

# DIAGNOSTIC DE L'OUTIL DE REALISATION

## DANS LE SECTEUR DU BATIMENT

Par M. Benmesbah Idir, Directeur du Logement et des équipements publics (DLEP).

### Introduction :

La dénomination de **l'outil de réalisation** recouvre une grande diversité, elle regroupe les entreprises, les artisans, les bureaux d'études, les organes de contrôle technique, ainsi que les différents experts.

On commencera d'abord par les entreprises, tant en ce qui concerne la taille, l'activité, le mode de fonctionnement que la forme juridique. Il est ainsi possible de les distinguer selon certains de leurs caractères.

Un premier critère de distinction est celui du **caractère privé ou public** de l'agent qui contrôle le capital. S'il s'agit de l'État ou des collectivités publiques, on parle alors d'entreprise publique.

Le second critère de distinction est son **régime juridique**. L'entreprise peut en effet choisir entre différents statuts pour adopter celui qui correspond le mieux à son activité : elle peut être une entreprise personnelle, une société en commandite simple ou par action, une société en nom collectif (SNC), une société anonyme (SA) ou une société à responsabilité limitée (SARL).

**La taille** de l'entreprise est aussi souvent considérée comme significative, que ce soit par le nombre d'employés, le capital, le chiffre d'affaires.

Le dernier critère de classification souvent employé est le **type d'activité** qui peut relever du secteur primaire (entreprises agricoles), du secteur secondaire (entreprises de construction, minières, industrielles) et du secteur tertiaire (entreprises commerciales, de transport et de service).

### Analyse du parc des entreprises de la wilaya

En Algérie, il est fait obligation pour toutes les entreprises intervenant dans le cadre de la réalisation des marchés publics du bâtiment, des travaux publics et de l'hydraulique d'être titulaires du certificat de qualification et classification professionnelles, conformément au décret exécutif n° 93-289 du 28 novembre 1993.

Six indicateurs sont nécessaires à cette classification, il s'agit de :

1. L'effectif,
2. L'encadrement technique,
3. La valeur ou importance des moyens matériels,
4. Le capital social,
5. Le chiffre d'affaire déjà réalisé,
6. Les certificats de bonne exécution des maîtres d'ouvrage.

La situation récapitulative des entreprises dont le certificat de qualification et de classification est en cours de validité (Activité principale Bâtiment) ci dessous, renseigne d'une façon précise sur les capacités de réalisation du parc entreprises de bâtiment de la wilaya de Tizi

Ouzou ; ces moyens devant être comparés avec les programmes de développement rattachés au bâtiment.

A l'indicatif de la wilaya de Tizi Ouzou, sont classées 1378 entreprises, dont une centaine seulement est titulaire d'un certificat de catégories 2 et 3, soit 7,26 %. Aucune entreprise n'est titulaire d'un certificat de catégorie 4, seulement une dizaine d'entreprise de la wilaya est titulaire d'un certificat ministériel.

S'agissant de la maîtrise d'œuvre, 176 architectes sont inscrits sur le tableau de l'Ordre des architectes de l'année 2008 (Conseil local de l'Ordre des architectes « C.L.O.A »).

Classification	Nombre d'entreprises qualifiées (Activité principale Bâtiment) Situation arrêtée au 31.12.2008					
	Année 2005	Année 2006	Année 2007	Année 2008	Total	%
Catégorie 1	225	364	492	422	<b>1278</b>	92.75
Catégorie 2	18	33	37	23	<b>93</b>	6.75
Catégorie 3	14	1	3	3	<b>7</b>	0.50
Catégorie 4	6	0	0	0	<b>0</b>	0
<b>Total</b>	263	<b>398</b>	<b>532</b>	<b>448</b>	<b>1378</b>	100

*NB : les certificats de qualification et classification de l'année 2005 sont expirés.*

Pour les besoins socio-économiques ordinaires, à l'échelle de la commune, ils sont comblés par des projets de taille modeste (siège de commune, agence postale, crèche, etc.) dont l'exécution se fait sans difficultés majeures, en ayant quelquefois recours au fractionnement, l'outil de réalisation de la wilaya est largement suffisant.

Par contre, pour pallier à des besoins spécifiques ou urgents identifiés dans certains secteurs, la taille des programmes retenus est parfois très grande et les projets sont à réaliser en peu de temps (les programmes du secteur de l'Enseignement Secondaire et Supérieur, et celui de certains programmes de l'Habitat). Alors dans ce cas, le recours est nécessaire à des outils de réalisation performants, jouissant de grandes capacités et moyens de production, et ayant fait leurs preuves en la matière.

En effet, l'échelle ou la taille des projets pose le problème de la capacité de l'outil de réalisation en général, et en particulier celle de l'entreprise de réalisation dont le choix doit être à la hauteur des objectifs à atteindre, où il est requis de la part de tous les intervenants plus de professionnalisme, nécessitant la mise en place de moyens et de compétences adéquats.

A ce titre, dans le cadre de l'intérêt général, le maître d'ouvrage public est amené, soit d'une part à fractionner le projet en lots, ayant recours à plusieurs entreprises à faire évoluer sur le même site avec toutes les contraintes qui en découlent, la difficulté du fractionnement vient du fait que celui-ci doit être prévu tant au niveau du cahier de charges de l'appel d'offre qu'au niveau de la structure de l'autorisation de programme qui doit avoir prévu les rubriques pouvant faciliter le fractionnement, soit d'autre part, d'avoir recours à des partenaires d'envergure nationale ou internationale.

## **La relation entre les intervenants dans l'acte de bâtir : la gestion des aléas.**

### **1. La maturation suffisante.**

Quel que soit le programme à réaliser, celui-ci doit faire l'objet d'une maturation suffisante, (particulièrement pour les programmes et projets d'équipement : D.E 98-227 relatif aux dépenses de l'équipement de l'Etat) pour permettre une mobilisation de la ressource financière et un début d'exécution dans l'année.

Le manque de coordination entre les acteurs de l'acte de bâtir : Maître de l'ouvrage, maître de l'œuvre, entreprise et organe de contrôle, lors des différentes phases du projet, peut compromettre ce dernier. Car en somme, le projet n'est que l'exécution de tâches séquentielles et successives dont la qualité unitaire influe inévitablement sur la qualité de l'ensemble du projet.

Avant tout appel à la concurrence et même dans le cadre d'un gré à gré simple, un cahier des charges doit être minutieusement préparé par le service contractant ou sous son autorité, par le maître de l'œuvre (le bureau d'études), pour faire connaître aux candidats (intéressés) la nature et la consistance des prestations qui feront l'objet du marché.

Lors de son élaboration, une attention particulière doit être accordée au tri des principaux aspects du cahier des charges source fréquente de conflit.

- Aspect quantitatif.
- Aspect qualitatif.
- Aspect juridique.

a- L'Aspect quantitatif du cahier des charges : Malgré l'état acquis des savoirs actuels des cadres du secteur, leur niveau d'équipement en moyens modernes, des problèmes de maîtrise du volet quantitatif persistent, non seulement pour les parties d'ouvrages en sous œuvre, où une part d'incertitude est liée à la méconnaissance du sol, mais encore, des lacunes sont observées, même au niveau des superstructures, où l'avant métré des quantités ne doit pas s'écarter de la réalité de la réalisation.

Notons qu'à ce titre, pour la réalisation des CES, particulièrement pour les lots : chauffage et électricité, les descriptifs proposés par les maîtres d'œuvres sont quelques fois loin de la réalité, est constatée alors la contribution très positive des entreprises spécialisées qui par leur professionnalisme, apportent un réel plus aux manquements observés.

b- L'aspect qualitatif du cahier des charges pose aussi quelques problèmes, les bureaux d'études versent souvent dans la facilité des descriptifs types, valables pour les travaux courants, mais pour les grands ouvrages ils sont très peu détaillés, ne décrivant pas suffisamment les conditions de réalisation, la qualité des matériaux à utiliser, les épreuves et tests éventuels à exécuter avant la réception, ainsi que les conditions relatives à l'achèvement des travaux.

En matière contractuelle, nous sommes, aujourd'hui, dans une ère où, mieux les choses sont définies, mieux on peut réaliser les obligations des parties, surtout quand les enjeux sont importants. L'imprécision est source de conflit.

c- L'aspect juridique du cahier des charges : Nonobstant, les mentions juridiques obligatoires dans tous les cahiers des charges, communs à tous les marchés publics, il faut accorder une attention particulière aux prescriptions spéciales qui sont propres à chaque marché.

## **2. Choix du mode de passation le plus approprié.**

A ce sujet, il y a lieu de souligner que l'appel d'offre à la concurrence doit être organisé selon le mode approprié et répondant au mieux aux aspirations du maître de l'ouvrage et la décision de choix doit garantir la préservation des intérêts de l'institution en réalisant la qualité qui convient, économiquement désirable, au moment voulu, aux prix avantageux et corrects, auprès d'un prestataire valable.

## **3. Respect de la concurrence.**

Le principe de la concurrence vise à éviter les abus, à protéger les intérêts des partenaires et à maintenir une concurrence loyale entre professionnels (candidats soumissionnaires), il est assuré par l'ensemble des dispositions légales et réglementaires permettant de garantir le respect du principe de la liberté d'activité, de commerce et de l'industrie.

En principe, les concurrents ne peuvent avoir recours à des procédés déloyaux ou illégaux, cependant il arrive que certains usent de pratiques peu regardantes de la réglementation.

#### **4. Respect des clauses financières / respect des délais et planning.**

Sur ce point, il est proposé de mettre la lumière sur les délais et conditions de paiement des sommes dues aux entreprises au titre de leurs prestations.

Pour s'y faire, il faut préciser qu'un délai incompressible est nécessaire au maître de l'ouvrage, dans le cadre de la gestion des dépenses publiques, pour exécuter les opérations liées aux 02 phases de liquidation et de mandatement qui sont sous sa responsabilité, ces deux phases sont nécessaires et préalables au paiement effectif de la dépense. Cette dernière s'exécute sous la responsabilité et le contrôle du comptable public assignataire.

Outre les opérations de quantification et vérification de la conformité des prestations réalisées, effectuées sur site, vient ensuite la gestion financière proprement dite au niveau du maître de l'ouvrage ou de ses services déconcentrés, dont les délais et conditions sont décrits par la réglementation et fixés dans le marché.

Il faut préciser, cependant, que des défaillances peuvent arriver, justifiés ou non, à l'égard desquels le marché a, en principe, prévu les mécanismes de sanctions appropriées particulièrement l'application des intérêts moratoires, des pénalités de retard

S'agissant des plannings de réalisation, ces derniers sont au vue de la réglementation actuelle joints à l'offre de soumission, et sont par la suite notés lors du choix du partenaire co-contractant et annexés au marché, les obligations qui y sont contenues sont à la charge de l'entreprise, et cette dernière doit s'y conformer.

#### **5. Transparence dans les opérations de lancement et d'exécution.**

Il s'agit du renforcement du contrôle, en effet, la législation et la réglementation prévoient un dispositif juridique approprié afin de garantir un contrôle rigoureux des marchés publics. Celui-ci est caractérisé par son étendue et sa diversité, il se manifeste à tous les niveaux et à travers des phases différentes, à savoir :

- Avant la passation du marché, **ou contrôle interne**, il est institué par l'action des deux commissions installées auprès de chaque service contractant, il s'agit de la commission d'ouverture des plis et de la commission d'évaluation des offres.
- **Le contrôle externe à priori**, exercé par la commission des marchés installée auprès de chaque service contractant ayant pour finalité de vérifier la conformité des marchés qui lui sont soumis. De plus, le marché est soumis pour visa à l'organe de contrôle compétent.
- **Le contrôle lors de l'exécution**, dit « suivi et contrôle des travaux », il consiste en un processus de surveillance continue ou périodique de l'exécution de toutes les tâches ou activités qui composent un projet avec l'objectif de concilier la trilogie suivante « QUALITE – DELAI – COUT », le suivi est assuré par une équipe pluridisciplinaire qui doit normalement prendre en charge, tous les aspects des activités sur site.

De plus, l'organe de contrôle technique des constructions CTC, est le garant de la fiabilité des dossiers techniques présentés par le maître d'œuvre. Il est censé disposer de qualifications éprouvées, rompues aux difficultés du terrain, lui conférant une autorité de compétences. Le visa du CTC signifie validité du dossier en conformité aux exigences techniques et professionnelles. Il vaut donc une autorisation pour l'exécution du projet.

- **Le contrôle à posteriori**, il s'exerce d'une part par le contrôle de tutelle, visant principalement à vitrifier la conformité des marchés conclus aux objectifs d'efficacité et d'économie ainsi qu'aux programmes et priorités assignées au secteur. D'autre part, il s'exerce aussi par les comptables publics lors des opérations de paiement et par l'inspection générale des finances.

## **6. La gestion des aléas :**

De l'exécution de telle ou telle tâche du projet, dans un environnement donné, peuvent naître des aléas, litiges et imprévus dont la prise en charge rapide et efficace de leur règlement dépend l'atteinte de l'objectif.

Les projets sont le plus souvent exécutés sur une période assez longue, particulièrement pour les prestations de construction d'ouvrages.

Mais, ce n'est pas le seul facteur qui rend l'exécution d'un projet pleine d'incertitudes.

En effet, il arrive que l'exécution du projet soit émaillée d'incidents divers, et imprévus tels :

- les phénomènes naturels,
- les facteurs économiques et monétaires,
- les facteurs politiques,
- les progrès technologiques.

A cela peut s'ajouter la survenance de défaillances contractuelles dues aussi bien au partenaire cocontractant, qu'au service contractant (maître de l'ouvrage).

En général, les aléas peuvent être classés en trois catégories :

- les aléas de mise en vigueur du marché,
- les défaillances d'exécution,
- les imprévus et les obstacles d'exécution (force majeure).

### **6.1. Les contraintes de mise en vigueur du marché :**

Il est utile de noter de prime abord que le processus de mise en vigueur du marché ne peut être enclenché avant la finalisation du choix définitif et sans réserves du partenaire cocontractant.

La mise en vigueur du contrat est effectuée suivant l'ordre tracé par l'article 144 de la réglementation des marchés publics, à savoir :

- Approbation de la commission des marchés compétente.
- Apurement des réserves éventuelles accompagnant le visa délivré par la commission des marchés compétente, et signature du marché.

- Approbation du marché par l'autorité compétente, et ce, en vertu de l'article 7 de la réglementation des marchés publics.
- Enfin, le marché est soumis au visa de l'engagement de la dépense auprès de l'organe financier compétent.

Il est, cependant, utile de préciser que les conditions de mise en vigueur sont bien des conditions résolutoires et que leur non réalisation pour un fait fautif est susceptible d'engager la responsabilité contractuelle de la partie défaillante pour réparation du dommage éventuel.

## **6.2. Les défaillances d'exécution :**

Elles sont nombreuses et varient d'un marché à un autre, voire d'une situation contractuelle à une autre, d'un partenaire à un autre.

A ce niveau, il s'agit des manquements classiques habituellement rencontrés et que le contrat doit normalement prendre en charge, tels le retard dans les paiements, les retards d'exécution, la mauvaise qualité des produits, à l'égard desquels le marché a, en principe, prévu les mécanismes de sanctions appropriées, particulièrement l'application des intérêts moratoires, des pénalités pour retard et la mise en jeu des garanties selon le cas, comme déjà signalé précédemment.

Nous pensons particulièrement aux défaillances exceptionnelles tels que le défaut de paiement, le refus d'exécution, etc.

Face à ce type de situation, le service contractant sera obligé d'actionner les procédures de sanction extrêmes prévues par la réglementation, à savoir : la mise en régie et la résiliation unilatérale.

Compte tenu du degré d'incertitudes qui plane sur l'exécution des projets, le législateur a prévu la possibilité d'inclure dans le marché une adaptation mécanique du contrat et ce, par le biais d'un système de variation des prix.

Ce système permet aux parties contractantes, d'intégrer les fluctuations des prix dans le prix final qui sera payé au prestataire par la mise en œuvre des clauses d'actualisation ou de révision des prix, selon le cas.

Cependant, ce mécanisme d'adaptation peut ne pas répondre à lui seul aux événements qui risquent de perturber l'exécution du contrat.

## **6.3. L'imprévision**

La réglementation des marchés publics ne définit pas la notion d'imprévision. Par contre, le code civil y consacre un passage, considérant qu'il y a imprévision lorsque « l'exécution de l'obligation contractuelle, sans devenir impossible, devient excessivement onéreuse de façon à menacer le débiteur d'une perte exorbitante ».

Seules les causes d'origines extracontractuelles sont prises en considération. L'effet essentiel est donc constitué par la rupture de l'équilibre économique du contrat.

Le CCAG retient le critère financier pour l'appréciation de la rupture économique du contrat.

Ajoutons à cela que, parfois, en cours d'exécution du marché, il s'avère nécessaire de procéder à des modifications des dispositions du marché aussi bien sur le plan financier et administratif que sur le plan technique.

Notons également que les cas de force majeure sont définis par la réglementation et sont opposables aux parties co-contractantes.