

Pourquoi et comment construire en entreprise générale ?

Le maître d'ouvrage qui s'apprête à lancer un projet de construction a le choix entre plusieurs modes de dévolution de son marché. Construire en entreprise générale est un mode opératoire qui lui apporte de nombreuses garanties. Voici les principales raisons et modalités pour y recourir.

POURQUOI ?

Être maître d'ouvrage aujourd'hui : c'est affronter des défis, des risques, des contraintes croissants...

- La maîtrise d'ouvrage est confrontée à de **nombreux défis** :
 - concevoir et réaliser des opérations respectueuses de l'environnement et des réglementations
 - répondre aux attentes multiples de ses clients ou usagers,
 - proposer des solutions viables face aux défis énergétiques,
 - acheter au meilleur rapport qualité /prix en recherchant l'offre économiquement la plus avantageuse,
 - construire en maquette numérique.

- Elle fait face à un **nombre croissant de risques** :
 - faire face aux défaillances d'entreprise, en cas de marchés séparés, qui ont souvent de lourdes conséquences sur le déroulement des chantiers (budget du maître d'ouvrage, délais, etc.),
 - s'assurer du respect des règles de santé-sécurité sur ses chantiers avec un risque pénal accru,
 - maîtriser les risques liés à l'amiante,
 - veiller au respect des règles d'intervention d'entreprises étrangères,
 - savoir gérer les problématiques liées à l'insertion...

- Elle supporte des **contraintes importantes** :
 - respecter les exigences de qualité de construction,
 - connaître toutes les normes très évolutives,
 - s'assurer d'un pilotage et d'une synthèse de qualité,
 - être certain d'atteindre le niveau de performance prévu, notamment pour obtenir des labels
 - s'assurer du respect du budget et du délai de livraison

Le maître d'ouvrage a besoin d'un contrat lui apportant sécurité, simplicité, efficacité, garanties et performances.

Le contrat d'entreprise générale prévoit la livraison d'un ouvrage « clé en main », construit par un entrepreneur responsable de la qualité, du délai et du coût. Dans ce cas, l'entreprise générale apporte à son client les quatre garanties suivantes :

→ **Un résultat global en termes de délai, de coût et de performance**

- **Délai :** l'entreprise générale met en œuvre une organisation qui lui permet de gérer le délai global, les délais intermédiaires et les aléas pour livrer l'ouvrage clé en mains.
- **Coût :** l'entreprise générale s'engage sur un coût total pour réaliser un ouvrage défini dans les pièces du marché, et gère les interfaces entre corps d'état dans le respect de l'enveloppe budgétaire.
- **Performances techniques :** l'entreprise générale, par ses compétences d'étude et d'exécution TCE apporte une garantie globale des performances techniques contractuelles et du respect de la réglementation et des normes pendant toute la durée de l'opération. L'entreprise générale maintient et développe ses performances techniques grâce à une gestion des qualifications de ses collaborateurs.
- **Gestion des aléas :** l'entreprise générale analyse les risques potentiels et met en place les moyens pour faire face aux événements survenant en cours de chantier.

→ **La cohérence du projet**

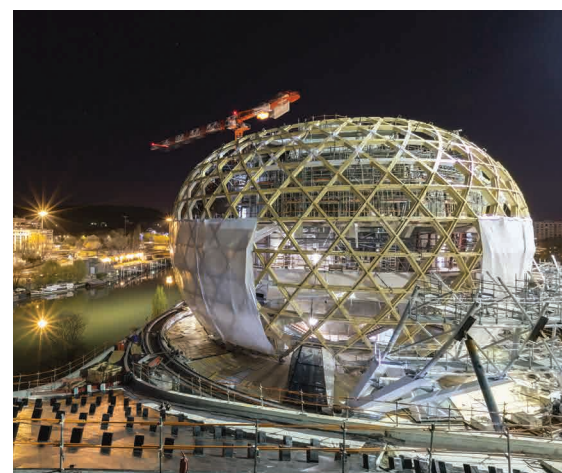
- **Prise en compte de la cohérence du projet :** l'entreprise générale s'assure que les pièces du marché et les documents d'exécution sont cohérents avec la réglementation et les normes en vigueur.
- **Gestion des interfaces :** L'entreprise générale gère les interfaces entre les différents corps d'état et maîtrise les manquements. Elle gère les conflits entre les différentes entreprises intervenant sur le chantier.
- **Gestion des modifications :** L'entreprise générale, face aux événements survenant en cours de chantier, propose une solution globale en termes de faisabilité, de délai et de coût.



© P. Grunberger - Architecte - Chabanne & Partenaire



© Ludovic Combe - Architecte / maître d'œuvre SEPOC / GIRUS



© Laurent Blossier - Bouygues Construction

→ La mobilisation des compétences nécessaires au projet

L'entreprise générale actionne les compétences et moyens internes pour innover et proposer des solutions adaptées au besoin de son client et génératrices de valeur ajoutée pour les parties prenantes. Elle mobilise et coordonne des compétences externes auprès de partenaires sous-traitants en fonction des nécessités du projet. Elle veille particulièrement aux conditions d'accueil et de travail de tous les intervenants du chantier.

- **Soutien aux entreprises partenaires sous-traitantes** : l'entreprise générale, par ses connaissances TCE, apporte un soutien aux entreprises partenaires sous-traitantes dans leurs performances techniques contractuelles et dans le respect des normes.
- **Ordonnancement, coordination et pilotage** : l'entreprise générale assure la planification de l'ensemble des études et des travaux TCE et gère la mise à jour des plannings ainsi que le pilotage des travaux.
- **Gestion et organisation du chantier** : l'entreprise générale assure l'organisation logistique et la gestion des moyens communs à l'ensemble des intervenants.
- **Qualité, santé, sécurité, environnement** : l'entreprise générale aide les entreprises partenaires sous-traitantes à mettre en œuvre : leurs obligations relatives à la santé et à la sécurité par une assistance dans la coordination et l'organisation de travaux ; les dispositions convenues en matière de management de la qualité ; leurs obligations réglementaires et contractuelles vis à vis de l'environnement.
- **La prévention des défaillances** : l'entreprise générale assure la sélection et le suivi des fournisseurs et partenaires sous-traitants, et mobilise des moyens d'action qui lui permettent d'assurer la bonne fin du marché, notamment en cas de défaillance.
- **L'entreprise générale est génératrice de progrès pour les entreprises partenaires sous-traitantes** : l'entreprise générale sait optimiser sa relation avec ses partenaires sous-traitants en développant des actions de partenariat.

→ Une gestion de projet simplifiée pour le client

- **Une responsabilité globale et un interlocuteur unique** : l'entreprise générale permet au maître d'ouvrage de signer un seul marché et d'avoir un interlocuteur unique pendant toute la durée du chantier et les périodes de garantie.
- **Une gestion centralisée des problèmes** : l'entreprise générale assiste le maître d'ouvrage dans les formalités auprès des différents organismes (sécurité, concessionnaires de services publics) et assume sans autocensure son devoir de conseil, tant à l'égard du maître d'œuvre que du maître d'ouvrage.
- **Une réception globale** : l'entreprise générale assure l'ensemble des opérations préalables à la réception et assiste le maître d'œuvre et le maître d'ouvrage dans la procédure globale de réception de l'ouvrage.
- **Un SAV (services après-vente) centralisé** : l'entreprise générale reste l'interlocuteur unique du maître d'ouvrage, au-delà de la fin du chantier, pendant la phase de levée de réserves, l'année de garantie de parfait achèvement et les périodes de garantie de bon fonctionnement et décennale.

Elle dispose également des moyens pour proposer et mettre en œuvre, en complément de la réalisation des travaux, des prestations de maintenance et d'exploitation.



La construction dite en « entreprise générale » a été définie officiellement dès 1992 par la Fédération de l'Industrie européenne de la Construction (FIEC) comme : « Une entreprise exerçant avec une compétence reconnue une ou plusieurs des spécialités de la construction, qui assure la livraison d'un ouvrage, toutes fonctions et techniques assemblées, conforme et en état d'achèvement pour un prix avec des performances et dans un délai déterminés par un contrat correspondant à différentes formes d'entreprises. »

Non définie en tant que telle dans les textes nationaux relatifs à la commande publique, l'entreprise générale y a néanmoins toute sa place comme une des formes possibles de contrat public, et elle rentre également dans le cadre de la norme de construction privée AFNOR NFP 03-001.



Conclusion

Sur tous ces points (délai de livraison, tenue du budget, cohérence globale et qualité de réalisation, garantie de performance, gestion des aléas, engagements en matière de prévention, santé, sécurité...), la dévolution en corps d'état séparés n'offre indéniablement pas les mêmes garanties qu'en entreprise générale.

COMMENT ?

→ La nouvelle réglementation européenne pose l'allotissement, non pas comme une obligation, mais comme un principe souhaitable : le maître d'ouvrage dispose du choix d'y recourir ou non.

→ La loi n°85-704 du 12 juillet 1985, relative à la Maîtrise d'Ouvrage Publique, prévoit la reconnaissance du droit du maître d'ouvrage à choisir la procédure, y compris contractuelle, qu'il souhaite pour réaliser l'ouvrage, son article 2 stipule ainsi que : « Le maître de l'ouvrage... se doit de... de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure, avec les maîtres d'œuvre et entrepreneurs qu'il choisit, les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux ». En vertu de cette loi, le maître d'ouvrage peut donc choisir le type de contrat qui lui agréé.

→ L'article 32 de l'Ordonnance du 23 juillet 2015, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2016, pose le **principe de l'allotissement, tout en prévoyant trois dérogations à ce principe :**

- si le maître d'ouvrage n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'OPC ;
- si la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ;
- si l'allotissement risque de rendre techniquement difficile ou financièrement coûteuse l'exécution des prestations.

En outre, **le maître d'ouvrage n'a pas à justifier sa décision** de ne pas allotir s'il a recours à l'un des **quatre marchés publics globaux** cités par l'Ordonnance :

- marché de conception réalisation,
- marché global de performance,
- marché public global sectoriel,
- marché de partenariat

Dans les autres cas de figure, le maître d'ouvrage qui décide de ne pas allotir son marché doit en revanche motiver son choix.



Trois conseils pour construire en toute sécurité

Pour construire en toute sécurité et justifier correctement le recours au marché unique, voici les conseils formulés par Jacques Fournier de Laurière, président de la Cour administrative d'appel de Paris (chambre Marchés publics) dans « Le Moniteur » du 1^{er} janvier 2016. Selon lui, le maître d'ouvrage doit se poser trois questions :

1. À quel moment de la procédure de passation faire apparaître la motivation du recours au marché unique ?

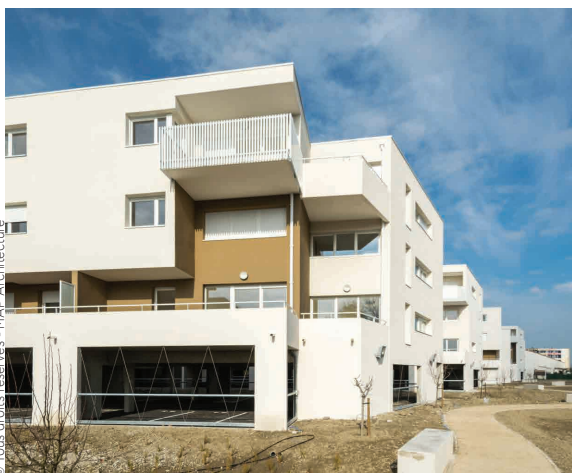
L'article 12 du décret du 25 mars 2016 – qui vient compléter l'Ordonnance du 23 juillet 2015 – prévoit que l'acheteur qui décide de ne pas allouer un marché public dont le montant est supérieur ou égal aux seuils de procédure formalisée **doit motiver ce choix dans les documents de la consultation ou le rapport de présentation** lorsqu'il agit en tant que pouvoir adjudicateur, ou parmi les informations qu'il conserve lorsqu'il agit en qualité d'entité adjudicatrice (article 106 du décret). Si le marché est passé selon une procédure adaptée, l'acheteur motive son choix dans les documents relatifs à la procédure qu'il conserve (article 108 du décret).

Il appartient ainsi à l'acheteur, préalablement au lancement de la consultation, de préparer la motivation de sa décision de recourir à un marché unique. Services techniques et juridiques prépareront une note récapitulant les raisons les conduisant à envisager cette procédure et conserveront tout élément de nature à justifier le sens de leur décision, en cas d'éventuel recours contentieux ou courrier de la Préfecture. Quelque soit la procédure suivie, il ne faut pas attendre la lettre du contrôle de légalité sollicitant des précisions sur la motivation.

Trop peu de collectivités anticipent ce travail et se trouvent contraintes d'improviser face aux demandes du contrôle de légalité ou devant le juge administratif. Car si très peu de marchés uniques font l'objet d'un recours contentieux, la faiblesse de l'argumentation développée par les maîtres d'ouvrages concernés explique une part importante des annulations décidées par le juge administratif.

2. Quels sont les motifs permettant de justifier légalement le recours au marché unique ?

Le texte de l'Ordonnance du 23 juillet 2015 stipule que : « *Les acheteurs peuvent décider de ne pas*



© Tous droits réservés - MAP Architecture



© Thierry Lavernos - Architecte - Jean-Pierre Lott



© kalou1927 - Fotolia

allotir un marché public s'ils ne sont pas en mesure d'assurer par eux-mêmes les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ou si la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations. »

Le maître d'ouvrage doit donc commencer par déterminer le ou les terrains choisis pour justifier la dérogation. Plusieurs arguments peuvent être développés en parallèle. Car si le maître d'ouvrage est tout à fait libre de sa décision de recourir à un marché unique (pas de contrôle d'opportunité), le juge administratif exerce un contrôle normal en la matière, c'est à dire un contrôle entier. Ce qui signifie **que le juge examine de près l'argumentation présentée pour justifier la dérogation au principe de l'allotissement**. Le Conseil d'Etat a justifié à plusieurs reprises le recours à un marché unique en respectant une large marge d'appréciation laissée au maître d'ouvrage : arrêt Commune d'Ajaccio du 21 mai 2010 (le contrôle est limité à l'erreur manifeste d'appréciation), arrêt Ville de Paris du 26 juin 2015 (le contrôle porte spécifiquement sur l'appréciation erronée de la maîtrise d'ouvrage). Il convient donc de :

→ éviter absolument les affirmations de principe sans démonstration, faisant valoir que :

- le recours au marché unique est nécessaire car le maître d'ouvrage est tenu de respecter des délais extrêmement contraignants incompatibles avec les aléas d'un planning d'un marché passé en lots séparés. Cet argument, qui se comprend très bien au vu de la fréquence des retards nés de l'exécution d'un marché divisé en un nombre important de lots, n'a aucune portée juridique puisque cela revient à remettre en cause le principe même de l'allotissement !
- le risque de défaillances que représenterait, dans un marché alloti, le fait de traiter avec des entreprises de plus petite taille. Ce risque est purement éventuel et ne peut pas constituer, par lui-même, une motivation spécifique.

→ faire attention avec l'argument lié à l'impossibilité pour le maître d'ouvrage d'assurer en interne les missions d'organisation, de pilotage et de coordination.

Le Conseil d'Etat reconnaît cet argument comme potentiellement fondé mais les maîtres d'ouvrage se contentent le plus souvent d'une simple affirmation. **Il faut expliquer clairement et précisément :**

- de combien de collaborateurs la collectivité dispose ou non dans ce secteur de compétence technique,
- quelle est leur charge de travail pour la période considérée qui rend impossible le suivi du chantier



© Tous droits réservés - Architecte : Massimiliano Fuksas



© EGF-BTP



© RP Ribière - Architecte : Philippon / Kalt

envisagé, éventuellement de la complexité technique de l'ouvrage,

- le coût supplémentaire que représenterait cette mission OPC en externe par rapport à la mission de maîtrise d'œuvre de base telle qu'elle a fait l'objet d'un marché dans le cadre du projet concerné.

→ étayer l'argument tenant au coût financier supplémentaire que représenterait l'allotissement du marché est également parfaitement recevable ... s'il est sérieusement établi.

Ainsi dans un arrêt d'avril 2015, le Conseil d'État a confirmé le bien fondé d'un marché unique passé par la région de la Réunion après que cette collectivité ait démontré que l'allotissement aurait eu pour conséquence d'augmenter les coûts de transport liés à l'exécution du marché. Mais le Tribunal administratif rejette souvent ce moyen très facilement car les preuves apportées sont la plupart du temps inexistantes. En fait, la motivation la plus pertinente sera souvent établie à partir du mixte suivant :

- **un ouvrage présentant des exigences techniques fortes.** Dans ce domaine, les références à atteindre en matière de développement durable et d'intégration environnementale sont génératrices de contraintes bien perçues par le juge administratif: HQE, énergie positive, traitement spécifique de l'eau, etc.
- **un ouvrage exigeant une présence permanente sur le chantier de la mission OPC** pour assurer une cohérence des interventions complexe à réaliser, ce qui n'est pas le cas d'une maîtrise d'œuvre classique.
- **un ouvrage assorti d'un délai restreint par rapport à des contraintes imposées** au maître d'ouvrage et clairement établies : rentrée scolaire, contraintes diverses de service public, urgence en matière d'habitat social.
- **une impossibilité de suivre en interne l'exécution de ce marché :**
 - soit par absence d'une équipe compétente au regard de la spécificité technique du projet, ce qu'on ne peut pas reprocher au maître d'ouvrage contrairement à ce que certains jugements de tribunaux administratifs laissent entendre.
 - soit par non disponibilité prouvée ou documentée de ladite équipe
- **ou un surcoût financier prouvé** sur un élément quelconque du marché en cas d'allotissement : approvisionnement, gestion des matériels, etc.

3. Quel est le niveau de preuve requis ?

La réponse à la question du niveau de précision de la motivation n'est pas normative. Aucun texte ni aucune jurisprudence n'encadre la notion de preuve en la matière. La jurisprudence semble exiger des éléments de plus en plus précis pour retenir la possibilité d'une dérogation. C'est pourquoi le maître d'ouvrage désireux de recourir à un marché unique doit faire preuve de rigueur dans son argumentation en étant le plus précis possible sur le plan technique, financier et factuel. Produire des notes et analyses techniques et financières est souvent déterminant.

Une présentation sérieuse de la motivation du recours au marché unique dissuade le plus souvent de toute intention de contestation de ce marché ! Le choix du marché unique est un choix parfaitement légal et possible, à condition que le donneur d'ordre accepte un travail de motivation en amont.



© Eiffage - Architecte : AIA

Comment motiver le recours au marché unique : quelques exemples

Construction de 20 logements collectifs sociaux, extension de la boulangerie et un niveau de parking

Justification : dévolution en lots rendant techniquement difficile l'exécution des prestations (interventions et démolition d'une partie d'un bâtiment en milieu occupé, coordination complexe des interventions)

Construction de logements sociaux, commerces et locaux annexes

Justification : les prestations ne peuvent être alloties compte tenu du fait que l'objet du marché ne permet pas l'identification de prestations distinctes. En effet, l'opération étant située à l'aplomb des voies SNCF, les bâtiments sont posés sur une dalle, couvrant le volume ferroviaire, avec ses contraintes techniques et réglementaires spécifiques (...). Par ailleurs, l'ouvrage présente des exigences techniques fortes (les références à atteindre en matière de développement durable et d'intégration environnementale sont extrêmement utiles), un surcoût financier de la mission OPC externe par rapport au prix du marché unique avec mission OPC et doit être réalisé dans un délai restreint.

Réhabilitation d'un immeuble de bureaux pour créer un foyer d'accueil médicalisé et un service répit

Justification : dévolution en lots rendant techniquement difficile l'exécution des prestations : réhabilitation lourde en site contraint et spécificité de la réalisation de travaux en vue de la création d'un ERP de type J dont la mise en service sera conditionnée par l'avis favorable d'une commission de sécurité et d'un arrêté d'ouverture délivré par l'ARS.

Construction d'un groupe scolaire

Justification : il n'est pas prévu de décomposition en lots pour les raisons suivantes :

- La dévolution en lots séparés risque de rendre techniquement difficile ou financièrement coûteuse l'exécution des prestations. Les exigences techniques fortes du projet sont justifiées par le phasage de l'opération de démolition et construction en site occupé, qui nécessite une sécurité infaillible du chantier tout en limitant les nuisances pour les enfants qui subissent les travaux.

L'exigence technique est assortie d'un délai restreint par rapport à des contraintes imposées au maître d'ouvrage, et particulièrement l'ouverture impérative de l'école en septembre 2018 pour la phase 1 et en février 2021 pour la phase 2.(...)

- Le maître d'ouvrage n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination du marché, soit par absence d'équipe compétente au regard de la spécificité technique du projet, soit de la non disponibilité prouvée de ladite équipe. Un surcoût financier de la mission OPC externe par rapport au prix du marché unique avec mission OPC.

Construction de 36 logements et d'un commerce

Justification : l'acheteur entend déroger au principe d'allotissement car la dévolution en lots rendrait techniquement difficile l'exécution d'une opération de logements et de commerces dans le centre historique de la ville sur une parcelle complexe. Le centre-ville est caractérisé par des rues exigües et par la présence de commerces. L'accès au chantier et l'approvisionnement du matériel devra se faire dans la plus grande vigilance pour des questions de sécurité. De plus ce chantier aura un délai de réalisation restreint pour permettre la réalisation du tramway.

Réhabilitation de logements

Justification : les travaux ne sont pas alloties en raison de la complexité et de l'ampleur de l'opération : la présence d'amiante entraîne de fait une intervention en logement inoccupé et nécessite une gestion du déménagement et du relogement des locataires. Ne disposant pas des moyens pour gérer cette prestation en interne, il est décidé d'opter pour un marché unique afin d'avoir un interlocuteur unique présent en permanence durant les travaux.

Transformation d'un immeuble de bureaux en résidence étudiante

Justification : les prestations font l'objet d'un lot unique car l'objet du marché ne permet pas l'identification de prestations distinctes. En effet, le projet présente des exigences techniques fortes, notamment dans le domaine de la mise en place d'une isolation avec matériaux biosourcés (paille) pouvant nécessiter une procédure d'Appréciation Technique et d'Expérimentation (ATEX). Par ailleurs, au vu des enjeux techniques liés à cette opération, une coordination et un pilotage de chantier doit être réalisé en permanence. Cette mission ne peut être exécutée par le maître d'ouvrage en raison de l'absence d'une équipe compétente au regard de la spécificité technique du projet.



ENTREPRISES
GÉNÉRALES DE
FRANCE • BTP



EGF.BTP • 9 rue La Pérouse • 75016 Paris • 01 40 69 52 77 • contact@egfbtp.com