

# Conséquences de l'augmentation des coûts à la construction

Luc SCHOLLEN – 19/09/2022

## 1. Éléments de contexte :

### 1.1. Les différents mécanismes de financement des investissements dans les bâtiments scolaires

Les trois dispositifs classiques de la FWB sont le Fonds de Garantie des Bâtiments scolaires (FG – il s'agit d'un mécanisme d'emprunt garanti et de subvention en intérêt égale à la différence entre 1,25 % et le taux d'intérêt à payer pour l'emprunt qui serait contracté), le Programme Prioritaire de Travaux<sup>1</sup> (PPT) et le Fonds Création de Places (CP). A côté de ces dispositifs classiques, il y a des dispositifs spécifiques orientés vers des objectifs précis dans le cadre d'un appel à projets unique, notamment dans le cadre du Plan de Relance et de Résilience (PRR).

Les dispositifs se distinguent par les types de travaux couverts et les critères d'éligibilité : le FG couvre tout type de travaux ainsi que l'achat de terrain et/ou de bâtiments tandis que le PPT, le CP ou le PRR définissent des critères d'éligibilité précis (en lien avec la sécurité et l'hygiène pour le PPT, la gestion de la tension démographique pour le CP et la transition énergétique pour le PRR).

L'introduction des demandes se fait en flux continu pour le FG mais avec appels à projets annuels pour le PPT et le CP. Le PRR a fait l'objet d'un appel à projets unique le 01/10/2021.

Tous les dispositifs suivent un processus similaire structuré en trois étapes :

1. L'accord de principe sur l'octroi de la subvention (l'éligibilité au mécanisme de subvention) ;
2. La confirmation de l'octroi de la subvention (l'accord ferme ou l'avis d'engagement) ;
3. La liquidation de la subvention (par tranches, sur base d'état d'avancement et factures dans le cas du PPT, de la CP et du PRR).

Enfin, parmi les dispositifs, certains sont plafonnés (c'est le cas du PPT) mais d'autres pas (le FG et le PRR). Dans certains mécanismes, le montant de la subvention est figé dès l'accord de principe (PRR) tandis que dans le cas d'autres mécanismes le montant de la subvention peut changer entre l'accord de principe et la confirmation de l'octroi de la subvention (c'est notamment le cas du PPT).

### 1.2. L'impact de la hausse des coûts des ressources sur les prix de vente sur le marché de la construction<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Il convient de noter que ce programme n'est pas accessible à l'enseignement supérieur !

<sup>2</sup> Cette partie de la note se base largement sur l'analyse de D. PIRLOT & M. JANSSENS, « Inflation et perturbations sur le marché des matériaux de construction : quelles conséquences pour l'entreprise ? » (Les *Dossiers du CSTC*, 2022/3.9, 6 p.)

Les coûts pris en considération par l'entrepreneur au moment du calcul du montant d'un poste sont : les coûts directs liés à ce poste (matériaux, main-d'œuvre, sous-traitance, matériel) ainsi que les coûts indirects, les marges bénéficiaires et un coefficient de risque.

L'inflation observée lors des derniers mois affecte les coûts directs.

- S'agissant du prix des matériaux, son augmentation s'explique de différentes façons. La cause principale réside dans la flambée des prix de l'énergie qui impacte les coûts de production et de transport. Cependant, la hausse du prix de certains matériaux (comme le bois et les isolants) est également liée à la pénurie des matières premières, à l'instabilité du marché, aux problèmes de production dans les usines, à la spéculation, etc.
- S'agissant du prix de la main d'œuvre, il faut constater que les salaires ont augmenté entre janvier 2021 et avril 2022 : dans la commission paritaire de la construction (CP124), ils ont augmenté de 1,73% en 2021 et de 4,3 % entre janvier et avril 2022.
- S'agissant des prix du matériel, leur augmentation est directement liée à la hausse des prix de l'énergie.

L'augmentation des coûts de déplacement, de l'énergie, du matériel et de certains matériaux impacte en outre le poste des frais d'installation de chantier.

Par ailleurs, comme le montant des honoraires des architecte (8% dans le cas d'un PPT) est calculé sur base du montant des travaux, l'inflation va également impacter à la hausse ce poste des frais généraux.

L'inflation affecte également les coûts indirects.

La hausse des prix entraîne l'augmentation des frais généraux : loyers, carburant, énergie (gaz, électricité, mazout), coût des heures non productives (encadrement, remises d'offre, recherche d'alternatives, ...).

Le tableau ci-dessous illustre l'évolution des prix entre janvier 2021 et avril 2022 :

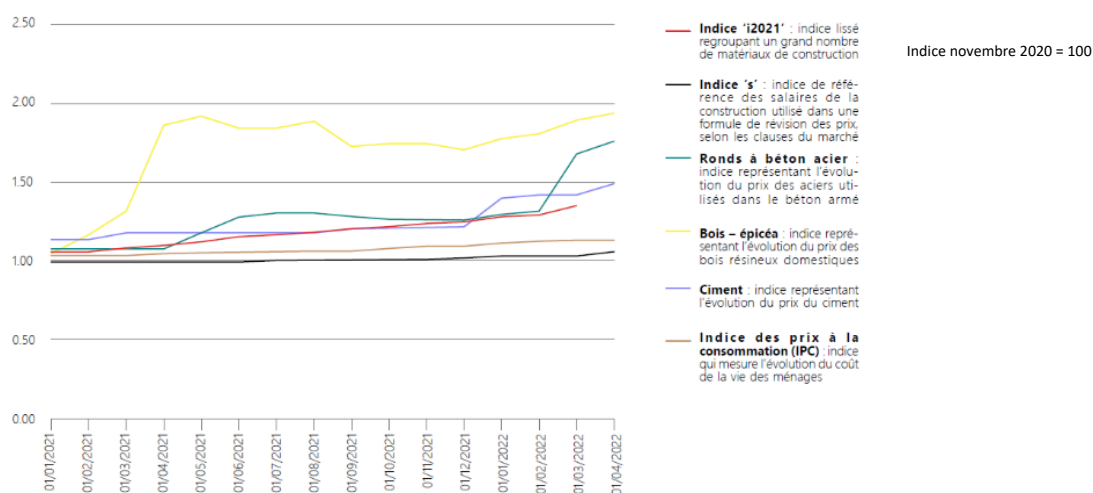


Figure 1 Evolution de l'indice des prix à la consommation ainsi que de différents indices liés au marché de la construction : indice 'i2021', 's', indice à béton acier, indice bois épicéa, indice ciment

## 2. Conséquences pour l'entrepreneur aux différentes phases d'un projet

### Phase d'offre des prix

Lorsque l'entrepreneur remet offre de prix dans le cadre d'un processus de mise en concurrence (le PO constitue alors son dossier de demande d'accord ferme ou de demande d'intervention), l'inflation le conduit à contrôler les points d'attention suivants :

- La disponibilité des matériaux (vérification des stocks disponibles) : le délai d'exécution mentionné dans l'offre de prix prend normalement en considération le délai d'approvisionnement des matériaux ;
- La décomposition des prix : les professionnels du secteur recommandent aux entreprises de construction d'utiliser des outils de décomposition de prix par métier mobilisant les prix mis à jour par les fournisseurs de matériaux. Par ailleurs, l'entrepreneur sera attentif à la détermination du prix (par jour) de l'installation du chantier, à la définition de la prise en charge (par le PO ou par l'entreprise) des coûts de l'énergie nécessaire à l'exécution du chantier ;
- Les aspects juridiques de la confection des prix : l'entrepreneur se basera sur le cahier des charges du projet pour tenir compte de l'évolution des coûts de la main d'œuvre et des matériaux ;
- Le délai de validité de l'offre : l'entrepreneur doit estimer le délai de validité de son offre en sachant que le contexte de l'inflation va le contraindre à confirmer ou non les prix dans le cas où l'offre doit être prolongée.

### Phase de commande

Le contexte de l'inflation oblige l'entrepreneur à vérifier l'équilibre du contrat. En outre, il aura tendance à choisir un coefficient de risque élevé dans la confection du prix et à éviter les prix forfaitaires.

### Phase de préparation de chantier

Le contexte actuel a un impact négatif sur la disponibilité des matériaux ainsi que sur les délais d'approvisionnement. Cela conduit notamment l'entrepreneur à :

- vérifier cette disponibilité et, le cas échéant, conseiller des matériaux et techniques équivalents tout en respectant ses engagements sur le prix et la qualité ;
- planifier correctement les tâches en amont de l'exécution des travaux afin de réduire les risques de retard.

L'indisponibilité des matériaux et les retards de livraison vont également impacter le travail de l'architecte auteur de projet, lequel sera notamment contraint de revoir la planification des travaux.

### Phase d'achat

Cette phase est le corolaire de la phase précédente. L'entrepreneur peut être exposé à la

difficulté d'obtenir un engagement formel sur les prix convenus de la part de ses fournisseurs. En outre, compte tenu de la fragilisation de certaines entreprises par la crise actuelle, certains sous-traitants pourraient connaître des problèmes de solvabilité et/ou de conformité aux réglementations sociale et fiscale.

#### Phase d'exécution des travaux

Les points concernant la phase de préparation restent d'application et toute suspension du chantier est susceptible d'entraîner des surcoûts. Par ailleurs, l'entrepreneur sera contraint de suivre rigoureusement les plannings du chantier et de proposer des alternatives au PO en cas de pénurie de matériaux. Enfin, il pourra également être contraint de demander une révision des prix.

### 3. Conséquences pour le Pouvoir Organisateur aux différentes phases d'un projet

#### Phase de rédaction du Cahier Spécial des Charges (CSC)

L'inflation amène les PO à être particulièrement prudents dans la rédaction de leurs CSC (marché de service d'architecture et marché de travaux).

Les CSC prévoient généralement une clause de réexamen qui précise les modalités pratiques permettant la révision du prix (art 38/7 RGE). L'objectif de cette clause de révision est de garantir, tant au PO/Pouvoir adjudicateur qu'à l'adjudicataire, que le prix remis au stade de l'offre suivra l'évolution des conditions économiques, surtout si le délai d'exécution du marché est long et échelonné dans le temps. La clause de réexamen est obligatoire pour les marchés de travaux (sauf dans certaines hypothèses précisées dans le RGE), facultative pour les autres marchés.

La formule de révision précisée dans la clause de révision doit impérativement utiliser des paramètres objectifs et contrôlables (d'où l'utilisation des indices officiels/mercuriales tels l'Indice I-2021) en utilisant des coefficients de pondération appropriés qui reflètent la structure réelle des coûts. La formule se base sur les coefficients s/S afin que la révision tienne compte de l'évolution du coût salarial/main d'œuvre, ainsi que le coefficient i/I afin de refléter l'évolution des principaux composants. Enfin, le PO/Pouvoir adjudicateur a la possibilité d'inclure un facteur fixe non-révisable (ex. 20% du prix initial qui ne fera pas l'objet de la révision)

Dans un contexte inflationniste, cette clause de révision est d'autant plus appréciable, offrant un cadre qui est de nature à rassurer le candidat soumissionnaire (il est certain que son prix suivra l'évolution du contexte économique) mais également le PO/pouvoir adjudicateur (absence de spéculation et cadre strict avec contrôle).

Sans présager de l'avenir, il est conseillé de prévoir systématiquement une clause de réexamen et de la rédiger avec la plus grande prudence en y intégrant les principaux composants du prix de revient et en trouvant un juste équilibre entre les intérêts des parties. Les modèles de CSC élaborés par le SeGEC sont destinés à aider les PO dans cette démarche.

## Phase d'offre des prix

### L'inflation est compensée par l'indexation des normes financières :

Le montant des travaux subventionnable est indexé mensuellement conformément aux normes financières HTVA de la FWB (6% pour les écoles depuis 2016). Elles sont fixées par l'Arrêté du 6 février 2014 selon une formule qui permet de suivre les variations des salaires et charges sociales des ouvriers ainsi que les variations de l'index des prix matériaux. Si les travaux donnent lieu à des marchés séparés, c'est l'ensemble de leur montant qui doit être pris en considération.

### L'inflation peut être « absorbée » par la subvention et par l'emprunt :

Dans le contexte inflationniste actuel, les prix sont susceptibles d'augmenter entre la phase d'accord de principe sur l'octroi de la subvention et celle de la confirmation de l'octroi de la subvention.

Selon les dispositifs, les conséquences de l'inflation ne seront pas identiques, notamment :

- dans le cas d'un PPT (dont PPT Covid-san) :
  - o avant le chantier : le montant maximal de la subvention octroyée tient compte des prix actualisés au stade de l'accord ferme (demande d'intervention) car il est fixé sur base de l'adjudication ;
  - o en cours de chantier : l'augmentation des factures du fait de la révision des prix sera couverte par l'emprunt complémentaire garanti (avec une provision de 20% sur le montant de l'investissement visant à couvrir les révisions contractuelles, les adaptations des quantités présumées à justifier et, éventuellement, les décomptes liés à des travaux imprévisibles approuvés avant leur exécution) voire par un emprunt supplémentaire dont le montant sera établi au décompte final.
  
- dans le cas du PRR :
  - o le montant maximal de la subvention est figé dès l'accord de principe. Le PO doit par conséquent financer l'impact de l'inflation sur le chantier en s'appuyant sur les emprunts ;
  - o dans le cas du PRR, l'emprunt complémentaire est garanti à un taux de 0% via le Fonds Ecureuil (au moment d'écrire la présente note, il n'est pas question d'une provision de 20% comme dans le cas du PPT). Le PO peut en outre solliciter un emprunt supplémentaire « classique » auprès du FG avec un taux de 1,25 %.

### L'inflation peut entraîner un risque de dépassement des plafonds de subventionnement :

Dans le cas d'un PPT et au stade de l'accord ferme (demande d'intervention), la flambée des prix peut entraîner des conséquences sur les conditions de subventionnement du fait de l'existence de plafonds liés au montant de l'investissement : l'obligation de demander une dérogation au gouvernement ou de passer en SPABSC, voire s'exposer au risque de perdre l'accès à la subvention en cas de dépassement des montants maximums. Ces plafonds sont indexés annuellement en janvier sur base de l'index des prix à la consommation. Pour éviter de tels dépassements de plafonds, le PO peut envisager deux leviers dont l'efficacité reste incertaine :

- o financer les frais généraux (honoraires d'architecte et de bureaux d'études) avec des fonds propres (et non des reliquats de subventions de fonctionnement !) ;

- au stade de la demande d'accord ferme (demande d'intervention), attendre la fin de l'année pour lancer l'adjudication en spéculant sur une hausse de l'indexation des paliers du PPT en janvier de l'année suivante.

Dans le cas du PRR, ce risque lié au plafonnement du montant de l'investissement n'existe plus depuis l'arrêt en suspension de la Cour Constitutionnelle du 24/02/2022.

L'inflation peut impacter le montant du chantier dans le cas d'une prolongation de la validité des offres au stade de l'accord ferme (demande d'intervention)

Si le PO est amené à demander une prolongation de la validité des offres auprès des soumissionnaires, ces derniers peuvent lui répondre de trois manières différentes :

- ils acceptent purement et simplement et restent en lice aux mêmes conditions,
- ils refusent la prolongation et se retirent donc du marché,
- ils conditionnent ladite prolongation à une augmentation du prix de leur offre.

Dans le cas de cette dernière hypothèse, le PO peut répondre en acceptant ou en refusant ; s'il choisit de donner suite à l'augmentation du prix, il lui est recommandé de préciser clairement que c'est cette 'nouvelle' offre/prix qui sera prise en considération pour le premier état d'avancement, et par conséquent, pour la première application de la formule de révision prévue dans la clause de réexamen (38/7).

Phases de commande, de préparation de chantier, d'achat et d'exécution des travaux

La clause de révision des prix sur base de l'art 38/7 sera activée à l'initiative du PO/Pouvoir adjudicateur ou de l'adjudicataire suivant les modalités décrites dans le CSC. Dans le cadre d'un marché de travaux, la formule de révision sera probablement appliquée à chaque état d'avancement.

A chaque demande de révision des prix, le PO/Pouvoir adjudicateur peut demander les documents et/ou factures qui peuvent lui être utiles pour vérifier le prix. Ainsi, si une erreur ou une fraude est constatée lors de cet examen, ladite révision de prix, dans son ensemble, peut être refusée. Par ailleurs, lors de la première révision des prix dans le cadre d'un marché de travaux, l'indice  $i$  utilisé sera celui du mois précédant l'ouverture de l'offre. Dans le cas d'un marché dans lequel il y a eu plusieurs offres de l'adjudicataire (via prolongation d'offre ou négociation), c'est la dernière offre qu'il faut prendre en considération si cela avait bien été précisé au préalable (voir supra).

Enfin, lorsque la formule de révision basée sur l'art 38/7 du RGE est considérée comme devenue inadéquate, c'est-à-dire qu'elle ne répondrait plus à son objectif général de suivre l'évolution du marché, l'adjudicataire dispose de certains outils dont l'art 38/9 du RGE. Ainsi, cet article permet, lors d'un déséquilibre contractuel au détriment de l'adjudicataire, survenu à la suite de circonstances imprévisibles lors de la soumission de son offre, de demander - notamment- une modification de la formule de révision qui est prévue dans le CSC.

Comme l'explique la note du Service Juridique consacrée à cette question, l'application de l'art 38/9 du RGE est conditionnée au respect de nombreuses conditions de forme et de fond. A défaut du respect de ces conditions, ces demandes sont en principe irrecevables.

La démarche procède en deux étapes :

1ère étape

- Conditions de forme : Le PO doit avoir reçu, dans les 30 jours de la survenance des circonstances exceptionnelles (à tout le moins 30 jours de la connaissance des conséquences directes liées à ces circonstances imprévisibles) un préjudice, un écrit

(mail, courrier recommandé, ... sauf si précisé dans le CSC) de l'entreprise qui demande la révision sur base de l'art 38/9 du RGE. Cet écrit dénonce les faits à l'origine du déséquilibre contractuel (pas un simple calcul où il faut deviner la demande)

- Conditions de fond : Cet écrit explique sommairement l'influence de ces circonstances sur le déroulement du marché, mais également l'influence sur le coût du marché.

L'adjudicataire peut indiquer, déjà à ce stade, l'objet de sa demande (ex ; révision, indemnité, prolongation, etc). Il peut aussi se réserver le droit de préciser sa demande ultérieurement (à la 2ème étape ou même après si dans les délais). Selon l'objet de la demande, il doit également la justifier (ex ; si demande de modification de la formule de révision qui était dans le CSC, il doit alors justifier en quoi cette formule n'est plus adaptée et ne couvre pas les augmentations du prix). Bien naturellement, ces justifications diffèrent au cas par cas et nous ne pouvons vous donner une indication plus précise au stade de cette note générale.

2ème étape (si 1ère étape est déjà réalisée ou de manière concomitante à la 1ère étape)

- Conditions de forme (uniquement si pas de manière concomitante) : Le PO a reçu, dans les délais (durant le marché ou dans les 90 jours après la réception provisoire) un écrit de l'entreprise qui demande la révision.
- Conditions de fond : cet écrit donne une justification chiffrée du dommage réel, avec des pièces comptables qui sont vérifiables, et prouve également qu'il s'agit d'un dommage direct avec un lien causal établi entre les circonstances et le dommage, de telle sorte que cela démontre que le préjudice est important, c'est-à-dire supérieur ou égal à 2.5% du montant initial du marché de travaux (15% pour les autres marchés).

Le PO ne doit pas hésiter à poser des questions et, le cas échéant, à demander la composition du nouveau prix demandé par l'adjudicataire. Il est de l'intérêt de tous, tant pour le PO/Pouvoir adjudicateur que pour l'adjudicataire, de maintenir le dialogue et une relation de confiance, meilleur terreau pour la bonne poursuite du marché.

#### 4. Recommandations pour les Pouvoirs Organisateur

Sur base des analyses qui précèdent, il est permis de formuler les recommandations suivantes au PO qui souhaite investir dans l'amélioration de son bâti scolaire :

- Opter pour la définition d'une stratégie pragmatique priorisant les interventions sur base d'une analyse financière solide. La flambée des prix des matériaux de construction en lien avec la crise ukrainienne est en effet une réalité avec laquelle les PO vont devoir composer. Dans la mesure où le niveau des prix après une crise ne rejoint jamais complètement le niveau d'avant la crise, la position attentiste d'un « retour à la normale » avant de se lancer dans un projet de travaux n'est pas en soi une solution ;
- Soigner la rédaction des CSC en s'appuyant sur les modèles du SeGEC afin de se protéger en cas de révision des prix ;
- Maintenir le dialogue entrepreneur/architecte (auteur de projet)/PO (maître de l'ouvrage) ;
- Discuter les prix proposés par l'entrepreneur en cas de révision des prix en s'appuyant sur la méthodologie expliquée dans la note du service juridique du SeGEC ainsi que sur l'expertise de l'architecte en matière d'estimation des prix sur le marché de la construction.

## 5. Que peut-on attendre des autorités publiques et du SeGEC ?

Pour aider les PO face à l'inflation sur le marché de la construction, le SeGEC a déjà obtenu :

- le déplafonnement du mécanisme PRR avec l'arrêt de la Cour Constitutionnelle ;
- Le passage de la provision des prêts garantis de 15% à 20% du montant de l'investissement (et non plus seulement de la subvention) suite à une décision du conseil de gestion du FG.

Par contre, il semble opportun de solliciter auprès de la FWB l'application d'une provision de prêt garanti à 20 % via le Fonds Ecureuil dans le cadre du PRR.

De même, il serait souhaitable d'étendre aux écoles la réduction de la TVA sur le gaz de 21% à 6%.

Enfin, il pourrait également être opportun de solliciter auprès de la FWB la possibilité de financer les frais d'architecte ou de bureaux d'étude avec les subventions de fonctionnement et en dehors de tout programme de travaux.