



Gilbert Ramus, Ch. ONM
Architecte – Commission juridique de l'Unsa
Administrateur de l'Office général du bâtiment

LOI DU 12 JUILLET 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée

LA LOI MOP AU SERVICE DU CADRE DE VIE

1 – Pourquoi la loi MOP ?

1.1 – Avant la loi MOP

Les séquelles de la guerre ont imposé une période de (re)construction effrénée, et nul ne se plaindra de la réactivité de tous les professionnels, maîtres d'ouvrage, architectes, entrepreneurs, industriels et autres acteurs.

Mais le désir d'aller toujours plus vite et soi-disant moins cher a engendré des processus de plus en plus contestables¹.

Les "procédés" ont pris le pouvoir, sans aucunement prendre en considération la satisfaction des valeurs espérées quand on réalise le futur patrimoine construit d'un pays².

Quant aux conditions d'attribution des marchés, la finalité d'aller plus vite a ouvert la porte à d'innombrables malversations entre les acteurs. Hélas, ce qui était pratiqué pour le logement a été étendu à d'autres ouvrages, hôpitaux, locaux d'enseignement³, équipements sportifs, etc.

Il est inutile de développer ce qu'exposent les très nombreux livres déplorant les conséquences humainement et patrimonielement désastreuses de la politique des modèles, de la préfabrication et du chemin de grue.

1.2 – Enfin vint la MOP

À la fin des années 70, alors qu'une grande partie de la construction était le fait de la "commande publique", les "pouvoirs publics" (parlement, gouvernement, collectivités, administrations) ont commencé à prendre conscience que la France était en train de construire un cadre de vie indigne du patrimoine légué par les générations précédentes.

La promulgation de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture⁴ et la création en 1977 de la "Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques" (MIQCP) démontrent la volonté de changer de paradigme.

Cette ambition de produire une architecture de grande qualité a été reprise et "amplifiée" en 1981 : elle devait passer par la promulgation d'une grande loi.

A alors été entrepris un long travail de réflexion, remarquablement conduit par la MIQCP, engageant tous les acteurs : parlemen-

EST-CE PARCE-QUE TOUT VA BIEN QU'IL FAUT CHANGER ?



taires, collectivités, administrations, acteurs du logement social, architectes et BET, entrepreneurs, etc.

C'est au terme de cette fructueuse concertation qu'a été votée la loi 85-704 du 12 juillet 1985.

La loi a été complétée par divers décrets et arrêtés, qui, eux aussi, ont fait l'objet de concertations efficaces.

2 – La raison et les atouts de la loi MOP

Son titre "Loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée" peut paraître un peu restrictif.

Pourtant, l'une des vertus de la loi est de rappeler l'intérêt public attaché au cadre de vie et de donner les outils appropriés pour atteindre une réelle qualité de celui-ci. On citera notamment une phrase de l'article 2 :

"Responsable principal de l'ouvrage, il (le maître de l'ouvrage) remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre".

2.1 – Sur l'article 1 de la loi

Le premier article de la loi détermine son champ d'application : la loi concerne l'État, les collectivités et leurs établissements publics, ainsi que divers organismes relevant de l'État (sécurité sociale) ou bénéficiant des aides de l'État pour les logements à usage locatif.

Depuis la mise en œuvre de la loi MOP, et comme l'espéraient ses initiateurs et ses rédacteurs, **la qualité des constructions publiques n'a cessé de s'améliorer** : l'architecture française s'exporte et les maîtres d'œuvre présentent en références leurs réalisations des bâtiments publics.

Comment expliquer que des maîtres d'ouvrage qui ont appliqué cette loi et reconnu ses qualités, déclarent en 2018 qu'ils construiraient "mieux" (?!) s'ils n'étaient plus tenus d'en appliquer les préceptes raisonnés ?

S'agit-il d'un retour volontaire aux errements du passé ?

2.2 – À propos du titre I de la loi

Le titre I de la loi (articles 2 à 6) développe le rôle et les responsabilités des maîtres d'ouvrage et leur donne quelques outils pour y parvenir. Beaucoup regrettent que cette partie de la loi ait été "malmenée" par les directives européennes, notamment le "mandat de maîtrise d'ouvrage" désormais ouvert à la concurrence privée alors qu'il s'agit d'exercer une mission d'intérêt public !

2.3 – À propos des articles 7 et 8 du titre II de la loi

Le but du titre II de la loi était de créer les "outils" susceptibles de favoriser la production d'ouvrages présentant les qualités énumérées précédemment (note n°2).

Il fallait, bien évidemment, prendre en considération l'évolution d'un secteur dont l'élaboration ne cessait de se complexifier :

- performances de plus en plus diverses et précises des matériaux et des équipements ;
- évolution des procédés de construction et des matériels ;
- prise en considération progressive de "l'environnement" et du "coût global", dont les composants ne cesseront de s'accroître et de se compliquer : aujourd'hui, on en est à l'analyse du cycle de vie ; demain ?
- accroissement considérable (excessif ?) de tout l'"attirail" législatif, réglementaire et normatif.

Il en est résulté un foisonnement des spécialistes dans tous les domaines⁵, pas seulement dans les rôles de concepteurs, mais aussi comme acteurs obligatoirement extérieurs à la maîtrise d'œuvre : contrôleurs, diagnostiqueurs, producteurs d'audits, vérificateurs de labels, etc.

La première "sagesse" des rédacteurs de la loi MOP a été de comprendre :

- qu'il existait une multitude de matériaux et d'équipements susceptibles d'être utilisés pour réaliser un ouvrage, et qu'il y avait



donc une infinité de manières de les choisir et de les assembler ; – qu'en conséquence, pour réussir une construction, on ne pouvait pas se contenter de juxtaposer des solutions techniques proposées isolément par de multiples professionnels indépendants.

S'est donc imposée l'idée que la "maîtrise d'œuvre" devait, non seulement maîtriser les savoirs correspondant au programme mais aussi être capable de créer une œuvre "raisonnée" nécessitant inévitablement d'avoir fait des arbitrages judicieux entre les multiples solutions techniques à disposition de chaque spécialiste, en prenant en considération la meilleure satisfaction possible de toutes les valeurs déjà citées (note 2).

Le principe d'une maîtrise d'œuvre globale (non dispersée entre des professionnels indépendants) **a donc été retenu**⁶.

La deuxième "sagesse" des rédacteurs de la loi est venue de leur expérience :

Vu le choix initial à faire entre les "partis" susceptibles de répondre au programme, et les choix innombrables à faire de chaque élément de la future construction, la conception d'un ouvrage ne pouvait être que progressive, avec des étapes d'approbation par le maître d'ouvrage, des étapes de recueils d'avis extérieurs (tel que le permis de construire), des étapes de consultation d'entreprises et de direction des marchés de travaux, des étapes de réception et de livraison de l'ouvrage, la conception ne pouvait pas passer d'un groupe d'acteurs à un autre groupe d'acteurs.

Le principe d'une maîtrise d'œuvre unique chargée d'une "mission de base" allant de la prise en mains d'un programme jusqu'à la livraison de l'ouvrage à ses utilisateurs s'est imposé.

1) La catastrophe du bd Lefebvre a tué une vingtaine d'ouvriers en 1964.

2) Quand il est question de bâtiments qui s'imposeront à tous et constitueront leur cadre de vie pour des décennies, voire des siècles, il est légitime d'en espérer des qualités de toutes natures : valeurs culturelles, sociales, urbanistiques, environnementales, esthétiques, fonctionnelles, ergonomiques, techniques, économiques, réglementaires et normatives. Tout l'enjeu de l'architecture, lors de la création d'un futur ouvrage, est de réussir la synthèse de toutes ces valeurs.

3) Le collège "Pailleron", de sinistre mémoire (20 morts en 1973), fait partie de la fourmée...

4) Revue *Passion Architecture* n° 34 : "Loi sur l'architecture, première loi sur l'environnement"

5) Pour donner un seul exemple dans le domaine de la maîtrise d'œuvre, on ne saurait se "contenter" d'un ingénieur "chauffagiste" polyvalent : on a tendance à exiger l'intervention des spécialistes de chaque mode de chauffage (selon les énergies et les procédés), mais aussi ceux des pompes à chaleur, de la climatisation (sous des formes multiples), de la géothermie, des panneaux solaires thermiques, des panneaux photovoltaïques, de l'éolien, etc.

6) L'idée de confier la conception d'un ouvrage (il s'agit d'une création ex nihilo) à des spécialistes indépendants serait encore plus farfelue en 2018 que cela ne l'était en 1985.

C'était d'ailleurs le seul moyen de pouvoir "responsabiliser" une équipe de maîtrise d'œuvre sur la totalité du processus de réalisation⁷.

La troisième "sagesse" des rédacteurs de la loi est de bon sens :

Personne ne conteste le savoir et l'expérience de la plupart des entreprises. Il eut été tentant de les impliquer dès le départ d'une opération, dans le processus de conception des ouvrages.

Mais il existe en France plusieurs centaines de milliers d'entreprises : aucun maître d'ouvrage censé ne s'aventurera à conclure des marchés s'il n'existe pas une description précise et détaillée des travaux à réaliser.

D'ailleurs, pour ce qui concerne les acheteurs publics, les directives européennes et les textes législatifs et réglementaires français fixent les procédures de mise en concurrence des entreprises⁸ et de conclusion des marchés aux lauréates des appels d'offres.

Le bon sens est donc de scinder le processus entre la conception du futur ouvrage, qui doit logiquement être confiée à ceux dont c'est le métier (les maîtres d'œuvre), et la réalisation dudit ouvrage confiée aux entreprises.

Le principe de distinction entre la "maîtrise d'œuvre" et "l'entreprise" a donc été choisi.

En conclusion, ce qui vient d'être exposé démontre le bien-fondé des dispositions de la loi MOP, (notamment de son article 7), ainsi résumées :

- la maîtrise d'œuvre doit être confiée à un seul groupement de professionnels qui portera l'entière responsabilité de la conception du futur ouvrage et qui œuvrera dans le seul intérêt du maître d'ouvrage ;
- la mission de maîtrise d'œuvre est distincte de celle d'entrepreneur ;
- pour les ouvrages de bâtiment, une mission de base fera l'objet d'un contrat unique.

Toutefois, contrairement à ce que d'aucuns prétendent, la loi MOP n'est pas exempte d'une certaine souplesse, notamment sur le principe de séparation entre maîtrise d'œuvre et entreprises :

- l'article 10 prévoit des "missions spécifiques lorsque les méthodes ou techniques de réalisation ou les produits industriels à mettre en œuvre impliquent l'intervention, dès l'établissement des avant-projets, de l'entrepreneur ou du fournisseur de produits industriels."
- L'article 18-1 autorise la procédure de "conception-réalisation" et en fixe les conditions d'emploi.

2.4 – À propos des articles 9 à 11-1 du titre II de la loi

Ces articles de la loi MOP fixent les principes encadrant le contrat de maîtrise d'œuvre, les modalités de détermination de sa rémuné-

7} Faire réaliser une fraction de la mission de maîtrise d'œuvre par un ou plusieurs AMO (assistants à la maîtrise d'ouvrage) ne semble pas une solution frappée du bon sens, puisqu'elle disperse les responsabilités entre le maître d'ouvrage et ses maîtres d'œuvre.
 8} La conclusion des marchés de maîtrise d'œuvre est également encadrée : l'une des meilleures procédures est évidemment le concours d'architecture permettant au maître d'ouvrage de choisir le meilleur "parti" (esquisse ou avant-projet). Mais à ce stade, la conception du futur ouvrage est encore à poursuivre et le maître d'ouvrage sera appelé à y participer largement, jusqu'au stade d'un "projet" permettant alors la mise en concurrence des entreprises sur la base d'un cahier des charges solide.
 9} Pour conforter l'utilité d'une maîtrise d'œuvre indépendante des entreprises, voire son rôle irremplaçable, on en lira la démonstration annexée au présent article.

ration et les conditions d'engagement et de sanctionnement éventuel des maîtres d'œuvre sur le coût des ouvrages.

Ils renvoient à un décret pour préciser les conditions de mise en œuvre de ce qui précède, ainsi que pour détailler le contenu de chaque élément de mission et **fixer le contenu de la mission de base.**

Cela sera fait par le décret 93-1268 du 29 novembre 1993.

Il en résulte que ceux qui veulent mettre à bas la loi MOP en vue de réduire la mission de base (s'ils la trouvent trop étendue) ne sont pas de bonne foi, puisque le contenu de cette mission est fixé par un décret et non par la loi !

L'article 11 de la loi renvoie également à un décret pour l'organisation des concours et les principes d'indemnisation des candidats.

Ce décret (93-1269 du 29 novembre 1993) a pu être abrogé après que ses dispositions aient été incorporées dans le code des marchés publics, puis dans l'ordonnance 2015-899 du 23 juillet 2015 et le décret 2016-360 du 25 mars 2016 (articles 88 à 90 du décret).

Encore sur ce sujet, ceux qui veulent faire abroger la loi MOP pour s'exonérer de l'obligation des concours sont de mauvaise foi.

2.5 – À propos du titre III de la loi
Le titre III de la loi MOP comporte diverses dispositions concernant des situations particulières qui ne font pas polémique.

Seul, l'article 18-1 sur la conception-réalisation est régulièrement l'objet de récriminations des uns ou des autres.

Il a été l'objet de diverses corrections et ajouts, notamment pour prendre en compte des objectifs de développement durable.

Aujourd'hui, les dispositions concernant la conception-réalisation sont détaillées principalement par l'article 91 du décret 2016-360 du 25 mars 2016.

3 – Conclusion

On notera que les titres I et III de la loi ont été réformés plusieurs fois, mais pas le titre II.

Le fait que les dispositions du titre II "De la maîtrise d'œuvre", n'aient jamais été remises en cause prouve l'excellence de la concertation initiale qui a permis de créer un cadre opérationnel porteur de qualité⁹.

Sauf à vouloir revenir aux errements du passé, aucun fait nouveau ne justifie, en 2018, de remettre en cause les principes incontestablement efficaces du titre II de la loi MOP.



MAÎTRE D'ŒUVRE, ACTEUR NÉCESSAIRE ET IRREPLAÇABLE

A - Le maître d'œuvre indépendant, acteur nécessaire

Tout maître d'ouvrage non architecte et non entrepreneur a raison de chercher la meilleure voie pour faire réaliser l'ouvrage dont il a besoin. Plusieurs milliers d'entreprises de plusieurs dizaines de corps d'état très différents offrent leurs services. Mais comment mettre en concurrence des entreprises et conclure des marchés avec un certain nombre d'entre elles si le maître d'ouvrage n'a pas établi un projet et précisé les prestations à exécuter par chaque corps d'état ?

Ces constats de bon sens expliquent pourquoi, depuis des siècles, l'intervention de maîtres d'œuvre au service des maîtres d'ouvrage a été jugée nécessaire. Ils sont chargés d'établir des projets suffisamment précis pour garantir une vraie mise en concurrence des entreprises et conclure des marchés fiables.

La nécessité de conclure des marchés fiables avec les opérateurs économiques est encore plus impérieuse lorsqu'il s'agit des deniers publics. C'est pourquoi, depuis des décennies, l'État français a imposé diverses méthodes de désignation : – des maîtres d'œuvre ayant vocation à agir dans l'intérêt des maîtres d'ouvrage, – des entreprises chargées d'exécuter les travaux.

B - Le maître d'œuvre créateur, acteur irremplaçable

On vient de démontrer le rôle essentiel d'une maîtrise d'œuvre indépendante des entreprises, avant de passer des marchés de travaux.

Mais le maître d'œuvre a un rôle encore beaucoup plus important, au bénéfice à la fois des maîtres d'ouvrage et de la collectivité : c'est celui d'imaginer l'ouvrage à réaliser.

C'est à ce stade qu'il faut s'interroger sur tous les facteurs qui vont guider le maître d'œuvre, notamment l'architecte, dans sa démarche de "création" de l'ouvrage.

On se contentera d'énumérer les valeurs que le maître d'œuvre doit avoir en tête en permanence¹ :

- La valeur culturelle : l'architecture est le seul art auquel personne ne peut échapper et il vaut mieux que chaque construction soit réussie, car elle constitue un nouveau maillon du patrimoine d'un pays.
- La valeur sociale : l'architecture des lieux joue un rôle important dans la vie et les relations entre citoyens.
- La valeur urbanistique : toute construction doit s'inscrire harmonieusement dans la ville ou le paysage : elle doit "l'enrichir".
- La valeur environnementale : il est inutile de commenter toutes les déclinaisons de cet objectif.
- La fonctionnalité et l'ergonomie des lieux sont évidemment des objectifs majeurs des travaux du maître d'œuvre.
- La valeur technique : il faut rappeler la multitude de matériaux, matériels et équipements disponibles ; il existe une infinité de manières de les assembler : leurs choix dépendent de la prise en considération réfléchie de l'ensemble des valeurs de la présente énumération.
- L'économie, omniprésente dans les préoccupations des concepteurs n'est que contradictions à arbitrer tout au long de la

conception : qui niera que le produit le moins cher est rarement celui offrant les performances les plus élevées, la meilleure fiabilité, l'exploitation la moins onéreuse et un bon facteur environnemental (cycle de vie).

- On n'oubliera pas la multitude de règles et normes qui nécessitent la vigilance constante des maîtres d'œuvre, tout au long de leurs missions.

Le lecteur a compris que la conception d'un ouvrage est un travail de création qui doit réussir et garantir la cohérence des multiples objectifs, valeurs et contraintes évoqués sommairement ci-dessus.

On ajoutera que cette conception, suite continue de recherches et de choix, nécessitent aussi des arbitrages successifs et nombreux auxquels le maître d'ouvrage doit pouvoir participer, en confiance, aux côtés de son maître d'œuvre.

C'est donc à juste titre que, pour les marchés publics, la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (MOP) a justifié le principe d'une mission de base par la nécessité de réussir la "synthèse architecturale des objectifs et des contraintes du programme..."

C - Conclusion

On rappellera d'abord que, de la réussite d'un bâtiment (au sens complet expliqué ci-dessus), dépendent le bien-être individuel des personnes et le bien-vivre collectif, mais aussi la productivité de ses utilisateurs.

On évalue parfois, de manière symbolique, sur une échelle de 100, quelques phases essentielles de l'existence d'un bâtiment : 3 pour la maîtrise d'ouvrage, 2 pour la maîtrise d'œuvre, 20 pour la construction et 75 pour la vie de l'ouvrage.

Quand on réalise que les "2" de la fonction "maîtrise d'œuvre" déterminent pour une large part toutes les qualités espérées et les coûts des "95" qui suivent, par quelle aberration mentale peut-on croire avantageux de réduire d'un mois ou de quelques euros cette phase de création ?

C'est pourquoi la raison impose de préserver la fonction des maîtres d'œuvre au service des maîtres d'ouvrage et de ne pas céder à ceux qui poussent à la désorganisation de ce processus vertueux pour en tirer de plus amples profits.

¹ } On renvoie à l'article "Les valeurs de l'architecture", paru en mai 2017 dans la revue *Marchés publics*, qui développe et explicite les diverses valeurs dont la satisfaction est attendue de tout ouvrage, compte-tenu des contraintes inhérentes à un programme et à son environnement. Éditions du Moniteur, *Marchés publics* n°176, pages 41 à 47.