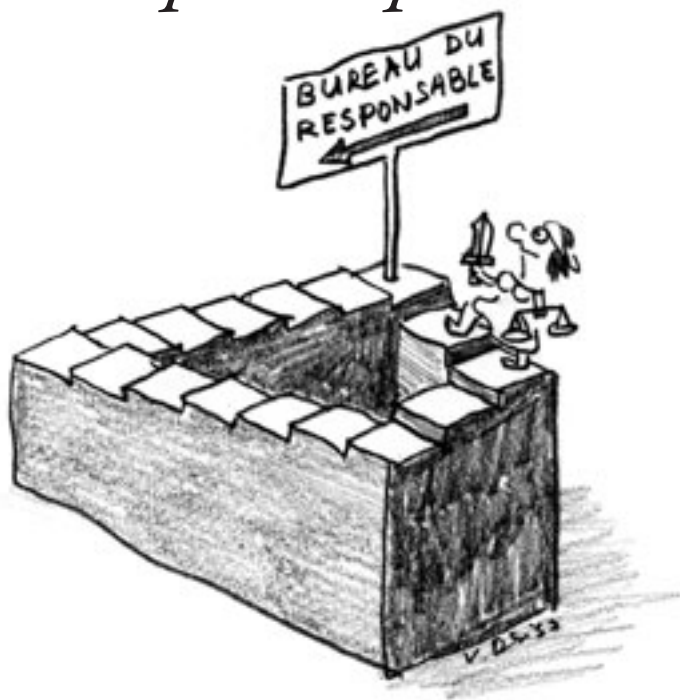


# Des bâtiments publics confiés au privé ?

## *L'avenir des partenariats public privé*

De remarquables réussites architecturales (la Grande arche de la Défense, la Cité de la musique) ont couronné de succès la construction publique en France. Cependant nombreux ont été les bâtiments publics dont la conception a été épinglée dans les médias. On attribue souvent ces problèmes aux insuffisances du maître d'ouvrage public, mais ils tiennent bien souvent au cloisonnement des tâches et à la dilution des responsabilités induits par les règles de la commande publique. Le recours à des partenariats public privé (PPP), dont il existe des exemples réussis à l'étranger et même en France, pourrait y remédier. Quel est l'avenir de cette formule en France ?

**S**i l'on écoute des autorités telles que l'architecte Philippe Trétiack<sup>1</sup>, le professeur Philippe Even<sup>2</sup>, et même la Cour des comptes, nombre de malfaçons ou défauts de conception affectent musées, bibliothèques, lycées ou hôpitaux de la République. Selon la Cour des comptes, trop souvent les projets immobiliers se caractérisent par « *l'imprécision et l'instabilité des projets, [une] défaillance dans la programmation, [...] et une*



*maîtrise financière insuffisante des opérations.* » Beaucoup se demandent ainsi comment on peut comprendre que la grande bibliothèque fût d'abord constituée de tours transparentes inadaptées au stockage des livres, auxquelles on dut ajouter des panneaux de bois dont l'esthétique laisse songeur. Ou que l'opéra Bastille soit aujourd'hui enserré dans des filets de peur que de lourds panneaux mal agrafés ne tombent sur des passants.

On accuse souvent les maîtres d'ouvrage publics, mais nous montrons que la cause réside aussi dans les règles qui fragmentent les tâches à l'excès et conduisent à une dilution des responsabilités. Notre mémoire de fin d'études au Corps des Mines<sup>3</sup>, qui s'est appuyé sur des entretiens avec les différents acteurs impliqués et sur des études sur la construction des bâtiments publics dans le monde, conclut que le développement des PPP (partenariats public privé) peut apporter une solution. Mais est-ce possible ?

## L'origine du mal

On reproche souvent au code des Marchés publics et aux règles de la comptabilité publique d'enserrer les différents intervenants dans une complexité inutile et handicapante. La lourdeur du système a été récemment rappelée par l'Observatoire de la dépense publique<sup>4</sup>. Dans ces conditions et dans un contexte de restriction budgétaire, construire un bâtiment de qualité devient une véritable gageure.

Mais le plus grand mal qui ronge l'organisation de la construction publique est son « taylorisme excessif »<sup>5</sup>. Pratiquement, une succession de lois et de décrets<sup>6</sup> a bâti d'épaisses murailles entre les différents acteurs : entre le maître d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre, entre la maîtrise d'œuvre et les entreprises, et au sein même de la maîtrise d'œuvre, entre architectes et bureaux d'études techniques. Ainsi a-t-elle entériné une spécificité française : la séparation vieille de plusieurs siècles entre architectes et ingénieurs. Il est en effet frappant de constater qu'en Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Suisse, et dans bien d'autres pays, les architectes et les ingénieurs ont, à la différence de la France, une formation et une culture communes.

Comment un projet public se déroule-t-il dans notre pays ? Son organisation est régie précisément par le code des Marchés publics. D'abord, le maître d'ouvrage définit et présente ses besoins dans un programme. Différents architectes proposent des réponses générales lors d'un concours. Une fois le lauréat désigné, vient le temps de préciser la proposition. L'architecte dessine les espaces en fonction des contraintes du programme, tandis qu'un bureau d'études techniques produit les calculs assurant la bonne conception technique du bâtiment, le tout en coordination étroite avec le maître d'ouvrage. Enfin, après un nouvel appel d'offres, le projet est confié à une entreprise de construction qui réalise l'ouvrage.

Or, il n'est pas possible de séparer les tâches d'acteurs interdépendants sans créer des frictions aux interfaces. Pour rationnel qu'il apparaisse, ce découpage du processus n'en est donc pas moins source d'incohérences<sup>7</sup>. L'exemple de la salle du scanner de l'hôpital européen Georges Pompidou est frappant. Le programme et les premiers plans d'architecte prévoient deux scanners dans deux salles adjacentes. L'Administration n'accorda, pour commencer, qu'un seul appareil à l'hôpital. Or, on s'aperçut après coup que celui-ci était beaucoup plus volumineux que prévu. Une fois le scanner péniblement installé, les médecins se rendirent compte que la pièce était trop petite et que l'on ne pouvait pas circuler suffisamment librement autour de lui. Ils protestèrent et obtinrent que l'on abatît un mur pour agrandir la salle. Au lieu de deux salles avec deux scanners, on se contenta donc d'une unique salle avec un scanner unique. Et quand aujourd'hui le besoin d'un second scanner se fait sentir, on ne sait où le mettre. Une telle incohérence provient manifestement d'une coordination défectueuse entre les équipementiers, la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre.

## Des responsabilités diluées

Mais la conséquence la plus grave de cette organisation est la dilution des responsabilités. La loi prévoit la responsabilité pleine et entière du constructeur. Mais pour elle, « *tout architecte, entrepreneur, technicien ou autre personne liée au maître d'ouvrage par un contrat de louage d'ouvrage* »<sup>8</sup> peut être considéré comme constructeur. C'est pourquoi, lorsqu'il s'est agi de faire face à une épidémie de légionellose à l'hôpital européen Georges Pompidou, ce sont l'architecte, les bureaux d'études techniques et les entre-

prises de construction qui ont été assignés<sup>9</sup>. Dès lors, si tout le monde est responsable, personne ne l'est entièrement. Mais que peut-on faire lorsque la faute est née d'une communication insuffisante entre plusieurs intervenants ? La justice se brise alors contre une Babel d'acteurs et de responsabilités confuses.

Le système aurait donc besoin d'une plus grande souplesse, d'une intégration accrue des compétences et de pouvoir désigner un unique responsable pour l'ensemble du projet. L'acteur public pourrait par exemple confier l'ensemble des prestations à un acteur privé, c'est la formule de la délégation de service public, utilisée depuis plus d'un siècle dans le domaine de l'eau. Mais certaines prérogatives sont indélébiles<sup>10</sup>. Que faire alors ?

## Le partenariat public privé (PPP)

Une formule répond aux nécessaires améliorations du système et aux exigences de la puissance publique. Il s'agit des partenariats public privé (PPP), montages courants à l'étranger et déjà présents en France ici ou là. De quoi s'agit-il ? Un consortium privé ou privé-public offre, de manière non nécessairement exhaustive, de concevoir, financer, construire et maintenir un bâtiment destiné à l'accomplissement du service public. L'acteur public le lui loue une fois construit. Le consortium intègre maîtrise d'œuvre, entreprises de construction ainsi que certaines prérogatives du maître d'ouvrage – comme l'élaboration fine de la programmation et la maintenance.

Mais surtout, le PPP permet de remédier à la dilution des responsabilités. En effet, l'acteur public a un unique interlocuteur qu'il peut responsabiliser. Il lui suffit par exemple d'indexer son loyer sur les performances du bâtiment. Une malfaçon se présenterait-elle ? Le loyer serait diminué à la hauteur du préjudice subi, et le partenaire privé sommé d'y remédier. Tel est le mécanisme que l'administration britannique a adopté dans la construction de ses hôpitaux<sup>11</sup>. Alors qu'en France, lorsque le coût du bâtiment Nord-Est de l'hôpital Tenon augmente de 64 %, lorsque le coût du centre de chirurgie hépato-biliaire de l'hôpital Paul-Brousse augmente de 83 %, c'est la collectivité qui paye<sup>12</sup>.

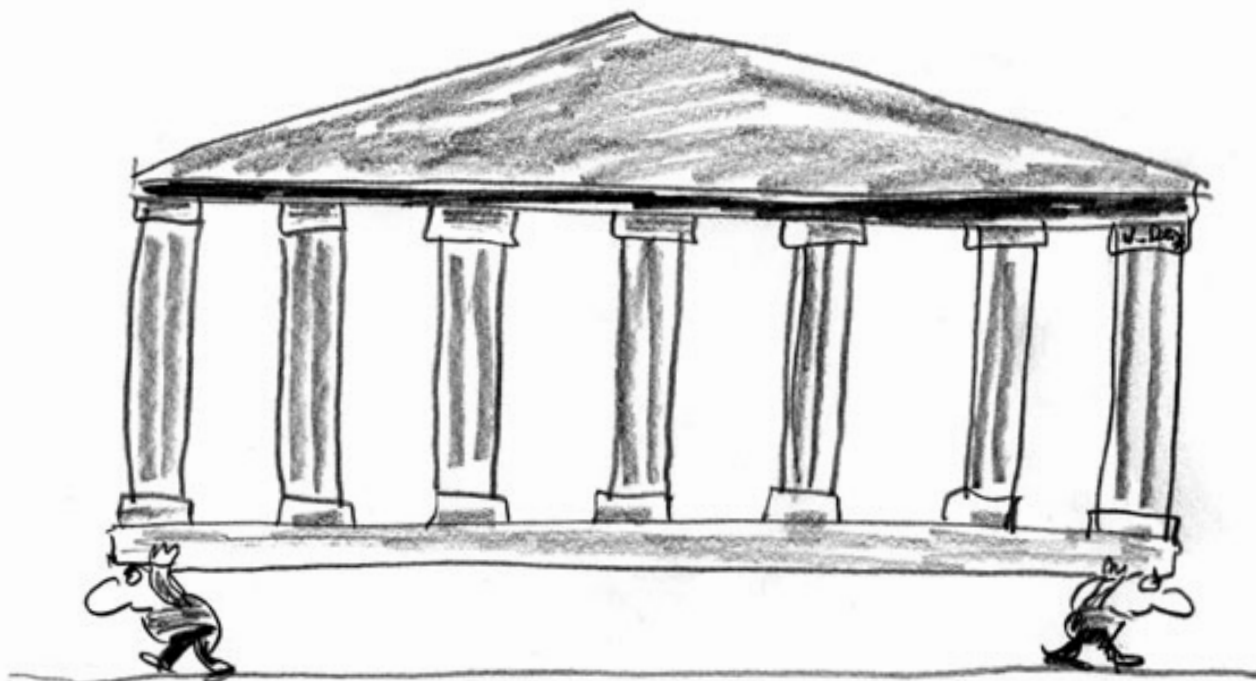
Les PPP connaissent actuellement un grand succès en Europe et tout particulièrement au Royaume-Uni où ils constituent plus du quart de la construction publique<sup>13</sup>. Il semblerait, d'après la Cour des comptes britannique – le National Audit Office –, que les résultats furent remarquables en termes de délais, de qualité et de coûts : des économies de l'ordre de 20 % sur le devis initial ont pu être obtenues<sup>14</sup>. Avec l'intégration des compétences, les différents acteurs, énergiquement responsabilisés, ont adopté des stratégies coopératives et ont fait montre d'une efficacité que l'acteur public ne leur connaissait pas.

Cependant, si l'on admet que les PPP permettent d'apporter une réponse adéquate aux dysfonctionnements observés, ils ne constituent pas une panacée. Certains ont échoué de par l'insuffisante compétence du maître d'ouvrage.

## La compétence du maître d'ouvrage

Un bon projet public nécessite un bon maître d'ouvrage public : étant à l'origine de la chaîne, une erreur de sa part se fera ressentir sur chaque acteur. La rénovation du Grand Palais est, selon la Cour des comptes, illustrative à cet égard. Depuis huit ans, la Grande Nef est fermée dans l'attente de réparations sans cesse différées. Les fondations de l'édifice pourrissent tandis que la charpente métallique menace de s'effondrer. Finalement, « *la décision de lancer les travaux à l'été 2001 a été prise malgré des incertitudes sur le montant exact et sans que l'utilisation finale soit arrêtée* »<sup>15</sup>. Les

# Une succession de lois et de décrets a bâti d'épaisses murailles entre les acteurs : maître d'ouvrage, maître d'œuvre, architectes, bureaux d'études techniques, entreprises.



hésitations du maître d'ouvrage, ses insuffisances techniques ou financières, ébranlent toujours la solidité d'un projet. Elles l'ébranleraient pareillement dans le cadre d'un PPP.

Il semble donc nécessaire de renforcer la compétence du maître d'ouvrage, d'un point de vue technique, financier, juridique et administratif, même si l'option PPP venait à se développer en France : choisir ou non de faire un PPP, en rédiger le cahier des charges, en évaluer le coût, constituent aujourd'hui des tâches trop complexes pour nombre de maîtres d'ouvrage. Ainsi, selon le Professeur Guy Frijja, chef du service de radiologie de l'hôpital européen Georges Pompidou, il a été impossible de mettre en œuvre une véritable logique d'achat de services – dans l'esprit PPP – pour l'ensemble de ses appareils. Le contrat d'achat de services prévoyait de faire bénéficier le service de radiologie des avancées technologiques sur ses équipements. Or, ce montage étant trop neuf et trop complexe, l'on dut suivre la procédure traditionnelle. Et l'hôpital européen Georges Pompidou, « l'hôpital du troisième millénaire », dispose deux ans après son ouverture d'appareils, certes très performants, mais pour certains déjà dépassés<sup>16</sup>.

En développant les PPP en France, sans doute aiderait-on les maîtres d'ouvrage à devenir plus compétents : une telle dynamique a été observée en Angleterre. Relativement démunis au départ, les maîtres d'ouvrage britanniques ont commis de douloureuses erreurs sur certains PPP hospitaliers<sup>17</sup>. Ils ne surent pas toujours éviter les écueils propres à des projets dont ils connaissaient mal les spécificités : il leur fallait éviter d'éventuels détournements de fonds ; éviter que seules les puissantes entreprises du BTP n'accaparent ces contrats ; garantir aux architectes suffisamment de liberté pour que leur art puisse s'exprimer, de peur que la qualité architecturale n'en pâtisse ; être capable d'évaluer des

offres compliquées et éviter que le consortium privé soit ni trop bénéficiaire ni trop déficitaire : bénéficiaire, le PPP est difficile à justifier politiquement, déficitaire, si le consortium est amené à faire faillite, l'État est contraint de racheter le bâtiment...

Mais les erreurs commises, au départ, par les maîtres d'ouvrage britanniques furent, avec l'aide de consultants, le puissant aiguillon de leur apprentissage.

## Des PPP en France ?

Les PPP se développent à nos frontières, et il serait surprenant que la France restât insensible aux évolutions autour d'elle. Déjà de tels montages sont apparus dans notre pays. C'est après avoir procédé à la même analyse critique du processus traditionnel que, ces vingt dernières années, quelques administrations françaises ont choisi le PPP pour réussir des projets phares.

Lorsqu'en 1986 le garde des sceaux Albin Chalandon prend ses fonctions, il est confronté à un système pénitentiaire en crise : les prisons sont remplies à 150 % de leurs capacités, vétustes, mal entretenues. Une augmentation massive et rapide du nombre de places de prison est donc indispensable. Pour mener à bien ce projet, il juge la gestion publique incapable de livrer des bâtiments de qualité, en nombre suffisant, dans les coûts et délais impartis. Il choisit donc de passer des marchés de conception-construction, utilisant une procédure dérogatoire sévèrement encadrée<sup>18</sup>, assortis de marchés de service pour l'exploitation et la maintenance des prisons : un PPP à la française. Le résultat fut remarquable : « *La dérive sur les coûts fut inférieure à 5 %. Aucun grand projet public ne peut se prévaloir de performances comparables [...] La réalisation des projets dans le cadre de la procédure conception-construction a débouché sur une économie de 30 %* ».<sup>19</sup>



C'est plus récemment, et notamment depuis 1994, que le ministère de l'Intérieur a lui aussi choisi de réaliser en PPP plusieurs bâtiments – des centres de rétention administrative ou des hôtels de police, comme celui de Strasbourg, là encore, dans un souci d'efficacité et face à des contraintes financières et temporelles fortes. Huit projets de nouveaux hôtels de police ont été lancés en parallèle autour de 1996, dont un en PPP. Le premier à être achevé est l'hôtel de police de Strasbourg, PPP pour lequel conception, construction, financement et maintenance étaient intégrés.

Le code des Marchés publics n'a pourtant pas encore tiré les conséquences des performances des rares PPP français. Il interdit toujours les paiements différés et sépare les marchés de construction des marchés de maintenance<sup>20</sup>. C'est pourquoi, pour pouvoir mener son projet à bien, le ministère de la Justice avait dû faire voter une loi *ad hoc*<sup>21</sup> lui permettant de « confier à une personne de droit public ou privé [...] une mission portant à la fois sur la conception, la construction et l'aménagement d'établissements pénitentiaires ». La gestion de la prison, aux trois missions régaliennes près<sup>22</sup>, fut entièrement confiée au secteur privé. Il s'agissait d'une solution juridique efficace, mais difficilement généralisable et littéralement d'exception. Le ministère de l'Intérieur, quant à lui, a recours à des montages juridiques complexes : une « autorisation d'occupation temporaire » combinée à un « bail emphytéotique administratif ». En clair, une autorisation d'occupation du domaine public est accordée à un consortium privé qui conçoit, construit, assure l'entretien d'un bâtiment sur ce terrain. Cet ouvrage satisfait les exigences de l'acteur public, qui le loue. On peut légitimement penser que le maître d'ouvrage a collaboré avec le consortium pour l'élaboration du bâtiment qui lui est destiné. Cette pratique, quoique légale<sup>23</sup>, se situe à la limite des textes : en effet, c'est le consortium privé qui est maître d'ouvrage. Il n'est pas soumis comme l'acteur public au code des Marchés publics. Cependant ce type de montage laisse non résolus deux problèmes :

- la doctrine administrative en ce qui concerne ces contrats semble être de limiter *de facto* leur durée entre cinq et douze ans selon les cas<sup>24</sup> ; or les opérateurs privés ont besoin de beaucoup plus de temps pour rentabiliser leurs investissements ;
- en ce qui concerne le montant des loyers, les règles de calcul de prix des entreprises et de l'Administration sont différentes : quand les premières estiment leurs prix en fonction de leurs coûts, l'Administration ne se réfère qu'au prix du marché local établi par ses services ; cette discordance fait peser sur les opérateurs privés un risque qu'ils répugnent à assumer.

L'efficacité des PPP a été démontrée par quelques projets pilotes. Cependant le développement de ces partenariats est resté jusqu'alors limité : les opérateurs privés, qui investissent, sont contraints de s'engager dans un environnement incertain ; et les fonctionnaires qui ont recours à ces montages, dans un souci de qualité du service public, agissent à la frontière des lois. Nos voisins européens ont su faire évoluer leurs cadres juridiques et leurs pratiques. Saurons-nous suivre la même voie ?

Omri BENAYOUN et David LANDIER  
*Ingénieurs des Mines*

## NOTES

1. Philippe Trétiack, *Faut-il pendre les architectes ?* Éditions du Seuil, 2001.
2. Philippe Even, *Les scandales des hôpitaux de Paris et de l'hôpital Pitié-Salpêtrière*, Le cherche midi éditeur, 2001.
3. Omri Benayoun, David Landier, *Malfaçons dans les bâtiments publics*, publication École des Mines, à paraître, automne 2002.

4. « Pour faciliter la maîtrise de la dépense publique : quels amendements institutionnels ? quelles réformes de notre organisation administrative ? », Rapporteur : François Kruger, Observatoire de la dépense publique, 2001.
5. Expression empruntée à René Baroux, chef du département maîtrise d'ouvrage et équipements publics au Certu in *Le Moniteur*, 21 septembre 2001.
6. Décret 73-207 du 28 février 1973 sur l'ingénierie, Loi 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, Loi 85-704 du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite MOP.
7. Le célèbre architecte Pierre Riboutet dit : « Cette division intellectuelle du travail est certainement néfaste au processus d'ensemble. » in *Naissance d'un hôpital*, Plon, 1989, p.132.
8. Article 1792-1 du Code civil.
9. Requête devant le tribunal administratif de Paris le 30 mars 2001.
10. Conseil constitutionnel, décision 86-207 du 26/06/86, considérant n° 53 qui distingue ces activités de celles qui, érigées en service public par le législateur, peuvent faire l'objet d'un transfert au secteur privé par l'effet d'une réforme législative.
11. *Schedule 18*, National Health Service Executive Standard Form Project Agreement, 2000, p.8.
12. Augmentations calculées en francs constants, in Florent Champy, *Les architectes et la commande publique*, Puf, 1998, p.151.
13. Chiffres dévoilés lors de la réunion du Club des Présidents de SAIEM le 18 mars 2002.
14. *Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative*, National Audit Office, 2000.
15. Cour des Comptes, *Rapport public*, 2001, p.428
16. Informations obtenues lors d'un entretien avec le professeur Guy Frijia.
17. *PFI hospitals design « disaster » ?* BBC News, mardi 23 octobre 2001.
18. La loi MOP prévoit une telle procédure à l'article 18 : « le maître de l'ouvrage peut confier par contrat à un groupement de personnes de droit privé ou, pour les seuls ouvrages d'infrastructure, à une personne de droit privé, une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux, lorsque des motifs d'ordre technique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage ».
19. René Eladari, *Le Programme 13000*, Délégation pour la réalisation d'établissements pénitentiaires, Ministère de la Justice, extrait de la revue « *L'empreinte* », SDIG, N°13, 1991.
20. Article 94 et 10 du code des marchés publics, Décret n° 2001-210 du 7 mars 2001.
21. Loi 87-432 du 22 Juin 1987 relative au service public pénitentiaire.
22. « Dans les établissements pénitentiaires, les fonctions autres que celles de direction, du greffe et de surveillance peuvent être confiées à des personnes de droit public ou privé » in Loi 87-432.
23. Loi 94-631 du 25 Juillet 1994 et avis 356-960 du 31 janvier 1995 du Conseil d'État.
24. Pour l'hôtel de police de Strasbourg, le bail administratif de 23 ans, dispose d'une période ferme de 12 ans seulement, CDScope n° 198, février 2001.

*La  
Gazette*

DE LA SOCIÉTÉ  
ET DES TECHNIQUES

*La Gazette de la Société et des Techniques* a pour ambition de faire connaître des travaux qui peuvent éclairer l'opinion, sans prendre parti dans les débats politiques et sans être l'expression d'un quelconque point de vue officiel. Elle est diffusée par abonnements gratuits. Vous pouvez nous demander des exemplaires supplémentaires ou suggérer des noms de personnes ou institutions que vous estimez bon d'abonner.

NUMÉROS RÉCEMMENT PARUS :

- |   |   |
|---|---|
| N°6 <i>Les surdiplômés dans l'Administration</i>        | N°11 <i>Des brevets pour les logiciels ?</i>                                      |
| N°7 <i>L'homme, facteur de sûreté</i>                   | N°12 <i>Les centres d'appels téléphoniques, des lendemains qui sonnent ?</i>      |
| N°8 <i>Comprendre la Belgique pour deviner l'Europe</i> | N°13 <i>Restructurations industrielles : une reconversion aussi pour l'État ?</i> |
| N°9 <i>Les souplesses cachées du mammouth</i>           | N°14 <i>Hollywood : 85% du marché mondial</i>                                     |
| N°10 <i>La Pologne, son PIB, ses rites, ses femmes</i>  |   |

## RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS

Dépôt légal juillet 2002

*La Gazette de la société et des techniques* est éditée par les **Annales des mines**, 20 avenue de Ségur, 75007 Paris - <http://www.anales.org>  
Tél : 01 42 79 40 84 - Fax : 01 43 21 56 84  
E-mail : [mberry@paris.ensmp.fr](mailto:mberry@paris.ensmp.fr)  
N° de commission paritaire : 0305 B 05495  
N° ISSN : 1621-2231

**Directeur de la publication** : Claude Gaillard  
**Rédacteur en chef** : Michel Berry  
**Conception graphique** : Catherine Le Troquier  
**Illustrations** : Véronique Deiss  
**Impression** : Service du livre, MinEFI  
**Rotage** : APR, 33-35 rue Claude Jean Romain, 94170 Le Perreux-sur-Marne



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE  
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE