



Avis n° 95-A-19 du 7 novembre 1995
relatif à une demande d'avis présentée par le conseil régional
de l'ordre des architectes de la région Aquitaine sur les prestations de
maîtrise d'oeuvre effectuées par les associations Pact-Arim

Le Conseil de la concurrence (section III),

Vu la lettre enregistrée le 23 mai 1995 sous le numéro A 169 par laquelle le Conseil régional de l'Ordre des architectes de la région Aquitaine a saisi le Conseil de la concurrence, sur le fondement de l'article 5 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986, d'une demande d'avis relative 'à une situation de concurrence déloyale' de la part des associations Pact-Arim, dont les architectes seraient les victimes ;

Vu l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 modifiée, relative à la liberté des prix et de la concurrence et le décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986 modifié, pris pour son application ;

Vu la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture modifiée ;

Le rapporteur, le rapporteur général et le commissaire du Gouvernement entendus,

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

L'Ordre régional des architectes de la région Aquitaine demande au Conseil de la concurrence, en indiquant que les associations Protection, amélioration, conservation, transformation de l'habitat - Association de restauration immobilière (Pact-Arim) 'sont subventionnées, d'une part, et facturent leurs prestations, d'autre part', de vérifier 's'il ne s'agit pas là d'une situation de concurrence déloyale vis-à-vis de notre profession, les architectes n'étant pas, eux, subventionnés'.

I. - Les opérateurs

1. Les architectes

En 1993, on comptait 26 280 architectes inscrits à l'Ordre, inégalement répartis sur l'ensemble du territoire puisque 37 p. 100 exerçaient en Ile-de-France, 10,1 p. 100 dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, 9,9 p. 100 dans la région Rhône-Alpes, 4,8 p. 100 dans la région Midi-Pyrénées, 4,4 p. 100 dans la région Languedoc-Roussillon et 4,2 p. 100 en Aquitaine.

Le mode d'exercice individuel reste largement dominant. Il connaît cependant une légère érosion puisqu'il concernait 71,9 p. 100 de l'ensemble des architectes en 1993 contre 78,3 p. 100 en 1983, les cabinets d'architectes associés passant de 4,7 p. 100 en 1983 à 12,2 p. 100 en 1993. Les autres modes d'exercice sont restés stables. En 1993, 8,7 p. 100 des architectes étaient salariés, 3,2 p. 100 fonctionnaires et 4 p. 100 exerçaient sous une autre forme.

Le montant moyen des travaux réalisés annuellement par un architecte était en 1992 de 10 millions de francs. Ces travaux se répartissaient la même année à raison de 62,1 p. 100 pour les constructions 'non résidentielles' contre 37,9 p. 100 pour les constructions 'résidentielles'. En 1980, la proportion était de 48,9 p. 100 pour le non-résidentiel contre 51,1 p. 100 pour le résidentiel et par type de maître d'ouvrage, la répartition est de 62,9 p. 100 pour le secteur privé et de 37,1 p. 100 pour le secteur public.

Les missions de l'architecte sont définies à l'article 2 du code de déontologie des architectes en ces termes :

'La vocation de l'architecte est de participer à tout ce qui concerne l'acte de bâtir et l'aménagement de l'espace ; d'une manière générale, il exerce la fonction de maître d'oeuvre.

'Outre l'établissement du projet architectural, l'architecte peut participer notamment aux missions suivantes :

- '- aménagement et urbanisme, y compris élaboration de plans ;
- '- lotissement ;
- '- élaboration de programme ;
- '- préparation des missions nécessaires à l'exécution des avant-projets et des projets ; consultation des entreprises, préparation des marchés d'entreprises, coordination et direction des travaux ;
- '- assistance aux maîtres d'ouvrage ;
- '- conseil et expertise ;
- '- enseignement.'

La loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture qui a déclaré la création architecturale d'intérêt public prévoit un monopole au profit des architectes inscrits au tableau de l'ordre. Ce monopole est limité au projet architectural lié à des travaux soumis à permis de construire. Il n'inclut pas :

Les travaux d'importance mineure des personnes physiques qui déclarent vouloir édifier ou modifier, pour elles-mêmes, une construction principale. L'article R. 421-1-2 du code de l'urbanisme précise qu'il s'agit des constructions à usage autre qu'agricole dont la surface de plancher hors oeuvre nette n'excède pas 170 mètres carrés ;

Les travaux d'aménagement et d'équipement des espaces intérieurs des constructions et des vitrines commerciales ou ceux qui sont limités à des reprises n'entraînant pas de modifications visibles de l'extérieur.

La loi précise également le contenu du projet architectural en ces termes :

'Le projet définit par des plans et documents écrits l'implantation des bâtiments, leur composition, leur organisation et l'expression de leur volume ainsi que le choix des matériaux et des couleurs.'

L'article 14 de la même loi dispose qu'en plus de l'exercice à titre individuel, sous forme libérale, l'architecte ne peut exercer que selon l'un ou plusieurs des modes suivants :

'- en qualité d'associé d'une société d'architecture ;

'- en qualité de fonctionnaire ou d'agent public ;

'- en qualité de salarié d'organismes d'études exerçant exclusivement leurs activités pour le compte de l'Etat ou des collectivités locales dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme ;

'- en qualité de salarié d'un architecte ou d'une société d'architecture ;

'- en qualité de salarié ou d'associé d'une personne physique ou morale de droit privé édifiant des constructions pour son propre et exclusif usage et n'ayant pas pour activité l'étude de projets, le financement, la construction, la restauration, la vente ou la location d'immeubles, ou l'achat ou la vente de terrains ou de matériaux et éléments de construction ;

'- en qualité de salarié d'une société d'intérêt collectif agricole d'habitat rural.'

2. Les associations Pact-Arim

Le mouvement qui a conduit à la création des associations Pact-Arim est né il y a une cinquantaine d'années avec pour objet la lutte contre les taudis et l'aide aux mal-logés. Ces associations sont progressivement devenues partenaires des collectivités locales pour les opérations de rénovation urbaine et de réhabilitation des logements et l'insertion sociale. Ce mouvement se présente comme un réseau associatif regroupant environ 150 associations régies par la loi de 1901, réparties sur l'ensemble du territoire. Chaque association locale est autonome et peut avoir un champ d'action communal, intercommunal ou départemental. Au niveau des régions, elles sont regroupées en unions régionales et, au plan national, une 'fédération nationale des centres Pact-Arim' est plus particulièrement chargée de la représentation extérieure et de l'animation du réseau. Au total, l'ensemble du mouvement compte environ 3 000 administrateurs et emploie près de 3 000 salariés, dont une centaine d'architectes.

En 1993, le mouvement Pact-Arim a participé à l'amélioration de 110 000 logements représentant un montant total de travaux induits de 6,5 milliards de francs sur un marché total de la réhabilitation des logements estimé à 150 milliards de francs.

L'objet de ces associations tel que défini par le statut type diffusé par la fédération nationale est :

'- d'apporter directement ou indirectement une aide administrative, technique et financière aux propriétaires ou occupants de logements ou immeubles défectueux, en vue d'améliorer les conditions d'habitation, notamment celles des personnes peu fortunées ;

'- d'exercer par tout moyen, en particulier de propagande, une action en vue de la restauration et l'équipement du patrimoine immobilier existant ;

'- d'assurer le logement ou le relogement individuel ou collectif des personnes sans abri, mal-logées, ou méritant d'être secondées sur le plan social :

'- en aménageant, ou éventuellement édifiant, à titre provisoire ou définitif pour son compte ou celui de toute personne publique ou privée, les locaux ou immeubles nécessaires à cet effet ;

'- éventuellement en prenant à bail, gérant ou acquérant de tels locaux ou les terrains nécessaires à leur réalisation ;

'- de contribuer par son action dans le cadre de l'habitat à la promotion sociale des plus défavorisés.'

Les principales activités liées à l'amélioration de l'habitat sont :

- le conseil et l'assistance au maître d'ouvrage pour le montage administratif et financier de leurs dossiers de travaux ;

- la réalisation d'études de diagnostic ou d'études pré-opérationnelles dans le cadre d'opérations programmées. En 1993 les associations Pact-Arim étaient liées avec les collectivités territoriales par environ 1 500 contrats portant sur des opérations d'amélioration de l'habitat.

En outre, les associations assurent la gestion d'un parc de 10 000 logements dont 5 500 appartiennent en propre aux associations (le solde correspondant à une gestion pour le compte de tiers, tels les organismes H.L.M.). Ces logements sont réservés en majorité à des populations défavorisées faisant l'objet d'un accompagnement social.

Ces différentes activités sont, soit rémunérées dans le cadre de contrats ou de conventions, soit font l'objet de subventions versées par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences respectives. L'article 80 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 portant répartition de compétences entre les régions, les départements et les communes, dispose que les aides de l'Etat en faveur de l'habitat sont réparties par la loi de finances entre les actions d'intérêt national et les interventions locales. Dans chaque département le représentant de l'Etat répartit les crédits affectés à l'échelon départemental en tenant compte des priorités définies dans les programmes locaux de l'habitat élaborés par les communes ou groupements de communes. En outre, les collectivités territoriales, d'une manière autonome ou en complément des aides de l'Etat, peuvent subventionner l'habitat sous des formes diverses.

En ce qui concerne l'amélioration de l'habitat, les subventions de l'Etat sont réparties en deux grandes catégories :

Les subventions à l'amélioration des logements locatifs sociaux sont destinées plus particulièrement aux bailleurs publics, mais peuvent aussi être attribuées aux 'organismes dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées et agréées à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département' ;

Les subventions versées par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (A.N.A.H.) aux propriétaires bailleurs qui réalisent des travaux d'amélioration et qui s'engagent à louer pendant dix ans à titre de résidence principale un logement assujéti à la taxe additionnelle au droit au bail.

L'A.N.A.H. passe avec les associations Pact-Arim des conventions pour effectuer le regroupement des dossiers de demande de subventions. Les missions fixées dans les conventions ont pour objet d'informer le public sur les possibilités qui lui sont offertes en matière d'amélioration de l'habitat, de conseiller les propriétaires et locataires dans leurs démarches avec l'A.N.A.H. à l'occasion d'une demande de subvention, et de faciliter l'instruction des dossiers de demande de subventions par la délégation locale de l'A.N.A.H. Ces prestations pour lesquelles les associations reçoivent une rétribution de l'A.N.A.H. sont gratuites pour les bailleurs ou les locataires. Les associations intervenant dans le cadre de la constitution des dossiers de demande de subventions peuvent également fournir, moyennant paiement, des prestations complémentaires d'assistance.

Les associations Pact-Arim, à des degrés divers, fournissent également des prestations liées à des programmes d'amélioration de l'habitat mis en place par les pouvoirs publics, notamment en réalisant des études préalables, en participant aux équipes opérationnelles chargées d'assurer l'animation de ces programmes et en assurant des prestations de maîtrise d'oeuvre.

II. - Le cadre des interventions

1. Les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées

La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement a rendu obligatoire l'élaboration par l'Etat et le département de plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées. Chaque plan est élaboré par l'Etat et le département concerné. Sont également associées à son élaboration les autres collectivités territoriales ainsi que les personnes morales concernées, notamment les associations, dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées. Ce plan départemental doit notamment analyser les besoins et fixer par bassin d'habitat les objectifs à atteindre pour assurer aux personnes sans logis ou mal logées la disposition d'un logement. Parmi les moyens à utiliser, la loi distingue plus particulièrement la centralisation de la demande de logements, la création d'une offre supplémentaire de logements et la mise en place d'aides financières et de mesures d'accompagnement social spécifiques. Les modalités de mise en oeuvre du plan départemental et les conditions de financement sont fixées dans des conventions passées entre les partenaires concernés. Le plan départemental doit également instituer un fonds de solidarité pour le logement destiné à accorder des aides financières aux personnes et aux familles éprouvant des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir.

Ces aides peuvent être accordées soit directement aux bénéficiaires, soit par l'intermédiaire de fonds locaux de solidarité pour le logement ou d'associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement de personnes défavorisées.

2. Les programmes locaux de l'habitat

La loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville a transformé les programmes locaux de l'habitat (P.L.H.), institués par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, de simples documents d'études en véritables outils de programmation. Ces programmes sont établis par un établissement public de coopération intercommunale. Ils doivent définir les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et à assurer entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Ils doivent également indiquer les moyens qui seront mis en oeuvre pour parvenir aux objectifs fixés.

3. Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat

La loi d'orientation pour la ville précitée a également donné une base législative aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (O.P.A.H.) qui ne faisaient jusque-là l'objet que d'une circulaire ministérielle. Ces opérations ont pour objet la réhabilitation du parc immobilier bâti. La procédure mise en place vise, non seulement à améliorer l'offre de logements mais aussi à prendre en compte l'ensemble des conditions de vie (espaces publics, services collectifs, transports, commerces...). L'article L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que ces opérations 'doivent être mises en oeuvre dans le respect des équilibres sociaux et tenir compte des objectifs du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, ainsi que s'il existe, du programme local de l'habitat'. Il prévoit également que ces opérations donnent lieu à une convention tripartite entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et l'Etat. La convention type publiée en annexe de la circulaire n° 92-22 du 27 août 1992 du ministère de l'équipement, du logement et des transports précise les différents types de financement associés à ces opérations et distingue ces financements par origine (commune, Etat et A.N.A.H.). Pour assurer le suivi des opérations, la commune désigne une équipe opérationnelle chargée notamment d'entreprendre des actions d'information auprès du public et des milieux professionnels pour assurer l'animation de l'opération, de conseiller et d'assister gratuitement les propriétaires et les locataires dans le domaine administratif, juridique, social, financier, technique et architectural, de participer à la mise en place de l'aide personnalisée au logement et d'étudier les modalités de relogement des ménages éventuellement touchés.

III. - Les conditions de l'exercice de la concurrence entre les architectes et les associations Pact-Arim

La question posée par le Conseil régional de l'Ordre des architectes d'Aquitaine concerne les activités de maîtrise d'oeuvre des associations Pact-Arim et porte, d'une part, sur le statut et, d'autre part, sur le financement de ces associations.

1. Conditions d'exercice de l'activité de maîtrise d'oeuvre

L'activité de maîtrise d'oeuvre n'est assurée que par environ la moitié des associations membres du mouvement Pact-Arim ; elle représente, selon la Fédération nationale, environ 4 p. 100 de l'ensemble des activités du mouvement en termes de logements et 9 p. 100 en termes de montant des travaux réalisés. En 1993, les associations Pact-Arim ont réalisé 4 070

opérations de maîtrise d'oeuvre réparties à raison de 24 p. 100 pour le compte d'occupants propriétaires ou locataires et de 76 p. 100 pour le compte de bailleurs publics ou privés. Ces opérations correspondent à un montant total de travaux de 662 millions de francs, concernant, à raison de 21 p. 100, les propriétaires occupants et les locataires et de 79 p. 100 les bailleurs.

Les associations Pact-Arim et les architectes libéraux ne se trouvent pas en concurrence pour l'ensemble des activités de maîtrise d'oeuvre. En effet, conformément à l'article 14 de la loi sur l'architecture, les associations Pact-Arim ne sont pas habilitées à effectuer le projet architectural faisant l'objet d'une demande de permis de construire. En conséquence, lorsqu'elles effectuent des prestations de maîtrise d'oeuvre soumises à une autorisation de permis de construire, elles doivent faire appel à un architecte habilité pour la réalisation des projets architecturaux. La concurrence entre les architectes libéraux et les associations Pact-Arim ne peut donc jouer que sur les activités situées en dehors du monopole des architectes.

Enfin, cette concurrence est également limitée en application des dispositions de l'article 7 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée. En effet, cette loi prévoit que pour les ouvrages de bâtiment, la mission de base, comprenant le projet architectural soumis à permis de construire, doit faire l'objet d'un contrat unique, et donc être donnée en intégralité à l'équipe de maîtrise d'oeuvre comprenant un architecte inscrit à l'ordre. Cela n'exclut pas que, conformément aux dispositions de l'article 2 de la loi précitée, le maître de l'ouvrage puisse confier les études nécessaires à l'élaboration du programme et à la détermination de l'enveloppe financière prévisionnelle à une personne publique ou privée de son choix.

Les associations Pact-Arim et les architectes libéraux peuvent donc se trouver en situation de concurrence pour des prestations de maîtrise d'oeuvre situées en dehors du monopole, mais également pour les marchés d'études et de diagnostic, publics ou privés, de construction ou de rénovation de bâtiments ou d'opérations programmées.

2. L'existence de subventions

Les subventions versées par l'Etat, l'A.N.A.H. ou les collectivités territoriales, correspondent, pour une faible part, aux aides à la pierre que peut recevoir tout propriétaire ou gestionnaire d'un parc de logements sociaux et pour l'essentiel, à la rémunération de services spécifiques : conseil, études, regroupement de dossiers.

Ces subventions sont versées dans le cadre de conventions qui fixent les missions attribuées et leur rémunération. Elles peuvent être versées à tous les prestataires de ces services. Elles ne sont donc pas réservées aux associations Pact-Arim, ni destinées à favoriser l'activité maîtrise d'oeuvre effectuée par certaines d'entre elles.

L'examen des ressources des associations Pact-Arim montre que seulement environ 2 p. 100 de leurs ressources sont constituées de subventions non affectées.

En outre, l'A.N.A.H. a décidé que les associations ne pouvaient bénéficier de conventions pour les dossiers de travaux sur des immeubles dont elles sont propriétaires ou détiennent un droit réel immobilier, ou pour l'amélioration desquels elles assurent la maîtrise d'oeuvre. L'intervention des associations reste toutefois possible pour les 'missions limitées à des études de diagnostic comprenant également les croquis des solutions d'ensemble envisageables et leur estimation'.

En ce qui concerne les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, la convention type annexée à la circulaire du ministère de l'équipement, du logement et des transports prévoit les différentes missions qui peuvent être confiées à l'équipe opérationnelle préalablement mise en place par la commune. Parmi les missions minimales sont prévus le conseil et l'assistance gratuite auprès des propriétaires et des locataires dans les domaines administratif, juridique, social, financier, technique et architectural. Il est en outre précisé que cette mission ne couvre pas les tâches de maîtrise d'oeuvre proprement dites, le maître d'ouvrage gardant la faculté d'en confier l'exécution à l'équipe opérationnelle ou à tout autre homme de l'art ou organisme spécialisé de son choix.

3. La différence de statut

Si le statut type du mouvement Pact-Arim ne prévoit pas expressément la réalisation de prestations de maîtrise d'oeuvre, les associations locales ont la faculté d'adapter leurs statuts aux objectifs particuliers qu'elles souhaitent poursuivre.

Le statut d'association régie par la loi de 1901 ne confère pas, en principe, aux associations, d'avantages particuliers pour l'exercice de leurs activités économiques. En matière fiscale, les associations qui ont une activité commerciale sont notamment assujetties à l'impôt sur les bénéfices, à la T.V.A. et au versement des cotisations sociales.

En matière de marchés publics, la Commission centrale des marchés a précisé sa position dans le n° 278 de décembre 1993 de la revue Marchés publics. Il en ressort que les collectivités publiques peuvent passer avec des personnes physiques ou morales deux types de marchés : les premiers, lorsqu'il s'agit notamment de prestations nécessitées par les activités sociales, éducatives, culturelles dont la commune a la charge, peuvent l'être en dehors des règles qui régissent la passation des marchés publics ; les seconds, lorsqu'il s'agit d'activités commerciales, le sont dans les règles du Code des marchés publics et peuvent concerner une association de la loi 1901, dès lors qu'aucune disposition du Code des marchés ne s'oppose à ce qu'une association de la loi 1901 se porte candidate à un marché dès lors qu'elle présente les garanties financières et professionnelles suffisantes et qu'elle est en situation régulière au regard de ses obligations fiscales et parafiscales'. En conséquence, les collectivités territoriales concernées peuvent faire appel indifféremment aux architectes, aux associations Pact-Arim ou encore à d'autres bureaux d'études pour passer leurs marchés dans ce secteur, dans la mesure où ces différents opérateurs satisfont aux critères fixés par le code des marchés publics. Aucun de ces intervenants ne bénéficie d'avantages spécifiques du fait de son statut, tous étant soumis aux mêmes règles.

En définitive, il apparaît que le statut d'association régie par la loi de 1901 ne constitue pas un avantage et que les subventions reçues par les associations Pact-Arim sont la contrepartie de services clairement identifiés, sauf pour 2 p. 100 de celles-ci, qui pourraient dans cette mesure favoriser leur activité de maîtrise d'oeuvre. Mais à supposer même que ces subventions non affectées constituent un avantage, il doit être apprécié au regard de celui que constitue pour les architectes inscrits à l'Ordre l'existence d'un monopole s'agissant des opérations soumises à permis de construire.

En outre, les associations interviennent dans un secteur, celui de l'amélioration de l'habitat où les architectes exerçant à titre libéral étaient, jusqu'à une date récente, peu présents, et où l'expertise en matière sociale détenue par les associations Pact-Arim peut être, à juste titre, recherchée, tant par les maîtres d'ouvrage publics que privés, pour favoriser l'insertion sociale des personnes défavorisées.

Formulé sur le fondement de l'article 5 de l'ordonnance du 1er décembre 1986, le présent avis ne préjuge pas de l'appréciation que le Conseil pourrait être ultérieurement conduit à porter au regard des dispositions du titre III de la même ordonnance.

Délibéré sur le rapport de M. Jacques Poyer, par M. Barbeau, président, M. Cortesse, vice-président, MM. Blaise, Robin, Rocca et Sloan, membres.

Le rapporteur général,
Marie Picard

Le président,
Charles Barbeau

© Conseil de la concurrence