

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT.
DU LOGEMENT.
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET DES TRANSPORTS

*Direction des affaires
économiques et internationales*

Commission centrale des marchés
Groupe permanent d'étude
des marchés de travaux
(GPEM/T)

MARCHÉS PUBLICS

Avis de recommandation aux maîtres d'ouvrage publics à propos de la gestion et de l'assurance de la qualité lors de la passation et de l'exécution des marchés de travaux

NOR : *EQUE8810040V*

Recommandation

N° T-1-87

Recommandation n° T-1-87 du groupe permanent d'étude des marchés de travaux (GPEM/T) adoptée le 15 octobre 1987 par la section technique de la commission centrale des marchés.

Commentaires

Les problèmes de qualité ont considérablement évolué durant ces dernières années.

Le groupe permanent d'étude des marchés de travaux a donc lancé des études sur ce sujet et dans un premier temps a élaboré une recommandation aux maîtres d'ouvrage publics à propos de la gestion et de l'assurance de la qualité lors de la passation et de l'exécution des marchés de travaux.

Publication

Le présent avis sera publié avec la recommandation :

- dans les *Marchés publics*, la revue de l'achat public (1) ;
- dans le *Bulletin officiel* du ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports (B.O.M.E.L.A.T.T.) (2) ;
- dans le *Bulletin officiel* de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (B.O.C.C.R.F.) (3).

Mention de la recommandation sera faite dans *Télégrammes marchés publics* (3).

(1) Publication de la commission centrale des marchés, en vente par correspondance à la Documentation française, 124, rue Henri-Barbusse, 93308 AUBERVILLIERS CEDEX, tél. : (1) 48-34-92-75.

(2) En vente à la direction des *Journaux officiels*, 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.

(3) Publication éditée et distribuée gratuitement par la commission centrale des marchés, 41, quai Branly, 75700 Paris.

RECOMMANDATION AUX MAÎTRES D'OUVRAGE PUBLICS A PROPOS DE LA GESTION ET DE L'ASSURANCE DE LA QUALITÉ LORS DE LA PASSATION ET DE L'EXÉCUTION DES MARCHÉS DE TRAVAUX

Introduction

1. La présente recommandation qui s'applique à la procédure d'appel d'offres (ouvert ou restreint) ou du marché négocié s'adresse aux maîtres d'ouvrage avertis et motivés désireux de développer la pratique de la gestion et de l'assurance de la qualité et capables d'y louer leur rôle.

Il leur est conseillé d'en commencer l'application lors d'opérations de moyennes et de grandes importances.

1.1. La qualité ne peut être obtenue que si tous les intervenants ont reçu une formation professionnelle générale suffisante. La qualité d'une réalisation est le résultat de la mise en œuvre d'un système de gestion de la qualité à toutes les étapes du processus : établissement du programme, conception du projet, consultation des entreprises, exécution. Dans ce qui suit on traite des interventions du maître de l'ouvrage agissant directement ou par le truchement du maître d'œuvre lors de la consultation et de l'exécution. Ceci ne retire rien de leur importance aux étapes antérieures.

1.2. De la valeur des hommes chargés de gérer la qualité, qu'il s'agisse du maître de l'ouvrage, du maître d'œuvre, de l'entreprise, dépend essentiellement la qualité des ouvrages. A l'heure actuelle

très peu de techniciens sont formés à la gestion moderne de la qualité. La formation à la gestion de la qualité est une part essentielle des actions à entreprendre.

1.3. Le comportement du maître de l'ouvrage se révèle parfois très défavorable à l'obtention de la qualité par les entreprises :

- traiter à des prix inférieurs au seuil de rémunération raisonnable ;
- modifier le projet inconsidérément ;
- prendre du retard dans l'attribution des marchés ;
- ne pas respecter les délais de mandatement contractuels.

Il est néfaste également de ne pas sanctionner les manquements des entreprises à la qualité : retards, mauvaise exécution. Le comportement du maître de l'ouvrage et du maître d'œuvre peut être amélioré par la mise en œuvre dans leur sein de la gestion de la qualité. On ne reviendra pas sur ces points dans le cours de la recommandation.

Par contre, le maître de l'ouvrage peut encourager les efforts des entreprises pour gérer la qualité en informant celles-ci des dispositions qu'il prend pour éviter de tomber dans les mauvais comportements ci-dessus énumérés : par exemple les dispositions prises pour assurer un financement régulier et assurer le début des travaux à une date fixée, pour traiter rapidement les demandes d'acompte, pour assurer l'efficacité et l'unicité de sa représentation en face de l'entrepreneur ; l'indication qu'il prend l'engagement de ne pas modifier le projet. Il peut même communiquer son propre plan qualité. Il devrait aussi ménager un délai de préparation suffisant. Ces dispositions devraient être signalées dans le dossier de consultation des entreprises (D.C.E.).

1.4. La recherche de la qualité dans le bâtiment et le génie civil a toujours existé.

Elle reposait sur la compétence des maîtres ouvriers et compagnons, la supervision plus ou moins poussée du maître d'œuvre, un régime légal de responsabilité et depuis 1928 sur le contrôle technique.

Le mouvement actuel pour la gestion de la qualité dans le B.T.P., qui prend son origine dans les pratiques de l'industrie, a pour objet d'améliorer un système qui existe et non de s'y substituer ou de s'y plaquer. Faire autrement serait à la fois dispendieux et irréaliste.

Ce mouvement a déjà produit la recommandation C 2-81 du groupe de coordination des contrôles de la qualité (G.C.C.Q.) et du groupe permanent d'étude des marchés de travaux (GPEM/T) qui concerne essentiellement les matériaux et les produits.

1.5. Les termes de base relatifs aux concepts de la qualité tels qu'ils s'appliquent aux produits et aux services sont donnés dans la norme NF X 50-120. Le recueil « Gérer et assurer la qualité », édition Afnor, regroupe des normes sur les systèmes qualité qui peuvent être utilisées à des fins de gestion interne et à des fins d'assurance externe de la qualité (modèles d'assurance NF X 50-131, NF X 50-132, NF X 50-133).

En outre, la recommandation introduit le schéma directeur de la qualité pour une opération (S.D.Q.) qui se trouve défini par le texte même.

Recommandation

2. Le maître de l'ouvrage doit signaler à son maître d'œuvre, dès qu'il lui confie sa mission, son désir de prendre en compte dans le jugement des offres la valeur de la gestion de la qualité de l'entreprise et de l'assurance de la qualité donnée par celle-ci.

3. L'intérêt du maître de l'ouvrage à la gestion de la qualité par l'entreprise et à l'assurance de la qualité s'exprime *lors de la consultation* (en laissant la qualité du projet à la phase de conception) à *travers le R.P.A.O.*

C'est dans ce document que l'on précisera les renseignements que l'on demande à l'entrepreneur de fournir sur son organisation de la qualité et les critères de jugement des offres faisant intervenir cette organisation.

3.1. Renseignements demandés à l'entrepreneur.

On demandera à celui-ci de présenter :

3.1.1. Au stade de l'appel de candidature (1) :

- a) Les actions générales de gestion de qualité menées par l'entreprise : actions de formation professionnelle et de formation à la gestion de la qualité dans et hors l'entreprise, fonctionnement de cercles de qualité, etc. ;
- b) Un extrait du Manuel qualité (2) qui permette de juger de l'aptitude de l'entreprise à gérer la qualité ;
- c) A titre d'information, les rapports d'audit de son organisation de gestion de qualité qu'il a pu faire établir. Toutefois, l'entrepreneur sera seul juge pour satisfaire à cette demande. Jusqu'à présent, il n'existe pas de système de certification de la qualité des auditeurs ni des divers organismes qui interviennent comme conseils en gestion de la qualité ou évaluateurs de cette gestion, mais cela est susceptible d'évoluer rapidement.

3.1.2. Au stade de la remise des offres.

Le Plan qualité (P.Q.) (3) est un document qui se précise au cours de la période de préparation et de l'exécution ; lors de la remise des offres, on demandera que soit présenté le schéma organisationnel du P.Q.

Ce schéma devrait reposer sur l'idée que le contrôle interne est le fait des exécutants eux-mêmes (depuis l'ouvrier jusqu'au directeur de chantier), le nom des responsables du chantier et des chargés du contrôle externe (contrôle par un service de l'entreprise indépendant du chantier) étant communiqué pendant la période de préparation ou pendant l'exécution.

Le Plan qualité devra ainsi indiquer comment est organisée la liaison qualité avec les sous-traitants, vis-à-vis desquels l'entrepreneur se trouve dans la même position que le maître de l'ouvrage vis-à-vis des entreprises principales.

Il ne sera pas demandé de préciser le coût de l'assurance de la qualité pour l'opération. Le maître de l'ouvrage doit éviter de faire apparaître un nouveau poste de dépense. Il doit également éviter que s'installe l'habitude du recours à des experts ou organismes spécialisés en assurance de la qualité, habitude qui irait à l'encontre d'un des buts recherchés ; la formation des personnels des entreprises à la gestion de la qualité. Par contre, les actions de formation limitées au cas d'une opération déterminée sont évidemment bénéfiques.

3.2. Critères de jugement des offres faisant intervenir l'organisation de la qualité.

Le R.P.A.O. doit affirmer que la qualité de sa gestion de la qualité et les espoirs qu'on peut avoir d'obtenir l'assurance de la qualité seront un des critères de choix de l'entreprise. Certains grands maîtres d'ouvrage ont acquis de l'expérience dans l'évaluation de ce critère. Mais il est difficile pour l'instant de préciser à l'usage de maîtres d'ouvrage moins expérimentés la manière de procéder à l'appréciation des documents présentés en réponse au R.P.A.O. L'usage fournira des données à partir desquelles on pourra rédiger des instructions sur ce point (4).

Il faudra rejeter les offres où le schéma de P.Q., qui à ce stade n'est pas un document opérationnel, ne serait pas suffisamment substantiel pour qu'il soit possible d'en apprécier la valeur. Le schéma présenté est contractuel.

Puisqu'il n'est pas demandé de chiffrer le coût du P.Q., le coût de celui-ci ne sera pas un critère de jugement.

4. Après signature du contrat, pendant la période de préparation, le maître de l'ouvrage, le maître d'œuvre et le contrôleur technique s'il y en a un établissent en concertation avec la ou les entreprise(s) et s'il y a lieu leurs sous-traitants et leurs fournisseurs, le Schéma directeur de la qualité (S.D.Q.) pour l'opération.

Ce Schéma directeur comporte :

4.1. Le ou les schémas de P.Q. de l'entreprise ou des entreprises mis au point. Cette mise au point ne saurait entraîner un bouleversement des P.Q. car le P.Q. reflète la personnalité des entreprises et ne peut leur être imposé ;

4.2. L'organisation du contrôle extérieur (5) assuré pour le maître de l'ouvrage par :

- soit le maître d'œuvre, qui se voit alors confier une mission plus étendue, comportant selon des modalités à définir (6) la surveillance des opérations ;
- soit du bureau de contrôle qui se verrait également confier une mission plus étendue (6) ;
- soit un organisme *ad hoc*.

On admet que le contrôle extérieur verra son intensité dépendre de la valeur de la gestion de la qualité des entreprises, et notamment de leur P.Q. et aussi, bien entendu, de la taille et de la complexité de l'opération, et de la sécurité requise de l'ouvrage terminé.

C'est au maître de l'ouvrage (assisté de son maître d'œuvre et, le cas échéant, de son contrôleur technique) qu'il revient d'apprécier l'intensité nécessaire (7).

4.3. Le recensement des points critiques et des points d'arrêt.

Dans le cas de la plupart des chantiers, il n'est pas réaliste de demander que toutes les spécifications fassent l'objet d'une vérification notée ; cela deviendrait vite un formalisme sans contenu. On doit donc se préoccuper de noter les points véritablement les plus importants par les risques de manquement et les conséquences. Parmi ces points critiques, certains sont assez importants pour devenir des points d'arrêt : ce sont les points au-delà desquels le chantier ne doit pas se poursuivre sans l'aval exprès du contrôle externe ou du contrôle extérieur suivant le cas.

Il est clair que le nombre de ces points d'arrêt ne doit pas excéder quelques unités. Il convient aussi de régler (dans le C.C.A.P.) les conséquences sur les délais et les prix d'un retard d'intervention du contrôle extérieur.

Il se peut que la liste des points critiques et des points d'arrêt figure au P.Q. A partir de là ou *ex nihilo*, la liste des points devant faire l'objet de vérifications notées et la liste des points d'arrêt sont établies par discussion entre le maître de l'ouvrage assisté de son maître d'œuvre et du contrôleur technique, s'il y en a un, et l'entrepreneur (7).

Dans le cas d'un contrôle extérieur, le S.D.Q. devrait indiquer le délai d'intervention et autant que possible le délai pour émettre d'éventuelles remarques.

4.4. Les dispositions acceptées pour démontrer la qualité des matériaux et produits qui entreront dans les ouvrages :

Il convient de tenir compte de tout ce qui existe déjà dans le C.C.T.G. comme spécifications, références aux normes, obligations d'essais, et aussi comme recours aux certifications diverses françaises ou étrangères.

Le S.D.Q. doit sur ce point être basé sur l'idée que la meilleure (et souvent la seule) manière d'assurer la conformité d'un produit avec les spécifications réside dans l'adoption d'une certification basée sur le contrôle interne, le contrôle externe et le contrôle extérieur des fournisseurs. Chaque fois que cela apparaît possible, la procédure de réception qualitative doit être abandonnée au profit d'une telle certification.

4.5. Si, dans le cas d'entreprises générales ou d'entreprises groupées, le P.Q. propose des dispositions relatives à l'assurance de la qualité qui s'appliquent aux interfaces entre l'entreprise et ses sous-traitants ou entre les diverses entreprises groupées, le S.D.Q., lorsque l'opération est confiée à des entreprises séparées, doit *organiser les interfaces*.

Cela appartient à la coordination des entreprises qui dans ce cas revient au maître d'œuvre (assisté le cas échéant par un bureau de coordination), mais revêt un aspect particulier dans la préoccupation d'une bonne gestion de la qualité.

Les interfaces apparaissent comme le lieu de fréquents manques de qualité que la coordination cherche à résoudre pendant la période de préparation puis pendant l'exécution au cours des réunions de chantier.

Il convient :

4.5.1. De veiller, par modification au besoin des P.Q. particuliers de chaque entreprise, à ce qu'il n'y ait pas de difficulté à l'interface ; notamment que des relations soient organisées entre les chargés de la qualité au niveau externe au chantier comme sur le chantier, sans oublier de s'assurer que la coordination ordinaire fonctionne bien ;

4.5.2. De spécifier au chargé du contrôle extérieur ce que sera son intervention aux interfaces, telle que l'acceptation du travail d'une entreprise avant intervention d'une autre ;

4.5.3. De déterminer les points critiques en considérant leur importance pour les relations d'interface.

Il faut éviter là encore l'irréalisme et ne pas tomber dans un détail excessif (7).

4.6. Le schéma directeur de la qualité devra indiquer de quelle manière le maître de l'ouvrage et le maître d'œuvre rempliront leurs obligations techniques au cours de l'exécution du marché : personne habilitée, adresses, délais de réponse, etc.

4.7. C'est le maître d'œuvre, assisté le cas échéant du contrôleur technique, qui veille à la bonne application du S.D.Q.

Note finale

La mise en œuvre des dispositions qui précèdent ne produira tout son effet qu'avec la pratique et plus encore la *formation* de tous les intervenants.

(1) Dans le cas de l'appel d'offres ouvert ou d'un marché négocié, les renseignements a et c à présenter par l'entreprise seront à remettre au stade de la remise des offres.

(2) Pour faciliter la présentation de ces documents par l'entreprise, il est demandé aux organismes professionnels d'établir des documents ou cadres types accompagnés de guides pour leur utilisation.

(3) Dans certains fascicules du C.C.T.G. et dans la recommandation C 2-81 du G.C.C.Q. le terme P.Q. est désigné par le P.A.Q. (Plan d'assurance de la qualité) ou par le P.O.Q. (Plan d'organisation de la qualité).

(4) Les maîtres d'ouvrage expérimentés (E.D.F., S.N.C.F., etc.) pourraient être priés de conseiller les autres.

(5) Le contrôle extérieur porte sur le bon fonctionnement des contrôles internes et externes, intérieurs à l'entreprise, et comporte des vérifications par sondage de la qualité des ouvrages réalisés.

(6) Un document type établi par la C.C.M. et l'ordre des architectes ou le SYNTEC, le C.I.C.F. et le COPREC, serait le bienvenu.

(7) Le G.P.E.M./T. établira avec les maîtres d'ouvrage et les professions intéressées un guide pour l'établissement des S.D.Q. (y compris le recensement de points critiques) par les maîtres d'ouvrage.