

Maîtrise d'Ouvrage Publique *Construire ou réhabiliter un bâtiment*

Rôle et missions de la Maîtrise d'ouvrage publique (MOP) : quelles organisations ?

Cette fiche fait partie d'une collection de dix fiches relatives à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique. Elle est destinée principalement aux structures publiques exerçant occasionnellement le rôle de maître d'ouvrage. Cette collection a pour objectif de donner l'essentiel à connaître sur l'exercice d'un tel métier.

La maîtrise d'ouvrage est exercée occasionnellement par de nombreuses personnes publiques (communes, communautés de communes, services de l'État) sans que cela ne soit forcément leur métier de base. Pourtant, le rôle du maître d'ouvrage est primordial pour assurer la qualité du bâtiment construit ou réhabilité : ses missions sont nombreuses et variées.

Cette fiche, première de la collection sur la construction ou la réhabilitation d'un bâtiment, liste tout d'abord les responsabilités et les missions du maître d'ouvrage public, ses obligations réglementaires et les connaissances et compétences associées.

Elle esquisse enfin des organisations adaptées aux enjeux de l'opération et aux compétences présentes au sein des équipes du maître d'ouvrage.

Nota : certains axes de réflexion n'ont volontairement pas été approfondis dans cette fiche n°1. Ils le seront dans les autres fiches de la collection.



© Laurent Mignaux/MEDDE-MLETR

Sommaire

- 1 - Les responsabilités et les missions de la maîtrise d'ouvrage publique
- 2 - Les autres obligations réglementaires
- 3 - Les connaissances et les compétences nécessaires
- 4 - L'organisation du maître d'ouvrage

1. Les responsabilités et les missions de la maîtrise d'ouvrage publique sont définies dans la loi « MOP »

Les responsabilités et les missions de la maîtrise d'ouvrage publique sont régies par la réforme de 1985 sur l'acte de construire. Cette réforme se concrétise par la promulgation d'une loi, dite loi « MOP », encadrant à la fois l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique et ses relations avec la maîtrise d'œuvre privée.

■ La loi « MOP » de 1985 donne un rôle central au maître d'ouvrage dans l'acte de construire

La loi « MOP », du 12 juillet 1985, donne une définition fondamentale du rôle du maître d'ouvrage. Il est « **la personne morale pour laquelle l'ouvrage est construit** ». Il remplit une fonction d'intérêt général dont il est le seul garant. Il peut s'entourer de prestataires privés pour réaliser son projet, mais il reste responsable de son bon déroulement.

Il peut notamment confier une mission à un prestataire, dénommé « **maître d'œuvre** », chargé de lui apporter une réponse « **architecturale, technique et économique** » (article 7 de la loi MOP).

La loi MOP définit également le socle du « métier » de maître d'ouvrage, à travers les missions qu'il réalise personnellement (qui ne peuvent pas être déléguées).

■ Le maître d'ouvrage doit valider un programme de l'opération avant de confier une mission à un maître d'œuvre

Le maître de l'ouvrage doit définir dans un document « **les objectifs de l'opération et les besoins qu'elle doit satisfaire** ».

Ce document, appelé programme, doit également préciser l'ensemble des « **contraintes et des exigences** » liées à la prise en compte du développement durable.

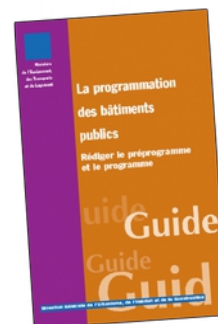
Le maître d'ouvrage peut confier la rédaction du programme à un prestataire extérieur, que l'on appelle généralement « **programmiste** ».

Dans tous les cas, la réalisation du programme est une étape fondamentale pour la réussite d'une opération de construction. C'est en effet au cours de cette étape que doivent s'exprimer des

choix, des exigences et des arbitrages en matière d'usages et de qualité environnementale, économique et sociale du futur équipement.

Le programme sert ensuite de cahier des charges au maître d'œuvre et permet de vérifier que son projet est bien compatible avec les exigences du maître d'ouvrage¹.

Guide sur la programmation des bâtiments publics – rédiger le préprogramme et le programme
www.certu-catalogue.fr



Champ d'application de la loi MOP

La loi s'applique aux entités publiques (notamment l'État et les collectivités territoriales) envisageant de **construire un bâtiment neuf ou de rénover un bâtiment ancien**.

Les travaux d'entretien courant et certaines catégories d'ouvrages sont cependant exclus du champ d'application de la loi MOP (cf. article 1).

■ La loi « MOP » définit les relations entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre privé

La loi définit également les relations entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre privé.

Le contrat conclu entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre doit comprendre une mission, dite de « **base** », permettant à la fois la conception du projet (établissement des plans, des métrés...) et le contrôle de sa bonne réalisation (vérification des caractéristiques des ouvrages, suivi du chantier...)².

■ Le maître d'ouvrage reste l'acteur central de l'opération tout au long de son déroulement

Même si la loi permet au maître d'ouvrage public de confier plusieurs missions à des prestataires privés (maître d'œuvre, programmiste...), il reste néanmoins l'acteur central de l'opération tout au long de son déroulement.

Au démarrage de l'opération, il doit s'assurer de « **son opportunité et de sa faisabilité** », « **en**

¹ Voir fiche n°5 intitulée « de l'idée au programme »

² Voir fiche n°3 sur les acteurs de l'opération

déterminer la meilleure localisation », et arrêter son programme. Il doit ensuite s'assurer du financement du projet et contractualiser avec tous les autres intervenants du bâtiment.

Tout au long du processus menant à la réalisation du bâtiment, le maître d'ouvrage est le garant du respect des « **objectifs de l'opération** » définis dans le programme.

■ La qualité finale du bâtiment public, responsabilité principale du maître d'ouvrage

Tout au long du processus de réalisation du projet, le maître d'ouvrage est le garant de la qualité finale de l'équipement public, tant sur les plans technique et fonctionnel que sur celui de l'usage.

Sur le volet social du développement durable, le maître d'ouvrage doit notamment veiller à la prise en compte de la satisfaction des besoins et l'accueil de tous les usagers. La qualité fonctionnelle des espaces, le confort, la sécurité et la santé des occupants doivent faire l'objet d'une attention particulière. Les conditions de maintenance et d'entretien du futur équipement doivent également être anticipées tout au long du processus pour le maintien de conditions d'utilisation du bâtiment satisfaisantes.

Les exigences en matière de **performance environnementale** se renforcent au fil des années. Le maître d'ouvrage doit notamment veiller à la réalisation d'un bâti aussi sobre que possible, c'est-à-dire dont les besoins en énergie sont réduits au strict nécessaire. Le choix de matériaux à faible empreinte environnementale devient également une thématique de plus en plus prégnante. Enfin, la conduite d'un chantier respectueux de l'environnement doit devenir la règle.

Sur le volet économique du développement durable, le maître d'ouvrage doit veiller à la soutenabilité financière de l'équipement, en analysant finement l'ensemble des coûts directs et indirects liés à la construction, durant l'ensemble du cycle de vie du bâtiment.

Comme le pointe la cour des comptes dans son rapport annuel de février 2013 sur l'immobilier des collectivités territoriales, **le coût global actualisé des opérations (investissement + fonctionnement) est rarement évalué**.

Pourtant, le coût de fonctionnement et d'entretien d'un bâtiment représente souvent plus des

trois quarts du coût total du cycle de vie³ (le coût d'investissement en représentant seulement le quart restant).

Concilier l'ensemble des exigences sociales, environnementales et économiques d'un projet requiert un équilibre délicat. Le maître d'ouvrage doit souvent faire des arbitrages entre des impératifs contradictoires (par exemple, l'augmentation des surfaces, souvent demandée par les futurs utilisateurs, s'oppose au souci d'économie du maître d'ouvrage). Pour susciter l'adhésion au projet de l'ensemble des parties prenantes, il est important de concerter le plus en amont possible, en associant les différents bénéficiaires (futurs utilisateurs, usagers, financeurs...).

L'émergence de situations de compromis au plus haut niveau de satisfaction possible devient ainsi une préoccupation de tous les instants pour le maître d'ouvrage.

2. Les autres obligations réglementaires applicables au maître d'ouvrage public



■ Des obligations réglementaires concernant les acteurs de l'opération

Outre la loi MOP régissant les relations entre la maîtrise d'ouvrage publique et ses relations avec la maîtrise d'œuvre privée, d'autres réglementations régissant les relations entre prestataires privés et maître d'ouvrage public existent.

La mission de **contrôle technique** est obligatoire pour les bâtiments recevant du public au-delà d'un certain nombre de personnes accueillies⁴. Cette mission permet au maître d'ouvrage de s'assurer que les règles de l'art en matière de sécurité, de lutte contre les incendies et de solidité sont respectées par le maître d'œuvre et par les entreprises.

La mission de **coordination pour la sécurité et la protection de la santé des travailleurs**, également obligatoire en cas d'intervention simultanée de plusieurs entreprises⁵, permet principalement de prévenir les dangers résultant de la co-activité.

³ Source : rapport du ministère de l'Écologie CGDD-calcul en coût global-2009

⁴ Loi du 4 janvier 1978, dite loi « Spinetta »

⁵ Loi du 31 décembre 1993 sur la sécurité et la santé des travailleurs

La mission du coordonnateur sécurité est ainsi, d'une part, de contribuer à prévenir les risques résultant des interventions simultanées ou successives de plusieurs intervenants sur un même chantier, et, d'autre part, de prévoir des moyens de protection communs.

Le maître d'ouvrage doit s'assurer que le coordonnateur dispose bien d'une attestation de compétence délivrée par un organisme de formation agréé.

Enfin, le maître d'ouvrage a obligation de souscrire une **assurance dommages ouvrage**⁶, avant l'ouverture du chantier. Cette assurance, qui prend effet en règle générale un an après la réception des travaux, garantit, en dehors de la recherche de toute responsabilité, le paiement de la totalité des travaux de réparation des dommages de nature décennale.

Cette assurance n'est toutefois pas obligatoire pour les personnes morales de droit public (État, collectivités) lorsqu'elles font réaliser pour leur propre compte des travaux de bâtiment à usage autre que l'habitation.

■ Des obligations techniques, relatives à la performance du bâtiment et administratives, relatives à l'« environnement » du processus de construction

Les obligations techniques réglementaires relatives à la performance de l'ouvrage sont nombreuses et variables suivant le type (logement, établissement recevant du public, établissement accueillant des employés, groupe scolaire...) et la taille du bâtiment.

Les principales réglementations, que l'on rencontre dans le domaine de la construction, sont :

- **le Code de la construction et de l'habitation ;**
- **le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique ;**
- **le règlement sanitaire départemental.**

La définition de l'usage du bâtiment est primordiale, car celui-ci conditionne les réglementations qui vont s'appliquer (le bâtiment va-t-il recevoir du public ? des travailleurs ? va-t-il recevoir des équipements industriels classés pour la protection de l'environnement ?...).

L'implantation du bâtiment est également très importante (est-il situé dans une zone à risques technologiques, dans une zone à risque d'inondation ?...).

⁶ Voir fiche n°10

Enfin, outre les réglementations de portée législative ou réglementaire, il convient de s'assurer que l'exécution des travaux respecte « les règles de l'art », à savoir les **Documents Techniques Unifiés**⁷ ou les **Avis Techniques**⁸ le cas échéant.

Les obligations administratives relatives au processus de construction dépendent principalement de la taille de l'opération, des fonctions abritées par le futur bâtiment et de sa localisation. Les principales réglementations sont les suivantes :

- **le code des marchés publics**, dont l'application doit notamment permettre la liberté de l'accès à la commande publique de l'ensemble des prestataires susceptibles de participer au processus de construction ;
- **le code de l'urbanisme**, notamment pour les règles concernant la localisation et l'architecture du bâtiment ;
- **le code du travail**, notamment pour les règles relatives à la sécurité sur les chantiers et la lutte contre le travail illégal ;
- **le code de l'environnement**, pour limiter les impacts négatifs que peut créer la construction d'un bâtiment (impermeabilisation des sols, rejet d'eaux usées...).



© Daniel Coutelier/MEDE-ILETR

⁷ Un document technique unifié (DTU) est applicable aux marchés de travaux de bâtiment en France. Il définit les modalités techniques de la mise en œuvre des matériaux et produits de construction.

⁸ Un avis technique est destiné à fournir à tous les participants à l'acte de construire une opinion autorisée sur les produits, procédés et équipements nouveaux, pour un emploi défini.

3. Les connaissances et compétences du maître d'ouvrage doivent être adaptées aux obligations réglementaires

Les missions et les responsabilités du maître d'ouvrage sont donc nombreuses tout au long de l'acte de construire.

Même s'il n'est pas le principal « sachant » de l'opération, **il reste le « chef d'orchestre » du projet**, garant du respect des niveaux de qualité qu'il a lui-même validés dans le programme.

Le maître d'ouvrage doit ainsi disposer de compétences variées relatives au management de projet et à la technique du bâtiment.

■ Des compétences managériales

Le maître d'ouvrage doit assumer le leadership et animer la démarche projet. **Il est le chef d'orchestre capable d'arbitrer et de coordonner des intérêts parfois contradictoires** (par exemple entre les prestataires intellectuels et les futurs utilisateurs du bâtiment). Il doit en particulier être capable de :

- piloter et coordonner l'intervention des différents prestataires intellectuels,
- prévenir les conflits, les situations à risque,
- organiser et planifier les étapes de réalisation du processus,
- communiquer en adaptant son discours au type d'auditoire,
- s'adapter aux évolutions, qu'elles soient d'ordre réglementaires, politiques ou technologiques.

S'il ne possède pas l'ensemble des compétences nécessaires à la gestion de projet, **il peut bien sur s'entourer d'assistants**⁹ (conducteur d'opération ou mandataire, cf paragraphe suivant).

Il doit cependant rester mobilisé tout au long du processus pour se tenir au courant de l'évolution du projet, pour prévenir tout risque de conflit, de retard, de non qualité...

■ Des connaissances sur les usages des bâtiments

Le maître d'ouvrage doit connaître les fonctions qui seront exercées dans le bâtiment qu'il construit.

Ce sont des notions difficiles à acquérir, car elles nécessitent de se placer sur le plan des utilisateurs et non du seul point de vue « technique ». Pour appréhender les points à risque et les situations particulières du point de vue des utilisateurs, une visite de bâtiments de même nature que l'opération peut s'avérer très utile.

Le Cerema a publié un guide méthodologique intitulé « **mémento pour des visites** », téléchargeable gratuitement sur le site Internet du catalogue (www.certu-catalogue.fr), permettant de préparer activement les visites et de mieux appréhender la notion de « **qualité d'usage** » d'un bâtiment.



■ Des connaissances techniques

Le maître d'ouvrage doit également disposer de connaissances techniques générales relatives au bâtiment, de manière à pouvoir dialoguer avec ses prestataires. En particulier, il doit disposer de connaissances dans les domaines suivants :

- les ambiances (bruit, chaleur, lumière, air...),
- la prévention des risques (sécurité, sûreté...),
- les systèmes techniques (ergonomie, fonctionnalité, efficacité, durabilité...),
- la maîtrise des grandes fonctions des bâtiments,
- l'exploitation et la maintenance des bâtiments.



© Arnaud Bouissou/MEDDE-MLETR

⁹ Voir fiche n°2

4. L'organisation du maître d'ouvrage doit intégrer les fonctions de « directeur d'investissement » et de « conducteur d'opération »

Les trois options d'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique

- 1- le maître d'ouvrage réalise seul l'ensemble des missions obligatoires
- 2- le maître d'ouvrage se fait assister par un conducteur d'opération, mais reste responsable de l'exécution des missions
- 3- le maître d'ouvrage confie une partie de ses responsabilités à un mandataire

Afin d'assurer les missions et les responsabilités définies par la loi MOP, les maîtres d'ouvrage s'organisent souvent en deux entités (une assurant la direction d'investissement et une autre assurant la conduite d'opération). Toutefois, dans les petites collectivités, rien n'empêche qu'une seule entité voire une seule personne assure l'exercice de ces deux missions.

1 - Le maître d'ouvrage réalise seul l'ensemble des missions obligatoires, de la direction d'investissement à la conduite d'opération

Le « directeur d'investissement » : client et décideur, maître de la commande

Cette fonction stratégique est assurée généralement par le pouvoir exécutif du maître d'ouvrage, qui s'appuie sur ses services techniques pour l'aider à prendre les décisions relatives à l'opportunité et à la faisabilité de l'opération, à son financement, à la passation des différentes commandes nécessaires à la conception et à la réalisation du projet, et enfin à la réception des travaux.

Le « conducteur d'opération » : opérateur de la mise en œuvre du processus de construction

Cette fonction d'opérateur est généralement assurée par le service technique du maître d'ouvrage. Celui-ci est le garant de la réussite du projet, dans le respect des objectifs fixés par

le directeur d'investissement. Il doit en particulier veiller aux points suivants :

- la liberté d'accès à la commande publique, l'équité de traitement entre les candidats et la transparence des procédures relatives aux marchés publics,
- la coordination de l'ensemble des acteurs et partenaires nécessaires à la réalisation de l'opération,
- la gestion de l'interface avec le maître d'ouvrage « décideur » pour tous les choix techniques ou les décisions pouvant avoir un impact sur la commande initiale,
- le respect de l'ensemble des exigences réglementaires relatives à l'acte de construire et au bâtiment proprement dit (notamment celles relatives à la sécurité sur le chantier).

2 - Le maître d'ouvrage peut se faire assister par un conducteur d'opération extérieur

La notion de conducteur d'opération est développée dans la fiche n° 2, intitulée « les assistants à maîtrise d'ouvrage ».

L'article 6 de la loi MOP indique que le maître d'ouvrage peut recourir à l'intervention d'un conducteur d'opération pour une assistance générale à caractère administratif, financier et technique. En pratique, la mission s'articule autour de trois axes essentiels :

- le conseil au maître d'ouvrage,
- la rédaction, le suivi et la vérification de la bonne exécution des contrats de prestations intellectuelles (maîtrise d'œuvre, contrôle technique...),
- la coordination des interventions des titulaires de ces mêmes contrats.

Le conducteur d'opération n'est pas habilité pour prendre des décisions pour le compte du maître d'ouvrage. **Sa mission se limite à du conseil et de l'assistance.**

3 - Le maître d'ouvrage peut confier des responsabilités à un mandataire après validation du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle (article 3 de la loi MOP)

La responsabilité de la définition du programme de l'opération est du ressort exclusif du maître d'ouvrage. **La plupart des autres tâches nécessaires à la réalisation de la mission de maîtrise d'ouvrage peuvent par contre être**

confiées à un mandataire, excepté le choix des prestataires privés.

Les missions confiées par le maître d'ouvrage au mandataire doivent faire l'objet d'un contrat écrit. Le mandataire est soumis à l'obligation d'exécution personnelle du contrat de mandat.

Par ailleurs, pour garantir l'indépendance du prestataire réalisant la mission de mandat, celle-ci est exclusive de toute mission de maîtrise d'œuvre, de réalisation de travaux ou de contrôle technique portant sur la même opération.

À la différence du conducteur d'opération, le mandataire est habilité pour prendre des décisions pour le compte du maître d'ouvrage.

■ L'exercice de la maîtrise d'ouvrage nécessite des moyens humains proportionnés à la typologie et à la phase de l'opération

Que le maître d'ouvrage fasse recours ou non à un mandataire ou à un conducteur d'opération, il doit bien définir la répartition des tâches entre ses services et le prestataire extérieur à qui il a confié une partie de ses attributions.

À dire d'expert, la plupart des opérations de taille moyenne réalisées par les petites collectivités (montant d'opération compris entre 0,5 et 8 M€) vont demander en moyenne une journée de travail d'un technicien par semaine, si aucune des missions de maîtrise d'ouvrage n'est externalisée. Les opérations de taille plus importante (supérieure à 10 M€) vont demander environ 2 jours de travail par semaine.

Ces estimations sont cependant à prendre avec beaucoup de précaution. **Les temps à passer par la maîtrise d'ouvrage sont en effet très variables suivant les phases de l'opération et suivant les aléas rencontrés (litiges éventuels).** Les temps passés sont généralement plus importants durant les phases d'initiation de l'opération (évaluation de l'opportunité et de la faisabilité, rédaction du programme) que durant la phase de travaux.

5. Conclusion

Les missions, responsabilités et obligations du maître d'ouvrage public sont nombreuses.

L'acte de construire nécessite un nombre d'intervenants toujours croissant. Les exigences environnementales et économiques et les attentes sociales augmentent. Dans ce contexte, le maître d'ouvrage doit disposer de compétences variées pour faire les « bons choix » à chaque étape du processus de construction de l'ouvrage, et atteindre un niveau de qualité optimal pour le bâtiment construit.

Le rôle du maître d'ouvrage se rapproche d'un rôle d'ensemblier, chargé de coordonner l'intervention de nombreux partenaires concourant à la réussite du projet.

Il est donc particulièrement important d'avoir très en amont du projet, une réflexion sur l'organisation de la maîtrise d'ouvrage, en associant si besoin les compétences administratives, techniques et financières, à travers un assistant de type conducteur d'opération ou mandataire.

La loi MOP a en effet confirmé, à travers les obligations qu'elle impose à la maîtrise d'ouvrage, que son exercice fait appel à de véritables métiers.

POUR EN SAVOIR PLUS...

Textes réglementaires

- Loi n° 85-704 du 12/07/1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (loi MOP)
- Ordonnance n° 2004-566 du 17 juin 2004 portant modification de la loi MOP
- Loi n° 78-12 du 4 janvier 1978 relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction, dite loi « Spinetta »
- Loi n° 93-1418 du 31 décembre 1993 modifiant les dispositions du code du travail applicables aux opérations de bâtiment et de génie civil en vue d'assurer la sécurité et de protéger la santé des travailleurs

Bibliographie

- *Gestion de projet appliquée à la conduite d'opération – Repères méthodologiques*, éditions du Certu, juin 2000
- *Maîtrise d'ouvrage publique-Montage et suivi d'une opération de construction*, éditions du Moniteur, juillet 2002
- *Pour des bâtiments durables – Guide et outils de programmation*, éditions du Certu, mars 2010
- *Le rôle du maître d'ouvrage-optimiser les pratiques de la maîtrise d'ouvrage pour une qualité durable des constructions*, Agence Qualité Construction, 2008
- *Prendre en compte l'exploitation et la maintenance dans la conduite de projet immobilier*, éditions du Certu, juin 2002
- *Guide de la maîtrise d'ouvrage publique-construire ou réhabiliter un petit équipement public*, CAUE 44 / CAUE 79 / ORCP des Pays de la Loire, mise à jour juin 2012

Ressources internet

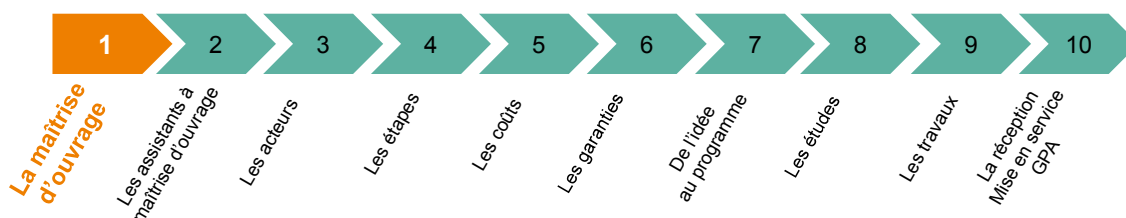
- www.cerema.fr
- www.certu-catalogue.fr (boutique en ligne de la direction technique Territoires et ville)
- www.archi.fr/MIQCP
- www.guidemop.caue44.fr

Contact

Direction technique Territoires et ville / Maîtrise d'ouvrage et équipements publics
Tél. 04 72 74 59 91 / 04 72 74 59 61
Mél. : MEP.DTecTV@cerema.fr

Collection
L'essentiel
ISSN en cours
2014/38

Les 10 fiches de la série « Maîtrise d'ouvrage publique »



© 2014 - Cerema
La reproduction totale
ou partielle du document
doit être soumise à
l'accord préalable du
Cerema.

Connaissance et prévention des risques - Développement des infrastructures - Énergie et climat - Gestion du patrimoine d'infrastructures
Impacts sur la santé - Mobilité et transports - Territoires durables et ressources naturelles - Ville et bâtiments durables