

Audit des outils de gestion de l'ingénierie publique

Troisième compte-rendu d'étape
(1^{er} semestre 2003)

Audit des outils de gestion de l'ingénierie publique

Troisième compte-rendu d'étape
(1^{er} semestre 2003)

établi par

Georges BORNAND,
ingénieur en chef des ponts et chaussées

Destinataires

Le Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
Le Directeur du personnel, des services et de la modernisation



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

note à l'attention de

Monsieur le Directeur général de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction

Monsieur le Directeur du personnel, des services
et de la modernisation

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

La Défense, le - 5 SEP. 2003

Référence : Affaire n° 2001-0199-03

Affaire suivie par : Georges BORNAND – CGPC 1^{ère} Section
tél. 01.40.81.64.82, fax 01.40.81.68.28
mél. georges.bornand@equipement.gouv.fr

Comme suite à l'aide que vous avez sollicitée de la part du CGPC par note du 12 septembre 2001 pour organiser et suivre des audits portant sur les outils de gestion de l'ingénierie publique, je vous adresse le compte rendu établi pour le premier semestre 2003.

Ce compte rendu s'inscrit dans le prolongement de celui que je vous avais transmis en début d'année et qui était relatif aux services audités en 2002.

Bien qu'une évolution positive commence à se faire sentir, l'urgence de transmettre aux services une instruction générale fixant les modalités de suivi des temps en ingénierie publique et de les doter d'un outil de suivi homogène et commun est de plus en plus forte, comme le souligne Georges BORNAND dans son dernier compte rendu. Enfin, le contexte de la décentralisation et les interrogations sur le devenir des services déconcentrés nécessitent à mon sens une attention particulière et un traitement au plus près des difficultés qu'ils rencontrent.

Au delà de la stricte mesure des temps portant sur le domaine de l'ingénierie publique, il y aura sans doute des enseignements à tirer pour l'extension de ces mesures ainsi que leur contrôle dans le cadre de la LOLF.

Claude MARTINAND

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 62 62
mél . Cgpc-vp
@equipement.gouv.fr

Copies : M. le Président de la 1^{ère} section
M. le Président de la 3^{ème} section
M. le Secrétaire général du CGPC
M. le Coordonnateur du collège de gestion
M. le Coordonnateur du collège ingénierie publique

AUDIT DES OUTILS DE GESTION DE L'INGENIERIE PUBLIQUE

SYNTHESE DES AUDITS (1^{ER} SEMESTRE 2003)

1. Introduction

Le présent compte-rendu rend compte des résultats des audits de gestion de l'ingénierie publique effectués dans le courant du premier semestre 2003 par les inspecteurs d'ingénierie publique et de gestion des différentes MIGT ainsi que de la MIOST et parvenus au rapporteur avant la fin du mois de juillet.

Cette synthèse porte sur douze services ; elle prolonge en 2003 les observations relatives à l'année 2002. C'est donc près d'une cinquantaine de services qui ont pu ainsi être audités sur une année et demi (et même plus si on intègre les réponses aux questionnaires obtenus par la MIGT 11). Si le rythme des audits semble se tasser par rapport à celui de l'année précédente, cela est dû dans une très large mesure à l'importante implication des inspecteurs ingénierie publique sur l'évaluation et à la forte charge de travail des inspecteurs de gestion sollicités sur de nombreux autres champs.

Un tableau de synthèse présente en annexe les résultats des services audités dans le courant du 1^{er} semestre 2003.

Il n'a pas été jugé utile de reporter les résultats antérieurs devenus maintenant obsolètes.

2. Synthèse.

Services audités au premier semestre 2003 :

-1 CETE :

CETE de l'Ouest,

-11 DDE :

32 Gers, 46 Lot, 54 Meurthe-et-Moselle, 64 Pyrénées Atlantiques, 71 Saône-et-Loire, 81 Tarn, 86 Vienne, 88 Vosges, 91 Essonne, 973 Guyane, 975 Saint Pierre et Miquelon.

2-1/L'organisation « ingénierie publique » des services.

D'une manière générale, on peut noter que les services déconcentrés mettent progressivement en place des organisations favorisant le pilotage des missions d'ingénierie publique. Cette constatation est sans doute liée à deux phénomènes qui se conjugent dans le temps :

- la prise de conscience progressive de l'enjeu que représente ce secteur d'activité (actions de la DGUHC, évaluation du CGPC, maintien de l'activité dans le contexte de la décentralisation)

- le temps indispensable à la conduite du changement dans les services.

Il apparaît aujourd'hui que l'activité ingénierie pour compte de tiers est de moins en moins considérée par les chefs de services déconcentrés comme une « variable d'ajustement ». C'était encore souvent le cas il y a peu.

2-2/La mesure des temps passés

Les services paraissent de mieux en mieux intégrer la nécessité pour eux de mesurer les temps. Ce principe semble ne plus rencontrer aujourd'hui de véritable opposition parmi le personnel. La RTT, l'approche de la mise en application de la LOLF et la compréhension par les agents (qui sont aussi des contribuables) d'une évolution de la société vers la transparence des coûts de revient, ne sont certainement pas étrangers à cette prise de

conscience. Dans un contexte maintenant favorable, la sortie d'une circulaire en préparation devant permettre l'homogénéisation des pratiques entre les services, la mise en place d'une comptabilité analytique et enfin un outil de pilotage de l'I.P. concurrentielle devient fondamentale. Un regret cependant pourrait être formulé : celui de ne pas avoir mis en place un outil commun pour l'enregistrement de la mesure des temps. L'abandon (même momentané) du développement du futur CORAIL, l'usage de l'ancien CORAIL par les uns, de PILOT GT par d'autres, sans compter la mise en places d'outils locaux et parfois même de différents logiciels pour un même usage dans un même service seront des handicaps lourds à surmonter en matière de cohérence des résultats.

2-3/ L'établissement des devis

Si le bouclage entre les temps estimés initialement et les temps réellement consacrés aux opérations d'ingénierie concurrentielle sont encore très rares, quelques premiers résultats, ou plutôt quelques approches de résultats, conduisent certains services à s'interroger. C'est ainsi que commencent à être mises en exergue, tant la difficulté d'estimer les temps et donc d'établir des devis fiables pour les petites opérations, que la surqualité (déjà mise en évidence dans certains groupes de travail du PMIP). Pour ce dernier point, ce qui est nouveau, c'est la prise de conscience par les services eux-mêmes. La difficulté d'estimer les temps pour les petites opérations n'est pas particulière aux services de l'Équipement ; les bureaux d'études privés étant eux aussi souvent confrontés à ce problème.

2-4/ Les contrôles internes de gestion

Ils demeurent le point faible repéré par les audits depuis l'origine. On peut noter cependant qu'on se heurte ici aux mêmes difficultés que pour la mise en place des contrôles hiérarchiques internes dans d'autres domaines que ceux de la gestion. On remarque toutefois que, l'amélioration des organisations et du pilotage de l'ingénierie publique dans les services conjugués avec la pression de la DPSM et des MIGT, se traduisent de plus en plus par le développement de contrôles hiérarchiques internes dans ce domaine d'activité. On n'en est pas encore à la mise en place de vrais contrôles de gestion, sans doute par défaut de culture sur ce thème, mais aussi et surtout parce qu'une véritable comptabilité analytique n'a toujours pas été instituée sur ce secteur d'activité. La circulaire en préparation visant à l'homogénéisation des pratiques dans les services devrait fixer les règles de cette comptabilité et donc faciliter les contrôles.

2-5/ Difficultés rencontrées par les services.

Les difficultés signalées sont d'ordres divers. En externe, il y a apparemment plus de craintes liées à l'avenir, à la décentralisation, à l'interprétation par les collectivités du changement de régime et à la concurrence, que de difficultés objectives.

En interne, si on ressent encore quelques foyers de «résistance passive» à un pilotage central de la commande du fait de traditions d'autonomie des subdivisions sur ce domaine, on ne rencontre plus d'oppositions de principes. Les difficultés qui apparaissent sont d'ordre pragmatique et paraissent pouvoir être résolues en termes de mise à disposition d'outils ainsi que d'organisation et de pilotage.

3. Recommandations et conseils

3-1/ Aux administrations centrales. (DGUHC et DPSM)

La sortie de la circulaire visant à homogénéiser les pratiques en définissant les modalités de suivi des temps en ingénierie, préconisée dans les précédents rapports d'audit et en cours d'établissement par la DGUHC, est une priorité. Elle permettra la mise en place

d'une comptabilité analytique et son suivi, des contrôles internes de gestion et des contrôles externes, dans le cadre des inspections périodiques et de régularité du CGPC.

Si la circulaire précitée est en bonne voie, la mise à disposition d'un outil commun pour la gestion des temps semble quant à elle, suspendue à l'attente d'une meilleure connaissance des programmes de la LOLF. Il serait souhaitable que cette attente soit abrégée.

En outre il apparaît une forte demande des services déconcentrés de connaître leur devenir organisationnel dans le cadre de la décentralisation. Tous retards apportés à la clarification de ces situations seront ressentis comme autant de handicaps.

Enfin l'attention de l'administration centrale est attirée sur le cas particulier de certains DOM et Territoires d'outre-mer où les coûts de revient sont particulièrement élevés. Les services de l'Etat y sont considérés comme des prestataires obligés et souvent gratuits pour des raisons d'assistance (y compris par les préfets) ; de plus la concurrence y est souvent inexistante.

3-2/ Aux services déconcentrés.

L'ingénierie publique et particulièrement celle pour compte de tiers devient un enjeu majeur particulièrement dans le contexte de la décentralisation. Dans le secteur qui se situe en dehors du champ de la concurrence comme l'ATESAT, la notion forte de service public qui y est attachée ne doit pas occulter la nécessité d'en connaître les coûts de revient et donc de mesurer les temps passés ; la LOLF généralisera cette pratique aux autres domaines. Dans le secteur concurrentiel, l'Etat ne peut demeurer pertinent que si sa présence s'appuie sur des justifications de qualité et de coûts dans le cadre d'une concurrence loyale. La bonne mesure des temps, la connaissance des prix de revient ainsi que leur contrôle sont des préalables obligés.

4. Conclusion.

Il convient de prendre avec précaution les résultats particuliers de ces audits ainsi que leur synthèse. En effet, si chacun des audits présente la situation du service à la date où il est inspecté, on peut constater que la situation évolue très rapidement. Les audits eux-mêmes, mais aussi les évaluations, les inspections, les actions entreprises par l'administration centrale (DGUHC, DPSM) ainsi que les enjeux de la décentralisation, mobilisent les services. Il s'ensuit que les constats établis à une date donnée et qui ont servi de base à la rédaction de ce rapport ne correspondent plus forcément à la réalité du moment. C'est en fait une dynamique plus positive que l'apparence donnée par cette synthèse qui est en route ; on ne peut que s'en féliciter.

Dès lors que la circulaire définissant les modalités de suivi des temps en ingénierie publique, et par voie de conséquence les règles d'une comptabilité analytique pour ce domaine d'activité, sera sortie et rendue applicable, des inspections de régularité seront entreprises sur ce thème. Il pourra alors être mis un terme à la mission d'audit.

Audit de gestion de l'ingénierie publique 2^{ème} semestre 2002

2003 1^{er} semestre	1 Organisation	2 Mesure du Temps	3 Etablissement Des devis	4 Contrôles de gestion	5 Difficultés signalées
CETE de l'Ouest	Adaptée à l'activité IP	Bien entrée dans les mœurs mais pas de logiciel commun à l'ensemble des divisions	Apparition de déficits liés à la « surqualité » et de pertes de marchés attribués au moins -disant et non au mieux -disant	Pas de contrôle interne de gestion	Contexte local de concurrence Mise en place d'un logiciel commun
DDE 32 Gers	Effectifs IP concurrentielle < moyenne	Fiches puis Corail+	Expérience « ancienne formule » Pas de bouclage	Encore difficiles à entreprendre dans un contexte où la pédagogie a été privilégiée	Tradition de forte autonomie des subdivisions ne facilitant pas la prise en main de cette activité
DDE 46 Lot	Effectifs Ip > moyenne Organisation bien adaptée	Corail+	Bonne expérience Relève des difficultés pour la bonne estimation des petites opérations	Bonne implication de la hiérarchie	Mobilité trop forte des cadres
DDE 54 Meurthe-et-Moselle	Effectifs IP = moyenne Organisation un peu complexe	Corail+ puis Pilot GT Tous les agents mesurent	Sur base expérience Pas de bouclage	Pas de contrôle	Problèmes de « surqualité »
DDE 64 Pyrénées Atlantiques	Effectifs IP < moyenne Organisation complexe mais très structurée	MANIP Difficulté de faire mesurer les temps par tous les agents	Etablissement des devis encore au jugé bouclage difficile	Contrôles très bien organisés	Ecart entre les prévisions et la réalité Culture de service public Surqualité
DDE 71 Saône-et-Loire	Effectifs IP > moyenne Organisation en arrondissements territoriaux.	Corail +	Début de comparaisons temps prévus/temps passés	Pas de vrai contrôle en place	Complexité de l'organisation
DDE 81 Tarn	Effectifs IP = moyenne Organisation complexe	Corail+	Bonne expérience mais pas encore de bouclage temps estimé / temps passés	Suivi sérieux mais pas de contrôle formalisé sur le suivi des temps	Organisation complexe mais bien maîtrisée
DDE 86 Vienne	Effectifs IP < moyenne Organisation complexe ayant nécessité la mise en place d'un collège	Corail+	Mise en place d'un tableau comparatif temps prévus/temps passés mais saisie des temps incertaine	Existence de contrôles hiérarchiques IP	Ecart importants entre estimations et réalité.
DDE 88 Vosges	Effectifs IP > moyen Bonne organisation IP	Pilot GT ¼ journée	Le bouclage commence à se faire	Eléments du contrôle interne définis mais pas de contrôle formalisé	Interrogations sur l'avenir de l'IP pour compte de tiers
DDE 91 Essonne	Effectif IP = moyenne Organisation adaptée	Pilot GT pour partie Mise en place progressive de la mesure	Bouclage pas encore fait mais les agents y paraissent attentifs	Responsabilité définie mais contrôles pas encore faits	Quelques difficultés de compréhension des nouvelles méthodes de la part des maîtres d'ouvrage.
DDE 973 Guyane	Organisation peu adaptée	Pilot GT dans une subdivision	Expérience des agents	Pas de contrôle	Coûts des déplacements en terrains éloignés et difficiles d'accès
DE 975 St Pierre et Miquelon	Effectif IP < moyenne	Pas de suivi des temps	Néant	Néant	La DE vient seulement de prendre conscience des enjeux suite à une inspection

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DÉFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45

n° 2001-0199-03

janvier 2004

Audit des outils de gestion de l'ingénierie publique

Quatrième compte-rendu d'étape
(2^{ème} semestre 2003)

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 2001-0199-03

Audit des outils de gestion de l'ingénierie publique

Quatrième compte-rendu d'étape
(2^{ème} semestre 2003)

établi par

Georges BORNAND,
ingénieur en chef des ponts et chaussées

Destinataires

Le Directeur du personnel, des services et de la modernisation
Le Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

note à l'attention de

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

Monsieur le Directeur général de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction

Monsieur le Directeur du personnel, des services
et de la modernisation

La Défense, le 30 JAN. 2004

Référence : **Affaire n° 2001-0199-03**

Affaire suivie par : Georges BORNAND – CGPC 1^{ère} Section
tél. 01.40.81.64.82, fax 01.40.81.68.28
mél. georges.bornand@equipement.gouv.fr

Comme suite à l'aide que vous avez sollicitée de la part du Conseil général des ponts et chaussées par note du 12 septembre 2001 pour organiser et suivre des audits portant sur les outils de gestion de l'ingénierie publique, je vous adresse le rapport établi pour le second semestre 2003.

Ce rapport d'étape fait suite à ceux que je vous avais adressés en 2002 et à celui relatif au premier semestre de 2003.

Je n'insisterai plus sur l'urgence qui s'attache à la diffusion aux services d'une instruction que je sais en préparation sur les modalités de suivi des temps passés en ingénierie publique et sur la mise à disposition d'un outil de mesure unique.

Le rapport de Georges BORNAND laisse transparaitre une forme d'hésitation dans les services liée à un manque d'objectifs en ingénierie publique clairement exprimés dans ce domaine par l'administration centrale qui me paraît un peu inquiétant. Je pense que l'affirmation d'objectifs clairs et précis dans ce secteur d'activité, accompagnés de critères d'évaluation connus de tous, serait de nature à remobiliser les services qui en ont besoin.

Claude MARTINAND

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 62 62
mél. Cgpc-vp@equipement.gouv.fr

Copies : M. le Président de la 1^{ère} section
M. le Président de la 3^{ème} section
M. le Secrétaire général du CGPC
M. le Coordonnateur du collège de gestion
M. le Coordonnateur du collège ingénierie publique

AUDIT DES OUTILS DE GESTION DE L'INGENIERIE PUBLIQUE

SYNTHESE DES AUDITS (2^{ème} SEMESTRE 2003)

1. Introduction

Dans le courant du second semestre 2003 les MIGT ont poursuivi leurs investigations sur la mesure des temps et l'établissement des devis d'ingénierie pour compte de tiers par les services déconcentrés. Les audits ainsi réalisés ces six derniers mois, et dont les résultats nous sont parvenus, sont au nombre de six, portant ainsi à dix-huit le nombre des investigations réalisées dans ce cadre en 2003. Les observations relatives à l'année 2002 portaient sur 35 services. Le « tassement » notable des audits constaté cette année paraît essentiellement lié à l'engagement d'une évaluation concomitante de la mise en œuvre du plan de modernisation de l'ingénierie publique. La conjugaison de ces deux actions menées par les mêmes inspecteurs dans une même période a non seulement fortement obéré leur plan de charge mais aussi conduit à certaines confusions. La fin de l'évaluation devrait permettre, en 2004, d'améliorer le nombre d'audits réalisés.

2. Synthèse.

Services audités au second semestre 2003 :

- Huit DDE :

40 Landes, 68 Haut Rhin, 78 Yvelines, 79 Deux Sèvres, 89 Yonne, 90 Territoire de Belfort.

Rappel des services audités au premier semestre :

-1 CETE :

CETE de l'Ouest,

-11 DDE :

32 Gers, 46 Lot, 54 Meurthe-et-Moselle, 64 Pyrénées Atlantiques, 71 Saône-et-Loire, 81 Tarn, 86 Vienne, 88 Vosges, 91 Essonne, 973 Guyane, 975 Saint Pierre et Miquelon.

Il a paru intéressant de regrouper les résultats de l'année 2003 et de les comparer à ceux de l'année précédente.

2-1/ L'organisation « ingénierie publique » des services.

Les services déconcentrés paraissent maintenant avoir engagé d'une manière irréversible des restructurations faisant une place assez large aux missions d'ingénierie publique et permettant d'assurer leur pilotage bien mieux que par le passé.

Les incertitudes qui pèsent sur l'avenir des services dans le cadre de la décentralisation ont des effets contradictoires suivant les DDE. Certaines mettent en place à marche forcée des démarches destinées à leur apporter une certaine pérennité dans un environnement en mutation. D'autres, plus timorées attendent pour s'organiser en fonction du prochain changement. Si les remarques formulées à la fin du premier semestre 2003 sur le fait que l'ingénierie publique devient, dans le contexte actuel, un enjeu majeur, paraissent toujours d'actualité, on note néanmoins au second semestre comme un ralentissement dans l'évolution, lié peut être à la « peur du lendemain ».

2-2/ La mesure des temps passés

Si la mesure des temps est maintenant vécue partout comme une obligation, elle est ressentie plus rarement comme un besoin.

Il n'y a quasiment plus d'opposition de principe à la mesure ; chacun a intégré la nécessité de la faire, mais deux facteurs paraissent en ralentir une mise en œuvre sérieuse :

- le premier facteur est le manque de conviction des personnels concernés et, peut-être même de leur encadrement jusqu'au plus haut niveau, quant à l'enjeu. On mesure les temps puisqu'il faut les mesurer, différemment d'un endroit à l'autre, puisqu'on est libre ; on a encore du mal dans le meilleur des cas à utiliser ces mesures pour établir des devis ; on ne ressent aucun inconvénient notable à une mauvaise estimation ni avantage à ne pas se tromper. L'argumentaire sur la « concurrence loyale » fait sourire. Celui testé en inspection sur la *subvention indue voire le détournement* qu'implique une facturation en dessous du prix de revient se révèle beaucoup plus efficace.

- le second est l'absence de directive de la centrale quant à une méthode commune de mesure (la circulaire annoncée n'est toujours pas sortie) mais aussi et surtout une absence d'objectifs fixés à ce secteur d'activité avec des indicateurs de suivi communs.

Enfin nous ne reviendrons pas sur l'absence déjà regrettée dans les rapports précédents d'un outil commun sérieux et utilisable par tous. Avec l'abandon du futur CORAIL alors que PILOT a du mal à faire l'unanimité du fait de certaines lourdeurs le défaut d'un outil unique et homogène de mesure et d'enregistrement demeure une grave lacune du dispositif..

2-3/L'établissement des devis

L'absence de qualité et d'homogénéité relatives à la mesure des temps passée à pour conséquence de réelles difficultés pour l'établissement de devis basés sur ces mesures. Les tentatives de « bouclage » quand elles existent donnent des résultats souvent disparates qui découragent de leur usage. Les seules leçons intéressantes tirées des quelques exemples qui nous sont parvenus confirment une sous-estimation quasi généralisée et souvent même volontaire des petites opérations. Les subdivisionnaires (voire les contrôleurs) rechignent à établir des devis avec des montants qui leur paraissent trop différents de ceux fournis par les anciens barèmes. Ces coûts élevés sont dus essentiellement aux méthodes de travail : on ne facture pas des études qui n'aboutissent pas ou que l'on reprend plusieurs fois ; on passe trop de temps à « surveiller le chantier » tout en établissant paradoxalement de mauvais constats voire en établissant des situations en travaux estimés.

2-4/ Les contrôles internes de gestion

Aucune évolution sérieuse n'ayant été notée depuis le précédent rapport du premier semestre 2003, les observations formulées à ce moment demeurent d'actualité et sont reprises ci-après :

« Les contrôles internes de gestion demeurent le point faible repéré par les audits depuis l'origine. On peut noter cependant qu'on se heurte ici aux mêmes difficultés que pour la mise en place des contrôles hiérarchiques internes dans d'autres domaines que ceux de la gestion. On remarque toutefois que, l'amélioration des organisations et du pilotage de l'ingénierie publique dans les services conjugués avec la pression de la DPSM et des MIGT, se traduisent de plus en plus par le développement de contrôles hiérarchiques internes dans ce domaine d'activité. On n'en est pas encore à la mise en place de vrais contrôles de gestion, sans doute par défaut de culture sur ce thème, mais aussi et surtout parce qu'une véritable comptabilité analytique n'a toujours pas été instituée sur ce secteur d'activité. La circulaire en préparation visant à l'homogénéisation des pratiques dans les services devrait fixer les règles de cette comptabilité et donc faciliter les contrôles. »

2-5/ Difficultés rencontrées par les services.

Comme le montre l'analyse des tableaux figurant en annexe, les difficultés signalées par les services sont de nature très diverses et peuvent apparaître parfois comme secondaires. Il n'en est rien. Sans revenir sur les craintes de fond différemment exprimées suivant les niveaux hiérarchiques, liées à la décentralisation et à l'avenir des services déconcentrés, des multitudes de « grains de sable » et quelques « cailloux » viennent s'il en était besoin freiner la machine.

Les principales pierres ont déjà été évoquées :

- absence d'objectif autres que ceux liés au changement.
- absence de méthodes et d'outils communs et adaptés à tous les services
- lutte d'arrière garde de certains subdivisionnaires et contrôleurs pour conserver des marges de manœuvre.
- mesure des temps inexploitable et (ou) inexploitées
- concurrence forte dans certains secteurs, nulle dans d'autres.
- absence quasi générale de contrôles hiérarchiques dans ce domaine d'activité.

3. Recommandations et conseils

3-1/ Aux administrations centrales. (DGUHC et DPSM)

Pragmatiquement, la sortie de la circulaire visant à homogénéiser les pratiques en définissant les modalités de suivi des temps en ingénierie, préconisée dans les précédents rapports d'audit et en cours d'établissement par la DGUHC, demeure une priorité .

Une seconde priorité plus implicite mais qui transparait tant au travers de l'évaluation du plan de modernisation de l'ingénierie publique que des audits est la définitions d'objectifs clairs et évaluables sinon mesurables dans ce secteur d'activité. Les années précédant la budgétisation des honoraires et la mise en œuvre du Plan de Modernisation ont été marquées par un objectif de productivité qui avait l'avantage d'être simple clair et mesurable. Le Plan National de Modernisation de l'Ingénierie publique a donné des orientations nouvelles, dans les domaines qualitatifs, sans en préciser la mesure, c'est à dire l'aune à laquelle les services seraient évalués. Cette lacune explique sans doute que certains se trouvent aujourd'hui désorientés ; il conviendrait de la combler rapidement.

3-2/ Aux services déconcentrés.

L'ingénierie publique et particulièrement celle pour compte de tiers devient un enjeu majeur particulièrement dans le contexte de la décentralisation ; les prestations réalisées pour les collectivités notoirement sous leur prix de revient se traduit non seulement par une concurrence déloyale mais par l'attribution de subventions indues en détournant ainsi des fonds qui auraient pu et du servir à d'autres. Cela ne peut pas être admis.

« Dans le secteur qui se situe en dehors du champ de la concurrence comme l'ATESAT, la notion forte de service public qui y est attachée ne doit pas occulter la nécessité d'en connaître les coûts de revient et donc de mesurer les temps passés ; la LOLF généralisera cette pratique aux autres domaines. Dans le secteur concurrentiel, l'Etat ne peut demeurer pertinent que si sa présence s'appuie sur des justifications de qualité et de coûts dans le cadre d'une concurrence loyale. La bonne mesure des temps, la connaissance des prix de revient ainsi que leur contrôle sont des préalables obligés »

4. Conclusion.

Si les résultats individuels des audits sont toujours à manier avec précautions dans la mesure où il sont un reflet d'une réalité instantannée, les tendances générales qui en sont issues commencent à converger. L'année 2003 et particulièrement sa seconde partie semble se traduire par un ralentissement et plus de molesse dans l'évolution. Les recommandations et conseils formulés ci-dessus visent à réanimer le dynamisme.

2004 sera une année clef.

2003

2003 1 ^{er} semestre	1 Organisation	2 Mesure du Temps	3 Etablissement Des devis	4 Contrôles de gestion	5 Difficultés signalées
CETE de l'Ouest	Adaptée à l'activité IP	Bien entrée dans les meurs mais pas de logiciel commun à l'ensemble des divisions	Apparition de déficits liés à la « surqualité » et de pertes de marchés attribués au moins -disant et non au mieux -disant	Pas de contrôle interne de gestion	Contexte local de concurrence Mise en place d'un logiciel commun
DDE 32 Gers	Effectifs IP concurrentielle < moyenne	Fiches puis Corail+	Expérience « ancienne formule » Pas de bouclage	Encore difficiles à entreprendre dans un contexte où la pédagogie a été privilegiée	Tradition de forte autonomie des subdivisions ne facilitant pas la prise en main de cette activité
DDE 46 Lot	Effectifs Ip > moyenne Organisation bien adaptée	Corail+	Bonne expérience Releve des difficultés pour la bonne estimation des petites opérations	Bonne implication de la hiérarchie	Mobilité trop forte des cadres
DDE 54 Meurthe-et- Moselle	Effectifs IP = moyenne Organisation un peu complexe	Corail+ puis Pilot GT Tous les agents mesurent	Sur base expérience Pas de bouclage	Pas de contrôle	Problèmes de « surqualité »
DDE 64 Pyrénées Atlantiques	Effectifs IP < moyenne Organisation complexe mais très structurée	MANIP Difficulté de faire mesurer les temps par tous les agents	Etablissement des devis encore au jugé bouclage difficile	Contrôles très bien organisés	Ecart entre les prévisions et la réalité Culture de service public Surqualité
DDE 71 Saône-et- Loire	Effectifs IP > moyenne Organisation en arrondissements territoriaux.	Corail +	Début de comparaisons temps prévus/temps passés	Pas de vrai contrôle en place	Complexité de l'organisation
DDE 81 Tarn	Effectifs IP = moyenne Organisation complexe	Corail+	Bonne expérience mais pas encore de bouclage temps estimé / temps passés	Suivi sérieux mais pas de contrôle formalisé sur le suivi des temps	Organisation complexe mais bien maîtrisée
DDE 86 Vienne	Effectifs IP < moyenne Organisation complexe ayant nécessité la mise en place d'un collège	Corail+	Mise en place d'un tableau comparatif temps prévus/temps passés mais saisie des temps incertaine	Existence de contrôles hiérarchiques IP	Ecart importants entre estimations et réalité.
DDE 88 Vosges	Effectifs IP > moyen Bonne organisation IP	Pilot GT ¼ journée	Le bouclage commence à se faire	Eléments du contrôle interne définis mais pas de contrôle formalisé	Interrogations sur l'avenir de l'IP pour compte de tiers
DDE 91 Essonne	Effectif IP = moyenne Organisation adaptée	Pilot GT pour partie Mise en place progressive de la mesure	Bouclage pas encore fait mais les agents y paraissent attentifs	Responsabilité définie mais contrôles pas encore faits	Quelques difficultés de compréhension des nouvelles méthodes de la part des maîtres d'ouvrage.
DDE 973 Guyane	Organisation peu adaptée	Pilot GT dans une subdivision	Expérience des agents	Pas de contrôle	Coûts des déplacements en terrains éloignés et difficiles d'accès
DE 975 St Pierre et Miquelon	Effectif IP < moyenne	Pas de suivi des temps	Néant	Néant	La DE vient seulement de prendre conscience des enjeux suite à une inspection

2003 2 ^{ème} semestre	1 Organisation	2 Mesure du Temps	3 Etablissement Des devis	4 Contrôles de gestion	5 Difficultés signalées
DDE 40 Landes	Effectifs IP= moyenne Organisation adaptée	Logiciel TEMPORA Saisie faite de façon correcte et homogène	Par expérience Comparaisons faites temps estimés/temps passés mais pas capitalisée	Production d'un contrôle formalisé	La DDE souhaite un outil de mesure unique pour tous les services et des instruction claires sur la mesure des temps.
DDE68 Haut Rhin	Effectifs IP = Moyenne+ Bonne organisation IP	PILOT GT Saisie de quazilité variable selon les agents	Par expérience, bouclage encore difficile	Pas de contrôle hiérarchique	- Concurrence forte sur les gros projets - Surqualité des études - « Instabilité » de PILOT
DDE 78 Yvelines	Effectif IP= moyenne Organisation complexe bien que récente	PILOT GT Utilisé de façon très inégalé 1/3 des services ne saisissent pas.	Pas de signes officielles Utilisation de l'ancien barème comme base bien trop souvent	Pas de contrôle	Manque de conviction et de mobilisation
DDE 79 Deux Sèvres	Effectifs IP< moyenne Organisation IP pas individualisée	EXCELL et CORAIL+ Double saisie Pas d'instructions internes	Par expérience et sans s'appuer sur les résultats recueillis	Contrôles tous les 2 ans par subdi. Pas de vrai contrôle de gestion.	Problèmes de changement de culture Corail mal adapté
DDE 89 Yonne	Effectif IP> moyenne	PILOT GT	Expérience et mesure des temps. Pas de bouclage formalisé	Implication de la hiérarchie mais pas de contrôles de gestion formalisés	Problèmes avec PILOT GT Absence prolongée du CORIP
DDE 90 Territoire de Belfort	Bonne organisation IP	PILOT GT Saisie des temps bien organisée	Toutes les unités participent en fonction de leur expérience et des résultats des mesures	Existence de CHI méritant d'être valorisés.	Difficulté signalée pour l'application de la clause sur les pénalités de retard dans les contrats d'ingénierie

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45