE	Marie-Anne	Habitat 44 (Loire Atlantique)	Directrice maîtrise d'ouvrage	07/02/2013
de la RONDE	Pierre	EPL (Fédération des entreprises publiques locales)	Directeur immobilier	30/11/2012
STEPHAN	Francis	Fédération des directeurs généralistes d'ESH	Président	05/12/2012
MARETTE	Bernard	Fédération des directeurs généralistes d'OPH	Président	10/12/2012
METAYER	Jean-Claude	Fédération des directeurs généralistes d'OPH	Secrétaire général	10/12/2012

Fédérations professionnelles

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
BIGOT-FALCON	Ingrid	CAPEB (confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment)	Service des affaires économiques	04/03/2013
CHOUGUIAT	Alain	CAPEB (confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment)	Chef du service des affaires économiques	04/03/2013
BEZANÇON	Xavier	EGF-BTP (Entreprises généralistes de France)	Délégué général	01/10/2012 22/01/2013
BOURGNEUF	Jean-Paul	EGF-BTP (Entreprises généralistes de France)	Directeur Résidentiel et habitat social VINCI Construction	01/10/2012 22/01/2013
BOUTHILLON	Jean-Baptiste	EGF-BTP (Entreprises généralistes de France)	Président-directeur général Paris-Ouest Construction	01/10/2012 22/01/2013
CUCCHIARINI	Christian	EGF-BTP (Entreprises généralistes de France)	Conseiller aux affaires institutionnelles et juridiques	01/10/2012 22/01/2013
MAHÉ	Jean-Pierre	EGF-BTP (Entreprises généralistes de France)	Directeur développement logement social EIFFAGE Construction	01/10/2012 22/01/2013
ABATUCCI	Séverin	FFB (Fédération française du bâtiment)	Secrétaire général du conseil national de la sous-traitance	29/06/2012 22/01/2013
COLOOS	Bernard	FFB (Fédération française du bâtiment)	Directeur des affaires économiques, financières et internationales	29/06/2012 22/01/2013
GRELIER-	Patricia	FFB (Fédération française	Chef du service des	29/06/2012

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
WYCKOFF		du bâtiment)	marchés	22/01/2013
CRESSEAU	Daniel	FPI (Fédération des promoteurs immobiliers)	Secrétaire général Directeur Environnement- Qualité-Technique	08/01/13
CHARBONNEL	Gilles	Fédération des syndicats des métiers de la prestation intellectuelle, du conseil, de l'ingénierie et du numérique CINOV (ex CICF)	Président de CINOV Construction	10/01/2013 22/01/2013
DIAS	Laëtitia	Fédération des syndicats des métiers de la prestation intellectuelle, du conseil, de l'ingénierie et du numérique CINOV (ex CICF)	Directrice des affaires juridiques-contrats	10/01/2013 22/01/2013
GUIGNOUARD	Philippe	Fédération des syndicats des métiers de la prestation intellectuelle, du conseil, de l'ingénierie et du numérique CINOV (ex CICF)	Président de CINOV Acoustique	10/01/2013 22/01/2013
SUTRA		Fédération des syndicats des métiers de la prestation intellectuelle, du conseil, de l'ingénierie et du numérique CINOV (ex CICF)	Président Normandie Président désigné de CINOV (pour compter du 1er juin 2013)	10/01/2013 22/01/2013
CARLI	Lionel	Ordre des architectes (Conseil National)	Président national	22/11/2012 22/01/2013
GENET	Patrice	Ordre des architectes	Architecte	22/11/2012 22/01/2013
RIOTTON	Régis	Ordre des architectes	Trésorier	22/11/2012 22/01/2013
MARQUIÉ	Renaud	SNSO (Syndicat national des entreprises de second œuvre)	Délégué général	27/02/2013
LEVERGER	Karine	SYNTEC	Déléguée générale	14/12/2012 22/01/2013
LONGEPIERRE	Christophe	SYNTEC	Délégué général adjoint	14/12/2012 22/01/2013
MOREAU	Frédéric	SYNTEC		14/12/2012 22/01/2013
DAUDRÉ-VIGNIER	Antoine	UNSFA	Président de la commission juridique	13/12/2012 22/01/2013
RAMUS	Gilbert	UNSFA	Commission juridique	13/12/2012 22/01/2013
BAYLE	François	UNTEC	Vice-Président « Affaires	17/12/2012 22/01/2013

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
			professionnelles »	
MIT	Pierre	UNTEC	Président	17/12/2012 22/01/2013
POUPIN	Daniel	UNTEC	Délégué aux affaires professionnelles	17/12/2012 22/01/2013

Autres

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
BÉRÉHOUC	Christian	ANAP (Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux)	Directeur du pôle Outils	13/07/2012
BILLY	Anabelle	ANAP (Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux)		13/07/2012
FOUCHARD	Antoine	Entreprise BH (Groupe Bénéteau), producteur du modèle MUSE certifié CQFD	Directeur du développement	10/01/2013
PELEGRIN	François	Entreprise BH (Groupe Bénéteau), producteur du modèle MUSE certifié CQFD	Architecte de MUSE	10/01/2013
STORKSEN	Emmanuel	Entreprise BH (Groupe Bénéteau), producteur du modèle MUSE certifié CQFD	Directeur général	10/01/2013
STÉPHAN	Francis	Fédération des directeurs généraux d'ESH		05/12/2012
MARETTE	Bernard	Fédération des directeurs généraux d'OPH		10/12/2012
MÉTAYER	Jean-Claude	Fédération des directeurs généraux d'OPH		10/12/2012
de la RONDE	Pierre	Fédération des entreprises publiques locales (EPL)		30/11/2012
BIET	Pierre-Yves	MILOS (Mission inter-ministérielle d'inspection du logement social)		02/10/2012
DAUVET	Daniel	MILOS (Mission inter-ministérielle d'inspection du logement social)	Chef adjoint	02/10/2012
CHOTTEAU	Patrick	MIQCP (Mission inter-ministérielle pour la qualité des constructions publiques)	Secrétaire général adjoint	27/06/2012
LAMOUR	Gérard	MIQCP (Mission inter-ministérielle pour la qualité des constructions publiques)	Conseil aux maîtres d'ouvrage	27/06/2012

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
ROMON	Christian	MIQCP (Mission inter-ministérielle pour la qualité des constructions publiques)	Secrétaire général	27/06/2012
SITRUK	Nicole	MIQCP (Mission inter-ministérielle pour la qualité des constructions publiques)	Conseil et expertise juridiques	27/06/2012
AKDIM	Kamal	PUCA (plan urbanisme construction architecture)		25/09/2012
GAUDRON	Olivier	PUCA (plan urbanisme construction architecture)		25/09/2012
TRANCART	Hervé	PUCA (plan urbanisme construction architecture)	Chargé de projet	25/09/2012
AUBERT	Daniel	USH (Union sociale pour l'habitat)	Directeur général	01/10/2012
BOUCAUX	Christophe	USH (Union sociale pour l'habitat)	Directeur du service du Patrimoine	01/10/2012
BROGAT	Brigitte	USH (Union sociale pour l'habitat)	Département Maîtrise d'ouvrage et Patrimoine	01/10/2012
		Réunion nationale des CERC (Cellules Economiques Régionales de la Construction)		27/09/2012
BOURGNEUF	Jean-Paul	Entreprise VINCI Construction, productrice du modèle « habitat Colonne » certifié CQFD	Directeur Résidentiel et habitat social	01/10/2012

Annexe - 3. Article du "Moniteur" sur la table ronde I3F

Logement social : la conception-réalisation à l'épreuve des faits - L... <http://www.lemoniteur.fr/145-logement/article/actualite/17942697-l>.

LE MONITEUR.fr L'ACTUALITÉ EN CONTINU ET LES SERVICES DE LA CONSTRUCTION
[/145-logement/article/actualite/17942697-logement-social-la-conception-realisation-a-l-epreuve-des-faits](#)

ACTUALITÉ

Logement social : la conception-réalisation à l'épreuve des faits

Laurence Francqueville | 13/06/2012 | 12:08 | Logement



© FV
Logements sociaux à Garges-lès-Gonesse (Groupe 3F)

Le recours à la conception-réalisation s'est développé dans le logement social depuis trois ans dans un cadre dérogatoire à la loi MOP. Alors que ce dispositif prend en principe fin à la fin de l'année prochaine, le bailleur Immobilière 3F a réuni des acteurs du secteur le mardi 12 juin pour faire un premier retour d'expériences.

« La maîtrise d'ouvrage traditionnelle restera toujours majoritaire dans notre production », pose d'entrée Yves Laffoucrière, directeur général d'Immobilier 3F, initiateur d'un débat organisé le 12 juin au pavillon de l'arsenal à Paris sur le thème de la conception-réalisation dans le logement social.

Mais souffrant d'appels d'offres souvent infructueux (jusqu'à 80% des cas, avec des prix dépassant l'estimation de 20%) qui le contraignent à revoir assez fondamentalement ses projets et rallongent les délais, Immobilière 3F a choisi d'expérimenter la procédure de la conception-construction.

Le bailleur social compte à ce jour une douze d'opérations attribuées en conception-construction, totalisant 20% de sa production annuelle (6000 logements au total). La moitié des projets développés de cette manière depuis trois ans ont été attribués à des majors, l'autre à des entreprises plus modestes. Et 1 500 logements sont actuellement à l'étude selon ce schéma.

Immobilier 3F voit dans cette procédure, à l'intersection de la commission d'appels d'offres et du jury d'architecture, plusieurs avantages : la transparence, la recherche des solutions les plus adaptées, une meilleure garantie de qualité, des délais maîtrisés et une réduction des coûts de 15 à 20% par rapport à une procédure traditionnelle à cahier des charges équivalent.

Par expérience, 3F pose quelques préalables pour la réussite d'une opération conduite en conception-réalisation : une certaine taille (au moins 30 à 40 logements) et le recours à un assistant à maîtrise d'ouvrage. Plus globalement, Yves Laffoucrière insiste sur la nécessité de repositionner les fonctions

traditionnelles des intervenants et sur le besoin de professionnalisation du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre.

3F a en outre choisi un mode de contractualisation spécifique puisque dans un premier temps, c'est le maître d'œuvre qui est mandataire en phase conception, puis l'entreprise en phase de réalisation. Ensuite les offres proposées pour ces marchés de travaux sont jugées à 50% sur le prix et à 50% sur d'autres critères. Et chaque groupement vient défendre son projet devant une commission qui l'examine sous tous ses aspects. Le fait que les collectivités soient représentées dans cette commission facilite, selon le bailleur, les discussions ultérieures sur le permis de construire.

Une maîtrise d'œuvre

Architectes, bureaux d'études et entreprises ont tous confirmé l'enrichissement mutuel du projet que ce travail d'équipe en amont permet. Mais les uns et les autres ajoutent quelques bémols.

Pour la Fédération française du bâtiment (FFB), représentée par son directeur des affaires économiques et financières, Bernard Coloos, « le cahier des charges doit être très précis et la conception bien menée, de manière à ce que les rôles et missions de chacun soient bien définies et à éviter les modifications en phase chantier ». Selon lui, le développement de la conception-réalisation s'explique par la volonté du maître d'ouvrage d'agir pour améliorer les interfaces. « Cette problématique de qualité nous est posée à tous », ajoute-t-il.

Du côté de Syntec, la position est plus prudente : « le maître d'ouvrage doit assurer une programmation détaillée et se faire assister d'un AMO. Une très bonne organisation est nécessaire car les incidences de coûts sont très importantes en cas de modifications tardives dans ce type de procédures peu flexibles », estime Marc Borensztein, membre du bureau bâtiment. « En conception-réalisation, le programme c'est le programme, on ne s'efforcera pas forcément de donner mieux », regrette-t-il.

Enfin, Bernard Mauplot, président de l'ordre des architectes d'Ile-de-France, juge quant à lui que « seule la loi MOP garantit la qualité architecturale ». « Avec la conception-réalisation, ajoute-t-il, le rôle des acteurs change radicalement : le maître d'ouvrage choisit d'abord une entreprise et le maître d'œuvre perd son autonomie. Le rapport de force avec l'entreprise déséquilibré sur la question du prix, sur laquelle l'architecte a souvent le sentiment de ne pas pouvoir agir. Fondamentalement, le problème c'est que l'entreprise est d'abord un centre de profit et le désir d'architecture n'est pas garanti par une procédure mais avant tout par des hommes », explique M. Mauplot qui s'inquiète d'une volonté de généralisation de ce type de procédures (conception-réalisation, voire exploitation-maintenance) qui transfère la responsabilité du maître d'ouvrage vers un groupement. « La taille et l'économie de nos agences peut-être posée. Mais tout n'est pas la faute de la maîtrise d'œuvre. La logique libérale fait qu'on nous poussera toujours à faire mieux et moins cher. On a en France une loi qui positionne l'architecture comme étant d'intérêt public. C'est un choix de société et cela a un coût », estime-t-il.

Ce à quoi Yves Laffoucrière a réagi : « Si les choses se jouaient à 2 ou 3% près pour un supplément d'âme, la question ne se poserait pas ! Il me semble que si l'on parle de préoccupation architecturale, les ventes en l'état futur d'achèvement sont un sujet d'une toute autre importance car n'importe quel bailleur peut acheter en Vefa. De même, je décèle une certaine paresse des aménageurs à faire des macro-lots de 20 à 40 000 m² sans trop se préoccuper de ce qui en sera fait ».

Besoin d'évaluation

Plusieurs architectes dans la salle ont en effet regretté un affaiblissement de la maîtrise d'ouvrage. Et formulé quelques préconisations : que le temps gagné serve la conception du projet et que le coût budgété dans les appels d'offres soit davantage modulé en fonction de la complexité des opérations.

Si ce dispositif, de par la réflexion commune qu'elle engendre pour optimiser le projet, permet sans aucun doute de réintégrer l'expérimentation dans le projet architectural, nombre d'architectes le vivent comme une recherche d'économies du maître d'ouvrage. Et conseillent à ce dernier de se faire assister pour s'assurer que le prix est le bon.

Le besoin d'une évaluation objective de cette procédure a également été soulevé à plusieurs reprises. Ce sera bientôt chose faite. En effet, le conseil général de l'environnement et du développement durable

(Georges Debiesse et Marianne Leblanc-Laugier) vient d'être chargé de réaliser une mission d'évaluation du dispositif pour décider de la suite à lui donner au-delà de 2013. Ce premier retour d'expériences lui aura sans doute été bien utile.

Laurence Francqueville | Source **LE MONITEUR HEBDO**

L'ÉVÉNEMENT

HLM

Comment le développement durable a bouleversé les modes de production

Cinq ans après le Grenelle de l'environnement, les maîtres d'ouvrage ont-ils modifié leurs pratiques, leurs organisations; dans quelle mesure produisent-ils différemment? Dans un secteur réputé assez administré, les bailleurs sociaux évoquent de plus en plus la nécessité de décloisonner les interventions, de renforcer leurs compétences techniques et financières, de développer le travail en mode projet ou tout au moins d'élargir les missions de maîtrise d'œuvre, de dialoguer avec les entreprises, de mieux prendre en compte le coût de la maintenance future, mais aussi le comportement des occupants.

Une réflexion globale

Bref, à l'heure où les plans de financement sont aussi plus difficiles à boucler, ils cherchent à optimiser leurs investissements dans la durée: partant d'une vision maintenant assez claire de l'état de leur patrimoine, les bailleurs réfléchissent de manière plus globale aux travaux à réaliser. Sans entrer dans le détail des choix techniques pour parvenir à la performance thermique souhaitée, nous avons choisi de mettre en avant dix exemples d'opérations de construction ou de rénovation de logements sociaux qui témoignent de pratiques innovantes de la part de maîtres d'ouvrage de taille et de statuts bien différents (SA d'HLM, offices publics d'habitat, coopératives).

■ Dossier réalisé par Laurence Francqueville

CHIFFRES CLÉS DU LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE

- 761 organismes
- 10 millions de personnes logées
- 4,5 millions de logements gérés, dont 85 % en collectif.
- 50 % du parc en Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, et 26 % en zones urbaines sensibles (ZUS).
- 1,2 million de demandes non pourvues (dont 550 000 de locataires du parc).
- 33 % des logements construits après 1985.
- 73 000 logements mis en chantier en 2011 (+ 9 700 logements-foyers), 18 000 logements acquis et/ou transformés, et 120 000 réhabilités.
- 85 % de la production neuve labellisée (BBC, HPE ou THPE).
- 17 milliards d'euros investis et 2,7 milliards/an de dépenses d'entretien.

L'EXPERT

« Les maîtres d'ouvrage questionnent leurs pratiques »



CATHERINE DI COSTANZO, responsable du département énergie-développement durable à l'Union sociale pour l'habitat (USH).

Q Vous avez installé un observatoire de la performance énergétique. En quoi consiste-t-il ?

Nous avons trois niveaux d'observation. Premièrement, nous recensons les solutions techniques retenues pour des logements neufs BBC (4000 logements à ce jour). Deuxièmement, nous procédons à l'évaluation qualitative de 10 opérations BBC et 30 rénovations énergétiques. Troisièmement, nous mesurons les performances réelles de 21 opérations instrumentées. Nous pourrions ainsi analyser les écarts par rapport aux performances attendues et décortiquer la chaîne des responsabilités.

Q Avez-vous identifié des points de vigilance ?

Nous n'avons pas encore assez de recul. Mais une chose est sûre : les systèmes techniques maîtrisés, robustes et simples d'usage, permettent d'atteindre un certain niveau de performance. Au-delà, il faut recourir à des solutions innovantes. C'est un défi que la filière doit relever pour que les gains de consommation obtenus grâce aux qualités du bâtiment et à la solution énergétique choisie ne soient pas absorbés par des coûts fixes (entretien, abonnements). Il faut trouver le point d'équilibre.

Q La problématique est-elle autre dans la rénovation ?

Non, bien que les travaux soient assez formatés par les financements disponibles (environ 28000 euros par logement, dont 50% pour la thermique), il faut trouver à chaque fois le niveau d'intervention optimal, balance entre le coût et les économies générées.

Q Quels retours avez-vous sur les énergies renouvelables ?

Ils sont assez mitigés. Cette question nous préoccupe car notre priorité est d'améliorer la solvabilité des ménages. Les choix étant très impactants, des outils d'aide à la décision sont nécessaires pour que l'organisme maîtrise l'enveloppe, les systèmes et le bouquet énergétique au regard du bâtiment (chauffage urbain, solaire, bois...).

Q Le développement durable a-t-il modifié les pratiques des maîtres d'ouvrage ?

Oui. Ils questionnent leurs organisations et leurs modes opératoires pour intégrer l'usage et capitaliser l'expérience. Ils doivent aussi **travailler autrement avec les entreprises**. Les frontières entre les acteurs de la filière sont moins imperméables et c'est une très bonne chose.



21 septembre 2017 | L'ESPRESSO

► HLM 10 pratiques innovantes



La SLH a livré 8 logements passifs à Nancy fin 2010. Une réalisation soignée dont la sobriété induit de faibles charges réelles (350 euros/an).

Miser sur la sobriété

■ «Faire du logement social qui ne ressemble pas à du logement social», telle est la devise de Raphaël Atlani, directeur de la Société lorraine d'habitat (SLH). Appliquée à un premier bâtiment certifié «Passivhaus Institute», c'est plus facile à dire qu'à faire, même pour elle qui labellise tous ses programmes depuis vingt ans. D'autant que les contraintes étaient fortes (foncier mal orienté, covisibilité, zone inondable...). Résultat: ni le confort ni l'esthétique n'ont été sacrifiés sur l'autel de la performance énergétique. Un élégant bâtiment a été construit dans la ZAC de Meurthe-Canal, à Nancy, avec

des matériaux naturels régionaux, pour un coût de 1 640 euros HT/m²/Shab contre 1 350 habituellement. «Un surinvestissement plus qu'un surcoût», note la SLH. Réussir un bâti aussi performant, mais simple d'usage, confortable, et répondant à la solvabilité des locataires tient, selon elle, au partenariat créé avec la maîtrise d'œuvre et les entreprises. La SLH a, en effet, préparé et détaillé son projet très en amont, revisité son cahier des charges, et confié une mission d'exécution complète à l'architecte. Le chantier a été alloti «pour que chaque intervenant soit responsabilisé», et un contrat moral passé

avec les entreprises pour qu'une équipe pérenne et qualifiée lui soit dédiée. «Tous ont mouillé la chemise», se souvient le maître d'ouvrage, qui s'est aussi beaucoup impliqué pour sensibiliser les compagnons, suivre et coordonner les intervenants, former les habitants... Et de conclure: «Cette opération expérimentale nous aura montré toute l'importance du soin, de la précision, bref de la qualité.»

FICHE TECHNIQUE Maître d'ouvrage: Société lorraine d'habitat. **Maîtrise d'œuvre:** Rolf Matz Architecture. **Entreprises:** Prestini Bâtiments, Hunsinger...

Faire financer la rénovation par un tiers

■ Baillleur social précurseur, ICF (groupe SNCF) l'est assurément. Il a signé le premier **contrat de performance énergétique (CPE)** avec tiers investisseur pour la rénovation énergétique de 64 logements à Schiltigheim (Alsace). C'est aussi la première fois que la «3^e ligne de quittance» (part d'investissement que le bailleur peut récupérer auprès de ses locataires) est garantie en totalité par une entreprise. La rénovation des quatre bâtiments visait à réduire les charges locatives, tout en limitant le coût d'investissement à 3,6 millions d'euros (modernisation du chauffage électrique individuel, production collective d'eau chaude sanitaire au gaz, ITE, ventilation thermique hygroréglable). Le contrat d'exploitation s'étale sur dix-neuf ans avec un engagement de Spie sur une performance cible (BBC Rénovation), de manière à

pouvoir comparer avec les consommations effectives (**consommation d'énergie finale annuelle totale réduite de 47%**, soit 43 MW). «Ce CPE a été très complexe à monter à plusieurs titres, reconnaît l'avocat, William Azan: un maître d'ouvrage dans la sphère publique, un contrat à objet multiple (réhabilitation lourde + rénovation énergétique + financement), une taille d'opération modeste et un coût nécessitant un apport en fonds propres important (13% en cash).» «Nous n'avions pas beaucoup d'alternative au vu des contraintes», ajoute Philippe Petrillo, directeur d'ICF Nord-Est Alsace. Au final, l'opération est sans doute trop petite pour avoir valeur de modèle, mais ICF y voit un exemple d'amélioration de ses actifs immobiliers sans obérer ses capacités d'investissement sur le reste de son parc.

FICHE TECHNIQUE Maître d'ouvrage: ICF, assisté de Gest'Energie (bureau d'études thermiques), Azan Avocats, et International Conseil Energie (groupe Burgeap, partie financière). **Entreprise générale:** Spie.

Réfléchir en coût global

■ Confronté à la nécessité de procéder à la **réfection des toitures** de près de 300 bâtiments des années 1960 répartis sur 50 communes de Seine-Maritime, **Habitat 76** s'est interrogé en 2008 sur l'opportunité d'y intégrer des centrales photovoltaïques. A l'issue d'une étude de faisabilité et d'un dialogue compétitif, le premier bailleur régional a retenu un groupement d'entreprises régionales dirigé par EDF Optimal Solutions. Le **contrat de partenariat de performance énergétique (CPPE)** sur vingt ans prévoit la réalisation, l'exploitation et la maintenance des couvertures de 238 bâtiments, et l'intégration de 190 centrales solaires (31 600 m² de panneaux) avec une garantie de résultat (3,5 millions de kilowattheures d'électricité produite par an et 28 millions de recettes d'ici à 2032). Coût de ce chantier de trois ans : 60 millions. Profitant d'un bon tarif de rachat (0,60 euro/kWh en 2009), l'office a ainsi pu anticiper les travaux et réduire les consommations de chauffage de 4243 logements de 8% en y associant de l'isolation. « Cela suppose une organisation



D'ici à 2014, 238 immeubles auront une couverture photovoltaïque, dont 35 à Canteleu (Seine-Maritime). Une opération unique par son ampleur.

adaptée, tempère Cédric Lefebvre, directeur du patrimoine. Des compétences énergétiques et financières doivent venir compléter l'approche technique. » Après avoir créé une direction du patrimoine, le bailleur s'est doté d'un service de la performance énergétique en 2008, d'un service achat en 2010, d'une

cellule énergie en 2011, et d'une commission de suivi de la production. « A l'image du dialogue compétitif avec les entreprises, le travail interne en commun apporte de l'intelligence au projet. Compte tenu du poids de l'énergie dans les charges, nous réfléchissons désormais en coût global », ajoute-t-il.

FICHE TECHNIQUE Maître d'ouvrage : Habitat 76. Maître d'œuvre : Sogeti. Entreprises : EDF Optimal Solutions (mandataire), avec notamment Dalkia pour l'exploitation.

Pratiquer la conception intégrée

■ En vue d'anticiper la généralisation du BBC, **Rennes Métropole** voulait explorer de nouvelles voies pour développer un savoir-faire local. Avec l'appui d'une équipe pluridisciplinaire pilotée par le BET Wigwam, elle a mis en œuvre une méthodologie canadienne, le **processus de conception intégrée (PCI)**. Son principe : mettre à contribution tous les intervenants dès le lancement du projet via six réunions de travail commun avant le dépôt du permis de construire, précédées par des ateliers techniques thématiques. C'est là qu'intervient Habitation familiale, qui s'est vu confier un foncier par l'aménageur de la ZAC de Bruz, à 15 km de Rennes. Avec une mission : construire 29 logements BBC selon cette démarche. La coopérative, rapidement confrontée à l'impossibilité réglementaire d'intégrer une

entreprise avant l'appel d'offres – et donc de s'assurer d'un chiffrage – a trouvé une variante : le programme a été écrit en amont sur un mode performantiel pour permettre un choix technique ultérieur, et l'entreprise a été associée **via la conception-réalisation**. Le prix a été tenu grâce à l'engagement de Cardinal, qui souhaitait **expérimenter le système constructif suisse «Plastbau»**. Les objectifs du PCI ont été respectés (qualité, coût, délai, performance) par le groupement associant architecte, bureau d'études environnemental, paysagiste et entreprise générale. « En arriver là prouve que depuis quelques années, la filière remet à plat la conception des bâtiments, s'attarde sur les gestes des compagnons et fait du retour d'expérience », juge Jérôme Nicolas, responsable du service promotion.



La construction de 29 logements sociaux BBC (Le Cadran) à Bruz (Ille-et-Vilaine) s'achèvera en novembre, pour un prix de vente aux primo-accédants de 1900 euros TTC/m² (TVA à 5,5%).

FICHE TECHNIQUE Maître d'ouvrage : Habitation familiale. Groupement : JP Meignan Architecte, Betom, Cap Terre, Cardinal.

1 septembre 2012 _ LE MONITEUR

47

Recourir au dialogue compétitif

■ Comment convertir un quartier de 500 logements au BBC ? L'envergure de l'opération et le chemin à parcourir ont conduit le Foyer rémois à recourir au dialogue compétitif. « Nous avons établi un programme avec une équipe de maîtrise d'œuvre et défini quatre objectifs de performance : énergétique, accompagnement des occupants, limitation des nuisances, respect d'un calendrier serré (convention de renouvellement urbain) », explique Guillaume Durant, chef du service réhabilitation. Ce dialogue compétitif – l'un des premiers dans le logement social – a duré neuf mois, permettant d'affiner la réponse architecturale. Après examen des solutions, très différentes, proposées par les BET et les entreprises candidates, le maître d'ouvrage a signé un marché de travaux avec Cari, seul à avoir choisi de garder les chauffe-bains changés il y a un an. Le cahier des charges traduit ses cibles de performances et prévoit des tests de contrôle (thermographie, étanchéité). « Cette procé-



Le Foyer rémois achèvera fin 2013 la réhabilitation BBC des 500 logements qu'elle détient dans le quartier Orgeval, achevé en 1967, à Reims. Cari a remporté le projet à l'issue d'un dialogue compétitif.

FICHE TECHNIQUE Maître d'ouvrage : Foyer rémois. Maîtrise d'œuvre : Atelier Choiseul, Gera. Entreprise générale : Cari. Coût de l'opération : 30 millions d'euros.

dure nous a permis de faire des choix efficients et d'atteindre la labellisation Cerqual, ce qui n'était pas prévu », ajoute Guillaume Durant. Mais pour concevoir une réponse globale à l'échelle du quartier dont il maîtrise foncier et bâti, le Foyer rémois a dû gagner

en expertise : « Mettre en place une organisation matricielle dans une organisation hiérarchique nécessite un apprentissage. Le développement durable nous y a poussés. L'équipe de pilotage pluridisciplinaire créée facilite aujourd'hui les transversalités. »

Approfondir la concertation

■ Le développement durable c'est presque de l'histoire ancienne pour Habitat 35, qui a très tôt intégré l'enjeu énergétique. Le Grenelle l'a toutefois poussé à faire un « arrêt sur images ». Objectif : faire évoluer ses pratiques pour répondre à tous les enjeux posés : performance, coût, maîtrise des charges, mais aussi confort thermique et d'usage. ... Aujourd'hui, chaque projet est coécrit. Plusieurs scénarios sont chiffrés après un diagnostic très complet. En amont, le travail est plus long, mais le programme définitif en phase APD n'est plus remis en cause jusqu'à réception, ce qui optimise les coûts. « Nous faisons appel à une équipe de maîtrise d'œuvre dont l'architecte est mandataire et le bureau de contrôle est convié dès l'étude de faisabilité », explique Marie-Christine Godet, responsable Projets de site et requa-

lification urbaine. Ce n'est pas du participatif puisque nous arbitrons toujours, mais il y a discussion et restitution des décisions. » En aval, Habitat 35 a aussi travaillé sur des outils de travail partagés (grilles de diagnostics, fiches d'autocontrôle des entreprises...). Chaque livraison donne lieu à un *débriefing* pour bâtir sur l'expérience. Les locataires sont accompagnés et les consommations suivies pendant deux ans. La réhabilitation BBC de la résidence Chateaubriand, à L'Hermitage (Ile-et-Vilaine), témoigne de cette approche, au-delà du réglementaire, visant à livrer des logements où vivre normalement. Tout sera traité, y compris l'acoustique. Avec une expérimentation de la télérelève pour suivre les consommations. « Mesurer l'efficacité des travaux est un nouvel axe de progrès », explique l'Office.

La réhabilitation BBC de la résidence Chateaubriand (36 logements), édifiée en 1974 à L'Hermitage (Ile-et-Vilaine), démarre fin septembre pour parvenir à une économie d'énergie théorique supérieure à 30 % pour un coût de 2,2 millions d'euros.

FICHE TECHNIQUE Maître d'ouvrage : Habitat 35. Maîtrise d'œuvre : Tricot Architecture (mandataire). Entreprise : Blandin Façades (lot principal).



Développer ses compétences techniques

■ La Gemmetrie-Lignerie, à Saint-Barthélemy-d'Anjou (Maine-et-Loire), est montrée en exemple par le groupe Polylogis, qui a livré là une résidence passive. « Plus encore que le BBC, le Passivhaus montre à quel point il est important pour le maître d'ouvrage de renforcer ses compétences », estime Gilles Weber, responsable d'une filière transversale axée sur le développement durable depuis 2011. Sur la compréhension des nouvelles technologies, d'abord, car rien n'était écrit. Et les surprises sur le terrain nombreuses : problèmes de réglages, accessibilité des panneaux solaires, positionnement de PAC bruyantes, etc. « Les défauts des premières expériences avec des énergies renouvelables nous ont servis. Tout le secteur apprend en marchant », indique Gilles Weber, qui veille à ne pas faire trop de promesses aux locataires

sur les économies futures vu que les coûts d'exploitation des équipements augmentent sensiblement. « Cela nous fait réfléchir en coût global et modifier nos préconisations. » Ainsi, le bailleur définit des cahiers des charges pour chaque type d'équipements en identifiant les solutions à écarter, notamment compte tenu des contraintes d'exploitation qu'elles imposent. Car l'idée, c'est bien de mieux choisir demain, de garantir le rapport coût/efficacité des investissements. Encore expérimentale, l'instrumentation paraît être un passage obligé pour vérifier si les résultats attendus sont atteints. « Les matériels pour récupérer les données existent. Reste à savoir les analyser, à les rendre fiables et lisibles pour pouvoir les utiliser. Puis à les restituer de manière simple et ciblée auprès de nos partenaires et des locataires », conclut-il.



La Gemmetrie-Lignerie à Saint-Barthélemy-d'Anjou (Maine-et-Loire) est une résidence de 27 logements collectifs en Passivhaus, livrée fin 2011, pour un coût de 2 millions d'euros.

FICHE TECHNIQUE Maître d'ouvrage : LogiOuest (groupe Polylogis). Architecte et maître d'œuvre : Crespy & Aumont Architectes.

Apprivoiser la conception-réalisation

■ Coopimmo (IDF Habitat), seule coopérative de location-accession, s'est lancée dans le BBC en 2008. Mais la **contrainte de coûts** était telle au vu des prix de vente qu'elle a cherché à les **optimiser par un dialogue avec l'architecte et l'entreprise**. Le recours à la conception-réalisation répond clairement à cet objectif (1472 euros/m² Shab hors VRD), mais **permet aussi de réduire les délais** (quinze mois contre dix-huit à vingt-quatre habituellement), ce qui n'est pas neutre pour la commercialisation. « La conception du programme est un peu plus longue, mais une fois le projet et le prix validés, c'est rassurant pour notre structure très légère », précise Christian Chevé, son directeur général. Et de citer en exemple le projet de Champigny-sur-Marne (Val-de-Marne), dans le quartier pavillonnaire de Coeuilly, qui s'achève en décembre. L'organisme s'est appuyé sur un AMO pour les aspects techniques, mis en concurrence parmi quatre présélectionnés via un accord-cadre, avec une fourchette de prix prénégociés. Côté entreprises, cinq candidats ont concouru sur la base d'un cahier des charges très détaillé. Bouygues Construction a été retenu, les perdants ont été indemnisés. Coopimmo souhaiterait que ce mode représente 50 ou 60% de sa production, contre

30% aujourd'hui. « On ne peut toutefois pas le généraliser : d'abord parce qu'il faut une certaine taille d'opération (au moins 35 unités) ; ensuite parce que les villes partenaires souhaitent parfois travailler avec tel ou tel

architecte ; enfin et surtout, parce que dans les concours promoteurs, nous devons répondre avec un architecte voire un projet au niveau APS... La conception-réalisation est alors impossible », estime Christian Chevé.

La résidence « Les Trois Chênes » à Champigny-sur-Marne est BBC-Effinergie. Ces 15 maisons de ville et ces 18 appartements en R+2, situés à 10 minutes à pied du RER E, seront livrés fin 2012.

FICHE TECHNIQUE Maître d'ouvrage : Coopimmo. AMO : Amodév. Architecte : Groupe A. Entreprise : Bouygues Construction Habitat social Ile-de-France.



21 septembre 2012 - LE MONITEUR

Une boîte à outils pour accompagner les occupants

■ La **réhabilitation**, Valophis Habitat connaît avec près de 15000 logements traités ou en chantier. « Les performances que nous "vendons" aux locataires questionnent toute notre organisation (production, gestion, maintenance, usage) », estime Jean-Paul Paisant, chargé de développement social de l'OPH du Val-de-Marne. Un groupe « développement durable », composé d'un référent issu de chaque service, a donc été mis en place pour suivre les opérations et faire remonter l'information. « Nous intégrons beaucoup plus le **comportement de l'usager**, dès la conception. Mais il faut aussi lui apprendre à piloter la formule 1 qu'on lui met dans les mains et pérenniser les bons gestes », ajoute-t-il. Pour ce faire, Valophis a mis au point une boîte à outils qu'il adapte en fonction des publics et des partenaires. Nombre d'entre eux ont été appliqués aux six bâtiments de la résidence « Les Montagnards » (BBC-Effinergie) achevés en mai à Vitry-sur-Seine (Val-de-Marne) : un appartement



Valophis réhabilite « Les Montagnards » à Vitry-sur-Seine (452 logements) en accompagnant individuellement tous les occupants.

FICHE TECHNIQUE

Maître d'ouvrage : Valophis Habitat.
Groupe d'entreprises : Jean-Maur Lyonnet (architecte), EPDC (bureau d'études), Mebi (économiste), GTM Bâtiment (entreprise générale mandataire).

pédagogique proposant des animations (avec l'Agence de l'énergie) ; un accompagnement individuel pendant un an pour prévenir la précarité énergétique ; la remise d'un livret d'accueil conçu avec des locataires référents ; des conseils à domicile (ambassadeurs du développement durable)... Valophis a aussi mené une large concertation avec les loca-

taires (explication du chantier, simulation d'évolution des loyers, vote). Une réunion mensuelle s'est tenue pendant le chantier, à l'issue de laquelle le maître d'ouvrage a visité les locataires avec l'architecte. GTM aide aussi les occupants à s'approprier les équipements du logement, et à réduire ainsi réellement leurs consommations.

Prescrire une démarche environnementale globale

■ « La Croisée des eaux, projet mixte appuyé par une volonté forte de la collectivité, témoigne de la qualité de notre production actuelle », affirme Flavien Micha, responsable de l'offre nouvelle de l'Opac du Rhône, dont 100% de la production est BBC depuis 2010.

Il faut dire que l'office a défini sa politique en matière de développement durable dès 2004, et continue à vouloir impulser sa dynamique auprès de tous ses partenaires et fournisseurs. « Sans faire de fuite en avant, nous devons garder un temps d'avance. Le bailleur

ne peut plus être un non sachant face à l'empilement des contraintes, la technicité des matériaux et la complexité des projets. Nous devons en maîtriser les impacts (durabilité, charges). Après nous être trompés, nous avons renforcé nos équipes techniques et consulté des experts extérieurs pour nous forger notre propre philosophie », explique Laurent Roussel, responsable R & D. Cela s'est traduit notamment par la prise en compte de l'environnement dès l'élaboration du programme par ses responsables d'opérations, mais aussi dans ses cahiers des charges, jusqu'à l'ajout d'une charte « chantier vert » à tous les contrats signés, de manière à impliquer les prestataires. « Aujourd'hui, notre **vrai challenge, c'est de parvenir à un BBC qui se traduise réellement par une consommation réduite et une économie de charges**, expliquent les dirigeants de l'Opac. Le Code des marchés publics et la loi MOP ne nous aident pas à décloisonner les interventions. » Pour progresser encore, l'Office voudrait pouvoir dialoguer, prescrire davantage. Il s'efforce néanmoins de renforcer les points de surveillance à toutes les étapes de ses projets, de mesurer et de corriger progressivement le tir. « **La partie la plus difficile à faire bouger reste l'occupant** », avouent-ils.

La Croisée des eaux (66 logements BBC, locatif et accession), première résidence de l'Opac du Rhône dans l'écoquartier de Lyon Confluence, est habitée depuis juin. Elle sera instrumentée.

FICHE TECHNIQUE
Maître d'ouvrage : Opac du Rhône.
Architecte : Emmanuelle Colboc.
Bureaux d'études : Beterem, Oasils.
Entreprise : Eiffage Construction (clos couvert)...



Annexe - 5. Note « Premiers enseignements sur la conception-réalisation » établie par l'USH à l'occasion de la réunion du 22 janvier 2013 au CGEDD



Premiers enseignements sur la conception-réalisation (par rapport au processus « MOP »)

Avec la conception-réalisation ouverte sans conditions jusqu'au 31 décembre 2013 par la loi du 25 mars 2009, les maîtres d'ouvrage HLM disposent d'un mode d'exercice supplémentaire qu'ils peuvent actionner lorsqu'ils en jugent l'intérêt. La période écoulée leur a permis de procéder à un certain nombre de tests pour rôder leur propre savoir-faire, apprécier les avantages et inconvénients de la procédure et permettre aux acteurs d'adapter leurs inter relations.

Cette phase de tests ne permet pas encore une lecture complète et définitive mais montre des effets plutôt positifs en termes de coût, qualité et délais, à un moment où tous les acteurs sont mobilisés pour trouver les meilleures réponses aux exigences croissantes en matière énergétique.

La conception-réalisation semble bien adaptée :

- Pour des opérations d'au moins 25 à 30 logements (pour amortir les coûts de la procédure) ;
- Pour des petites opérations en individuel avec des contraintes de temps (recours aux filières sèches) ;
- Sur des fonciers « stabilisés » (ceux sur lesquels il n'y a pas trop de contraintes et trop de risque de modifications ultérieures de programme) ;
- Lorsque l'étape permis de construire (qui se déroule après la signature des contrats) est maîtrisée ; les collectivités locales doivent être associées dès la phase de consultation et comprendre la « rigidité » de la procédure.

La conception-réalisation s'avère positive en matière de :

- Connaissance plus rapide des budgets : une seule consultation pour un prix convenu ;
- Gain de temps compris entre 6 mois et un an par rapport à une procédure classique (une seule consultation et temps d'étude de projet foisonné avec les actes administratifs) ;
- Définition du projet grâce à une conception mieux encadrée par un programme plus précis et un travail conjoint concepteur/entreprise, en vue d'un rapport qualité/coût optimisé (le coût de l'opération est un critère fort).

La conception-réalisation n'a pas révélé certaines craintes initiales

- Une baisse de qualité architecturale, du fait d'une primauté donnée à une fonctionnalité et rationalité constructive, les entreprises s'entourant d'architectes falots pour imposer leurs points de vue. La réalité est différente. Pour emporter le marché d'une part, pour donner confiance aux maîtres d'ouvrage d'autre part, les entreprises se groupent avec des architectes soit connus des organismes (ceux qui ont déjà eu des contrats avec l'organisme auprès duquel les entreprises soumissionnent), soit connus sur la place publique (pour les projets d'une relative importance). Et de fait, bien que juridiquement liés à l'entreprise, la plupart des architectes conservent une bonne partie de leurs prérogatives. Dans certains cas le marché a retenu la notion de mandataire glissant, l'architecte gardant la responsabilité de la conception et passant le relais à l'entreprise au moment des travaux ;
- Un afflux de travaux supplémentaires (demandes des groupements ou des évolutions de programme) si les organismes ne définissaient pas assez précisément leurs besoins lors de la mise en concurrence. Il semble que les organismes aient bien mesuré les risques en la matière : les études amont ont été renforcées et bon nombre d'organismes s'entourent d'assistant à maîtrise d'ouvrage pour monter leurs dossiers ;
- Un monopole des très grandes entreprises. On constate de nombreuses réponses aux consultations dont certaines conduites par des structures locales, « grosses PME » et quelques groupements d'entreprises.

La conception-réalisation n'a pas (encore) complètement répondu à certaines espérances initiales

- Sur le coût de construction : dès lors que la conception intègre, via le savoir-faire de l'entreprise, les caractéristiques et les conditions de mise en œuvre des produits industriels les plus adaptés, que le dialogue entre maître d'œuvre et entreprise en amont du projet permet l'innovation sans surenchère, les projets devraient enregistrer une baisse des coûts. Cette baisse n'est pas toujours actée. Elle est cependant difficile à évaluer toutes choses égales par ailleurs et elle peut être masquée par une augmentation de qualité ;
- Sur les honoraires : les entreprises assurent non seulement les études d'exécution, mais réalisent aussi les études de conception (structure, acoustique, thermique) car elles assument in fine les exigences de résultat de plus en plus prégnantes. La conception réalisation devrait donc éviter des doublons. Par ailleurs, le fonctionnement en groupement se traduit par la suppression de mission d'assistance aux marchés de travaux et la diminution des frais de direction de l'exécution des travaux et d'assistance aux opérations de réception ;
- Dans les faits, la redistribution des rôles est encore à améliorer et on ne constate pas de baisse systématique et sensible des prix. Cependant, certains maîtres d'ouvrage offrant un carnet de commande conséquent et ayant affiché un prix d'objectif à la baisse jusqu'à 15 % ont enregistré des appels d'offres fructueux ;
- En matière d'innovation, notamment technologique : la conception-réalisation n'a pas fait émerger des modes constructifs qui ne font pas l'objet d'une prescription dans le processus classique, sauf quand le maître d'ouvrage l'incite. Si innovation il y a, elle est plus discrète (composants mieux intégrés), elle se traduit plus par des réponses globales éprouvées et simples, là où la procédure classique favorise les réponses complexes et coûteuses (systèmes thermiques notamment). On a constaté aussi que, pour emporter le marché, certains groupements proposent, dans le coût d'objectif, des performances supérieures à celles demandées au cahier des charges de la consultation ;
- En matière de structuration des équipes et de fluidité de la réalisation, les ajustements des rôles respectifs, la gestion des interfaces, la prise en compte des contraintes de mise en œuvre des différents intervenants, l'interopérabilité devraient trouver plus facilement des réponses dans une équipe solidaire. Mais les adaptations des outils, des formations, des organisations sont plus longues à obtenir.

Demandes de l'Union sociale pour l'habitat

Dans le contexte actuel marqué par des objectifs de production revus à la hausse et par la recherche consensuelle de réduction des coûts de production, la **reconduction sur une durée minimale de cinq ans de la disposition de mars 2009** permettrait aux différents acteurs de trouver les nouveaux équilibres requis pour la procédure, d'évaluer avec plus de recul la production correspondante (caractéristiques, avancées, insuffisances) et les besoins d'ajustement des règles de marché.

Une **limitation à trois du nombre de candidats imposé** en procédure formalisée serait de nature à réduire les coûts de procédure.

Tableau d'analyse provisoire

Avantages de la conception-réalisation	Inconvénients de la conception-réalisation
Le temps	
- Délais de l'opération globalement plus courts (gain de 6 à 12 mois constaté), car : - suppression d'une période de consultation (une seule mise en concurrence au lieu de deux : Moe puis travaux) - moins d'itérations lors de la conception (on choisit le projet en phase esquisse ou avant-projet : suppression de ces phases de validation) - foisonnement du temps des études, notamment pendant le délai de recours des tiers au PC : on passe directement aux PEO - l'entreprise intervenant dans la conception, elle choisit un mode constructif qu'elle maîtrise - Meilleure maîtrise des délais : un seul contrat qui donne la date de livraison (sous réserve toutefois des délais administratifs) : moins d'incertitude liée à la consultation pour les marchés de travaux - L'attribution à une entreprise générale (ou un groupement) offre une coordination d'exécution inter-entreprises et minimise les défaillances en cours de chantier	- Prendre le temps de mener des études de faisabilité complètes et d'être très précis lors de la rédaction du programme de l'opération pour éviter que l'entreprise profite des imprécisions - Temps procédure plus long : le délai de réponse des candidats qui doit être suffisant (au minimum 30 + 35 j. en procédure formalisée, mais en réalité d'au moins trois mois) - Temps d'analyse des projets proposés plus long qu'en simple appel d'offres (parce qu'il y a 5 réponses à analyser au lieu de 3, mais aussi parce qu'il faut analyser toutes les dimensions des projets proposés) et nécessité d'une compétence économique au sein ou aux côtés de la MO
L'économique	
- Connaissance rapide du coût de l'opération du fait d'un engagement précoce (honoraires + travaux) - La maîtrise du coût de l'opération dépend du « poids » du maître d'ouvrage face à l'équipe pilotée par l'entreprise : pour les organismes avec « grosse » production, exemples réussis de prix plafond respectés (moins 10 à moins 15% des pratiques traditionnelles) - Un nombre de réponses de groupements (souvent 10 à 20 groupements candidats) plus important qu'en consultation « travaux » traditionnelle (souvent 5 à 10 candidatures) et sensiblement moins élevé que les consultations de Moe (compris entre 50 et 100 candidatures) - Attendus (mais pas forcément obtenus) : - Moindre coût de construction car la solution technique repose sur le savoir-faire de l'entreprise et tient compte de son matériel et de sa main d'œuvre - Moindre coût du fait du foisonnement des frais d'étude - Disparition d'une partie des honoraires (suppression de l'AMT et diminution de la DET et de l'AOR)	- Coût de la procédure dès lors qu'on est au-dessus de 5 000 k€ HT (locatif) : 5 équipes à rémunérer au lieu de 3 et niveau de conception exigé par la réglementation plus élevé (ESQ en concours et APS en C-R) - La maîtrise du coût de l'opération dépend du « poids » du maître d'ouvrage face à l'équipe pilotée par l'entreprise : Nécessité de compléter les compétences par des missions d'appui (économiste notamment) - La maîtrise du coût de l'opération dépend aussi de la stabilité du programme : plus il y a de changement, plus on s'expose à une envolée des prix du marché (nécessité d'avoir un terrain « sans surprise » et d'une collectivité locale qui comprenne les limites de la procédure de conception-réalisation)

Avantages de la conception-réalisation	Inconvénients de la conception-réalisation
L'organisation	
• Moins d'interfaces à gérer (un seul interlocuteur), donc meilleure gestion des responsabilités et gain de temps • La qualification en marché de travaux permet de faire passer le recours à une procédure de consultation lourde à partir de 25 logements à 50 environ (seuil de concours d'architecture à 200 k€ et d'AO CR à 5 000 € HT : certains organismes ont décidé de passer en C-R les opérations qui devaient traditionnellement exiger un concours • Connaissance rapide des conséquences d'une demande de modification de programme par le maître d'ouvrage : l'entrepreneur chiffre très rapidement (la maîtrise d'œuvre n'a pas toujours les compétences économiques suffisamment pointues pour estimer les incidences financières des différents choix) • Au contraire de l'AO travaux traditionnel, possibilité d'auditionner les candidats	• Changement radical des rôles et responsabilités des acteurs : le maître d'œuvre n'est plus du côté du maître d'ouvrage, mais intégré au groupement : nécessité de se faire accompagner par un AMO pour « équilibrer les forces en présence » • Nécessité d'être très précis lors des études préalables, sinon, se préparer à signer des avenants et à ne pas tenir le budget : le groupement est en position de force dès lors que le marché est signé • Moins de souplesse pour les adaptations et/ou modification de la conception (le programme doit être stable dès l'origine) • Nécessité d'être très précis dans la nature et le détail des réponses à présenter par les candidats (RC) • Procédure d'appel d'offres interdisant la négociation à partir de 5000 k€ HT (sauf en cas de marché infructueux) • C'est l'entrepreneur qui rédige une partie du marché, notamment le CCTP : le programme doit être très précis • Le maître d'œuvre est souvent cantonné au rôle de concepteur : le BET de l'entreprise intervient plus lors de la conception qu'en processus traditionnel d'une part et la direction des travaux ainsi que l'assistance à la réception peuvent poser problème d'autre part
Les pratiques professionnelles	
• Profiter de cette procédure pour anticiper le Grenelle, pour innover • En travaillant directement avec les entreprises au chiffrage des projets, les architectes devraient acquérir une meilleure connaissance des coûts • Renforcement de la maîtrise d'ouvrage : nécessité de définir un programme complet et précis avant toute consultation • En cas de procédure adaptée, prévoir la possibilité de négocier le projet	• L'architecture ne risque-t-elle pas d'être sacrifiée sur l'autel des « soit-disantes » économies pour le bouclage du budget • Les honoraires des architectes sont plus faibles, car les architectes voient leur implication diminuer (moins de temps à passer sur l'opération) • Au final, ce sont surtout les BET indépendants (missions OPC, SPS et BET structure) qui risquent de perdre une part du marché (les majors intègrent de plus en plus les études) • Cette procédure est profitable surtout aux entreprises structurées (notamment les majors), et pourrait faire échapper une partie de la commande Hlm aux PME

Annexe - 6. Note "Marché de conception-réalisation ; bilan au sein d'Habitat 76"

02/04/2013

Marché de Conception Réalisation

Bilan du dispositif au sein d'habitat76

Pour la réalisation de logements locatifs aidés par l'Etat, les organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux peuvent jusqu'au 31 décembre 2013 conclure, par dérogation aux [dispositions des articles 7 et 18 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985](#), des contrats portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux.

Cette échéance induit un lancement des consultations au plus tard en tout début d'année 2013.

Construction neuve

Tout d'abord, il convient de préciser que le régime dérogatoire n'a pas pu être mis en œuvre immédiatement du fait des Marchés de Maîtrise d'œuvre déjà lancés et/ou attribués qui ont continué de produire leurs effets sur 2009 et 2010. De fait, pour la construction neuve, aucun marché de conception réalisation n'a été lancé sur l'année 2009 et un seul sur 2010.

Pour autant, ce régime ne devrait pas produire ses effets au-delà du 31 décembre 2013 en raison du lancement des consultations qui devront être conclues avant cette date.

Ainsi en l'état actuel, **ce dispositif qui s'étend sur 5 ans n'aura pu être mis en pratique que sur 3 ans.**

Points forts de cette démarche par rapport à la maîtrise d'ouvrage traditionnelle :

- Prise en compte des aspects architecturaux, techniques et économiques dans une même séquence
- Optimisation des prescriptions, évitant ainsi les appels d'offres infructueux et la révision des projets
- Optimisation des coûts
- Optimisation des délais
- Lancement plus rapide des projets
- **Garantie de l'atteinte des résultats** dans le cas de performance énergétique associée
- Maîtrise de la quittance
- Baisse significative de l'étiquette énergétique
- **Stimulation des solutions innovantes**
- Montage de projets complexes

Période 2009-2013	Conception réalisation	Total construction neuve (*)	Proportion
Nombre d'opérations	9	61	14.75%
Nombre de logements	461	2035	22.65%

(*) Hors VEFA et Acquisition

Année	Opérations	Nombre de logements	Etat
2010	ELBEUF "Rue du Port" Opération HQE avec labellisation bbc effinergie)	84	OS lancé
2011	LE HAVRE "Rue Clovis" Opération avec labellisation BBC Effinergie)	100	OS lancé
2012	Rouen Rue du lieu de santé	52	Consultation lancée
2012	Eu caserne Morris	50	Consultation lancée
2012	Caudebec les elbeuf - ilot ferry	30	Consultation lancée
2013	Malaunay - Route de Montville (Collectifs + réha RPA) - BEPOS	30	Consultation à lancer
2013	Oissel rue de la forêt prolongée	60	Consultation à lancer
2013	Gainneville	25	Consultation à lancer
2013	Caudebec en caux - Kennedy	30	Consultation à lancer
	Total	461	

SG/AB

habitat76

1/2

Pré requis :

- Maîtrise d'ouvrage organisée et structurée
- Possibilité de s'appuyer sur un AMO
- Diagnostic et analyse du besoin en amont
- Elaboration du programme fonctionnel

La plupart des opérations de construction à venir seront lancées dans la mesure du possible sous le régime dérogatoire associant l'exploitation et la maintenance des équipements entrant dans le champ de la performance énergétique des bâtiments.

Réhabilitation

2009 : Implantation et exploitation avec garantie de résultats de centrales photovoltaïques sur 238 bâtiments répartis sur 42 communes du département de la Seine-Maritime, comprenant la réfection des couvertures et des colonnes montantes électriques lancé en Conception Réalisation Exploitation et Maintenance via la procédure de dialogue compétitif

2009 - 2012 : 3000 logements lancés en loi MOP classique

2011 - 2012 : 1150 logements lancés et répartis géographiquement en trois Contrats de Performance Energétique (Marchés de Conception Réalisation avec Exploitation et Maintenance)

Prévision 2013 : 12 000 logements en chauffage collectif lancés en CPE (Marchés de CREM)

Le choix de recourir largement à l'outil de la conception - réalisation dans le cadre de Contrat de Performance Energétique pour la réhabilitation du patrimoine s'appuie sur le bilan tiré de 2700 logements réhabilités thermiquement sur la base de la loi MOP sur la période 2009 - 2011 :

- Ces opérations de réhabilitation énergétique sont **complexes** et imbriquent les dimensions techniques, thermiques et financières à la fois sur le volet financement et évolution des charges locatives
- Des opérations **globales** où il faut traduire les travaux en performance énergétique optimale (loyer/charges) ce qui suppose dès le montage de l'opération (la conception) d'associer l'exploitant
- Des opérations **coûteuses** qu'il est important d'optimiser en travaillant avec le concepteur, le constructeur et l'exploitant pour identifier les pistes d'économies ou d'optimisation. La présence de l'exploitant peut ainsi de manière très concrète éviter de réaliser des travaux souhaités par le concepteur parce qu'il estime qu'ils auront un avantage en terme d'économie d'énergie alors que cela ne sera pas le cas du point de vue de l'exploitant.

Les réponses méthodologiques à ces caractéristiques (complexité, globalité, coût) s'appuient fortement sur le développement de la conception- réalisation qui permet d'associer et d'organiser différemment les intelligences par rapport à un séquençage assez étanche du travail de production d'une opération immobilière dans le cadre de la loi MOP.

Exemple d'impact sur des réhabilitations énergétiques entre 3 résidences identiques réhabilitées de la même manière

Résidence	Procédure	Nombre de logements	Cible avant travaux MWh/an	Cible après travaux MWh/an
Montville	MOP	150	2185	1224
Au logement			14,57	8,16
Mt St Aignan	MOP	62	694	542
Au logement			11,19	8,74
Doudeville	CPE	120	1790	591
Au logement			14,92	4,93

A travers cet exemple, il ressort clairement que l'association des aspects architecturaux, techniques et économiques conduit à une optimisation des résultats tout en préservant les crédits budgétaires alloués.

Au moment où l'Etat va très fortement solliciter les bailleurs sociaux pour construire et rénover thermiquement leur parc, le développement des outils de la conception construction est un corollaire indispensable.

Annexe - 7. Note « concernant le recours de Bretagne Sud Habitat à la conception-réalisation »

Note concernant le recours de Bretagne Sud Habitat

à la Conception Réalisation.

Présentation de notre activité développement

Bretagne Sud Habitat est l'Office Public de l'Habitat du Morbihan. Créé il y a un peu plus de 90 ans, il s'inscrit dès l'origine dans une logique d'implantation sur l'ensemble de ce territoire comprenant près de 210 communes. Une forte culture interne de la maîtrise d'ouvrage a permis de développer un parc d'environ 11500 logements familiaux et 55 foyers accueillant près de 3500 personnes âgées. Le Morbihan se structure autour des deux villes moyennes que sont Lorient et Vannes, et comprend par ailleurs un tissu dense de petites communes. Notre parc reflète cette organisation territoriale avec près d'un tiers de logements individuels, de nombreux collectifs de petite taille et quelques quartiers plus denses en milieu urbain. Entre 2008 et 2012 nous avons répondu à une demande d'accroissement de la production ; à raison de 350 logements neufs par an en moyenne. C'est dans ce cadre qu'est apparue la volonté d'avoir recours à la conception réalisation.

Les raisons de notre choix

Les cinq dernières années ont vu notre environnement évoluer de manière importante, selon trois axes principaux :

- d'une manière générale, le prix de revient global d'une opération a augmenté sous les effets conjugués d'une évolution réglementaire (thermique, accessibilité, sismique) et d'une raréfaction du foncier disponible. Depuis 2008, cette augmentation, supérieure en progression à l'augmentation des loyers, fait que toutes les opérations sont désormais déséquilibrées dans la mesure où l'emprunt contracté par l'Office pour construire n'est plus que partiellement remboursé par les loyers (d'où le recours systématique aux fonds propres, unique frein à une programmation plus importante en nombre).
- la raréfaction du foncier amène une autre conséquence : de nombreux programmes sont développés dans le cadre d'un aménagement urbain complexe associant différentes formes d'habitat et différents promoteurs. Sous l'impulsion de la loi SRU en particulier, le logement social est fréquemment associé à l'immobilier privé. Il se crée de fait une interconnexion liée à cette mixité qu'il convient de prendre en compte dès la phase conception

- l'évolution de la réglementation thermique, et notamment l'obtention du niveau BBC, a fait franchir un saut qualitatif important en un temps relativement bref aux bâtiments, ce qui n'est pas sans incidence sur la capacité de certains acteurs de la filière à répondre aux appels d'offre porteurs de nouvelles exigences en termes de qualités globale du bâti.

Forts de ce constat, notre réflexion nous a amené à considérer que le système traditionnel de montage d'une opération comporte de manière intrinsèque de nombreux handicaps pénalisant à la fois la qualité technique, architecturale et budgétaire d'un projet.

En effet, le processus classique voit se succéder une série d'intervenants, dans l'ordre suivant : un propriétaire foncier, un aménageur, un maître d'ouvrage bâtiment, son maître d'œuvre, des bureaux d'études et enfin des entreprises. Que constate-t-on ?

Chaque intervenant effectuant sa tâche sans connaître le devenir du site en aval, il impose à celui qui le suit de s'adapter à l'état dans lequel il transmet le dossier. Or, si chaque professionnel sait optimiser son travail, en revanche il le fait à partir d'un état qui n'est lui-même pas optimal vis-à-vis de ses propres contraintes. Par exemple un aménageur découpera son terrain en parcelles peu favorables à la création de façades bien exposées, un architecte dessinera un bâtiment dont les éléments constructifs auraient pu être optimisés pour être moins onéreux, un bureau d'étude privilégiera une solution technique sans lien avec le savoir-faire des entrepreneurs, etc... Il en résulte une série de surcouts qui grèvent le projet dans son ensemble. Cet état de fait est plus criant encore lorsqu'on cherche à obtenir un haut niveau de performance thermique.

Il est en effet apparu de façon claire au cours des dernières années qu'il était absolument indispensable de maîtriser l'enveloppe des bâtiments, qui doit répondre à des exigences fortes au niveau de leur isolation et de l'étanchéité à l'air. Il résulte de ce fait un changement culturel important pour notre métier de bâtisseur, qui bouscule quelque peu les prérogatives des uns des autres : l'architecte n'est plus en mesure de répondre seul à cette problématique complexe. Pour éviter le processus de surcouts en cascade évoqué plus haut, il doit accepter de suivre les recommandations de l'ingénieur, et non plus lui imposer ses vues.

Il en découle une remise en cause assez profonde de la notion de maîtrise d'œuvre, incarnée jusqu'à présent par l'architecte. Dans le cadre de la construction de logements hlm au cahier des charges très strict, il est devenu relativement moins difficile de réaliser un bâtiment esthétiquement agréable que techniquement conforme au haut niveau de performance qu'exige la réglementation. La notion de qualité qu'attend un maître d'ouvrage porte donc sur de nouvelles valeurs. Cette prédominance de l'ingénierie favorise la voie au dialogue entre concepteur, bureaux d'études, bureau de contrôle, entrepreneurs et maître d'ouvrage, qui maîtrisent chacun une partie du savoir requis. Pour obtenir le meilleur projet possible et supprimer les aléas liés au concept d'une succession de séquence évoquée plus haut, il apparaît « naturellement » indispensable de mettre en œuvre ces échanges interprofessionnels le plus en amont possible, et dans l'idéal dès le commencement de l'opération, au stade de l'aménagement du foncier. La conception réalisation répond parfaitement à ce souhait.

Bilan des opérations réalisées par BSH en conception réalisation

A ce jour Bretagne Sud Habitat a réalisé 5 projets sur ce mode d'appel à candidature. Quatre sont des bâtiments collectifs, le dernier est un marché à bon de commande pour des logements individuels. Lancés en 2010 et 2011, ils sont tous labellisés BBC au sens RT2005 et sont actuellement en chantier.

Bilan financier

Une analyse brute des prix de revient des opérations fait apparaître une économie substantielle. En ce qui concerne les travaux seuls, on observe une économie moyenne de l'ordre de 10 % 15 % par rapport à des projets comparables. Les écarts observés sur les 4 collectifs sont liés pour l'essentiel à la nature des projets (typologie et impact du sous-sol). Il semble aujourd'hui aisé d'atteindre 1200 HT € du m², 1100 devenant un objectif raisonnable. A titre de comparaison sur notre secteur nos autres projets BBC sont établis sur une base de 1300 à 1400 € le m², sur la base du même cahier des charges en termes de surface et de niveau de finition. L'économie globale est encore plus sensible : les prix de revient est de l'ordre de 1350 € HT, à comparer à notre moyenne de 1600 € sur l'ensemble de notre programmation. On confirme ici de manière claire, alors que la qualité d'exécution est supérieure, l'impact économique d'une optimisation très en amont des projets évoquée dans le paragraphe précédent, au-delà de nos premières attentes d'ailleurs. Pour l'essentiel, cela est dû à une baisse des honoraires à tous les niveaux.

Réaction des partenaires

Sans surprise, le recours à la conception réalisation a quelque peu dérouté le tissu d'entrepreneurs locaux travaillant traditionnellement avec notre office. Deux reproches nous ont été fait : l'un émanant des architectes qui se sentent « lésés », l'autre des PME qui considèrent ne plus avoir accès à nos marchés (reproche d'ailleurs légitimé par le principe actuel du CMP qui favorise l'allotissement). En ce qui concerne les architectes, force est de reconnaître que ces appels à candidatures sont beaucoup moins séduisants pour eux qu'un concours d'architecture. Toutefois, pour les raisons évoquées plus haut, il nous paraît évident que nous ne pourrions plus faire marche arrière. On observe néanmoins qu'il ne s'agit pas là d'une position générale au cœur de cette corporation : Les architectes ayant intégré les groupements lauréats sur nos projets nous ont fait part de leur satisfaction de concevoir différemment leurs projet, au prix il est vrai d'une forte remise en cause. Il semble que chacun ait tiré un vrai enrichissement de ce mode de travail.

Le discours sera plus nuancé pour les entreprises : De fait, répondre à ce type d'appel candidature suppose une organisation interne qui favorise au premier abord l'entreprise générale. Deux remarques viennent tempérer ce constat : Tout d'abord, il nous est paradoxalement plus facile, grâce à l'obligation d'atteindre le niveau BBC, d'imposer la logique du « mieux disant » plutôt que le « moins disant ». Le prix est en effet dès l'origine intrinsèquement lié à l'architecture du projet, les deux étant analysés en même temps par le jury. Contrairement au concours d'architecture qui sélectionne un projet dans un premier temps et où l'on recherchera dans un second temps une prestation travaux la moins onéreuse possible, le maître d'ouvrage peut ici sereinement arrêter son choix sur un projet qui ne sera peut-être pas le moins cher, puisqu'il dispose immédiatement de garanties sur le budget et la qualité architecturale et technique, sans même parler des délais de livraison. Par conséquent, l'entreprise générale, qui est tenue de fournir une enveloppe de qualité,

contrôlée par un test d'étanchéité à l'air, a peu d'intérêt à rechercher des prix anormalement bas auprès de sous-traitants. Les artisans et PME travaillant habituellement pour nous dans le cadre de lots séparés se retrouvent de fait présents dans ces opérations. On observe même un effet positif inattendu avec une plus grande sérénité pour le choix de la main-d'œuvre locale, répondant ainsi à une préoccupation forte de la FFB qui observe le recours légal de plus en plus fréquent à une main d'œuvre étrangère pour répondre à une baisse des prix. La deuxième remarque porte sur le constat que sur certains de nos projets, ce sont des PME qui ont remporté le concours, face à des entreprises générales. La conception réalisation est donc parfaitement accessible à des groupements d'artisans, à condition il est vrai d'être en mesure d'avoir la capacité et la volonté d'une certaine remise en cause là aussi.

Les perspectives

Outre les constats positifs évoqués jusqu'à présent, BSH tire également de son expérience un enthousiasme fort lié à un résultat inattendu. Nous avons en effet ouvert ces projets à des candidats proposant des solutions inhabituelles de constructions en bois. Si BSH est culturellement prédisposé à développer ce type de construction (nous réalisons quelques individuels), il ne nous était pas paru possible jusqu'à présent, ni financièrement ni techniquement, de réaliser des collectifs en bois. Or, à l'occasion de ces appels d'offre en conception réalisation, nous avons pu sélectionner des projets de ce type, dans le cadre d'une concurrence avec la construction traditionnelle. Après analyse, il apparaît clairement que le montage d'un tel projet a été rendu possible par la collaboration particulièrement bénéfique dans ce cas, en amont, entre une équipe classique de maîtrise d'œuvre et une PME spécialisée en ossature bois. Les couts obtenus, comparables à la construction traditionnelle, n'auraient jamais pu être atteints par le biais d'un appel d'offre classique. Clairement, grâce à la conception réalisation et à la liberté offerte aux candidats, nous nous approprions au niveau local un savoir-faire présent dans d'autres régions d'Europe. D'une manière plus générale, nous offrons ainsi la possibilité à des concepts ingénieux mais peu utilisés d'être mis en œuvre par les candidats

Conclusion

Bretagne Sud Habitat est aujourd'hui convaincu que la conception réalisation est non seulement un bon moyen, mais le meilleur moyen, de mettre en concurrence des entreprises. Ce procédé permet au maître d'ouvrage d'avoir de nombreuses garanties vis-à-vis de ses ouvrages, et aux partenaires (qui auront dû, il est vrai, fait au préalable l'effort d'évoluer en ce sens) de jouir d'une grande liberté pour optimiser leur projet, les économies ne se faisant plus au détriment de la qualité.

Annexe - 8. Lettre du Conseil National de l'Ordre des Architectes, en date du 10 janvier 2013

National - 17/01/2013 - Politique

Conception-réalisation : le CNOA réaffirme sa position

Lionel Carli, président du Conseil national de l'Ordre des architectes, écrit à Mme LEBLANC-LAUGIER, Inspecteur général de l'Administration du Développement durable, chargée de faire un bilan de l'application de la loi Boutin de 2009 sur la conception-réalisation. Il réaffirme l'opposition des architectes à cette procédure et préconise le recours au concours. Il rappelle également les dispositions d'association prévues à l'article 10 de la Loi MOP.

Paris, le 10 janvier 2013

Madame,

Je fais suite à notre entretien du 22 novembre dernier au cours duquel vous nous avez auditionnés dans le cadre de la mission qui vous a été confiée par Etienne CREPON, directeur de la DHUP, ayant notamment pour objet de faire un bilan de l'application de l'article 110 de la loi Boutin du 25 mars 2009, de mener une évaluation des avantages et des inconvénients de la conception-réalisation pour la construction de logements locatifs aidés et de faire des propositions.

Depuis cet entretien, après avoir recueilli l'avis des représentants de la profession, je tiens à compléter nos observations.

La profession a toujours été opposée à la généralisation de la procédure dérogatoire de conception-réalisation qui modifie significativement le rôle de la maîtrise d'œuvre en tant qu'équipe indépendante des marchés de construction et pouvant jouer pleinement son rôle de conseil du maître d'ouvrage et d'arbitre d'une saine concurrence.

C'est justement parce qu'il s'agit d'une procédure dérogatoire que ses conditions de recours sont précisément encadrées par l'article 18-I de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985, dite loi MOP.

Lors de la discussion au Sénat du projet de loi de mobilisation pour le logement, Madame Christine Boutin avait précisé que la conception-réalisation permettrait de réduire les délais pour les constructions neuves et de répondre ainsi à l'urgence qu'il y avait à développer rapidement l'offre de logement.

Force est de constater aujourd'hui que ce n'est pas ce dispositif qui a permis de réaliser l'objectif annoncé.

Non seulement cette procédure, lourde et rigide ne permet pas d'évolution technique du programme une fois le marché passé, mais elle est, de surcroît, totalement inadaptée pour la construction de logements sociaux qui ne requiert, dans la grande majorité des cas, aucune technicité particulière qui justifierait l'association des entreprises de construction dès les études de conception.

L'effet induit de la généralisation d'une telle procédure est, à terme, la reproduction du système des modèles auquel il avait été justement mis fin en raison de la pauvreté des réponses architecturales, fonctionnelles et sociales et de l'uniformisation qu'il engendrait.

Cette exception a donc fait son temps. La généralisation de la conception-réalisation se ferait non seulement au détriment de la qualité d'usage des logements sociaux, mais également au détriment du libre accès des PME et des artisans à la commande publique, puisque seules quelques entreprises structurées ont la capacité de piloter ces opérations.

La concurrence architecturale est également réduite, ce qui est incompatible avec les objectifs de qualité nécessaires pour la réalisation des constructions.

Plutôt que d'apporter une réponse transitoire, non satisfaisante, deux pistes pourraient être explorées.

Les concours d'architecture sont le mode de dévolution de principe des marchés de maîtrise d'œuvre. Cette procédure favorise l'innovation et la qualité dans toutes ses composantes.

Jusqu'au 19 mai 2011, date de publication de la loi 111-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, la passation des marchés des offices publics de l'Habitat relevait du code des marchés publics. Les OPHLM et les OPAC étaient donc tenus d'organiser des concours lorsque le montant du marché de maîtrise d'œuvre était supérieur au seuil de 200 000 € HT (ce montant correspondant à une opération de construction d'environ deux millions d'euros HT).

Aujourd'hui, les offices publics de l'Habitat relèvent des dispositions de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005. Ils peuvent choisir librement parmi les différentes procédures formalisées (sous réserve pour certaines, comme par exemple le dialogue compétitif d'en remplir les conditions). Le concours n'est donc plus qu'une procédure parmi les autres et la procédure d'appel d'offres est privilégiée, l'offre de prix devant le critère essentiel de sélection des attributaires au détriment de la qualité.

Puisque dans le cadre de la mission qui vous a été confiée, il vous a été demandé de proposer d'éventuelles mesures de type législatif ou réglementaire, nous vous proposons de réintroduire l'obligation d'organiser un concours, pour les offices publics de l'Habitat, lorsque le montant estimé du marché de maîtrise d'œuvre est supérieur aux seuils européens (cette obligation pourrait figurer dans le décret n°2005-1742 du 30 décembre 2005).

Une autre piste, à vocation pédagogique, consisterait à rappeler à l'ensemble des acteurs que l'article 10 de la loi MOP prévoit des dispositions spécifiques permettant d'associer, dès l'établissement des études d'avant-projet, l'entrepreneur ou le fournisseur de produits industriels lorsque ses méthodes ou techniques de réalisation ou les produits industriels à mettre en œuvre impliquent son intervention le plus en amont possible. Le maître d'ouvrage peut dans ce cas, consulter de façon anticipée un ou plusieurs lots de technicité particulière.

Cette méthode qui est souvent utilisée par les maîtres d'ouvrage privés, notamment dans le secteur tertiaire, est totalement méconnue de la maîtrise d'ouvrage publique.

Elle présente pourtant de nombreux avantages, la maîtrise d'œuvre conserve son indépendance et son rôle de conseil du maître d'ouvrage, l'innovation technique est portée dès la conception avec la certitude de sa mise en œuvre, l'association concepteur/entreprises/fournisseur permet de trouver des solutions pertinentes pour le projet au regard des contraintes réglementaires générales (accessibilité, normes parasismiques, etc.).

Nous nous tenons à votre disposition pour évoquer avec vous plus précisément ces deux pistes.

Je vous prie de recevoir, Madame, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Président,
Lionel CARLI

Annexe - 9. Note rédigée par l'UNSFA, à l'occasion de la réunion du 22 janvier 2013 : "Message d'André Daudré-Vignier et de Gilbert Ramus, architectes, aux membres du collège Maîtrise d'ouvrage"

Message d'Antoine DAUDRÉ-VIGNIER et de Gilbert RAMUS, architectes (commission juridique de l'UNSFA) aux membres du collège « maîtrise d'ouvrage publique »

1 – Avis de l'Unsfa sur l'ensemble des procédures de la commande publique

La commission juridique de l'Unsfa doit d'abord rappeler sa position sur ce qu'elle considère comme dommageable à l'efficacité des procédures de passation des marchés publics de nombreuses prestations intellectuelles.

1.1 – Le refus d'une spécificité de la « maîtrise d'œuvre »

On constate que, sauf exception (telle que le concours d'architecture), les pouvoirs publics rechignent à traiter spécifiquement les marchés de prestations intellectuelles, par rapport à ceux de fournitures, de travaux ou de diverses prestations de service.

Il est aisé de démontrer que cela peut être préjudiciable, par exemple pour les prestations qui incluent des tâches de création et de conception et pour celles dont l'objet et les conséquences dépassent de cent coudées la seule réalisation de la prestation.

C'est évidemment le cas de la maîtrise d'œuvre, dont l'objet n'est pas la fourniture de beaux dessins et de descriptions savantes, mais la réalisation d'un ouvrage réunissant le maximum de qualités de toutes natures ¹, qui sera économique lors de sa réalisation et dans son exploitation, qui facilitera l'activité de ceux qui l'utiliseront, les rendra efficaces, et même, leur donnera du bien-être, et qui constituera, pour des décennies, un maillon du patrimoine dont la collectivité devra être fière.

Dans cette perspective, donner au prix de la prestation de maîtrise d'œuvre un rôle majeur dans le choix du titulaire, avec comme mécanisme traditionnel (tout à fait valable pour une majorité de marchés, mais contre-productif concernant certaines prestations comme celles incluant de la conception) de donner la meilleure note au prix le plus bas, **est d'une totale incohérence**.

Surtout si l'on rappelle que le discours officiel est d'encourager les acteurs économiques français à être innovants et créatifs, et à viser le haut de gamme.

La commande publique aurait donc dû être exemplaire et favoriser l'excellence de la production des services intellectuels, en utilisant des procédures donnant aux prestataires tous les moyens de faire « très bien ».
Il n'en est rien.

1.2 – Les handicaps de la commande publique

A chaque transposition d'une nouvelle directive européenne, **le cadre de la commande publique s'enferme dans un système de plus en plus fondé sur la méfiance** :

- d'une part, méfiance à l'égard de l'opérateur économique privé, soupçonné de n'être pas vertueux, et de chercher à contourner ses obligations, d'où des **contrats aux clauses déséquilibrées** au bénéfice du seul pouvoir adjudicateur ;
- d'autre part, méfiance à l'égard du pouvoir adjudicateur, soupçonné, lui aussi, de n'être pas vertueux, et présumé incapable de savoir choisir le meilleur prestataire, d'où un **encadrement pointilleux et complexe des procédures, au détriment de leur efficacité**.

C'est surtout cette méfiance qui est, pour certains marchés, particulièrement préjudiciable.

¹ Une mission de maîtrise d'œuvre peut être jugée satisfaisante quand ses titulaires ont réussi la meilleure synthèse architecturale des exigences, contraintes et valeurs d'ordre culturel, social, urbanistique, environnemental, esthétique, fonctionnel, ergonomique, technique et économique, dans le respect d'un contexte réglementaire et normatif exceptionnellement abondant et diversifié.

Les dispositions complexes de la commande publique et les risques de recours contentieux, assortis de jugements parfois critiquables², obligent les maîtres d'ouvrage publics à consacrer de plus en plus de moyens et de temps aux procédures, simplement dans l'espoir de ne pas commettre de fautes.

Il en résulte que **l'objectif du meilleur bâtiment possible** (qui devrait quand même être le but principal de tout marché de maîtrise d'œuvre !) **disparaît, noyé sous le déluge de précautions à prendre pour faire un « sans faute »**.

La procédure du concours d'architecture, privilégiée par les architectes, a elle-même été polluée par les directives européennes **qui ont privé les maîtres d'ouvrage publics de la liberté** de décider s'ils jugeaient utile ou non d'auditionner les candidats avant de classer les projets !

2 – Les réserves de l'Unsa sur la conception-réalisation

2.1 – Rappel de l'un des avantages des procédures « classiques »

Si la conception-réalisation a été encadrée par l'article 18.1 de la loi MOP, c'est bien parce qu'elle dérogeait à une manière de procéder jugée généralement avantageuse pour tout maître d'ouvrage ne disposant pas d'une maîtrise d'œuvre intégrée.

On rappellera en effet que la présence, aux côtés d'un maître d'ouvrage, d'un prestataire œuvrant dans le seul intérêt de celui-ci, capable de concevoir avec lui et pour lui, un projet de bâtiment répondant à ses besoins, capable de l'aider à mettre en concurrence des entreprises susceptibles de réaliser l'ouvrage, qualifié pour diriger l'exécution des marchés conclus et conseiller le maître d'ouvrage jusqu'à la réception des travaux, a été reconnue comme une manière efficace de procéder.

Un des avantages reconnus de la procédure classique est donc que le maître d'ouvrage peut participer à la conception de l'ouvrage, au fur et à mesure que son maître d'œuvre avance dans sa mission, au terme d'un processus itératif continu (de l'esquisse jusqu'au projet, voire au-delà), processus qui permet de tenir compte éventuellement des effets induits de la recherche architecturale sur certains éléments du programme.

Ce n'est que quand le maître d'ouvrage est pleinement satisfait du projet qu'est engagée la phase de réalisation.

2.2 – Perte d'efficacité de la conception-réalisation pour la configuration du projet

La principale réserve de l'Unsa sur la conception-réalisation est la rupture du dialogue constructif entre le maître d'ouvrage et le concepteur du projet.

Le marché de conception-réalisation est normalement passé au terme d'un appel d'offres restreint mettant en concurrence plusieurs équipes « maître d'œuvre-entrepreneur » (au moins pour le bâtiment).

Le maître d'ouvrage doit choisir entre plusieurs avant-projets, qui, on peut l'espérer, ont chacun des qualités, mais il serait miraculeux que l'un d'entre eux les aient toutes.

Ne pouvant transférer les idées des projets de l'un à l'autre, il doit conclure le marché avec les auteurs du projet **« le plus acceptable »**, même s'il ne répond pas pleinement à ses attentes.

Le dilemme est clair : pour avoir davantage de certitudes sur la bonne fin de la seule construction, le maître de l'ouvrage doit-il renoncer à avoir un bâtiment plus fonctionnel, satisfaisant mieux son programme, offrant plus de bien-être à ses utilisateurs, s'insérant mieux dans la ville, etc ?

2.3 – Perte du concepteur œuvrant traditionnellement dans le seul intérêt du maître d'ouvrage

L'Unsa fait une autre réserve sur la procédure CR : du fait de l'association de l'ex maître d'œuvre à l'entrepreneur, le premier, non seulement perd son indépendance vis-à-vis du second (indépendance

² Pour exemple, des magistrats jugeant que, pour la maîtrise d'œuvre, les conditions de l'art. 35-I-2 du CMP ne sont pas réunies et que le marché aurait dû être passé sur appel d'offres !

dont il bénéficie dans une procédure classique), mais n'est plus en situation d'opérer un certain nombre d'actions.

La démonstration des différences (souvent désavantageuses) qui en résultent pour le maître d'ouvrage, figure dans diverses études qui ne seront pas reprises ici.

On en rappellera simplement les énoncés.

- L'assistance pour la passation du marché de CR doit être assurée par un nouveau prestataire au service du maître d'ouvrage, puisque c'est le concepteur et l'entrepreneur associés qui signeront leur « marché commun » avec le maître d'ouvrage.
- Pour la négociation éventuelle des choix à faire pour passer de l'avant-projet (marché) au dossier d'exécution, c'est encore le maître d'ouvrage qui devra l'assumer seul ou en charger son nouveau prestataire.
- Presque tous les marchés doivent être ajustés en cours de réalisation, pour tenir compte d'aléas extérieurs ou des modifications demandées par le maître d'ouvrage ; là encore, il faut bien comprendre que les avenants éventuels à conclure comporteront, en même temps, les prestations supplémentaires du concepteur et celles à modifier par l'entrepreneur ; le concepteur ne saurait être un « modérateur », puisqu'il doit défendre le « marché commun » du groupement CR.
- En cours de réalisation, le concepteur peut jouer un rôle dans la vérification des travaux exécutés, car toutes les parties ont intérêt à ce que les entreprises soient payées ponctuellement pour la valeur exacte des travaux correctement exécutés ; mais le contrôle final appartient au maître d'ouvrage ; de plus, dès qu'il y a litige sur telle ou telle partie des sommes dues, le maître d'ouvrage doit choisir seul (ou avec son prestataire ad'hoc) le paiement à effectuer, en se souvenant qu'en cas de prudence excessive, le maître d'ouvrage peut être amené à payer des intérêts moratoires sur les sommes injustement retenues.
- Il en sera de même pour le règlement définitif des comptes, puisque là encore, les soldes concernent à la fois les sommes dues au concepteur et celles dues à l'entrepreneur. Et le maître d'ouvrage devra gérer seul les éventuels mémoires de réclamation.
- Pour la réception des travaux, le concepteur peut éventuellement jouer un rôle lors des opérations préalables à la réception, car toutes les parties ont intérêt à ce que tous les travaux aient été correctement exécutés et terminés ; mais dès qu'il s'agit de prestations à l'origine d'un différend, le maître d'ouvrage se retrouvera seul ; et surtout, il ne peut plus être guidé par le concepteur dans son choix final des réserves éventuelles ou dans son refus de réception, car il faut bien rappeler que c'est le groupement CR (et non l'entrepreneur seul) qui demande au maître d'ouvrage de recevoir le bâtiment qu'ils ont conçu (pour le concepteur) et réalisé (pour l'entrepreneur).

En conclusion, on voit parfaitement qu'en se privant d'un véritable maître d'œuvre, le maître d'ouvrage s'oblige à en avoir les compétences en interne ou à désigner un prestataire qui en tiendra le rôle.

Cette nécessité d'un assistant assurant une partie des missions dévolues traditionnellement au maître d'œuvre est largement évoquée dans les documents de la MIQCP.

3 – Analyse des avantages de la conception-réalisation

La « promotion » de la conception-réalisation repose principalement sur deux concepts simples :

- lors de la conclusion du marché, le prix est figé définitivement ;
- le délai fixé contractuellement devra être respecté par le groupement titulaire du marché.

3.1 – Respect du prix

Si le maître d'ouvrage, bien qu'imparfaitement satisfait du projet choisi, renonce à l'« améliorer », il serait abusif de dire que « tout va bien », mais au moins, il n'aura pas à négocier le prix (et les délais éventuels) des modifications à apporter pour rendre le projet plus conforme à ses attentes.

Mais s'il veut en améliorer la fonctionnalité (ou toute autre qualité), la tâche du maître d'ouvrage ne sera pas aisée, ... et prendra du temps.

De toutes les façons, le maître d'ouvrage sera confronté à une difficulté : en principe, la marché de CR est conclu sur la base du programme et de l'avant-projet du groupement lauréat.

Il reste à compléter cet avant-projet pour en faire, d'abord un dossier de demande des autorisations administratives (permis), puis un dossier d'exécution des travaux par les entreprises.

Par définition, un avant-projet ne comporte pas toutes les précisions des dossiers d'exécution. Ces précisions seront soumises à l'approbation du maître d'ouvrage et il faudra à celui-ci de bonnes raisons pour refuser éventuellement certaines propositions du groupement CR qui, rappelons-le, n'est tenu qu'au respect des termes de son contrat : ce qui n'est pas écrit ne peut lui être imposé !

Cette situation a fait dire à certains : « **Certes, le maître d'ouvrage connaît le prix de son futur ouvrage, mais c'est l'ouvrage qu'il ne connaît pas complètement !** »

On peut donc écrire que si certaines prestations doivent être améliorées, il pourra en résulter un surcoût : exit le respect du prix.

Par ailleurs, au cours des travaux, des modifications à la demande du maître d'ouvrage ou rendues nécessaires pour cause d'aléas imprévisibles, pourront, elles aussi, remettre en cause le respect du prix, voire le respect du délai, car certaines modifications peuvent justifier un délai complémentaire.

3.2 – Respect du délai

C'est un argument fort au bénéfice de la conception-réalisation, car, en dehors des délais complémentaires éventuellement entraînés par les ajouts ou modifications évoquées au § 3.1, le groupement CR doit tenir le délai promis, et il a la capacité d'en prendre les moyens, notamment s'il s'agit d'une entreprise générale avec des sous-traitants.

Mais ce sur quoi l'Unsa proteste énergiquement, ce sont les raisons qui font que la conception-réalisation a cet avantage sur les procédures classiques.

La conception réalisation nécessite la conclusion d'un seul marché, certes plus compliqué à préparer, et plus lourd à « contractualiser », mais cela n'entraîne qu'un seul risque de recours contentieux : de plus, les groupements de ce type, mis en concurrence, n'ont pas tendance à contester les décisions prises par le pouvoir adjudicateur, même quand elles leur sont défavorables, pour diverses raisons non commentées ici.

On renvoie donc au § 1.2 ci-avant.

Dans les procédures classiques, chaque marché doit faire l'objet d'une procédure complexe et appropriée de mise en concurrence, avec toutes ses lourdeurs et ses risques.

On constate qu'avec l'article 10 du CMP (qui impose quasiment l'allotissement), ce sont **des dizaines et des dizaines de marchés** qui devront être conclus, et donc faire l'objet d'une mise en concurrence et qui pourront tous être « victimes » du recours contentieux d'un concurrent évincé (au stade de la sélection comme à celui du choix de l'offre).

Il est tout aussi grave de constater qu'en procédure classique, chacun des titulaires des dizaines de marchés peut être défaillant et entraver la bonne exécution des autres marchés.

Il est clair que le dérapage des délais est la suite logique des règles imposées.

4 – Conclusion

Les règles de la commande publique « plombe » littéralement les procédures classiques.

Il est probable que certains maîtres d'ouvrage ne choisissent pas la conception-réalisation pour ses éventuelles qualités, mais parce qu'elle leur permet d'échapper aux obstacles et aux risques des procédures classiques.

L'Unsa considère que cette situation est inacceptable.

Fait à Paris le 19 janvier 2013

Annexe - 10. Note du SNSO (Syndicat National du Second Œuvre) remise le 27 février 2013 à l'équipe de mission

SNSO

SYNDICAT NATIONAL
DES ENTREPRISES
DU SECOND ŒUVRE

8 rue Catulle-Mendès
75017 Paris
Tél : 01 46 22 18 65
Fax : 01 47 63 09 70
snsso-paris@wanadoo.fr

La reconduction de la conception réalisation dans le logement social ne se justifie pas

L'article 110 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 permet aux bailleurs sociaux, de conclure des « contrats portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux », sans avoir besoin de justifier leur choix, jusqu'au 31 décembre 2013. Est-il pertinent de reconduire cette dérogation à la loi MOP ?

Une procédure préjudiciable aux artisans, PME et entreprises spécialisées

Les inconvénients sont manifestes. Comme tout marché globalisé, la conception réalisation écarte artisans, Pme et entreprises spécialisées, d'un accès direct aux marchés des Hlm qui leur sont indispensables et auxquels ils apportent une offre irremplaçable.

L'habitat social est en effet un marché de proximité où la synergie d'opérateurs locaux fournit généralement la solution économiquement la plus avantageuse. Cela suppose :

- une maîtrise d'ouvrage responsable,
- une maîtrise d'œuvre indépendante de la réalisation,
- et des entreprises attributaires, effectivement réalisatrices dans leur métier.

La conception réalisation, à fortiori si elle ne répond à aucune justification objective, contrarie par nature ce modèle et tend à :

- déresponsabiliser le maître de l'ouvrage, réduit à ne choisir qu'entre différents « paniers garnis » sans réel pouvoir sur leur contenu,
- subordonner le maître d'œuvre à l'entreprise attributaire du marché global,
- limiter la mise en compétition à un petit nombre grandes entreprises,
- réduire les petites entreprises à une sous-traitance trop souvent exercée dans des conditions que la morale réprouve.

On pourrait rétorquer qu'il s'agit là d'un mal nécessaire, faute d'autres outils disponibles.

Un grand choix d'autres procédures

Les bailleurs sociaux relèvent de l'ordonnance de 2005, mais rien ne leur interdit d'utiliser la boîte à outils à leur disposition dans le code des marchés publics et dans la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (MOP) :

- l'allotissement (art : 10 du CMP) qui mérite d'être la règle, sauf s'il s'avère impossible ;
- le contrat unique, selon la formule dite de « entreprise générale », ou l'agrégation de prestations en macro lots, permettant de déroger à l'allotissement, si ce dernier est financièrement trop coûteux ou techniquement trop complexe ;
- le REM (réalisation, entretien maintenance – art. 73 du CMP) lorsqu'un marché unique de réalisation et de maintenance permet de contractualiser une performance mesurable ;

Ape n° 9411Z - Siret n° 303 937 098 00042 - Dispensateur de formation enregistré sous le n° 11752523875 auprès de la DIRECCTE d'Ile de France - Internet : www.second-oeuvre.com

- le CREM (conception réalisation, entretien maintenance – art. 73 du CMP) si l'association des études à la réalisation permet d'améliorer la performance énergétique des bâtiments anciens ;
- La conception réalisation elle-même lorsqu'elle remplit les conditions prévues à l'article ... du code des marchés publics. Si la conception et la construction, tous corps d'état, s'avèrent indissociables du premier coup de pioche au dernier coup de pinceau, le maître de l'ouvrage peut déjà pratiquer la conception réalisation sur justification.
- La conception réalisation par corps d'état prévue par l'article 10 de la loi MOP.

Un ouvrage est rarement aussi complexe dans son intégralité que dans l'hypothèse précédente, même pour s'acquitter d'une performance énergétique contractualisée. Alors, la loi Map répond encore parfaitement à des situations courantes : *"Lorsque les méthodes ou techniques de réalisation ou les produits industriels à mettre en oeuvre impliquent l'intervention, dès l'établissement des avant-projets, de l'entrepreneur ou du fournisseur de produits industriels, le maître de l'ouvrage peut décider de les consulter de façon anticipée pour un ou plusieurs lots de technicité particulière."* En d'autres termes, la loi permet de pratiquer une conception réalisation par corps d'état, pour les seules prestations concernées, et de traiter les autres selon les procédures classiques. Il constitue le chaînon manquant entre la globalisation et la dissociation totale d'un marché.

Les bailleurs sociaux disposent ainsi d'une panoplie d'outils répondant parfaitement à toutes les situations. Reconduire l'usage discrétionnaire de la conception réalisation n'ajouterait qu'un artifice permettant aux majors de capter cette part de commande publique au détriment des architectes, artisans, PME et entreprises spécialisées.

Annexe - 11. Lettre de l'UNTEC (Union Nationale des Economistes de la Construction) en date du 20 mars 2013



LE PRÉSIDENT

Union nationale
des Économistes
de la construction

8 avenue Percier
75008 Paris
www.untec.com

tél. 01 45 63 30 41
fax 01 42 56 14 52
untec@untec.com

Siret 784 854 168 00019
TVA FR36784854168

Conseil Général de l'Environnement et
du développement durable
Monsieur Georges DEBIESSE
Arche Sud
92055 LA DEFENSE cedex

Paris, le 20 mars 2013
Réf : 76

Monsieur l'Ingénieur Général,

Je vous remercie d'avoir invité les Economistes de la construction à la table ronde que vous avez organisée le 22 janvier au sujet des marchés de conception – réalisation utilisés pour le logement social.

Parmi les analyses qui se sont exprimées lors de cette réunion, nous avons entendu que les maîtres d'ouvrage concernés souhaitent pouvoir continuer de recourir à ce type de marchés en complément des marchés passés selon le cadre de la « Loi MOP ». Cette position conforte l'Untec dans son soutien temporaire à cette possibilité ; il convient toutefois d'encourager les maîtres d'ouvrage à mener, pour chaque opération, une analyse approfondie des avantages et conséquences du choix du type de marché – d'autant que l'expérience de 3 ans n'apparaît pas suffisante pour tirer des conclusions générales.

D'une manière plus générale, sans préjuger des conclusions de votre rapport et des suites qui pourraient y être données, j'observe que la critique des supposées lourdeurs de la « loi MOP » conduit à multiplier les voies dérogatoires : le recours élargi aux PPP (parfois sans que les critères légaux du choix de cette procédure ne soient vérifiés) ; possibilité ouverte aux bailleurs sociaux de recourir aux marchés de conception-réalisation (pour des opérations qui ne nécessitent pas une telle procédure).

Les Economistes de la construction trouveront à valoriser leurs compétences dans tous les cas. Cependant, il ne nous paraît pas acceptable que de nouvelles lois favorisent toujours plus la subordination de la maîtrise d'œuvre aux entreprises et la dépossession des personnes publiques de leur rôle de maître d'ouvrage. C'est pourquoi je me permets de vous soumettre deux réflexions :

- Concernant la « Loi MOP » : les raisons qui ont justifié la préparation et le vote de cette loi restent pleinement valables et actuelles. Cependant, le texte date de 1985 et il n'a jamais fait l'objet de mises à jour ; vu les évolutions de la construction et de la commande publique, l'ensemble a sans doute perdu en justesse. Le Collège de la maîtrise d'ouvrage que vous animez pourrait-il travailler à la formulation de principes directeurs pour la rénovation de cette loi ?

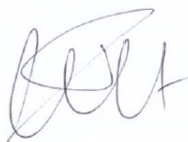
.../....

- Concernant les marchés de conception – réalisation : il y aurait lieu, je crois, d'établir de manière concertée entre professionnels et avec les acteurs de ces commandes publiques, des règles de conduite visant les relations entre les parties prenantes à l'opération et le pilotage de celle-ci en rapport avec les besoins des utilisateurs et avec l'intérêt général.

Me tenant à votre disposition pour prolonger nos échanges,

Je vous adresse, Monsieur l'Ingénieur Général, l'expression de ma parfaite considération.

Pierre MIT



Annexe - 12. Lettre de SYNTEC-INGENIERIE en date du 25 mars 2013



SYNTEC - INGÉNIERIE

Paris, le 25 mars 2013

Georges DEBIESSE
CGEDD
Collège Maîtrise d'Ouvrage des Projets
Tour Pascal B
92055 LA DEFENSE Cedex

Objet : Conception-Réalisation dans le logement social

Monsieur,

CINOV nous a fait part du courrier à votre attention relatif à la réunion du collège de la Maîtrise d'Ouvrage que vous avez organisée le 22 janvier, et qui résume sa position sur le sujet en objet. Syntec-Ingénierie souscrit largement aux arguments et propositions avancés.

En particulier, la proposition de réalisation, à partir de cas concrets, d'une étude à même d'objectiver les coûts et délais relatifs des procédures MOP et Conception-Réalisation peut également permettre de contribuer à créer un cadre de poursuite aux échanges sur ce thème, de partager retours d'expériences et bonnes pratiques, et de discuter de manière dépassionnée des avantages et inconvénients de ces modes de contractualisation.

Afin de tirer parti des conditions de réussite exprimées lors de cette réunion par les maîtres d'ouvrage eux-mêmes, il nous semble aussi utile de mettre à profit la période d'évaluation qui serait reconduite pour étendre la réflexion aux conditions et modalités de mise en œuvre de cette procédure.

SYNTEC-INGÉNIERIE, FÉDÉRATION PROFESSIONNELLE DE L'INGÉNIERIE
Maison de l'Ingénierie - 3, rue Léon Bonnat 75016 Paris
Tél. : 01 44 30 49 80 - Tlx : 01 45 24 23 54
E-mail : contact@syntec-ingenierie.fr - Site : www.syntec-ingenierie.fr
SYNDICAT PROFESSIONNEL RÉGÉ PAR LE TITRE 1er, LIVRE IV DU CODE DU TRAVAIL. SIRET 384716 839 00010 - NAF 911C
Membre des Fédérations européenne (EFCA) et internationale (FIDIC) de l'ingénierie

Nous pensons en effet, qu'en raison notamment des enjeux croissants de qualité énergétique des bâtiments, la conception des ouvrages est rendue plus complexe. La traduction de ces enjeux conduit souvent les maîtres d'ouvrage à rechercher des engagements sur les consommations d'énergie. Au-delà, le développement de la maquette numérique du bâtiment pourrait être facilité par une continuité dans les interventions des concepteurs et des réalisateurs.

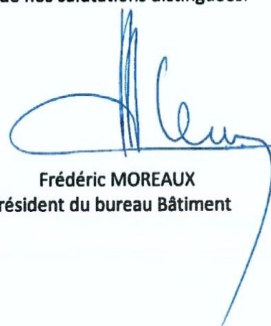
Au travers de ces quelques exemples, et sans aller cependant jusqu'au contrat de type « CREM », l'usage de la procédure de conception-réalisation serait à même d'être justifié. Encore faudrait-il en limiter et définir concrètement les conditions de son champ d'application.

Les modalités de recours à cette procédure gagneraient également à être mieux précisées. En particulier, afin de pouvoir conserver au concepteur un rôle majeur et clairement défini, et ainsi que l'ont exprimé plusieurs maîtres d'ouvrage présents à la réunion du 22 janvier, l'attribution et les conditions d'exercice de la maîtrise d'œuvre doivent être précisément identifiées, et éventuellement jugées de manières séparées de celles de l'entreprise.

Enfin, l'intervention d'une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage pluridisciplinaire, forte, et organisée, pourrait être rendue obligatoire. Celle-ci permettrait de traduire et interpréter pour le compte du maître d'ouvrage les choix que lui proposerait le groupement, permettant ainsi de mieux accompagner et protéger le maître d'ouvrage des impacts de ses choix.

Nous restons à votre disposition pour apporter notre concours aux réflexions que vous voudrez engager pour développer ces idées, aux côtés d'autres participants.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de nos salutations distinguées.



Frédéric MOREAUX
Président du bureau Bâtiment

SYNTEC-INGÉNIERIE, FÉDÉRATION PROFESSIONNELLE DE L'INGÉNIERIE
Maison de l'Ingénierie – 3, rue Léon Bonnat 75016 Paris
Tél. : 01 44 30 49 80 – Top : 01 45 24 23 54
E-mail : contact@syntec-ingenierie.fr - Site : www.syntec-ingenierie.fr
SYNDICAT PROFESSIONNEL RÉGÉ PAR LE TITRE 1er, LIVRE IV DU CODE DU TRAVAIL SIRET 384718 839 00010 – NAF 911C
Membre des Fédérations européenne (EFCA) et internationale (FIDIC) de l'Ingénierie

Annexe - 13. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
ANAP	Agence nationale d'appui à la performance (maîtrise d'ouvrage hospitalière)
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AOR	Assistance aux opérations de réception
APD	Avant-projet définitif
APS	Avant projet sommaire
BEPOS	Bâtiment à énergie positive
CAPEB	Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment
CERC	Cellules économiques régionales de la construction
CMP	Code des marchés publics
CNOA	Conseil national de l'ordre des architectes
CPE	Contrat de performance énergétique
CQFD	Coût qualité fiabilité délai
DET	Direction de l'exécution des travaux
EPL	Entreprises publiques locales
ESH	Entreprises sociales pour l'habitat
FFB	Fédération française du bâtiment
FPI	Fédération des promoteurs immobiliers
LOPJ	Loi d'orientation et de programmation pour la justice
LOPSI	Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure
MIILOS	Mission interministérielle d'inspection du logement social
MIQCP	Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques
MOP	Maîtrise d'ouvrage publique
OPAC	Office public d'aménagement et de construction
OPH	Offices publics de l'habitat
PLAI	Prêt locatif aidé d'insertion
PLS	Prêt locatif social
PLUS	Prêt locatif à usage social
PME	Petites et moyennes entreprises
PSLA	Prêt social location-accession
PUCA	Plan urbanisme construction architecture
SNSO	Syndicat national des entreprises de second œuvre
UNPI	Union nationale de la propriété immobilière

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
UNSFA	Union nationale des syndicats français d'architectes
UNTEC	Union national des économistes de la construction
USH	Union sociale pour l'habitat

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**
**Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable**
7e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73

