



HAL
open science

Les architectes et les contrats globaux : l'expérience d'un " monde à l'envers "

Véronique Biau

► **To cite this version:**

Véronique Biau. Les architectes et les contrats globaux : l'expérience d'un " monde à l'envers ". Lieux
Communs - Les Cahiers du LAUA, 2014. halshs-01711480

HAL Id: halshs-01711480

<https://shs.hal.science/halshs-01711480>

Submitted on 21 Feb 2018

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.

LIEUX COMMUNS

17

LES CAHIERS DU LAUA

ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES

LES MONDES DE L'ARCHITECTURE



LES ARCHITECTES ET LES CONTRATS GLOBAUX : L'EXPÉRIENCE D'UN "MONDE À L'ENVERS"

Véronique Biau
Architecte-urbaniste de l'État,
CRH-LAVUE UMR 7218

Depuis les années 1980, sont apparues, et se développent significativement, en France un certain nombre de procédures qui associent étroitement, et dans des formes nouvelles, les architectes avec d'autres acteurs de la filière bâtiment. De plus en plus fréquemment, les architectes sont amenés à entrer dans des marchés globaux comme les contrats conception-réalisation, les contrats de partenariat ou encore les formes diverses de partenariat public-privé (PPP). La France suit en cela une évolution qu'ont connue nombre de pays anglo-saxons. La Grande-Bretagne, par exemple, a prôné le recours aux contrats globaux dans la foulée des rapports Latham (1994), Egan (1998) et Bates (1997 et 1999) qui pointaient les insuffisances du secteur de la construction britannique de cette fin de vingtième siècle. Le sévère constat du nombre important de malfaçons, de litiges et de dépassements de budget qui caractérisaient alors l'activité britannique de construction donnait lieu, dans ces rapports, à des analyses convergentes. Les auteurs attribuaient ces défaillances à un trop grand cloisonnement des compétences, à un manque de coordination entre intervenants allant de pair avec un processus séquentiel qui dé-responsabilise chacun d'entre eux par rapport à la finalité d'ensemble. Le mot d'ordre en faveur de la rationalisation de la filière bâtiment est alors devenu celui de son intégration : associer les multiples partenaires de l'acte de bâtir dans des processus plus unifiés, notamment à travers des dispositifs contractuels qui les associent au sein de marchés plus

globaux (Winch et Symes, 2004). Et l'on a vu, à partir du monde anglo-saxon et dans les marchés à l'exportation, se développer le vocabulaire du DB (*design and build*), du DBO (*design, build and operate*), du BOT (*build, operate, transfer*) et finalement du DBFO : *design, build, finance and operate* qui associe au sein d'un même marché le financement, la conception et la construction, ainsi que l'exploitation de l'édifice, généralement sur la longue durée de l'amortissement de l'emprunt réalisé par l'acteur privé auquel le contrat est confié. En clair, dans ces diverses procédures, le client public ou privé confie à un consortium d'entreprises un "bouquet" de missions plus ou moins diversifié, de la simple conception-réalisation à l'ensemble assez exhaustif de tâches comprenant le financement de l'équipement et sa maintenance, son exploitation, voire tout ou partie des services à l'usager (accueil, restauration collective, etc.).

Ainsi, c'est très directement de la Grande-Bretagne qu'arrive le modèle du PPP avec la transcription en France au début des années 2000 (2004, ordonnance sur les contrats de partenariat) de la PFI (*Private Finance Initiative*) initiée par J. Major et développée à grande échelle par T. Blair. Deux enquêtes successives menées à cette période-là avec et pour la MIQCP (Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques), sur la politique de PFI en Grande-Bretagne

¹ Ces deux études sont disponibles en version intégrale à la rubrique "Études" du site web de la MIQCP.

(Biau, Weil, 2003 et 2006)¹ nous avaient permis d'évaluer le bouleversement qu'engageait cette refonte radicale des organisations de projet pour tous les partenaires concernés, les architectes au premier chef. Aujourd'hui, en France, une dizaine d'années après la mise en place de la politique des baux emphytéotiques hospitaliers ou administratifs, puis des contrats de partenariat, un certain recul est possible sur les divers effets de ces procédures sur les organisations de projet et, singulièrement, sur la

² Cet article repose donc sur trois groupes d'entretiens : le premier en juin 2003 avec neuf praticiens britanniques (maîtres d'ouvrage, architectes, autres parties prenantes), la deuxième en avril et mai 2005 avec seize interlocuteurs britanniques (maîtres d'ouvrage, architectes, représentants des organisations professionnelles concernées), le dernier en décembre 2013 et janvier 2014 auprès de cinq architectes français ayant une expérience de contrats globaux. Tous ces entretiens ont été enregistrés, éventuellement traduits, et transcrits.

place qu'y tiennent les architectes².

Après avoir rappelé les principales caractéristiques des procédures globales qui nous intéressent ici, en rapport avec le contexte qui les a suscitées et les a développées à l'échelle que l'on connaît actuellement,

nous considérerons successivement deux angles sous lesquels les "mondes de l'architecture" sont soumis à de nouvelles situations et à de nouveaux questionnements.

Tout d'abord, les nouvelles procédures émergent dans un contexte qui, même au-delà de la commande publique, est profondément structuré par la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi MOP³.

Les contrats globaux, qui sur le plan juridique sont dérogatoires à la loi MOP, remettent en cause différents aspects des territoires professionnels institués (Abbott, 1988), là où une tradition de la commande publique d'architecture avait conduit à une définition très spécifique de la qualité architecturale et des architectes reconnus pour l'incarner. Ainsi les procédures nouvelles remettent-elles en question tout à la fois le dispositif du concours, les compétences qui y étaient valorisées, les positions respectives de la maîtrise d'œuvre, de la maîtrise d'ouvrage et des entreprises, le caractère séquentiel des missions assumées par les architectes et la question des coordinations de l'ensemble des acteurs du projet (Campagnac, 2009-2). Fondamentalement, et c'est de manière implicite ce qui fait réagir le plus vigoureusement les professions de la conception, c'est la finalité même de l'opération qui glisse d'un objectif architectural, lié à un édifice et aux qualités dont il peut témoigner, à une finalité opérationnelle, fortement conditionnée par le respect de coûts et de délais contractuels. Pour une part, le processus ravale le bâtiment au statut d'enveloppe permettant à un service de se déployer de la manière la plus efficiente possible (Carassus, 2003).

Le deuxième basculement qui s'opère avec la montée des contrats globaux est la recomposition des relations entre architectes et entreprises. C'est quasiment à un renversement des préséances que l'on assiste, qui questionne tant les pratiques (les modes de validation, la position des bureaux d'études techniques, la sollicitation des architectes en phase travaux) que les représentations croisées des acteurs et de leurs compétences dans un cadre d'action modifié.

³ 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, dite "loi MOP" et ses décrets d'application sont à l'origine des principales notions fondant la commande d'architecture : définition de la maîtrise d'ouvrage, définition sinon de la maîtrise d'œuvre tout au moins des types de mission pouvant lui être confiées, organisation de la passation des marchés entrant dans son périmètre d'application et en particulier, modalités de mise en concurrence des équipes de maîtrise d'œuvre.

En somme, l'observateur de l'évolution des métiers de l'architecture voit se modifier les typologies classiquement utilisées pour rendre compte des pratiques et des valeurs attachées à celles-ci chez les architectes. Un nouveau positionnement se constitue à la rencontre des logiques de la grande commande publique, de la reconnaissance symbolique sur la base de l'activité de création de l'architecte d'une part et des logiques du monde des affaires de la négociation, d'un autre rapport à l'argent, au profit, à la production d'autre part. C'est sur cette question d'identité professionnelle que nous semble déboucher cette analyse.

LA MULTIPLICATION DES DISPOSITIFS DE CONTRATS GLOBAUX

Dans la commande publique, mais aussi dans la commande privée, la loi MOP constitue depuis bientôt quarante ans la référence d'organisation des missions et des marchés pour la maîtrise d'œuvre. En instaurant la notion de groupement de maîtrise d'œuvre, mais aussi en rendant obligatoire la passation de contrats en mission de base (de la conception à la réception des travaux), la loi MOP a marqué la première préoccupation de rationalisation des missions de maîtrise d'œuvre et de responsabilisation de l'architecte comme mandataire, le plus souvent, du groupement de maîtrise d'œuvre. La conception-réalisation va plus loin en associant architecte et entreprise dans l'élaboration d'une offre commune comprenant un projet architectural, un coût de réalisation et un coût prévisionnel de maintenance, ainsi qu'un délai de réalisation. Au terme de la mise en concurrence, le groupement retenu s'engage sur les trois aspects de son offre : projet, coût et délai. Prévu par la loi MOP comme une dérogation pour les opérations pour lesquelles la destination ou la mise en œuvre technique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage, l'usage de la procédure oblige les maîtres d'ouvrage publics à la justifier. La visée initiale est celle de bâtiments de production dont le processus conditionne la conception et la mise en œuvre, ou bien d'ouvrages dont les caractéristiques de taille et de complexité appellent une exécution dépendant des moyens et de la technicité des entreprises. Mais en 2009, la loi pour la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion dite "loi Boutin" ouvre aux opérations de logements locatifs aidés par l'État et pour une période probatoire de quatre ans, jusqu'au

31 décembre 2013, la possibilité de relever de contrats conception-réalisation (art. 110 de cette loi). Les attendus sont alors différents : il s'agit avec un système d'acteurs resserré autour du groupement d'une entreprise de construction et d'un architecte, de rechercher une plus grande rapidité de production de logements sociaux et une meilleure anticipation budgétaire. Le plus souvent, l'entreprise est mandataire du groupement, l'architecte agissant en co-traitance (la loi sur l'architecture de 1977 interdit aux architectes d'exercer en sous-traitance d'une entreprise de construction ou d'un bureau d'études techniques). Certains maîtres d'ouvrage comme l'Immobilière 3F pratiquent toutefois un contrat scandé en deux phases : l'architecte est mandataire du groupe en phase études et l'entreprise reprend le mandat du groupement en phase chantier. Cela témoigne d'un souci de confier la conception à un architecte "chef d'orchestre" des acteurs de la réalisation, selon une représentation traditionnelle.

Cette procédure a fait réagir d'emblée les organisations professionnelles, qui y voyaient tant une perte de maîtrise sur le projet architectural, pour les architectes, que la réduction du rôle de conseil que ceux-ci peuvent assurer à leur client, en particulier quant aux malfaçons ou défauts d'exécution en phase de chantier. On ne dispose pas actuellement du recul suffisant pour confirmer que, selon les attendus, la procédure de conception-réalisation permet de produire du logement social plus rapidement et à un coût mieux maîtrisé. En effet, le déroulement de l'opération est scandé par le permis de construire (son dépôt, son instruction, son obtention, le délai de recours des tiers) davantage que par le temps des études et le temps de la réalisation. Mais dans cette procédure la notion de maître d'ouvrage, de client, n'est pas touchée, et la référence au Code des marchés publics reste de règle.

Les contrats de partenariat et les multiples procédures sectorielles instaurées par la LOPSI (Police et Sécurité Intérieure), la LOPJ (Justice), l'Ordonnance Santé et la Loi de programmation militaire des années 2002 et 2003⁴ introduisent un changement plus radical encore dans le système d'acteurs :

⁴ Ces quatre textes ont pour objectif de favoriser l'investissement privé dans la réalisation d'établissements de santé, d'équipements liés à la justice et à la sécurité intérieure et proposent le recours à des formes de partenariat sur la base de différents types de bail (BEA, BEH, AOT/LOA (Baux emphytéotiques administratifs, hospitaliers, autorisations d'occupation temporaire/locations avec options d'achat) permettant à un groupement privé de construire sur un terrain public un édifice qui restera géré pour tout ou partie par le groupement et sera utilisé moyennant loyer annuel par la collectivité publique pendant toute la durée du contrat qui lie les deux parties.

la collectivité publique pour laquelle l'opération est entreprise, service de l'État ou collectivité territoriale, n'est plus maîtresse d'ouvrage. Elle se situe alors dans un cadre dérogatoire au Code des Marchés Publics et doit justifier son recours à cette procédure par l'urgence, la complexité de l'opération ou l'obtention d'un meilleur bilan économique (Campagnac, 2009-1). Le groupement, sélectionné à l'issue d'un dialogue compétitif, assume toutes les fonctions à sa place : il finance l'opération, coordonne la conception, la réalisation et assure la maintenance ainsi parfois qu'un certain nombre de services immobiliers de l'ordre de ce que les Britanniques nomment *soft facility management* : restauration collective, blanchissage, accueil et surveillance, etc. Pour la plupart d'entre eux, ces contrats sont passés pour des périodes comprises entre vingt-cinq et trente ans. La rémunération du groupement se fait sur la base d'une redevance annuelle fixe, versée par la collectivité publique et établie à la signature du contrat.

En Grande-Bretagne, le pays au monde où cette pratique est à la fois la plus ancienne (elle date de 1992) et la plus étendue (bâtiment, infrastructures routières, ferroviaires et aéroportuaires), le PPP de type *Private Finance Initiative* (PFI) a été mis en œuvre à grande échelle. En 2012, on décomptait plus de 710 contrats PFI conclus et 40 en cours de négociation. 648 équipements réalisés en PFI étaient en service, représentant ensemble un coût d'investissement de près de 55 milliards de livres britanniques : 230 écoles, 185 établissements sanitaires (hôpitaux et centres de santé), des prisons, des équipements culturels et sportifs, etc. Ces équipements vont engendrer 301 milliards de livres de remboursement par la collectivité publique, somme cumulée des loyers annuels prévus (HM Treasury, *PFI Data Summary*, March 2012). La politique de PPP britannique a cependant connu de nombreux réajustements pour intégrer les critiques et les échecs qui émergeaient. La procédure étant complexe, lourde et coûteuse, elle a d'abord été soumise à un seuil minimum d'importance de l'opération. Puis les difficultés rencontrées par la réalisation, sous cette forme, des très grands hôpitaux ont suggéré l'application d'un plafond pour le montant des contrats. Ensuite, diverses formules accentuant le contrôle des procédures par la collectivité publique, et renforçant la centralisation

de ce contrôle au niveau gouvernemental sont apparues. Actuellement, la production en PPP fait l'objet de bilans très critiques (Lister, 2001-1 et 2001-2 ; Audit Commission, 2003 ; CABE, 2005), y compris par le Trésor, équivalent du Ministère de l'Économie et des Finances, qui l'a activement promue (HM Treasury, 2012) ; l'engagement de nouveaux contrats est fortement ralenti.

UNE RÉFORME RADICALE DE LA PASSATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Plus qu'une exception législative conduisant à une évolution des procédures, l'avènement des contrats globaux est un révélateur de transformations profondes de la commande publique d'architecture dans une France qui repose, depuis le milieu du XIX^e siècle, sur une réglementation spécifique aux marchés publics. Les économistes et les juristes (Brousseau, Saussier, 2009 ; Le Galès, 1995 ; Lichère, 2005) y voient aussi une hybridation entre nos traditions issues du droit napoléonien (*Civil Law*), qui fixe les pratiques par des textes législatifs et normatifs nombreux et précis, avec un courant anglo-saxon empreint de la *Common Law*, qui donne la préférence à la négociation sur la réglementation.

Une maîtrise d'ouvrage publique affaiblie

En Grande-Bretagne, la politique de PFI intervient au moment où, après le resserrement drastique des services des collectivités locales opéré sous M. Thatcher, la maîtrise d'ouvrage publique est fragilisée dans sa compétence. En France, la tendance est la même dans de nombreuses communes qui, choisissant de limiter les taux d'imposition et faisant confiance à leurs prestataires privés, externalisent un maximum de leurs fonctions d'études et de pilotage de projets pour ne garder dans leurs services d'urbanisme et de constructions publiques que des personnels de base, pour l'application du droit des sols et l'instruction de permis de construire. Le PPP, dans ses diverses déclinaisons, est donc une solution pratique de délégation de prérogatives publiques. Pour certains élus, il représente aussi un manifeste idéologico-politique proche du courant néolibéral en vogue du *New Public Management* (Hoggett, 1991 ; Hood, 1991).

Outre le jeu d'écriture qui permet de construire sans prélever dans les crédits d'investissement (c'est le privé qui investit et la redevance

5 Il faudrait nuancer cette remarque en signalant les discussions comptables qui modulent l'inscription de telles opérations au budget des collectivités publiques mais cela nous entraînerait sur des questions un peu techniques et hors de propos.

annuelle apparaît, comme un loyer, dans la ligne "fonctionnement")⁵, le principal intérêt pour la collectivité publique qui y recourt est de s'assurer contractuellement du respect du

budget et du délai de réalisation de l'opération. *"Une commune qui ne sait pas se structurer et qui délègue au privé un équipement majeur, elle a la garantie contractuelle que ce sera livré en temps et en heure avec la maîtrise des coûts, ce que nombre de maîtres d'ouvrage*

6 L'auteur remercie très chaleureusement les architectes qui ont bien voulu consacrer une part de leur temps à ce retour réflexif sur leur expérience des contrats globaux. La franchise de leur propos par rapport aux tensions, conflits, irrégularités qu'ils ont vécues suggère de ne les citer que de manière anonyme.

publics ne sont plus capables de maîtriser" (J. M., architecte, 4-02-2014)⁶. Cela questionne d'une part la compétence de tous les acteurs en marchés publics traditionnels et renvoie l'irresponsabilité des maîtres d'ouvrage dos-

à-dos avec celle des architectes. *"Avant, [en loi MOP], on faisait le projet qui nous plaisait le plus et arrivait un moment où on nous disait : 'on ne comprend pas, vous êtes 15 % au-dessus des prix'. Il fallait retravailler le projet, ça nous coûtait un fric fou parce qu'on avait 6 mois d'études en plus"* (J. M., architecte, 4-02-2014). De leur côté, certains donneurs d'ordres publics se sentent dé-responsabilisés dans les procédures de conception-réalisation et PPP et conçoivent leur rôle comme se limitant à l'élaboration d'un programme, qui, de plus, n'est pas nécessairement de bonne qualité. Les cas sont nombreux où un donneur d'ordre public assortit un délai extrêmement serré à un programme très approximatif, quitte à faire porter le temps et les aléas des itérations programme-projet sur le concepteur seul.

Une alternative au système des concours ?

Les partenariats public-privé, la conception-réalisation prennent ainsi place dans un contexte d'affaiblissement des compétences professionnelles en matière de maîtrise d'ouvrage publique mais aussi de retour critique, y compris de la part des architectes, sur la loi MOP et le système des concours publics d'architecture dont il y a une quinzaine d'années seulement il était convenu de dire qu'ils avaient régénéré la profession et l'avait portée à un niveau de reconnaissance

internationale. Le concours n'est plus toujours synonyme pour les architectes, y compris ceux qui y sont souvent gagnants, de qualité architecturale. *"Le concours c'est une logique de 'one-shot' : on produit, on vend l'image, surtout avec le développement de l'outil informatique on sait bien qu'on vend une image, et puis derrière on va ramer pour rentrer dans le prix. Et puis après, si le maître d'ouvrage n'est pas content, ça n'est pas grave. On ne va plus travailler avec le même puisque les collectivités locales il y en a plein (...). Là c'est tout à fait différent et on travaille pour quelqu'un qui, lui, porte son investissement pour une durée très longue. Dès lors, pour l'architecte, il y a une carte à jouer qui est peu jouée dans les concours : celle de la qualité architecturale liée à la question de la pérennité"* (F. G., architecte, 8-01-2014).

Et la notion de qualité architecturale elle-même est reconsidérée, dans le cadre de contrats globaux, pour s'attacher à d'autres critères que les critères formels. La procédure de sélection par dialogue compétitif se montre à cet égard plus riche que le concours, dans la mesure où, contrairement au concours, le donneur d'ordre voit se développer le projet ce qui permet à l'architecte de tester diverses hypothèses auprès de lui. L'argumentaire peut donc s'affiner dans un contexte qui, mais c'est un discours qui est assez général à l'architecture, suppose de "faire passer la qualité en contrebande" : *"à C. [l'opération dont il est question], je me suis surpris en train de faire l'architecte aux dépens de mon client... en espérant qu'il s'y retrouve ! (...) On lui vend de la qualité architecturale contre son gré, qui n'était pas dans la demande initiale"* (P. V., architecte, 19-12-2013). Et il apparaît clairement à tous les architectes interviewés qu'en PPP, l'objectif principal des acteurs décisionnaires n'est pas de construire un bâtiment "intéressant" mais d'engendrer, par le bâtiment, des marchés de service beaucoup plus fructueux que ceux qui couvrent la conception et même la réalisation de celui-ci : l'exploitation et/ou la maintenance du bâtiment pendant la longue durée du contrat (Bougrain, Carassus, Colombard-Prout, 2005).

À l'occasion de ces procédures globales, la pratique du dialogue compétitif se diffuse et un certain nombre de différences d'avec le

concours d'architecture se font jour. Tout d'abord, et même si l'investissement intellectuel et matériel est beaucoup plus lourd pour les concepteurs en dialogue compétitif, compte tenu notamment du niveau de détail auquel l'offre est préparée, les chances statistiques de réussite sont nettement supérieures. Là où dans un concours d'architecture "loi MOP" se présenteront près d'une centaine d'architectes (on cite le cas d'un concours lancé par l'immobilière 3F pour 45 logements et qui a suscité 300 dossiers de candidature), le dialogue compétitif pour une opération en PPP attire rarement plus de 10 candidatures menées par des entreprises de construction, tout simplement parce que les risques, les références, les compétences et les investissements ne peuvent être produits que par les plus grosses, les "majors" françaises au niveau international essentiellement. Et la phase de présélection n'en laisse généralement concourir que de 3 à 6. On analysera plus loin comment se montent les collaborations entre architectes et entreprises mais il faut noter qu'en cas d'échec à l'issue de la mise en concurrence, les entreprises abandonnent généralement leurs primes aux architectes, elles-mêmes les réinjectant dans leurs frais commerciaux. Pour les architectes, comme en concours public, le travail est donc partiellement indemnisé. *"Dans ces projets, le projet est fait 'à risque' : le travail de conception doit se faire en amont, et du coup, les cabinets d'architectes doivent consacrer beaucoup de temps et d'argent pour répondre à l'appel d'offres. Ça n'est pas un problème pour les gros cabinets d'architectes, mais pour les cabinets moins importants qui pourtant souvent sont plus novateurs,*

⁷ La CABE, *Commission for Architecture and the Built Environment*, a pris une part très active à la réflexion sur l'évolution des pratiques architecturales dans les procédures globales.

c'est très difficile de participer à ces grands marchés publics". (B. MacVean, architecte-conseil à la CABE⁷, 4-04-2005). Cette difficulté se double d'un effet *stop-and-go* extrême-

ment difficile à gérer pour des agences moyennes : la négociation avançant essentiellement dans les registres économiques, techniques et organisationnels, les architectes sont tenus à l'écart pendant de longues phases au terme desquelles ils sont sollicités pour produire dans des délais très brefs des modifications au projet, des alternatives, des approfondissements. Comme dans les concours, circulent chez les architectes témoignages et rumeurs d'irrégularité : "fuitage" des

informations entre les groupements concurrents, ententes, plagiats et négociations en sous-main entre client public et entreprises, etc.

Contrairement au concours d'architecture, en dialogue compétitif la composition de la commission peut ne pas comporter d'architecte. Elle ne s'ouvre pas pour autant aux utilisateurs futurs, porteurs d'une "maîtrise d'usage" qui apporterait un regard autre sur les espaces projetés. En conception-réalisation, il n'y a pratiquement plus de contact non plus entre l'architecte et le client. Nous sommes loin des processus de commande emblématique d'architecture des années 1980-90 où la ville semblait devoir être le terrain de jeu d'un élu se présentant comme un chef d'entreprise ambitieux et jouant dans un processus de valorisation réciproque avec les architectes les plus reconnus sur le plan médiatique (Biau, 1992). *"Il y a eu la loi de 1977 puis la loi MOP qui a changé en 10 ans toutes les générations d'architectes. Sauf que dans la génération émergente il y avait une vingtaine ou une trentaine d'irresponsables [il cite le cas de Jean Nouvel et de la Philharmonie de Paris] qui ont scié la branche sur laquelle on était assis. C'est aussi pour ça que certaines personnes s'opposent à la MOP"* (J. M., architecte, 4-02-2014).

UNE INVERSION DES PRÉSÉANCES ENTRE ARCHITECTES ET ENTREPRISES ?

La ligne de force qui, dans le triangle client/concepteur/entreprise donnait, dans la commande publique, une nette prépondérance à la relation entre l'architecte et le maître d'ouvrage passe, en PPP comme en conception-réalisation, au second plan. L'enjeu primordial est la production d'une offre à la fois architecturale, technique et économique et les logiques se modifient profondément.

L'émergence des coopérations

Une manifestation des rapports de force qui s'établissent dans l'organisation de projets de ce type réside dans la manière dont se forment les alliances. Il arrive que l'architecte, bien introduit dans les circuits de décision locaux, aille solliciter le promoteur et/ou l'entreprise de construction avec lequel ou laquelle il a déjà établi sur

d'autres chantiers de bonnes relations de travail. Mais le mouvement est le plus souvent inverse, ne serait-ce que pour des raisons démographiques : les entreprises susceptibles de candidater se comptent sur les doigts des deux mains alors que les architectes s'étant fait des références dans la commande publique pour des programmes semblables sont souvent beaucoup plus nombreux. En outre, "il faut voir que les entreprises ont des antennes, des réseaux commerciaux bien plus grands que les nôtres et qu'ils sont beaucoup plus en amont que nous", (F. G., architecte, 8-01-2014). Les entreprises de BTP sont très engagées dans des clientélismes régionaux et l'appariement se fait souvent, de manière plus ou moins occulte, sous la houlette des élus : les entreprises leur présentent une liste d'architectes avec lesquelles elles envisagent de travailler et le client public fait sa propre sélection au sein de cette liste, laissant généralement l'entreprise désigner son partenaire favori. Dans ce processus, le grand perdant est le bureau d'études techniques qui se voit supplanté par les services de l'entreprise sur une part importante de ses missions, le chiffrage et le gros-œuvre notamment.

C'est la métaphore du "monde à l'envers" qui vient le plus spontanément aux architectes qui ont vécu ces situations : d'abord en termes de chronologie du processus parce que la notion d'ingénierie séquentielle (Mahmoud-Jouini [dir.], 2003), situant les architectes en amont et les entreprises dans la phase s'engageant après la validation majeure du permis de construire, ne correspond plus à la réalité ici. Tous les acteurs de la chaîne, y compris les exploitants immobiliers et entreprises de maintenance, typiquement professionnels de l'aval, sont présents en même temps à la constitution du groupement. C'est une inversion plus sensible encore dans les modes de désignation : alors qu'en procédure traditionnelle l'architecte a un poids prépondérant dans le choix des entreprises, en vertu du conseil qu'il assure à son maître d'ouvrage pour la passation des marchés de travaux, le schéma est donc ici inversé, c'est l'entreprise qui fait son choix, avec l'accord du donneur d'ordre.

C'est un basculement très clair de la position de l'architecte ; c'est aussi une réorganisation majeure des acteurs privés. "La tendance est à ce que la commande publique soit assumée par les entreprises comme

Bouygues, Eiffage ou Vinci. Elles ont compris qu'elles sont en train de devenir des donneurs d'ordre pour les architectes ; les promoteurs sont d'ailleurs terrifiés à l'idée que les entreprises les absorbent" (J. M., architecte, 4-02-2014). Cette recomposition entraîne immédiatement de nouveaux rapports de force : "[Sur une opération], j'ai voulu écarter une entreprise qui faisait une offre anormalement basse. J'ai eu un coup de fil me disant que si je voulais continuer à travailler avec eux, il fallait que je fasse attention (...). Pour nous, architectes, ce qui est terrible c'est la confusion des genres où le maître d'ouvrage et l'entreprise c'est la même chose" (J. M., architecte, 4-02-2014). "On est en situation d'empathie avec Vinci qui est là pour faire un maximum de fric et moi j'ai l'habitude d'être adossé à mon maître d'ouvrage, à défendre le client qui me paie, ce qui est une situation très naturelle" (P. V., architecte, 19-12-2013).

De nouvelles interfaces professionnelles

Pour l'architecte, répondre à un appel d'offres en groupement avec une ou des entreprises engendre une nouvelle façon de travailler, et en même temps un autre regard, plus interne, sur les logiques d'intervention de celles-ci. Une inquiétude quant à leur positionnement est visible dans les propos des architectes : il faut tout de suite fixer des règles du jeu, imposer une forme de co-conception à laquelle l'entreprise n'est pas prête *a priori*. "On va trouver vraiment la possibilité de mettre en œuvre mes idées et votre budget. Soit vous jouez le jeu et on va au bout, soit vous ne le jouez pas et à tout moment je vous laisse tomber" (C. M., architecte, 17-02-2013). Il faut renégocier sa place par rapport à la position traditionnelle de maître d'œuvre, de créateur, à laquelle l'entreprise ne peut pas se substituer, sur le chantier l'architecte est le représentant du client et "s'il demande de casser [ce qui n'est pas conforme au projet], l'entreprise s'incline". Pour certains, la situation est comparable à une solidarité forcée : les contraintes sont très fortes et, comme sous une cloche de verre où l'air serait rare, les partenaires du groupement doivent agir en déployant le moins d'énergie inutile les uns contre les autres. Pour d'autres, c'est la circulation de l'information et la culture de la concurrence qui constituent les principaux problèmes :

les entreprises ne donnent qu'avec beaucoup de réticence et beaucoup de retard leurs chiffrages aux architectes. *“Quand il faut trouver des économies, les architectes demandent les détails du chiffrage pour voir où il y a des gisements d'économie potentiels. Ils ne les leur donnent pas”* (F. G., architecte, 8-01-2014). La logique concurrentielle entre entreprises qui consiste à essayer de connaître le prix des autres pour faire une meilleure offre se double, chez certains majors, d'une mise en concurrence des jeunes ingénieurs en interne, fortement rémunérés sur primes en fonction des économies qu'ils font sur le lot qu'ils gèrent, etc. Toutes choses qui, comme le note l'un des interviewés connaissant les pratiques suisses du “moyen-disant”, dans lesquelles le candidat sélectionné n'est pas le moins-disant mais celui dont le prix est le plus proche de la moyenne des prix annoncés par les concurrents lors d'un appel d'offres d'entreprises, ne sont ni inéluctables, ni universelles.

Un point intéressant est, dans ces contrats entraînant de la gestion à long terme, la prise en compte de la durée, sous la forme d'un coût global dont il est question dans le milieu professionnel depuis au moins 25 ans mais qui prend une tournure plus concrète ici. En conception-réalisation, les coûts de maintenance ne sont qu'esquissés et ne donnent pas lieu à engagement financier. Mais en PPP, la maintenance fait partie de l'offre et ne pourra pas être ré-évaluée en cours de contrat. Face à cet enjeu, les pratiques divergent : chez les entrepreneurs les moins aguerris, la connaissance des coûts est sommaire voire inexistante et les coûts de maintenance prévisionnels sont parfois fixés au prorata des coûts de construction, comme si la maintenance ne relevait que de l'importance du bâtiment. On sait que la réalité est plus complexe mais aucun membre du groupement n'a intérêt à faire apparaître la baisse du coût de ses prestations. Plus généralement, se développent des négociations guidées par un calcul économique d'une teneur nouvelle : les architectes expliquent que les entreprises ont été amenées à leur conseiller des prestations plus coûteuses pour s'assurer de ne pas engendrer des coûts d'entretien ou de réparation par la suite : descentes d'eau pluviale en fonte plutôt qu'en PVC, couvertines sur les corniches et rebords de fenêtres, stores de façade 50 % plus cher sur des centaines de fenêtres, etc. Reste qu'à

la phase chantier, l'entreprise est généralement mandataire et que l'architecte est exclu des réunions de chantier et de la réception des travaux. Cela pose une série de problèmes sur les visas de conformité, de sécurité incendie, sur le contrôle des matériaux, etc. Et cela brouille encore une fois la relation architecte-client, annihilant le devoir de conseil que la déontologie prescrit à l'architecte dans le souci de la garantie des intérêts de son client. Du moins si l'on entend par “client” le donneur d'ordre public qui sera utilisateur des lieux.

UNE ÉVOLUTION QUESTIONNANTE VOIRE MENAÇANTE POUR LES ARCHITECTES

Le développement des contrats intégrés, émaillé des souvenirs qu'avaient laissés les METP (marchés d'entreprises de travaux publics) utilisés en Ile-de-France pour un programme de rénovation des lycées à la fin des années 1980, s'est accompagné dès le début des années 2000 de réactions très hostiles de la part de la profession. Ordres, syndicats d'architectes, organisations représentatives de la profession ont pointé la financiarisation et la juridicisation des processus de production des édifices, déjà observées en Grande-Bretagne (Campagnac, 2009-2) ; la mise en danger de l'indépendance de la profession par la rupture de la relation directe client-prestataire ; le risque d'une emprise économico-technique nuisant à la qualité architecturale voire aux qualités dans leur multiplicité (Hoddé, 2006 ; Biau, Lautier, 2009).

Les professionnels qui, par curiosité, opportunité, nécessité ou d'autres raisons encore se sont impliqués dans des opérations intégrées de type PPP ou conception-réalisation commencent à rapporter des éléments concrets pour décrire les effets de cette réorganisation partielle de la commande publique. La première difficulté pour eux est d'analyser les processus dans lesquels ils ont été pris : comprendre par exemple que leur client n'est plus le donneur d'ordre public (Ministère, collectivité territoriale) mais le mandataire du groupement, que ce soit le promoteur qui assure la réalisation ou l'emphytéote qui porte le projet sur toute sa durée. Cela met à l'épreuve leur aptitude à reconstituer les systèmes d'acteurs dans lesquels ils se trouvent pris, à saisir les logiques d'action, les compétences à l'œuvre ; toutes questions qui sont peu valorisées, peu débattues, peu enseignées dans le monde de

l'architecture. Si les architectes sont maintenant bien au fait des logiques "de cour", des effets des dynamiques politiques locales, des réseaux d'influence et de relation sur les concours d'architecture de l'après-décentralisation, ils sont plus novices sur les terrains plus proprement financiers qui régissent ces commandes nouvelles. *"Là où l'architecte est réellement largué c'est dans ce jeu d'acteurs qui lie le politique au financier"* (F. G., architecte, 8-01-2014). Comment comprendre l'échec d'une candidature à un dialogue compétitif quand, alors que le projet architectural semble faire l'objet d'une évaluation favorable, l'investisseur va, en jouant sur quelques décimales de son taux de financement prévisionnel, faire échouer l'offre en faisant basculer son prix au-dessus de ce que le donneur d'ordre peut accepter ?

Ainsi les contrats intégrés contribuent-ils à bipolariser le groupe, pourtant homogène à divers points de vue et très exemplaire de la profession, qu'est celui des architectes de la commande publique. D'un côté se trouvent ceux qui, se considérant avant tout comme des concepteurs d'édifices se situent dans la référence au désintéressement chère aux professions libérales et fondement du code de déontologie professionnelle depuis le code Guadet de 1895, et ceux qui, rejetant les préventions tant éthiques que politiques à l'égard du monde économique, tentent de le comprendre pour mieux se situer par rapport à lui. *"À l'agence, on n'a pas de réticence par rapport au financier, au contraire parce que pour travailler il faut le connaître et travailler sur son élasticité. À l'école d'archi, mon stage je l'ai fait en sous-direction de banque, le travail en agence je connaissais ! J'aime bien dire que l'on doit amener les étudiants à réfléchir à leur position comme agents économiques"* (P. Z., architecte, 10-01-2014).

Dans cette perspective, ce n'est pas tant l'autonomie créative, le rapport personnel à l'œuvre qui est en jeu que la capacité à penser des objets complexes, dans des inter-relations elles-mêmes complexes. *"En réalité il n'y a personne qui comprenne tout : le programme, la conception, la construction, la gestion du bâtiment pour 20 ans... Personne n'a jamais envisagé tout cela et sait véritablement ce qui se passe dans un bâtiment qui fonctionne. Tout ce dont on dispose, c'est*

de données fragmentées ; c'est une course de relais. Or ce que la PFI voudrait c'est une approche intégrée, une pensée unique. Et intellectuellement c'est un défi colossal. Du côté des clients publics, ils ne sont pas à la hauteur. Quant aux architectes – et je regrette de devoir le dire – en tout cas pour la nouvelle génération, ils sont de moins en moins intéressés par tout ce qui sort de la création pure : pourquoi les gens ont besoin de bâtiments, qu'est-ce qui se passe une fois que le bâtiment est fini... ce genre de questions ne les intéresse plus vraiment" (R. Saxon, BDP, vice-président du RIBA, 11-05-2005).

Dans la bouche d'un architecte britannique au seuil de la retraite, ce constat sur l'incapacité de ses jeunes confrères à relever "le défi intellectuel de la chaîne intégrée" sonne sévèrement. Mais nous avons rencontré des positions plus optimistes et c'est sur celles-ci que nous resterons : *"Beaucoup d'architectes se trompent par rapport aux PPP parce qu'ils ne se rendent pas compte à quel point ce sont eux les plus généralistes et les plus à même d'avoir une vision globale et de croisement des compétences entre les différents acteurs. Si on avait un peu plus confiance en nous, on aurait plus de rôle à y jouer que ce que l'on fait aujourd'hui !"* (F. G., architecte, 8-01-2014).

BIBLIOGRAPHIE

ABBOTT, A., (1988)

The System of Professions, an Essay on the Division of Labor, Chicago, University of Chicago Press.

AUDIT COMMISSION, (2003)

PFI in Schools ; the Quality and Cost of Buildings and Services provided by the early PFI Schemes, Londres.

BATES, M., (1997)

First Review of the Private Finance Initiative, Londres, HM Treasury.

1999, *Second Review of the Private Finance Initiative*, Londres, HM Treasury.

BIAU, V., (1992)

L'architecture comme emblème municipal ; les Grands Projets des Maires, Paris, Plan Construction et Architecture, coll. Recherches.

BIAU, V., WEIL, S., (2003)

Le développement de la procédure de PPP/PFI en Grande-Bretagne, Paris, MIQCP.

2006, *Évolution de la politique PFI concernant les bâtiments publics en Grande-Bretagne*, Paris, MIQCP.

BIAU, V. LAUTIER, F., (dir.), (2009)

“La qualité architecturale. Acteurs et enjeux”, *Cahier Ramau* n°5, Paris, Éditions de la Villette.

BOUGRAIN, F., CARASSUS, J., COLOMBARD-PROUT, M., (2005)

Partenariat public-privé et bâtiment en Europe : quels enseignements pour la France ?, Paris, Presses des Ponts et Chaussées.

BROUSSEAU, E., SAUSSIER, S., (2009)

“Contracting with Governments”, *Advances in Strategic Management*, vol. 26, p. 487-522.

CAMPAGNAC, E. (dir.), (2009)-1

Évaluer les partenariats public-privé en Europe, Paris, Presses des Ponts et Chaussées.

2009-2, “Partenariats public-privé : le bouleversement des organisations de projet” in Biau, V., Tapie, G. (dir.), *La fabrication de la ville : métiers et organisations*, Marseille, Parenthèses.

CABE [Commission for Architecture and the built environment], (2005)

Design Quality and the Private Finance Initiative, Londres.

CARASSUS, J., (2003)

Construction : la mutation, de l'ouvrage au service, Paris, Presses des Ponts et Chaussées.

EGAN, J., (1998)

Rethinking Construction: Report of the Construction Task Force, Londres, HMSO

HM TREASURY, (2012)

A new Approach to Public-Private Partnerships, Londres.

HODDÉ, R. (dir.), (2006)

Qualités architecturales ; conceptions, significations, positions. Paris, J.-M. Place.

HOGGETT, P., (1991)

“A New Management in the Public Sector ?”, *Policy & Politics*, volume 19, n°4, octobre, p. 243-256.

HOOD, C., (1991),

“A Public Management for all Seasons ?”, *Public Administration*, volume 69, n° 1, mars, p. 3-19.

LATHAM, M., (1994)

Constructing the Team, Londres, HMSO.

LE GALES, P., (1995)

“Aspects idéologiques et politiques du partenariat public-privé”, *Revue d'Économie Financière*, hors-série, p. 51-63.

LICHERE, F., (2005)

Droit des contrats publics, Paris, Dalloz

LISTER, J. (2001)-1

PFI in Education, a dossier, Londres, Labour Research Department.

2001-2, *PFI in the NHS*, Londres, London Health Emergency.

MAHMOUD-JOUINI, S., (dir.), (2003)

Co-conception et savoirs d'interaction : interactions entre la conception architecturale et technique et la conception de la production, Paris, PUCA, coll. Recherches.

WINCH, G., SYMES, M., (2004)

“Les mutations dans l'industrie du bâtiment britannique : partnering, financement privé et renouvellement urbain”, *Cahier Ramau* n°3, Paris, Éditions de La Villette.