

LES MARCHÉS PUBLICS D'ARCHITECTURE EN BELGIQUE

RECOMMANDATIONS POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE

INTRODUCTION

LE G30 ASBL REGROUPE DES BUREAUX D'ARCHITECTURE EN BELGIQUE (ACTUELLEMENT UNE QUARANTAINE DE SOCIÉTÉS, SOIT PLUS DE 1.600 ARCHITECTES ET COLLABORATEURS) AVEC LES OBJECTIFS SUIVANTS :

- Promouvoir les bonnes pratiques dans le domaine de l'architecture et de l'urbanisme en vue d'atteindre une qualité durable (voir notamment : <http://g30.be/en/communication/charter-of-excellence>).
- Contribuer à l'amélioration des conditions de la pratique de la profession en Belgique et en Europe.
- Formuler des recommandations à l'attention des autorités publiques concernées et des clients.

Les marchés publics dans le secteur de la construction sont l'une des priorités du G30 depuis sa création. Les actions menées dans ce domaine jusqu'à présent incluent, entre autres, l'organisation d'une conférence européenne (2011) ainsi que la production de plusieurs recommandations spécifiques en relation avec l'adoption de la nouvelle Directive européenne sur les marchés publics (2014/24/UE).

En 2014, le G30 a mené une enquête économique auprès de ses membres, qui visait à rassembler des données factuelles et des indications chiffrées concernant les coûts réels de la participation des bureaux d'architecture dans les appels d'offres publics en Belgique, l'année 2013 servant d'année de référence.

Au vu des résultats édifiants de cette enquête, le G30 a décidé de formuler des recommandations à l'attention des pouvoirs publics en Belgique, à tous les niveaux législatifs, politiques et administratifs concernés. Rappelons que la Belgique a l'obligation de transposer la nouvelle Directive européenne au plus tard d'ici avril 2016 (septembre 2018 pour les procédures électroniques).

Dans sa démarche, le G30 a bénéficié du soutien et de la collaboration des associations professionnelles représentatives d'architectes en Belgique : ARIB, BVA, FAB, NAV, UWA, ainsi que de l'Organisation des ingénieurs conseils ORI et de la Coopérative d'assurance Ar-Co.

SYNTHESE

L'objectif

Le développement durable s'affirme de plus en plus comme une priorité de l'Union Européenne. En particulier, les responsables politiques ont souligné dans plusieurs documents politiques de référence majeurs la nécessité d'assurer une qualité durable du cadre de vie bâti. L'importance des politiques urbaines ne fait plus de doute, comme en témoigne, entre autres, le renforcement des moyens alloués dans le cadre de la Politique de Cohésion et dans les Fonds structurels européens.

Il est un fait que l'architecture et l'urbanisme jouent un rôle essentiel pour la préservation de l'intérêt public, et que les politiques en cette matière engagent l'avenir de la société et des générations futures.

Plusieurs Directives européennes adoptées au cours des dernières années, dont la mise en œuvre est en cours, impactent directement le secteur de la construction. Parmi les sujets prioritaires, citons l'efficacité énergétique des bâtiments et les marchés publics. La nouvelle Directive sur la passation des marchés publics, adoptée au début de 2014 (2014/24/UE) - qui doit impérativement être transposée au plus tard en avril 2016 - induit la prise en compte plus systématique du coût du cycle de vie. La construction, et la rénovation, des bâtiments sont incontestablement des domaines prioritaires.

Les concepteurs sont en mesure d'aider concrètement les pouvoirs publics dans la mise en œuvre de politiques innovantes. En particulier, les architectes ont, de par leur formation et leur expérience, la capacité de synthèse nécessaire en vue de favoriser des approches globales et holistiques, qui sont indispensables pour atteindre les objectifs de qualité durable. Le G30 asbl a pris l'initiative, sur la base d'une enquête économique interne et d'un travail de recherche, de formuler des recommandations à l'attention des pouvoirs publics en Belgique.

La problématique

En matière de concurrence dans le secteur des marchés publics, il y aura toujours des gagnants et des perdants. Chaque entrée en concurrence implique, de la part de ceux qui décident de participer, un investissement en temps et en ressources. C'est une réalité que nous ne pouvons, et ne souhaitons pas changer. Mais, ce à quoi nous souhaitons parvenir, c'est à ce que les procédures de marchés publics en Belgique dans le secteur de la construction soient aussi efficaces et performantes que possible, en recherchant l'excellence, tout en réduisant l'investissement consenti, tant par les architectes, que par les donneurs d'ordres publics, en temps passé, et en termes financiers. Afin de tendre vers ce résultat, les bureaux d'architectes rassemblés au sein du G30 asbl ont lancé un projet de recherche qui visait à étudier de quelle manière des progrès pourraient être réalisés dans ce domaine. Cette recherche a permis d'identifier quatre problèmes principaux relatifs aux marchés publics de services d'architecture en Belgique.

Premier problème : le coût des marchés publics est plus élevé que nécessaire.

Nous avons procédé à une estimation des sommes d'argent gaspillées, tant par les bureaux d'architecture, que par les donneurs d'ordres publics. En 2013, chaque membre de l'échantillon du G30 a investi en moyenne 23.627 € en coûts de personnel pour chaque compétition liée à un appel d'offres public, l'ensemble des bureaux considérés ayant investi 4,3 € millions au total pour la participation à ces appels d'offres. Il est vrai que les donneurs d'ordres publics intéressés ont, eux aussi, fait face à des coûts. Vu le temps nécessaire pour l'évaluation, nous estimons à environ 47.142 € le coût des seules ressources humaines. Sachant qu'il y a six participants en moyenne pour chaque compétition cela signifie que pour une réponse à un seul appel d'offres les architectes investissent de l'ordre de 142.000 €, à quoi il faut ajouter le coût pour les donneurs d'ordres pour l'évaluation, soit 47.142 € (sans compter la préparation de l'appel d'offres et les consultants externes). Ensemble, ces coûts représentent environ 189.000 € en moyenne en frais de personnel pour chaque appel d'offres, soit près de la moitié du montant moyen du marché en matière d'honoraires de conception (environ 400.000 € pour les marchés situés au-dessus du seuil légal pour la publication des avis de marchés en 2012).

Deuxième problème : une vision trop étroite des critères de sélection.

D'après les témoignages, c'est souvent une vision étroite de l'évolution des offres qui prévaut, l'accent étant mis avant tout sur le coût des services d'architecture considérés, plutôt que sur le coût de l'ensemble du cycle de vie du bâtiment. Cette pratique offre peu d'incitations pour une conception de haute qualité, qui promeut le long terme et une utilisation rationnelle des ressources, donc un réel bénéfice pour la société.

Troisième problème : la procédure à un tour et l'absence d'utilisation du concours d'architecture.

La procédure utilisée majoritairement en Belgique en matière d'architecture est la procédure ouverte à un seul tour, c'est-à-dire sans présélection. Ces dernières années, 70% des appels d'offres ont suivi cette procédure. Ceci implique de la part des sociétés désireuses d'y participer de soumettre des projets élaborés, donnant lieu ainsi à un grand gaspillage économique, tandis que les donneurs d'ordres publics doivent aussi investir d'importantes ressources dans le processus d'évaluation. Une procédure spécifique existe pour l'acquisition de services d'architecture : le concours. Pourtant, cette procédure est rarement utilisée (de 1 à 4% de tous les appels d'offres seulement).

Quatrième problème : les marchés publics sont plus risqués pour les architectes qu'ils ne devraient l'être.

En 2013, le taux des appels d'offres retenus était de 19%, similaire à celui observé au cours des années précédentes. De plus, près de 10% des appels d'offres auxquels les architectes ont participé ont été interrompus par les pouvoirs publics concernés en cours de procédure, après que les offres aient été remises. Cela signifie qu'un temps considérable est investi en vain, qui souvent n'est pas rémunéré. Dans 30% des cas seulement, les architectes ont été rémunérés pour la création de projets élaborés, et le montant de la rémunération était significatif dans 16% de ces cas seulement (c'est-à-dire couvrant au moins 75% du temps passé). Il en résulte qu'une part importante des heures investies à perte doit être récupérée d'une autre manière, avec pour conséquence une perte potentielle pour l'économie créative et la société en général en Belgique. En outre, le temps nécessaire pour le processus d'évaluation a cru régulièrement au cours des dernières années, pour atteindre 180 jours en moyenne en 2012. Cela rend le marché dans ce secteur encore plus imprévisible.

Une opportunité politique

Il est possible de tirer des leçons des pratiques des autres pays en Europe. Par exemple, en Allemagne la procédure négociée prédomine, dans laquelle les participants sont évalués sur la base, soit d'une simple esquisse, rémunérée selon un barème officiel (HOAI), soit sans esquisse, et ils sont ensuite progressivement éliminés du processus de compétition. En France, c'est la procédure à deux tours qui est de mise, tous les participants étant rémunérés pour les projets soumis. Cependant, la limitation systématique du nombre des participants laisse peu de place aux nouveaux talents. Le Royaume-Uni et la France offrent aussi l'exemple de l'existence d'organismes indépendants qui établissent les références des bonnes pratiques dans les marchés publics, et qui surveillent l'efficacité du processus. L'Union Européenne peut aussi montrer la voie. La récente révision de la Directive sur les marchés publics (2014/24/UE) induit la prise en compte plus systématique du coût du cycle de vie. En outre, une nouvelle procédure de partenariat promeut les solutions novatrices dans l'ensemble du processus par rapport à la recherche d'une plus grande qualité et durabilité. La nouvelle Directive encourage aussi l'utilisation de procédures d'appels d'offres par voie électronique, ce qui permet d'économiser du temps, tant pour les architectes, que pour les donneurs d'ordres.

LA DIRECTIVE DOIT ETRE TRANSPOSEE DANS LA LEGISLATION BELGE D'ICI AVRIL 2016. LE MOMENT EST PROPICE POUR L'ACTION.

RECOMMANDATIONS

Le processus des marchés publics dans le secteur de la construction en Belgique est inadapté à plusieurs égards. Il est aussi inutilement risqué et coûteux, non seulement pour les architectes, mais pour la société dans son ensemble, et le plus souvent il ne permet pas une rémunération adéquate des services prestés, qui ne sont pas évalués à leur réelle valeur économique. La pratique actuelle offre peu d'incitations pour la réalisation de concepts architecturaux qui privilégient le long terme et l'utilisation durable des ressources. Le souhait du G30 asbl est de contribuer à améliorer le processus. Les recommandations spécifiques qui suivent sont présentées en relation avec la mise en œuvre de la nouvelle Directive européenne sur les marchés publics (2014/24/UE), qui doit être transposée dans le droit belge au plus tard en avril 2016.

Recommandation : **Établir plus de clarté et de stabilité dans le processus des marchés publics.**

Ce processus doit être aussi clair que possible. Si le choix s'effectue à travers une procédure à deux tours, les conditions du déroulement doivent aussi être claires, et les soumissionnaires qui ne sont pas qualifiés pour l'étape suivante doivent en connaître les raisons. Chaque décision du secteur public doit être étayée par des faits et documentée. Le processus du traitement des appels d'offres doit aussi être assorti d'échéances claires, tant pour les donneurs d'ordres, que pour les architectes, et les procédures ne doivent pas être interrompues sans raison impérieuse. Parmi les moyens d'augmenter la stabilité et la clarté, citons l'utilisation de moyens électroniques et une description détaillée des exigences dans le cahier des charges des appels d'offres.

Recommandation : Utiliser des procédures plus efficaces, outre un processus d'évaluation rapide.

Si le processus d'évaluation des offres dure trop longtemps, tant les donneurs d'ordres publics, que les architectes, sont perdants. La combinaison d'une procédure ouverte avec l'exigence de fournir des plans détaillés implique, d'une part des coûts élevés pour le processus d'évaluation par le donneur d'ordres et, d'autre part, une impossibilité pour les architectes et les autres consultants de planifier leur travail. La procédure à deux tours ou bien diverses variantes de la procédure négociée permettent l'élimination progressive des concurrents, ce qui conduit à des économies de temps et d'argent pour tous, tout en garantissant un processus équitable.

Recommandation : Définir clairement les termes du marché et les critères de choix avant tout appel d'offres.

Outre une définition claire des besoins réels, le cahier des charges de tout appel d'offres lancé par un donneur d'ordres public doit préciser de manière exacte quels documents doivent être produits afin de pouvoir participer à l'appel d'offres, y compris le niveau de détail des plans à fournir. Le cahier des charges doit aussi fixer dès le départ les critères, et la pondération correspondante, qui seront utilisés pour déterminer le choix du vainqueur. Il est essentiel que le donneur d'ordres soit pleinement conscient de ses propres attentes et qu'il les spécifie dans le cahier des charges.

Recommandation : Établir un référentiel pour la prise en compte du cycle du coût de vie et du caractère innovant.

Le coût de chaque bâtiment à construire ou à rénover doit être évalué sur la base du coût réel de son cycle de vie. Il en est de même pour les projets d'urbanisme. Si l'on ne prend en compte que les seuls coûts de la construction, outre une forte tendance à choisir le prix le bas possible, les coûts à long terme pour la société sont élevés. Ces coûts auront un impact négatif sur la durabilité, outre que le choix de matériaux de qualité médiocre, ainsi qu'une conception inadaptée en termes d'efficacité énergétique, augmenteront le besoin de rénovation à long terme. De plus, l'absence de prise en compte du coût du cycle de vie est un frein à l'innovation.

Recommandation : Recourir au concours d'architecture, qui favorise l'excellence de la conception.

La procédure du concours d'architecture étant rarement utilisée par les donneurs d'ordres publics en Belgique, la qualité du patrimoine bâti peut en souffrir. Seul un jury très qualifié, compétent et indépendant est en mesure d'apporter l'éventail des opinions et l'expérience, nécessaires pour l'évaluation d'un projet dans des domaines aussi complexes que l'architecture et l'urbanisme. En outre, la décision du jury doit être contraignante, et donc la mission doit être confiée au vainqueur.

Recommandation : Rémunérer les plans de conception détaillés, ou ne pas les exiger.

La qualité d'une conception doit pouvoir être facilement évaluée sur la base d'une simple esquisse. Si un donneur d'ordres public souhaite obtenir des documents détaillés, il ne doit l'exiger que de la part d'un nombre limité de bureaux d'architecture, et ceux-ci doivent être rémunérés. Si tel n'est pas le cas, tant les donneurs d'ordres publics, que les architectes et autres concepteurs doivent faire face à des coûts inutiles liés à la création à titre gracieux de propositions détaillées et au long processus d'évaluation. En outre, il faut impérativement empêcher le « cherry picking », qui s'apparente à un pillage, et donc la propriété intellectuelle doit être protégée.

Recommandation : Assurer une rémunération appropriée selon un référentiel reconnu.

Afin d'améliorer la qualité de la conception, et par là-même la durabilité de l'environnement bâti qui en résulte, la valeur réelle des services prestés par les architectes et autres consultants doit être pleinement appréciée en termes économiques. De même qu'il existe des systèmes reconnus en matière de contrats publics dans d'autres pays tels que, par exemple, l'Allemagne, le Luxembourg ou le Canada, il est souhaitable, y compris dans l'intérêt du client, d'établir également en Belgique un référentiel pour les honoraires applicables pour des services déterminés dans le processus de sélection et d'attribution des contrats publics en fonction du degré de technicité du service considéré. Tout en mettant effectivement plus d'accent sur les questions de durabilité une telle mesure irait dans le sens de l'intérêt public.

Recommandation : **Surveiller la qualité et les bonnes pratiques à travers un organisme indépendant.**

Un organisme indépendant devrait être mis en place par l'administration publique en Belgique chargé de surveiller l'efficacité et la qualité des procédures des marchés publics dans le secteur de la construction. Sa mission inclurait l'établissement de références pour les bonnes pratiques, ainsi que la réflexion et la formulation de recommandations visant à améliorer les procédures.