

AVEC L'ILLUSION QU'ON PEUT CONSTRUIRE MIEUX, plus vite et moins cher en faisant directement appel à ceux dont le seul objectif (légitime de la part de leurs actionnaires) est de tirer le meilleur profit possible de la construction, le Gouvernement a fait voter une loi¹ dont quelques articles sont sévèrement critiqués par les professionnels soucieux de la qualité du cadre de vie, considéré, jusque là, "d'intérêt public".



Gilbert Ramus, Ch. ONM
Architecte – Commission juridique de l'Unsfa
Administrateur de l'Office général du bâtiment

ELAN: OUTIL DE RÉGRESSION DES QUALITÉS DU CADRE DE VIE

La présente étude démontre que les ouvrages réalisés selon les processus proposés perdront une partie des qualités escomptées de tout bâtiment nouveau appelé à devenir pour des décennies, voire des siècles, un élément du patrimoine construit de la France et le lieu de vie de plusieurs générations. En outre, ils se révéleront globalement : - moins "rentables", ne serait-ce que par la moindre efficacité des services rendus à la collectivité et la moindre satisfaction des personnes, - voire plus onéreux, car on peut mettre en doute l'efficacité d'une concurrence resserrée autour de quelques grands groupes.

Présentation de l'étude

1 – La mise en garde des professionnels

Les professionnels dénoncent la déresponsabilisation organisée des maîtres d'ouvrage publics, qui sont incités à passer la main aux financiers, qui espèrent tirer profit de cette nouvelle loi dont ils sont les inspireurs.

2 – Les articles contestés de la loi ELAN font le choix de mauvais outils

Incités à la conclusion accélérée des marchés de travaux, ceux qui resteront maîtres d'ouvrage seront privés des possibilités d'orientation et d'amélioration des projets, dont la conception leur sera imposée par les aménageurs et les grandes entreprises.

3 – Les processus offerts par les articles contestés du projet ELAN sont nuisibles à l'économie française

L'objectif du vite et du pas cher justifiera l'écrasement des marges des sous-traitants, voire l'appel aux entreprises hors hexagone, ainsi que le recours aux matériels non produits en France. C'est donc tout le tissu des entreprises françaises (notamment des PME) qui va être impacté négativement. "Favoriser l'allotissement" au bénéfice des entreprises de proximité n'a été qu'un leurre.

4 – Les articles contestés du projet ELAN conduisent les entreprises vers la médiocrité

Comme la majeure partie des qualités espérées d'un ouvrage ne peuvent être définies et contrôlées selon des repères mesurables objectivement, les ouvrages en seront privés. Le délai et

le prix seront, seuls, déterminants pour le choix des opérateurs.

5 – Compatibilité de la loi MOP avec les outils BIM

Ceux qui entendent tirer profit du renoncement aux principes vertueux de la loi MOP (notamment les principes de son titre II) font croire que cette loi gêne l'usage du BIM. Ce n'est qu'incompétence ou mensonge volontaire.

6 – À propos des concours

Ceux qui n'ont pas compris les avantages des concours de maîtrise d'œuvre "dénoncent" ses délais et ses coûts. On démontre aisément que sur la durée de la conception, un concours n'entraîne aucun allongement de délai. Quant à la liberté donnée aux maîtres d'ouvrage de choisir le meilleur des projets présentés par trois ou quatre équipes de maîtrise d'œuvre, elle constitue un avantage considérable pour la qualité finale de l'ouvrage, et entraîne même, la plupart du temps, son moindre coût!

1 – La mise en garde des professionnels

Les professionnels soucieux de la qualité du cadre de vie mettent en garde les maîtres d'ouvrage contre l'usage des procédures promues par la loi ELAN, car certaines d'entre elles constituent un regrettable retour à des pratiques de construction de l'après-guerre, lesquelles ont laissé sur la France d'immenses plaies urbaines qui ne sont pas prêtes à se refermer.

Les objectifs du "vite" et "pas cher" feront resurgir la politique des modèles et l'urbanisme du chemin de grue (grands ensembles des années 50-70).

En 1985, avec la loi MOP², le législateur avait réagi en confortant le rôle des collectivités publiques exerçant la maîtrise

1 } La loi ELAN "Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique" comporte, dans divers domaines, de bonnes dispositions; les professionnels mettent seulement en garde les maîtres d'ouvrage publics contre l'usage de procédures dangereuses pour la qualité du cadre de vie, dont quelques articles de la loi font la "promotion".

2 } Loi 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.



d'ouvrage :
" Responsable principal de l'ouvrage, il (le maître d'ouvrage) remplit une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre " (article 2 de la loi).

Les articles critiqués de la loi ELAN invitent les collectivités territoriales et leurs établissements publics à ne plus assumer leurs responsabilités de maîtres d'ouvrage, en les invitant :

- soit à déléguer cette fonction à des aménageurs dont les intérêts financiers sont en concurrence avec l'intérêt général (pas à l'avantage de ce dernier) ;
- soit à créer des sociétés libérées des règles des marchés publics, règles qui pourtant, garantissent le bon usage des deniers publics ;
- soit à utiliser les procédures des marchés globaux qui donnent prématurément le pouvoir aux grandes entreprises du bâtiment, au détriment des PME et des artisans.

Les objectifs du "vite" et "pas cher" feront resurgir la politique des modèles et l'urbanisme du chemin de grue

Les collectivités seront ainsi largement exclues de leurs rôles d'aménageurs de leur ville et d'acteurs dans la création des ouvrages publics, avec le caractère aggravant que la cible des procédures désencadrées par la loi ELAN est étendue à n'importe quel ouvrage relevant, jusqu'à maintenant, de la responsabilité des collectivités territoriales (enseignement, culture, sport, etc).

2 - Les articles contestés de la loi ELAN font le choix de mauvais outils

Tout le monde sait (mais sans doute pas le Gouvernement) que lorsqu'on a l'ambition de produire mieux et moins cher, il faut commencer par investir en recherches : principalement sur la définition d'un produit "meilleur" sous tous ses aspects et pour toute la durée de son usage : création, services aux utilisateurs, exploitation et entretien, modernisation, fin de vie.

Le domaine de la construction n'échappe pas à cette règle : ce sont les études en amont qui déterminent pour une large part les qualités des futurs bâtiments, leur économie de réalisation et d'exploitation et, in fine, la satisfaction de la population à laquelle ils sont destinés³.

C'est ce qu'avaient bien analysé les rédacteurs de la loi MOP, qui ont donné aux missions de maîtrise d'œuvre, une importance appropriée, permettant aux maîtres de l'ouvrage et à leurs maîtres d'œuvre (les seconds travaillant dans l'intérêt exclusif des premiers) d'ajuster ensemble le projet pour répondre aux objectifs multiples de leurs programmes.

Les rédacteurs des articles critiquables de la loi ELAN ont pris le chemin inverse de cette logique porteuse de qualité, en imaginant que c'était sur les premières études qu'il fallait économiser du temps et de l'argent !

Parmi les porteurs du projet de loi, certains ont même développé des arguments totalement aberrants.

Selon eux, quand un maître d'ouvrage désigne un maître d'œuvre, notamment par concours, il ne pourrait plus participer à l'amélioration du projet : ils en déduisent qu'il vaut mieux désigner les entreprises le plus tôt possible, notamment par les procédures de la conception-réalisation et des contrats globaux !

Comment peuvent-ils ignorer que lorsque les marchés de travaux sont conclus en amont, toute correction ou amélioration du projet nécessite des négociations avec les entreprises, particulièrement périlleuses : tant que le maître d'ouvrage n'a pas accepté, par avenants, les conditions financières imposées par les titulaires des marchés, le chantage au dérapage des délais le dissuade vite de tergiverser.

A contrario, grâce aux missions complètes (telles que celles prévues par la loi MOP) attribuées à des maîtres d'œuvre travaillant dans l'intérêt de leur maître d'ouvrage, ce dernier,



3) On évalue parfois, de manière symbolique, sur une échelle de 100, la part financière de quelques phases essentielles de l'existence d'un bâtiment : 3 pour la maîtrise d'ouvrage, 2 pour la maîtrise d'œuvre, 20 pour la construction et 75 pour la vie de l'ouvrage.

Quand on réalise que les "2" de la fonction "maîtrise d'œuvre" déterminent pour une large part toutes les qualités espérées et les coûts des "95" qui suivent, par quelle aberration mentale peut-on croire avantageux de réduire le temps et le coût de la phase de recherche et de création ?

pendant toute la durée de la conception, peut orienter les études et participer à la définition de plus en plus précise de l'ouvrage, avec, selon ses choix, des étapes de validation des propositions de ses maîtres d'œuvre.

Dans un domaine aussi primordial que l'enrichissement souhaitable de notre cadre de vie, la réussite d'un programme ne saurait se résumer à "vite" et "pas cher"⁴, si l'on est conscient que chaque bâtiment nouveau devient, pour des décennies, voire des siècles, un élément du patrimoine construit et le lieu de vie pour plusieurs générations de population.

3 - Les processus offerts par les articles contestés de la loi ELAN sont nuisibles à l'économie française

Au fil des décennies, non seulement les maîtres d'œuvre professionnels n'ont jamais rejeté les progrès réguliers relatifs à la création du cadre de vie des citoyens, mais ils en ont souvent été les initiateurs, même quand ces avancées possibles bousculaient leurs habitudes.

La preuve en est faite par les évolutions régulières de leurs rôles, de leurs méthodes de travail et de leurs responsabilités depuis trois quarts de siècle.

Ce que les professionnels dénoncent, ce n'est donc pas une éventuelle évolution de leurs métiers, c'est que, pour les mauvais résultats annoncés et démontrés par la présente étude, toute la filière de la construction allait être impactée négativement.

En effet, tous les modes de production de bâtiment "promus" par les articles contestés de la loi conduisent inéluctablement à faire appel à des **entreprises générales**, qu'il s'agisse des contrats globaux (à commencer par la conception-réalisation) ou des nouvelles logiques de maîtrise d'ouvrage déléguée qui seront rapidement "hors de contrôle" des collectivités territoriales.

On dénoncera d'abord l'hypocrisie des gouvernements qui affirment leur volonté de favoriser l'allotissement, et mettent en place des systèmes qui le contrecarrent.

Exit donc, les effets de l'article 12 du décret 2016-360 du 25 mars 2016 sur les marchés passés par corps d'état séparés!

Les déclarations ministérielles au bénéfice des petites et moyennes entreprises ne sont donc que fariboles!

Venons-en à l'un des moyens pour construire "vite" et "pas cher" (en apparence).

Il n'existe pas, en France, d'entreprises disposant en leur sein, des compagnons compétents dans toutes les spécialités du bâtiment, ni des matériels utiles pour réaliser les travaux d'absolument tous les corps d'état.

La sous-traitance, juridiquement encadrée par la loi 75-1334 du 31 décembre 1975, est alors un processus opérationnel, parfaitement rodé.

Il permet parfois à des PME, voire des artisans, de pouvoir travailler sur de grandes opérations.

Les déclarations ministérielles au bénéfice des petites et moyennes entreprises ne sont donc que fariboles!

Hélas, les objectifs du "vite" et du "pas cher" contraignent les grandes entreprises à réduire les marges de leurs sous-traitants, soumis à une concurrence impitoyable.

Tout le monde peut alors comprendre que l'objectif du vite et pas cher "ouvre un boulevard" à tous les "sous-traitants" venant de pays où les charges sociales et fiscales sont les plus légères⁵, et ceci, malgré les dernières mesures imposant une certaine parité (théorique) entre les travailleurs.

Tout aussi grave, l'objectif du vite et pas cher "ouvre un boulevard" à tous les matériels, matériaux et équipements produits hors de France.

Les professionnels dénoncent donc le fait que cette loi va désorganiser le tissu local des maîtres d'œuvre, des entreprises, voire de certains industriels français!

Et paradoxe suprême, plus les sous-traitants seront laminés et éloignés (travailleurs détachés), plus l'entreprise générale devra se réserver une marge importante pour faire face aux déboires de ceux-ci!

Le rétrécissement ainsi programmé des marchés passés aux professionnels et entrepreneurs français entraîneront alors de graves conséquences sur le savoir-faire et l'expérience de tous les acteurs de la filière de la construction et des travaux publics, et mettront en péril leur devenir.

4 - Les articles contestés de la loi ELAN conduisent les entreprises vers la médiocrité

Pour travailler régulièrement avec les "majors" du bâtiment, les maîtres d'œuvre sont respectueux des capacités indiscutables de ces grandes entreprises.

REGLEMENT PARTICULIER DE L'APPEL D'OFFRES...



Mais si le challenge posé à ces entreprises est de construire “vite” et “pas cher”, nul ne doute qu’elles essaieront d’y répondre.

L’un des moyens des entreprises pour construire vite et peu cher (vision à courte vue du maître d’ouvrage) est d’être titulaire d’un marché de travaux le plus tôt possible et “d’inventer” ensuite le projet minimal en s’en tenant strictement aux charges et obligations de leur marché, ce qui, sous une apparence de rigueur vertueuse, présente de redoutables conséquences.

En effet, les objectifs du “vite” et du “pas cher”, une fois inscrits dans le marché, sont aisément contrôlables.

Il en va tout autrement de la majeure partie des qualités attendues d’un bâtiment, qui s’avèrent impossibles à définir exhaustivement dans un cahier des charges.

L’entreprise sait donc, dès le départ, qu’elle ne pourra pas être sanctionnée, en cas de médiocrité du projet: le maître d’ouvrage devra prendre le bâtiment tel qu’il lui sera livré!

En effet, comment pourrait-on imposer, a priori, et contrôler, in fine, sur la base de critères objectivement quantifiables:

- l’impact social réussi d’une construction sur ses utilisateurs, alors qu’il est reconnu que le comportement des personnes est grandement influencé par le cadre où elles vivent;
- la valeur culturelle attendue de chaque nouvel ouvrage: l’architecture est en effet le seul art qui s’impose à tous, alors que, pour des décennies, chaque construction reste “ineffaçable”!
- l’enrichissement urbanistique que chaque bâtiment doit apporter à la ville;
- les qualités environnementales de la réalisation, dans tous les sens du terme;
- l’agrément et l’ergonomie d’usage pour ses occupants;
- la réussite qualitative appréciées sur tous ses aspects: composition d’ensemble, esthétique et ambiances des grands et petits espaces, harmonie et choix judicieux des composants: natures, textures, couleurs, transparence, reflets, lumière, etc.;
- la facilité d’exploitation et d’entretien des ouvrages;
- la productivité des personnes en activité, favorisée ou compromise, selon que l’organisation des espaces aura été ou n’aura pas été longuement réfléchi lors des études;
- et, plus généralement, le bien-être ressenti par les personnes, dont dépend le mieux-vivre collectif.

Nul ne met en doute la satisfaction des entreprises générales quand elles réalisent de beaux et bons ouvrages. Elles sont légitimement fières des œuvres réussies sur tous leurs aspects, réalisées à partir des plans des architectes.

Mais, en l’occurrence, les entreprises, qui ne sauraient s’engager dans des opérations non rentables (les actionnaires y veillent), seront bridées par les objectifs contractuels du “vite” et du “pas cher”.

Il en résultera inéluctablement des temps limités d’études, essentiellement axées sur le technico-financier, qui laisseront peu de place aux recherches sur tous les autres facteurs de qualité énumérés sommairement ci-dessus!

Le désastre pour le cadre de vie est ainsi programmé. La France ne méritait pas d’être “encombrée” de bâtiments répétitifs et mal dans leur site, à la suite d’études écourtées.

5 – MOP et BIM

Contre toute réflexion sérieuse, les défenseurs du projet ELAN font croire que les principes de la loi MOP feraient obstacle à l’usage de nouveaux outils de conception et de réalisation des ouvrages, notamment des maquettes numériques de différents niveaux, qu’on englobera sous le terme de BIM.

On ne va pas reprendre ici les multiples démonstrations de compatibilité entre la MOP et le BIM, produites au cours des dernières années.

On citera principalement celle produite par la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques⁶.

Cette compatibilité entre MOP et BIM a d’ailleurs été démontrée successivement par tous les professionnels de la conception, tels que les architectes (Conseil National de l’Ordre des Architectes et Union nationale des syndicats français d’architectes), les ingénieurs et sociétés d’ingénierie, les économistes de la construction, etc.

Ceux qui citent une éventuelle incompatibilité entre MOP et BIM sont, soit incompetents, soit de mauvaise foi: ils espèrent sans doute tirer profit de l’abandon des principes vertueux de la loi MOP.

6 – Concours

La contestation sur les avantages du concours pour la désignation des maîtres d’œuvre pour une opération de bâtiment a pris une tournure caricaturale du fait des arguments contestables fournis par les auteurs de la loi, pourfendeurs du concours.

Comme ils n’ont pas compris les avantages des concours pour atteindre les qualités attendues des ouvrages de bâtiment et de travaux publics (qualités sommairement énumérées au chapitre 4 ci-dessus), ils mettent en avant les délais et les coûts qu’engendraient les concours.

Il est facile de répondre à ces critiques.

6.1 – Sur les délais

Les rédacteurs de la loi ELAN ont fait croire que la procédure de concours allongeait la durée des opérations, puisque le délai laissé aux candidats (maîtres d’œuvre) pour étudier le programme, faire les premières études de conception, et remettre une esquisse ou un avant-projet, est **légitimement plus long** que le délai laissé à des candidats pour une simple remise de prix (appel d’offres ou procédure adaptée type MAPA).

Ils ont volontairement “oublié” que, dans la procédure de concours, lorsque l’équipe lauréate est désignée après proposition d’un jury, elle n’a qu’à poursuivre l’étude déjà engagée, et, sauf complexité particulière, elle peut souvent passer directement à l’étude d’un avant-projet définitif qui sera la base d’une demande de permis de construire.

4 } Réduire la finalité d’un ouvrage au seul objectif technico-financier, c’est le priver de la satisfaction de toutes les autres valeurs attendues, d’ordres culturel, social, environnemental, urbanistique, esthétique, ergonomique, etc (voir le chapitre 4 de la présente étude).

5 } On rappellera à cette occasion que les règles européennes ont jeté l’anathème sur tout critère de choix axé sur la nationalité des opérateurs économiques.

6 } MIQCP • juillet 2016 • “BIM et maquette numérique: guide de recommandations à la maîtrise d’ouvrage”

A contrario, quand, au terme du délai effectivement plus court d'un appel d'offres, l'équipe de maîtrise d'œuvre est désignée, elle peut alors seulement engager l'exécution de son contrat et commencer les études (esquisse ou avant-projet sommaire). Celles-ci nécessiteront évidemment des phases d'approbation du maître d'ouvrage puisque c'est à ce moment-là seulement qu'il découvrira les propositions de sa maîtrise d'œuvre !

En conséquence, accuser les concours d'un allongement des délais est une démarche erronée (méconnaissance du sujet, défaut de réflexion ou mauvaise foi ?).

6.2 – Sur les coûts des concours

Les rédacteurs de la loi ELAN ont présenté le principe d'indemnisation des candidats ayant remis les prestations requises par le cahier des charges d'un concours, comme "abusif".

Ils ont probablement en tête le fait que les prestataires, entreprises ou fournisseurs candidats d'un appel d'offres, remettent **gratuitement** leurs offres aux maîtres d'ouvrage qui les consultent⁷.

Il est pourtant facile de justifier le paiement partiel de la valeur des prestations demandées aux candidats d'un concours de maîtrise d'œuvre.

Quand on demande à des entrepreneurs de remettre une offre pour la réalisation d'un ouvrage, ils se "contentent" de calculer la valeur des travaux à exécuter; on n'oserait pas leur demander d'exécuter gratuitement une première partie des travaux du marché pour lequel ils sont candidats; pour exemple, s'il s'agit d'une maison de retraite, on ne demande pas à chaque entreprise candidate, de construire gratuitement une travée de ladite maison !

Il en va tout autrement pour un concours de maîtrise d'œuvre.

Ce qui intéresse le maître d'ouvrage qui lance un concours de maîtrise d'œuvre, c'est de pouvoir choisir entre plusieurs projets imaginés par quelques équipes de maîtrise d'œuvre (généralement trois ou quatre équipes).

Le maître d'ouvrage demande donc aux candidats d'exécuter la première partie des prestations prévues par le contrat qui sera conclu avec le lauréat.

On peut même, sans dénaturer la procédure du concours, dire que le lancement d'un concours de maîtrise d'œuvre équivaut à une **commande passée à trois ou quatre équipes**, afin qu'elles engagent des études et livrent à un jury, le résultat de celles-ci au niveau choisi, esquisse, avant projet sommaire, voire au delà.

La rémunération de chaque équipe au terme d'une telle commande s'impose donc à l'évidence.

Ce n'est pas par laxisme, mais bien par raison et équité, qu'il y a

quelques décennies, le législateur a institué la règle d'indemnisation des candidats à un concours.

Les rédacteurs de la loi ELAN vont "pavoiser" en évoquant le coût (non contesté) de l'indemnisation des candidats non lauréats. Cela prouve qu'ils n'ont toujours pas compris les avantages extraordinaires dont disposent les maîtres d'ouvrage quand, grâce aux concours, ils peuvent **choisir entre plusieurs projets** celui qui leur paraît le mieux correspondre à leurs attentes.

Si l'on reprend la partition des coûts sur la vie d'un ouvrage, expliquée dans la note n°3 de bas de page, on pourrait évaluer le coût des primes versées à moins de 0,4% du coût global.

Ce n'est vraiment pas cher payé pour disposer pendant des décennies d'un ouvrage réussi, probablement plus économe. Car, sans chercher le paradoxe, on peut avancer qu'en choisissant, grâce au concours, le meilleur projet présenté, un maître d'ouvrage est certain d'assurer une meilleure satisfaction de tous et même probablement de faire des économies, que ce soit pour la réalisation ou pour tout le temps de vie de l'ouvrage.

Enfin, quand il s'agit de faire le choix du "meilleur projet", il est avantageux d'ouvrir la commission (CAO quand il y en a une)

chargée d'éclairer le choix de l'assemblée délibérante à d'autres personnes elles aussi soucieuses de la réussite d'un nouvel équipement public.

Faire participer tel ou tel représentant des futurs utilisateurs ou des personnes en charge d'autorisations administratives ultérieures, peut faire gagner un temps précieux pour la réalisation.

Et il est à peine nécessaire d'ajouter qu'inclure, dans un jury, des professionnels compétents, contribue à la pertinence de l'avis qui sera donné aux décisionnaires⁸.



Conclusion

En ouvrant la voie à des procédures qui font l'impasse sur une grande partie des qualités que l'on est en droit d'attendre du futur patrimoine de la France, le Gouvernement et le Parlement ont joué les apprentis sorciers.

On doit espérer que les maîtres d'ouvrage publics auront la sagesse de ne pas se précipiter sur des outils aussi risqués pour notre pays.

7 } Les rédacteurs de la loi ELAN ignorent sans doute que la gratuité des réponses aux appels d'offres n'est pas absolue, même dans le cadre de la commande publique, dès lors que les demandes de l'acheteur public impliquent un investissement significatif des candidats : au-delà des articles 90, 91 et 92 (marchés de maîtrise d'œuvre, de conception-réalisation et de performances), qu'ils prennent connaissance des articles 57-III, 76-V, et 93-II du décret 2016-360 du 25 mars 2016.

8 } Pour les maîtres d'ouvrage concernés par la directive 2014/24/UE du 26 février 2014, l'article 81 de celle-ci demande que le tiers d'un jury de concours soit des professionnels de même compétence que celle exigée des candidats.