

DOSSIER SPÉCIAL PROJET DE LOI ELAN

#5 Modes de dévolution

La loi ELAN a été adoptée le 16 octobre 2018. De manière générale, le gouvernement souhaite au travers de cette loi alléger les procédures imposées aux opérations d'aménagement pour réduire les délais de construction des logements, le « Construire plus, mieux et moins cher ».

Comment le gouvernement prévoit-il de simplifier ces réglementations ? ALTEREA fait le point sur les quelques mesures adoptées récemment qui vont modifier les modes de dévolution.

Erwan CORNEN

*Chef de marché
Habitat social*



Date de publication : 20/11/2018

Les modes de dévolution constituent une manière d'attribuer un marché en fonction de la prestation et des prestataires souhaités. Il est possible de distinguer deux types de modes : le marché alloti et le marché unique ou global. Le choix d'un de ces modes se fait dès la définition des besoins alors que la procédure n'est pas encore engagée.

Le marché alloti

L'allotissement constitue le mode normal de dévolution des marchés. Selon le Conseil d'État, il s'agit d'un groupement de commandes constitué selon les conditions prévues par l'article 8 du code des marchés publics (le fractionnement artificiel des prestations est interdit pour ne pas contrecarrer la mise en concurrence). Le marché est présenté en lots séparés qui sont confiés à des candidats individuels selon le corps d'état concerné (façades, plomberie, peinture, etc).

Ce type de marché permet :

- D'impliquer les petites entreprises
- D'ouvrir à une large concurrence
- De cumuler les capacités techniques et financières des différents intervenants
- D'avoir des délais d'exécution raisonnables sans surcoût

Toutefois, un inconvénient majeur est à prendre en compte : la coordination peut être plus compliquée et des difficultés peuvent survenir en cas de recherche de responsabilité juridique, par exemple, lorsqu'un sinistre est potentiellement imputable à deux lots, interagissant entre eux.

Le marché unique ou global

Le marché unique permet de confier entièrement son projet à une entreprise générale. Depuis 2006, l'allotissement est la règle. Il existe aujourd'hui quatre dérogations qui permettent alors de recourir au marché unique :

- **La dévolution en lots séparés restreint trop la concurrence**
- **L'exécution technique risque d'être difficile**
- **L'exécution financière est plus coûteuse**
- **Le pouvoir adjudicateur n'est pas en mesure d'assurer la coordination des lots**

Pour un marché qui a pour objet la construction et l'exploitation ou la maintenance d'un ouvrage, l'article 10 du Code des marchés publics précise que :

- **Pour un marché alloti : la construction doit faire l'objet d'un lot séparé**
- **Pour un marché global : les prix respectifs doivent apparaître de manière séparée.**

ET LA LOI MOP ?

La loi MOP relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée date du 12 juillet 1985. C'est le texte principal qui encadre le droit à la construction publique en France.

L'article 2 de la loi MOP est important puisqu'il décrit le rôle du maître d'ouvrage. Ce dernier doit :



Il choisit le processus de réalisation de l'opération en définissant les objectifs de celle-ci, les besoins, les contraintes et exigences sociales, urbanistiques, architecturales, fonctionnelles, techniques et économiques ou encore les contraintes et exigences d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement.

En fonction du programme et de l'enveloppe financière, le maître d'ouvrage a la possibilité de déléguer certaines de ses missions à un intervenant qui devient mandataire. Ce dernier représente alors le maître d'ouvrage.

Concernant la maîtrise d'œuvre, les missions qui peuvent lui être confiées sont exposées dans l'article 7 :

- Les études : d'esquisse, d'avant-projets, de projet, d'exécution
- L'assistance du maître d'ouvrage pour la passation du contrat de travaux
- La direction d'exécution des travaux
- L'ordonnancement, le pilotage et la coordination du chantier
- L'assistance apportée au maître d'ouvrage lors des opérations de réception, ainsi que pendant la période de garantie de parfait achèvement.

Les modifications de la loi ELAN

Les conditions de certains articles de la loi MOP se trouvent modifiées dans le projet de loi ELAN :

- **Le libre recours aux marchés publics de conception-réalisation par les bailleurs sociaux est prolongé**
- **Le recours obligatoire au concours d'architecture pour les bailleurs sociaux est supprimé**

Ces deux mesures affranchissent les bailleurs sociaux de certaines obligations liées à la loi MOP afin qu'il y ait moins de séquençements dans une optique de gain de temps dans la chaîne globale de production.

LES MARCHÉS DE CONCEPTION-RÉALISATION

Approches de la conception-réalisation

Les marchés publics de conception-réalisation sont des marchés publics de travaux permettant à l'acheteur de confier simultanément la réalisation d'études (conception) et l'exécution de travaux (réalisation) à un groupement d'opérateurs économiques ou à un seul opérateur pour les ouvrages d'infrastructures.



Les entités du logement social n'avaient pas recours aux marchés de conception-réalisation. En effet, la loi MOP leur imposait de dissocier la mission de MOE de celle de l'entrepreneur pour la réalisation d'ouvrages de bâtiments et d'infrastructures.

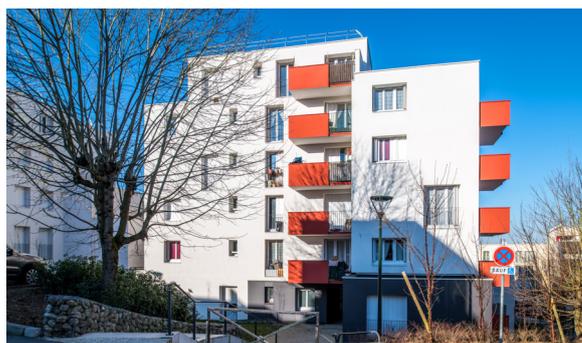
Les apports de la loi MOLLE (Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion)

La loi MOLLE du 25 mars 2009 a autorisé les organismes de logement social à pouvoir conclure librement des marchés publics de conception-réalisation, sans aucune justification. Au départ, cette autorisation était fixée jusqu'au 31 décembre 2013, puis fut prolongée une première fois jusqu'en 2018.

Une prolongation par la loi ELAN

Dans le but imaginé d'accélérer la construction de logements sociaux, l'article 20 de la loi ELAN prévoit de prolonger de nouveau ce dispositif pour 3 ans jusqu'au 31 décembre 2021. Le gouvernement décrit un dispositif ayant fait preuve de son efficacité en matière de rapport qualité/coût et de réduction des délais de construction.

Selon les chiffres de l'USH, 15% des opérations de construction de logements sociaux sont actuellement réalisées en conception-réalisation.



Logements sociaux de Provins

LE RECOURS OBLIGATOIRE AU CONCOURS D'ARCHITECTE

Qui est concerné ?

Le décret du 10 avril 2017 imposait le recours à un concours d'architecture pour :

- **L'État et ses établissements publics**
- **Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics d'aménagement de la ville nouvelle**
- **Les organismes publics et privés d'habitations à loyer modéré ainsi que les sociétés d'économie mixte, pour les logements à usage locatif aidés par l'État et réalisés par ces organismes et sociétés**

Il concerne les opérations de construction neuve de bâtiment qui entrent dans le champ d'application de la loi MOP. Ces dispositions ont été appliquées dès le 1^{er} juillet 2017. Depuis cette date, les organismes publics et privés HLM et les sociétés d'économie mixte ne peuvent plus, avoir recours aux appels d'offres et aux procédures concurrentielles avec négociation pour ce type d'opérations.

Les constats exposés par le gouvernement

Le gouvernement constate que l'obligation de recours aux concours d'architecture privilégie l'aspect visuel au détriment des sujets de performance.

Il prend également appui sur l'étude qualitative et quantitative publiée en février 2017 et réalisée par la MIQCP (Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques) sur les concours d'architecture en France entre 2006 et 2015.

Pour le gouvernement, cette étude démontre que la procédure de concours constitue un frein pour accéder à la commande publique. Ainsi, 66% des cabinets d'architecture ne candidateraient pas au concours ou n'avaient pas accès à ce type de commande publique en raison des particularités qui régissent cette procédure et des contraintes administratives. Le constat final serait donc le suivant : les agences qui gagnent sont le plus souvent les plus grosses.



L'étude va plus loin et met en avant d'autres constats démontrant que :

- **Le coût et les délais sont un frein aux concours** pour ¾ des maîtres d'ouvrage interrogés. L'indemnisation des candidats pour leur travail fourni en esquisse s'élèverait entre 20 000 et 36 000€ par projet soit environ 1% du prix de revient de l'opération. De plus, la procédure de concours allongerait de 6 à 8 mois le processus complet de production.

- **Le temps et le coût pour élaborer un dossier de candidature** sont également un frein pour les ¾ des architectes interrogés.

À la suite de tous ces constats, le gouvernement a souhaité supprimer l'obligation de recours aux concours d'architecture pour les bailleurs sociaux toujours dans l'ambition d'accélérer la construction de logements sociaux. Le Ministère présente les choses de la façon suivante : « Ce qui intéresse les Français, c'est d'avoir du logement qui soit de qualité, abordable, là où ils en ont besoin et qui réponde à leurs besoins ».

UNE DÉVALORISATION DU TRAVAIL DE L'ARCHITECTE ?

La mobilisation des architectes



©BatiActu (Loi ELAN : les raisons de la colère des architectes)

Dans toute la France, les architectes se sont mobilisés à l'annonce de la suppression du recours obligatoire aux concours d'architecture. La mesure est très largement remise en cause par la profession.

De façon plus générale, ils s'inquiètent de l'assouplissement de la loi MOP dont fait l'objet la loi ELAN. Chaque argument exposé par le gouvernement est remis en cause notamment par l'UNSAFA (l'Union Nationale des Syndicats Français d'Architectes). L'UNSAFA a réagi aux arguments donnés par le Ministère de la Cohésion des Territoires au sujet de la loi MOP et de l'obligation de recours aux concours d'architecture.



L'UNION DES ARCHITECTES

LA LOI MOP

VUE PAR LE MINISTÈRE

La loi MOP impose que le maître d'ouvrage passe commande à une équipe de maîtrise d'œuvre sous l'égide d'un architecte.

La loi MOP impose un séquençage des opérations pour la réalisation d'un projet, malgré de nouveaux outils qui permettent de fusionner les étapes et d'impliquer tous les acteurs (ex : le BIM).

La loi MOP impose de faire appel à une équipe de maîtrise d'œuvre unique alors qu'il est possible de réaliser des économies en allotissant comme pour les commandes sur des infrastructures.

VUE PAR L'UNFSA

Confier un projet à une équipe de maîtrise d'œuvre unique permet à celle-ci de devenir garante de la cohérence du projet. Elle engage sa responsabilité de l'esquisse jusqu'à l'année de parfait achèvement.

Rendre indépendant le travail de maîtrise d'œuvre et celui des entreprises permet de défendre et protéger les intérêts des maîtres d'ouvrage, faire respecter l'exécution et la qualité des prestations demandées et les délais imposés.

À l'heure du BIM, l'allotissement est contradictoire avec l'idée d'un travail collaboratif (architectes et bureaux d'études) et avec la fusion des opérations.

LE CONCOURS D'ARCHITECTURE

VU PAR LE MINISTÈRE

La procédure de concours est assez longue, environ 6 à 8 mois. Plusieurs jurys successifs sélectionnent l'architecte en charge du projet.

Aujourd'hui, le concours est systématique et génère des surcoûts. Les bailleurs sociaux doivent pouvoir avoir le choix.

VU PAR L'UNFSA

La procédure de choix d'un candidat pour un concours est de même durée que celle d'un maître d'œuvre pour une procédure en MAPA (Marché à procédure adaptée).

« Chaque travail mérite salaire », selon l'UNFSA. Le montant des indemnités pour les candidats non retenus ne représente que 0,3 ou 0,4% du montant honoraires et coûts de construction.

L'avis des bailleurs sociaux



L'Union Sociale pour l'Habitat (USH) en faveur de la suppression du recours obligatoire au concours d'architecture.

« Cette liberté ne constitue ni un retour aux années 60, ni un déni de la qualité architecturale de la part du monde Hlm. [...] Le débat n'est donc pas de remettre en cause le concours d'architecture, qui est pratiqué par un grand nombre d'organismes Hlm. Ce qui est en cause est l'obligation nouvelle d'y recourir de manière systématique ».

Selon l'organisme, la procédure de concours possède à la fois des avantages mais aussi des inconvénients. C'est ce qu'il démontre en s'appuyant sur les chiffres suivants :

6 à 8 mois d'allongement de la durée du projet

Entre 1000 et 1300€ HT du coûts supplémentaires

1,8 million de demandeurs de logement social en 2017

7% de baisse des agréments pour la construction de logements sociaux en 2017

300 000 emplois générés par le secteur du logement social

L'USH insiste surtout sur le fait qu'il y a encore quelques mois, le concours d'architecture n'existait pas. En effet, la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine de 2016 a été appliquée courant 2017. C'est elle qui a, notamment, rendu obligatoire le recours au concours d'architecture.



Michèle Attar, directrice générale de la SA HLM Toit et Joie est, de son côté, contre la suppression de recours obligatoire au concours d'architecture.

Michèle Attar dresse un plaidoyer en faveur des concours d'architecture. Elle témoigne : « Je me souviens d'un organisme HLM dont j'ai été administrateur provisoire et que j'ai redressé. Il se porte bien aujourd'hui et avec les équipes en place nous avons fait un travail magnifique. Mon seul regret est de n'avoir jamais pu convaincre ni le directeur qui m'a succédé ni le conseil d'administration de l'intérêt d'une architecture variée et inventive. »

Seuls les arguments de rapidité, d'économie, d'efficacité semblent aujourd'hui valables et elle déplore cet état d'esprit. Elle ajoute : « L'expérience m'a montré que la bonne architecture ne coûte pas plus chère que la mauvaise et que la réflexion en amont est un facteur de qualité et de progrès. »

Selon elle, les promoteurs privés sont coincés dans une logique commerciale classique et leur production entraîne aujourd'hui « une uniformité de forme architecturale qui correspond à une forme de «goût moyen» qui appauvrit les villes, sans compter que n'ayant pas à assurer la gestion des immeubles construits, la rentabilité des opérations leur importe davantage que

leur pérennité ». C'est le meilleur moyen dont dispose également les jeunes architectes pour se faire connaître et faire connaître leur travail.

Elle conclue son plaidoyer de la façon suivante : «Quels que soient les projets législatifs en cours, nous poursuivrons dans cette voie en ce qui nous concerne. ».

CONCLUSION

Au travers de la loi ELAN, le gouvernement souhaite assouplir la loi MOP de 1985 sur différents points afin d'accélérer la construction et de permettre aux organismes du logement social de pouvoir avoir recours à un plus grand choix de modes de dévolution pour conduire leurs opérations. Contre certaines de ces mesures, les architectes, et pas seulement, s'inquiètent de l'avenir de leur profession et de l'appauvrissement architectural des logements en France.

SOURCES :

B.L., « Logement social : la conception-réalisation fait baisser la note », in : *Les Echos*, mars 2012, disponible sur : https://www.lesechos.fr/22/03/2012/LesEchos/21150-121-ECH_logement-social---la-conception-realisation-fait-baisser-la-note.htm

CAYREY Romain, « Le projet de loi ELAN fait la part belle aux marchés de conception-réalisation », in : *Le Moniteur*, juin 2018, disponible sur : <https://www.lemoniteur.fr/article/le-projet-de-loi-elan-fait-la-part-belle-aux-marches-de-conception-realisation.1975794>

CLOÂTRE Elodie, LEVET-VEYRIER Stéphanie, « Marché unique ou alloti, le choix cornélien », in : *Le Moniteur*, septembre 2005, disponible sur : <https://www.lemoniteur.fr/article/marche-unique-ou-alloti-le-choix-cornelien.542549>

LACAS Florent, NOBLE Grégoire, POLGAR Pauline, « Loi ELAN : les raisons de la colère des architectes », in : *Bati Actu*, Mai 2018 : disponible sur : <https://www.batiactu.com/edito/loi-elan-raisons-colere-architectes-52971.php>

La folle semaine des marchés publics, « la loi MOP », in : *La folle semaine des marchés publics*, disponible sur : <http://follesemaine-marchespublics.com/session/la-loi-mop/>

Le Journal du dimanche, « Logement : « La loi ELAN piétine l'architecture », in : *Le Journal du dimanche*, juillet 2018, disponible sur : <https://www.lejdd.fr/politique/logement-la-loi-elan-pietine-larchitecture-3705362>

Le Monde, « Avec la loi ELAN, l'architecture est réduite à portion congrue », in : *Le Monde*, juillet 2018, disponible sur : https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/07/09/avec-la-loi-elan-l-architecture-est-reduite-a-portion-congrue_5328215_3232.html

Le Revenu, « Immobilier : le projet de loi ELAN déjà critiqué », in : *Le Revenu*, mai 2018, disponible sur : <https://www.lerevenu.com/immobilier/immobilier-le-projet-de-loi-elan-deja-critique>

L'Union Sociale pour l'Habitat, « Concours d'architecture : les vrais termes du débat », in : *l'Union Sociale pour l'Habitat*, mai 2018, disponible sur : <https://www.union-habitat.org/actualites/concours-d-architecture-les-vrais-termes-du-debat>

NIAY Dominique, « Le principe de l'allotissement s'applique au groupement de commande », in : *Weka*, octobre 2015, disponible sur : <https://www.weka.fr/actualite/procedures/article/principe-lallotissement-sapplique-au-groupement-commande-31086/>

ODEON Stéphanie, « HLM et concours d'architecture : la qualité avant tout assure le ministère », in : *Bati Actu*, mars 2018, disponible sur : <https://www.batiactu.com/edito/logement-social-et-concours-architecte-qualite-batiment-52345.php>

ODEON Stéphanie, « Les architectes « profondément choqués » par les propos du gouvernement », in : *Bati Actu*, mai 2018, disponible sur : <https://www.batiactu.com/edito/architectes-profondement-choques-par-propos-gouvernement-53019.php>

OOREKA, « loi MOP », in : *OOREKA*, disponible sur : <https://construction-maison.ooreka.fr/astuce/voir/483927/loi-mop>

Ordre des architectes, « Les bailleurs sociaux de nouveau soumis au concours », in : *Ordre des architectes*, avril 2017, disponible sur : <https://www.architectes.org/actualites/les-bailleurs-sociaux-de-nouveau-soumis-au-concours>

Ordre des architectes, « Nouvelles conséquences pour la profession du projet de loi ELAN », in : *Ordre des architectes*, juin 2018, disponible sur : <https://www.architectes.org/actualites/nouvelles-consequences-pour-la-profession-du-projet-de-loi-elan>

Ordre des architectes, « Pourquoi des concours d'architecture ? », in : *Ordre des architectes*, mars 2018, disponible sur : <https://www.architectes.org/actualites/pourquoi-des-concours-d-architecture>

W.A, « Projet de loi ELAN : nouvelles mesures relatives à l'aménagement », in : *Maire Info*, juin 2018, disponible sur : <http://www.maire-info.com/territoires/amenagement-du-territoire/projet-de-loi-elan-nouvelles-mesures-relatives-amenagement-article-21964>