

PROCÉDURE DE SÉLECTION POUR LES CONTRATS DE GÉNIE CIVIL

J.L. Baldy

Division ST - Groupe Génie Civil (ST/CE)
CERN, Genève, Suisse

Résumé

L'exposé débute par le rappel de quelques caractéristiques du projet LHC, Génie Civil. La procédure de sélection est ensuite décrite aux deux niveaux auxquels elle a été appliquée successivement: le choix des consultants, puis celui des entreprises. Par un découpage géographique approprié, le projet a été divisé en trois lots d'études et quatre lots de travaux. Ceux-ci ont tous fait l'objet de cette procédure nouvelle au CERN. Les avantages et inconvénients nés de l'application de cette procédure sont succinctement décrits. Il est particulièrement insisté, à ce titre, sur la transparence, la compatibilité avec les règles d'achat du CERN, et l'obtention, en final, de choix plus fiables que précédemment. Enfin, quelques considérations sont données sur les possibilités d'élargissement à d'autres spécialités que le génie civil. Par ailleurs, les tendances pour le futur en matière de procédures d'appels d'offres de grands travaux, sont également dégagées.

1. INTRODUCTION

La politique imposée au CERN par ses Etats membres de réduction progressive de ses effectifs l'incite toujours plus à se tourner vers le marché extérieur pour ses approvisionnements.

Ceci est particulièrement vrai dans le domaine du génie civil où la partie études est désormais presque entièrement confiée à des sociétés extérieures.

La sélection de ces sociétés est une tâche de plus en plus difficile compte tenu de l'ampleur croissante des enjeux politiques et commerciaux. Ceci s'est traduit par un certain nombre de difficultés dans le passé, y compris un arbitrage plus que douloureux.

Pour le projet LHC, le CERN se devait donc de mettre sur pied une procédure "en béton" !

2. PRÉSENTATION DU PROJET LHC - GÉNIE CIVIL

Avant de mettre en lumière le processus de sélection des sociétés qui vont y contribuer, il convient de décrire succinctement la composante génie civil du projet LHC.

L'infrastructure LEP existante en surface et en souterrain va être réutilisée au maximum par souci d'économie en temps et budgets.

Les principales infrastructures nouvelles se situeront donc au niveau des deux sites des expériences ATLAS et CMS, respectivement aux Points 1 et 5. En ces points, de grandes cavernes seront réalisées pour les abriter, ainsi qu'un ensemble de chambres annexes et tunnels d'accès.

Par ailleurs, des ouvrages complémentaires, mais indispensables au fonctionnement de la nouvelle machine cryogénique, seront répartis sur l'anneau. Ce sera le cas en particulier des tunnels d'injection entre les machines SPS et LHC (ex. LEP), des structures souterraines pour les arrêts de faisceaux et des bâtiments pour l'alimentation des installations cryogéniques.

L'un de ces ouvrages, le tunnel de transfert entre le Point 4 du SPS et le Point 8 du LEP (TI 8), sera traité à part car il fait l'objet d'un financement mixte Suisse - Canton de Genève.

De ce fait, le projet génie civil, évalué à quelque 350 MCHF, a été découpé géographiquement en quatre lots:

- Lot 1: Ouvrages sur le site de l'expérience ATLAS en souterrain et en surface.
- Lot 2: Dito pour l'expérience CMS.
- Lot 3A: Ensemble des ouvrages LHC, sauf ceux des Lots 1 et 2 ainsi que TI 8.
- Lot 3B: Tunnel d'injection TI 8.

Le Groupe ST-CE s'est donc trouvé confronté à la lourde tâche de sélectionner, avec l'aide de la Division SPL, trois groupes de consultants et quatre groupes d'entreprises. Compte tenu du contexte actuel de concurrence aiguë dans ce domaine à travers l'Europe, et des risques de dérapage qui en découlent, il s'est efforcé de mettre sur pied une procédure transparente, efficace et incontestable.

3. PROCÉDURE DE SÉLECTION

3.1 Élaboration de la procédure et application aux consultants

La procédure de sélection des consultants a débuté dès février 1995, compte tenu du planning du projet.

En accord avec la Division des Finances d'alors, il a été décidé d'expérimenter sur la sélection des consultants une procédure nouvelle pour le CERN. Elle devait viser à garantir, dans toute la mesure du possible, des choix donnant un poids accru à la qualité technique des propositions.

De façon à ne pas se lancer dans des débats de remise en question hasardeux, il a été décidé de demeurer en totale conformité avec les règles d'achats du CERN.

L'enquête préliminaire, qui constitue la première partie du processus, est d'ailleurs restée inchangée.

C'est ainsi qu'a été adoptée l'idée d'appels d'offres à deux enveloppes:

- la première, dite "technique", donnant toutes informations permettant d'apprécier les méthodes, les délais, les ressources et la qualité des prestations proposées;
- la seconde, dite "commerciale", contenant les prix offerts ainsi que leurs sous-détails et les conditions financières annexes.

La clef du processus réside dans le fait de subordonner l'ouverture de l'enveloppe commerciale à l'évaluation des paramètres de l'enveloppe technique. Ceux-ci doivent être déclarés comme totalement conformes aux termes des spécifications, pour que l'offre considérée passe ce cap avec succès.

Dès lors il apparaît clairement que le point le plus délicat du processus, est l'évaluation des dossiers des enveloppes techniques.

Il a donc été décidé de la confier à un jury de quatre experts, trois de l'extérieur et un du CERN. Les mêmes quatre experts sont mobilisés aux deux stades de l'enquête préliminaire et de l'appel d'offres, ce qui facilite leur compréhension des dossiers.

Cependant, il convient de noter que, dans le cas de l'enquête préliminaire, le résultat de l'évaluation débouche sur un classement, alors que pour la partie technique de l'appel d'offres, il est binaire (satisfaisant ou non).

Il a en outre été décidé d'organiser une visite d'information obligatoire pour les soumissionnaires en cours d'appel d'offres. Les questions et leurs réponses, issues ou non de ces visites, ont été diffusées par écrit à tous les participants.

Alors que plus de 100 consultants répartis en 46 consortiums avaient manifesté leur intérêt, 17 de ces derniers ont été invités à présenter des offres. Six ont finalement été techniquement retenus pour les Lots 1 et 2 contre 12 pour le Lot 3, moins complexe.

Il a été également décidé qu'un même consultant ne pouvait être titulaire de deux contrats simultanément.

Parmi celles des candidats retenus techniquement, l'enveloppe commerciale du Lot 2, le plus important, a donc été ouverte la première. Le moins disant a été éliminé d'office de l'ouverture suivante et ainsi de suite.

Les propositions issues de cette procédure ont été entérinées par le Comité des Finances de mars 1996 pour les trois lots. La durée totale de la procédure a été de 14 mois.

3.2 Sélection des entreprises

A la suite de ce résultat satisfaisant, il a été décidé d'appliquer la même procédure à la sélection des entreprises de travaux (Figure 1).

Cependant, quelques différences ont été introduites, pour tenir compte des particularités de ce secteur:

- Les trois experts extérieurs chargés, avec l'expert du CERN, de l'évaluation de l'enquête préliminaire et de l'enveloppe technique de l'appel d'offres, provenaient du milieu "ingénierie des grands travaux".
- Les Lots 1 et 2 ne pouvaient être attribués à une même entreprise. Par contre, chacun d'entre eux était compatible avec le Lot 3.
- En cas de doute important de la part des experts, à l'issue de l'évaluation de l'enveloppe technique, il était prévu que les entreprises seraient convoquées devant eux, pour justifier de leurs choix.

Initialement, 65 entreprises avaient déclaré leur intérêt.

A l'issue de l'enquête préliminaire, 15 consortiums représentant 43 entreprises ont été sélectionnés, dont finalement 11 ont répondu aux Lots 1 et 2, contre 7 au Lot 3.

Un seul consortium a été éliminé, dans le cas du Lot 1, à la suite de l'analyse des enveloppes techniques, ce qui témoigne du bon niveau des offres reçues.

Les propositions issues de cette procédure ont été entérinées pour les trois lots par le Comité des Finances de novembre 1997.

La durée totale de la procédure a été de 16 mois.

4. ÉVALUATION

Au vu des deux procédures décrites ci-dessus (sélection des consultants, puis des entreprises), des enseignements ont été tirés. Nous les avons répertoriés ci-après.

4.1 Inconvénients

- Les appels d'offres sont plus lourds à organiser, notamment du fait de la constitution du jury d'experts. La conséquence en est un allongement des délais de sélection et un coût en honoraires.

- Un travail un peu plus conséquent est demandé aux soumissionnaires du fait des documents relativement étoffés à fournir avec l'enveloppe technique. Le coût des offres s'en trouve donc accru.
- L'organisation des visites obligatoires implique également un travail et un coût non négligeables.

4.2 Avantages

- Le risque d'offres exagérément basses se trouve fortement diminué. Les soumissionnaires ne peuvent faire des "impasses" avec l'espoir de récupérer le juste prix plus tard, dans la mesure où tout doit être spécifié dans l'enveloppe technique.
- La subjectivité dans l'évaluation des offres est évitée au maximum. La partie technique de celles-ci est en effet évaluée pour ce qu'elle est, sans influence du prix. Par ailleurs, l'implication aux trois quart d'experts extérieurs dans le processus donne une référence technique plus difficile à contester.
- Le processus a abouti à une meilleure dissociation des phases d'enquête préliminaire et d'appel d'offres, la première visant à l'évaluation des sociétés, la deuxième des offres. Il est bien connu en effet qu'une "bonne" société peut remettre une "mauvaise" offre.
- Dans les deux cas, le côté précis et très rigoureux de la procédure a impressionné favorablement les Délégués au Comité des Finances. Ceci a été renforcé par le parti pris de transparence adopté par le CERN, qui les avait informés de cette procédure au préalable.

5. TENDANCES AU CERN ET À L'EXTÉRIEUR

Compte tenu de notre expérience, nous pensons que la procédure des appels d'offres à deux enveloppes, telle que décrite ci-dessus, pourrait s'appliquer à la plupart des consultations d'une certaine importance au CERN.

En effet, la plupart des contrats visés étant "à obligation de résultats", ceux-ci peuvent aisément se traduire en une liste de données précises à fournir, et de paramètres à satisfaire.

La seule réserve à cette application nous semble être de disposer de suffisamment de temps pour la mettre en oeuvre.

L'Union Européenne quant à elle semble vouloir mettre bon ordre dans la grande variété de processus préexistants au sein de ses membres. Elle renforce avec vigueur, par le biais de son Comité Economique et Social, la notion du "mieux-disant". L'un de ses soucis majeurs a trait à l'élimination des offres anormalement basses, contre lesquelles elle lutte au moyen de "performances bonds" plus efficaces.

Ceci est repris par la réglementation française en matière de marchés publics, qui insiste sur les notions d'adéquation de l'offre aux besoins exprimés et de critères de sélection précis et connus [1,2]. Cette même réglementation envisage un relèvement du seuil de passation des marchés négociés, qui jouissent d'une large faveur auprès des Maîtres d'Ouvrage.

La même préoccupation se fait jour en Suisse, comme en témoigne le nouvel accord intercantonal des marchés publics [3]. Dans ce document, la sélection de l'offre "économiquement la plus favorable" se fait désormais à l'issue d'une analyse multicritère où prix, délais, qualité, esthétique et coûts d'exploitation figurent en bonne place.

Comme on peut ainsi s'en rendre compte, le pas en avant du CERN décrit ci-dessus lui permet de s'avancer résolument dans la direction pointée par ses imposants voisins.

RÉFÉRENCES

- [1] B. Fabre, Marchés publics: les dix points clefs d'une réforme, Le Moniteur des Travaux Publics, No 4868 du 14 mars 1997.
- [2] B. Fabre, Garantie de bonne fin contre prix aberrants, Le Moniteur des Travaux Publics, No 4879 du 30 mai 1997.
- [3] J.B. Zufferley, Evolution des marchés, mieux ou moins-disant, Travaux, No 721 de Juin 1996.

BIBLIOGRAPHIE

Journal Officiel des Communautés Européennes, Directive 93/37/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux.

Fédération Internationale des Ingénieurs Conseils (FIDIC), Conditions de contrat applicables aux marchés de travaux de génie civil, quatrième édition 1990.

PROJET LHC - GENIE CIVIL

Processus de Sélection des Entreprises

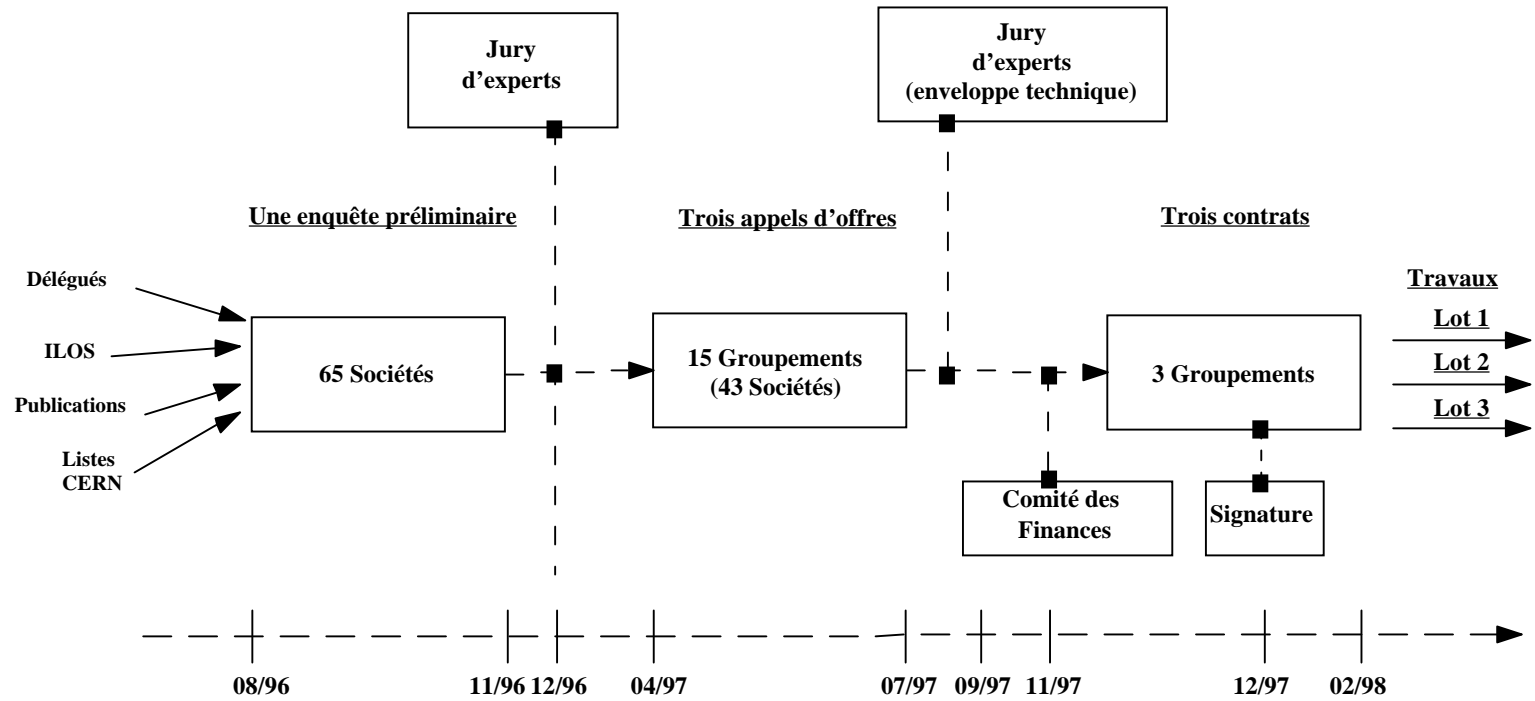


Figure 1 - Processus de sélection des entreprises.