

Non à la maîtrise d'œuvre au rabais

Fabienne Nedey | Hydroplus | novembre 2009 | n°192

La baisse de la rémunération de la maîtrise d'œuvre, corrélée à une forte prédominance des marchés de conception-réalisation, met en difficulté la profession d'ingénieur-conseil. Une situation qui déstabilise l'ensemble des acteurs intervenant dans les marchés de travaux des secteurs de l'eau et de l'assainissement, et qui a des conséquences sur la qualité des projets⁽¹⁾.

Sous l'effet de la concurrence et de l'évolution du code des marchés publics, les modalités des marchés de travaux dans l'eau et l'assainissement ont changé de nature et fait bouger les frontières traditionnelles entre maître d'ouvrage, bureaux d'études, constructeurs, etc. Alors que la rémunération de la maîtrise d'œuvre - fonctionnant aujourd'hui par appels d'offres dans le cadre de la loi Mop⁽²⁾ - était généralement, il y a dix ans, de l'ordre de 8 à 12 % du marché de travaux, on voit aujourd'hui fréquemment des prix de 5 %, voire 2 à 3 %. *«Il est impossible d'assurer la mission de manière professionnelle à ce prix : tout est alors standardisé, il n'y a pas de réflexion sur l'acte de construire, ni sur différentes hypothèses optimisant le coût, le fonctionnement et minimisant l'impact environnemental, la conception est faite à la va-vite et il n'y a pratiquement pas de surveillance du chantier. Le succès repose alors essentiellement sur le sérieux de l'entreprise de construction»*, décrit Bernard Saunier, président de BPR Technologies.

Au global, c'est souvent une fausse économie pour le maître d'ouvrage : si l'entreprise retenue pour la construction doit refaire ou compléter certaines études, elle demande à être rémunérée pour cela via des avenants ou des marchés complémentaires. Il y a aussi des surcoûts imprévus s'il faut arrêter les travaux. Récemment, dans le cadre d'un chantier de création de bassins tampons, une grosse collectivité ayant confié les études géotechniques à un bureau d'études qui avait cassé les prix a connu des problèmes d'instabilité de sol et d'intrusion d'eau à des débits considérables. Les ingénieurs-conseils s'efforcent de faire passer le message qu'un travail de qualité correctement rémunéré permet, au contraire, une optimisation financière globale. *«Avec une bonne réflexion en amont sur la définition des ouvrages et une construction par allotissements, on peut in fine économiser jusqu'à 10 ou 20 % sur le coût global d'un projet»*, avance Bernard Saunier.

L'Assistance à la maîtrise d'ouvrage en question

La maîtrise d'œuvre est donc en crise et chacun se renvoie un peu la responsabilité. Même les exploitants ont des griefs contre les ingénieurs-conseils. *«Compressés par une rémunération très faible, les bureaux d'études se cantonnent à ce qu'ils savent faire : il n'y aucune prise en compte de la dimension exploitation, pas d'ambition ni d'originalité dans les projets, ni d'innovation au plan des technologies proposées»*, estime un responsable local d'une grande entreprise de l'eau. Par ailleurs, après l'abandon de l'appel d'offres sur performances, les marchés de conception-réalisation (dans lesquels la maîtrise d'œuvre est assurée au sein du groupement de construction) sont devenus monnaie courante pour les usines de traitement (eau potable ou eaux usées). *«En nombre d'affaires, la conception-réalisation doit représenter environ 20 % des marchés, mais, en valeur, c'est plus de 50 %. La conception des usines est en effet intrinsèquement liée au process, lequel est particulièrement maîtrisé par les constructeurs en France»*, rappelle Didier Haegel,

président du Syndicat national des industries du traitement des eaux résiduaires (Sniter) et également directeur général de Vinci Environnement. Ces modalités cantonnent alors les bureaux d'études dans le rôle d'assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO), une prestation assimilée par certains à une maîtrise d'œuvre dégradée, sans véritables études de conception ni responsabilité, et peu rémunérée.

Cette situation a généré un conflit, puis l'ouverture d'un dialogue entre les représentants des bureaux d'études (Syntec-Ingénierie et CICF) et des constructeurs (Sniter). Ils ont publié en 2007 un guide à destination des maîtres d'ouvrage, qui dresse en quelque sorte la ligne de séparation «naturelle» entre les deux procédures principales : l'appel d'offres (loi Mop) et la conception-réalisation, la première étant plutôt adaptée au contexte d'ouvrages ou de process dont la conception est presque dans le domaine public (stations de pompage, réservoirs, stations d'épuration à boues activées de taille moyenne, etc.) et la seconde correspondant à de gros ouvrages avec des solutions «propriétaires» et des techniques pointues. *«Chaque procédure a un domaine d'application où elle est assez légitime. Nous avons défini dans le guide les précautions à prendre pour chacune»*, commente François Bruant, directeur du développement Infrastructures de Safège, qui a contribué à l'élaboration de ce document côté Syntec-Ingénierie.

Assurer la revalorisation des missions amont

Les deux professions sont aussi tombées d'accord sur la nécessité de revaloriser les missions amont. *«Nous, constructeurs, avons intérêt à ce que la conception en amont soit mieux soignée pour éviter, dans les consultations en conception-réalisation, les difficultés liées à des données de base insuffisamment renseignées ; et dans les appels d'offres, celles liées à des solutions techniques inachevées, non optimisées, dont on doit assurer in fine les garanties de bonne fin et de performance»*, analyse Didier Haegel. *«La porte de sortie de la crise actuelle passe par la définition d'un contenu précis, substantiel et qualitatif pour les missions de conception et d'exécution qui, en étant justement rémunérées, permettront aux maîtres d'ouvrage de faire émerger des projets de qualité»*, ajoute Karine Leverger, déléguée générale de Syntec-Ingénierie. Le guide prône donc un déplacement de valeur de l'aval à l'amont.

Des fiches à paraître prolongeront ce travail. L'une d'elle revalorise la mission de l'AMO dans le cadre des marchés de conception-réalisation (voir encadré ci-dessous). *«Pour les phases amont, une bonne prestation d'AMO, telle que définie par la fiche, ne vaut pas moins que le coût d'un avant-projet et de l'assistance à la passation des contrats de travaux dans une bonne prestation de maîtrise d'œuvre»*, estime François Bruant.

En substance, le constat formulé par les professionnels est que les maîtres d'ouvrage publics sélectionnent trop souvent l'ingénieur-conseil sur un prix pour une mission donnée, d'ailleurs assez mal définie. Un meilleur cahier des charges des missions de maîtrise d'œuvre ou d'AMO, avec le détail et le niveau de la prestation attendue, serait effectivement souhaitable. *«Un maître d'ouvrage public doit être capable de définir ce qu'il veut. Pour cela, il faut posséder en interne suffisamment d'expertise, être aussi "sachant". C'est ce qui permet d'être précis et exigeant»*, témoigne Denis Hodeau, directeur de l'eau au Grand Lyon.

Définir des critères de pondération

En ce qui concerne le prix, s'il est indéniable que certains, par méconnaissance ou crainte d'être accusés de favoritisme, retiennent le bureau d'étude le moins disant, il y a aussi

beaucoup de collectivités ayant conscience qu'une rémunération très basse de la maîtrise d'œuvre ou de l'AMO est incompatible avec un projet de qualité. Denis Hodeau remarque : *«Certains offres sont à des niveaux de prix tellement bas qu'un simple calcul en temps/homme montre qu'il est impossible d'assurer la mission. On s'efforce d'introduire d'autres critères que le prix pour écarter de telles offres totalement déraisonnables. Mais dans le cadre de marchés de maîtrise d'œuvre, c'est parfois difficile. Si nous sommes amenés à retenir des offres basses, nous faisons passer le message que l'intégralité de la prestation sera exigée. Il y a là une véritable piste de travail avec les organisations professionnelles, pour définir des critères de pondération des offres qui soient intelligents et compatibles avec les règles des marchés publics.»*

Beaucoup de collectivités déclarent attribuer une pondération élevée à la valeur technique. *«Lorsqu'il s'agit d'aider à négocier un contrat de concession de plus de 200 millions d'euros, comme celui de la future station Aquaviva (avant-projet, assistance pour l'appel d'offres et la procédure de délégation de service public), c'est la valeur technique qui est prépondérante dans le choix d'un AMO, pas le prix»*, témoigne Matthieu Galaup, directeur du Syndicat intercommunal unifié d'assainissement du bassin cannois (SIAUBC). Mais cela ne résout pas tout, car, sur le papier, les offres techniques sont souvent proches les unes des autres. Dans le contexte contraint des règles des marchés publics, il est difficile de s'assurer de la qualité de la réflexion et du travail qui sera fourni derrière. *«Tous les candidats sont capables de faire des offres techniques tenant la route. Désormais, pour nous, l'un des points importants d'un marché d'assistance se joue sur les CV de l'équipe projet. Autant que faire se peut, on fige cette équipe projet en se laissant la possibilité d'arrêter le marché s'il n'y a plus, en face, la bonne personne ou son équivalent»*, ajoute Matthieu Galaup.

Il est difficile d'aller plus loin dans le cadre légal. Pourtant, certaines collectivités prennent des libertés avec la procédure en choisissant des bureaux d'études ayant fait la preuve de leur qualité au plan local, ou qu'ils savent dotés de compétences «comportementales». *«Après une expérience sur un projet avec, dans le rôle de l'AMO, un bureau d'études ayant pignon sur rue, mais très en dessous de nos attentes en termes de présence et capacité à s'adapter, notre stratégie sera désormais de fractionner les éléments de mission et de faire travailler des petites structures plus souples. Un petit nombre d'ingénieurs-conseils expérimentés, ayant fait une partie de leur carrière dans de gros bureaux d'études ou chez des constructeurs, se sont mis à leur compte : c'est ce genre de profil, avec un excellent niveau de compétence, et en phase avec notre vision de la conduite d'une mission, que l'on sélectionnera»*, témoigne le directeur d'une collectivité.

Ingénieur-conseil des profils très variés

Les prix très bas constatés actuellement trouvent en grande partie leur origine dans une concurrence exacerbée. Et pour cause : il n'y a pas de barrière d'entrée à la profession d'ingénieur-conseil. Le système des agréments départementaux qui existait par le passé avait ses défauts, mais il vérifiait au moins l'obtention des diplômes et instaurait une forme de régulation. *«La profession n'est effectivement pas réglementée, n'importe qui peut s'installer en tant qu'ingénieur-conseil, reconnaît Thierry Gaxie, président de CICF Infrastructures et environnement. Un facteur aggravant est la fin de l'ingénierie publique des services de l'État. Jusqu'à récemment, elle venait en appui aux collectivités rurales pour des missions de maîtrise d'œuvre ou de conseil, à des tarifs extrêmement modérés. Sa disparition a provoqué, par un effet d'opportunité, une génération spontanée de petits bureaux d'études qui cassent les prix pour prendre les marchés, parfois avec des pratiques*

déontologiques condamnables, comme faire rémunérer certaines prestations, telles que l'émission des dossiers par les entreprises.»

La qualité tributaire de la formation

Une question corollaire se pose : y a-t-il globalement un problème de qualité de l'ingénierie en France ? *«La formation de base dans les écoles d'ingénieurs est excellente, mais la carrière est plate et la rémunération peu enthousiasmante. Le salaire annuel d'embauche d'un jeune sortant de l'école est exactement le même qu'il y a vingt ans, soit moins de 30 000 euros, et cela malgré l'inflation. C'est le salaire des assistantes qui a le plus progressé dans la profession sur le même laps de temps ! Les meilleurs partent à l'étranger ou s'orientent vers des domaines plus rémunérateurs comme la banque, l'informatique, l'exploitation ou l'entreprise de travaux. Forcément, la qualité des projets pâtit de ce manque de perspectives»,* décrypte Bernard Saunier. Il met aussi en cause l'accès à la profession de gens dont la formation initiale est très éloignée de l'ingénierie (masters en une année proposés par les écoles d'ingénieurs). *«Excellents dans le domaine de l'hydraulique et du traitement de l'eau, ils n'ont aucune capacité à assumer l'acte de construire, qui nécessite des compétences transversales fortes en résistance des matériaux, en béton armé, en électricité, en automatismes, etc.»*, explique-t-il.

S'organiser pour réguler la profession

La réponse proposée par les instances représentatives de la profession réside principalement dans la pédagogie auprès des maîtres d'ouvrage, mais ceux-ci sont tenus par des règles limitantes dans le choix de leurs prestataires. Il faudrait peut-être que la profession s'organise pour mettre elle-même de l'ordre dans des pratiques qui nuisent à son image. Une voix dissonante propose une autorégulation via un ordre des ingénieurs-conseils, à l'image de ce qui existe dans les pays anglo-saxons (voir encadré p. 26). *«S'il y avait l'obligation de faire travailler un "ingénieur professionnel" qui assume la responsabilité de la construction en son nom propre et qui reçoit la rémunération associée à cette prise de responsabilité, cela tirerait tout le monde vers le haut et aboutirait à des opérations de bien meilleure qualité»,* énonce Bernard Saunier.

Cette idée n'emporte pas l'adhésion de la profession. *«Dans le contexte français où la conception de détail se fait plutôt chez les entreprises, on imagine mal que le bureau d'études puisse jouer le même rôle que dans les pays anglo-saxons : la situation est totalement différente et les solutions valables là-bas ne sont pas forcément applicables ici, estime Thierry Gaxie. En revanche, je crois effectivement qu'il faut mettre en place des systèmes garantissant au maître d'ouvrage la qualité du maître d'œuvre. Le droit à titre accessoire peut jouer un rôle, car il impose une formation spécifique en droit pour rédiger un dossier de consultation d'entreprises. Cette réglementation est pour l'instant peu respectée et non contrôlée, mais si, demain, les assurances l'exigent, par exemple, ce sera de nature à réguler la profession.»*

Les assureurs jouent en effet un rôle important dans le problème protéiforme que rencontrent les ingénieurs-conseils. Avec la baisse de la rémunération, la prise de risque des bureaux d'études augmente et aussi, par voie de conséquence, leurs primes d'assurance (parfois plus de 10 % des honoraires payés en prime d'assurance responsabilité). *«Si les assureurs connaissaient mieux le rôle du taux de rémunération de la maîtrise d'œuvre sur le risque qu'ils prennent, cela leur ouvrirait des pistes de réflexion allant dans le sens d'un assainissement des pratiques de la profession : modification du mode de calcul des primes,*

cotisations de responsabilité civile professionnelle et responsabilité décennale adossées aux montants des travaux et non plus des honoraires, clauses de sauvegarde dans les contrats d'assurance, voire pénalisation des "mauvais élèves" prenant des affaires à perte », souligne Bernard Saunier.

Guide et fiches pratiques

Le dialogue entre les traiteurs d'eau, regroupés au sein du Sniter et du SIEP, et les sociétés d'ingénierie membres de Syntec-Ingénierie et de CICF, a abouti à un Guide pratique pour la bonne application des procédures d'achats publics en traitement d'eau. Karine Leverger, déléguée générale de Syntec Ingénierie, indique : *« Il s'agissait de clarifier la répartition des rôles et des responsabilités des différents acteurs, pour éviter un mélange des genres dommageable pour tout le monde. »* Des fiches complémentaires viendront apporter des détails (voir p. 69), notamment sur le rôle des bureaux d'études dans les marchés de conception-réalisation (promotion d'un AMO au contenu assez poussé). *« La mission d'AMO n'étant pas normalisée, certaines se font au rabais alors que d'autres sont fortes en contenu. Une mission d'AMO de qualité inclut un niveau de réflexion sur l'étude des besoins fondamentaux à satisfaire correspondant à celui d'un avant-projet. En effet, si l'AMO ne travaille pas sur les données de base de la conception à ce stade, le programme fonctionnel détaillé est creux, détaille François Bruant, directeur du développement Infrastructures de Safege. Cet équivalent d'avant-projet ne doit pas être joint à la consultation des entreprises, mais il permet au maître d'ouvrage d'enrichir ses exigences, d'intégrer par exemple ses demandes sur l'exploitabilité, etc., et de lancer la consultation en fixant tous les éléments que les offres doivent prendre en compte. Pour les entreprises, les questions sont clairement posées et il y a moins de risques de surprises en cours d'exécution. »*

En savoir plus Le guide est téléchargeable sur www.sniter.fr.

Un ordre des ingénieurs-conseils dans les pays anglo-saxons

Le fonctionnement de l'ingénierie-conseil est très différent en Angleterre ou aux États-Unis : il existe un Ordre, qui attribue une « licence d'ingénieur professionnel », après avoir contrôlé le diplôme, la qualité du parcours professionnel, et imposé un examen de vérification de l'étendue des connaissances et compétences. Le professionnel ayant ainsi prouvé ses capacités à assumer l'acte de construire est le seul autorisé à signer les plans et les projets. En tant que chef d'équipe, il coordonne le travail d'ingénieurs qui n'ont pas la licence parce qu'ils n'ont pas toute l'étendue de la compétence requise ou parce qu'ils préfèrent ne pas prendre la responsabilité qui va avec. Il est responsable, personnellement, des projets qu'il signe. En cas de problème, ce n'est pas uniquement la responsabilité de son entreprise qui va être recherchée, mais aussi la sienne, *intuitu personae*. *« Cette prise de responsabilité est rémunérée en conséquence : aux États-Unis, un ingénieur professionnel responsable d'équipe gagne couramment de 200 000 à 250 000 dollars par an, alors qu'en France, un salaire de 100 000 euros par an pour un ingénieur expérimenté est exceptionnel. Cette barrière d'excellence offre aux meilleurs une évolution de carrière prometteuse. Elle procure en outre une forte garantie au maître d'ouvrage, qui sait que l'ingénieur-conseil est compétent et fera bien son travail pour ne pas perdre sa licence »,* souligne Bernard Saunier, président de BPR Technologies.

Contact | BPR Technologies | Bernard Saunier | 01 55 69 38 10

L'avis de Régis Taisne, adjoint au chef du service de l'eau à la FNCCR

«*Les règles des marchés publics sont un carcan, pas une entrave*» La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) prône auprès de ses adhérents de bonnes études amont, qui limitent les mauvaises surprises par la suite. Or, celles-ci ont un coût. Il ne faut pas être naïf : lorsqu'un marché est attribué à un prix très bas, la qualité est rarement au rendez-vous. Pour autant, ce n'est parce qu'une collectivité y met les moyens qu'elle s'assurera une prestation de qualité, en maîtrise d'œuvre comme en AMO. Cela pose un peu le débat : on peut en avoir pour moins que son argent, jamais pour plus. L'adéquation entre le prix et la qualité est d'ailleurs quelque chose d'assez compliqué, car les critères de la qualité ne sont pas les mêmes partout. Pour les petites collectivités rurales, qui ont du mal à retrouver avec les bureaux d'études privés le même type de relations et la proximité qu'elles avaient avec l'ingénierie publique des DDAF, la disponibilité et la connaissance précise du terrain sont des critères de qualité, parfois jugés aussi importants que la compétence. Sans oublier que, de facto, l'ingénierie publique a longtemps été très subventionnée et que les bureaux d'études privés ont du mal à proposer un rapport qualité-prix équivalent. On peut quand même souligner qu'au-delà de la pression sur les prix, la concurrence a du bon. Certaines collectivités avaient des bureaux d'études «abonnés» qui ont assuré pendant des années toute la maîtrise d'œuvre de tous les travaux, parfois même en reproduisant, des années durant sans jamais être remis en cause, des solutions inadaptées au contexte (PVC à joint collé pour des réseaux en montagne, par exemple). Les appels d'offres ont quand même insufflé un peu d'air frais dans ces pratiques. Pour revenir à la question centrale du choix d'un maître d'œuvre capable de produire un projet de qualité, les règles des marchés publics sont certes un carcan, mais je ne pense pas qu'elles soient une entrave si l'on se donne les moyens de choisir autrement que sur le critère du prix. Cela passe par une bonne définition du contenu de la mission, et par des pondérations adéquates dans le jugement des offres, sur la valeur technique, les moyens humains (C.V. pour juger l'expérience et la compétence des personnes qui seront affectées à l'opération, et pas seulement les références du bureau d'études), l'aspect pluridisciplinaire des compétences mobilisables chez les candidats, etc.

Contact | FNCCR | Régis Taisne | 01 40 62 16 40

Contacts

BSR Technologies, Bernard Saunier, tél. : 01 55 69 38 10

CICF, Thierry Gaxie, tél. : 01 44 30 49 30

Grand Lyon, Denis Hodeau, tél. : 04 78 63 40 40

Safege, François Bruant, tél. : 01 46 14 73 26

SIAUBC, Matthieu Galaup, tél. : 04 92 19 29 29

Sniter, Didier Haegel, tél. : 01 47 16 80 21

Syntec-Ingénierie : tél. : 01 44 30 49 60

(1) Sur ce sujet, lire aussi l'appel lancé par les entreprises membres du réseau Swelia «Les PME de l'eau en danger », p. 12.

(2) La loi MOP [loi n° 85-704 du 12 juillet 1985] est relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.