



HAL
open science

La place du travail de conception et la régulation de la qualité architecturale en PPP

Véronique Biau

► **To cite this version:**

Véronique Biau. La place du travail de conception et la régulation de la qualité architecturale en PPP . Campagnac Elisabeth. Evaluer les partenariats public-privé, Presses de l'ENPC, 2009, Evaluer les partenariats public-privé en Europe, 978-2-85978-447-8. halshs-01250858

HAL Id: halshs-01250858

<https://shs.hal.science/halshs-01250858>

Submitted on 7 Jan 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La place du travail de conception et la régulation de la qualité architecturale en PPP

Véronique Biau
CRH-Louest
ENSA Paris-Val de Seine
Secrétariat scientifique Ramau

Dans les milieux français de l'architecture, l'introduction de procédures de partenariats public-privé inspirées de la PFI britannique dans la production d'édifices destinés à des services publics¹ a ravivé le débat qui accompagnait déjà depuis quelques années les contrats globaux de type conception-construction. Ces procédures suscitent en effet diverses questions et inquiétudes imbriquées, au sein desquelles on peut discerner quatre lignes de force :

. Quelle sont la spécificité et l'autonomie de la mission de conception qui incombe à l'architecte dans des dispositifs qui multiplient les intervenants, les logiques selon lesquelles ils interviennent et les rapports de force traditionnels au sein des organisations de projet ?

. Comment l'obligation de raisonner à une échelle temporelle peu coutumière, et très sujette à l'aléa, celle des 30 à 35 ans de durée du contrat, reformule-t-elle le questionnement et les outils de conception architecturale et technique ?

. Comment l'architecte prend-il acte des besoins exprimés par le client au nom des utilisateurs et usagers futurs du bâtiment qu'il conçoit, dans un cadre d'action qui l'éloigne de ce client et modifie le statut respectif du cahier des charges, du programme et du projet ?

. Enfin, et dans un souci qui traverse les trois préoccupations précédentes, comment tenir des exigences de qualité dans ce nouveau contexte, quand bien même un certain consensus existerait sur ce que recouvre ce terme pour les multiples partenaires impliqués dans les projets de ce type ?

L'activité de conception en France est traditionnellement structurée sur le modèle de la segmentation-spécialisation, dans un certain parallélisme avec le caractère de coopération concurrentielle qui définit le milieu de la maîtrise d'œuvre (B. Haumont, 1999²). Et la dispersion de l'expertise au sein de multiples agences, bureaux d'études, officines de consultants spécialisés de petite taille représente un obstacle par rapport aux tentatives d'intégration dont relèvent les PPP. En Grande-Bretagne, en revanche, l'existence de regroupements de plusieurs centaines voire plusieurs milliers de salariés architectes, ingénieurs mais aussi issus de l'ensemble des disciplines universitaires et techniques corrélées au projet architectural et urbain dans des sociétés d'architecture et d'ingénierie a facilité l'idée, prônée par les rapports successifs de Michael Latham³ puis de Sir Egan⁴ de systématiser le

¹ Il faut désormais recourir à cette périphrase puisque le statut des édifices réalisés en PPP n'est plus pleinement celui d'équipements publics.

² Bernard Haumont, Etre architecte en Europe, *Les Cahiers de la Recherche Architecturale et Urbaine* n°2-3, 1999, pp.75-84.

³ Michael Latham, *Constructing the Team*, 1994.

⁴ Sir John Egan, *Rethinking Construction*, 1998.

recours aux procédures globales : conception-construction, clé en main, DBO, ...⁵. En France, à l'arrivée des PPP, des formes plus légères d'intégration sont encore en débat : la notion de contrat unique de maîtrise d'œuvre trouve sa voie pour la commande publique avec l'appui de la loi MOP mais on continue à observer, dans les cas que ne couvre pas cette loi, la pratique dominante des contrats séparés entre multiples maîtres d'œuvre et différenciant, en particulier, conception et suivi d'exécution. L'application au bâtiment de la notion d'ingénierie concourante, issue de l'industrie, et l'analyse de ses corollaires en matière de management de projet sont encore récentes (années 90). Les concours promoteurs-concepteurs, le développement de la procédure de conception-construction, l'avatar des METP ont eux aussi fait débat. Ils interrogent les compétences présentes sur les diverses missions mais surtout les formes de coopération, les interfaces et avec elles les négociations et rapports de force autour du projet. En cela, les adaptations dont on demande aux concepteurs de faire preuve dans les PPP sont illustratives de repositionnements qui s'opèrent aussi dans une part importante de la production.

Ces questionnements sur les formes émergentes de globalité qui concernent la sphère de la maîtrise d'œuvre, éventuellement articulée à celle de l'exécution et du chantier, s'ouvrent à d'autres problématiques encore quand elles englobent, comme dans les PPP, le financement, la maintenance et l'exploitation du bâtiment. On passe alors de coopérations "synchroniques" de co-traitance ou sous-traitance sur les deux ou trois ans que peuvent durer la conception et la réalisation des travaux, à des solidarités diachroniques sur des durées de 30 ans ou davantage, mutation dont on n'a probablement pas encore saisi toutes les conséquences. Ce qui est apparu d'emblée c'est l'arrivée, en prise directe avec l'organisation de projet, de professionnels traditionnellement plus périphériques : juristes, investisseurs, *equity managers*, gestionnaires de risque, assureurs, *facility managers*, équipementiers et fournisseurs de matériaux de construction, etc. Les observateurs ont immédiatement noté la lourdeur, la complexité et le coût des études incorporant ces nouveaux savoir-faire, aux honoraires élevés, et suscitant souvent chez le client public le recours à des consultants "en miroir" pour garantir la pertinence des choix contractuels et baliser les négociations s'y rapportant. Plus près des architectes, c'est ce que les britanniques nomment la "synergie DBO" (*Design-Build-Operate*) qui est expérimentée dans les PPP, c'est-à-dire la prise en compte des données de l'exploitation dès la phase de conception du bâtiment et des services qu'il inclut. Dans une optique assez parallèle à celle de la construction durable, mais finalement sans grande similitude avec les méthodes et les attendus de cette dernière, les premiers PPP britanniques, maniant le raisonnement financier du *whole-life cost*, ont reposé sur l'idéal d'une conception optimisée par l'anticipation des usages et des coûts tout au long de l'existence du bâtiment : flexibilité, maximisation de l'occupation des locaux, facilitation de l'entretien, réflexion sur l'obsolescence des équipements et des matériaux, prise en compte des frais engendrés par la démolition. Le dialogue des professionnels de la conception avec ceux de l'exploitation-maintenance semble toutefois décevant : profession encore neuve, peu organisée et insuffisamment adossée sur des savoirs généralisables et transmissibles, le *Facility Management* ne semble pas avoir tenu toutes ses promesses⁶.

En Grande-Bretagne, la première vague de PPP a introduit une autre innovation : celle de faire passer la tâche de programmation du côté du consortium prestataire. Dans l'esprit de laisser une marge maximale d'initiative aux opérateurs privés, les clients publics se sont efforcés de formuler leurs besoins et attentes dans des termes aussi schématiques que

⁵ NATIONAL AUDIT OFFICE. *Modernising Procurement*. Londres, Octobre 1999.

⁶ Lire les propos de R. Saxon, architecte agence BDP, alors vice-président du RIBA, Biau V., Weil S. *Evolution de la politique PFI concernant les bâtiments publics en Grande-Bretagne*. Paris, MIQCP, 2006. pp.59-60.

possible. Avec les erreurs et insuffisances manifestes qu'ont pointées presse, syndicats⁷ ou organismes indépendants d'évaluation⁸, un glissement notable s'est opéré dans les formes de définition des besoins : les consultants sollicités par les consortia ont produit des ratios, des grilles de critères, des indicateurs, ... Il s'agissait moins d'anticiper des espaces dans leurs caractéristiques physiques et fonctionnelles que de déterminer les indicateurs de performance à satisfaire par les services directs auprès des usagers ainsi que par les services intermédiaires⁹. Conscients très tôt de l'appauvrissement et des biais qu'engendrait cette méthode, certains maîtres d'ouvrage publics ont eu à cœur de reprendre pied dans l'expression des besoins, voire même d'y faire participer ne serait-ce qu'à la marge la communauté utilisatrice et/ou des représentants des usagers. On a alors observé un renversement complet des pratiques : au lieu de laisser les consultants des consortia définir les programmes sur la base des ratios "optimisés" qu'ils s'étaient forgés, mais qui étaient parfois démentis par les usages, ils ont considéré qu'une des clés de la réussite de l'opération reposait sur la capacité qu'ils auraient à définir leurs attentes en termes de services rendus mais aussi de quantité et caractéristiques des espaces. Dès 2003, les études préalables au lancement des procédures de sélection comprenait donc souvent, non seulement un programme (*design brief*) détaillé mais aussi, sous des formes différentes, des recommandations architecturales. Dans le domaine de la santé, une circulaire incitait d'ailleurs les commanditaires publics à porter une attention toute particulière à l'élaboration du programme et de l'OBC¹⁰. Dans cette dynamique de retour en force de préoccupations spatiales, architecturales et urbaines, trois démarches illustrent bien le souci pour les collectivités publiques de se ménager une implication directe sur le projet architectural, contrecarrant l'organigramme habituel du PPP selon lequel les concepteurs sont sous-traitants ou intégrés au consortium preneur du contrat, sans relation contractuelle directe avec le client public :

- Pour les tribunaux, la Chancellerie pratique la procédure dénommée "ISOP" (*Invitation to Submit Outline Proposals*) et demande une esquisse de plan-masse aux concurrents en phase de pré-qualification.

- Pour son programme très ambitieux d'écoles primaires et secondaires, le Ministère de l'Education (DfES) a lancé un concours pour faire élaborer 12 projets de référence (6 pour les écoles primaires, 6 pour les écoles secondaires) par des agences d'architecture indépendantes et en a largement diffusé les résultats. Le statut de ces projets de référence est resté ambigu et a peu apporté à la pratique mais la démarche témoigne du retour de préoccupations architecturales dans la procédure PPP-PFI.

- Avant même l'élaboration de la recommandation *Smart PFI* formulée par le RIBA à la suite d'une large consultation de ses membres, le *Central Middlesex Hospital* à Londres s'était quant à lui fait accompagner en phase préalable (OBC, *Outline Business Case*) d'une agence d'architecture qui a élaboré une esquisse, d'ailleurs assez détaillée, qui a été adjointe au cahier des charges soumis aux concurrents.

Ce dernier point rend bien compte d'une préoccupation, sans doute issue à l'origine des milieux architecturaux, mais qui a progressivement conquis les maîtres d'ouvrage contribuant au développement de procédures globales de type PPP : celle de la qualité. Il n'est certes pas

⁷ Voir par exemple *PFI in Education, a dossier*. John Lister / Labour Research Department, septembre 2001, 25 p. ou *PFI in the NHS*. John Lister / London Health Emergency, juillet 2001.

⁸ Voir par exemple Audit Commission, *PFI in Schools ; the Quality and Cost of Buildings and Services provided by the early PFI Schemes*. Londres, janvier 2003.

⁹ Selon l'opposition que propose Elisabeth Campagnac, "Partenariats public-privé : le bouleversement des organisations de projet" in *La fabrication de la ville ; métiers et organisations*, Biau V. et Tapie G. (dir.) Marseille, Parenthèses, 2009.

¹⁰ Voir par exemple Department of Health, *The Design Brief Framework for PFI Public Sector Comparators at OBC Stage*, Londres, octobre 2004.

question ici d'entrer dans un débat sur le contenu de cette notion et sur les critères de son évaluation¹¹. Mais il apparaît clairement qu'après une phase, en Grande-Bretagne comme en France, pendant laquelle la procédure a cristallisé des questionnements et des échanges sur ses aspects réglementaires, financiers, contractuels ou assurantiels, l'attention s'est focalisée à nouveau sur les objets réalisés¹², en attendant une phase ultérieure de réflexion que nourrira probablement la phase d'exploitation de ces édifices complexes. Sans préjuger outre mesure d'un enchaînement des approches et débats qui placerait la France sur la trajectoire qu'a suivie la Grande-Bretagne quelque dix ans auparavant du fait de son antériorité dans l'expérience, il nous semble intéressant de conclure cette rapide mise en perspective par un coup de projecteur sur les repositionnements actuels que connaissent les PPP britanniques, venant en correctifs par rapport à la pratique en PFI qui a servi de modèle à nos contrats de partenariat.

D'une part, on a vu monter les deux profils de *client design advisors* et de *design champions*. Les premiers, professionnels de l'architecture faisant l'objet d'une accréditation par le RIBA depuis 2005, sont à la manière de nos assistants à maîtrise d'ouvrage aux côtés du client public pour les guider dans l'élaboration de leurs programmes, le choix des procédures, l'élaboration de critères de choix, etc. Les seconds, les *design champions*, au profil plus inédit, interviennent dans le projet à titre individuel, alors même qu'ils sont souvent statutairement extérieurs au projet, hauts fonctionnaires ou élus¹³; leur rôle est, au sein de la maîtrise d'ouvrage, de faire valoir en permanence la qualité fonctionnelle, constructive et esthétique de l'édifice en projet. Cela suppose de savoir et pouvoir exercer un véritable *leadership* dans la prise de décision. Cette fonction est en train de s'institutionnaliser. Des listes de *design champions* agréés par les principaux ministères sont dressées, le principe est admis de recourir à un *design champion* pour toute opération, des procédures de recrutement, des colloques destinées à l'échange d'expériences, des Prix sont organisés. On notera, pour faire l'observation que ce profil est très singulier par rapport à nos corps d'architectes-conseil, qu'il ne suppose pas de compétence architecturale spécifique mais qu'il repose sur l'intervention continue dès les prémices de l'opération¹⁴ et à haut niveau décisionnel d'une personnalité "charismatique" spécialisée sur le point de vue unique de la qualité.

D'autre part, on a observé une évolution assez substantielle de la politique PFI dans le sens d'un retour vers des formes plus traditionnelles de sélection et de passation de la commande. Deux grands programmes faisant intervenir les partenariats public-privé en effet, celui des équipements de santé de proximité et celui des bâtiments d'enseignement secondaire, se font désormais selon des modalités opérationnelles tout à fait différentes des PFI ou des contrats de partenariat français. Il s'agit de partenariats structurels, de "serial PFIs"¹⁵, s'appuyant sur la sélection, par une circonscription territoriale (LEA pour les bâtiments scolaires, NHS-Trusts pour les dispensaires) d'un groupement d'entreprises qui aura le monopole de la construction et de l'exploitation des édifices à construire et gérer localement, non encore tous déterminés,

¹¹ On renverra plutôt à la lecture, par exemple, de Hoddé R.(dir.), *Qualités architecturales ; conceptions, significations, positions*. Paris, Ed. J.-M. Place, 2006 ; Dehan Ph., (dir.), *Qualité architecturale et innovation*. Paris, PUCA, 1999 ; Biau V. Lautier F. (dir.), *La qualité architecturale ; acteurs et enjeux*. Cahier Ramau n°5. Paris, Editions de la Villette, 2009.

¹² Que le regard sur ces "objets", terme volontairement vague, relève d'une critique architecturale ou d'une évaluation plus technique, en termes de développement durable ou encore d'économie immobilière.

¹³ Biau V., Weil S. *Le développement de la procédure de PPP/PFI en Grande-Bretagne*. Paris, MIQCP, 2003. pp. 90-91.

¹⁴ Il y a dans cette continuité une réflexion stimulante alors que nombre de travaux sur la qualité pointent la discontinuité, entre acteurs, entre logiques d'action au cours des diverses phases d'élaboration d'une opération comme facteur premier de non-qualité.

¹⁵ CABE, *Design Quality and the Private Finance Initiative*, Londres, 2005. p.2.

sur une période de 10 ans. Cette sélection s'opérant sur la base d'un projet-échantillon, une dérive à craindre de la procédure pourrait être du type de nos "politiques des modèles" des années 60-70 sur les collèges, piscines, logements sociaux, avec les critiques que l'on a pu leur adresser très peu de temps après.

Pour conclure ces regards croisés sur les deux situations de part et d'autre de la Manche, ce sont deux observations quelque peu paradoxales qui se dessinent. D'une part, il est clair que les postulats très radicaux qu'a adoptée la politique originelle du PPP/PFI et qui ont été repris dans les contrats de partenariat français sont en constante érosion dans la pratique britannique : les clients publics s'éloignent d'un état d'esprit du "clés en main" et prennent conscience de la nécessité d'intervenir en continu et avec une compétence avérée sur toutes les étapes de la procédure. Le gouvernement britannique a d'ailleurs multiplié les étapes de validation nationales et renforcé les organismes nationaux de conseil et d'évaluation. La notion de *Best Value for Money*, qui a dans un premier temps dominé les processus de sélection, s'accompagne maintenant d'une attention accrue pour la qualité de conception, avec les dispositions que l'on a vues plus haut. Les opérations éligibles au PPP ont été circonscrites à certains objets, puis soumises à plancher et à plafond financier. Les partenariats sont moins opérationnels que structurels, sous forme de *joint ventures*, ... Il semble que l'on assiste outre-Manche à une dé-spécialisation de la PFI, pour parer aux divers obstacles qui ont été rencontrés, reconnus, intégrés à la réflexion. On peut imaginer que la France, prenant cette "courbe d'apprentissage" en cours se trouve amenée à des rectificatifs du même type, ce qui est probablement de nature à rassurer une majorité des architectes et concepteurs.

En revanche, les PPP nous semblent faire surgir des questions qui se poseront vraisemblablement aux architectes dans les années à venir, y compris et surtout dans d'autres productions que celles qu'engendrent ces PPP. La réflexion en termes de coût globaux d'exploitation est très probablement amenée à se généraliser et va supposer des savoir-faire intégrés dès la phase de conception, au-delà des savoirs et savoir-faire du développement durable. Plus généralement, l'anticipation des usages et contraintes d'exploitation, en-dehors même d'une approche strictement économique, est appelée à se développer ; c'est l'opportunité d'un enrichissement de la pratique de conception par un contrôle conjoint d'un plus grand nombre de déterminants (coûts, usages, maintenance, ...). Enfin, les exigences de suivi après la livraison de l'opération, d'une forme de "service après-vente de l'architecture" pourraient s'accroître et avec elles le développement et la formalisation d'une évaluation par les concepteurs eux-mêmes des pratiques professionnelles et des espaces produits (*post-occupancy evaluation*) ainsi qu'une capitalisation des acquis.