

Mercredi n°26 : «La programmation durant les phases de suivi de la conception des projets »

par Sylvie Cassan, animatrice de la rencontre

Ce Mercredi a réuni dix personnes, dont deux invités de la Mairie de Paris (Emmanuel Romand et Olivier Marty Direction Jeunesse et Sport).

Nous avons souhaité échanger entre professionnels sur **des retours d'expérience concernant des demandes d'adaptation du programme après la phase du concours** et sur les questions que cela soulèvent : quelles raisons, quelles modalités, jusqu'où peut-on modifier ? Existe-t-il un risque lié à une modification substantielle du programme après le concours, modification qui peut être délicate après l'attribution du marché de maîtrise d'œuvre ?

Les questions initiales de Sylvie Cassan portaient sur les reprises programmatiques, avec des missions complémentaires dans les premières phases de conception comme :

- Une mission spécifique concernant la reprise du programme pour l'accueil d'un hôtel de ville compte tenu d'une modification post-concours de l'organisation des fonctions d'accueil ;
- Dans le cadre d'une mission de mise au point du projet d'une piscine pour la Ville de Paris, la réduction des surfaces de bassins et par voie de conséquence, l'évaluation des impacts en termes de surfaces sur l'ensemble des fonctions d'accompagnement ; l'évolution du mode de gestion et par voie de conséquence l'évaluation des impacts en termes de circuits, de définition des locaux du personnel de l'équipement.

A ce titre, elle a proposé à deux représentants de la Maîtrise d'Ouvrage au sein de la Direction Jeunesse et Sports de la Ville de Paris de participer à ce mercredi du Syppaa. Elle tient naturellement à les remercier de leur présence.

LES ATTENTES DES PARTICIPANTS

Plusieurs personnes se sont interrogées sur la prise en compte des aspects HQE dans la profession et sur les compétences en interne et/ou avec des BE spécialisés, sur la logique de l'articulation du volet environnemental et du volet technique traditionnel et sur les évolutions de pratiques que cela implique.

Les échanges ont alors exprimé la **nécessité d'un document unique pour le programme technique et environnemental** et la nécessité pour y parvenir de l'intégration des différents chapitres environnementaux au sein de la logique de lots techniques, les entreprises continuant, en définitive, à répondre par logique de lots.

Des questions complémentaires sur la certification restent à débattre :

- **La part grandissante du suivi de la conception des projets** a été évoquée. Deux participants ont exprimé les situations particulières des BEA et des procédures PPP. L'engagement du programmiste y représente une très lourde responsabilité et exige un travail avec plusieurs maîtres d'œuvre et un accompagnement avancé dans le projet ;
- Si **l'expérience riche d'un processus itératif de mise au point du programme** parallèlement au travail de conception ne fait aucun doute, un participant a rappelé la situation où les maîtres d'œuvre sont les clients du programmiste.

LES INTERVENTIONS DE E. ROMAND ET O. MARTY (SERVICE DE L'EQUIPEMENT – DJS - MAIRIE DE PARIS)

Le service de l'équipement au sein de la DJS est une maîtrise d'ouvrage très structurée, spécialisée dans le domaine du sport et des loisirs, qui a un retour d'expériences important (sept piscines en quatre ans). Cela lui permet d'exprimer clairement ses attentes en matière de programmation fonctionnelle et technique et de formuler des exigences et des choix de maîtrise d'ouvrage qu'elle impose aux concepteurs.

Par voie de conséquence, le service de l'équipement fait intervenir les programmistes dans 2 cas de figure :

- **Premier cas de figure** : pour les équipements « répétitifs » la DJS a bâti un préprogramme et le programmiste a pour mission, en phase de préprogrammation, de « confirmer » ou de faire évoluer le préprogramme, de dresser la faisabilité spatiale poussée de niveau esquisse, d'établir une estimation financière et d'élaborer le document de consultation des concepteurs.
- **Second cas de figure** : sur des équipements plus exceptionnels, la mission du programmiste consiste à intégrer 2 à 3 scénarios de programme, et à dresser la faisabilité spatiale poussée de niveau esquisse. Les rendus sont très élaborés avec une grande qualité de présentation rendue nécessaire par le processus de validation mise en place par la Ville de Paris.

Les participants mettent en garde contre le risque d'une **image trop poussée qui figerait le projet**.

L'argument de la DJS est que plus la faisabilité est détaillée en amont, plus la part d'aléa sur les coûts travaux diminue. Les choix techniques sont source d'importants aléas : « *Le projet se gagne dans la phase faisabilité* ».

Exemples de **coûts** pour ces 2 types de mission (qui s'arrêtent au DCC) :

- 1er type : 45 à 50 000 €
- 2nd type : 90 000 €

LES EVOLUTIONS DU PROGRAMME – DMP (DEMANDE DE MODIFICATION DE PROGRAMME)

Le Service de l'Équipement a eu à intégrer des DMP (de quelques m² jusqu'à 500 m² de plus) de la part d'utilisateurs qui surviennent en cours de conception. Celles-ci sont difficiles à gérer entre le maître d'ouvrage et le concepteur.

L'un des participants insiste sur la nécessité de la présence du **programmiste lors de la mise au point du projet dans la mesure où il est le gardien de la « mémoire du projet »**. Par « mémoire », il faut entendre mémoire des souhaits exprimés par les utilisateurs en amont comme mémoire des choix de la maîtrise d'ouvrage.

A ce propos, le service de l'Équipement de la DJS et la Ville de Paris de manière générale, mettent en place différents référentiels pour précisément capitaliser les retours d'expérience et assurer la continuité au sein de la Maîtrise d'Ouvrage.

Les participants débattent sur le **risque de guides carcans** et font remarquer que, dans certains cas, les programmes sont trop directifs avant la phase concours.

Par ailleurs, la DJS précise qu'elle se donne aussi les moyens d'analyser de nouveaux concepts, comme par exemple une réflexion sur l'évolution du modèle de salle basique vers un concept de salle multi-pratiques (sports, musiques actuelles) et les équipements techniques correspondants.

Le service de l'équipement est interrogé sur les **retours d'expérience sur les programmes de mobilier et les programmes signalétiques** : à quelle phase est-il le plus pertinent de les réaliser ?

Le programme mobilier doit être réalisé en phase programmation. En matière d'équipements de restauration, cela peut en effet avoir des incidences sur les réseaux, le traitement d'air... Pour la signalétique, le programme doit être réalisé lors de la phase avancée des études de conception, voire en phase travaux. Un participant confirme, d'après son expérience des projets culturels, que la signalétique est gérée en fin de projet ou quand le projet est fini, durant la phase chantier par exemple. Il s'agit d'une mission complémentaire.

Les participants sont interrogés sur la **manière d'intégrer au programme du concours le résultat des faisabilités spatiales en réhabilitation, surfaces attribuées et principes de localisation** : quelles contraintes retranscrire dans le programme destiné au maître d'œuvre ? De l'avis général des participants, la réponse est à adapter au cas par cas.

LA DIVERSIFICATION DES MISSIONS ET LE COUT DES ETUDES

Quelles incidences sur le coût sont induites par la **multiplication des volets de missions** à traiter dans le cadre des études de programmation et notamment la coordination HQE, les études d'accessibilité et ce dans un contexte où les prix des missions de programmation diminuent ?

Est évoqué le coût des programmes culturels engagés par l'Etat qui occasionnent des coûts d'étude qui peuvent aller parfois de 1 à 5 compte tenu des compétences demandées en matière de signalétique, d'ergonomie, de compétences juridiques, fiscalistes,...

Il est évoqué également le rôle de la « médiation » distincte du travail du muséologue (conservateur, direction scientifique) et du muséographe, et qui se situe donc dans la définition des moyens adaptés pour la transmission du savoir et notamment par le biais de la signalétique.

SUIVRE LE PROJET, COMMUNIQUER

L'une des participantes expose son activité de programmiste au sein de l'EMOC. Côté maîtrise d'ouvrage, elle est en situation de production et de pilotage d'études et la question permanente est d'effectuer la mission de programmation en interne ou de la confier à un programmiste. Son rôle se poursuit en phase chantier jusqu'à la mise en service de l'équipement avec le passage des commissions sécurité, SSI... et le relais avec les utilisateurs.

Elle rappelle l'enjeu lié au **rôle du programmiste « mémoire du projet et de sa genèse »** et qui, à ce titre, constitue un maillon essentiel entre les décideurs, les politiques et les concepteurs qui n'ont pas toujours accès précisément à la genèse du projet.

Elle indique la logique adoptée par l'EMOC :

- **Consultation des concepteurs sur la base d'un programme général**
- **Réalisation du programme détaillé durant les premières phases de conception**

Par voie de conséquence, la durée de la mission de programmation est allongée, mais n'occasionne pas forcément une augmentation des honoraires : le travail « allégé » en amont se retrouve en aval.

Une expérience à l'international est relatée avec une situation de projet et une reformulation du programme *a posteriori*. **Ce travail interactif programmation/maîtrise d'œuvre favorise la hiérarchisation des priorités.**

Un outil peut être envisagé pour exprimer l'évolution du programme : les modalités d'un suivi sous forme de fiches/local sont établies par le programmiste avec le volet performantiel et sont complétés par le maître d'œuvre sur les solutions et choix techniques. **Cet outil d'interface est une étape de descriptif évolutif « PTD-DCE ».**

Il est évoqué une expérience analogue pour le « volet HQE » sous forme de livret.

LES MISSIONS CONNEXES DU METIER DE PROGRAMMISTE

L'un des participants décrit les missions de **facility management** développées dans le cadre des opérations tertiaires, notamment dans le secteur de l'assurance avec :

- la rédaction des cahiers des charges : entretien, accueil, gestion, exploitation, formation, déménagement, recrutement.

- l'assistance au choix

La démarche s'inscrit dans un contrat de performances et de suivi de la qualité. Elle sensibilise à l'exploitation et la maintenance et force les utilisateurs à s'impliquer. Les missions proposées intègrent des contrôles *a posteriori*, avec vérification du contenu des prestations.

EN CONCLUSION DE CE MERCREDI

Les conclusions suivantes peuvent être tirées de ce Mercredi :

- **Le programme - avant le projet – se doit d'être évolutif**
- **L'expérience internationale montre des situations jugées très constructives de travail conjoint et itératif de programmation/ conception**
- **Le cadre juridique est vécu comme un carcan : le besoin exprimé est de décloisonner les compétences, d'inscrire le travail du programmiste dans la durée**

De nombreuses questions évoquées restent en suspens qui pourront être l'occasion de prochains échanges : comment traiter le volet exploitation–maintenance ? Comment intégrer les diagnostics techniques ? Comment avancer sur le volet HQE de façon plus précise ?

Ainsi les bureaux des administrations font désormais partie du domaine privé ce qui rend possible des montages de type bail emphytéotique ou bail à construction.

Le loyer

Le loyer est dû dès la prise de possession sauf en cas de clause réservant une période de « marche en blanc ». Dans ce cas, le paiement des loyers commence à l'expiration de cette période.

Il convient de prévoir une clause précisant que le paiement s'effectuera à la date fixée préalablement en cas de livraison anticipée.

En cas de livraison en retard les loyers ne sont pas versés sur cette période. C'est une perte pour l'investisseur.

Les pénalités appliquées sont déduites des loyers.

Les risques

Le maître d'ouvrage peut être tenté de faire peser tous les risques sur l'investisseur privé. Mais ce transfert de risque a un coût.

Si les prestataires sont amenés à prendre des risques d'investisseur (exemple risque nosocomial), cette prise de risque conduit à des frais financiers. Ainsi la charge d'intérêt est plus élevée que celle du maître d'ouvrage public et facturée avec la TVA.

Il convient d'étudier l'ensemble des risques encourus par l'opération (par exemple : non-obtention de permis de construire), de les mesurer et d'aboutir à un compromis raisonnable pour chaque partie.

Monique Lopez

MERCREDI DU SYPAA DU 8 NOVEMBRE 2006

« « PARTENARIAT PUBLIC PRIVÉ » / 1ère session

Définition

Les « partenariats public privé » sont des contrats de longue durée, à paiement public. Les missions de conception (pour la plupart), de construction et de gestion de service, sont confiées à une entreprise privée. Il existe différents types de contrats de partenariat : BEH (Bail emphytéotique hospitalier), BEA (Bail emphytéotique administratif), AOT (Autorisation d'Occupation Temporaire, LOA (Location avec Option d'Achat).

Historique

La première définition juridique en droit français apparaît avec l'ordonnance n° 20004-559 du 17 juin 2004.

Avant cette date, différents types d'approche de partenariat plus partiel avaient été mis en place, tels que les marchés de conception réalisation, les M.E.T.P. (Marchés d'Entreprise de Travaux Publics) et la VEFA (Vente en l'Etat Futur d'Achèvement).

Plus récemment, de nouveaux dispositifs législatifs sont apparus (loi du 29 août 2002 sur l'orientation pour la sécurité intérieure (LOPSI), loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ), loi du 27 janvier 2003 de programmation militaire....).

Pour simplifier, on peut dire que les premiers PPP «Etat» sont arrivés au cours de l'année 2002 dans des domaines très ciblés (Hôpitaux, prisons, gendarmeries ...) et les premiers PPP « collectivités locales » ont été initiés au cours de l'année 2004.

La mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPPP)

Comme pour la procédure conception réalisation, le recours à la procédure PPP doit être justifié par les délais ou une complexité technique spécifique.

La pertinence du choix de la procédure doit être démontrée en début d'étude.

Cette première étape consiste à élaborer un rapport d'évaluation préalable.

La MAPPP apporte une aide méthodologique. Elle ne prend pas en charge cette phase.

Il est nécessaire d'avoir recours à des conseils et assistants externes.

Cette mission est plutôt réalisée par l'AMO « financier » avec l'assistance des autres AMO (Technique et juridique).

Marché

Il s'agit d'un marché naissant, qui risque de rester limité. On voit en effet au travers des premières réponses aux premiers marchés que la concurrence est réduite.

La procédure impose de retenir au moins 3 candidatures. Le maître d'ouvrage choisit souvent d'en retenir 4 ou 5. Dans les réponses à l'appel à candidatures, il n'est pas rare de n'avoir que cinq candidatures au total (ça simplifie l'analyse), voire même que 3 ou 4 sur certaines opérations.

Les groupements sont constitués d'un financier, d'un juriste, d'une entreprise de construction, d'un ou plusieurs BET, d'un architecte et de spécialistes éventuels selon les domaines et la complexité de l'étude.

Les groupements appelés à concourir sont presque toujours constitués autour des mêmes mandataires : BOUYGUES, SOGEA, EIFFAGE, VINCI, et quelquefois GSE.

Pour des opérations de taille plus modeste lancées par les collectivités, on peut espérer un élargissement de la concurrence (on a comptabilisé jusqu'à 9 candidatures sur une opération).

Compte tenu du contexte concurrentiel et de la nécessité de justifier la procédure, le marché des PPP ne devrait pas exploser dans les années à venir. Toutefois, il peut se développer progressivement, il ne faut donc pas le négliger.

Les missions et le rôle du programmiste

La définition des besoins du maître d'ouvrage débouche sur deux types de documents :

- Le programme architectural et technique,
- Le programme d'exploitation maintenance.

Ces 2 documents sont, pour certaines opérations, complétés par :

- Le programme des services.

Parmi les critères de choix des partenaires, la fonctionnalité est souvent un critère très important.

En effet, le maître d'ouvrage public commande un bâtiment particulier pour lequel il deviendra utilisateur à la signature du contrat et pour lequel il va payer un loyer pendant de nombreuses années avant qu'il lui soit rétrocédé.

On constate que les exigences techniques sont, elles, minorées par le fait que le partenaire s'engage aussi sur l'exploitation et la maintenance et qu'elles deviennent plus le problème du groupement que le problème de l'utilisateur final. Cependant, elles ont une importance non négligeable

dans la définition du coût global de l'opération, avec répercussion sur les prix de loyers.

Le programme architectural et technique est généralement complété par un programme d'exploitation maintenance qui définit les attentes du maître d'ouvrage public et futur utilisateur. Ce programme s'étend parfois pour certaine opération à un programme de service (type délégation de service).

Dans ce type de procédure, même si le maître d'ouvrage donne beaucoup d'importance à la définition du programme et notamment en termes de fonctionnalité, les missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage sont définies selon trois compétences distinctes :

- assistance technique,
- assistance financière,
- assistance juridique.

Il s'agit souvent d'AMO distinctes car faisant appel à des structures de métiers différents et donc à des sociétés différentes. Lorsque le maître d'ouvrage lance une AMO unique, c'est plutôt l'AMO technique qui devient mandataire. La programmation architecturale et technique est intégrée à l'AMO technique, comme le programme d'exploitation maintenance.

Le rôle du programmiste s'en trouve modifié du fait qu'il est intégré à une équipe pluridisciplinaire dont il n'est pas forcément le leader, sauf s'il a les compétences en matière d'exploitation maintenance et les compétences à coordonner les AMO juridique et financière.

Il est plutôt intégré à une équipe pluridisciplinaire comme spécialiste de la fonctionnalité, ce qui est réducteur et peut lui faire perdre la vision globale de l'opération.

Exemples d'opérations

Les principales opérations en contrat de partenariats sont les suivantes :

- Plusieurs opérations de BEH (hôpital de Bourgoin-Jallieu, ...),
- Les centres pénitentiaires majeurs (prévus pour 18 prisons dont un lot de 4 prisons et un lot de 3 déjà attribués et un lot de 3 prisons en cours),
- Des Palais de justice en construction ou en rénovation,
- Plusieurs opérations BEA (gendarmeries...),
- La rénovation de l'INSEP,
- Le nouveau stade de Lille (en phase évaluation préalable)
- etc...

D'autres opérations sont en cours aussi dans le domaine des transports, de l'éclairage public et même des équipements informatiques.

Commentaires

L'extension des PPP aux collectivités locales, devrait être faite avec une plus large information de ce type de procédure auprès des maîtres d'ouvrage. Certains d'entre eux voient les PPP comme la fin de leurs soucis et se lancent sans préparation ni réflexion. Ils pensent que tout va venir du partenaire et oublient que c'est eux qui doivent le choisir.

On voit par exemple des maîtres d'ouvrage qui :

- ne réalisent pas préalablement un programme d'exploitation maintenance, ce qui va poser de réelles difficultés lors de l'analyse des offres (offres très disparates et difficiles à comparer),
- sélectionnent les AMO par MAPA ce qui plafonne les offres d'AMO très en dessous de la réalité du travail à effectuer,
- n'indemnisent pas les groupements partant du principe que les entreprises sont riches. Or le coût d'un projet PPP avec le niveau de rendu demandé pour ce type de procédure est très important (150 000 à 200 000 euros). Les groupements déjà peu nombreux vont vite se lasser de travailler pour rien.

On peut s'interroger sur la procédure elle-même :

- très lourde, nécessitant de nombreux experts,
- longue, car basée sur un dialogue compétitif qui accompagne plusieurs projets jusqu'à un niveau de définition important (APD).

Le dialogue compétitif

Il se déroule en plusieurs phases. Le nombre est variable mais souvent de 3 phases. Le groupement remet une offre à chaque phase. Cette offre est analysée et discutée avec le groupement afin de lui permettre de faire évoluer son offre à chaque nouvelle phase jusqu'à l'offre finale.

On a souvent l'offre initiale qui permet de lancer les grandes lignes du projet, l'offre intermédiaire de niveau APS, l'offre intermédiaire de niveau APD et enfin l'offre finale

Le dialogue compétitif se déroule en mode cloisonné, avec des réunions spécifiques à chaque groupement à l'issue de chaque phase d'analyse des offres. Certains candidats peuvent être éliminés en cours de procédure.

Par ailleurs, on peut s'interroger aussi sur le résultat obtenu en termes de qualité architecturale, compte tenu des nombreux paramètres techniques qui sont en jeu dans l'équilibre financier de l'opération et de la place très secondaire laissée à l'architecte.

Certains PPP englobent plusieurs sites avec un programme unique (par exemple gendarmerie ou caserne de pompiers). Une telle opération globalisant plusieurs projets sur plusieurs sites permet de rendre l'opération plus grosse et de faire des économies d'étude (par exemple une étude pour 5 constructions, seules les adaptations au site sont spécifiques).

Quel sera le paysage de demain avec des bâtiments types florissant dans toutes les villes d'une même région ?

À approfondir dans les prochains mercredis du SYPAA : le programme d'exploitation maintenance et le programme de service.

Monique Lopez

Le second mercredi du SYPAA consacré aux PPP, plus orienté sur les aspects financiers et juridiques, s'est déroulé sous forme de débat avec deux référents en la matière :

- Jean-Pierre Devenyns associé de la société Massena Ingénierie Financière,
- Marc Fornacciarì, avocat à la Cour de la société Jeantet et associés.

L'organisation des missions d'AMO dans le cadre d'une procédure PPP

L'organisation de l'assistance à maîtrise d'ouvrage est tripartite :

- AMO juridique
- AMO financière
- AMO technique (incluant l'exploitation maintenance et l'économie de la construction)

Ces missions font, soit l'objet d'un même marché (réponses en groupement des trois AMO avec un mandataire qui est souvent l'AMO technique), soit l'objet de marchés séparés (un des trois AMO a alors un rôle de coordinateur).

Ces missions ne sont pas toujours lancées dès le début de la procédure mais souvent à l'issue de l'évaluation préalable.

Lorsque l'évaluation préalable est réalisée en amont, le maître d'ouvrage la confie souvent aux AMO juridique et financier sans y associer l'AMO technique. On a alors une difficulté d'évaluation du fait du manque de définition technique du projet. Certaines opérations échouent car elles ont été sous estimées en amont.

Le lancement d'une opération en procédure PPP doit être justifié par des contraintes de délais ou une complexité technique spécifique.

L'évaluation préalable et la saisine de la MAPPP sont obligatoires pour les contrats de partenariat de l'Etat mais sont facultatives pour les collectivités territoriales. Il est toutefois recommandé que ces dernières y aient recours.

Les avantages du recours à la procédure PPP

Malgré le délai nécessaire au déroulement du dialogue compétitif pour le choix du partenaire, cette procédure permet un gain de temps évalué à environ six mois sur la totalité de l'opération par rapport à une opération réalisée suivant la procédure loi MOP.

La procédure PPP a l'inconvénient d'être plus chère d'environ 10% mais avec un coût de construction garanti à l'arrivée.

Mais malgré tout, ce surcoût est à temporer car le vrai avantage de cette procédure est d'assurer une

maintenance obligatoire des ouvrages, ce qui est souvent négligé dans une procédure classique.

Par ailleurs la conception conjointe des ouvrages à réaliser et de leur mode d'exploitation maintenance permet une recherche d'optimisation et une cohérence non négligeable.

Cette procédure permet également d'étaler l'investissement sans générer de frais financier trop élevés.

C'est toutefois une procédure lourde qui n'est pas à recommander pour de très petites opérations. Bien qu'il n'y ait pas de seuil, il paraît raisonnable de ne pas avoir recours à cette procédure pour des opérations dont le coût de construction (toutes dépenses confondues) atteint moins de 10 millions d'euros car le coût du montage s'avère trop important.

Le respect de la qualité architecturale

Cette procédure suscite des inquiétudes chez les architectes quant au respect de la conception architecturale.

Le cahier des charges doit exprimer le niveau de qualité architecturale souhaitée. Le maître d'ouvrage utilisera le critère architectural dans les critères de jugement.

Évidemment devant la complexité du montage et le nombre d'intervenants du consortium, le critère architectural restera un parmi les autres et ne sera pas prépondérant.

Dans certains cas il peut être envisagé une définition du projet architectural, en amont de la procédure, par un recours au concours traditionnel d'architecture et l'attribution d'un marché de maîtrise d'œuvre. La procédure PPP est alors lancée a posteriori sur la base du projet architectural retenu.

Les modifications de programme

Le programme est défini préalablement à la sélection des groupements candidats. Il comprend un volet fonctionnel, un volet technique et un volet exploitation maintenance.

Il doit être figé et ne pas évoluer au cours du dialogue compétitif. Les modifications apportées doivent être à la marge sans remise en cause du contenu. Seules des adaptations ou précisions sont acceptables (pour dans tous les cas, préserver l'égalité entre les candidats).

Le statut du foncier

Afin de ne pas risquer de mettre en péril l'opération, il est impératif de régler l'ensemble de la problématique de site et notamment de vérifier les questions de propriété.

Il y a lieu de clarifier ce qui relève des domaines publics ou des domaines privés.