



**EUROPE :**  
**CONDUITE DES PROJETS DE CONSTRUCTION**

***Fascicule 9***

***LE SYSTÈME CONTRACTUEL ITALIEN EN PHASE  
DE CHANGEMENT***

*Stefano Stanghellini*

*Dipartimento di Analisi Economica e Sociale del Territorio*

*Istituto Universitario di Architettura di Venezia*

*inuer@iperbole.bologna.it*

**Groupe Bagnolet**

Le groupe Bagnolet s'est créé, dans le cadre du programme Europroduction du PCA, à l'initiative de chercheurs issus de plusieurs pays européens. Les financements du PCA ont été complétés par des contributions du Leverhum Thrust, du Consiglio della Ricerca et de Byggeriets Udviklingsrade.

Le Groupe Bagnolet - c/o Graham Winch - Bartlett School of Graduate Studies  
University College London - Gower Street - London WC1E 6BT - +44 171 387 7050

**Plan Urbanisme Construction Architecture**

**Arche de la Défense**

**92055 PARIS LA DÉFENSE Cédex 04**

**Chantier 2000**

## **LE SYSTÈME CONTRACTUEL ITALIEN EN PHASE DE CHANGEMENT**

SUMMARY .....	3
INTRODUCTION .....	4
LE MARCHE NATIONAL DE LA CONSTRUCTION .....	5
La dynamique de la production .....	5
La construction résidentielle.....	6
La construction non résidentielle .....	7
Les constructions publiques.....	7
La rénovation et la maintenance immobilière.....	8
LE SYSTEME DES ACTEURS .....	9
Le mandatement.....	9
La commande privée .....	11
La structure de l'offre .....	12
La fonction technique.....	14
LE MODE D'ATTRIBUTION DES TRAVAUX PUBLICS.....	17
LES MODELES DU SYSTEME CONTRACTUEL.....	23
Une classification basée sur la nature du promoteur .....	23
Classification en fonction du rapport entre conception et réalisation .....	25
CONCLUSIONS:	
VERS DE NOUVELLES FORMES D'INTEGRATION DES FONCTIONS.....	31
Les secteurs du marché incubateurs d'innovation .....	31
La maintenance immobilière .....	32

# LE SYSTÈME CONTRACTUEL ITALIEN EN PHASE DE CHANGEMENT

---

*Stefano Stanghellini*

*Dipartimento di Analisi Economica e Sociale del Territorio*

*Istituto Universitario di Architettura di Venezia*

*inuer@iperbole.bologna.it*

## **SUMMARY**

This Working Paper provides an historical and institutional overview of the Italian contracting system. After reviewing the output of the industry by the various sectors, the evolution of the legislation regarding the roles and responsibilities of the various actors is presented. Procurement procedures are then covered in some detail, before an analysis of the different procurement routes is made. The paper closes with indications of some likely directions for future development.

## INTRODUCTION<sup>1</sup>

Par l'expression de système contractuel, nous entendons l'ensemble des acteurs participant à la réalisation d'une construction et le système des relations fonctionnelle et contractuelle qui s'instaurent entre ces derniers. Ce système explicite les "règles du jeu" suivant lesquelles les acteurs de l'offre (les entreprises) œuvrent afin de réaliser des produits (les édifices et infrastructures) destinés à satisfaire les besoins des clients et usagers (maîtres d'ouvrage et utilisateurs). Le système contractuel désigne donc les rôles des divers acteurs, définissant leurs devoirs, leurs responsabilités et obligations réciproques.

En Italie, comme dans les autres pays européens, le système contractuel possède un certain nombre de particularités nationales profondément enracinées dans l'histoire économique et culturelle. Cependant cette recherche sur les *joint ventures* internationales dans le secteur de la construction en Europe - étudiant les rapports de coopération établis à l'occasion de la réalisation de grands travaux et présentant une coalition complexe de acteurs porteurs de cultures nationales différentes - exige une perspective dynamique des changements en cours.

Il s'agit d'une approche de toute actualité. Le système contractuel italien, sous l'impulsion notamment des directives européennes, vit en effet une phase délicate de transition, d'un système de production de type protectionniste et inefficace, à un système compétitif et - selon les attentes - efficace. La transition s'annonce difficile et pleine de contradictions. Les peurs éveillées par les incertitudes qui accompagnent tout changement induisent, dans le système des acteurs, des résistances d'autant plus fortes que les perspectives de changement semblent être radicales et explosives.

Cette contribution se propose de restituer un cadre synthétique et interprétatif de la phase en cours. La première section expose les caractéristiques essentielles du marché de la construction italien. Celui-ci montre que les difficultés rencontrées par le secteur de la construction depuis quelques années sont en partie imputables aux inefficacités structurelles du système contractuel. Les tendances spontanées, complexes et segmentées, manifestent l'existence de processus transformateurs de nature structurelle, qui ne manqueront pas d'exercer une influence sensible sur la future évolution du système contractuel national.

La seconde section traite du système des acteurs. L'Etat se distingue parmi les acteurs de la demande, puisqu'il joue un double rôle. A la régulation du système contractuel, tournée vers l'intérêt de l'économie nationale entière, l'Etat ajoute une fonction de promotion directe des travaux. L'importance de ses investissements - le secteur public représentant dans son ensemble un gros tiers de la valeur de la production totale - confère à l'Etat le rôle de client principal.

Pour ce qui est des acteurs de l'offre, la particularité du cas italien est qu'ils sont généralement représentés par des constructeurs purs, appartenant à trois grandes catégories : l'entreprise privée, coopérative, ou publique. L'autre trait spécifique est la pulvérisation de l'offre en unités productives de petite et moyenne dimensions, avec une tendance à la spécialisation. La fonction technique, quant à elle, revient à différentes figures professionnelles dont l'activité est soumise au contrôle des *Ordini* (Ordres) et des *Collegi* (Collèges). Les plus qualifiées d'entre elles étant celle de l'architecte et de l'ingénieur. La nécessité de redéfinir les compétences et le rôle des figures professionnelles du système contractuel est sans aucun doute un des points les plus cruciaux de la phase actuelle de transition.

La troisième et la quatrième sections traitent du système des relations qui s'instaurent entre les acteurs du système contractuel lors des phases de promotion, de construction et de gestion de l'ouvrage. La troisième section est consacrée à l'analyse des formes d'attribution des travaux, en particulier au concours et à la concession. Il est important de

---

<sup>1</sup> Cet article a été rendu possible grâce aux contributions, sur des arguments spécifiques, de Riccardo D'Amato et Nicoletta Grisoni (procédures d'attribution des travaux), de Riccardo Mora (marché de la construction) et de Simonetta Zanuso (fonction technique).

signaler, sur ce point, que, l'arrivée de directives communautaires sur la libéralisation des marchés, mais aussi la nécessité de rendre le système d'attribution des travaux publics plus transparent et efficace après de nombreuses enquêtes judiciaires dévoilant une pratique diffuse de la corruption, ont fait que dans les dernières années, le cadre législatif a été profondément modifié. Toutefois, la réforme du cadre législatif ne s'est pas encore stabilisée. De nombreuses questions restent en suspens, questions face auxquelles les catégories d'entreprises et de professions manifestent des positions contrastées et intéressées.

La quatrième section expose par contre les principaux modèles de conception et d'exécution des constructions par rapport à deux critères de classification. Le premier privilégie la particularité de l'expérience italienne et se fonde sur la nature particulière du acteur promoteur. Une enquête spécifique a en effet mis en lumière la dépendance du système contractuel par rapport à trois typologies principales de promoteur: le promoteur continu structuré, le promoteur continu non structuré et le promoteur occasionnel. L'autre critère, tiré de la littérature internationale, pose au premier plan la question de la modalité par laquelle on tente de résoudre le problème commun et fondamental de la fragmentation du processus de production, avec une référence particulière à la séparation traditionnelle entre conception et réalisation.

La cinquième section tente d'identifier les tendances évolutives du système contractuel italien, partant de l'hypothèse que des segments du marché peuvent être considérés comme porteurs d'innovation. Il s'agit des segments où de nouvelles fonctions jouent un rôle stratégique alors que d'autres acteurs deviennent prépondérants et où, par conséquent, le système des relations fonctionnelles et contractuelles est redéfini. Dans ces segments, la tentative de résoudre la complexité et la fragmentation du processus de production aboutit à des solutions originales d'intégration des fonctions, dont le succès est facilité par le développement des technologies informatiques et télématiques. Parmi ces segments, notons surtout l'intérêt particulier, dans le secteur privé, de la maintenance immobilière, et dans le secteur public, de la construction et de la gestion des ouvrages d'intérêt public.

## **LE MARCHÉ NATIONAL DE LA CONSTRUCTION**

### **La dynamique de la production**

En 1994, la valeur de la production dans le secteur italien de la construction au sens large était de 197 000 milliards de lire, dont 83,2 % de constructions neuves et de restauration de constructions existantes (Cresme 1995) et dont 16,8% de travaux de maintenance ordinaire<sup>2</sup>. Des 164 000 milliards d'investissements réalisés dans les constructions nouvelles et dans la restauration, 124 500 (76 %) relevaient du secteur privé. Les deux tiers ont été effectués dans le secteur immobilier résidentiel, le reste dans le secteur immobilier non résidentiel. Des 39 500 milliards d'investissements du secteur public, soit 24 %, la plupart (68 %) ont été réalisés dans le secteur des travaux de génie civil, et une part significative (26 %) dans le secteur immobilier non résidentiel, alors qu'une part modeste (6 %) a été consacrée au secteur immobilier résidentiel<sup>3</sup>.

La structure du marché de la construction est illustrée en figure 1. La donnée la plus significative est l'importance de la réhabilitation dont les investissements ont rejoint une part de marché proche de celle du neuf. Autre aspect important : le poids imposant que conserve le secteur immobilier résidentiel avec plus de 40 % de la valeur de la production. Par ailleurs, en 1994, toutes les catégories du secteur de la construction, à l'exception des activités de rénovation privée, ont subi une baisse. En 1995 le marché de la construction semblait sortir de la période de récession, marquant une légère croissance (+0,8 %) essentiellement due à la vivacité du secteur de la rénovation, que ce soit au niveau résidentiel (+2,8 %) ou au niveau non résidentiel (+2 %). Les pages qui

---

<sup>2</sup> On estime toutefois que plus de 60 % des activités de maintenance immobilière ont lieu dans des conditions de fraude fiscale, et par conséquent échappent aux statistiques officielles.

<sup>3</sup> A noter que, depuis 1992, les investissements dans la construction ont baissé dans l'ensemble, en termes réels, d'environ 15 %. Dans le secteur public, cependant, la réduction a été particulièrement forte, atteignant à peu près 30 %.

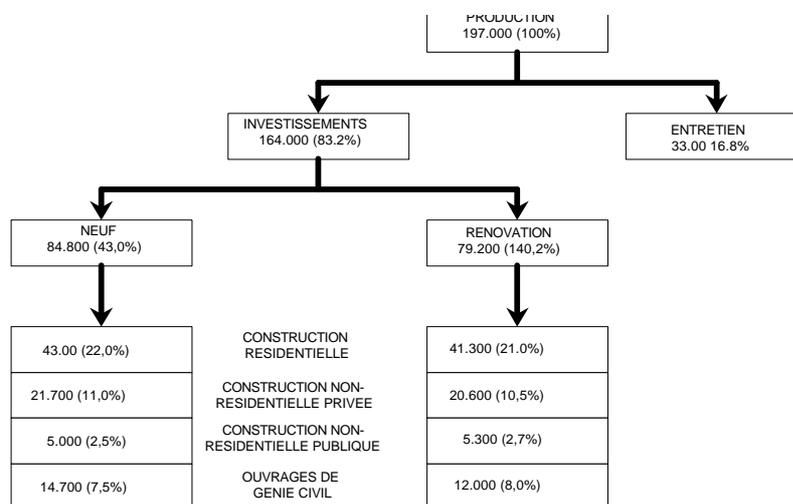


Figure 1 - Valeur de la production dans la construction (1994)

suivent, illustrées par les données du tableau 1, approfondissent les procédures des différents secteurs

### La construction résidentielle

Alors qu'au début des années 80 la production d'habitations résidentielles était d'environ 400 000 par an, les réalisations actuelles ne dépassent pas les 230 000. En outre, dans les années 80, plus de 50 % de la production résidentielle était concentrée dans le midi où le taux de demandes insatisfaites était beaucoup plus élevé que dans l'Italie du centre-nord. De fait, en 1981 sept familles sur 100 habitants étaient dépourvues de logement, alors que dix ans plus tard ce rapport s'était profondément modifié : seulement 1,5 dans le sud et 1,2 dans le centre-nord. Le recensement de 1991 indiquait 25 millions d'habitations pour 20 millions de familles. La consistance du patrimoine de l'habitat dépasse donc le nombre de familles pour 5 millions d'unités. La propriété immobilière est très diffuse : plus de 70 % des familles italiennes sont propriétaires du lieu qu'elles habitent et plus de 10 % possèdent plus d'une résidence. Ces pourcentages ont par ailleurs augmenté depuis le recensement.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<u>investissements constructions neuves</u>	2,10	0,80	0,70	-7,50	-7,00	-1,00	0,90
résidentielles	2,90	1,00	3,50	-0,70	-6,00	-3,60	-0,10
non résidentielles privées	7,40	2,90	-3,80	-8,50	-12,0	1,50	2,50
non résidentielles publiques	-2,10	-1,80	-4,40	-12,0	-6,50	1,50	2,00
génie civil	-4,20	-1,40	1,90	-20,0	-2,90	2,00	1,00
<u>investissement rénovation</u>	2,00	2,00	0,70	-4,10	0,70	2,40	2,80
résidentielles	2,50	2,70	3,00	-0,50	2,30	2,80	3,50
non résidentielles privées	5,30	2,20	-3,20	-6,50	2,00	2,00	2,50
non résidentielles publiques	-7,80	1,30	-1,70	-9,30	-6,00	1,80	1,80
génie civil	0,20	0,20	2,00	-8,50	-3,50	2,20	1,50
<b>TOTAL</b>	<b>2,10</b>	<b>1,40</b>	<b>0,70</b>	<b>-5,90</b>	<b>-3,40</b>	<b>0,70</b>	<b>1,80</b>
maintenance ordinaire	9,60	4,10	2,00	-3,60	0,60	2,60	2,60

1996 = prévisions - % variations par rapport à l'année précédente - valeurs constantes  
source: CRESME

Tableau. 1 Variation des investissements dans la construction de 1990 à 1996

La construction résidentielle neuve manifeste une tendance négative depuis peu, avec quelque retard sur les autres secteurs en raison des temps de réalisation. On compte en moyenne 22 mois entre le retrait du permis de construire et l'achèvement de la construction, sans considérer les temps de projet et d'attente de permis. En 1994 la construction résidentielle neuve a marqué une chute de 6 % tout en continuant à couvrir 43 % de la valeur totale de la production immobilière. L'incertitude des perspectives économiques des familles a limité l'investissement d'épargne pour l'acquisition de nouvelles habitations, alors que les grands investisseurs traditionnellement présents dans ce secteur, dont les compagnies d'assurance, ont non seulement radicalement

changé leurs domaines d'investissement mais ont encore été les protagonistes de sérieux désinvestissements.

La croissance de la pression fiscale explique elle aussi la baisse de la demande : dans les deux dernières années, sur l'ensemble des entrées fiscales de l'Etat, les prélèvements fiscaux sur les biens immobiliers ont pratiquement doublé, passant de 2,7 % à 5,7%. Entre 1994 et 1995, la tendance négative de la production dans le secteur de la construction résidentielle a été atténuée par la prolifération des chantiers illégaux qu'avait incitée la politique gouvernementale de remise de peine : dans les zones du centre-midi une propension consolidée à l'illégalité a en fait abouti à la réalisation de nombreuses constructions illégales.

### **La construction non résidentielle**

La crise de la construction non résidentielle privée neuve remonte à 1992 et a atteint son comble en 1994. Pendant ces trois années, la réduction globale a dépassé les 20 %. L'unique segment de ce secteur à avoir ressenti la crise de façon marginale a été celui des constructions destinées à un usage commercial, qui a tout de même marqué une baisse de 5,6 %. La crise de la construction d'activité directionnelle privée a par contre été grave: la baisse de 1994 (-15 %) a dépassé celle de 1993 (-13,7 %).

Le cycle immobilier de la construction du secteur tertiaire, et plus particulièrement de bureaux, a abouti à un épuisement de l'expansion qui avait déjà eu lieu les années précédentes. L'impressionnante réduction de mobilité des entreprises et de leur besoin d'espace doit être imputée à la récession économique. Les centres directionnels les mieux desservis par les infrastructures en ont le plus souffert. Le secteur distributif moderne s'est orienté avec stabilité vers une typologie du centre commercial et des "bonnes affaires". L'implantation de la distribution commerciale est toutefois destinée à dépendre largement des politiques de mobilité urbaine et d'accès aux centres-villes. La construction industrielle a elle aussi subi en 1994 une baisse de 10 % par rapport à 1993 et n'a commencé à donner des signes de reprise qu'en 1995.

### **Les constructions publiques**

L'expansion dans les années 80 du secteur de la construction avait été en grande partie causée par une disponibilité considérable de ressources publiques, la rendant ainsi fortement tributaire de l'Etat. De fait, la récession qui s'en est suivie était largement due à la perte du client principal - l'Etat - qui a progressivement réduit le chiffre des ressources investies. D'autre part et paradoxalement, il ne fut pas toujours possible d'utiliser les ressources affectées, en raison de procédures administratives et d'un système de comptabilité totalement inadaptés. A noter qu'entre 1989 et 1994, la dépense publique a chuté de 25 %, atteignant même 60 % pour les grands travaux.

Les travaux de génie civil<sup>4</sup> ont quant à eux enregistré en 1993 une chute de 20%, chose jamais vue par le passé. Comme origine principale de cette situation, notons la politique de restriction des dépenses publiques, destinée à remédier à l'endettement de l'Etat, et les enquêtes judiciaires qui ont provoqué l'interruption des travaux dans de nombreux chantiers. De plus, l'application de la législation sur les travaux publics, introduite afin de rendre leur attribution plus transparente et de mettre fin au phénomène de corruption, a rencontré de nombreuses difficultés, avec pour conséquence une paralysie de l'activité dans de multiples administrations.

La forte réduction des investissements dans les travaux de génie civil semble d'autant plus préoccupante que ses effets négatifs sont doubles : à celui qu'elle a sur le secteur interne des constructions en tant que composante importante de l'économie nationale, s'ajoute un effet relatif à l'économie nationale dans l'ensemble par l'aggravation du déficit infrastructurel du pays. Ceci est d'autant plus marqué que la politique de forts

---

<sup>4</sup> La catégorie dite de travaux de génie civil comprend les grands travaux infrastructureux, dont routes et autoroutes, chantiers maritimes, réseaux de distribution de l'eau, réseaux électriques et de télécommunications, etc. Par contre les constructions à but public tels hôpitaux, écoles, prisons et bureaux publics..., appartiennent à la catégorie des constructions non résidentielles publiques.

investissements dans les travaux publics adoptée dans les années 80 n'avait pas produit les résultats espérés : la plupart des travaux - dont beaucoup ne furent pas même achevés - n'ont pas contribué efficacement à réaliser le bond attendu au niveau des dotations d'équipements et d'infrastructures.

La construction non résidentielle publique a elle aussi marqué une baisse de 6,5 % en 1994 sur l'année précédente. Alors que la construction universitaire et scolaire s'est avérée en hausse, la construction sanitaire a subi une crise considérable. En 1995, année de sortie de la crise induite par les enquêtes judiciaires, les administrations publiques ont publié des avis de concours pour une valeur de 26 000 milliards de lires. Même s'il s'agit essentiellement d'une myriade de petits travaux (environ 33 000 soumissions d'un montant inférieur à 800 millions de lires<sup>5</sup>), bon nombre d'entre elles représentent un montant supérieur à 10 milliards.

### **La rénovation et la maintenance immobilière**

Le marché italien de la construction se caractérise par la croissance continue des activités de rénovation immobilière<sup>6</sup>. En 1994, plus de 56 % des 197 000 milliards d'investissements effectués relevaient de la rénovation et de la maintenance immobilière du patrimoine infrastructurel existant. D'autre part, les prévisions d'instituts spécialisés indiquent que d'ici à 10 ou 15 ans le secteur de la rénovation devrait absorber *grosso modo* 80 % du marché.

Les facteurs qui alimentent le phénomène de la rénovation immobilière sont multiples. Dans les années 80, la production de nouvelles habitations et la diminution simultanée du nombre de familles a favorisé la satisfaction du besoin primaire d'habitation. Au même moment, la diffusion de la propriété immobilière a fait que plus de 70 % des familles soient propriétaires d'une résidence. Par conséquent, le vieillissement graduel du patrimoine immobilier national rend de plus en plus nécessaires les interventions de rénovation et de maintenance. Fixant à quarante ans le seuil au-delà duquel les habitations nécessitent de constantes interventions de rénovation, on présume que, au cours de cette décennie, 300 000 habitations, construites en moyenne dans les années 50, atteindront la quarantaine. Après l'an 2000 le même phénomène se répétera pour les 550 000 habitations construites dans les années 60. Alors que depuis 1985, seulement 34 % des habitations italiennes avaient plus de quarante ans, en 1995 on en compte 38 % et en 2005 il y en aura 50 %. De plus, l'activité de rénovation est sollicitée par le progrès technique constant en matière de finitions et d'installations, ainsi que par la quantité accrue de technologies utilisées pour la maintenance. La conformité des édifices aux nouvelles normes, particulièrement en matière de sécurité et d'économie énergétique<sup>7</sup>, représente aussi un facteur favorable.

Il convient de noter l'extrême hétérogénéité des types d'interventions dans le secteur de la rénovation immobilière, qui met en jeu tous les types de sous-marchés : les habitations, les bureaux, les édifices industriels, les infrastructures. Il présente en même temps une grande fragmentation du point de vue dimensionnel, recouvrant une gamme d'interventions allant de la simple maintenance ou substitution de composantes immobilières à des interventions structurelles plus complexes et coûteuses. Qui plus est, alors que 65 % des dépenses du secteur neuf sont consacrées à des structures et travaux muraux, 75 % des dépenses de rénovation et de maintenance sont englouties par les installations et les finitions.

Ajoutons que depuis quelques années s'est affirmée une approche du secteur résidentiel public liée à une vision différente de l'habitation, vision plus intéressée à la requalification de la ville existante que tendue vers la réalisation de nouveaux quartiers. L'État et les régions considèrent en effet que l'amélioration du patrimoine immobilier et urbain

---

<sup>5</sup> La présence de myriades de petits travaux représente une tendance consolidée depuis 1993, dès lors que les administrations ont cessé de traiter de gré à gré, préférant mettre en concours même les travaux d'un montant modeste.

<sup>6</sup> Les interprétations proposées se réfèrent aux conclusions de la recherche de Bellicini et Della Puppa (1995).

<sup>7</sup> De nouvelles normes en matière de sécurité et d'économie énergétique ont été fixées par les lois 46/1990 et 10/1991 et par le décret présidentiel 412/1993.

existants sont d'une plus grande urgence que la production de nouveaux édifices. En témoigne le fait que la plupart des ressources financières publiques<sup>8</sup> sont destinées à la rénovation. La programmation des dépenses publiques tend à privilégier les projets inscrits dans le cadre de programmes de rénovation urbaines et de programmes de requalification urbaine, promus au niveau national par le *Ministero dei Lavori Pubblici* (Ministère des Travaux Publics)<sup>9</sup>. La particularité de ces programmes tient à l'objectif de rénover des zones urbaines entières, intégrant non seulement la requalification des habitations avec espaces et infrastructures publiques mais aussi des édifices destinés à des usages différents.

## LE SYSTEME DES ACTEURS

### Le mandatement

La construction est un secteur de l'économie où l'intervention de l'Etat, de par ses multiples articulations territoriales et sectorielles, est de première importance. Elle se réalise aussi bien par le biais de la dépense directe que par le biais d'une activité régulatrice, selon des combinaisons qui échappent véritablement à la systématisation tant elles sont changeantes dans le temps et dans l'espace. Le rôle régulateur s'explique par l'existence de normes techniques de l'activité immobilière, mais aussi par la définition des règles à appliquer dans l'attribution des travaux publics. Les normes techniques, qui intéressent aussi bien le secteur immobilier privé que public, assurent que les travaux suivent des niveaux déterminés de prestations en matière de sécurité, de qualité, d'accessibilité, de salubrité... Les normes de procédures d'attribution des travaux publics s'attachent par contre à marquer les critères de transparence et d'efficacité de la dépense publique.

Bien évidemment toutes deux ont une influence sensible sur le fonctionnement global du marché de la construction et sur le système contractuel, entendu comme "ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables" (Crozier et Friedberg 1977 p 286). En effet, la rationalité économique des agents s'accomplit dans le cadre des règles de fonctionnement du système de la construction telles qu'elles sont fixées par l'Etat.

Toutes les constructions relevant du secteur immobilier résidentiel, ou du secteur immobilier non résidentiel, ou encore du génie civil, réalisées grâce au financement d'organismes publics, sont traditionnellement définies comme travaux publics. La dépense publique dans le secteur des constructions est une dépense de transformation qui, par la production de biens utilisables par des individus ou des entreprises, contribuent à la richesse nationale par le biais d'une valeur ajoutée. L'importance de la dépense directe, comme nous avons déjà constaté, est telle que l'Etat joue le rôle de client principal dans le système contractuel national. L'adoption du rôle de client principal de la part de l'Etat, a été déterminée dans le cours de l'histoire par une série de raisons différentes. Au lendemain de l'unité de l'Italie, l'exigence de réaliser une unification économique et culturelle du pays grâce à un réseau national de routes, chemins de fer, travaux maritimes et hydrauliques, a conduit l'Etat, de 1861 à 1874 à couvrir 50% des investissements dans le secteur de la construction (Potenza 1978). Depuis 1890, le poids relatif des travaux publics s'est peu à peu réduit pour se fixer autour de 20% en raison de l'augmentation des investissements dans le secteur immobilier résidentiel et non résidentiel (à noter que ce dernier était précédemment pratiquement absent, à cause du faible niveau d'industrialisation).

Pendant la première guerre mondiale et les années suivantes, la reconstruction du réseau d'infrastructures avait exigé un nouvel engagement financier substantiel de l'Etat :

---

<sup>8</sup> Une enquête récente de Escofera indique que des 10 000 milliards assignés aux régions pour la construction résidentielle publique de 1992 à 1995, plus de 6 000 milliards ont été consacrés au financement d'interventions et de programmes de rénovation.

<sup>9</sup> Ces programmes ont été introduits par la loi 493/1993. Les programmes de requalification urbaine comprenant des interventions expérimentales finalisés à la rénovation de zones urbaines délabrées, de patrimoine habitatif public, de zones industrielles abandonnées avec financement conjoint public (d'Etat et local) et privé, sont de grand intérêt.

les travaux publics atteignent à nouveau de 50 à 60% du total des investissements. Pendant les années du fascisme, même si les travaux routiers ont conservé une place dominante, l'Etat a entrepris la réalisation d'un grand projet national d'assèchement des marais et d'exploitation des eaux, qui a réclamé de constants travaux d'implantation hydrogéologique et la construction de bassins et de digues. Après la deuxième guerre mondiale, les nouvelles motivations de l'intervention de l'Etat sont la reconstruction des villes et des infrastructures, l'accroissement du marché du travail et la satisfaction du besoin de logement. Le poids des investissements publics n'a toutefois plus atteint l'importance qu'il avait eu par le passé, et a oscillé entre 20 % et 30 %. De nos jours, ce sont surtout les exigences du renforcement du réseau d'infrastructure, la requalification et la modernisation des villes qui requièrent une intervention directe de l'Etat.

En parlant de l'Etat comme client principal, nous nous référons à un ensemble de acteurs publics vaste et hétérogène. En effet, la dépense dans le secteur public de la construction est confiée à divers acteurs avec une capacité d'investissement autonome. En dehors du gouvernement central (c'est-à-dire de ses ministères), les acteurs impliqués sont des entreprises et organismes publics, dont ceux attachés au territoire. Au total, plus de 12 000 organismes, à divers titre et par diverses procédures, sont tenus de produire ou de réaliser des biens et services publics. Les municipalités en constituent les deux tiers.

<b>ORGANISMES</b>	<b>%</b>
provinces et municipalités	36,60
ENEL	11,00
ANAS	10,00
Etat	9,80
régions	8,20
Ferrovie dello Stato	7,60
autres organismes locaux	5,80
AGENSUD	3,40
unité sanitaire locale	2,40
organismes de prévoyance	1,50
poste et télécommunications	1,20
autres organismes de l'administration centrale	1,10
municipales	0,60
services téléphones	0,40
monopoles	0,20
forêts	0,20
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>

source: CRESME et sources diverses

*Tableau 2 Participation des divers organismes aux investissements dans le secteur public (période 1990-1996)*

Les centres de dépense majeurs sont un certain nombre d'entreprises publiques qui opèrent sur l'ensemble du territoire national<sup>10</sup>. Cependant, la plupart des investissements sont à la charge des régions et organismes locaux (provinces et municipalités), qui réalisent ensemble plus de 50 % des travaux publics. La multiplicité des acteurs de la dépense et les difficultés de rationalisation et de contrôle de la dépense publique qui en dérivent, représentent un des principaux problèmes dans le domaine des contrats publics.

Selon certains, il serait bon de regrouper la demande, créant sur une base territoriale des structures unitaires aptes à adopter la fonction d'attribution à plusieurs organismes maître d'ouvrage. D'autres soutiennent au contraire que le problème de fond ne vient pas tant du grand nombre d'organismes en jeu que de l'absence de spécialisation et de coordination. L'analyse des travaux relevant des divers types d'organismes d'attribution, souligne en effet une évidente et diffuse superposition de compétences : dans la pratique, tous les organismes peuvent réaliser n'importe quel type de travail.

<sup>10</sup> Parmi celles-ci, figurent la Telecom, l'ENEL, l'ANAS, FS, et d'autres encore opérant dans le secteur des eaux, de l'énergie, des transports et des télécommunications. Avant les réformes récentes des soumissions, les travaux promus par ces entreprises rentraient dans le cadre des secteurs exclus de l'application de la directive de la CEE 89/440 et étaient généralement assignés après des négociations privées.

Les organismes qui constituent cette multitude de points d'attribution ont des capacités techniques et administratives très différentes. Certains dispensent les "attributions habituelles" : le *Ministero dei Lavori Pubblici*, l'*Azienda Nazionale Autonoma delle Strade* (ANAS), les régions, les provinces, les *Istituti Autonomi per le Case Popolari* (IACP), les plus grandes municipalités. D'autres par contre, dont les agences municipales des services urbains, les unités sanitaires locales, les organismes de prévoyance, sont des assignants occasionnels : leur aptitude à promouvoir et coordonner la réalisation de travaux publics est tout à fait différente et s'avère souvent complètement inadaptée. Beaucoup déplorent que, surtout dans les années récentes, ces aptitudes de conception et de coordination d'un projet externe aient considérablement diminué dans toute l'administration publique italienne.

#### La commande privée

type de travaux	municipalités	provinces	agences municipales	sociétés	instituts autonomes banques populaires	inspections du Ministero Lavori Pubblici	offices périphériques d'autres ministères
routiers	*	*	*	*	*		*
ferroviaires	*	*	*	*			*
maritimes	*	*	*	*			*
hydrauliques	*	*	*	*		*	*
production et distribution d'énergie	*	*	*	*			*
réseaux de communications	*	*	*	*			*
construction publique	*	*	*	*	*	*	*
ouvrages sanitaires		*	*	*	*		*
assainissements	*	*	*	*			*
transformations foncières	*	*	*	*			
aéroports	*	*		*			*
construction scolaire	*	*			*		*
habitations	*	*		*	*		*

source: Censis Servizi 1993

#### Tableau 3 Acteurs du secteur public et leurs compétences

Les investissements privés, représentés par les ménages et par les entreprises, s'adressent essentiellement au secteur immobilier résidentiel et non résidentiel, ce dernier comprenant les édifices de production industrielle et artisanale, de tertiaire avancé, du commerce... Pour ce qui est de la demande exprimée par les familles, celle-ci a, dans les années 60 et 70, privilégié l'acquisition de la résidence principale, vue comme bien d'investissement. Et ce furent surtout les entreprises de construction qui répondirent à cette demande. L'entreprise, en fait, associant le rôle de promoteur à celui de constructeur, rassemblait les demandes exprimées par les familles et convoquait tous les autres acteurs à participer à la réalisation du projet. Ainsi la production des matériaux et des composantes pour l'immobilier était-elle alimentée par une demande concentrée sur peu d'acteurs (les entreprises justement) qui effectuaient des commandes constantes. D'autre part, le produit demandé (l'appartement) était standardisable et les entreprises pouvaient le réaliser selon des typologies immobilières (les copropriétés) qui permettaient de respecter les indispensables économies d'échelle. En effet, pour les familles, la qualité de l'habitation était une exigence secondaire par rapport à la satisfaction du besoin primaire. Plus récemment, le besoin des familles italiennes d'une résidence principale une fois satisfait, une demande de qualité portant sur les améliorations des prestations de l'habitation a vu le jour. Cette nouvelle demande de requalification des habitations, d'un point de vue physique et financier, prend des dimensions extrêmement variables et parfois très limitées. Alors que le marché des nouvelles constructions commence à se stabiliser à un seuil minimal que l'on peut fixer autour de 150-200 millions de liras, celui de la rénovation et de la maintenance comprend aussi des interventions de quelques millions seulement<sup>11</sup>. La demande de requalification,

<sup>11</sup> En 1988 une enquête menée par le CRESME montrait que plus de 70 % de la demande de rénovation se

diversifiée pour des raisons de goût et de préférences individuelles, n'est pas standardisable; souvent de petite dimension physique et financière; elle se montre dispersée dans l'espace et s'adresse surtout au marché des installations et des travaux de finition.

Ces caractéristiques rendent le marché de la construction de plus en plus marqué par un grand nombre d'interventions de petites dimensions promues par des consommateurs qui adoptent la logique de qui acquiert des biens de consommation intermédiaires. Cette modification structurelle de la demande est importante dans la mesure où elle transforme le marché de la construction «*dall'essere un mercato tra esperti orientato dal prezzo, in un mercato di inesperti orientato dal rapporto qualità-prezzo*»<sup>12</sup> (CRESME 1995).

Les motivations mêmes, dès l'acquisition d'une résidence, se sont modifiées. Les familles cherchent un logement plus grand avec des services de plus grande qualité, situé dans des quartiers munis de services et d'infrastructures. Selon l'opinion générale, il en résulte que la recherche de la qualité du logement ne pourra que s'accroître à l'avenir<sup>13</sup>. En conséquence, l'activité de promotion du secteur immobilier résidentiel deviendra fortement dépendante du système des goûts et des préférences exprimées par les familles.

Pour ce qui est du secteur immobilier non résidentiel, la demande des entreprises a été et reste conditionnée par un certain nombre de facteurs: la situation économique globale, les politiques publiques en matière d'investissement, les nouvelles formes d'organisation du travail. Une partie de cette demande montre un certain intérêt pour la conversion d'espaces industriels abandonnés, aptes par leur situation et leur dimension, à accueillir plusieurs firmes artisanales et industrielles.

#### **La structure de l'offre**

Le chiffre d'affaire des entreprises italiennes est réalisé presque entièrement dans le champ des constructions. Les entreprises italiennes sont effectivement des "constructeurs purs", même si les plus grandes d'entre elles appartiennent à des groupes économique-financiers et se sont diversifiées de manière importante<sup>14</sup>. Leurs secteurs d'activité principaux sont les travaux hydrauliques, les infrastructures de transport, les travaux maritimes, les aéroports, et le secteur immobilier résidentiel. En 1991 les entreprises étaient au nombre de près de 333 000, avec une augmentation de 43 000 unités par rapport à 1981. Cependant, depuis le début des années 90 une tendance inverse s'est manifestée et continue de s'affirmer en 1995<sup>15</sup>. Le nombre de salariés par entreprise, quant à lui, baisse progressivement depuis vingt ans: de 7,6 employés en 1971 on est passé à 4 en 1991. En 1994 les cent premières entreprises italiennes ont atteint un chiffre d'affaires global d'environ 15 000 milliards de liras, sensiblement inférieur à celui de l'année précédente (-14% en termes courants).

Le groupe le plus important est Impreglio, fruit de la fusion entre Cogefar-Impresit et Lodigiani e Girola, avec un chiffre d'affaires de près de 1 900 milliards de liras par an. La deuxième entreprise, Pizzarotti, n'atteint pas les 570 milliards. Les autres grandes entreprises sont les suivantes: Condotte (420 milliards), Astaldi (400), Lodigiani (360) et CMC (340). Par rapport à l'année précédente, seul Impreglio a augmenté le volume de ses affaires (+12%), alors que les autres entreprises ont enregistré une baisse qui a atteint des pointes voisines de 60% (par exemple dans le cas de Condotte).

---

rapportait à des interventions de moins de 5 millions de liras, comparables à une dépense quotidienne de l'ordre de 8 à 10 millions.

<sup>12</sup> De marché d'expertise orienté sur le prix à un marché d'inexpertise orienté sur le rapport qualité - prix.

<sup>13</sup> La qualité du produit et du contexte donne en fait lieu à une forte hétérogénéité des valeurs immobilières en zone urbaine, remarquée entre autres par *l'Osservatorio sul Mercato Immobiliare de Nomisma* (1994).

<sup>14</sup> Parmi les premières figure Impreglio, la plus grande entreprise italienne, contrôlée par le groupe Fiat.

<sup>15</sup> Pourtant le changement au niveau de la demande décrit dans les paragraphes précédents se reflète dans la structure qualitative de l'offre. Entre 1981 et 1991 la diminution des entreprises qui travaillent dans le secteur de la construction de nouveaux édifices et de travaux de génie civil a été nette: 5 000 unités et 50 000 employés. Par contre, les entreprises travaillant dans le secteur des installations ont augmenté de 19 000 unités et les salariés de 123 000.

Du point de vue du propriétaire, la structure du monde de l'entreprise italien est répartie en entreprises privées, coopératives de production et de travail, et entreprises avec participation de l'Etat. En 1994, le poids relatif des cent premières, en terme de chiffre d'affaires, est resté inchangé par rapport à l'année précédente: les 77 entreprises privées ont réalisé 72 %, les 17 coopératives 19 % et les 6 entreprises publiques 9 %. L'organisation du propriétéariat s'est cependant montré statique, sans que l'on n'enregistre aucune avance significative au niveau des acquisitions et des fusions.

Par rapport aux autres pays européens, l'Italie se signale de longue date par la forte présence de l'Etat, par le biais des compagnies avec participation de l'Etat<sup>16</sup>. Celles-ci ont en effet constitué, des années 70 jusqu'à leur crise récente, un pôle entrepreneurial de dimension majeure dans le secteur de la construction, jouant un rôle influent dans les opérations de transformation urbaine et de réalisation des grandes infrastructures (D'Amato 1992). Italstat, jusqu'en 1991, et Iritecnica, avec plus de cent sociétés sous leur contrôle dont Condotte et Italstrade, ont formé un groupe polyfonctionnel de grande dimension en termes de produits immobiliers, d'implantations et d'infrastructures ainsi que de fonctions internes au processus de réalisation. Si ce n'était pour les inefficacités qui lui sont attribuées, suffisamment conséquentes pour rendre irréversible la crise actuelle<sup>17</sup>, on pourrait affirmer que le système des participations de l'Etat dans le secteur de la construction a été pratiquement l'unique exemple national de groupe polysectoriel de grande dimension comparable aux grandes groupes des autres pays européens.

Le niveau de concentration du monde des entreprises italien est très faible. L'entreprise moyenne italienne, généralement familiale, possède un nombre de salariés ne dépassant pas 25-30 unités et un chiffre d'affaires d'environ 5-6 milliards de liras par an. La structure particulière du monde de l'entreprise italien a, d'autre part, été influencé par la politique publique elle-même : au fond, le secteur des petits marchés publics a été déterminant pour le maintien de l'entreprise de petite dimension<sup>18</sup>. D'autre part, le bas niveau de concentration de l'offre a eu pour contrepartie l'accentuation de la spécialisation des unités productives. Ces données apparaissent de plus en plus importantes à l'heure de la demande de flexibilité productive par le marché.

Sous la pression de divers facteurs, dont l'innovation technologique, la question écologique, la demande de qualité du logement et la requalification urbaine, même les entreprises italiennes ont adopté des stratégies compétitives basées sur la diversification et l'intégration, de façon à étendre leur participation aux activités en amont et en aval de la pure construction, de la conception jusqu'à la gestion de l'ouvrage réalisé. Mais plutôt que de suivre des politiques d'acquisition et de fusion, elles préfèrent avoir recours à des formes coopératives, aussi bien de type provisoire que de type permanent. En fait les entreprises italiennes sont liées par un mince réseau d'ententes et accords de collaboration. Au point que dans certains segments du marché, et surtout pour ce qui est du marché des travaux publics, ce réseau de collaborations consolidées tend à créer une

---

<sup>16</sup> L'origine du monde de l'entreprise publique remonte aux années 20. A la suite d'une grave crise du système bancaire national, l'Etat avait constitué *Istituto di Liquidazione* (Institut de la Liquidation) grâce auquel il mit en place une politique d'acquisition et d'assainissement de toute une série assez hétérogène d'entreprises. La naissance de l'interventionnisme venait donc plus d'exigences contingentes que d'un projet politique conscient. *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale* (Institut pour la Reconstruction Nationale) (IRI), organisme à caractère transitoire né en 1933, fut transformé en société financière permanente en raison de l'incapacité du capital privé à réacquérir les quote-parts cédées à l'Etat. Le système de société à la tête de l'IRI s'est fortement élargi avec le temps, acquérant des positions de force dans pratiquement tous les secteurs de l'économie nationale. Dans le secteur de la construction, l'entreprise publique a énormément bénéficié de cette double fonction. D'une part elle a utilisé tous les instituts et possibilités propres à l'activité privée pour opérer sur le marché de la construction en concurrençant les autres acteurs; d'autre part, elle a usurpé des financements publics pour poursuivre des objectifs d'intérêt général en matière d'emploi, de rééquilibre territorial, de politiques de tarifs...

<sup>17</sup> Déjà au début des années 90 une forte crise financière avait exigé que les activités de construction d'Italstat et les activités d'implantation de Italimpianti soient réorganisées dans le cadre d'Iritecnica nouvellement constituée. Plus récemment, la politique économique de privatisation et la réforme des soumissions ont mené les entreprises publiques dans le secteur de la construction à un déclin irréversible: les nombreuses fusions et cessions d'activité en cours sont le prélude de la privatisation des entreprises avec participation de l'Etat, dont la mise en acte est prévue au moyen d'une graduelle cession du capital actionnaire.

<sup>18</sup> Les entreprises de construction italiennes, ne se prêtent donc pas à une classification selon les paramètres dimensionnels utilisés dans les autres pays européens: les entreprises qui sont considérées comme grandes dans les contextes italien, deviennent petites et moyennes dans le contexte international.

organisation de l'offre de type oligopolistique, et même à générer de véritables comportements collusoires afin de réaliser la répartition des contrats.

Le degré de qualification des entreprises est un élément susceptible d'influencer sensiblement l'évolution de la structure de l'offre. Jusqu'à ce jour celle-ci s'est basée sur l'inscription au *Albo Nazionale dei Costruttori* (ANC-Tableau National des Constructeurs)<sup>19</sup>. Pourtant, la loi de réforme des contrats en a décidé la suppression, même de façon partielle et graduelle, et son remplacement par un système obligatoire de certificats de qualité dans la ligne des normes européennes. Dans l'avenir, la vérification fondée sur une série de normes (gestionnaires, organisatrices, techniques, opérationnelles, de contrôle) devra fournir au maître d'ouvrage les garanties nécessaires quant à la qualité de l'entreprise. Toutefois, un système de certification de la qualité ne saurait être improvisé et demande une mise en application graduelle. De fait, seront créées des structures de certification de nature privée supervisées et contrôlées par des organismes publics veillant à en légitimer l'activité. Les entreprises de construction seront, qui plus est, tenues de souscrire à des polices d'assurance décennales, qui prévoient la responsabilité de l'entrepreneur, du maître d'ouvrage et de ses ressortissants pendant dix années à partir de la date d'achèvement des travaux.

Ces changements importants devront intervenir précisément au moment où la plupart des entreprises se trouvent dans de graves difficultés : en 1994, la perte globale des cent premières entreprises était d'un montant de 340 milliards de liras. Ces difficultés, qui accentuent les résistances au changement, exaspèrent la concurrence et déforment le fonctionnement du marché par le recours à des rabais anormaux dans les soumissions publiques<sup>20</sup>.

### La fonction technique

La fonction technique se déroule sous la vigilance de diverses figures, dont l'*architetto* (architecte) et l'*ingegnere* (ingénieur) sont les plus hautement qualifiées. La reconnaissance juridique de ces deux professions remonte à 1923. La loi institutionnelle<sup>21</sup> conditionne l'utilisation du titre professionnel et oblige les administrations publiques à confier les tâches aux membres du *Albo Professionale* (AP - tableau professionnel). La formation et la conservation du tableau est confiée aux *Ordini* (ordres) provinciaux dont le *Consiglio* (conseil) est élu par les inscrits. La profession d'architecte et ingénieur, comme les autres, est donc protégée : elle s'inscrit dans le droit à la qualité de l'espace de vie, considéré par l'Etat italien comme un droit du citoyen.

L'AP, unique au départ, fut séparé en 1938. Le tarif professionnel est pourtant resté unique<sup>22</sup>. Fixé par la loi, il établit le tarif minimal revenant au professionnel en fonction des prestations à effectuer pour le projet et pour l'exécution des travaux d'architecture et de génie. Pendant longtemps, ces prestations ont été distinguées en *progetto di massima* (projet de masse) et *preventivo sommario* (devis sommaire), *progetto esecutivo* (projet exécutif), *particolari costruttivi e decorativi* (détails de construction et de décoration), *capitolati e contratti* (cahiers des charges et contrats), *direzione dei lavori* (direction des travaux), et *collaudo* (essais). La révision d'une telle articulation apparaît toutefois imminente puisque la nouvelle législation en matière de travaux publics définit différemment les phases du projet, les ajustant au processus productif réel.

---

<sup>19</sup> L'ANC a été institutionnalisé en 1962. L'inscription sur le tableau des entreprises, effectuée par catégories de travaux et par montant, est requise pour participer aux concours publics. Toutefois, il n'opère qu'une évaluation formelle des prérequis des entreprises et, avec le temps, il est devenu une sorte d'instrument d'autogouvernement du système des entreprises.

<sup>20</sup> La forte réduction de la demande - selon l'*Associazione Nazionale dei Costruttori Edili* (Association Nationale des Constructeurs Immobiliers) - contraint les entreprises à travailler pour financer leur survie. Pour ce qui est des travaux publics d'un montant supérieur à 15 milliards, en 1995, plus de 36 % des concours de soumission se sont conclus par une soumission aux entreprises qui offraient des rabais sur le prix de base supérieurs à 40 %. 45 % des concours se sont conclus avec des rabais compris entre 20 % et 40 %.

<sup>21</sup> Il s'agit de la loi 1395/1923. La définition des champs de compétence professionnelle, du fonctionnement de l'ordre, de la formation du tableau, des recours contre les décisions du conseil a été concrétisée par le règlement de mise en acte n. 2537/1925.

<sup>22</sup> Le tarif professionnel, approuvé par la loi 143/1949, a subi au cours du temps diverses modifications. Il vaut à la fois pour les travaux publics et les travaux privés. Des réductions ont récemment été introduites pour les travaux publics.

Au lieu de *progetto di massima* et *progetto esecutivo*, la nouvelle législation prévoit trois phases: le *progetto preliminare* (projet préliminaire) qui peut être précédé d'une *studio di fattibilità* (étude de faisabilité) ou l'inclure; le *progetto definitivo* (projet définitif); et le *progetto esecutivo* (projet exécutif). Cette nouvelle scansion du projet voit dans le *progetto preliminare* le premier acte d'identification et de définition de l'ouvrage, une fois qu'il a été inscrit dans la programmation d'un organisme public. Le *progetto definitivo*, quant à lui, exprime le niveau de définition nécessaire pour que l'ouvrage obtienne des financements, alors que le *progetto esecutivo* requis pour la confirmation du financement constitue le niveau d'affinement du projet nécessaire à l'accomplissement d'un concours de soumission. Dans le cas d'une soumission des travaux sous forme de *concessione di costruzione e gestione* (concession de construction-exploitation), l'opinion dominante est que le niveau de définition le plus adapté est celui de la phase du *progetto definitivo*.

Les professions d'architecte et ingénieur sont considérées comme équivalentes devant la loi et la jurisprudence, de sorte que les compétences relatives au champ de l'immobilier civil puissent se dérouler indépendamment l'une de l'autre. La seule exception concerne les travaux dont la nature artistique est prédominante et la restauration contrôlée par l'Etat des édifices historiques, travaux pour lesquels est prévue une réserve en faveur des architectes. Dans la pratique toutefois, la conception et le projet d'ouvrages importants sont habituellement confiés à l'architecte, alors que le projet des installations technologiques et le calcul structurel sont exécutés par l'ingénieur.

L'anomalie du cas italien est que le titre professionnel d'ingénieur recouvre des compétences résultant de parcours de formation profondément différents. Ainsi, la loi reconnaît-elle aux ingénieurs des diverses spécialisations (chimique, électronique, nucléaire etc.), les mêmes possibilités d'exercice professionnel qu'aux ingénieurs du bâtiment. Se pose donc le problème de distinguer le titre d'ingénieur du bâtiment et de l'associer à celui d'architecte, puisque les deux parcours de formation en faculté d'architecture et en école ingénieur sont devenus similaires. Il est devenu urgent de résoudre ce problème depuis la directive de la CEE sur l'architecture<sup>23</sup>.

L'architecte ou ingénieur, professionnel libre, participe traditionnellement au processus de réalisation d'un ouvrage public comme réalisateur d'un projet dont il a été chargé et pour lequel il sera rétribué par le maître d'ouvrage sur la base d'un accord spécifique. En tant que tel, il est tenu d'exécuter toutes les activités relatives au projet afin de permettre, par le biais d'un concours ou par des négociations privées, la soumission des travaux d'exécution.

Le réalisateur du projet est en principe aussi responsable de la direction des travaux, même si celle-ci peut être confiée à un autre professionnel. Dans le cas de travaux attribués en lots, le *direttore dei lavori* (maître d'œuvre) est normalement chargé de suivre la construction de l'ouvrage pour le compte du maître d'ouvrage, coordonnant les diverses activités, ordonnant les éventuelles interruptions des travaux, effectuant d'éventuels changements du projet et disposant des paiements en faveur de l'entreprise. Lors de la conclusion des travaux, un architecte ou ingénieur étranger au projet et à la construction - le *collaudatore* (contrôleur) - est chargé par le maître d'ouvrage d'effectuer l'essai, vérifiant que l'ouvrage a été exécutée selon les règles de l'art et conformément au contrat et à ses variantes<sup>24</sup>. L'essai peut aussi être effectué en cours de travaux. Cette forme de contrôle durant l'exécution des travaux est obligatoire lorsque le montant des travaux dépasse un million d'écus, et la direction des travaux est confiée à un professionnel externe à l'administration; ou lorsque l'ouvrage est particulièrement complexe.

---

<sup>23</sup> La directive CEE 85/384 sur l'architecture, sur la reconnaissance du titre d'architecte en Europe et sur la libre circulation des architectes dans chaque pays européen, ne reconnaît le titre d'architecte qu'à ceux qui sortent d'une faculté d'architecture.

<sup>24</sup> L'essai est obligatoire pour les travaux d'un montant supérieur à 500 000 Ecus, alors que pour les montants inférieurs le *certificato di regolare esecuzione* (certificat d'exécution régulière) du *direttore dei lavori* est considéré comme équivalent au *certificato di collaudo* (certificat d'essai). La nomination de l'essayeur doit être effectuée dans le cadre des professionnels inscrits au tableau approprié.

En revanche, lorsque l'exécution des travaux est confiée en concession à une entreprise ou à un consortium d'entreprises, et que la concession concerne aussi le *progetto definitivo* ou *progetto esecutivo*, le réalisateur du projet et le *direttore dei lavori* travaillent pour le compte de l'entreprise concessionnaire et sont rétribués par celle-ci. Dans ce cas, la direction des travaux est une attribution propre au concessionnaire, et même si celui-ci est l'entrepreneur de la construction, il tend à coïncider avec la direction du chantier. Le maître d'ouvrage, à son tour, charge d'autres acteurs techniques de contrôler le processus de construction de l'ouvrage.

Dans le cas où les travaux publics sont confiés en *concessione di costruzione e gestione*, l'essai en cours de travaux devient obligatoire. A l'intérieur de l'administration publique, la nouvelle législation en matière de travaux publics institue la figure du *responsabile del procedimento* (responsable du processus), représenté par un fonctionnaire avec les compétences techniques requises, qui dirige le parcours procédurier des travaux, du financement à l'essai.

Le rôle de l'architecte consiste traditionnellement à interpréter les exigences du maître d'ouvrage et à concevoir un projet répondant à ses attentes en termes fonctionnels et esthétiques mais aussi "faisable" en termes techniques et économiques. De nos jours toutefois, le progrès scientifique et technologique des constructions, l'attention aux aspects environnementaux du projet ainsi que la conscience plus répandue de l'importance de la qualité, rendent la profession d'architecte de plus en plus complexe, dilatant et articulant les conditions de travail en de multiples champs de spécialisation. L'architecte doit être en mesure de contrôler de nombreux savoirs spécialisés, pour finalement intégrer dans le travail du projet général les diverses figures professionnelles qui détiennent ces savoirs. En deuxième lieu, il doit être en mesure d'élever le niveau qualitatif de la fonction remplie. Enfin, il doit aussi pouvoir assumer les responsabilités croissantes qui lui incombent.

Pour ce qui est du premier point, le système italien, requiert, par la loi et depuis longtemps, la "*personalità della prestazione*" (personnalité de la prestation), interdisant la formation de sociétés professionnelles sous forme de société de capital, ce qui a empêché la constitution de sociétés professionnelles et permis seulement celle d'associations de professionnels, alors que depuis longtemps des sociétés d'ingénieurs existaient, constituées par de grands groupes financiers et industriels de propriété privée ou publique, dont les plus connues sont Fiat Engineering (groupe Fiat) et Bonifica (groupe IRI). La législation la plus récente en matière de travaux et soumissions publics a pourtant légalisé les sociétés d'ingénieurs et admit leur participation aux concours de soumission de projet et de direction des travaux, et même aux concours de projets.

La législation sur les sociétés d'ingénieurs est source de grandes controverses. Un règlement de mise en acte de la loi devra en effet définir les qualités à posséder et les conditions auxquelles elles devront se soumettre. Le débat sur les sociétés d'ingénieurs est très vif : les catégories professionnelles des ingénieurs et des architectes soutiennent que ces sociétés devront être distinguées par la prééminence des figures professionnelles et par l'autonomie décisionnelle des éventuelles sociétés d'appartenance.

La question de la législation des sociétés d'ingénieurs est liée à celle de la vérification de la qualité des acteurs responsables de la fonction technique. La perspective est que les études professionnelles, à l'unisson des directives européennes, devront être soumises à l'évaluation d'organismes indépendants visant à la remise de certificats de qualité. Si la certification était limitée à la dimension organisationnelle, la libre profession d'architecte et d'ingénieur, en principe pratiquée de façon autonome ou par le biais de formes faibles d'associations, serait pénalisée par rapport aux sociétés d'ingénieurs. En conséquence, les catégories professionnelles soutiennent que la vérification de la qualité doit se référer à la capacité technique du réalisateur du projet et mettent l'accent sur la certification des parcours professionnels et des projets plutôt que sur une structure organisée de l'étude professionnelle.

Qui plus est, l'exigence d'apporter des garanties au maître d'ouvrage public mène à l'introduction de l'obligation pour les réalisateurs de projets, de souscrire à une police

d'assurance afin de couvrir les nouvelles dépenses relatives au projet et les coûts importants de l'exécution des travaux, qui deviendraient nécessaires en cas d'erreurs ou d'omissions lors de la rédaction du projet exécutif<sup>25</sup>. Le réalisateur du projet devra produire une déclaration d'assurance en même temps que son contrat professionnel, la couverture d'assurance maximale étant proportionnelle à l'importance du marché de travaux. L'évolution du cadre normatif a donc, d'une part, stimulé la déresponsabilisation et la déqualification professionnelles très répandues jusqu'à ce jour, et d'autre part elle a esquissé un scénario dense d'incertitudes quant à l'avenir de l'exercice libre des professions d'architecte et d'ingénieur.

## LE MODE D'ATTRIBUTION DES TRAVAUX PUBLICS

### Les modes d'attribution des travaux dans le secteur public

Comme nous l'avons remarqué dans les pages précédentes, dans les dernières années, la législation qui régit l'exécution des travaux publics a été modifiée de façon conséquente. De par l'inadéquation des législations précédentes, un vaste système de corruption s'était développé dans les attributions de travaux publics. Il fut mis à nu au début des années 90 par de nombreuses enquêtes judiciaires. Sous la pression de l'opinion publique, le parlement a donc modifié la législation précédente. Le nouveau cadre juridique qui veille à l'attribution des travaux publics repose principalement sur les lois n. 109 de 1994 et n. 216 de 1995.

Aujourd'hui, les systèmes d'attribution des marchés publics auxquels une administration publique peut avoir recours sont essentiellement au nombre de deux : l'*appalto* ou la *concessione* (figures 2 et 3). Dans le cas de l'*appalto*, on peut articuler le processus de réalisation des travaux publics en trois phases successives. La première comprend la

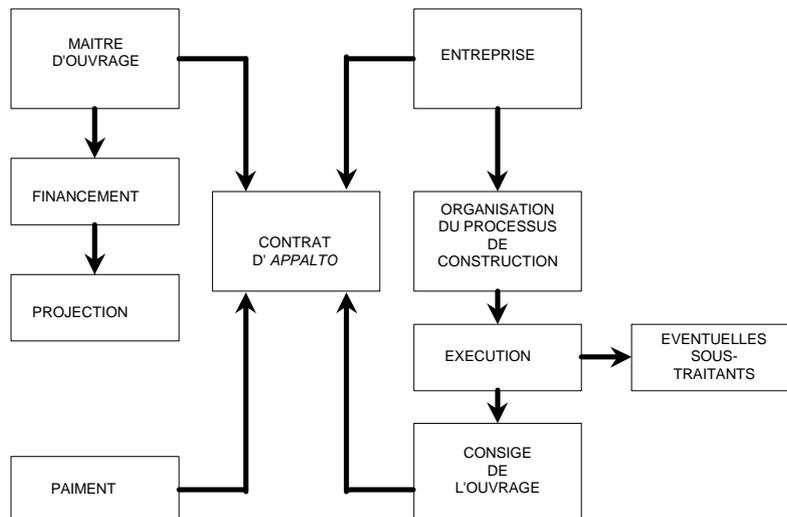


Figure 2 - Réalisation d'un ouvrage public par le biais d'un contrat d'appalto

décision de l'intervention et la recherche des fonds nécessaires ; la deuxième concerne toutes les activités qui précèdent l'exécution des travaux, de la définition de la forme d'*appalto* à la rédaction du projet, jusqu'au choix de l'entreprise chargée de l'exécution ;

<sup>25</sup> L'innovation est liée à l'introduction de la procédure d'évidence publique pour la charge des tâches de projet public, examinée dans le cadre du chapitre suivant.

la troisième phase est celle de la période relative à l'exécution de l'ouvrage, jusqu'à l'essai et à sa réception, avec la fermeture du contrat (Zorzi 1989).

La *concessione di costruzione e gestione* présente aussi un processus de réalisation divisé en ces mêmes trois phases, bien que la distribution des fonctions entre acteurs soit différente. A ces phases s'ajoute celle de l'exploitation, qui se réfère à la période de durée du contrat de *concessione* et comprend toutes les activités destinées à assurer le fonctionnement de l'ouvrage réalisé. Les deux modalités d'exécution des travaux publics, avec leurs principales variantes sont examinées dans les paragraphes qui suivent.

Les récentes prévisions législatives n'ont pas résolu de façon définitive les nombreux problèmes relatifs à la discussion. Parmi les problèmes qui continuent à se poser notons : le système de qualification des entreprises, toujours fondé sur l'inscription au tableau national des constructeurs plutôt que sur leurs véritables capacités technologiques et financières, les qualités des sociétés d'ingénieurs et des entreprises générales, les implications que la reconnaissance de tels acteurs produit sur

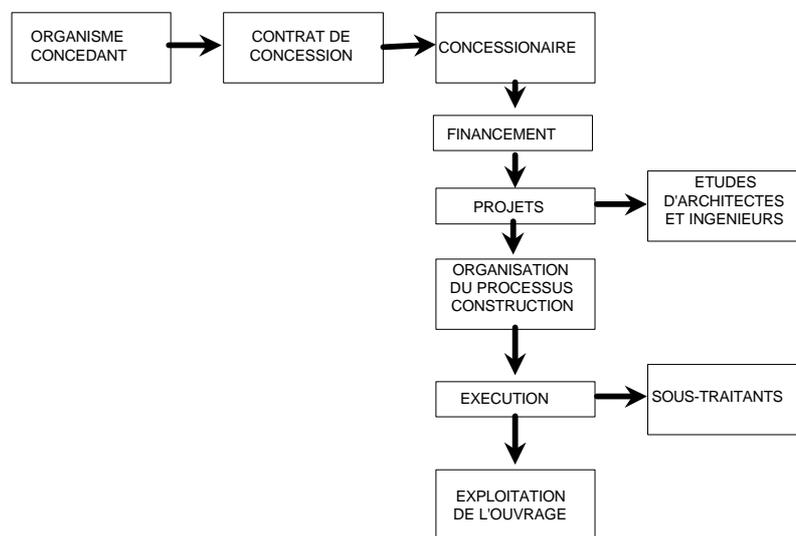


Figure 3 - Réalisation d'un ouvrage public moyennant *concessione di costruzione e gestione*

l'ordonnancement des professions techniques et sur le classement des entreprises de construction, la réglementation du financement du projet dans la *concessione di costruzione e gestione*, la discipline de ce que l'on appelle les "*settori esclusi*" (secteurs exclus). Parmi les forces politiques et économiques, les positions sur ces points divergent non seulement quant aux solutions possibles mais aussi quant aux instruments juridiques à utiliser. Certains estiment que le règlement prévu par la loi 216/95 qui devra émaner du *Ministero dei Lavori Pubblici* est suffisant, d'autres au contraire évoquent la nécessité d'une nouvelle loi. Cette contribution témoigne par conséquent d'une situation encore transitoire, destinée à subir des modifications qui, sur certains points, pourraient être déterminantes.

#### L'*Appalto dei Lavori*

Selon le code civil, l'*appalto* est "*il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di*

*un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro*<sup>26</sup>. A l'*appalto*, participent donc deux acteurs : d'une part l'administration publique qui, dans le rôle de maître d'ouvrage, est le commanditaire ; d'autre part, l'entreprise qui, recevant la charge de l'exécution des travaux, constitue l'acteur mandataire. Le contrat d'*appalto* présuppose une prestation de travaux à laquelle correspond une compensation financière.

Le contrat d'*appalto* peut être stipulé *a corpo* ou *a misura* (à prix forfaitaire ou sur bordereau quantitatif). Dans le premier cas, le paiement ne peut être modifié en fonction de la quantité de travail effectué, mais il doit être défini en détails pour l'ensemble des tâches à effectuer définies dans le projet et le contrat. Par contre, lorsque des contrats d'*appalto* de type *a misura* sont stipulés, le prix est établi en fonction d'une unité de mesure relative à chaque catégorie de travaux nécessaires à la réalisation de l'ouvrage entier.

Dans la pratique courante, l'*appalto a misura* est stipulé lorsqu'il est plus difficile de prévoir l'importance exacte des travaux. Sont stipulés "sur quantitatif" les contrats qui, par exemple, touchent à la maintenance, à la restauration d'édifices à échéance fixe ou aux fouilles archéologiques. Il est par contre de règle que soient stipulés *a corpo* les contrats qui délèguent à l'entreprise le projet exécutif et, plus généralement l'exécution de

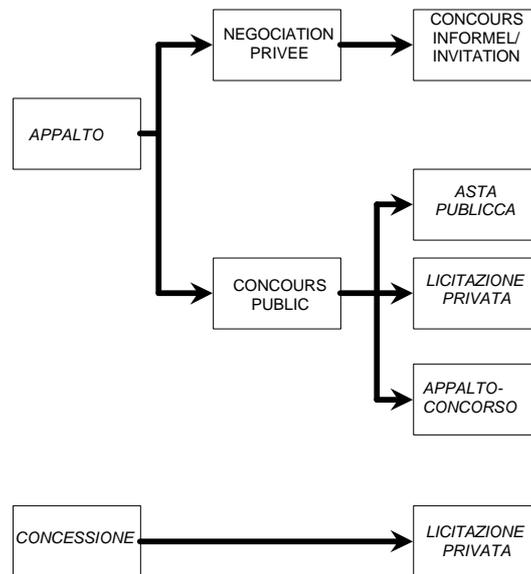


Figure 4 - Procédures de sélection de l'entreprise

travaux dominés par la technologie et les installations. Une fois établi le type de contrat par lequel on entend voir se dérouler l'exécution des travaux, un choix ultérieur s'impose quant au système de sélection de l'entreprise. C'est le moment de choisir entre des négociations ou une procédure compétitive, instituant formellement un concours public (voir figure 4).

La procédure ordinaire à suivre pour l'*appalto* de l'exécution de travaux publics est l'appel d'offres d'*appalto*, qui a pour objet un projet exécutif proposé par l'administration publique et pour lequel un prix d'enchère est déterminé a priori. A travers une procédure compétitive, le vainqueur est celui qui offre le prix le plus bas, déterminé au moyen

<sup>26</sup> Le contrat grâce auquel un parti assume, de par l'organisation des moyens nécessaires et de par une gestion à ses propres risques, d'achever un ouvrage ou un service pour une somme correspondante d'argent.

d'offres à prix unitaires ou celui qui propose le plus grand rabais sur la liste des prix proposés par l'enchère<sup>27</sup>. Ce modèle présuppose que l'administration se dote d'un projet exécutif et le soumette à un concours, afin de choisir l'entreprise qui devra exécuter les travaux<sup>28</sup> selon une procédure et des critères d'adjudication de type automatique. L'entreprise adjudicataire se limite à des tâches simplement exécutives qui doivent se dérouler sous le contrôle constant de l'administration.

La procédure du concours peut être constituée par l'*asta pubblica* (appel d'offres ouvert) ou par une offre à *licitazione privata* (appel d'offres restreint), la différence résidant dans le type de participation autorisée. L'*asta pubblica* est un concours ouvert : peuvent y participer toutes les entreprises, pour peu qu'elles soient inscrites au tableau national des constructeurs et qu'elles soient en mesure de satisfaire aux nécessités techniques, économiques et financières. Dans le cas d'une offre d'*licitazione privata*, c'est par contre l'administration publique qui invite formellement au concours les entreprises qui en ont exprimé la demande et qui possèdent les qualités requises pour satisfaire aux critères établis par l'annonce du concours. Les mêmes entreprises procéderont ensuite à la formulation de l'offre sur la base de l'appel d'offres. Pour ce qui est du choix de l'entreprise, le critère reste le même que pour l'*asta pubblica*.

Au moment de publier l'appel d'offres, l'organisme qui en est responsable est tenu d'indiquer les diverses catégories de travaux nécessaires à l'exécution de l'ouvrage. Les entreprises en compétition peuvent sous-traiter ou concéder sous forme de travail à la pièce chaque catégorie de travaux, à condition que les travaux sous-traités ne dépassent pas dans l'ensemble 30 % de la somme totale à adjuger. Les concurrents doivent indiquer lors de la soumission de l'offre quels travaux ils prévoient de sous-traiter ou de concéder à la "pièce", et qui sont les candidats pressentis pour les exécuter. Ceux-ci doivent en effet répondre aux critères de qualification normalement attendus pour la réalisation des travaux publics d'un montant correspondant aux travaux à réaliser en *appalto*. Les autres procédures possibles de sélection du contractant sont subordonnées à des conditions spécifiques.

L'*appalto-concorso* (conception/construction) a les mêmes caractéristiques que le *licitazione privata*. Il s'agit pourtant d'un système de concours où l'administration publique ne fournit qu'un projet préliminaire et une liste de prestations, alors que les entreprises qui y participent élaborent le projet exécutif des travaux et indiquent les conditions de prix qu'elles sont disposées à proposer. Cette base de contrat est utilisée pour des travaux dont le contenu technologique est élevé et dont le projet requiert des compétences particulières, ou pour lesquels on doit opérer un choix entre diverses technologies, ou encore dans le cas d'interventions de maintenance, de restauration ou de fouilles archéologiques. Dans l'*appalto-concorso*, il incombe aux entreprises invitées de présenter le *progetto esecutivo* et d'indiquer les conditions dans lesquelles elles assumeront le contrat. Parmi tous les projets présentés sera retenu celui qui est jugé le meilleur, que ce soit d'un point de vue économique ou d'un point de vue technique. Au-delà du prix, on tient donc compte d'une série d'éléments relatifs à la valeur technique et esthétique, au temps d'exécution, au coût d'utilisation et de maintenance. Les caractéristiques économiques et techniques de l'ouvrage doivent donc être évaluées par une commission spéciale, nommée par le maître d'ouvrage et dont les critères d'évaluation doivent être explicités dans l'avis de concours.

Les possibilités de choisir une entreprise sans passer par un concours formel, en effectuant une négociation selon les procédures privées, étaient monnaie courante dans le passé. Il s'agissait, en particulier dans les secteurs exclus d'une longue tradition. Aujourd'hui, le recours à la négociation privée est limité à trois cas de figure:

- les travaux dont le montant total est inférieur à 150 000 Ecus;

---

<sup>27</sup> Observons que la loi italienne envisage l'exclusion automatique des offres anormales. Dans la mesure où cette disposition est en contradiction avec la directive européenne qui prévoit l'ouverture successive d'une phase de négociations, son application est l'objet de disputes entre administration et entreprises.

<sup>28</sup> Avant les récentes réformes, il entrait dans la pratique que les administrations publient les concours de *appalto* seulement sur la base d'un *progetto di massima*. L'insuffisant niveau de définition du projet, ainsi que la superficialité des hypothèses de projet encore sommaire, ont favorisé l'abus des "*variante in corso d'opera*" (variantes en cours de travaux) et donc l'augmentation anormale des coûts et temps de réalisation.

- les travaux d'un montant supérieur à 150 000 Ecus, en cas d'urgence et lorsqu'il s'agit de rénover des ouvrages existants abîmés par des calamités naturelles;
- les travaux d'un montant inférieur à 300 000 Ecus, pour la restauration et la maintenance de biens reconnus par l'Etat d'intérêt historique ou artistique.

Cette procédure prévoit que l'administration contacte les entreprises fiduciaires, en interpellent au moins quinze par un concours informel, et qu'elle négocie successivement avec elles les termes du contrat. Tous les accords relatifs à la formulation du contrat sont définis directement en privé entre le maître d'ouvrage soumettant et l'entreprise choisie.

Selon la forme de contrat choisie et selon la procédure de sélection de l'entreprise adoptée, le niveau de définition du projet élaboré à l'initiative de l'administration publique varie, de même que le rôle de l'architecte ou de l'ingénieur chargé du projet. Notons l'importance à ce niveau de l'articulation du processus de projet opérée par la nouvelle législation. Celle-ci distingue en effet trois niveaux de définition du projet : le *progetto preliminare* (projet préliminaire); le *progetto definitivo* (projet définitif); et le *progetto esecutivo* (projet exécutif).

Dans les contrats d'*appalto* adjugés par le biais d'une *asta pubblica* ou d'une *licitazione privata*, l'administration publique est responsable de tout les projets, y compris de la rédaction du *progetto esecutivo* en fonction duquel les entreprises entrent en compétition. Dans ce cas, la loi prescrit que la rédaction des projets soient confiée aux techniciens de l'administration ou à d'autres organismes techniques externes, mais appartenant toujours au secteur public. Lorsqu'il s'agit de travaux d'une nature particulière ou lorsque apparaissent des raisons d'urgence, la rédaction des projets peut être confiée à des professionnels externes, qui peuvent assumer aussi la direction des travaux. Malgré cette disposition, introduite par la récente législation, les techniciens de nombreux organismes publics ne sont pas en mesure d'exercer l'activité de rédaction du projet. Par conséquent, celui-ci continue très souvent à être confié à des professionnels externes. Dans les contrats passés par *appalto-concorso*, par contre, l'administration publique est responsable seulement de la rédaction du projet préliminaire. Comme nous l'avons déjà vu, dans ce cas, c'est l'entreprise qui a la charge du projet exécutif.

#### *La Concessione di Costruzione et de Gestione*

Lorsque le contrat a pour objet, non seulement l'exécution matérielle de la construction mais aussi sa gestion ultérieure, l'administration publique peut confier son exécution en *concessione*, déléguant à un concessionnaire une grande partie de ses compétences. Dans ce type de contrat l'administration publique s'occupe indirectement de l'exécution des travaux, dans la mesure où elle transfère à un acteur externe aussi bien les devoirs de financement et d'organisation du processus exécutif que l'exécution des travaux et la gestion ultérieure. Par le passé, l'institution de la *concessione* était surtout utilisée pour réaliser des travaux publics avec l'aide de sociétés dont l'Etat était actionnaire. Ceci a pourtant eu des conséquences négatives pour le marché de la construction : ces sociétés, qui grâce au mandat fiduciaire qui leur était conféré ont été amenées à gérer les principales commandes publiques, ont fini par remplir le rôle d'intermédiaires technico-politiques entre l'administration publique et le monde des entreprises.

La *concessione* n'a pas été seulement utilisée pour la construction et la gestion, mais aussi pour la seule construction, dans le but de dépasser les carences techniques de l'administration publique pour ce qui est des diverses fonctions liées à la promotion de l'ouvrage (expropriations des zones, projet, etc...)<sup>29</sup>. Grâce aux concessions, les entreprises du système actionnaire d'Etat ont pu jouir d'un marché protégé et accroître dans une large mesure leur poids dans le secteur de la construction. Ces emplois déformés de la concession ont participé à la diffusion de la corruption et à l'inefficacité du fonctionnement du marché des travaux publics, ce qui explique la forte défiance à l'égard

---

<sup>29</sup> Pendant longtemps, la concession de la construction a été largement utilisée pour exécuter les travaux particulièrement complexes, pour lesquels on estimait qu'une gestion unitaire du processus était importante, plutôt que pour réaliser des programmes d'infrastructure des administrations qui ne disposaient pas d'une structure technique adéquate. En observance de la directive CEE 89/440, la concession n'est aujourd'hui applicable qu'aux contrats qui prévoient comme contrepartie des travaux la gestion de l'ouvrage réalisé.

de la concession et les grandes difficultés rencontrées lorsque l'on tente d'en améliorer la réglementation.

Selon la discipline en vigueur de nos jours, le recours à un contrat de concession se justifie par la possibilité pour l'organisme concédant de transférer à un tiers capable de fournir des preuves de gestion, le financement des travaux publics. La construction de l'ouvrage devient donc l'instrument de la gestion d'un service public futur. Dans ce cas, la contrepartie en faveur du concessionnaire, qui assume totalement les dépenses de réalisation, consiste uniquement dans le droit de gérer et d'exploiter économiquement les ouvrages exécutés.

Un ouvrage public constitue pourtant en principe un cas de faillite du marché. Ainsi, quand bien même on en arrive à une situation où les bénéfices de la gestion de l'ouvrage ne seraient pas suffisants à couvrir totalement les investissements effectués par le concessionnaire (dans le cas, par exemple, où des tarifs administrés ou contrôlés seraient appliqués), l'administration publique peut garantir l'équilibre économique-financier grâce à un prix qui toutefois ne peut excéder 50% du montant total de l'ouvrage.

Dans le cas du contrat de concession, comme d'ailleurs dans le cas du processus d'*appalto-concorso*, l'administration publique n'est responsable que d'un *progetto preliminare* ou d'un *progetto definitivo*. Toutes les phases successives du projet exécutif sont attribuées au concessionnaire, qui assume la responsabilité du processus intégral de la réalisation de l'ouvrage et de sa gestion future. La remise des contrats de concession doit se faire selon les mêmes procédures que l'offre de *licitazione privata*. Il est cependant nécessaire, lors du choix du concessionnaire, de tenir compte d'une multitude d'éléments ayant trait aussi bien à l'aspect technique qu'à l'aspect économique du projet, plutôt que de l'offre la plus basse. Notons en particulier la valeur technique et esthétique du projet, les temps d'exécution des travaux, le rendement, la durée de la concession, les modalités de gestion et les tarifs qui seront appliqués.

#### *L'Appalto dei Servizi attenants à l'architecture et au génie*

Le déroulement du projet sous la responsabilité des techniciens de l'administration coexiste dans la pratique avec l'emploi de personnel professionnel externe. Dans ce cas, la tradition veut que le choix de ces professionnels soit fait sur une base discrète et directe. La législation a toutefois été rendue conforme en 1995 à la directive européenne qui régit les services relatifs à l'architecture et au génie civil, de manière analogue aux appels d'offres publics<sup>30</sup>. Les *appalto dei servizi* (contrats des prestations professionnelles), selon la nouvelle règle, peuvent être attribués par l'administration publique selon les modalités de concours suivantes : *procedura aperta* (procédure ouverte) *procedura ristretta* (procédure restreinte), *procedura negoziata* (procédure négociée), *concorsi di progettazione* (concours de projet).

Dans les *procedura aperta* tous les intéressés peuvent présenter leur offre, alors que dans les *procedura ristretta* ne peuvent le faire que les acteurs invités par l'administration. Dans la *procedura negoziata*, les administrations consultent les intéressés et négocient les termes du contrat. Les *concorsi di progettazione* publiés avec ou sans l'attribution des prix, permettent à l'administration de disposer de plusieurs plans ou projets, qu'une commission spéciale sélectionne et adjuge.

Les critères d'adjudication du contrat indiqués par la directive communautaire sont les suivants:

- l'offre la plus avantageuse d'un point de vue économique, évalué par des critères tels que la qualité, la valeur technique, les caractéristiques esthétiques et fonctionnelles, l'assistance technique et le service d'après vente, les termes de consigne et le prix ;
- le prix seul.

---

<sup>30</sup> Le décret législatif 157/1995 a mis en vigueur la directive CEE 92/50 qui a pour objet la coordination des procédures d'adjudication des soumissions publiques de services. Elle est valable pour les soumissions de services de valeur égale ou supérieure à 200 000 Ecus. Pour les soumissions de valeur inférieure, le choix doit être effectué à partir des curriculum des professionnels.

Toutefois l'Italie, dans son adoption de la directive, a renversé l'ordre des critères et donné la priorité au prix le plus bas pour les services de valeur égale ou supérieure à 200 000 Ecus. Ce choix a été indubitablement influencé par les enquêtes judiciaires sur les marchés publics et a marqué une préférence pour un critère unique pouvant être traduit en indicateur difficilement contestable. La charge du projet est par ailleurs incompatible avec l'adjudication au même acteur des contrats relatifs aux travaux et services en projet.

La nouvelle modalité de délégation des tâches relatives au projet se substitue progressivement au rapport traditionnel de confiance entre administrateurs publics et professionnels. Toutefois sa diffusion rencontre de fortes résistances : elle entre en conflit avec des comportements et des procédures qui ont de profondes racines, que ce soit à l'intérieur de l'administration publique ou dans le monde des professions techniques. D'une part les administrateurs publics sont rétifs à se priver de leur pouvoir de dévolution, souvent utilisé à des fins de clientélisme, d'autre part les organisations professionnelles des architectes et des ingénieurs contestent la priorité conférée au critère de rabais maximal par rapport à l'offre la plus avantageuse d'un point de vue économique, et défendent les tarifs professionnels qui jusqu'à ce jour, selon la loi, ont reconnu la force du minimum inéluctable. Les normes par ailleurs apparaissent d'une application incertaine et appellent des précisions au niveau du règlement exécutif, dont la formulation est attendue sous peu.

## **LES MODELES DU SYSTEME CONTRACTUEL**

### **Une classification basée sur la nature du promoteur<sup>31</sup>**

Dans le secteur public, c'est la loi qui détermine les systèmes de délégation des travaux et en fixe les paramètres. Devant la nécessité d'observer des principes généraux de transparence et d'efficacité de la dépense publique, les caractéristiques subjectives de chaque maître d'ouvrage jouent sans aucun doute un rôle subalterne. Nous avons d'ailleurs vu que le secteur public italien figure soit comme maître d'ouvrage habituel soit comme maître d'ouvrage occasionnel, et que les organismes des deux catégories possèdent des capacités administratives et techniques fortement différenciées.

Dans le secteur privé, même si la loi qui régit la délégation des travaux publics exerce une influence certaine en stimulant des comportements d'émulation, le choix du modèle à adopter pour la réalisation d'un ouvrage dépend principalement de la nature du promoteur. Sous l'angle considéré ici, les caractéristiques du promoteur les plus significatives sont les suivantes :

- la structure de son actionnariat, à savoir son appartenance ou non à un groupe actif dans plusieurs secteurs de l'économie, ou s'il possède ou non des liens sociétaires avec des entreprises d'autres acteurs opérant dans le secteur de la construction ;
- le niveau de continuité avec lequel il opère dans l'activité de promotion immobilière, distinguant surtout le cas où l'investissement immobilier représente une tâche occasionnelle où il s'agit du rôle central et continu de l'activité de l'entreprise.

De telles caractéristiques dépendent des fonctions que le promoteur décide d'appliquer directement et de celles qui seront déléguées à d'autres acteurs, et par conséquent de la nature des rapports contractuels et des responsabilités qui lieront le promoteur aux autres acteurs. En fonction de ces caractéristiques, l'analyse des principales catégories d'ouvrages réalisés dans le secteur privé permet d'identifier trois principales typologies de promoteurs :

- le promoteur continu structuré ;
- le promoteur continu non structuré ;
- le promoteur occasionnel.

Afin de décrire, en fonction de cette typologie, les principaux modèles d'intervention, le processus productif s'articule autour des fonctions suivantes : programme, financement,

---

<sup>31</sup> Ce paragraphe se rapporte aux résultats d'une enquête empirique basée sur des entretiens avec quelques témoins privilégiés.

projet préliminaire, projet définitif, projet exécutif, direction des travaux et contrôle de la qualité, exécution de la construction, éventuelle délégation interne des travaux.

La principale caractéristique du modèle adopté par le *promoteur continu structuré* réside dans le lien étroit entre le promoteur lui-même et l'entreprise qui réalisera les travaux. Un tel rapport peut provenir de l'unité de la propriété du capital, de réseaux, d'accords de coopération ou autres. La conséquence de ce rapport de confiance est le peu de poids, à l'intérieur du processus de réalisation, des activités liées au projet des travaux, quoi que celles-ci soient encore parfois confiées à des professionnels externes. Le projet exécutif est normalement délégué à l'entreprise chargée des travaux. Le promoteur, lié à l'entreprise réalisatrice, n'a pas besoin d'une structure technique interne pour le contrôle et la coordination des projets, dans la mesure où il ne doit effectuer ni appel d'offres ni projet exécutif ou contrôle des travaux. Il porte donc en lui les seules fonctions de programmation et de financement.

En règle générale, le promoteur continu structuré (et le type de processus de réalisation dont il s'occupe), est plus adapté aux interventions complexes de grandes dimensions, que ce soit sur le plan typologique ou fonctionnel. Dans cette forme de processus, on a donc affaire à des programmes immobiliers à grande échelle, des implantations touristiques, des pôles technologiques, des restructurations urbaines. Les exemples concrets en la matière sont très nombreux. Ce modèle est aussi celui d'interventions de construction moins importantes.

Dans ce cas du *promoteur continu non structuré*, le promoteur est aussi "continu" et connaît la nécessité de se munir durablement d'un organisme technique de confiance afin de faire face à la coordination du projet et à la sélection des entreprises de construction. Dans la mesure où son objectif est de commander et d'exécuter la réalisation des travaux dans les meilleures conditions de marché possibles, il lui est précieux que le processus de réalisation comporte le nombre le plus élevé de fonctions sous son contrôle direct. Dans cet esprit, le promoteur continu non structuré a tendance à suivre une des lignes de comportement suivantes:

- la constitution interne d'un service technique compétent ;
- la création d'un lien sociétaire avec une société d'ingénieurs ;
- l'acquisition, par contrat, des services d'une société d'ingénieurs.

Dans le premier et dans le deuxième cas, le promoteur et l'organisme technique tendent à se souder et à ne plus former qu'un seul acteur. Dans le troisième cas le promoteur décide de suivre une ligne de comportement analogue à celle du promoteur occasionnel analysé ci-dessous.

Le promoteur continu non structuré intervient en général sur une échelle plus limitée que le promoteur structuré. La tendance veut que plus l'ouvrage devient complexe du point de vue de son utilisation future, de son contenu technologique et du nombre des acteurs impliqués, plus fort est le niveau de structuration nécessaire au promoteur pour réaliser l'intervention avec succès. Nous pouvons rattacher à ce modèle de nombreux acteurs qui opèrent dans les secteurs de l'immobilier résidentiel et de la grande distribution, et parmi eux figurent les coopératives d'habitation et les sociétés de grande distribution commerciale. En principe, la nécessité d'intervenir régulièrement dans le secteur immobilier et de développer un savoir faire au niveau du projet spécifique au secteur de l'intervention, mène ces acteurs à se doter d'une structure autonome interne de coordination des projets et de direction des travaux, capable d'assumer la fonction stratégique de contrôle des coûts, de la qualité et des délais qui est habituellement confiée à des entreprises externes.

En règle générale, le promoteur occasionnel ne dispose ni d'une entreprise de confiance, ni d'un service technique en mesure d'exécuter la coordination du processus de réalisation. Il doit donc charger un professionnel (architecte ou ingénieur) ou une société de génie de s'occuper du projet et des processus d'appels d'offres. Le rapport contractuel qui lie les deux acteurs a donc une grande importance. Si le contrat prévoit la livraison des esquisses de projets et l'assistance technique qui s'en suit, la société d'ingénierie n'est chargée que des responsabilités professionnelles incombant à la sphère du projet et ne répond en rien des contrôles des coûts et de la qualité.

Si par contre le rapport entre le promoteur et la société d'ingénieurs a pour finalité d'atteindre le résultat constitué par l'ouvrage exécuté, la société d'ingénieurs assume l'entière responsabilité du processus. Dans ce cas, le contrat entre promoteur et société d'ingénieurs devient le pivot de tout le processus de réalisation, comprenant le cadre des responsabilités et des possibilités de compensations entre les acteurs, les procédures pour la formulation et l'évaluation des différentes offres, les mécanismes de contrôle, les assurances et les garanties ainsi que les objectifs de coûts, délais et qualité auxquels doit répondre l'ouvrage.

Le *promoteur occasionnel* peut être identifié soit chez un opérateur économique qui a l'intention de réaliser une intervention immobilière unique pour ses propres besoins, soit chez une société financière ou chez un opérateur du secteur qui voit dans un programme immobilier une opportunité d'investissement. Parmi les interventions réalisées par ce type de promoteur on peut compter les édifices de direction des institutions de crédit ou les parcs de loisirs des localités touristiques.

Dernier élément discriminatoire dans le processus de la réalisation : les sociétés d'ingénieurs ont la possibilité d'impliquer une multitude d'entreprises par une division du travail (par exemple avec des délégations pour les structures, les finitions, les installations, etc.) ou de s'en remettre intégralement à une entreprise générale de construction. Dans ce second cas, la plupart des devoirs et responsabilités de la société d'ingénieurs sont transmis à l'entreprise de construction.

#### **Classification en fonction du rapport entre conception et réalisation**

Même si les modèles jusqu'ici employés suivent une clef de lecture sans aucun doute utile à l'explication des comportements des promoteurs, il n'en reste pas moins que la fragmentation structurelle du processus de réalisation ainsi que la singularité substantielle de chaque produit immobilier rendent extrêmement difficile le choix d'un système de réalisation du projet efficace à la fois quant aux coûts, à la qualité et à la durée. "*The organizational structure adopted by the client for the management of the design and construction of a building project*"<sup>32</sup>, peut de fait prendre une variété presque illimitée de configurations.

---

<sup>32</sup> C'est avec ces mots que Masterman (1992 p1) définit le *building procurement*.

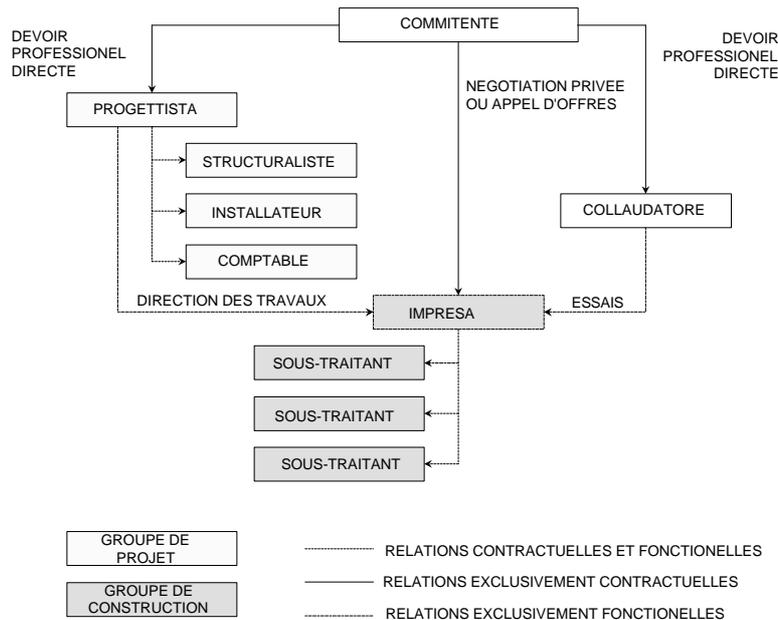


Figure 5 - Système séparé et coopératif: schéma des acteurs et des relations

L'illustration de telles options sous forme de modèles descriptifs des principaux acteurs et de leur relations les plus significatives, peut toutefois aider le maître d'ouvrage à effectuer ses choix en toute clarté.

Tout en offrant une représentation de la réalité fort simplifiée, ces modèles fournissent un tableau synthétique des alternatives possibles, et par conséquent permettent de mieux soupeser les avantages et les inconvénients de chacune d'entre elles et de garder à l'esprit les niveaux de liberté et les liens que chaque décision entraîne pour les décisions suivantes. La littérature internationale compte de nombreuses tentatives de retracer, en quelques modèles fondamentaux de référence, une casuistique empirique presque illimitée<sup>33</sup>. Parmi ces modèles, notons pour son intérêt particulier, l'approche qui, reconnaissant dans l'interaction entre projet et construction le point nodal du processus de réalisation, assume une modalité selon laquelle ce point nodal peut être adopté comme critère fondamental de la classification<sup>34</sup>. Cette approche identifie trois modèles de base, dont chacun peut être articulé et spécifié selon de nombreuses variantes. Voici ces trois modèles:

- le système séparé et coopératif ;
- le système intégré ;
- le système orienté vers la gestion.

<sup>33</sup> Un des plus notoires étant celui du *Chartered Institute of Building* britannique, repris par de nombreux auteurs dont, entre autres, Hillebrandt (1988).

<sup>34</sup> C'est la position prise par Masterman (1992) à qui l'on doit la caractérisation des modèles décrits dans ce texte. Voir aussi Contribution 6.

Le *système séparé et coopératif* décrit la modalité la plus traditionnelle de réalisation d'un ouvrage. Il est basé sur le fait que le client instaure des rapports contractuels distincts avec le rédacteur du projet et l'entreprise. Normalement le rédacteur du projet est choisi sur une base de confiance, alors que l'entreprise exécutrice est sélectionnée selon des négociations privées ou par un appel d'offres. La séparation traditionnelle entre projet et construction peut être atténuée par le choix d'une entreprise dans la phase initiale du projet lui permettant de s'impliquer dans la définition des choix technologiques, et par conséquent d'avoir son mot à dire sur l'estimation des coûts.

Dans le *système intégré*, il n'y a pas de séparation entre le groupe de projet et le groupe de construction. La responsabilité du projet et de la construction reviennent à un seul acteur, habituellement l'entreprise de construction qui est l'unique interlocuteur du maître d'ouvrage. La particularité du *système orienté vers la gestion* est par contre tourné vers la gestion globale du processus d'élaboration du projet et de construction de l'ouvrage. Dans ce modèle, le protagoniste principal est le *construction manager* (ou *management contractor*), qui s'occupe de l'intégration des fonctions liées au projet et à la construction, et qui impliquent des acteurs différents. Cet acteur est choisi par le maître d'ouvrage lors de négociations privées, alors que les entreprises exécutrices - en principe sélectionnées par des appels d'offres - peuvent être liées par un contrat aussi bien à l'entreprise de direction des travaux (*management contracting*) qu'au maître d'ouvrage (*construction management*).

Les principales figures actives de ces systèmes, les fonctions qui leur incombent et le système de relations contractuelles et fonctionnelles qui les lient, sont illustrées dans les figures successives. La situation italienne présente des particularités spécifiques, dont l'absence de la figure professionnelle du *quantity surveyor*. Pour chaque système, un premier graphe souligne la répartition des fonctions du processus de réalisation adoptée par chaque acteur : la flèche indique la chaîne des valeurs, c'est-à-dire la contribution ajoutée de chaque acteur à la formation de la valeur globale de l'ouvrage. Un deuxième graphe schématise le système des relations qui s'établissent entre certains acteurs, en distinguant les relations contractuelles des relations fonctionnelles.

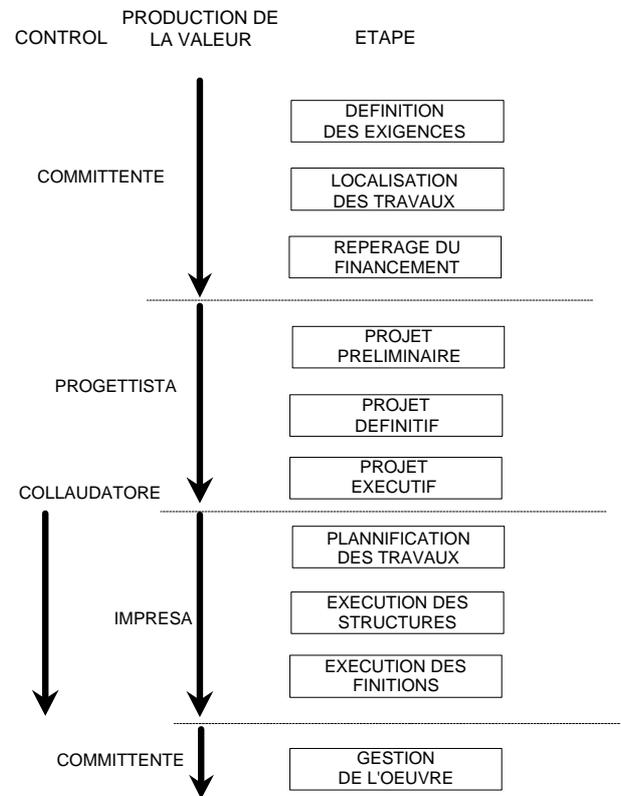


Figure 6 - Le système séparé et coopératif: schéma du processus de réalisation

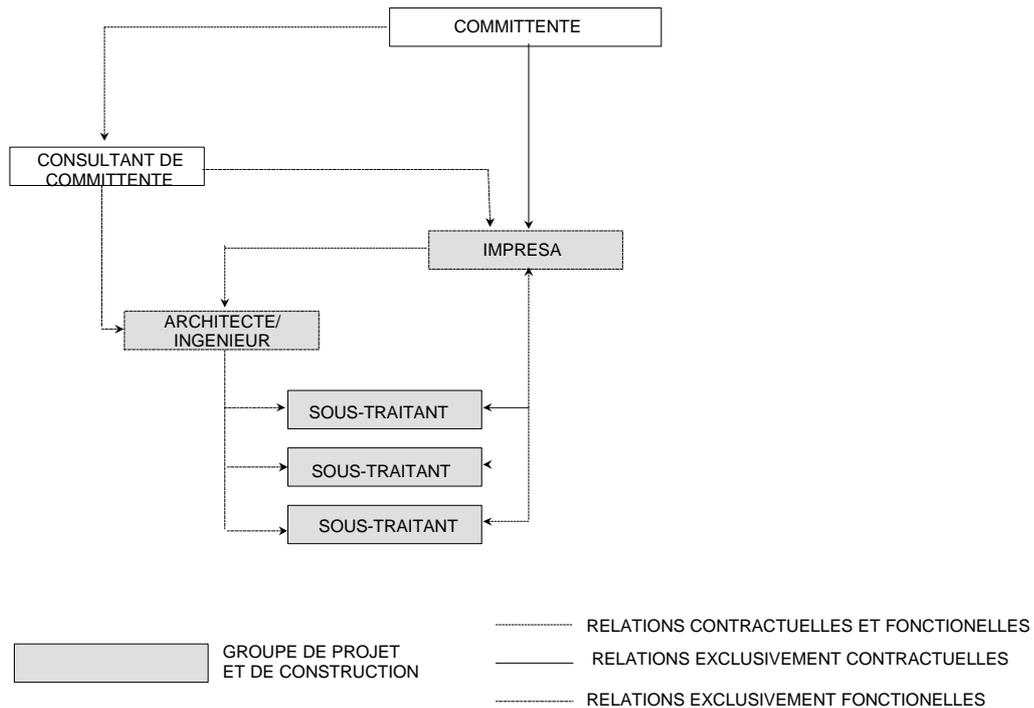


Figure 7 - Système intégré: schéma des acteurs et des relations

Dans les figures 6 et 7 est décrit le système séparé et coopératif. C'est le modèle le plus traditionnel, utilisé encore aujourd'hui aussi bien pour les travaux publics que pour les travaux privés, et essentiellement par les promoteurs occasionnels. Les contrats pour l'exécution sont habituellement stipulés *a misura*. Comme nous l'avons vu précédemment, dans le secteur public, la délégation des travaux à l'entreprise doit être une procédure de type compétitif (*asta pubblica* ou *licitazione privata*). Dans le secteur privé, on peut aussi avoir recours à des négociations privées.

La récente législation italienne sur les travaux publics s'est inspirée du principe éthique de la contradiction entre conception et réalisation, dans l'intention de créer entre elles une contradiction très proche du conflit d'intérêt, sanctionnant ainsi l'absolue séparation entre phase de projet et phase d'exécution. La répartition des tâches peut répondre justement à la double exigence de transparence et d'efficacité. La création de deux marchés et de deux milieux opérationnels, qui doivent rester absolument imperméables l'un à l'autre, est une conséquence logique de cette posture : la société d'ingénieurs ne peut avoir des activités de production de biens et participer, même indirectement (par le biais de sociétés affiliées ou contrôlées), à la phase d'exécution.

D'un point de vue normatif, ce modèle a conduit à la reconnaissance d'une typologie unique de contrat, celui de la seule exécution, avec l'élimination des deux autres typologies reconnues par les directives communautaires (l'appel du projet et de l'exécution, et l'appel de l'exécutif). Ce choix est pourtant l'objet de nombreuses critiques. On objecte que la nette séparation entre le moment du projet et la phase exécutive, réalisable pour des ouvrages mineurs, n'est pas convaincante dès qu'il s'agit de travaux majeurs où dimension physique et complexité technologique imposent de dépasser la distinction traditionnelle des rôles entre un administrateur qui dirige pas après pas le processus de réalisation, et une multiplicité d'acteurs privés appelés à remplir des tâches opératoires dans leurs propres sphères de spécialisation. Dans ces cas, il convient de redéfinir les rapports et d'identifier les tâches dont l'administration ne peut pas s'occuper parce qu'elles revêtent une importance stratégique. Celles-ci sont identifiables jusqu'à la définition a priori des exigences et des objectifs et au contrôle de la justesse du processus de réalisation. Par contre toutes les tâches proprement opérationnelles - des opérations instrumentales de début des travaux, dont le projet, jusqu'à l'exécution - doivent être confiées à un acteur externe et pouvoir être remplies avec le maximum de liberté dans l'organisation.

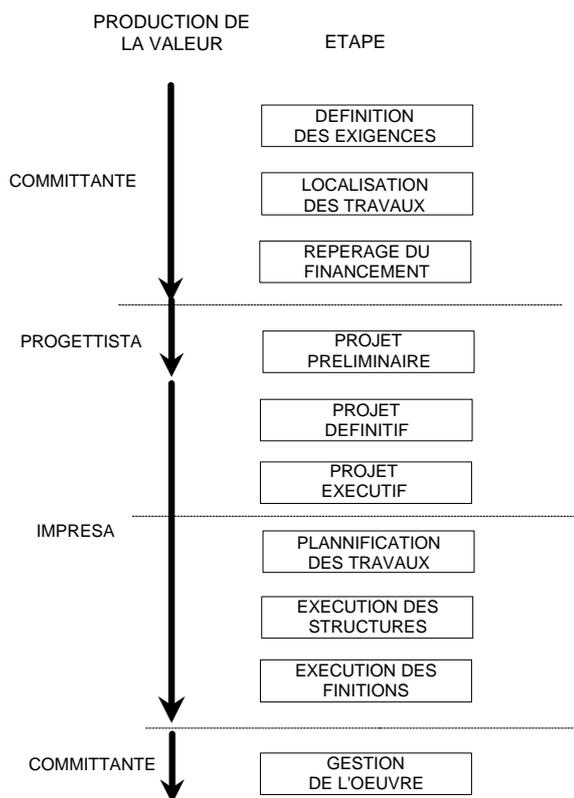


Figure 8 - Le système intégré: schéma du processus de réalisation

L'opportunité prévue par la norme communautaire de réintroduire les deux types d'appels intégrés se justifie donc pour plusieurs raisons. En choisissant de recourir à ces typologies de contrat, l'administration peut se limiter à mettre en concours un projet préliminaire qui identifie avec une marge approximative suffisante les coûts et les temps de réalisation. Les entreprises sont appelées à présenter une offre intégrée pour le projet exécutif et l'exécution. En conséquence, l'administration dialogue avec un acteur unique responsable du processus tout entier, sans que l'éventuelle transgression des coûts et des temps contractuels ne puisse être accusé d'être une carence originaire du projet.

Les figures 8 et 9 illustrent le système intégré. L'acteur responsable du projet et de la construction est unique et est constitué par une entreprise. Le choix de l'entreprise se fait généralement par le biais de négociations compétitives, habituellement articulées sur deux phases, et plus rarement sur une seule. Normalement le client se munit d'un expert avec des fonctions de contrôle. Ce système utilise le plus souvent des contrats stipulés *sur mesure* pour les travaux immobiliers.

Dans le secteur public, une procédure d'exécution comparable à ce système est l'*appalto-concorso*, où le maître d'ouvrage tend à couvrir, avec l'aide du rédacteur du projet, la fonction de projet préliminaire. Une de ses autres applications dans le passé était représentée par la *concessione di costruzione* seulement.

L'efficacité potentielle de ce système a cependant été réduite par le recours contextuel au contrat sur mesure. La figure 10 schématise le processus de réalisation dans le système orienté vers la gestion et les figures 11 et 12 les deux variantes du *management contracting* et du *construction management*. Dans le secteur privé ce système a la préférence des promoteurs appelés *continus non structurés*, et parfois aussi par les promoteurs *structurés*. Ce système est à rattacher à la réalisation d'ouvrages publics par le biais de la concession à des sociétés actionnaires de l'Etat. Cette forme de contrat n'est plus, actuellement, permise par la loi; mais dans le passé, alors que l'on y avait largement recours, des phénomènes de sélection adverse, de hasard moral, et des comportements de collusion en faisaient presque partie intégrante<sup>35</sup>.

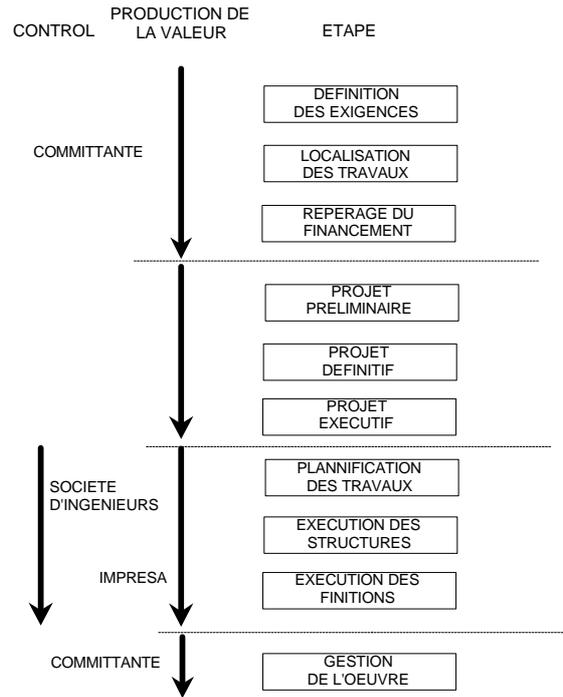


Figure 9 - Le système orienté vers la gestion: schéma du processus de réalisation

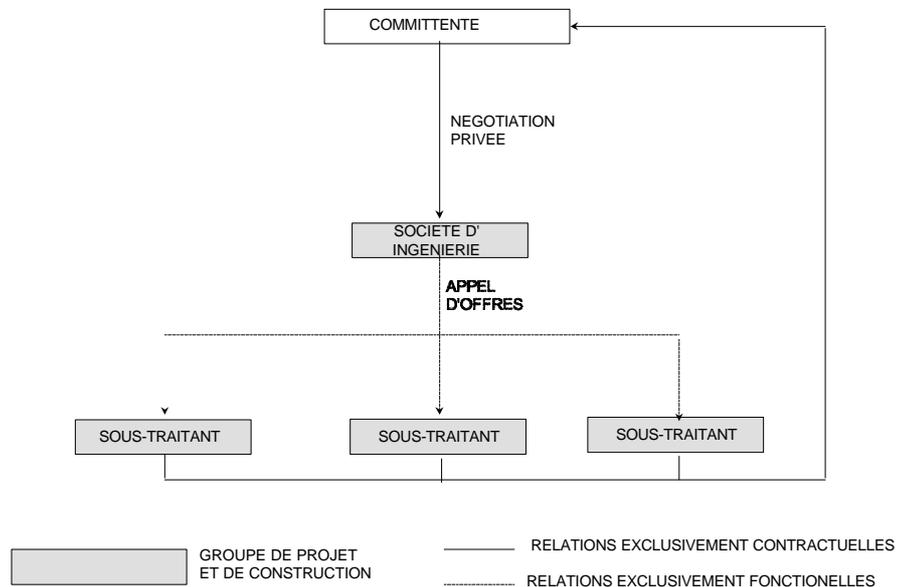


Figure 10 - Système orienté vers la gestion: schéma des acteurs et des relations dans le Construction management

<sup>35</sup> Voir l'analyse des travaux publics en Italie entreprise par Micelli (1993.)

## CONCLUSIONS: VERS DE NOUVELLES FORMES D'INTEGRATION DES FONCTIONS

### Les secteurs du marché incubateurs d'innovation

D'après le profil des différentes tendances évolutives qui se manifestent dans le système contractuel italien, les principaux ferments d'innovation se présentent surtout dans deux secteurs du marché de la construction. Il s'agit de la maintenance immobilière, dans le secteur privé et des travaux d'infrastructure. L'analyse du marché de la construction proposée dans le premier chapitre avait montré comment, de nos jours, ces deux secteurs apportent une contribution significative à la formation de la valeur totale de la production, et surtout, comment dans l'avenir, leur participation sera encore plus marquée. Les innovations qui sont en train de mûrir sont destinées à influencer le comportement d'une part importante du marché de la construction.

La production des travaux rentrant dans ces deux secteurs tend à se réorganiser selon des modèles de réalisation qui impliquent de nouveaux systèmes de relations entre les acteurs. Dans la maintenance immobilière, en particulier, le rédacteur du projet et l'entreprise de construction perdent l'hégémonie de leur rôle traditionnel au profit de nouveaux protagonistes, dont les producteurs et distributeurs de matériaux et composants, autour desquels se réorganise l'offre et se réarticulent les interactions entre acteurs. Pour ce qui est des infrastructures, celles qui sont susceptibles d'être en partie financées par la gestion du service rendu sont d'un intérêt tout particulier. De fait, la *concessione di costruzione e gestione*, sur laquelle se base leur réalisation, postule

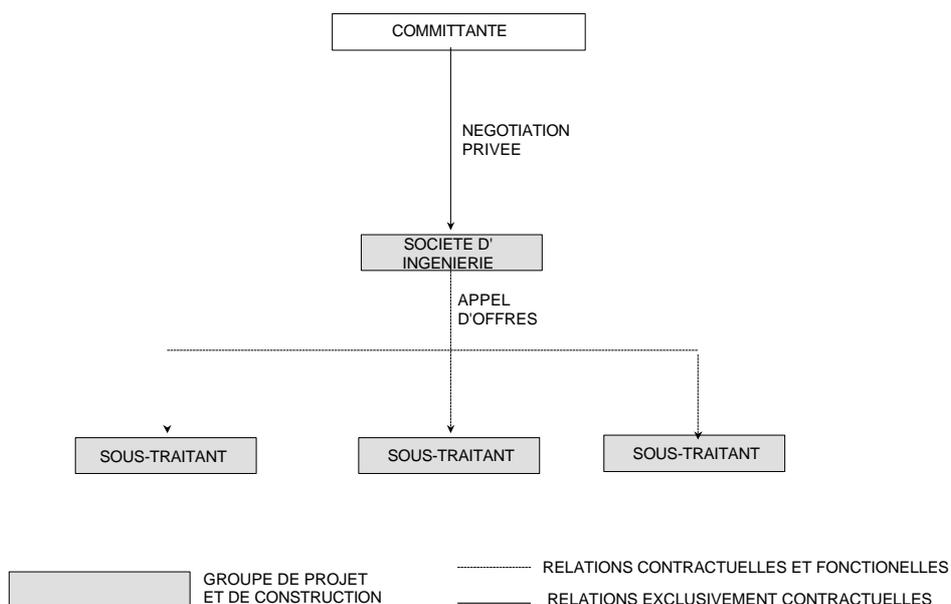


Figure 11 - Système orienté vers la gestion: schéma des acteurs et des relations dans le Management contracting

l'attribution d'un rôle à des acteurs traditionnellement absents ou passifs, telles les institutions de crédit et les agences de gestion des services publics.

Pour le maître d'ouvrage, les travaux de ces secteurs sont caractérisés par un haut niveau d'incertitude, dû au coût de leur production et à la qualité des prestations successivement rendues. Il ne s'agit en effet pas habituellement d'opérations de type routinier pour lesquelles l'expérience consente à formuler des prévisions suffisamment réalistes. De

plus dans la structure des coûts totaux de ces travaux, les coûts de transaction sont importants et suffisent à limiter l'efficacité des échanges<sup>36</sup>. Pour ce type de travaux, la réduction de l'incertitude et la minimalisation des coûts de transaction stimulent la constitution de formes organisationnelles de production qui facilitent la circulation des informations entre les acteurs du système contractuel, et rendent possibles des transactions autrement peu commodes. Les nouvelles formes organisationnelles sont par ailleurs caractérisées par la capacité à fournir une offre globale de biens et de services.

### La maintenance immobilière

Dans le secteur de l'immobilier résidentiel, le principal acteur de l'offre est de longue tradition l'entreprise de construction. L'entreprise a été une sorte de metteur en scène du marché. Pour ce qui est du marché des matériaux de construction, c'est l'entreprise qui détermine la quantité et la qualité de leur production en en faisant la requête au distributeur ou même directement au producteur. Dans le marché immobilier, qui plus est, le résultat de l'activité de l'entreprise constitue une réponse à la demande de logement exprimée individuellement par les familles. Toutefois l'apparition de la nouvelle demande de requalification immobilière provoque des modifications significatives dans la filière de la construction, de la production des matériaux et des composants à leur utilisation. Témoin des modifications en cours : la diminution du nombre d'entreprises qui opèrent dans le secteur des nouveaux édifices et des travaux de génie civil par rapport à l'augmentation des entreprises qui opèrent dans le secteur de mise en place d'installations<sup>37</sup>.

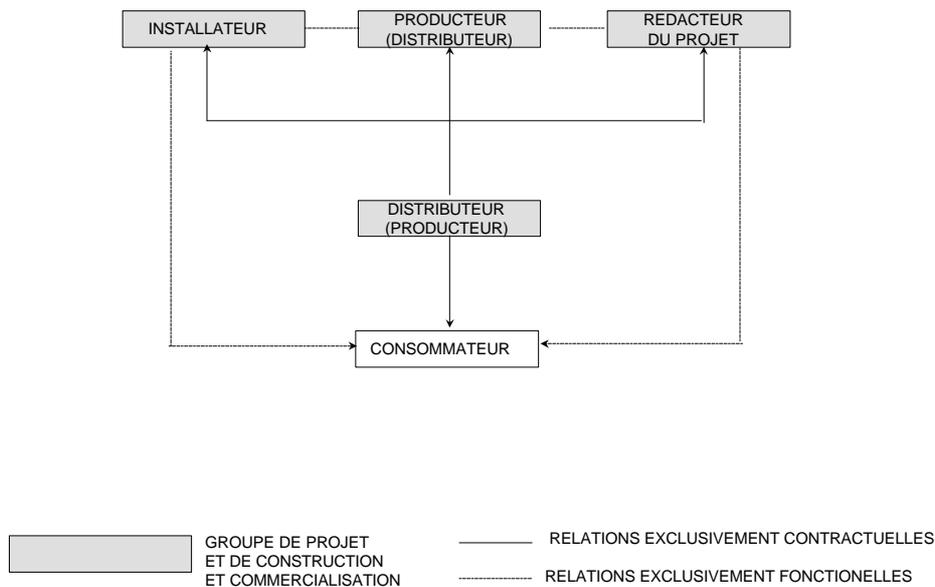


Figure 12 - Système orienté vers la commercialisation: schéma des acteurs et des relations

Les protagonistes du marché de la rénovation et de la maintenance sont nombreux et de types divers. Bien évidemment, l'entreprise de construction conserve un rôle important dans les interventions de restructuration immobilière à grande échelle, mais dans le marché de la maintenance son type d'offre s'est pas compétitif. La demande des

<sup>36</sup> Il s'agit des coûts dus aux activités de recherche et d'information, de décision et de contrat, de contrôle pour l'accomplissement du contrat, etc. Sur les coûts de transaction cf Coase (1995) et contribution 1.

<sup>37</sup> Dans la décennie 1981-1991, les premières ont enregistré une diminution de 5 000 unités et de 50 000 emplois, alors que les secondes ont augmenté de 19 000 unités et de 123 000 emplois.

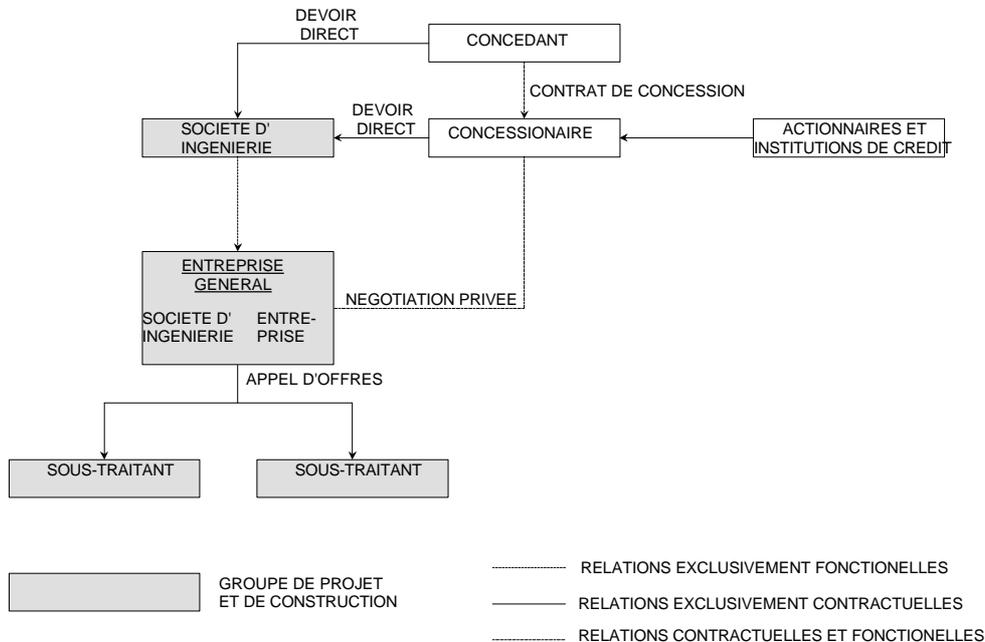


Figure 13 - Le système de construction et gestion en concession

particuliers tend à se tourner directement vers le rédacteur du projet, l'artisan, l'installateur, le vendeur ou le producteur. Ceci sans qu'aucun ordre de priorité n'ait été établi au préalable. Dans le marché de la maintenance, le premier problème est constitué par l'entité relativement élevée des coûts frictionnels par rapport à la valeur de l'intervention, en raison de la multiplicité et de la variété des prestations. Pourtant, les familles, en dépit de leur inexpérience et de leur manque d'information, cherchent à les éviter en se substituant à l'entreprise.

Du côté de l'offre, de nouvelles formes d'organisation sont en train de s'esquisser et cherchent à s'affirmer sur le marché, fournissant aux familles un forfait intégré de biens et services. La définition de ces forfaits intégrés est consignée, de façon à limiter les coûts de transaction. Le succès de cette forme repose dans une large mesure sur la circulation de l'information à l'intérieur de la filière (contrôlée de façon à rationaliser le flux des biens et des services du producteur au consommateur), et sur les stratégies de communication indispensables à l'affirmation de sa propre marque.

Le schéma de la figure 13 identifie les principaux acteurs et les relations qui s'instaurent entre eux. Il s'agit d'une configuration de base, par rapport aux innombrables variantes qu'offre la réalité. Par rapport aux modèles présentés au dessus, la coalition du projet et de la construction est posée dans la partie supérieure du graphe : elle revêt un caractère permanent, ses biens et services sont offerts à un consommateur indifférencié (la famille). Cette organisation des relations productives peut être rapportée au modèle de la *quasi-firm*, caractérisé par un système hiérarchisé et permanent de relations entre l'acteur principal (le producteur ou le distributeur) et tous les autres. Dans la chaîne productive de la maintenance immobilière, il y a des cas où l'entreprise productrice de matériaux assume le contrôle d'autres fonctions complémentaires, comme le projet, la vente et l'installation. Dans d'autres cas par contre, c'est le distributeur des matériaux et composants qui conquiert une position dominante, ne se limitant plus à la simple organisation et programmation, mais offrant des services de montage et d'expertise technique.

#### La Concession di Costruzione e Gestione des Travaux d'Infrastructure

Deux phénomènes sont en train de souligner l'importance que, au sein du marché de la construction, l'on tend à attribuer à la réalisation de travaux publics par le biais de la *concessione di costruzione e gestione* : l'inefficacité de la dépense et la rareté des ressources financières de l'Etat. En effet, en concédant à un acteur privé la construction et la gestion d'un ouvrage public, il apparaît évident que non seulement on peut produire et gérer les ouvrages publics de façon efficace, mais qui plus est on peut le faire avec

l'appel d'offres de fonds privés. Le processus de réalisation basé sur le contrat de *concessione di costruzione e gestione* a la particularité d'amplifier le résultat du processus productif : celui-ci n'est plus seulement représenté par le bien produit, mais aussi par les services qu'il rend. De même, l'espace temporaire considéré se dilate : aux temps nécessaires à la production de l'ouvrage s'ajoute celui, beaucoup plus long, nécessaire à son remboursement par les produits de la gestion. Le contrat de concession postule donc de nouvelles fonctions essentielles, comme le montage financier et la gestion du service. En conséquence la filière des acteurs qui y participent s'étend aux banques et aux agences spécialisées dans la gestion des services publics. Ces nouveaux protagonistes ont en commun leur appartenance à de grands groupes industriels et financiers, ou leur participation à un système complexe et polyfonctionnel d'acteurs pouvant développer une offre intégrée globale.

L'Italie se vante d'une longue tradition dans la réalisation de travaux publics par le biais de contrats de concession. Le système des autoroutes en fournit l'exemple principal. Mais le contrat de concession, la plupart du temps, a été l'appanage de sociétés appartenant au système des participations d'Etat et a normalement envisagé des formes de financement explicitement publiques (prêts à fonds perdus, facilitations d'impôts, replanification du retard de gestion, etc.) ou implicitement publiques (prêts de garantie sur le risque, etc.) afin de le ramener à des modèles traditionnels de réalisation des travaux. De nombreux facteurs, dont l'incertitude des temps et des résultats des procédures administratives, l'aversion du risque du système de crédit, mais aussi le retard de l'instrumentation financière italienne, ont concouru jusqu'à ce jour à rendre véritablement faible le nombre des travaux publics effectivement réalisés sur un modèle de "pure" concession. Pour ce qui est de la réforme des contrats, on s'attend à ce que de nouveaux outils juridiques et financiers (de type "financement du projet") soient introduits pour parvenir à la réalisation de travaux publics par le biais de cette forme de contrat.

Notons que le projet du Treno Altà Velocità (TAV) est en cours selon ce modèle de concession, qui prévoit un total de plus de 33 000 milliards de lire. C'est justement pour la réalisation de ce projet qu'un système d'intervention original a été mis au point, original du point de vue de la nature des acteurs, de leurs rôles et de leur interdépendance<sup>38</sup>. La figure 14 met en évidence les rôles remplis par le système des acteurs et les relations contractuelles et fonctionnelles qui subsistent entre eux<sup>39</sup>. Le gérant du service n'est pas identifié : cette fonction pourra soit être réalisée directement par la société concessionnaire (la société TAV), soit être totalement ou partiellement confiée à d'autres acteurs. Le cœur du système de réalisation est représenté par le groupe de construction, dont les protagonistes sont la société d'ingénieurs experts du concessionnaire, l'entreprise générale constituée en consortium d'entreprises affiliées et de leur société d'ingénieurs, et des entreprises sous-traitantes.

---

<sup>38</sup> Le projet a été analysé dans le détail au sein de du Groupe Bagnolet - voir Contribution 13.

<sup>39</sup> Faisant référence à la typologie illustrée par la Contribution 1, la maîtrise d'ouvrage, constituée par la société TAV, est comparable à la *joint venture*, alors que l'entreprise générale est comparable au *consortium*.