

# Précisions sur le programme d'une opération de construction

Il paraît élémentaire qu'un donneur d'ordre, qui passe un contrat avec un prestataire, définisse ce qu'il attend de lui. Pour une opération de construction, ce donneur d'ordre, qu'on appellera le maître de l'ouvrage, indiquera ce qu'il veut construire, dans quel but, à quel endroit, et quelle somme il peut consacrer à cette opération.

C'est vrai depuis la nuit des temps.

Si le code d'Hammourabi traite de la responsabilité de l'architecte (§ 228 à § 233), il ignore l'objet du contrat passé avec lui.

Par contre on trouve dans la Bible une première approche du programme, ou plus exactement de « l'enveloppe financière » :

« Car, lequel de vous, s'il veut bâtir une tour, ne s'assied d'abord pour calculer la dépense et voir s'il a de quoi la terminer, de peur qu'après avoir posé les fondements, il ne puisse l'achever, et que tous ceux qui le verront ne se mettent à le railler, en disant: Cet homme a commencé à bâtir, et il n'a pu achever ? » **Luc 14:28-33**

Jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle, le maître de l'ouvrage disposait du terrain pour construire, les contraintes réglementaires de l'opération étaient minimales et l'expression des besoins à satisfaire était le plus souvent orale.

Mais dans la grande période de construction qui a suivi la deuxième guerre mondiale, il est apparu que certains projets étaient bâclés et que le prix des travaux n'était guère maîtrisé, ce qui induisait une très mauvaise utilisation de l'argent public.

## La réforme de l'ingénierie de 1973

Une importante réforme a été engagée, qui a abouti au décret n° 73-207 du 28 février 1973.

Le constat était simple :

- Les maîtres d'œuvre étaient rémunérés proportionnellement au coût des ouvrages réalisés, ce qui ne les incitait guère à maîtriser les dépenses ;
- Les obligations contractuelles entre le maître de l'ouvrage et le maître d'œuvre étaient très mal définies, faute d'une méthodologie adaptée et d'une rédaction claire.

L'essentiel de la réforme a consisté à définir les prestations dues par le maître d'œuvre sous la forme de missions normalisées facilitant grandement la rédaction du contrat, et à instaurer une rémunération sur la base d'un forfait (provisoire en phase avant projet, puis définitif).

Des incitations aux économies et/ou au respect des engagements financiers étaient également prévus dans le contrat (il s'agissait de primes/pénalités dont le calcul

était simple et efficace, mais qui ont progressivement disparu d'un grand nombre de marchés de maîtrise d'œuvre).

Mais il aurait été impossible de bâtir ce contrat sans définir précisément les besoins à satisfaire, les objectifs de l'opération, les contraintes de réalisation et le budget alloué pour couvrir l'ensemble des dépenses (foncier, aménagements, travaux, honoraires ...).

C'est ainsi que le programme a fait son entrée dans le processus de réalisation d'un ouvrage, tant pour les constructions publiques que pour les constructions privées.

Le décret précité était accompagné d'un arrêté du 29 juin 1973, et d'une directive d'application expliquant par le menu tous les aspects du processus. C'est dans cette directive que nous trouvons les explications les plus claires.

Les tous débuts de l'avant propos donnent le ton :

## DIRECTIVE RELATIVE A LA PRÉPARATION, LA PASSATION ET L'EXÉCUTION DES COMMANDES PUBLIQUES D'INGÉNIEURIE ET D'ARCHITECTURE

### AVANT -PROPOS

« Élément central d'une réforme profonde, celle de la commande publique de « matière grise », le décret n° 73-207 du 28 février 1973 instaure une nouvelle forme de collaboration entre le secteur public et le secteur privé en vue de la production et de l'utilisation de tous les biens d'investissement public : équipements collectifs, logements sociaux, installations industrielles, machines et engins ...

Mettant l'accent sur la nécessité de moderniser les processus de réalisation, ce texte doit contribuer à la disparition prochaine de deux espèces également critiquables : celle des maîtres ouvrage capricieux et celle des maîtres d'œuvre irresponsables. »

C'est comme si c'était fait !

Voici les paragraphes ayant trait au programme :

## c2 - LE PROGRAMME D'UNE OPERATION D'INVESTISSEMENT

### 1 - L'UTILITE DU PROGRAMME

« Il est essentiel que les maîtres d'ouvrage consacrent le plus grand soin à l'élaboration en temps voulu du programme de toute opération d'investissement. Des programmes imprécis, voire inexistant, ou modifiés au cours de la réalisation des ouvrages, sont générateurs de désordre, d'improvisation et de dépassement de crédits, c'est-à-dire en définitive d'ouvrages ratés et hors de prix.

L'un des tout premiers devoirs du maître d'ouvrage est de remettre au maître d'œuvre un bon programme en vue de l'établissement de l'A.P.S. et de ne le modifier par la suite que pour des motifs sérieux, en restant conscient de la lourde responsabilité prise par ceux qui, au sein de l'administration, proposent ou décident des modifications tardives du programme approuvé.

La plupart du temps, en effet, de telles modifications révèlent tout simplement la carence de maîtres d'ouvrage incapables d'exprimer leurs besoins de façon claire, ferme et précise. De tels maîtres d'ouvrage, que l'on peut qualifier de capricieux, coûtent trop cher à la nation.

Le programme nécessite des études souvent ingrates et difficiles dont il ne faut sous-estimer ni le coût ni la durée.

Ces études portent sur les données, les besoins, les contraintes, les exigences (voir § 2 ci-après).

Le directeur d'investissement désigné par le maître d'ouvrage est le responsable du programme mais n'en est pas nécessairement l'auteur, car ce dernier doit avoir une compétence réelle en la matière. Dans bien des cas, l'auteur du programme sera le conducteur d'opération<sup>1</sup>.

Il n'est cependant pas exclu que des concepteurs soumis au décret apportent aux maîtres d'ouvrage une aide en vue de l'élaboration du programme : une telle possibilité résulte directement de l'article 1er du décret.

Les missions remplies par de tels concepteurs au stade de la définition des ouvrages ne peuvent être que des missions partielles, puisque les missions complètes définies dans l'article 3 du décret ne peuvent être remplies qu'au stade de la réalisation des ouvrages.

Ces missions partielles seront rémunérées en application de l'article 10 du décret, sans qu'il y ait lieu cependant d'utiliser les barèmes annexés à l'arrêté puisque ces barèmes ne s'appliquent qu'à des missions partielles constituées d'éléments normalisés au niveau de la maîtrise d'œuvre .

Lorsqu'il est considéré comme achevé, le programme doit être approuvé à un échelon hiérarchique convenable du maître d'ouvrage: il constituera la base de toutes les études ultérieures.

Si un concepteur soumis au décret a été chargé du programme d'une opération, ce concepteur ne doit pas être admis à participer à la consultation ultérieure portant sur des missions complètes. »

## 2 - LE CONTENU DU PROGRAMME

Les études de définition se traduisent par le programme qui doit comprendre quatre chapitres:

- I - les données,
- II - les besoins,
- III - les contraintes,
- IV - les exigences.

Les données que le maître d'ouvrage doit rassembler dès le stade de la définition des ouvrages ont pour objectif principal la connaissance du site. Il s'agit en particulier :

- des plans topographiques généraux ;
- des premières reconnaissances du sol et du sous-sol ;
- des relevés d'ordre géographique, sismique, climatique ... ;
- des voies et réseaux existants.

Les besoins que le maître d'ouvrage doit apprécier au stade de la définition des ouvrages sont à la base d'un bon ou d'un mauvais projet. Les ouvrages ayant évidemment pour objet de répondre à des besoins, seule une bonne expression de ces besoins peut donner naissance à un bon projet. Il s'agit en particulier :

- d'exprimer en termes aussi quantifiés et objectifs que possible les surfaces, volumes, liaisons, etc., nécessaires à la couverture des besoins fonctionnels ;
- de formuler des souhaits en matière de coût, délai et qualité de réalisation des ouvrages.

Les contraintes dont le maître d'ouvrage se borne à constater l'existence, doivent être également énumérées et décrites dans le programme. Découlant de la

---

<sup>1</sup> La notion de conducteur d'opération n'avait alors pas le même sens qu'actuellement : le terme désignait une personne physique interne au maître de l'ouvrage (NDLR)

nécessité de respecter les diverses réglementations d'ordre technique, urbanistique ou autre, ces contraintes s'imposent au maître d'ouvrage et par conséquent au maître d'œuvre.

- Les exigences du maître d'ouvrage sont, au contraire des contraintes précédentes, des conditions restrictives que seul le maître d'ouvrage impose au maître d'œuvre. Elles peuvent être d'ordre technique (type de façade) ou financier (prix limite). Elles ne devraient jamais être d'ordre architectural. Sont à classer dans la rubrique « exigences»:

- les dates impératives éventuelles de mise en service des ouvrages ;
- les prix-plafonds ou les prix-limites à respecter et leur contenu ;
- les groupes et sous-groupes d'ouvrages résultant de l'application de l'article 2 de l'arrêté ;
- le niveau de qualité exigible des ouvrages à concevoir.

Ainsi, le programme élaboré à l'issue du stade de définition es ouvrages doit contenir deux sortes d'éléments bien distincts :

- des éléments «constatés» (données et contraintes),
- des éléments «imposés» (besoins et exigences).

Afin d'éviter toute ambiguïté ultérieure, il est essentiel que les éléments «imposés» fassent l'objet d'une étude approfondie reposant, chaque fois que cela sera possible, sur des bases indiscutables ; ainsi le niveau de qualité exigé pour des logements sociaux pourra se traduire par un certain nombre de points, tandis que pour certains ouvrages d'infrastructure le niveau de qualité pourra être indiqué par référence au cahier des prescriptions communes et que pour des usines il pourra suffire d'indiquer les performances quantitatives et qualitatives attendues des ouvrages à réaliser. »

### La réforme de 1985 : loi MOP

Cette réforme avait pour but de sortir du carcan du décret de 1973 qui, pour calculer la rémunération du maître d'œuvre, utilisait les notions de domaine fonctionnel, de classe de complexité, de note de complexité, de catégorie de mission, le tout mis en œuvre à l'aide d'un barème imposant.

Cette évolution sera confortée par la suite lors de la parution de l'ordonnance n° 86-1243 du 1<sup>er</sup> décembre 1986 « Liberté des prix et de la concurrence » qui interdira les barèmes de rémunération.

On ne peut passer sous silence quelle résultait également de la pression des architectes qui, bénéficiant depuis la loi sur l'architecture de 1977 du monopole de l'architecture (permis de construire pour des constructions de SHOEN supérieure à 170 m<sup>2</sup>), entendaient, à travers une mission « de base » indissociable, obtenir également le monopole de la maîtrise d'œuvre (mission réussie, d'ailleurs).

Mais ce fut aussi l'occasion de « toiletter » l'exercice de la maîtrise d'ouvrage (publique ou réglementée).

Loi 85-704 du 12 juillet 1985

« La maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée »

Elle a un caractère impératif pour les personnes publiques et privées qui lui sont soumises. Elle est connue des spécialistes sous la dénomination « loi MOP », MOP étant les initiales de « Maître d'Ouvrage Public », mais aussi de « Maître d'œuvre Privé » !

Voici les extraits des titres 1<sup>er</sup> et II qui concernent le programme :

**« Art. 2. (exercice de la maîtrise d'ouvrage) »**

**I.** Le maître de l'ouvrage est la personne morale, mentionnée à l'article premier, pour laquelle l'ouvrage est construit. Responsable principal de l'ouvrage, il remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre.

Il lui appartient, après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure, avec les maîtres d'œuvre et entrepreneurs qu'il choisit, les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux.

Lorsqu'une telle procédure n'est pas déjà prévue par d'autres dispositions législatives ou réglementaires, il appartient au maître de l'ouvrage de déterminer, eu égard à la nature de l'ouvrage et aux personnes concernées, les modalités de consultation qui lui paraissent nécessaires.

Le maître de l'ouvrage définit dans le programme les objectifs de l'opération et les besoins qu'elle doit satisfaire ainsi que les contraintes et exigences de qualité sociale, urbanistique, architecturale, fonctionnelle technique et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement, relatives à la réalisation et à l'utilisation de l'ouvrage.

Le programme et l'enveloppe financière prévisionnelle, définis avant tout commencement des avant-projets, pourront toutefois être précisés par le maître de l'ouvrage avant tout commencement des études de projet. Lorsque le maître de l'ouvrage décide de réutiliser ou de réhabiliter un ouvrage existant, l'élaboration du programme et la détermination de l'enveloppe financière prévisionnelle peuvent se poursuivre pendant les études d'avant-projets. Il en est de même pour la réalisation d'ouvrages neufs complexes d'infrastructure et de bâtiment, sous réserve que le maître de l'ouvrage l'ait annoncé dès le lancement des consultations. Les conséquences de l'évolution du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle sont prises en compte par voie d'avenant.

Le maître de l'ouvrage peut confier les études nécessaires à l'élaboration du programme et à la détermination de l'enveloppe financière prévisionnelle à une personne publique ou privée... »

Nous noterons que les attributions définies au 2<sup>ème</sup> alinéa sont citées chronologiquement, et que le programme est nécessairement établi en

intégrant les contraintes de localisation (qualité du sol, réseaux, servitudes ...)

**« Art. 3. (Mandat de maîtrise d'ouvrage)**

Dans la limite du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle qu'il a arrêtés, le maître de l'ouvrage peut confier à un mandataire, dans les conditions définies par la convention mentionnée à l'article 5, l'exercice, en son nom et pour son compte de tout ou partie des attributions suivantes de la maîtrise d'ouvrage:

1° définition des conditions administratives et techniques selon lesquelles l'ouvrage sera étudié et exécuté ;

2° préparation du choix du maître d'oeuvre, signature du contrat de maîtrise d'oeuvre, après approbation du choix du maître d'oeuvre par le maître de l'ouvrage, et gestion du contrat de maîtrise d'oeuvre ;

3° approbation des avant-projets et accord sur le projet ;

4° préparation du choix de l'entrepreneur, signature du contrat de travaux, après approbation du choix de l'entrepreneur par le maître de l'ouvrage, et gestion du contrat de travaux ;

5° versement de la rémunération de la mission de maîtrise d'oeuvre et des travaux ;

6° réception de l'ouvrage et l'accomplissement de tous actes afférents aux attributions mentionnées ci-dessus.

Le mandataire n'est tenu envers le maître de l'ouvrage que de la bonne exécution des attributions dont il a personnellement été chargé par celui-ci.

Le mandataire représente le maître de l'ouvrage à l'égard des tiers dans l'exercice des attributions qui lui ont été confiées jusqu'à ce que le maître de l'ouvrage ait constaté l'achèvement de sa mission dans les conditions définies par la convention mentionnée à l'article 5. Il peut agir en justice. »

Cet article précise que le mandataire est contractuellement lié par l'obligation de respect du programme et de l'enveloppe financière, et qu'il ne peut excéder les limites qu'après accord du maître d'ouvrage. Son obligation de conseil le conduit donc à justifier auprès du maître de l'ouvrage tout « dérapage ».

**« Art. 5.**

Les rapports entre le maître de l'ouvrage et le mandataire sont définis par un contrat écrit qui prévoit, à peine de nullité :

a) l'ouvrage qui fait l'objet du contrat, les attributions confiées au mandataire, les conditions dans lesquelles le maître de l'ouvrage constate l'achèvement de la mission du mandataire, les modalités de la rémunération de ce dernier, les pénalités qui lui sont applicables en cas de méconnaissance de ses obligations et les conditions dans lesquelles le contrat peut être résilié ; ... »

Non seulement le maître de l'ouvrage peut prévoir des sanctions pour le mandataire, mais la loi lui en fait obligation, à peine de nullité du contrat.

**« Art. 7. (Contrat de maîtrise d'œuvre)**

La mission de maîtrise d'oeuvre que le maître de l'ouvrage peut confier à une personne de droit privé ou à un groupement de personnes de droit privé doit permettre d'apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme mentionné à l'article 2... »

Le programme sert, et c'est sa raison d'être, à définir les obligations du maître d'œuvre.

En bonne logique, celui qui apporte la réponse n'est évidemment pas celui qui pose la question !

**Art. 9.**

La mission de maîtrise d'oeuvre donne lieu à une rémunération forfaitaire fixée contractuellement. Le montant de cette rémunération tient compte de l'étendue de la mission, de son degré de complexité et du coût prévisionnel des travaux.

Si la rémunération demeure forfaitaire, la loi ne rentre pas dans les détails du calcul ni des formules d'incitation au respect des engagements.

Les décrets d'application de la loi MOP (1993)

Pour des raisons qui sont sujettes à polémiques, les décrets d'application se sont fait attendre pendant 8 ans : trois décrets sont parus le 29 novembre 1993.

Voici un extrait du décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993

**Mission de maîtrise d'oeuvre  
pour les ouvrages de bâtiment**

***Sous-section 1***

***Éléments de mission de maîtrise d'oeuvre pour les opérations de  
construction neuve de bâtiment***

**Art. 3.**

Les études d'esquisse ont pour objet :

a) De proposer une ou plusieurs solutions d'ensemble, traduisant les éléments majeurs du programme, d'en indiquer les délais de réalisation et d'examiner leur compatibilité avec la partie de l'enveloppe financière prévisionnelle retenue par le maître de l'ouvrage et affectée aux travaux ;

b) De vérifier la faisabilité de l'opération au regard des différentes contraintes du programme et du site.

Le début de l'article 3 met en évidence deux éléments importants :

- Le respect par le maître d'œuvre du programme et de l'enveloppe financière ;
- Son obligation de conseil.

Ceci est précisé dans les annexes de l'arrêté du 21 décembre 1993 « *Les modalités techniques d'exécution des éléments de mission de maîtrise d'oeuvre confiés par des maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé* », qui apporte quelques détails supplémentaires au décret précédent.

1. Les études d'esquisse, première étape de la réponse de la maîtrise d'oeuvre aux objectifs, données et contraintes du programme ont pour objet de :

- proposer une ou plusieurs solutions d'ensemble, traduisant les éléments majeurs du programme, d'en présenter les dispositions générales techniques envisagées, d'en indiquer les délais de réalisation et d'examiner leur compatibilité avec la partie de l'enveloppe financière prévisionnelle retenue par le maître de l'ouvrage et affectée aux travaux ;

- vérifier la faisabilité de l'opération au regard des différentes contraintes du programme et du site et proposer, éventuellement, des études géologiques et géotechniques, environnementales ou urbaines complémentaires.

Elles permettent de proposer, éventuellement, certaines mises au point du programme.

On retrouve dans cette annexe les précisions sur le contenu du programme : objectifs, données, contraintes. Tout est cohérent !

## Les pratiques modernes

De nombreux ouvrages traitent de l'exercice de la programmation.

Parmi eux, on peut citer le guide de sensibilisation à la Programmation publié par la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP) en 2008 (sur le site [www.archi.fr/MIQCP](http://www.archi.fr/MIQCP)).

On retiendra de ces lectures une tendance à élaborer le programme en deux étapes : le préprogramme et le programme.

Le préprogramme permet de répondre aux questions : qui veut quoi, pour qui et pour quoi.

Il nécessite de se projeter dans l'avenir pour imaginer quelle sera l'utilisation de l'ouvrage quelques décennies plus tard, et de faire parler le maître de l'ouvrage, mais également les futurs utilisateurs.

A cette occasion, on recherchera un site adapté aux objectifs de l'opération, et on s'assurera de la faisabilité du projet sur le site pressenti.

On définira un calendrier prévisionnel et l'enveloppe financière compatible avec le programme et les capacités financières du maître de l'ouvrage.

C'est sur ces bases que le maître d'ouvrage prendra la décision de réaliser l'ouvrage.

Le programme sera alors rédigé en tenant compte des caractéristiques du site (après études géotechniques, reconnaissance des réseaux existants, prise en compte des servitudes et des règles de constructibilité ...), des contraintes de toutes sortes et des exigences du maître de l'ouvrage.

L'énoncé du contenu des missions du maître d'œuvre (décret du 29 novembre 1993) assure tout au long de la conception de l'ouvrage un contrôle de la compatibilité du projet avec le programme et l'enveloppe financière. L'évaluation du coût des travaux est de plus en plus fine :

- A l'esquisse : compatibilité avec l'enveloppe financière
- A l'APS : estimation provisoire du coût des travaux
- A l'APD : estimation définitive du coût des travaux, décomposé en lots séparés
- Au projet : Coût prévisionnel des travaux par corps d'états sur la base d'un avant métré

Le maître d'œuvre doit également, au stade Projet, donner les éléments permettant d'estimer les coûts d'exploitation.

En bâtiment, hormis accident (défaillance d'entreprise, catastrophe naturelle) et effets de l'inflation, ceci permet de contenir le coût d'une opération de bâtiment avec une tolérance inférieure à 5% par rapport à l'enveloppe prévisionnelle.

En résumé, l'élaboration d'un programme sérieux relève du bon sens le plus élémentaire, mais c'est également, pour les maîtres d'ouvrages publics, une obligation réglementaire.

Ainsi que l'indiquait la directive de 1973, le programme est un document écrit décrivant les besoins, les données, les contraintes les exigences. Il est accompagné de plans relatifs au site sur lequel la construction est prévue. Il peut contenir des éléments graphiques, tels qu'un organigramme fonctionnel, des représentations de l'évolution dans le temps des besoins, de la démographie ...

C'est d'abord un support de communication qui permet les débats au sein de la maîtrise d'ouvrage (entre non-spécialistes) et éventuellement avec le public dans le cas d'enquête d'utilité publique ; ensuite, une fois validé, c'est un exposé clair des attentes du maître d'ouvrage pour la consultation des maîtres d'œuvre.