CSTB
le futur en construction

CENTRE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE DU BÂTIMENT

Résumé du rapport : la commande et la gestion des produits et systèmes complexes dans la construction

PLAN URBANISME CONSTRUCTION ARCHITECTURE

Frédéric BOUGRAIN

Laboratoire Services, Process, Innovation

30 Juin 2013

Programme Value Driven Processes (VDP)

Eracobuild

Résumé

L'ordonnance du 17 juin 2004 relative aux contrats de partenariat modifiée par la loi du 28 juillet 2008 a conduit au développement d'offres globales où plusieurs acteurs regroupés le plus souvent au sein d'une société de projet, sont impliqués dans le financement, la conception, la construction et l'exploitation d'un ouvrage. Ces contrats constituent une rupture pour les acteurs publics et privés.

D'une part, ils transforment le processus de commande publique. La personne publique passe du statut de maître d'ouvrage d'un bâtiment à celui de maître d'usage, commanditaire d'un service, utilisateur d'un bâtiment et évaluateur de la qualité du service rendu et garant du maintien des fonctionnalités du bâtiment. D'autre part, le titulaire privé du contrat passe du statut de constructeur ou d'exploitant à celui de fournisseur d'une solution intégrée où sont regroupées la conception, la construction, l'exploitation et les services associés à l'ouvrage. Délivrer des produits et des systèmes complexes requiert de savoir combiner des compétences en management de projet et en intégration de systèmes afin de coordonner un grand nombre d'acteurs innovants qui conservent une forte autonomie d'action. Cela suppose également d'impliquer l'utilisateur.

Lors des débats qui ont conduit à la rédaction de l'ordonnance du 17 juin 2004, il était attendu des contrats de partenariat un meilleur respect des délais et des coûts, un meilleur partage des risques et une meilleure qualité de service délivré aux usagers du bâtiment, des offres plus innovantes et le développement d'approches en coût global.

Pour examiner la valeur ajoutée liée aux contrats de partenariat, quatre projets ont été étudiés :

1. le contrat de partenariat signé en décembre 2006 et concernant la rénovation de la zone Nord de l'INSEP ;
2. l'autorisation d'occupation temporaire (AOT) couplée à une location avec option d'achat (LOA) autorisée en 2000 et concernant l'hôtel de police de Strasbourg ;
3. le contrat de partenariat signé en juillet 2010 et concernant le contrat de performance énergétique de 18 lycées de la région Centre ;
4. le contrat de partenariat signé en juillet 2008 et concernant l'éclairage public des villes de Boulogne-Billancourt et de Sèvres.

Les quatre études de cas conduisent à dresser un bilan mitigé des contrats de partenariat.

Tous les projets ont été livrés dans le respect des délais malgré les aléas de chantier. De plus, tous se sont aussi traduits par une meilleure qualité de service. Le projet de l'INSEP qui est le plus évolué dans le domaine du service, a conduit à la création de 153 indicateurs de performance destinés à évaluer la qualité du service délivrée. Ce mécanisme incite le prestataire privé à trouver une solution rapide en cas de non atteinte temporaire de l'objectif de performance sous peine d'être pénalisé. De son côté, la personne publique s'est structurée afin d'encadrer et de suivre au mieux le partenaire privé dans ses missions de service public.

En revanche, tous les projets n'ont pas conduit à des approches en coût global. A l'INSEP, le contrat global n'a pas favorisé un rapprochement des activités de construction et d'exploitation. Elles sont assurées par le même groupe mais elles dépendent de deux entités différentes qui ont une logique de profitabilité spécifique. Ce dispositif organisationnel nuit au raisonnement en coût global dans la

mesure où cela ne favorise pas les retours d'expérience et des surinvestissements en phase construction.

Le projet de construction et d'exploitation pendant vingt-cinq ans de l'hôtel de police de Strasbourg a été signé avant la publication de l'ordonnance de 2004. Dans ce projet, la réflexion en coût global fut totalement inexistante. Il semble même que la volonté de construire rapidement et de réduire les coûts alors que la charge financière allait être importante, a conduit à des solutions techniques qui se sont avérées peu robustes à l'usage.

Seuls les projets qui affichaient des objectifs de performance énergétique précis dans leur programme, ont conduit à des approches en coût global. Dans les cas des 18 lycées de la région Centre et de l'éclairage public des villes de Boulogne-Billancourt et de Sèvres, certaines solutions techniques ont été sélectionnées afin de diminuer les consommations d'énergie et d'atteindre la performance que le titulaire du contrat avait annoncé.

Par ailleurs, l'ensemble de ces projets ont profondément modifié les relations entre acteurs. Alors qu'en marché public, la maîtrise d'œuvre se retrouve du côté du maître d'ouvrage public, elle est dans tous ces projets associée à l'entreprise qui prend en charge la construction / la réhabilitation. Lorsque le projet avait une forte composante architecturale, le rôle de l'architecte a été maintenu. En revanche, lorsque le projet visait avant tout à améliorer la performance énergétique des bâtiments, au sein de l'équipe de maîtrise d'œuvre, c'est le bureau d'études thermique qui est devenu le pivot du projet. En revanche, la séparation historique entre constructeur et exploitant demeure malgré le développement d'une offre associant construction et exploitation. Dans le bâtiment, comme le constructeur et l'exploitant appartiennent à des entités qui suivent leur propre logique de profitabilité, l'articulation construction exploitation tend à être faible.

Le cas de l'éclairage public des villes de Boulogne-Billancourt et de Sèvres se démarque sur ce plan des projets liés au bâtiment. Ce projet a conduit au développement d'une solution qui prend en compte à la fois les intérêts du constructeur et de l'exploitant. L'intégration constructeur-exploitant au sein d'une même entité juridique a aussi favorisé une transition harmonieuse entre les phases construction et exploitation. L'entreprise qui porte ce projet semble avoir réussi à développer des compétences en management de projet et en intégration de systèmes. Elle apparait ainsi comme un fournisseur de solutions intégrées où conception, construction et exploitation s'articulent parfaitement.

Enfin, l'expérience démontre que la plupart de ces contrats sont incomplets. Ceci résulte de la difficulté des acteurs à cerner et qualifier les services attachés aux bâtiments et aux infrastructures publiques. En outre, les besoins et les technologies évoluent. Cette contractualisation incomplète engendre des coûts de transaction ex-post lors de la mise en œuvre du contrat. Il est donc indispensable pour les parties prenantes de prévoir des dispositifs qui introduisent de la flexibilité et favorisent l'adaptation des contrats en cours.