

APPLICATION DE LA DÉMARCHE QUALITÉ
DANS LES SERVICES EXTÉRIEURS DU
MINISTÈRE DES TRANSPORTS POUR LES
TRAVAUX ROUTIERS NATIONAUX

Jean - Claude VAUTRIN
SETRA - FRANCE

LE BUT : LA QUALITE

La Direction des Routes a pour souci constant l'obtention de la qualité de la route .

MAIS QU'EST CE QUE LA QUALITÉ ?

Pour le maître d'ouvrage qu'est la Direction des Routes ,la qualité c'est d'abord la qualité d'usage ; il convient de fournir aux usagers un réseau routier national répondant à leurs attentes ,dans la limite toutefois des possibilités financières et dans le respect de la législation et des directives interministérielles ,notamment celles portant sur l'environnement .

Cette qualité d'usage se traduit par la mise à disposition des usagers d'un réseau routier convenable et maintenu dans un état de service adapté aux besoins .

Cette qualité d'usage est définie dans la réglementation et précisée dans chaque commande particulière faite par la Direction des Routes à ses maîtres d'ouvrages locaux et à leurs maîtres d'œuvre .

Au niveau local , la qualité d'usage est transposée par ces services locaux en prescriptions et spécifications techniques d'abord lors de l'élaboration des projets , puis dans les dossiers de consultations des entreprises et ensuite dans les marchés .

Ces prescriptions et spécifications techniques des marchés précisent la qualité requise que l'entreprise est chargée d'atteindre lors de la réalisation des travaux .

POURQUOI UNE DEMARCHE QUALITE FORMALISEE

Les constatations faites , notamment à l'occasion de désordres survenus sur de réalisations des années 80 ont montré la nécessité de revoir les pratiques .

A l'exemple de l'industrie ,il a semblé que toute la chaîne conduisant à la réalisation d'un ouvrage pourrait être optimisée par la démarche qualité codifiée dans les normes internationales transcrites en normes européennes et nationales .

La Commission Centrale des Marchés s'est penchée sur cette question et a créé des groupes de travail pour analyser si la transposition aux travaux publics de cette démarche ,au départ initiée pour les industries de productions pouvait être féconde.

Ces groupes de réflexions ont rendu leurs conclusions qui se sont traduites en recommandations de la Commission Centrale des Marchés pour l'application de la démarche qualité aux travaux publics ,en 1981 pour les fournitures , en 1987 pour les travaux et la passation de leurs marchés et en 1990 pour les études.

Des expériences préliminaires ont été lancées qui ont montré le réalisme et la pertinence de l'application de cette démarche qualité à la route. Un colloque regroupant tous les partenaires de la route s'est tenu en 1989 et a permis de définir des lignes directrices et des stratégies d'application.

LA POLITIQUE QUALITE DE LA DIRECTION DES ROUTES

Pour recadrer l'application de cette démarche qualité , le Directeur des Routes à adressé à ses services locaux en décembre 1992 une circulaire précisant sa volonté de l'appliquer, en leur assignant l'objectif global de la qualité de la route.

Le but recherché est l'impact positif sur le résultat final ,aussi bien sur le niveau de service que perçoit l'usager ou le riverain , que sur la façon dont la route répond aux exigences de développement ,de préservation de l'environnement et de qualité de la vie des habitants .

Il faut rappeler que la traduction opérationnelle en termes globaux de ces besoins est assurée par l'adoption de schémas prioritaires d'aménagement (schéma directeur routier national ou procédure comparable) et par des circulaire sur les types de routes en milieu interurbain .Par ailleurs ,des circulaires, portant sur l'élaboration et l'instruction des avant projet sommaire d'itinéraire (APSI) et des dossiers de voirie d'agglomération (DVA) précisent les modalités des concertations locales, nécessaires pour traduire ces orientations globales en programmes portant sur des opérations déterminées.

Les instructions qui font l'objet de la circulaire du 22 décembre 1992 précisent les modalités d'application de la démarche qualité à toutes les phases qui suivent la déclaration d'utilité publique.

Elles concernent donc l'ensemble des phases : commande de l'ouvrage par la Direction des Routes, étude du projet (étude précise d'une solution) par le maître d'œuvre local, mise sur pied du dossier de consultation des entreprises, appels d'offres, jugement des offres et mise au point du marché, exécution du marché, réception de l'ouvrage.

Les orientations concernent l'application de la démarche qualité à toutes les étapes et par tous les partenaires : maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, entreprises, laboratoires et bureaux d'études.

L'application de la démarche qualité doit viser à construire, entretenir et gérer des ouvrages répondant aux besoins dans des conditions fixées et dans le cadre de la réalisation de la politique routière de l'Etat, s'intégrant bien dans leur environnement social, économique et naturel ; ces ouvrages doivent avoir le meilleur coût global en tenant compte des coûts d'usage, d'investissement, d'entretien et d'exploitation, ainsi que la gêne éventuelle causée aux usagers et aux riverains par les travaux.

Dans cette circulaire, le Directeur des Routes rappelle les éléments fondamentaux qui conditionnent la réussite de la mise en place de la démarche qualité :

- la responsabilisation de chaque intervenant qui se voit définir un rôle spécifique et précis.

Elle suppose de définir dès le lancement d'une opération neuve, une planification des actions de chacun, dans un schéma directeur global de la qualité de cette opération. Ce document est ensuite précisé pour chaque étape : études, travaux,

Cette responsabilisation des intervenants se traduit également par la possibilité des entreprises de présenter des variantes aux appels d'offres ; pour faciliter ces variantes, les dossiers de consultations des entreprises doivent traduire la demande en termes performanciers en limitant les exigences de moyens.

De même ,le jugement des offres doit être fait non pas systématiquement au moins disant ,mais au mieux disant .

- la distinction nette ,dans l'ensemble du processus des rôles respectifs du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre ,

- la conception et le phasage des opérations doivent être prévus de façon à garantir à tout instant la mise à disposition des usagers d'une infrastructure adaptée ,en tenant compte de toutes les contraintes , en particulier de celles liées à la réalisation des travaux ,à l'entretien et à l'exploitation de l'ouvrage

- une conception de la programmation de la réalisation de façon que l'ordonnancement planifié des tâches prévoit pour chacune un délai suffisant pour autoriser une exécution satisfaisante et de façon qu'aucun oubli dans des phases antérieures ne vienne perturber la réalisation des tâches ultérieures

- la rédaction des dossiers de consultation des entreprises ,le lancement des appels d'offre ,le jugement des offres ,la mise au point du marché ,sont des phases à propos desquelles il faut souvent souligner l'importance de documents clairs et de délais d'études suffisants mis à la disposition des entreprises ,

- la phase d'exécution des travaux doit commencer par une préparation qui nécessite un délai suffisant et faire également l'objet d'un schéma directeur de la qualité .

- quelles que soient les prestations demandées à l'entreprise ,le maître d'œuvre doit toujours exercer un contrôle extérieur en s'appuyant sur ses propres prestataires de service, laboratoires ou bureaux d'études .

Cette circulaire précise que la démarche qualité ne doit pas seulement être demandée à l'entreprise , mais que tous les partenaires doivent l'appliquer dès l'étude des projets . Les documents de référence sont les normes relatives à la qualité et les recommandations de la Commission Centrale des Marchés .

MISE EN PLACE DE LA DEMARCHE QUALITE

La mise en place de cette circulaire demande un effort de tous et la participation active de tous les responsables .Ses objectifs ne peuvent être atteints que si sa mise en _œuvre est accompagnée ,au niveau de la direction des services et des entreprises ,par un style de management adapté ,commençant par une définition clairement formalisée des rôles et des responsabilités de chacun .

Les clubs regroupant des personnes ayant des fonctions identiques sont sollicités pour la mise en place de cette démarche ; ainsi les clubs des concepteurs routiers qui regroupent régionalement des ingénieurs responsables de cellules d'études ou le club des chefs de parc regroupant les chefs de parc de l'Equipement .

De même des efforts de formation ont été entrepris dans le cadre de la formation continue dispensée par les écoles d'ingénieurs et destinées à tous les partenaires devant appliquer la démarche qualité ;une formation de formateurs à la démarche qualité a également été entreprise par les centres de formation internes au ministère de l'équipement ,portant initialement sur les travaux et dès 1995 sur les études .Ces formateurs sont à la disposition des services en fonction des besoins qui se font jour .

Pour les travaux ,cette démarche était déjà par ailleurs prise en compte dans les documents interministériels techniques que sont les fascicules du Cahier des Clauses Techniques Générales applicables aux marchés de travaux .

Ces fascicules et leurs annexes - documents type pour la consultation des entreprises - précisent les rapports entre les entreprises , les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre et décrivent les conditions matérielles d'application de la démarche .

Pour cette phase "travaux " la démarche qualité est maintenant vulgarisée .

Pour les phases plus à l'amont et qui concernent les études , la mise en place était alors moins avancée ; des expérimentations ont donc été menées dans trois Directions Départementales de l'Equipement ,en arrondissement "études et travaux " . La référence retenue pour la mise en place de la démarche est la norme ISO 9001 .

La méthode retenue est celle classique utilisée dans les autres domaines appliquant déjà une démarche qualité :

- audit extérieur initial (avec l'aide d ' un bureau extérieur)
- analyse des écarts par rapport au référentiel (norme ISO 9001)
- création de groupes de travail avec tous les agents concernés pour analyser les écarts et écrire les procédures
- regroupement de ces procédures dans les manuel qualité et plans qualité selon les normes correspondantes ,

Après deux ans de réflexion , le système qualité a été mis en place dans ces services .

Les principales conclusions de ces expérimentations en service études et travaux de DDE sont les suivantes :

- la démarche telle qu'elle a été menée est réaliste et positive ; cette conclusion nécessite une application et une appropriation de la démarche par tout le personnel du service et une mise en _œuvre à partir de cas réels et concrets (projets et travaux en cours)
- il est nécessaire de disposer de commandes claires et écrites ,de bien préciser les rôles de chacun (dont ceux du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre) ,d'admettre une vraie transparence à l'intérieur du service .
- la démarche peut mettre en évidence des conflits latents dus notamment à des définitions floues des fonctions ,
- elle peut mettre en évidence des manques de compétence technique conduisant à de nouvelles affectations de tâches ou à des formations si les agents sont capables de la recevoir .

La résolution de ces derniers points est indispensable pour mettre en place la démarche .

EXTENSION DE L'APPLICATION DE LA DEMARCHE A L'ENTRETIEN ROUTIER

La Direction des Routes souhaite également l'application de la démarche qualité pour l'entretien routier.

Une circulaire de novembre 1995 (DEQUADE : Démarche qualité de l'entretien routier) faisant suite à des expérimentations dans les parcs de l'Équipement précise la politique qualité de la Direction des Routes dans ce domaine :

- application de la démarche qualité selon le référentiel ISO 9002 par les parcs de l'équipement, en s'appuyant sur des structures d'appui qualitatives et techniques, mises en place au niveau national
- expérimentation dans des subdivisions de trois Directions Départementales de l'Équipement pour y analyser l'intérêt de l'application d'une telle démarche ; cette expérimentation est en cours.

CONCLUSION

Pour les travaux de la Direction des Routes , des circulaires ont précisé la démarche qualité à mettre en place pour les travaux neufs et l'entretien selon les principes des normes ISO 9000 .

Des dossiers d'application ont été publiés pour les travaux neufs et l'activité des parcs et des structures d'aide mise en place au niveau national et régional .

Les expérimentations sont en cours pour l'application d'une démarche qualité de type ISO 9001 pour l'ensemble des activités de subdivision ,dont l'entretien routier ; elles confirment pour les subdivisions ,le réalisme de l'application de cette démarche .

Les expérimentations conduisent à conseiller pour la mise en place de la démarche, le processus suivant :

- choix d'un référentiel (ISO 9001 , ou 9002 s'il n'y a pas de conception) ,

- formation générale de l'encadrement à la démarche qualité ,
- au début de la démarche , engagement précis et écrit de la direction sur sa politique qualité :
- choix du référentiel ,
- planning de mise en place et délais
- désignation d'un animateur qualité en précisant ses fonctions et responsabilités,
- information précise de tout le personnel sur la démarche entreprise
- audit initial avec mesure des écarts par rapport au référentiel ,par interview d'agents de tous les niveaux et par analyse de produits en cours d'élaboration et d'autres déjà élaborés; et rédaction du rapport d'audit
- rendu de l'audit en réunion avec l'ensemble du personnel,
- création de structures (groupes de travail) pour analyser les écarts ,définir les procédures puis les écrire ,..... à partir d'exemples réels (produits en cours d'élaboration)
- recollement de ce travail dans un manuel qualité et des plans qualité type
- validation de ces documents (à ce jour par le chef de service ,avec possibilité à terme par un organisme spécifique)
- application du système et vérification par audit
- mise à jour du système qualité .