

Missions d'assistance à décideur et maître d'ouvrage

Terminologie et repères de pratiques



Septembre 2005



Sommaire

Avant-propos

3

1 Les rôles et responsabilités du décideur

5

Une grande diversité de situation

5

Un contexte en évolution

5

Des risques croissants à prendre en compte dans la conduite des projets

6

Les rôles du décideur selon les phases du projet

6

Les responsabilités du maître d'ouvrage

8

2 La mission d'assistance

11

La nature de l'assistance à apporter

11

Les acteurs des projets

12

Assistance à maîtrise d'ouvrage et mission de maîtrise d'œuvre

14

La pratique des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage

18

Missions d'assistance à décideur et maître d'ouvrage : terminologie et repères de pratique

Sommaire

3 Les différents types de mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage

21

Les principaux domaines d'intervention en assistance

22

Un appui aux différentes étapes d'un projet

24

Des compétences d'assistance générale et d'assistance spécialisée

25

Les principales missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage

26

4 Points clés pour la réussite d'une mission d'assistance

29

Établir un dialogue avec le décideur

29

Situer les besoins d'assistance

30

Maîtriser le processus de la demande à l'offre

31

Rassembler et organiser les compétences collectives

32

Construire la proposition d'assistance

33

Mobiliser les compétences et qualifications professionnelles

34

5 Glossaire des mots-clés

37

Avant-propos

Le souci d'une meilleure cohérence des projets publics sur un même territoire dans les domaines de l'équipement, de l'aménagement ou de l'environnement, l'influence du développement durable incitant à intégrer les aspects sociaux, environnementaux et économiques dans les projets, l'exigence accrue de sécurité, de confort, d'économie d'énergie, d'accessibilité, se traduisant souvent par des réglementations spécifiques, conduisent à une complexification des processus d'élaboration des projets.

La notion de conduite maîtrisée de projets complexes est pourtant de plus en plus souvent au cœur des problématiques des décideurs qui, dans le même temps, sont confrontés à une spécialisation des compétences susceptibles d'être mobilisées. Les conditions d'élaboration des projets se modifient également avec le dialogue souvent nécessaire entre les différentes échelles de territoire, entre un réseau de décideurs comprenant de plus en plus fréquemment les administrés, les riverains, les usagers, etc.

Ainsi, les tâches des responsables, notamment publics, sont de plus en plus lourdes et engageant des responsabilités de plus en plus importantes. Elles entraînent une nécessité de professionnalisation de l'activité de maîtrise d'ouvrage, selon des formes variées, par renforcement de la structure interne ou en ayant recours à des intervenants extérieurs publics et privés.

Pour mieux appréhender les compétences à mobiliser, il est donc apparu nécessaire de faciliter leur identification en définissant un vocabulaire commun. L'ingénierie publique pour compte de tiers du ministère chargé de l'Équipement, les ingénieries privées regroupées au sein de la Fédération professionnelle Syntec Ingénierie et l'Association des Ingénieurs Territoriaux de France ont, sans aucune ambition normative, confronté leur vocabulaire. Ils ont essayé de mettre en commun des repères de pratiques concernant les missions d'assistance aux décideurs et maîtres d'ouvrage à partir de leurs expériences professionnelles, notamment dans les domaines des équipements, des infrastructures, de l'aménagement et des bâtiments.

Ce document a pour objectif, d'une part, de faciliter, en les rendant plus lisibles, l'exercice des missions d'assistance (en interne ou en externe) et, d'autre part, de définir un cadre général partagé entre différentes ingénieries, et ainsi contribuer à valoriser une ingénierie d'assistance professionnelle au service des maîtres d'ouvrage et décideurs.

*Missions d'assistance
à décideur et maître
d'ouvrage :
terminologie et repères
de pratique*

Avant-propos

1 Les rôles et responsabilités du décideur

► Une grande diversité de situations

Les décideurs publics appartiennent par essence à des structures de nature et de taille très variées : État ou collectivités territoriales (Conseils régionaux, généraux, communautés de communes, communes...).

Les projets dont ils ont la responsabilité peuvent également être très différents : projet simple, innovant, courant ou rare, complexe au plan technique ou par le nombre d'acteurs à gérer...

Les projets à conduire sont nombreux, mais un décideur peut être amené à être responsable une seule fois d'un type de projet, tel que l'élaboration d'un schéma de développement touristique, la mise en place d'une délégation de service public, la construction d'un hôpital, une réflexion sur la valorisation des berges de rivière, etc. Il est donc primordial de bien comprendre les contours de cette fonction temporaire, qui sans être un métier en tant que tel, nécessite un professionnalisme croissant et un engagement important.

Missions d'assistance à décideur et maître d'ouvrage : terminologie et repères de pratique

Les rôles et responsabilités du décideur

► Un contexte en évolution

Plusieurs facteurs contribuent aujourd'hui à **renforcer le rôle des décideurs et leurs responsabilités** :

- le nouveau Code des marchés publics, qui insiste sur la nécessité d'une définition précise des besoins des acheteurs publics et prévoit des procédures adaptées suivant les seuils de montant, conduit à de plus grandes responsabilités de la part des acheteurs publics,
- la complexité des opérations liée aux évolutions technologiques, aux obligations réglementaires, le développement des nouveaux montages de projets complexes (tels que les partenariats public-privé, la procédure de conception-réalisation...) qui nécessitent un appui

pour le choix du montage le plus adapté au projet, l'élargissement de l'offre de missions avec l'ouverture à de nouveaux acteurs privés...

- ▶ une implication croissante des collectivités locales dans tous les domaines du développement territorial et un renforcement des intercommunalités.

▶ Des risques croissants à prendre en compte dans la conduite des projets

Ce renforcement et cette diversification du rôle et des responsabilités des décideurs impliquent donc une grande attention à la bonne conduite de leurs projets. C'est dans ce cadre que le décideur doit assurer la « maîtrise de son projet », c'est-à-dire obtenir un résultat conforme aux besoins et aux objectifs de délais, de coûts et de qualité.

Pour cela, de nombreux facteurs sont à prendre en compte pour anticiper et gérer au mieux les différents aspects liés aux projets nécessitant une vigilance particulière :

- ▶ l'organisation de la concertation entre l'ensemble des acteurs partie prenante et avec les usagers,
- ▶ l'intégration des principes de développement durable au sein des projets,
- ▶ la multiplication des structures de décision et des intervenants,
- ▶ l'exigence de technicité et de performances élevées,
- ▶ l'importance de raisonner en coût global,
- ▶ la nécessité de réduire la durée d'élaboration des projets,
- ▶ la prise en compte de la sécurité des riverains, du chantier, etc.

Dans ce contexte de gestion d'un grand nombre de préoccupations, les maîtres d'ouvrage sont alors confrontés à différentes interrogations pouvant concerner :

- ▶ l'étendue de leurs responsabilités,
- ▶ la connaissance et les critères de choix des procédures à suivre pour engager une action,
- ▶ le type d'appui dont ils ont besoin au niveau de leurs propres services ou en externe.

▶ Les rôles du décideur selon les phases du projet

Quelle que soit la situation particulière dans laquelle il se situe, le besoin premier d'un décideur est de réussir l'action qu'il engage, avec tout ce que cela peut recouvrir de préoccupations au plan politique, social, technique, juridique ou financier.

Suivant le stade d'avancement, les rôles peuvent être très différents et être caractérisés suivant trois phases principales d'avancement d'un projet donné.

En phase amont, le décideur est un donneur d'ordre.

Il a pour principaux rôles :

- ▶ de mener une réflexion en vue de traduire ses différentes orientations politiques en besoins de services, d'équipements, d'aménagement des territoires, etc.,
- ▶ de préciser une perspective de projet : besoins prioritaires à satisfaire, définition et organisation de la maîtrise d'ouvrage, études d'impact et de faisabilité économique, sociale ou environnementale, afin de conforter sa décision d'engager une réalisation.

En phase opérationnelle, le décideur est un maître d'ouvrage.

Les rôles à assurer répondent principalement à deux objectifs.

▶ **Définir un projet** répondant aux besoins, aux objectifs et aux contraintes d'utilisation :

- formaliser le programme,
- définir des contraintes de coûts et de délais,
- rédiger les cahiers des charges,
- arrêter l'enveloppe financière et assurer le financement,
- définir le processus de réalisation.

▶ **Conduire le projet** en minimisant les risques :

- définir et mettre en place une organisation appropriée,
- s'appuyer sur un système de « gestion du projet » en vue de maîtriser les délais, les coûts, et la qualité,
- choisir les prestataires, contractualiser et gérer les contrats,
- approuver les avant-projets le cas échéant,
- suivre la réalisation du projet,
- anticiper les aléas ou difficultés pour les maîtriser,
- coordonner les intervenants,
- assurer la communication du projet (interne et externe),
- assurer la concertation autour du projet,
- réceptionner les ouvrages ou réalisations,
- évaluer le projet.

En phase d'exploitation, le décideur est un gestionnaire.

Il doit :

- ▶ prendre en charge les préoccupations touchant à l'entretien de l'équipement, aux modalités d'exploitation (gestion directe, délégation de service public, concession...), à la meilleure

*Missions d'assistance
à décideur et maître
d'ouvrage :
terminologie et repères
de pratique*

*Les rôles et
responsabilités du
décideur*

adéquation des usages, à l'optimisation des coûts d'exploitation et des conditions éventuelles de facturation du service,

- ▶ organiser, le cas échéant, une consultation en vue de trouver un gestionnaire,
- ▶ étudier les conditions réelles d'exploitation ou d'utilisation, en vue de définir les points critiques et la stratégie d'action à retenir,
- ▶ évaluer le fonctionnement tout au long de la vie de la réalisation.

De l'amont à l'aval: le maître d'ouvrage

Dans ce document, le terme « maître d'ouvrage » recouvre l'ensemble des rôles évoqués aux différentes phases: « donneur d'ordre », « maître d'ouvrage » et « gestionnaire ».

Les responsabilités du maître d'ouvrage

Les responsabilités du maître d'ouvrage selon la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (MOP).

La loi sur la maîtrise d'ouvrage publique du 12 juillet 1985 modifiée, appelée « loi MOP », ne concerne que les projets de bâtiments et d'infrastructures dans le domaine public. Néanmoins, son contenu constitue une référence utile pour tous les maîtres d'ouvrage pour assurer une qualité globale de leurs projets: cette notion a été étendue, dans la pratique, à toute personne publique qui a en charge la réalisation d'études, la conduite de projet ou la gestion et l'exploitation d'équipements et de services publics¹.

Les responsabilités du maître d'ouvrage (MOA) selon la loi MOP:

« Le maître de l'ouvrage est la personne morale 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 démettre². »

Le maître d'ouvrage doit :

- s'assurer de l'opportunité et de la faisabilité de l'opération,
 - déterminer la localisation,
 - définir le programme,
 - arrêter l'enveloppe financière et prévisionnelle,
 - s'assurer du financement,
 - choisir le processus de réalisation,
 - conclure les contrats ayant pour objet les études ou l'exécution des travaux.
-

¹ La loi Sapin n° 93-122 du 29 janvier 1993 donne un cadre pour les délégations de service public; plus généralement, la directive du 31 mars 2004 N° 2004/18/CE sur les procédures de passation des marchés publics de travaux de fournitures et de service définit des prescriptions à appliquer par les maîtres d'ouvrage pour les marchés publics et les concessions de travaux et de services.

² Réf. article 2 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'œuvre privée (loi MOP) modifiée par l'ordonnance n° 2004-566 du 17 juin 2004.

Les responsabilités du maître d'ouvrage déclinées suivant trois axes.

À partir de ce cadre de référence, on peut donc définir trois types de responsabilités qui incombent au maître d'ouvrage quelle que soit la nature du projet à conduire.

► Être maître de la **commande** :

- apprécier l'opportunité et la faisabilité de l'idée initiale,
- déterminer et préciser ses besoins,
- mettre en place le financement,
- mener les consultations et passer les commandes en cohérence avec les différents prestataires,
- s'assurer de la qualité des missions fournies,
- évaluer les réponses et rendus remis,
- procéder à la réception de l'ouvrage ou des livrables.

► Être maître du **processus** :

- organiser le pilotage,
- définir les phases d'avancement et jalons de décision,
- gérer les coûts et les délais,
- coordonner les acteurs professionnels intervenants.

► Être maître des **procédures** :

- organiser la mise en concurrence, le cas échéant par une publicité conforme à la réglementation européenne et française,
- assurer la qualité des achats, gérer les marchés,
- garantir la transparence et le respect des règles suivant les textes en vigueur (loi MOP, Code des marchés publics, Code de l'environnement, Code de l'urbanisme...),
- assurer les consultations et enquêtes publiques nécessaires.

Missions d'assistance à décideur et maître d'ouvrage : terminologie et repères de pratique

Les rôles et responsabilités du décideur

Des compétences à mobiliser au service du projet

Face à l'ensemble des responsabilités qui lui incombent, le maître d'ouvrage en charge de projets doit s'interroger sur les compétences à rassembler pour une bonne efficacité. Selon le type du projet à conduire, le maître d'ouvrage public peut disposer ou non en interne de l'expérience et des compétences nécessaires. Dans certains cas, le maître d'ouvrage public peut donc être amené à rechercher une assistance à l'extérieur qui, par conséquent, peut être également de nature très diverse : études prospectives, programmation, conduite du projet, accompagnement d'une réalisation, aide à la gestion de l'exploitation...

2 La mission d'assistance

Alors que le maître d'ouvrage est une personne morale, la maîtrise d'ouvrage est un collectif réunissant l'ensemble des personnes et des instances qui concourent à assister le maître d'ouvrage dans ses missions. Cette assistance peut être mobilisable pour tout ou partie en interne ou s'appuyer en externe sur des structures publiques privées ou parapubliques.

Missions d'assistance à décideur et maître d'ouvrage : terminologie et repères de pratique

La mission d'assistance

► La nature de l'assistance à apporter

Pour répondre à ce besoin d'assistance, et au-delà de leurs savoir-faire en termes d'étude de maîtrise d'œuvre, les professionnels de l'ingénierie, qu'ils soient intégrés aux structures de la maîtrise d'ouvrage ou bien prestataires au titre de l'ingénierie publique ou de l'ingénierie privée, ont développé de façon importante ces dernières années leurs activités d'assistance.

Une nouvelle pratique a été ainsi constituée et rassemblée sous le terme de **missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage** : c'est une mission que le maître d'ouvrage confie à des intervenants pour l'aider à prendre les décisions qui lui incombent.

Le contenu des missions d'assistance et les compétences correspondantes sont directement en relation avec la nature des besoins du décideur.

Dans leur diversité, les missions d'assistance peuvent être regroupées suivant deux types³ :

► **Assistance générale** : la mission n'est pas liée à un domaine d'expertise professionnelle particulier, mais répond plutôt à un besoin plus large de structuration, d'accompagnement, de coordination, de conduite de projet ou de gestion dans la mise en œuvre des actions du décideur. Les compétences pour assurer ce type de mission sont transversales et peuvent concerner les domaines de l'organisation et de la communication, pour mettre en place le processus de réalisation et de gestion du projet dans sa continuité et sa globalité.

³ Cf. le chapitre «des compétences d'assistance générale et d'assistance spécialisée» (page 25).

La mise en place d'une assistance générale identifiée apparaît comme un élément crucial dans la réussite des projets des maîtres d'ouvrage. Pour les ouvrages de la loi MOP, il s'agit de la conduite d'opération et du mandat,

► **Assistance spécialisée** : il s'agit là d'une mission répondant à un besoin de conseil ou d'études ponctuelles dans un domaine particulier.

Les compétences pour assurer ce type de mission concernent principalement trois domaines :

- **technique** (architecture, environnement, infrastructure, paysage, urbanisme...), pour mener à bien des études, formaliser un programme, suivre la réalisation,
- **administratif** et juridique pour monter des consultations, gérer les procédures, les contrats et les contentieux,
- **financier**, pour établir le montage financier, gérer les budgets, liquider les dépenses, simuler la gestion de l'exploitation.

Missions d'assistance à décideur et maître d'ouvrage : terminologie et repères de pratique

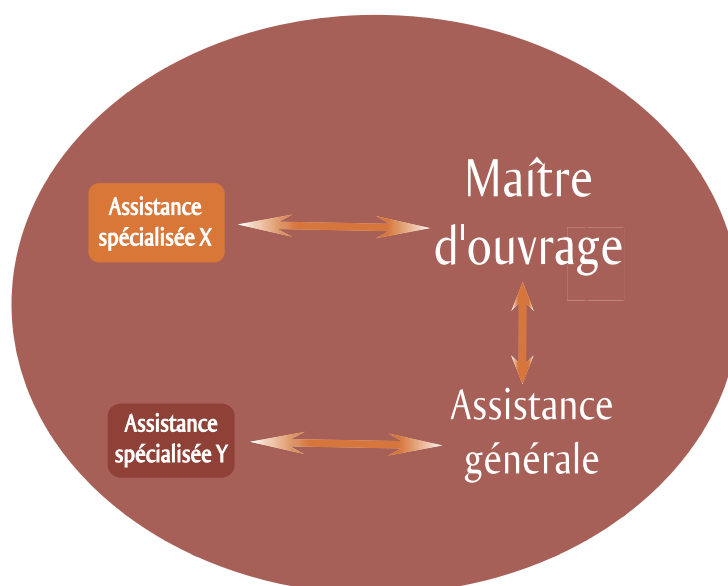
► Les acteurs des projets

Agissant aux côtés et pour le compte du maître d'ouvrage, l'assistant peut être en relation avec les différents acteurs des projets dans des configurations diverses.

Plusieurs schémas d'organisation de la maîtrise d'ouvrage sont possibles ; il convient cependant de rechercher la simplicité et la clarté, la multiplication de rôles de conseils ou assistants auprès d'un décideur pouvant être source de confusion et d'inefficacité.

La mission d'assistance

La sphère de la maîtrise d'ouvrage



► **En phase amont**, avant qu'un projet ne soit caractérisé, une assistance générale en relation étroite avec le donneur d'ordre va apporter un ensemble d'éléments utiles pour clarifier la nature du projet, son opportunité, sa faisabilité...

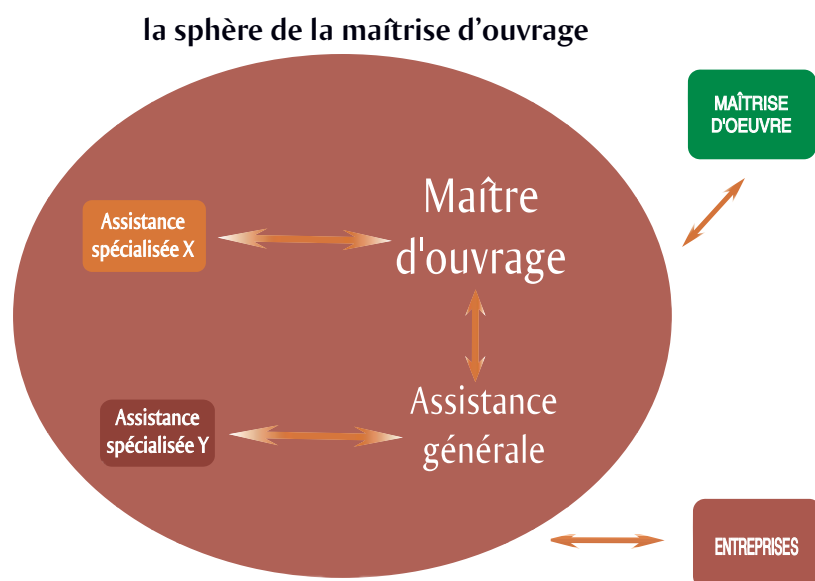
Cette assistance peut nécessiter des assistances spécialisées; ces dernières peuvent être pilotées directement par le donneur d'ordre ou être demandées et suivies directement par l'assistant lorsqu'il ne possède pas en interne cette compétence.

► **En phase opérationnelle**, une mission d'assistance générale (programmation, conduite de projet...) se révèle fréquemment nécessaire: elle est assurée par un conducteur d'opération dans le cas des ouvrages publics à construire soumis à la loi MOP. Un besoin éventuel d'assistances spécialisées ponctuelles, peut être piloté par l'assistance générale ou, plus rarement, directement par le maître d'ouvrage (cas de la programmation par exemple). Au-delà, le maître d'ouvrage peut déléguer une partie de ses attributions à un mandataire.

► **En phase aval**, il s'agit d'une mission d'assistance spécialisée; le gestionnaire est alors en relation directe avec un (ou plusieurs) assistant(s).

Missions d'assistance à décideur et maître d'ouvrage : terminologie et repères de pratique

Cas des projets de construction (hors cas de montages complexes):



La mission d'assistance

Dans le cas de la construction, les rôles de maîtrise d'œuvre et d'entrepreneur sont essentiels.

► **La maîtrise d'œuvre**: personne physique ou morale à laquelle est confié un ou des éléments de mission de maîtrise d'œuvre. C'est le maître d'œuvre qui traduit le programme en termes de conception, qui assiste le maître d'ouvrage dans la passation des contrats de travaux et qui, lors des opérations de réception, s'assure de la bonne exécution de l'ouvrage pour

le compte du maître d'ouvrage. À ce titre, il concourt à la qualité du projet, du délai et du coût et assure le rôle de coordination des entreprises et de direction des contrats de travaux jusqu'à la réception. La maîtrise d'œuvre s'appuie sur des expertises co-traitantes nécessaires à la réalisation de sa mission (compétences architecturales, techniques et économiques): elles font partie de la maîtrise d'œuvre et ne sont pas des assistants à maîtrise d'ouvrage.

- ▶ **Les entrepreneurs:** les entrepreneurs ont en charge les plans d'exécution s'ils ne sont pas confiés au maître d'œuvre et la réalisation des travaux dans le cadre des contrats passés avec le maître d'ouvrage et sous la direction du maître d'œuvre.

En fonction de la nature des projets, d'autres ressources sont mobilisées :

- ▶ **l'exploitant:** cela concerne la phase d'exploitation et de maintenance d'un ouvrage. Un contrat spécifique est alors établi entre l'exploitant, s'il est externe, et le maître d'ouvrage/décideur pour définir les engagements de chacun,

- ▶ **les expertises spécialisées,** les organismes de contrôle, les coordonnateurs sécurité...

*Missions d'assistance
à décideur et maître
d'ouvrage :
terminologie et repères
de pratique*

▶ Assistance à maîtrise d'ouvrage et mission de maîtrise d'œuvre

Caractéristiques de la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage par rapport à la maîtrise d'œuvre

Répondant à des besoins très variés, les missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage ne font pas l'objet d'une définition unique. Même si elles concernent beaucoup d'autres opérations que celles de construction, **il est intéressant de situer leurs caractéristiques par rapport aux missions de maîtrise d'œuvre telles que définies par la loi MOP.**

La mission d'assistance

Mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage

Mission de maîtrise d'œuvre

Obligation

Aucune obligation spécifique d'assistance n'est imposée par la loi ou le règlement.

Obligation de recours à une compétence de maîtrise d'œuvre pour le maître d'ouvrage public dès lors qu'il veut réaliser un ouvrage, un projet urbain ou paysager et qu'il veut qu'une réponse architecturale, technique ou économique lui soit donnée.

Cadre juridique

Contenu uniquement lié aux besoins spécifiques, sans obligation de contenu ou de forme, sauf pour les missions de conduite d'opération et de mandat définies dans la loi MOP et incompatibles avec toute mission de maîtrise d'œuvre, de réalisation de travaux, de contrôle technique portant sur le ou les mêmes ouvrages.

Contenu des éléments de mission définis pour la réalisation des ouvrages soumis à la loi MOP. Pour les constructions publiques, en bâtiment, la mission de base de maîtrise d'œuvre fait l'objet d'un contrat unique.

Champ d'application

Champ d'application large, sur des projets matériels ou immatériels.

Mission s'appliquant à des projets de réalisation d'ouvrages de bâtiments ou d'infrastructures.

Contenu

Mission répondant à des problématiques diverses d'investigation, de réalisation ou d'exploitation.

Mission opérationnelle d'étude et de suivi d'une réalisation, en relation avec un entrepreneur.

Acteur

Acteur agissant aux côtés et pour le compte du maître d'ouvrage. Le mandataire MOP exerce au nom et pour le compte du maître d'ouvrage.

Acteur distinct du maître d'ouvrage (donc de l'assistant à maître d'ouvrage) et de l'entrepreneur en ouvrage intervenant dans le cadre de la loi MOP, sauf cas particulier : contrats de conception-réalisation, contrats de partenariats public/privé...

Responsabilité

Engagement de responsabilité professionnelle; il résulte du contrat passé (jurisprudence en construction).

Engagement de responsabilité clair et encadré par le contrat. Responsabilité du constructeur (article 1792 et suivants du Code civil).

Particularités

Pratique existante dans toute l'Europe, en particulier avec le rôle de « project manager ».

Spécificité du rôle de maîtrise d'œuvre dans le contexte de la construction en France.

Missions d'assistance à décideur et maître d'ouvrage: terminologie et repères de pratique

La mission d'assistance

Les missions d'assistance et la loi MOP

La loi MOP ne définit pas de manière explicite les missions d'assistance ; le législateur évoque seulement la possibilité pour le décideur, désigné dans le cas des ouvrages de bâtiments et d'infrastructures « de maître d'ouvrage », de s'entourer de compétences publiques ou privées pour différentes missions telles que :

- élaborer son programme,
- estimer l'enveloppe financière prévisionnelle de son opération.

Deux missions particulières d'assistance générale sont définies.

► **Le mandat :** dans ce cadre, le « mandataire » exerce en son nom et pour son compte tout ou partie des attributions du maître d'ouvrage :

- définition des conditions administratives et techniques selon lesquelles l'ouvrage sera étudié et exécuté,
- préparation du choix du maître d'œuvre, signature du contrat de maîtrise d'œuvre après approbation par le maître d'ouvrage et gestion du contrat de maîtrise d'œuvre,
- approbation des avant-projets et accord sur le projet,
- préparation du choix de l'entrepreneur, signature du contrat de travaux après approbation par le maître d'ouvrage et gestion du contrat de travaux,
- versement de la rémunération de la mission de maîtrise d'œuvre et des travaux,
- réception des ouvrages.

► **La conduite d'opération :** elle est définie comme « une mission d'assistance technique, administrative et financière au maître d'ouvrage, en vue de la définition et la mise en œuvre optimale des moyens nécessaires à la bonne réalisation d'une opération déterminée ». C'est une mission qui se rapproche dans son contenu du mandat à l'exception de la délégation de signature et du versement des rémunérations au maître d'œuvre et du règlement des travaux.

Les tableaux présentés au chapitre «Les principales missions d'assistance à maître d'ouvrage» (pages 26 à 28) précisent l'étendue de ces missions.

Ces deux missions particulières font l'objet d'un contrat écrit et sont incompatibles avec toute mission de maîtrise d'œuvre, de réalisation de travaux ou de contrôle technique portant sur le ou les mêmes ouvrages.

Autres organisations des acteurs

Certaines opérations ne peuvent être menées par le décideur public qu'au travers de montages complexes impliquant notamment un modèle d'organisation des acteurs de la maîtrise d'ouvrage, de la maîtrise d'œuvre et des entreprises dérogeant au cadre de la loi MOP.

Parmi l'ensemble des montages complexes qui peuvent exister, tel que le bail emphytéotique,

bail à construction, bail à réhabilitation, crédit-bail immobilier, location d'immeubles avec option d'achat (LIOA), concession, affermage, vente en l'état futur d'achèvement (VEFA)... , il convient, pour ce qui concerne les missions d'assistance, de considérer notamment deux procédures relativement récentes.

► La procédure de conception-réalisation

La procédure de conception-réalisation⁴ déroge à la séparation des missions de la maîtrise d'œuvre et de l'entreprise imposée par l'article 7 de la loi MOP. Ce type de marché porte à la fois sur l'établissement des études de maîtrise d'œuvre et sur la réalisation des ouvrages. Il s'agit d'une procédure organisée pour les maîtres d'ouvrage publics qui, pour des motifs techniques liés à la destination de l'ouvrage ou à sa mise en œuvre technique⁵ doivent associer l'entreprise aux études de l'ouvrage. C'est une procédure d'exception qui ne peut être utilisée par les maîtres d'ouvrage publics qu'en cas de difficultés techniques particulières.

La bonne conduite de cette procédure et la qualité finale du projet nécessitent de la part du maître de l'ouvrage la prise en compte des points de vigilance suivants :

- établir, au préalable, un programme détaillé et réaliste, et disposer des compétences pour vérifier l'adéquation entre le programme et le projet lors de sa conception et de sa réalisation,
- prendre les garanties nécessaires lors de l'établissement du contrat pour que la maîtrise d'œuvre, tout en étant liée au bâtisseur, garde une indépendance suffisante pour défendre une qualité globale (architecturale, économique, technique, etc.),
- être en capacité d'analyser les coûts et délais supplémentaires inhérents à tout chantier et d'être en mesure de juger de la pertinence de la solution proposée.

Cette procédure complexe nécessite donc une maîtrise d'ouvrage forte, compétente, qui, si elle ne dispose pas de ces compétences particulières en interne, devra faire appel à des compétences extérieures d'assistance à maîtrise d'ouvrage :

- une assistance générale afin de mettre en place la procédure de conception-réalisation et gérer la conduite du projet jusqu'à sa réalisation,
- une assistance pour la définition des missions amont et de la programmation, afin d'établir un programme détaillé de type exigentiel,
- des expertises techniques particulières afin de vérifier la mise en œuvre des exigences contenues dans le programme ou justifier les solutions techniques proposées (ex : économie de la construction).

► Le contrat de partenariat (partenariat public privé/PPP)

Le contrat de partenariat⁶ est une nouvelle catégorie de contrats, ne relevant ni du Code des marchés publics, ni de la délégation de service public, permettant à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, de confier à un co-contractant privé une mission globale et relative :

- au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public,

*Missions d'assistance
à décideur et maître
d'ouvrage :
terminologie et repères
de pratique*

La mission d'assistance

⁴ Décret n° 1269-1270 du 29 novembre 1993, décret d'application de l'article 18-I de la loi MOP.

⁵ Circulaire du ministère de l'Équipement n° 95-58 du 9 août 1995.

⁶ Définition des contrats de partenariat par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004, prise sur le fondement de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003.

- à la construction, la transformation, l'exploitation, la gestion, l'entretien, la maintenance de ces ouvrages ou équipements,
- à d'autres prestations concourant au service public, le cas échéant.

La durée du partenariat public-privé est déterminée par la période d'amortissement ou les modalités de financement des investissements apportés par le co-contractant ou par les types de financements obtenus.

Le recours à des compétences extérieures notamment techniques, juridiques et financières est tout particulièrement nécessaire en phase amont, lorsque la personne publique doit réaliser l'évaluation préalable obligatoire sur la base d'un programme fonctionnel justifiant le recours à ce type de contrat en se fondant sur :

- le partage du risque, notamment financier, mais également technique ou juridique, qui doit être correctement et clairement réparti entre la personne publique et son co-contractant pendant toute la durée du contrat,
- la bonne combinaison des financements publics et privés,
- l'adaptabilité du contrat par des clauses précises pour tenir compte de l'évolution des besoins de la personne publique, des innovations technologiques ou des modifications des conditions de financement.

Par ailleurs, durant la phase de réalisation et de maintenance, le co-contractant privé aura également besoin de faire appel à des compétences en assistance pour la bonne conduite du projet.

*Missions d'assistance
à décideur et maître
d'ouvrage :
terminologie et repères
de pratique*

La mission d'assistance

▶ La pratique des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage

Le rôle de l'assistant par rapport au maître d'ouvrage

Le rôle de l'assistant est par définition d'apporter une aide au maître d'ouvrage en laissant à celui-ci l'exercice entier de ses responsabilités.

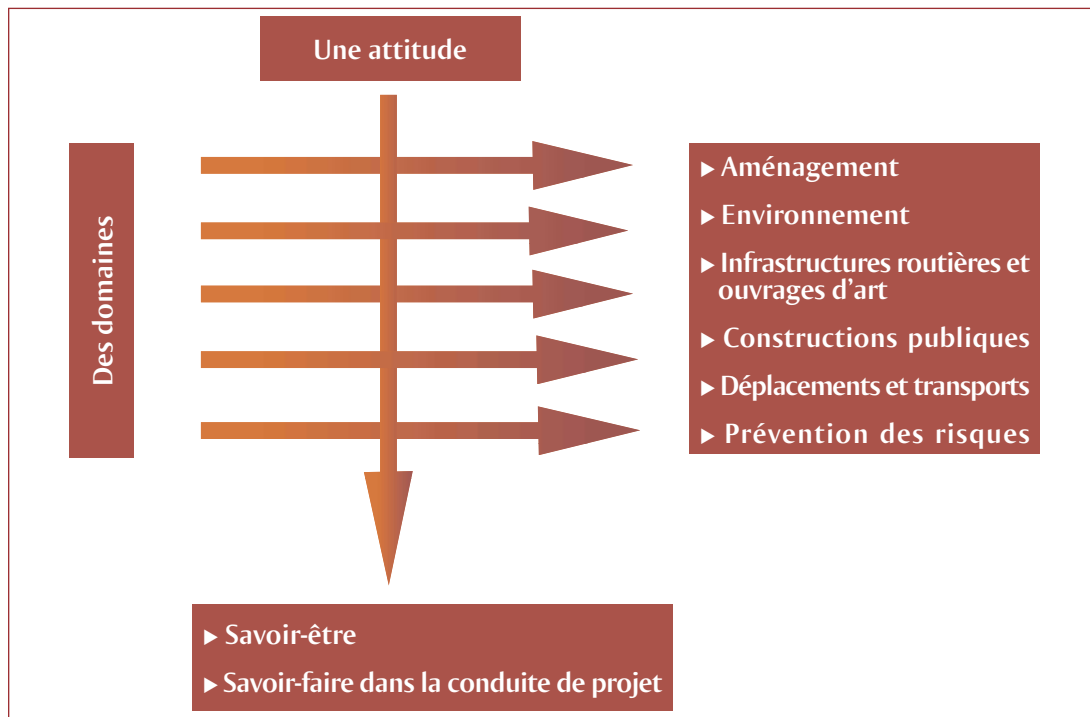
Il doit donc y avoir dans la pratique une grande vigilance sur le fait que l'assistant doit faciliter les prises de décisions du maître d'ouvrage qui lui incombent tout au long de l'opération et non pas s'y substituer⁷. Des délégations de responsabilités peuvent être mises en place sans empiéter sur le rôle d'intérêt général qui incombe au maître d'ouvrage : elles doivent être formalisées et précisées de façon contractuelle dans le cadre d'une mission de mandat.

⁷ Toute modification susceptible d'avoir un impact sur le programme de l'opération ou sur son coût relève du maître d'ouvrage.

Le caractère itératif de la démarche de travail

En comparaison des missions de maîtrise d'œuvre, qui répondent le plus souvent à des cahiers des charges précis et formalisés, les demandes d'assistance sont souvent beaucoup moins bien définies.

Cela est souvent le cas pour les missions d'assistance générale, en particulier en phase amont, qui doivent traiter de situations qui, par nature, ne peuvent être précisément définies à l'avance. Une caractéristique forte de ces missions d'assistance est **le caractère itératif des relations avec le décideur** pour préciser progressivement, l'objet et les modalités de travail, en réponse aux besoins du maître d'ouvrage.



Missions d'assistance à décideur et maître d'ouvrage : terminologie et repères de pratique

La mission d'assistance

L'attitude dans la relation au maître d'ouvrage

Les missions d'assistance peuvent répondre à des besoins d'interventions touchant à l'ensemble des domaines d'activités de l'ingénierie.

Mais, quels que soient les domaines, les types de contributions attendues et le comportement professionnel à avoir peuvent être communs : on peut donc ici parler d'une même attitude dans la mission d'assistance.

Cela requiert de développer des compétences particulières, en termes de savoir-être et de savoir-faire dans la conduite de projet.

La déontologie

Tout professionnel est tenu par un ensemble de règles de déontologie à observer. Il se doit de répondre aux attentes du décideur sans chercher à imposer ses propres vues, ni dépasser les limites de la mission pour laquelle il est commandité. Mais, en tant que professionnel, dépositaire à ce titre d'une certaine confiance du décideur mais aussi de toute autre personne concernée par le projet, il est tenu à une responsabilité de conseil qui va au-delà de la simple exécution d'une commande.

Un point est particulièrement à prendre en compte par tout professionnel : **alerter sur les risques nuisant à la qualité du projet et à son environnement**. Sans se substituer au décideur, tout professionnel est tenu de mettre en garde celui-ci lorsque, selon le domaine de compétence pour lequel une mission lui a été confiée, le projet proposé risque de manière marquée de ne pas correspondre aux attentes du public visé ou de créer des déséquilibres financiers importants ou non perçus.

*Missions d'assistance
à décideur et maître
d'ouvrage :
terminologie et repères
de pratique*

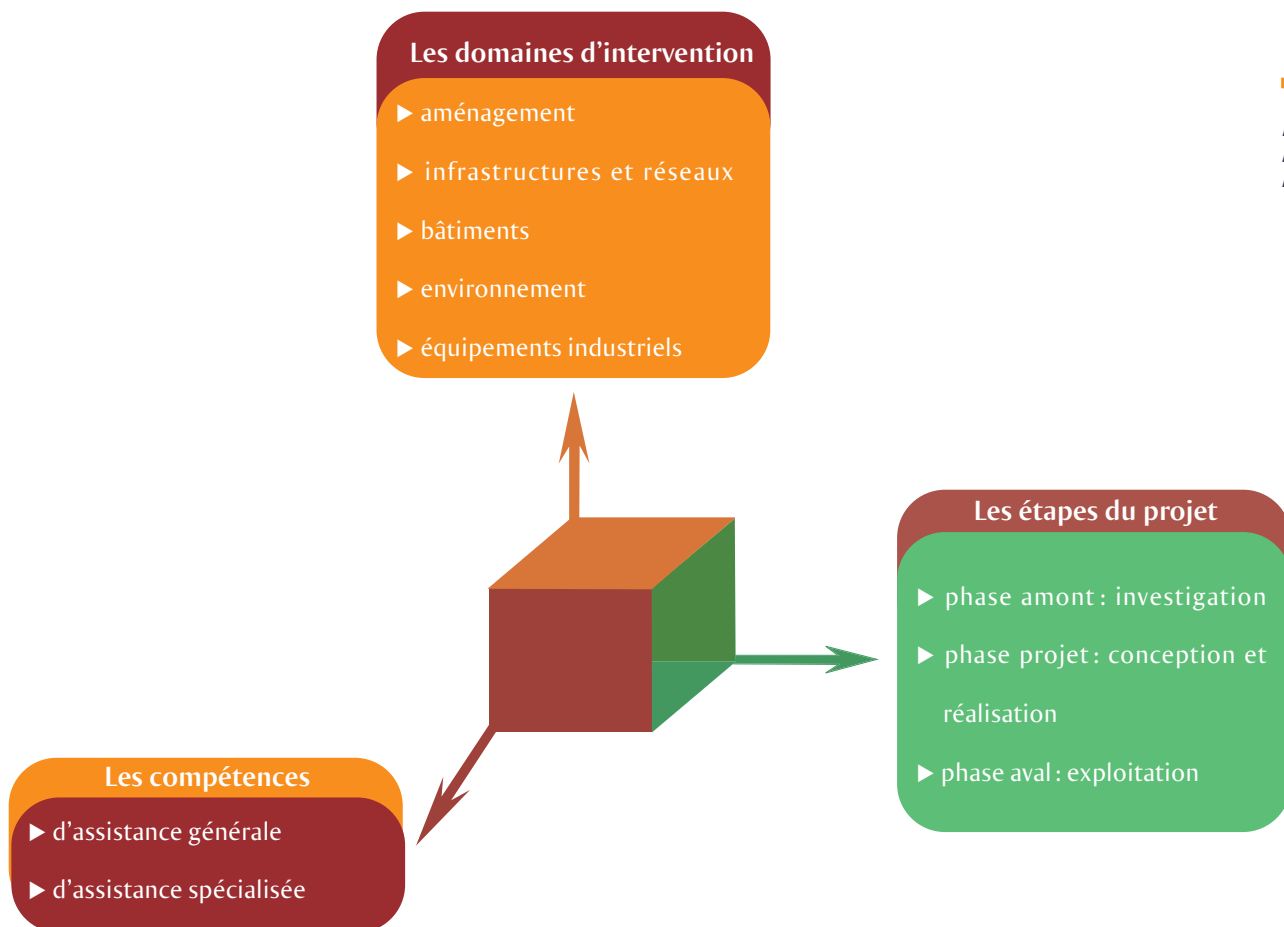
La mission d'assistance

3

Les différents types de mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage

En cohérence avec ce qui a été dit sur les caractéristiques des besoins des maîtres d'ouvrage, on peut situer les différents types de missions d'assistance proposés par l'ingénierie par rapport à **trois dimensions principales**: les domaines d'intervention, les étapes d'avancement et la nature des compétences à mobiliser.

Missions d'assistance à décideur et maître d'ouvrage : terminologie et repères de pratique



Les différents types de mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage

► Les principaux domaines d'intervention en assistance

Le champ d'activité de l'ingénierie au service des projets des collectivités est très vaste.

Dans ce document sont pris en compte les cinq domaines d'intervention suivants :

L'aménagement

- programmes de développement communal ou intercommunal et projets urbains,
- projets d'aménagement locaux : zones d'activités ou lotissements, traverses d'agglomérations, bases de loisirs nautiques...,
- traitement d'espace public (centre bourg, projet urbain...),
- études stratégiques sur le devenir de sites ou de territoires,
- etc.

Les infrastructures et les réseaux

- réseaux de transport urbains et interurbains,
- infrastructures et ouvrages d'art dans les domaines routier, ferroviaire, aérien, navigation fluviale et portuaire, plateformes multimodales,
- déplacements : études de mobilité, d'intermodalité des transports, plan de déplacement, équipements associés,
- réseaux d'alimentation (eau, électricité, téléphone) et d'évacuation (eaux usées et pluviales),
- réseaux de transmission d'information (TIC),
- voirie, trottoirs, aires de stationnement,
- aménagement hydraulique agricole,
- etc.

Les bâtiments

- bâtiments publics, administratifs et de bureaux,
- établissements de santé,
- établissements d'enseignement,
- centres culturels, de spectacle et d'exposition,
- bâtiments sportifs, de loisirs et d'hôtellerie,

*Missions d'assistance
à décideur et maître
d'ouvrage :
terminologie et repères
de pratique*

*Les différents types de
mission d'assistance à
maîtrise d'ouvrage*

- ▶ habitat collectif et individuel,
- ▶ centres commerciaux,
- ▶ etc.

L'environnement

- ▶ distribution d'eau potable : captage, approvisionnement et unités de traitement,
- ▶ assainissement : schéma directeur, stations d'épuration, réseau d'évacuation, mise en place et gestion du service,
- ▶ diagnostic du fonctionnement du réseau des eaux pluviales,
- ▶ tri sélectif, collecte, traitement et recyclage des déchets,
- ▶ risques naturels et technologiques et gestion des crises : tempêtes, inondations, avalanches, sécheresse, glissements de terrains et séismes, défaillances industrielles,
- ▶ qualité de l'air,
- ▶ maîtrise de l'énergie, développement des énergies renouvelables,
- ▶ protection et mise en valeur des paysages,
- ▶ aménagements pour la faune,
- ▶ etc.

Missions d'assistance à décideur et maître d'ouvrage : terminologie et repères de pratique

Les différents types de mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage

Les équipements industriels

- ▶ installations de production et de distribution énergétique,
- ▶ unités de production, de transformation et d'équipement,
- ▶ bâtiments à vocation logistique,
- ▶ centres de recherche et de développement,
- ▶ etc.

Il convient cependant de souligner que la distinction entre ces différents domaines, qui peut correspondre à la problématique majeure d'un projet, ne rend pas compte de la complexité de bon nombre de situations, dans lesquelles plusieurs domaines peuvent être à prendre en compte.

Par exemple, une perspective d'aménagement d'un centre bourg peut aussi entraîner la réalisation d'un projet urbain à l'échelle de la commune, la révision des documents d'urbanisme, la création d'un bâtiment public au regard de la place, tout en prenant en compte des problèmes de traitement des eaux pluviales.

Suivant les domaines concernés et la complexité du projet, l'assistance recherchée demandera de mobiliser des intervenants ayant une expérience, du savoir-faire et des moyens d'action sur ces différentes questions.

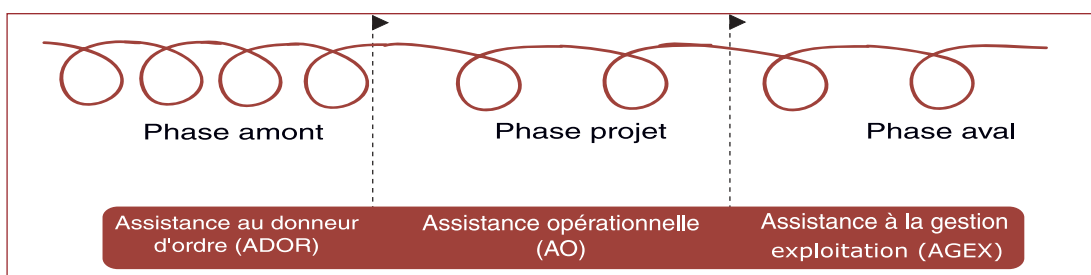
► Un appui aux différentes étapes du projet

L'assistance aux décideurs peut intervenir tout au long de l'avancement d'un projet et répondre aux besoins spécifiques d'une étape, depuis l'identification d'un besoin jusqu'à l'exploitation d'un équipement ou d'un service.

En fonction de l'étape d'avancement du projet, on peut identifier trois types de missions d'assistance de l'amont à l'aval.

- En phase amont précédant la décision d'engager une réalisation, la mission constitue une « **assistance à donneur d'ordre** », ou **ADOR**. C'est une phase d'investigation : il s'agit d'aider le donneur d'ordre à explorer une opportunité, étudier les impacts et les risques possibles, dégager une cohérence générale et déterminer la faisabilité technique, financière, juridique, définir la stratégie d'action à retenir, traduire le besoin en programme d'actions, formaliser une commande de qualité pour le projet, constituer la (ou les) maîtrise(s) d'ouvrage adaptée(s) aux réalisations envisagées.
- En phase projet, le (ou les) **maître d'ouvrage** est clairement identifié dans son rôle sur un projet donné : la mission sera une « **assistance opérationnelle** » à la maîtrise d'ouvrage, ou **AO**, permettant la conduite de projet. Cette assistance peut porter sur la définition des objectifs et l'élaboration du programme, sur l'assistance administrative, juridique, financière, économique, technique et de délais au cours des phases de conception et de réalisation du projet. Elle peut porter également sur la réception, la mise en service de la réalisation, de l'ouvrage, la communication sur celui-ci (interne et externe) et enfin sur l'évaluation finale de la réalisation.
- En phase aval, une mission « **assistance à la gestion et l'exploitation** », ou **AGEX**, peut être définie. La mission consiste à assister le gestionnaire dans la mise en exploitation et la gestion de la réalisation. Celui-ci peut être ou non le propriétaire de la réalisation de l'ouvrage.

Le schéma ci-dessous rappelle les types d'assistance correspondants aux principales étapes d'élaboration d'un projet. Il est à noter que l'élaboration d'un projet n'est pas linéaire et s'ef-



Missions d'assistance à décideur et maître d'ouvrage : terminologie et repères de pratique

Les différents types de mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage

fectue tout particulièrement en phase amont par une suite d'itérations, d'allers retours permettant d'ajuster son contenu en fonction des résultats de procédures de concertation... Dans les cas de réhabilitation des bâtiments, de réalisation d'ouvrages neufs complexes d'infrastructure et de bâtiments, le programme et l'enveloppe financière peuvent être précisés au fur et à mesure de l'avancement des études.

► Des compétences d'assistance générale et d'assistance spécialisée

Il a déjà été mentionné dans ce document (chapitre «La nature de l'assistance à apporter» page 11) que les missions d'assistance pouvaient faire appel à deux types de compétences :

- des compétences générales,
- des compétences spécialisées.

En ce qui concerne les **compétences nécessaires aux missions générales**, on peut noter quelques éléments significatifs communs :

- **la maîtrise de l'information** : créer un système d'information et de communication de projet assurant à tous les acteurs un même niveau d'information lisible, fiable, valide,
- **l'ordonnement et la coordination des intervenants** : optimiser l'intervention de chacun dans l'espace et dans le temps. La planification stratégique de toute l'opération ne doit pas être confondue, dans le cas d'ouvrages de bâtiments ou d'infrastructures, avec les fonctions de l'OPC (Ordonnement, Pilotage et Coordination des travaux) qui sont rattachées à la maîtrise d'oeuvre,
- **la maîtrise des modifications** : pouvoir mesurer l'incidence d'une demande de modification du programme sur chacun des intervenants en termes de coût, délais, qualité ou de spécifications techniques,
- **la maîtrise de l'environnement** : évaluer et anticiper les impacts sur le contexte social, technique ou environnemental du projet, au-delà des limites d'un ouvrage ou d'une réalisation particulière.

La demande du maître d'ouvrage ne porte pas sur un besoin d'expertise particulier, mais sur une capacité à apporter un appui dans l'organisation de l'action, sur une ou plusieurs étapes de travail. L'enjeu est alors d'optimiser la gestion des ressources à mobiliser et de **maîtriser tous les aspects du projet en minimisant les risques**.

Missions d'assistance à décideur et maître d'ouvrage : terminologie et repères de pratique

Les différents types de mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage

► Les principales missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage

Les deux tableaux suivants présentent, en fonction des différentes phases d'avancement d'un projet :

- pour le maître d'ouvrage, les actions en relation avec ses responsabilités principales,
- pour l'assistant du maître d'ouvrage, les types de missions d'assistance (assistance générale, assistance spécialisée) pouvant être à réaliser.

Tableau 1 : Les principales missions d'assistance générale (à caractère transversal)

Phase amont : - conduite d'études
<p>Assistance globale pré-opérationnelle</p> <p>L'assistance globale pré-opérationnelle porte sur la conduite des études menant à la décision de « faire » :</p> <ul style="list-style-type: none"> - investigations, - études prospectives sur l'évaluation des besoins, les aspects socio-économiques, l'aménagement, les opérations possibles et les scénarii envisageables, - études de faisabilité et d'impact des solutions possibles, - préprogrammation : synthèse d'études, orientations, - études économiques et cadrage financier.
Phase projet : - programmation - conception - réalisation
<p>Management de projet (mission hors loi MOP):</p> <p>Direction de projet Organisation et conduite du projet, pour en assurer la maîtrise sur la base de la gestion de projet et d'une analyse des risques. L'appui à apporter demande des capacités pour structurer un processus d'action, coordonner des intervenants, organiser et animer une équipe, organiser le pilotage, assurer le suivi du planning, réaliser des études d'organisation, monter un plan de communication, animer une consultation...</p> <p>Elle comporte notamment le regroupement des objectifs et contraintes, la mise en place d'un schéma organisationnel, la définition du programme d'actions, l'animation des équipes, les décisions concernant les contrats, le respect des objectifs, la maîtrise des risques.</p> <p>Une direction multiprojets (avec maîtres d'ouvrage distincts) peut, dans certains cas, s'avérer nécessaire. Elle comprend la définition d'objectifs communs, l'optimisation des moyens et contraintes, le respect des objectifs, la gestion des conflits et des décisions correspondantes.</p> <p>Gestion de projet Elle apporte à la direction de projet tous les éléments de jugement et d'aide à la décision, en mettant en place des méthodes et des outils permettant de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - traduire les objectifs dans le cadre d'un référentiel (programme, coût, délai, qualité, performances), - mesurer la réalité de l'avancement et les écarts entre le prévu et le réalisé (tableau de bord, gestion des contrats), - projeter les écarts à la fin du projet.

Missions d'assistance à décideur et maître d'ouvrage : terminologie et repères de pratique

Les différents types de mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage

Phase projet (suite) :- programmation

- conception
- réalisation

Cas de la loi MOP

Conduite d'opération (voir chapitre «Les missions d'assistance et la loi MOP» page 16) :

- participation éventuelle à l'élaboration du programme,
- définition et mise en œuvre des moyens nécessaires, organisation et animation des relations entre intervenants,
- détermination de l'enveloppe financière définitive, suivis des coûts et moyens correctifs,
- élaboration et suivi d'un planning directeur pour l'ensemble des intervenants,
- examen et validation des choix de partis en phase conception,
- assistance à la passation des marchés et suivi de leur bonne exécution,
- assistance pour le suivi des travaux et les opérations de réception.

Mandat (voir chapitre «Les missions d'assistance et la loi MOP» page 16) :

Dans ce cadre, l'assistant « mandataire » exerce en son nom et pour son compte tout ou partie des attributions du maître d'ouvrage :

- définition des conditions administratives et techniques selon lesquelles l'ouvrage sera étudié et exécuté,
- préparation du choix du maître d'œuvre, signature du contrat de maîtrise d'œuvre après approbation par le maître d'ouvrage et gestion du contrat de maîtrise d'œuvre,
- approbation des avant-projets et accord sur le projet,
- préparation du choix de l'entrepreneur, signature du contrat de travaux après approbation par le maître d'ouvrage et gestion du contrat de travaux,
- versement de la rémunération de la mission de maîtrise d'œuvre et des travaux,
- réception des ouvrages.

Missions d'assistance à décideur et maître d'ouvrage : terminologie et repères de pratique

Les différents types de mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage

Tableau 2 — Les principales missions d'assistance spécialisée

<p>Phase amont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - investigation - élaboration d'études <p>Études prospectives Évaluation des besoins, études socio-économiques, opérations envisageables, recherche foncière, scénarii possibles.</p> <p>Études de faisabilité et d'impact Diagnostics éventuels, contraintes urbaines et réglementaires, études d'impact, compatibilités correspondantes.</p> <p>Études économiques et financières Pré-estimation en coût global, rendement, fiscalité, montages financiers.</p> <p>Préprogrammation Types d'opération, approches de surfaces, contraintes environnementales et techniques. Aide à la formalisation de la commande du projet : aspects juridiques et financiers, cahier des charges technique.</p>
<p>Phase projet :</p> <ul style="list-style-type: none"> - programmation - conception - réalisation <p>Programmation Programme général du projet : objectifs, fonctionnalités, besoins et performances, contraintes de délais et de coût.</p> <p>Administratif et juridique Organisation et animation des relations avec les organismes concernés.</p> <p>Économie et finance Estimations tous frais inclus, budget prévisionnel et échéanciers, relation avec les organismes financiers, suivi des dépenses et gestion des écarts.</p> <p>Technique Programme technique détaillé : analyse et conseils, concernant les spécificités techniques. Assistance aux prises de décision.</p> <p>Planification stratégique Élaboration et suivi du planning directeur concernant l'ensemble des acteurs. Identification des tâches critiques et étapes clés.</p> <p>Développement durable Suivi de l'intégration des principes du développement durable à toutes les étapes de la conception et de la réalisation.</p>
<p>Phase aval :</p> <ul style="list-style-type: none"> - exploitation - maintenance <p>Avant la mise en exploitation Élaboration des cahiers des charges, consultation et analyse des offres, proposition de choix, mise au point des contrats.</p> <p>En phase exploitation-maintenance Aide à la passation des contrats de délégations de services publics, gestion des contrats des différents intervenants, suivi du respect des objectifs, mesures correctives, diagnostics périodiques, optimisation des conditions d'exploitation.</p>

Missions d'assistance à décideur et maître d'ouvrage : terminologie et repères de pratique

Les différents types de mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage

4

Points clés pour la réussite d'une mission d'assistance

► Établir un dialogue avec le décideur

Comprendre le rôle d'assistant du décideur

Pour bien jouer le rôle « d'assistant », trois points sont particulièrement importants à prendre en compte dès un premier contact :

- connaître le rôle et les responsabilités du maître d'ouvrage,
- ne pas se substituer à lui dans ses responsabilités et ses décisions,
- rester dans un rôle d'analyse et de propositions pour l'aider et l'éclairer.

Construire des offres adaptées

Par nature, les situations d'assistance ne sont pas toutes réglementées et ne peuvent l'être au vu de la très grande variété des besoins à assurer. Chaque offre est originale et construite pour répondre au besoin exprimé. C'est à la fois une difficulté et un grand intérêt au plan professionnel.

Dans le dialogue avec le décideur, tout ce qui peut permettre de concrétiser le contenu de la mission et les conditions de réalisation (coûts et délais) est important pour bien se comprendre et éclairer la décision d'engager une assistance à maîtrise d'ouvrage.

Avoir une attitude professionnelle dans la relation avec le demandeur

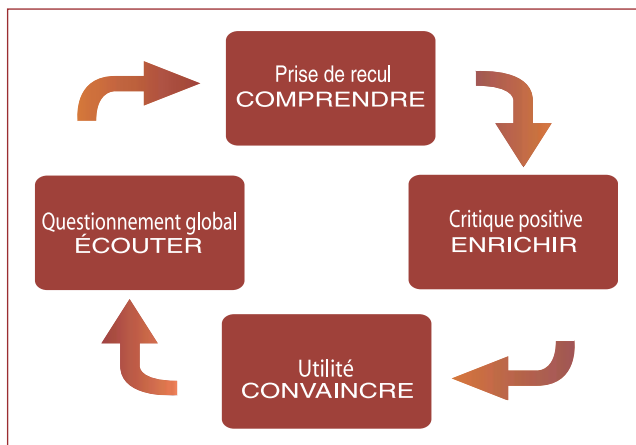
La façon d'entrer en relation avec le décideur ou son représentant est importante pour recueillir des informations en vue de l'élaboration d'une proposition d'assistance.

Missions d'assistance à décideur et maître d'ouvrage : terminologie et repères de pratique

Points clés pour la réussite d'une mission d'assistance

Plusieurs éléments peuvent caractériser l'attitude à avoir.

- ▶ **Questionnement global** : recueillir une demande, c'est d'abord écouter celui qui l'exprime, mais c'est aussi savoir poser les bonnes questions pour vérifier l'opportunité et la faisabilité d'un projet ou d'une réalisation. C'est également, le cas échéant, argumenter l'intérêt d'un travail d'approfondissement préalable à une réalisation pour mettre en relief ses impacts ou les questions de faisabilité. Cela conduit à explorer différents thèmes : environnement, social, réglementaire, technique, financier, afin de définir les contraintes et les opportunités du projet.



*Missions d'assistance
à décideur et maître
d'ouvrage :
terminologie et repères
de pratique*

- ▶ **Prise de recul** : même si les demandes sont souvent exprimées en termes de réalisation ou de travaux à engager, il est important de ne pas aller directement vers une réponse en terme de solution technique sans en valider la pertinence ; il faut donc prévoir un temps pour l'analyse de la demande et se poser la question d'un besoin d'assistance.
- ▶ **Critique positive** : si la demande ou le besoin exprimés n'apparaissent pas adaptés, ou sont porteurs de risques (par exemple, au regard de la réglementation), il faut savoir dire « non » en expliquant les raisons et savoir proposer une approche alternative. Dans tous les cas, il s'agit d'enrichir la demande exprimée et d'apporter un conseil en tant que professionnel.
- ▶ **Utilité de l'assistance** : le point le plus important est d'être soi-même convaincu, après une évaluation fondée, que proposer une assistance ne rajoute pas un coût ou un délai inutile, mais sert l'intérêt de la collectivité (par exemple) pour qu'elle puisse mieux gérer son dossier et éviter qu'elle ne s'engage dans une réalisation hasardeuse pouvant poser problème dans l'avenir.

*Points clés pour la
réussite d'une mission
d'assistance*

▶ Situer les besoins d'assistance

Assumer les fonctions de la maîtrise d'ouvrage impose de disposer de moyens et de compétences diverses qui existent ou pas dans sa propre structure. Le décideur en tant que maître d'ouvrage public doit savoir identifier les points à risque de son projet dans une logique d'usage, d'exploitation, d'entretien et de maintenance. Il doit savoir formuler des commandes en terme d'objectifs et de performances et anticiper, dans les documents contractuels, les moyens et conditions de vérification. Il doit aussi installer une vigilance particulière pour les grands objectifs : respect des règles, respect du coût global et des délais, qualité environnementale, prise en compte de l'exploitation maintenance.

Lorsqu'il ne possède pas en interne toutes les compétences requises, le maître d'ouvrage public doit les chercher à l'extérieur de sa structure sous la forme de missions de service relevant notamment d'un besoin d'assistance à l'exercice de sa maîtrise d'ouvrage. Cette mission aura un contenu et une forme différente selon le champ des besoins effectifs d'assistance et selon la phase du projet sur laquelle elle portera (cf. chapitre « Les responsabilités du maître d'ouvrage » page 8).

► Maîtriser le processus de la demande à l'offre

La qualité de la mission future dépend pour une grande part du travail en amont apporté à la préparation de la proposition d'intervention. Le tableau ci-dessous est un cadre de méthode pour aider un responsable en charge d'une mission d'assistance à préparer son intervention : il précise, par étape, les principales attitudes et savoir-faire à mobiliser.

Étape d'intervention Mots clés Attitude ou posture	Actions à réaliser	Acteurs concernés
1. Le recueil des besoins <ul style="list-style-type: none"> · Écouter · Reformuler · Questionner · Définir le problème 	<ul style="list-style-type: none"> · Connaître le contexte de la demande et de ses enjeux · Connaître le jeu des acteurs 	<ul style="list-style-type: none"> · Représentant de la maîtrise d'ouvrage · Responsable de la mission d'assistance pressenti
2. L'analyse de la demande <ul style="list-style-type: none"> · Comprendre · Identifier les enjeux · Rechercher les compétences 	<ul style="list-style-type: none"> · Connaître les enjeux pour le maître d'ouvrage · Définir la nature du projet (risques, impacts, faisabilité...) · Décider de faire une proposition ou de refuser l'intervention 	<ul style="list-style-type: none"> · Responsable de la mission d'assistance pressenti pouvant s'appuyer sur des ressources internes
3. La reformulation <ul style="list-style-type: none"> · Enrichir, expliquer et argumenter · Proposer une solution alternative pour résoudre le problème en cas de refus 	<ul style="list-style-type: none"> · Décider de faire une proposition ou de refuser l'intervention 	<ul style="list-style-type: none"> · Représentant de la maîtrise d'ouvrage · Responsable de la mission d'assistance pressenti
4. La proposition <ul style="list-style-type: none"> · Organiser · Mobiliser les compétences · Arbitrer 	<ul style="list-style-type: none"> · Constituer une équipe projet et désigner un responsable de la mission · Rédiger la méthodologie proposée · Chiffrer en termes de coûts et délais · Formaliser l'offre 	<ul style="list-style-type: none"> · Désignation définitive du responsable de la mission d'assistance · Équipe projet de la mission d'assistance · Responsable de la mission d'assistance
5. La mise au point du contrat (si assistance externe)	<ul style="list-style-type: none"> · Ajuster avec le maître d'ouvrage · S'assurer de la conformité juridique 	<ul style="list-style-type: none"> · Représentant de la maîtrise d'ouvrage · Services administratifs du maître d'ouvrage · Responsable de la mission d'assistance

Missions d'assistance à décideur et maître d'ouvrage : terminologie et repères de pratique

Points clés pour la réussite d'une mission d'assistance

► Rassembler et organiser les compétences collectives

Lors de la consultation des candidats, des garanties de compétences peuvent être demandées (qualification et profil des personnes de l'équipe affectée à la réalisation de ce marché, références de missions effectuées dans le même domaine ou similaire au cours des cinq dernières années...) au regard des éléments inscrits dans l'avis de publicité.

Les questions à se poser pour sélectionner les compétences

Rassembler et organiser les compétences qui seront nécessaires à la réalisation de la mission d'assistance nécessite de préciser un certain nombre de points.

► Quels domaines de compétences ?

- Architecturales, urbanistiques, techniques.
- Administratives, réglementaires, juridiques.
- Économique, financières.
- Organisationnelle, communication, gestion de projet.

► Quel type d'assistance ?

- Assistance spécialisée, ponctuelle, sur une phase du projet.
- Assistance générale et permanente en accompagnement tout au long du projet.

► Quelle nature de mission ?

- Réalisation d'études.
- Pilotage d'études.
- Audit, expertise.
- Conduite de projet.

► Quelle organisation ?

- Une assistance générale, transversale.
- Des assistances spécialisées.
- Un groupement d'assistance avec un mandataire.

Développer le travail en réseau

Face à la complexité des projets, il est souvent nécessaire de recourir à des compétences multiples et parfois rares. Les compétences ne sont pas toujours disponibles directement dans une seule structure ; cela implique alors de faire appel au travail en réseau. La connaissance du marché est un pré-requis pour repérer et mobiliser des professionnels avec lesquels s'associer pour le montage des offres. Les possibilités d'associations de compétences entre prestataires publics et privés dans le cadre d'offres conjointes permettent également d'élargir des compétences à mobiliser afin de proposer des missions de qualité.

*Missions d'assistance
à décideur et maître
d'ouvrage :
terminologie et repères
de pratique*

*Points clés pour la
réussite d'une mission
d'assistance*

► Construire la proposition d'assistance

Comprendre l'organisation du décideur

Pour mieux comprendre le contexte de la mission et bien cibler la proposition, il est nécessaire de savoir par qui elle sera analysée et quels sont les acteurs intervenants dans la décision de retenir une offre.

Cela demande d'avoir un échange avec le décideur pour connaître son organisation et, le cas échéant, l'amener à la clarifier.

- A-t-il organisé en amont les formes de pilotage des études et les modalités de suivi ultérieur des missions ?
- A-t-il nommé un chef de projet ayant un rôle d'interface avec les prestataires ?
- Dans le cas d'une maîtrise d'ouvrage multiple, existe-t-il un comité de pilotage et quel est le processus de décision prévu ?
- Quelles sont les compétences dont il dispose et comment celles du ou des prestataires se situent-elles ?

Dimensionner les coûts et les délais

La proposition d'assistance doit comporter, comme toute offre, un coût et des délais. Or, chiffrer ces éléments peut se révéler particulièrement difficile car :

- d'une part, on ne connaît pas toujours au départ quels seront précisément le contenu et l'ampleur de l'intervention,
- d'autre part, une partie de l'activité résulte directement de l'attitude du décideur et ne peut pas être appréhendée avec précision : nombre de réunions, maturation de la réflexion, appropriation des résultats, délais de décision...

Plus les incertitudes sont nombreuses, plus il est important d'être précis en détaillant la mission, ses limites et les durées sur lesquelles on s'engage.

Si la demande s'avère être trop imprécise, cela peut amener à préconiser une première mission d'assistance préalable visant à mieux cerner la problématique.

Le coût de la mission s'évalue à partir du nombre de jours d'intervention prévus (ou dans certains cas du nombre d'heures), par catégorie de personnel. Il est donc important de décomposer la mission en phases, ce qui permet une meilleure appréciation du temps à passer ainsi qu'un meilleur suivi de celle-ci. L'évaluation du temps nécessaire doit s'appuyer sur l'expé-

Missions d'assistance à décideur et maître d'ouvrage : terminologie et repères de pratique

Points clés pour la réussite d'une mission d'assistance

rience tirée d'opérations similaires déjà réalisées : l'offre à laquelle on aboutit devient alors une offre forfaitaire faite au décideur.

En ce qui concerne les délais, on peut avoir intérêt à afficher des délais partiels correspondants à des phases d'études proprement dites : cela facilite l'évaluation et permet de bien mettre en évidence les points d'arrêts nécessaires au choix du décideur. Il peut être nécessaire d'indiquer que les périodes de validation suspendent le délai d'avancement.

Préciser les limites de la mission d'assistance

La nature des demandes d'assistance fait qu'il est souvent difficile de définir précisément leur contexte et les productions attendues à travers la mission : il faut donc questionner le donneur d'ordre sur ce point pour obtenir une commande la plus claire possible.

Pour limiter les dérives éventuelles dans la réalisation de la mission, suite à des demandes complémentaires qu'il pourrait être difficile de gérer, l'offre doit chercher à préciser les limites de la mission.

- ▶ Chercher à identifier différentes phases d'avancement en indiquant les " livrables " de fin d'étapes.
- ▶ Décrire précisément la nature du rôle du prestataire (production de documents, coordination, communication, présence aux réunions...).
- ▶ Indiquer ce qui reste éventuellement à la charge du décideur (transmission d'information, reproduction, coordination...).
- ▶ Dire ce que la mission ne prend pas en compte.

Cependant, la précision d'une commande d'assistance ne devrait pas se transformer en spécification d'un objet attendu. La conduite d'étude ou de projet dans des domaines tels que l'aménagement, l'urbanisme ou l'environnement obéit à un processus dont les éléments de réponse se construisent dans une relation continue d'échanges entre le prestataire et la maîtrise d'ouvrage.

▶ Mobiliser les compétences et qualifications professionnelles

Les missions d'assistance à décideur reposent sur l'établissement d'un climat de confiance entre le décideur et son « assistant ».

Pour le conforter, différentes garanties de professionnalisme sont apportées par les différents prestataires d'ingénierie :

- au plan de la déontologie (cf. chapitre «La pratique des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage» page 20),
- au plan des compétences et des qualifications professionnelles.

Les compétences et qualifications professionnelles

Le décideur doit pouvoir vérifier le niveau de professionnalisme des prestataires à partir de différentes caractéristiques, touchant en particulier :

- ▶ **l'organisation** : l'identification et la clarté de la structure, l'existence d'un système d'assurance qualité, les conditions d'assurance en responsabilité civile professionnelle...,
- ▶ **les compétences et moyens** : domaines d'intervention reconnus, profil des intervenants (formation et expérience), clarté et étendue des méthodes de travail, moyens humains et matériels,
- ▶ **les références** : variété des interventions réalisées, proximité de contenu ou d'objet avec l'assistance à réaliser, attestations ou possibilité de contact avec les maîtres d'ouvrage ayant eu recours au prestataire.

Pour l'ingénierie privée, la reconnaissance de ces aptitudes peut être apportée notamment par la justification des qualifications professionnelles délivrées par un organisme reconnu (OPQIBI, OPQTECC, OPQCM, OPQU...).

*Missions d'assistance
à décideur et maître
d'ouvrage :
terminologie et repères
de pratique*

*Points clés pour la
réussite d'une mission
d'assistance*

5

Glossaire des mots-clés

► Décideur

Suivant le stade d'avancement, les rôles à assurer sont très différents, ils peuvent être caractérisés suivant les trois phases principales d'avancement d'un projet donné :

- en phase amont, le décideur est un donneur d'ordre,
- en phase opérationnelle, le décideur est un maître d'ouvrage,
- en phase d'exploitation, le décideur est un gestionnaire.

► Donneur d'ordre

Le donneur d'ordre a pour rôles principaux :

- de mener une réflexion en vue de traduire les différentes orientations politiques en évolution des besoins à assurer (en services, équipements, aménagement des territoires...),
- de préciser une perspective de projet : besoins prioritaires à satisfaire, définition et organisation de la maîtrise d'ouvrage, études d'impact et de faisabilité économique, sociale ou environnementale, afin de conforter sa décision d'engager une réalisation.

► Maître d'ouvrage

La loi MOP⁸ indique que le maître de l'ouvrage est la personne morale 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.

Dans la pratique, cette notion a été étendue à toute personne publique qui a en charge la réalisation d'études, la conduite de projet ou la gestion et l'exploitation d'équipements et de services publics.

► Gestionnaire de l'exploitation

Celui-ci peut être ou non le propriétaire de la réalisation, de l'ouvrage. Il doit prendre en charge les préoccupations touchant à l'entretien de l'équipement, aux modalités d'exploitation (gestion directe, délégation de service public, concession...), à la meilleure adéquation des usages, à l'optimisation des coûts d'exploitation et des conditions éventuelles de facturation du service.

Missions d'assistance à décideur et maître d'ouvrage : terminologie et repères de pratique

Glossaire des mots-clés

⁸ Article 2 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'œuvre privée modifiée par l'ordonnance n° 2004-566 du 17 juin 2004.

Ses principaux rôles :

- organiser une consultation en vue de trouver un gestionnaire,
- étudier les conditions réelles d'exploitation ou d'utilisation, en vue de définir les points critiques et la stratégie d'action à retenir,
- évaluer le fonctionnement tout au long de la vie de la réalisation.

► **Maîtrise d'ouvrage**

Alors que le maître d'ouvrage est une personne morale, la maîtrise d'ouvrage est un collectif réunissant l'ensemble des personnes et des instances qui concourent à assister le maître d'ouvrage dans ses missions. Cette assistance peut être mobilisable pour tout ou partie en interne ou s'appuyer en externe sur des structures publiques, privées ou parapubliques.

► **Assistance à donneur d'ordre (ADOR)**

C'est une phase d'investigation se situant en phase amont : il s'agit d'aider le donneur d'ordre à explorer une opportunité, étudier les impacts et les risques possibles, dégager une cohérence générale et déterminer la faisabilité technique, financière, juridique, définir la stratégie d'action à retenir, traduire le besoin en programme d'actions, formaliser une commande de qualité pour le projet.

► **Assistance opérationnelle (AO)**

Cette assistance peut porter sur la définition des objectifs et l'élaboration du programme, sur l'assistance administrative, juridique, financière, économique, technique et de délais au cours des phases de conception et de réalisation du projet. Elle peut porter également sur la réception, la mise en service de la réalisation, de l'ouvrage, la communication sur celui-ci (interne et externe) et enfin sur l'évaluation finale de la réalisation.

► **Assistance à la gestion et l'exploitation (AGEX)**

Cette mission consiste à assister le gestionnaire dans la mise en exploitation et la gestion de la réalisation.

► **Assistance générale**

La mission n'est pas liée à un domaine d'expertise professionnelle particulier, mais répond plutôt à un besoin plus large de conduite de projet, de structuration, d'accompagnement, de coordination ou de gestion dans la mise en œuvre des actions du décideur. Les compétences pour assurer ce type de mission sont transversales et peuvent concerner principalement les domaines tels que l'organisation ou la communication, pour mettre en place le processus de réalisation et de gestion du projet dans sa continuité et sa globalité. Pour les ouvrages de la loi MOP, il s'agit de la conduite d'opération et du mandat.

► **Assistance spécialisée**

Il s'agit là d'une mission répondant à un besoin de conseil ou d'études ponctuels dans un domaine particulier. Les compétences pour assurer ce type de mission concernent principalement trois domaines :

- technique (urbanisme, paysage, architecture, environnement, infrastructure...), pour mener à bien des études, formaliser un programme, suivre la réalisation...

- administratif et juridique pour monter des consultations, gérer les procédures, les contrats et les contentieux...,
- financier, pour établir le montage financier, gérer les budgets, liquider les dépenses, simuler la gestion de l'exploitation...

► Mandat

Dans ce cadre, le «mandataire» exerce en son nom et pour son compte tout ou partie des attributions du maître d'ouvrage :

- définition des conditions administratives et techniques selon lesquelles l'ouvrage sera étudié et exécuté,
- préparation du choix du maître d'œuvre, signature du contrat de maîtrise d'œuvre après approbation par le maître d'ouvrage et gestion du contrat de maîtrise d'œuvre,
- approbation des avant-projets et accord sur le projet,
- préparation du choix de l'entrepreneur, signature du contrat de travaux après approbation par le maître d'ouvrage et gestion du contrat de travaux,
- versement de la rémunération de la mission de maîtrise d'œuvre et des travaux,
- réception des ouvrages.

► Conduite d'opération

Elle est définie comme «une mission d'assistance technique, administrative et financière au maître d'ouvrage, en vue de la définition et de la mise en œuvre optimale des moyens nécessaires à la bonne réalisation d'une opération déterminée».

C'est une mission qui se rapproche dans son contenu de ce qui peut être contractualisé dans le mandat sauf pour la délégation de signature et le versement des rémunérations au maître d'œuvre et des travaux.

► Management de projet

Il se décline en deux fonctions :

- **la direction de projet** : elle a pour objet l'organisation et la conduite du projet, pour en assurer la maîtrise sur la base de la gestion de projet et d'une analyse des risques ; l'appui à apporter demande des capacités pour structurer un processus d'action, coordonner des intervenants, organiser et animer une équipe, organiser le pilotage, assurer le suivi du planning, réaliser des études d'organisation, monter un plan de communication, animer une consultation...,
- **la gestion de projet** : elle doit apporter tous les éléments d'aide à la décision à la direction de projet, en mettant en place des méthodes et des outils permettant de :
 - traduire les objectifs dans le cadre d'un référentiel (programme, coût, délai, qualité),
 - mesurer la réalité de l'avancement et les écarts entre le prévu et le réalisé,
 - projeter les écarts à la fin du projet.

Missions d'assistance à décideur et maître d'ouvrage : terminologie et repères de pratique

Glossaire des mots-clés

Directeur de la publication : Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer - Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction

- **Direction de projet :** Christian LEVY (DGUIHC)
- **Chef de projet :** Natacha MONNET (DGUIHC)
- **Coordination de la rédaction :** Denis REGNAUD (cabinet CISTE) *

■ **Groupe de travail :**

Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer :

Jean-Jacques BRYAS (DGUIHC)
Nelly BOBLIN-COLLET (DAEI) *
Didier CHANAL (CERTU/MEP)
Yves CHEDORGE (CETE Méditerranée)
Robert COURRET (DGUIHC) *
Julien CUSTOT (DDE 80)
Vincent FANGUET (DDE 80)
Jean-Christophe FRUHAUF (DAEI) *
Thierry MOLA (Direction des Routes)
Michel RIPOCHE (DGUIHC)

Syntec Ingénierie :

Jean FÉLIX (SYNTEC INGENIERIE)
Maxime MAZLOUM (SYNTEC INGENIERIE)
Jean MOTTAZ (SYNTEC INGENIERIE/OTH) *
Jean Claude NOUGUE-CAZENAVE (SYNTEC INGENIERIE/INGEROP)
Alain de PENFENTENYO (SYNTEC INGENIERIE/SCETAUROUTE)
Alain THIRION (SYNTEC INGENIERIE/COTEBA) *

Association des Ingénieurs Territoriaux de France :

Philippe ALBERT
Serge MASSIS

Remerciements

Nous remercions l'ensemble des acteurs institutionnels et professionnels représentatifs des activités de maîtrise d'ouvrage, d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre, dans les domaines de l'équipement, de l'aménagement, des infrastructures et réseaux, ou de l'environnement qui ont accepté de participer à la consultation menée par AFNOR concourant ainsi à l'enrichissement et l'amélioration du présent guide.

* Membres du comité de rédaction

Contacts :

Bureau de l'Ingénierie publique

Arche sud - 92055 La Défense cedex

Tél : 33 (0) 1 40 81 98 49

Fax : 33 (0) 1 40 81 94 73

Internet : www.urbanisme.equipement.gouv.fr

Syntec Ingénierie

3, rue Léon Bonnat - 75016 Paris

Tél : 33 (0) 1 44 30 49 60

Fax : 33 (0) 1 45 24 23 54

Site : <http://www.syntec-ingenierie.fr>

Site étudiants : <http://www.ingenierie-pro.com>

Association des Ingénieurs Territoriaux de France - AITF

Siège : 241, Boulevard Saint-Germain - 75007 PARIS

Tél : 33 (0) 4 76 93 71 07

www.aitf.asso.fr

Pout toute correspondance : AITF - BP 46 - 38502 Voiron Cedex

Crédit photos :

MTETM/SIC - G. Crossay - B. Suard

Arche sud

92055 La Défense

cedex

téléphone :

33 (0) 1 40 81 21 22

télécopie :

33 (0) 1 40 81 91 40

Internet :

www.urbanisme.

equipement.gouv.fr

