



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

---

## note à l'attention de

ministère  
de l'Équipement,  
des Transports,  
de l'Aménagement  
du Territoire,  
du Tourisme  
et de la Mer



conseil général  
des Ponts  
et Chaussées  
Le Vice-Président

Monsieur le Président Directeur Général de la  
Société des autoroutes Paris-Normandie (SAPN)

---

La Défense, le - 8 AVR. 2005

Rapport n° 2005-0060-01

Par lettre du 25 janvier 2005, vous avez demandé au Conseil général des ponts et chaussées de diligenter une mission de suivi concernant les recommandations du rapport sur l'évaluation des conditions de fonctionnement de la maîtrise d'ouvrage de la SAPN lors des travaux d'élargissement de la section Maison-Brûlée – Bourneville de l'autoroute A 13.

Je vous prie de trouver ci-joint le rapport établi par M. Albert BOURREL, ingénieur général des ponts et chaussées.

Ce rapport rend compte des contacts pris et des renseignements recueillis, et analyse l'organisation actuelle de la maîtrise d'ouvrage de la SAPN, en regard des différentes pistes d'amélioration qui avaient été suggérées en 2003. En conclusion, le rapporteur constate que l'organisation de la maîtrise d'ouvrage a été clarifiée, et que des procédures et des moyens spécifiques ont été mis en place, ce qui devrait permettre d'assurer une conduite correcte des opérations de construction que la SAPN va avoir à mener. Quelques recommandations sont cependant formulées pour consolider le dispositif : elles concernent la consolidation de la communication entre les directions des investissements et de l'exploitation, la formalisation du dispositif de suivi, et le lancement d'une réflexion sur une démarche qualité.

Ce rapport est **non communicable** aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, en raison de son caractère préparatoire à des décisions administratives.

Claude MARTINAND

**Diffusion du rapport n° 2005-0060-01**

- le président directeur général de la Société des autoroutes Paris-Normandie (SAPN)	2ex
- le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer	2ex
- le directeur des routes	2ex
- le président de la mission de contrôle des sociétés concessionnaires d'autoroutes	1ex
- le vice-président du CGPC	1ex
- le président de la 1ère section du CGPC	1ex
- la présidente de la 2ème section du CGPC	1ex
- le président et le secrétaire de la 3ème section du CGPC	2ex
- le coordonnateur du collège « Routes »	1ex
- le coordonnateur du collège « Ingénierie publique »	1ex
- le président et le secrétaire de la 4ème section du CGPC	2ex
- le coordonnateur du collège « Transports terrestres-défense-sécurité civile »	1ex
- le président de la 5ème section du CGPC	1ex
- archives	1 ex

Affaire no 2005-0060-01

MISSION SUR L'ORGANISATION INTERNE DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE  
DE LA SOCIÉTÉ DES AUTOROUTES PARIS-NORMANDIE (SAPN)

**Résumé du rapport**

Dans un rapport de juin 2003, Monsieur Albert Bourrel avait analysé les conditions de fonctionnement de la maîtrise d'ouvrage la Société des Autoroutes Paris-Normandie (SAPN) lors des travaux d'élargissement de la section Maison Brûlée - Bourneville de l'autoroute A 13. Par courrier en date du 25 janvier 2005, monsieur le Président Directeur Général de la SAPN a saisi le Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées d'une demande de mission d'audit de suivi des recommandations contenues dans ce rapport.

Le présent rapport rend compte des contacts pris et des renseignements recueillis, et analyse l'organisation actuelle de la maîtrise d'ouvrage de la SAPN, en regard des différentes pistes d'amélioration qui avaient été suggérées en 2003.

En conclusion, le rapporteur constate que l'organisation de la maîtrise d'ouvrage a été clarifiée, et que des procédures et des moyens spécifiques ont été mis en place, ce qui devrait permettre d'assurer une conduite correcte des opérations de construction que la SAPN va avoir à mener. Quelques recommandations sont cependant formulées pour consolider le dispositif : elles concernent la consolidation de la communication entre les directions des investissements et de l'exploitation, la formalisation du dispositif de suivi, et le lancement d'une réflexion sur une démarche qualité.

Affaire no 2003-0060-01

MISSION SUR L'ORGANISATION INTERNE DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE  
DE LA SOCIÉTÉ DES AUTOROUTES PARIS-NORMANDIE (SAPN)

Plan du rapport :

- Rappel de la mission
- Les contacts pris et renseignements recueillis
- Les conclusions du rapport de 2003
- L'organisation et les moyens actuels de la maîtrise d'ouvrage
- Mesures prises par rapport aux recommandations
- Conclusions et recommandations

Annexe :

- Lettre de mission

## **Rappel de la mission :**

Dans le rapport no. 2003-0007-01 de juin 2003, monsieur Albert Bourrel avait analysé les conditions de fonctionnement de la maîtrise d'ouvrage la Société des Autoroutes Paris-Normandie (SAPN) lors des travaux d'élargissement de la section Maison Brûlée - Bourneville de l'autoroute A 13. Par courrier en date du 25 janvier 2005, monsieur le Président Directeur Général de la SAPN a saisi le Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées d'une demande de mission d'audit de suivi des recommandations contenues dans ce rapport.

La lettre de mission du 18 février 2005 de monsieur le Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées a chargé monsieur Albert Bourrel d'une **mission de suivi concernant les recommandations du rapport sur l'évaluation des conditions de fonctionnement de la maîtrise d'ouvrage de la SAPN lors des travaux d'élargissement de la section Maison-Brûlée – Bourneville de l'autoroute A13**. La lettre de mission est jointe en annexe au présent rapport.

## **Les contacts pris et renseignements recueillis :**

En vue de la présente mission, j'ai rencontré :

- Le Président Directeur Général de la SAPN, monsieur Jean-Claude JOUFFROY, le 11 janvier 2005 au siège de la SAPN à Paris ;
- Le Directeur de la Stratégie, des Investissements et du Développement Durable de la SAPN, monsieur Christophe BOUTIN, accompagné de messieurs Philippe BOIVIN et Jean-Pierre BECQUET, le 17 février 2005 au siège de la SAPN ;
- Le Directeur Général Adjoint, Directeur de l'Exploitation de la SAPN, monsieur Patrick JACAMON, le 23 février à Paris ;

L'entretien avec monsieur le Président de la SAPN a permis de préciser le problème posé : il ne s'agissait pas de prolonger l'examen des difficultés rencontrées lors du chantier d'élargissement de la section Maison Brûlée - Bourneville de l'autoroute A 13, mais d'apprécier si les mesures prises par la SAPN depuis 2003 étaient bien de nature à assurer une meilleure conduite des opérations à venir. Intéressé par les propositions contenues dans le rapport de 2003, monsieur Jouffroy souhaitait savoir dans quelle mesure elles avaient été suivies par sa société.

Lors des entretiens avec les directeurs des investissements et de l'exploitation, j'ai obtenu la description de l'organisation générale et des moyens disponibles, ainsi que des précisions sur le rôle et les relations des différents intervenants et sur les procédures mises en place ou prévues pour les opérations futures.

## Les conclusions du rapport de 2003

Sont rappelées ci-après les conclusions et propositions contenues dans le rapport de 2003 relatif aux conditions de fonctionnement de la maîtrise d'ouvrage la Société des Autoroutes Paris-Normandie (SAPN) lors des travaux d'élargissement de la section Maison Brûlée - Bourneville de l'autoroute A 13 :

L'analyse des conditions de fonctionnement de la maîtrise d'ouvrage SAPN, à la lumière du chantier d'élargissement de l'autoroute A 13, me conduit à porter les appréciations suivantes :

*Il y a tout d'abord un ensemble d'éléments positifs.* L'organisation générale de la maîtrise d'ouvrage de la SAPN semble appropriée : les rôles et responsabilités sont clairement établis, tant au niveau de la direction, des études, que des travaux. En ce qui concerne les moyens aux différents niveaux de la maîtrise d'ouvrage, ils semblent adaptés aux situations courantes. Il existe un ensemble de procédures adaptées aux processus en cause : la programmation, la conduite des études, le choix des maîtres d'œuvre, la formalisation de l'approbation de l'Avant-Projet, la consultation des entreprises et la passation des marchés font l'objet d'instructions et de pratiques correctement codifiées. Il existe des plans d'assurance de la qualité établis par les entreprises et par le maître d'œuvre. La formalisation des différents types de réunions de suivi des travaux offre un cadre approprié, tant au niveau de l'information que de la décision opérationnelle. Cette organisation a permis de faire face de façon efficace aux aléas techniques, permettant la poursuite des travaux dans les délais souhaités. Elle a aussi permis de délivrer une information régulière sur l'évolution du marché, même si la cohérence des chiffres donnés et l'absence de certains éléments a laissé à désirer, du fait d'un manque de suivi global de l'opération, et d'une insuffisante formalisation des demandes supplémentaires du maître d'ouvrage.

*Cependant certains points pourraient sans doute être améliorés.*

### **Au niveau des procédures :**

- Une liaison plus étroite, entre le responsable des études et projets et la maîtrise d'ouvrage locale, mériterait d'être instaurée, tout au long du processus. Sans que le principe de responsabilité de tel ou tel échelon selon la phase du projet soit remis en cause, je confirme la nécessité que les services de l'exploitation examinent les projets et avant-projets, pour qu'y soient intégrés leurs contraintes. Et je recommande que par la suite le responsable des études soit plus étroitement associé aux éventuelles modifications, tant techniques que dans l'organisation des chantiers, et que celles-ci soient validées dans les mêmes conditions que les dispositions initiales.
- Un point délicat dans la conduite des projets apparaît être les procédures et consultations prévues par les lois sur la préservation de l'environnement (loi sur l'eau, bruit...). En effet il en résulte généralement des demandes supplémentaires modifiant le programme des travaux, et une remise en cause des délais envisagés, pouvant induire des modifications dans la conduite de l'opération. Une réflexion sur le processus, les responsabilités et le pilotage de ces consultations me paraîtrait opportune.
- Afin de pouvoir apprécier si les évolutions des différents postes de dépense entrent bien dans le cadre du budget que la Société a prévu pour l'opération, un processus de suivi global devrait être formalisé. Un tel suivi semble bien prévu dans le contrat de maîtrise d'œuvre et d'assistance à maîtrise d'ouvrage, mais il n'a été appliqué qu'imparfaitement, faute sans doute d'une implication suffisante de la SAPN sur ce sujet. C'est au maître de l'ouvrage qu'il revient de piloter ce suivi, même s'il fait appel à une assistance.
- Les différentes modifications du programme de l'opération à la demande de la SANEF, recensées par l'expert, auraient dû faire l'objet d'une formalisation plus poussée : je recommande dans des cas semblables de préparer un dossier récapitulatif ces demandes dès qu'elles sont connues, avec leurs incidences financières et en terme de délais, et qu'elles fassent l'objet d'une approbation explicite et d'une notification du maître de l'ouvrage aux parties intéressées (maître d'œuvre, entreprises).

- Pour améliorer l'information aux différents niveaux de la maîtrise d'ouvrage, il serait intéressant de compléter le dispositif existant (réunions périodiques, compte-rendus) par une procédure de type « plan d'assurance de la qualité » de la maîtrise d'ouvrage. Y seraient décrits les besoins des différents échelons, et les moyens pour y satisfaire. D'une façon plus générale, le maître de l'ouvrage aurait intérêt à s'impliquer davantage dans les processus de gestion de la qualité des différents intervenants, de façon à en tirer tout le bénéfice (en effet j'ai constaté que certains prévoient des mesures de suivi et d'information qui auraient pu satisfaire les besoins du maître d'ouvrage). Pour ce faire, l'établissement d'un Schéma Directeur de la Qualité (SDQ) me paraît un moyen approprié, car un tel document a pour objectif de grouper et coordonner les PAQ des différents intervenants et les opérations de contrôle extérieur, et comporte la description des relations entre partenaires.

#### **Au niveau des moyens :**

Le développement des procédures mentionné ci-dessus peut nécessiter des moyens supplémentaires, limités cependant, qu'il est possible d'envisager sous deux formes :

- Une assistance au maître d'ouvrage, par un contrat de service définissant précisément la prestation attendue et ses résultats. Toutefois cette assistance ne peut être substituée entièrement aux responsabilités du maître de l'ouvrage, qui doit garder le pilotage des enjeux essentiels. Et par ailleurs ce rôle d'assistance au maître d'ouvrage peut parfois souffrir d'une cohabitation avec les missions de maîtrise d'œuvre, c'est pourquoi l'orientation qui m'a été indiquée pour la SAPN de procéder à une consultation séparée me paraît opportune.
- Un renforcement des moyens internes, pour établir, suivre et piloter les procédures que la SAPN développerait parmi celles évoquées ci-dessus : suivi des consultations environnementales, suivi budgétaire et du contenu des opérations, définition des besoins en communication de l'information et suivi des démarches qualité...

Un scénario possible serait d'identifier un animateur responsable du pilotage d'une démarche qualité auprès de la Direction de la SAPN, et de répartir, entre ses missions propres et des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage sous-traitées, les différentes pistes de progrès suggérées. Mais il est peut-être également possible de répartir certaines des responsabilités correspondantes entre les acteurs actuels, en tenant compte de leur plan de charge, qui m'ont paru assez chargés dans l'ensemble.

*En conclusion, je suggère à la SAPN d'examiner les propositions faites concernant la création ou l'amélioration des procédures décrites ci-dessus, et de mener une réflexion sur les moyens de mise en œuvre, en arbitrant entre moyens internes existants, nouveaux, ou moyens sous-traités.*

Nous examinerons par la suite dans quelle mesure les évolutions récentes de la SAPN, dans la mise en place de moyens et la définition des procédures et des responsabilités, répondent aux recommandations ainsi exprimées.

## **L'organisation et les moyens actuels de la maîtrise d'ouvrage :**

L'**organigramme** de la SAPN a été revu en janvier 2004, en créant une véritable **direction des investissements, la Direction de la Stratégie, des Investissements et du Développement Durable**, confiée à monsieur Christophe BOUTIN. L'ancien conseiller technique « études et projets », Philippe Boivin, a été rattaché à cette direction comme responsable des études. Deux autres collaborateurs sont venus renforcer cette direction : Jean-Pierre Becquet, pour assurer les tâches de maîtrise d'ouvrage, et Sophie Marty-le-Ridan, en charge du développement durable.

La compétence de cette direction des investissements couvre les travaux neufs, les élargissements d'autoroutes, les nouveaux diffuseurs, ainsi que les agrandissements ou modifications de gares de péage. Les travaux d'entretien et de rénovation des chaussées, ainsi que les investissements complémentaires courants, restent de la responsabilité de la direction de l'exploitation.

D'un autre coté **la direction de l'exploitation**, soulagée des responsabilités de construction prise en charge par la nouvelle direction des investissements, a pu renforcer son service des infrastructures par l'accueil d'un ingénieur et de deux assistants, pour les chaussées et pour les ouvrages d'art. Les investissements complémentaires courants comprennent les agrandissements d'aires de service, les bassins de rétention, les grosses réparations...

Les **procédures environnementales**, comme les enquêtes relatives à la loi sur l'eau, la prise en compte du bruit, etc. sont suivies par Sophie Marty-le-Ridan pour la direction des investissements (département du développement durable). Une prise en compte le plus à l'amont possible est prévue, pour éviter les blocages tardifs. La SAPN a proposé dès 2002 aux préfets compétents la mise en place de comités de suivi qui se réunissent périodiquement, associant les DDE, DIREN, DDAF, les acteurs locaux (comme par exemple les parcs naturels) et, pour la SAPN, les directions de l'investissement et de l'exploitation.

La **maîtrise d'ouvrage** des opérations de construction a fait l'objet d'une réflexion conduisant à distinguer les missions suivantes :

- Pilotage de l'opération et de la direction de projet (maître d'œuvre général)
- Suivi administratif et ordonnancement des opérations préalables à la passation des marchés
- Suivi et contrôle des DCE
- Gestion des marchés (de la notification au décompte général et définitif, y compris l'instruction des réclamations et avenants)
- Suivi et contrôle des travaux (technique, PAE, PAQ, SPS, plannings)
- Gestion des conventions particulières (architectes, archéologie, foncier...)
- Suivi budgétaire et financier
- Gestion des interfaces entre les maîtres d'œuvre (maîtrise d'œuvre générale et maîtrises d'œuvre particulières)
- Réception des travaux
- Gestion et des opérations préalables à la mise en service.

Des contrats d'assistance à maîtrise d'ouvrage peuvent être passés, sous la responsabilité et le pilotage de la direction des investissements. Ils peuvent concerner le contrôle et le visa des études projet de la maîtrise d'œuvre, les contrôles d'exécution (contrôle extérieur), la coordination « sécurité protection santé », la topographie, la géotechnique, mais aussi l'ordonnancement. Depuis 2002, tous ces contrats sont séparés des prestations de maîtrise d'œuvre.

Le **suivi global des opérations**, en terme de coûts et de délais, a été placé sous le contrôle de Jean-Pierre Becquet, de la direction des investissements (département de la maîtrise d'ouvrage). Toute modification du projet, quelle qu'en soit l'origine, doit être analysée et appréciée dans ses conséquences budgétaires et calendaires. Anticipation et validation des solutions font partie de ses responsabilités.

En ce qui concerne **l'approche qualité**, on peut distinguer deux niveaux :

1. Pour les intervenants extérieurs (maître d'œuvre des études, maître d'œuvre travaux, entreprises, fournisseurs...), ils sont tenus par leur contrat de mettre en place des Plans d'Assurance de la Qualité (PAQ). Par ailleurs, la SAPN charge, par contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage, le coordinateur « sécurité protection santé » du soin de coordonner les différents PAQ (sans doute au sein d'un Schéma Directeur de la Qualité).
2. En interne, il n'y a pas actuellement de PAQ propre à la maîtrise d'ouvrage. Cependant, en appui à l'organisation mise en place, le président a demandé un audit des fonctions des différentes personnes, devant déboucher sur des « fiches de fonction » détaillées. Pour Christophe Boutin, ce peut être une première étape vers une approche qualité, qui lui paraît souhaitable aussi pour pérenniser à terme l'expérience que sa direction des investissements aura acquise.

Un point important signalé par le rapport de 2003 était la nécessaire **communication entre les services en charge de la construction et ceux chargés de l'exploitation**. La direction de l'exploitation est associée aux études amont. Elle doit donner son accord sur le « dossier d'exploitation » des opérations. En cas de divergence de vue, c'est le directeur général qui devra arbitrer. En cours de chantier, la direction de l'exploitation rencontre régulièrement l'équipe de la direction des investissements, pour évoquer deux niveaux de préoccupation : les incidences du chantier sur l'exploitation et les contraintes en résultant, et les conséquences pour l'exploitation de la future infrastructure. Elle a bien sûr un rôle prédominant pour la prise des arrêtés d'exploitation et de mise en service. Pour les procédures environnementales, le directeur de l'exploitation pense que sa direction n'y est plus associée (mais ces procédures ne sont pas encore lancées pour les opérations à venir).

## Mesures prises par rapport aux recommandations

Recommandations	Mesures prises	Commentaires
<b>Au niveau des procédures :</b>		
<p>Une liaison plus étroite, entre le responsable des études et projets et la maîtrise d'ouvrage locale, mériterait d'être instaurée, tout au long du processus. Sans que le principe de responsabilité de tel ou tel échelon selon la phase du projet soit remis en cause, je confirme la nécessité que les services de l'exploitation examinent les projets et avant-projets, pour qu'y soient intégrés leurs contraintes. Et je recommande que par la suite le responsable des études soit plus étroitement associé aux éventuelles modifications, tant techniques que dans l'organisation des chantiers, et que celles-ci soient validées dans les mêmes conditions que les dispositions initiales.</p>	<p>Pour les opérations les plus importantes, la responsabilité entière, de la conception à la réalisation, a été confiée à la direction des investissements. La direction de l'exploitation doit cependant être étroitement associée aux différentes phases du projet : conception initiale, enquêtes préalables, phase chantier et mesures d'exploitation.</p>	<p><i>Les perceptions des différents intervenants semblent différer sur certains points (association de la DEX aux procédures environnementales par exemple) : il conviendra de s'assurer que les consultations et coordinations prévues aient bien lieu.</i></p>
<p>Un point délicat dans la conduite des projets apparaît être les procédures et consultations prévues par les lois sur la préservation de l'environnement (loi sur l'eau, bruit...). En effet il en résulte généralement des demandes supplémentaires modifiant le programme des travaux, et une remise en cause des délais envisagés, pouvant induire des modifications dans la conduite de l'opération. Une réflexion sur le processus, les responsabilités et le pilotage de ces consultations me paraîtrait opportune.</p>	<p>Le pilotage de ces procédures est maintenant confié à la direction des investissements (département du développement durable), qui doit mettre en place des comités de suivi avec les partenaires concernés, et veiller à traiter les problèmes le plus à l'amont possible.</p>	<p><i>Ce dispositif, s'il est mis en route à temps, devrait aider à instaurer un climat de confiance entre les intervenants, et permettre la prise en compte des contraintes environnementales en amont des chantiers.</i></p>
<p>Afin de pouvoir apprécier si les évolutions des différents postes de dépense entrent bien dans le cadre du budget que la Société a prévu pour l'opération, un processus de suivi global devrait être formalisé. Un tel suivi semble bien prévu dans le contrat de maîtrise d'œuvre et d'assistance à maîtrise d'ouvrage, mais il n'a été appliqué qu'imparfaitement, faute sans doute d'une implication suffisante de la SAPN sur ce sujet. C'est au maître de l'ouvrage qu'il revient de piloter ce suivi, même s'il fait appel à une assistance.</p>	<p>La mission de suivi des opérations est dorénavant confiée explicitement à la maîtrise d'ouvrage. Au sein de la direction des investissements, c'est le responsable du département « maîtrise d'ouvrage » qui en est chargé.</p> <p>Par ailleurs les missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage sont confiées à des prestataires indépendants de la maîtrise d'œuvre.</p>	<p><i>Le pilotage du suivi par le maître de l'ouvrage lui-même répond à la recommandation faite. Il peut s'appuyer sur des prestations d'assistance à maître d'ouvrage, mais doit en garder la maîtrise. Le processus de suivi global, avec les modalités d'information des différents niveaux de la SAPN, devrait faire l'objet d'une formalisation détaillée.</i></p>

<p>Les différentes modifications du programme de l'opération à la demande de la SANEF, recensées par l'expert, auraient dû faire l'objet d'une formalisation plus poussée : je recommande dans des cas semblables de préparer un dossier récapitulatif de ces demandes dès qu'elles sont connues, avec leurs incidences financières et en terme de délais, et qu'elles fassent l'objet d'une approbation explicite et d'une notification du maître de l'ouvrage aux parties intéressées (maître d'œuvre, entreprises).</p>	<p>Le suivi des modifications du programme fait en principe partie des responsabilités du chef du département « maîtrise d'ouvrage », en particulier lorsque ces modifications interviennent en cours de travaux.</p>	<p><i>Si le suivi en cours de chantier semble correctement appréhendé, je recommande d'établir une procédure spécifique pour les « modifications du programme » de l'opération, intervenant aux différentes étapes de sa conception et de sa réalisation. De telles évolutions sont parfois inévitables, et doivent être explicitement validées en terme de coût et de délais.</i></p>
<p>Pour améliorer l'information aux différents niveaux de la maîtrise d'ouvrage, il serait intéressant de compléter le dispositif existant (réunions périodiques, comptes-rendus) par une procédure de type « plan d'assurance de la qualité » de la maîtrise d'ouvrage. Y seraient décrits les besoins des différents échelons, et les moyens pour y satisfaire. D'une façon plus générale, le maître de l'ouvrage aurait intérêt à s'impliquer davantage dans les processus de gestion de la qualité des différents intervenants, de façon à en tirer tout le bénéfice (en effet j'ai constaté que certains prévoient des mesures de suivi et d'information qui auraient pu satisfaire les besoins du maître d'ouvrage). Pour ce faire, l'établissement d'un Schéma Directeur de la Qualité (SDQ) me paraît un moyen approprié, car un tel document a pour objectif de grouper et coordonner les PAQ des différents intervenants et les opérations de contrôle extérieur, et comporte la description des relations entre partenaires.</p>	<p>Il n'y a pas pour l'instant de procédure qualité formalisée au niveau de la maîtrise d'ouvrage. Cependant l'organisation et les responsabilités des différents intervenants de la SAPN ont été redéfinies et affichées, et un audit des fonctions de chacun a été lancé.</p> <p>La mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage du coordinateur « sécurité protection santé » prévoit qu'il aura en charge la coordination des PAQ des autres intervenants.</p>	<p><i>L'audit sur les fonctions peut constituer un préalable pour la mise en place d'une démarche qualité du maître de l'ouvrage. Celle-ci pourrait être envisagée dans un stade ultérieur.</i></p>

<p><b>Au niveau des moyens :</b></p> <p>Le développement des procédures mentionné ci-dessus peut nécessiter des moyens supplémentaires, limités cependant, qu'il est possible d'envisager sous deux formes :</p>		
<p>Une assistance au maître d'ouvrage, par un contrat de service définissant précisément la prestation attendue et ses résultats. Toutefois cette assistance ne peut être substituée entièrement aux responsabilités du maître de l'ouvrage, qui doit garder le pilotage des enjeux essentiels. Et par ailleurs ce rôle d'assistance au maître d'ouvrage peut parfois souffrir d'une cohabitation avec les missions de maîtrise d'œuvre, c'est pourquoi l'orientation qui m'a été indiquée pour la SAPN de procéder à une consultation séparée me paraît opportune.</p>	<p>Les contrats d'assistance à maîtrise d'ouvrage concernent le contrôle et le visa des études projet de la maîtrise d'œuvre, les contrôles d'exécution (contrôle extérieur), la coordination « sécurité protection santé », la topographie, la géotechnique et l'ordonnancement. Ils sont passés, sous la responsabilité et le pilotage de la direction des investissements</p> <p>Depuis 2002, tous ces contrats sont séparés des prestations de maîtrise d'œuvre.</p>	<p><i>La supervision de l'ensemble des missions de maîtrise d'ouvrage par la direction des investissements répond aux observations faites, de même que la séparation des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre.</i></p>
<p>Un renforcement des moyens internes, pour établir, suivre et piloter les procédures que la SAPN développerait parmi celles évoquées ci-dessus : suivi des consultations environnementales, suivi budgétaire et du contenu des opérations, définition des besoins en communication de l'information et suivi des démarches qualité...</p>	<p>Une direction de la stratégie, des investissements et du développement durable a été mise en place en janvier 2004, avec en particulier les attributions listées ci-contre.</p> <p>La direction de l'exploitation semble également avoir été renforcée.</p>	<p><i>Le renforcement des moyens internes est significatif, de par la création de la direction des investissements, et corrélativement par l'allègement des tâches de la direction de l'exploitation la rendant disponible pour d'autres priorités.</i></p>
<p>Un scénario possible serait d'identifier un animateur responsable du pilotage d'une démarche qualité auprès de la Direction de la SAPN, et de répartir, entre ses missions propres et des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage sous-traitées, les différentes pistes de progrès suggérées. Mais il est peut-être également possible de répartir certaines des responsabilités correspondantes entre les acteurs actuels, en tenant compte de leur plan de charge, qui m'ont paru assez chargés dans l'ensemble.</p>	<p>Compte tenu du plan de charge de la SAPN, l'option choisie a été la mise en place de nouveaux moyens, et la redéfinition des responsabilités et des procédures. L'organisation adoptée est celle décrite dans le chapitre « l'organisation et les moyens actuels de la maîtrise d'ouvrage ».</p>	<p><i>La solution retenue par la SAPN a l'avantage de clarifier l'organisation et les responsabilités pour la maîtrise d'ouvrage des travaux neufs d'une certaine importance.</i></p> <p><i>L'établissement prévu de « fiches de fonction » pour les différents acteurs semble de nature à renforcer cette clarification.</i></p>

## Conclusions et recommandations

Au vu des éléments recueillis, il apparaît que l'organisation de la maîtrise d'ouvrage de la SAPN a été clarifiée, et que des procédures et des moyens spécifiques ont été mis en place, ce qui devrait permettre d'assurer une conduite correcte des opérations de construction que la SAPN va avoir à mener.

La distinction faite entre grosses opérations, relevant, pour la maîtrise d'ouvrage, de la direction de la stratégie, des investissements et du développement durable, et des travaux courants ou d'entretien, en charge de la direction de l'exploitation, semble de nature à permettre le renforcement du suivi des premières, et le recentrage de la direction de l'exploitation sur ses tâches prioritaires.

Quelques recommandations peuvent cependant être formulées pour consolider le dispositif :

- La communication entre les directions des investissements et de l'exploitation doit être consolidée, et les procédures prévues pour les concertations, associations et consultations réciproques soigneusement mises en œuvre.
- Le dispositif de suivi des opérations, y compris des modifications de programme, devrait faire l'objet d'une définition précise et formalisée, incluant l'information et les points d'arrêt aux différents niveaux de la direction de la SAPN.
- La définition de fiches de fonction pour les différents intervenants est une initiative intéressante. Elle pourra utilement être complétée, dans une étape ultérieure, par une réflexion sur la mise en place d'une démarche qualité de la maîtrise d'ouvrage.

Il restera à tester l'efficacité de la nouvelle organisation sur les opérations en cours ou à venir, qui comportent des élargissements de l'autoroute A 13, l'agrandissement d'une gare de péage, et la création d'un échangeur supplémentaire sur A 14.

Conseil Général des Ponts et Chaussées  
3<sup>e</sup> section : affaires scientifiques et techniques  
Albert Bourrel  
Ingénieur Général des Ponts et Chaussées

Paris, le 25 mars 2005

Affaire no 2005-0060-01

MISSION SUR L'ORGANISATION INTERNE DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE  
DE LA SOCIÉTÉ DES AUTOROUTES PARIS-NORMANDIE (SAPN)

ANNEXE

**Lettre de mission**

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