

**RAPPORT DE VÉRIFICATION**

**SURVEILLANCE DES**  
**CONTRATS DE CONSTRUCTION**  
**EN DT**

**Mandat numéro 221**

**Novembre 2002**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SOMMAIRE EXÉCUTIF .....</b>	<b>1</b>
<b>1. OBJECTIFS, ÉTENDUE ET CONTEXTE DU MANDAT .....</b>	<b>3</b>
<b>2. PRÉPARATION DE LA SURVEILLANCE.....</b>	<b>5</b>
<b>3. RÉALISATION DE LA SURVEILLANCE .....</b>	<b>15</b>
<b>4. ÉVALUATION.....</b>	<b>22</b>

## **SOMMAIRE EXÉCUTIF**

### ***Objet et étendue du mandat***

Le présent mandat couvre, essentiellement, les phases de suivi d'exécution, d'évaluation et d'apprentissage des contrats de construction.

L'objectif est de s'assurer que le cadre de gestion, mis en place dans les directions territoriales, permet de réaliser les contrats de façon économique, efficiente et efficace et ce, dans le cadre des règlements, directives et procédures en vigueur.

### ***Synthèse des constatations et recommandations***

De notre mandat découlent cinq grandes recommandations :

#### ***Formalisation de certaines pratiques***

Dans le cadre de la modernisation, le Ministère est amené à démontrer qu'il maîtrise ses activités. Il doit donc formaliser encore plus ses objectifs, ses processus, ses contrôles et ses résultats.

Même si le Ministère maîtrise globalement l'activité « construction », il lui est, dans certains cas, difficile de le démontrer. C'est le cas, par exemple, de :

- L'affectation des ressources humaines dédiées à la surveillance des contrats;
- L'évaluation systématique et formalisée de chaque contrat important, ou peu courant, en vue d'en tirer des enseignements;
- Le contrôle exercé sur les firmes chargées de la surveillance.

#### ***Gestion de l'activité « construction » dans sa globalité***

L'ensemble de l'information relative au suivi des contrats quant aux aspects coûts, délais, qualité, etc. est, en général, consigné dans les dossiers. Toutefois, il n'existe pas d'outils (exemple : tableau de bord) qui permette d'intégrer cette information détaillée en un système global de suivi de l'ensemble des contrats.

Un tel outil aurait l'avantage de permettre :

- La production, pour l'ensemble des contrats, d'informations quant à l'évolution des coûts, au respect de la qualité, des délais, etc.;
- L'amélioration de l'efficacité et l'efficacé du processus de décision à tous les niveaux (Services projets, DT, DGT, Ministère).

#### ***Adaptation des pratiques actuelles à la sous-traitance de la surveillance***

Le Ministère sous-traite de plus en plus la surveillance des contrats. De « surveillant » il devient donc « contrôleur du surveillant ». Ceci devrait l'amener à :

- Repenser le processus de suivi effectué par le Ministère lorsque la surveillance est assurée par une firme privée;
- Élaborer un «cadre de gestion du savoir » lié à la surveillance;
- Réaliser une étude, au niveau corporatif, pour comparer la régie aux contrats en matière de surveillance et donner des orientations aux DT sur la place que devrait occuper la surveillance à contrat.

### ***Évaluation des fournisseurs***

Tels que conçus, les formulaires d'appréciation du rendement ne comportent que des réponses de type binaire (satisfaisant ou insatisfaisant). Il est souhaitable de concevoir des formulaires permettant de mieux évaluer les entrepreneurs en octroyant, pour chaque critère, une note à l'entrepreneur (ex. : échelle ordinale de 1 à 10) et en détaillant chacun des critères par des sous-critères.

### ***Respect de certaines recommandations du « Guide de surveillance »***

Les DT ne respectent pas toujours les recommandations du « Guide de surveillance » des contrats. Nous recommandons de respecter ces recommandations ou les modifier lorsqu'elles s'avèrent trop contraignantes.

### ***Synthèse des commentaires des directions territoriales***

Globalement, les recommandations formulées dans ce rapport ont été accueillies favorablement par les unités ayant constitué l'échantillon. Toutefois, certains commentaires traduisent le souci des DT de ne pas alourdir le dispositif actuel en rajoutant d'autres moyens de suivi.

Les besoins (en information de gestion et d'outils de reddition) des DT peuvent différer des besoins corporatifs. Les DT ont pour principal souci la gestion efficace et efficiente de chaque contrat, alors que les Directions générales et le Ministère ont, en plus, d'autres préoccupations, telles que la reddition de comptes externe pour l'ensemble des contrats.

### ***Synthèse des commentaires du Comité de gestion des projets routiers***

La Direction de la vérification interne et de l'évaluation de programmes a présenté son rapport de vérification au Comité de gestion des projets routiers.

Le Comité a accepté, de façon générale, les recommandations.

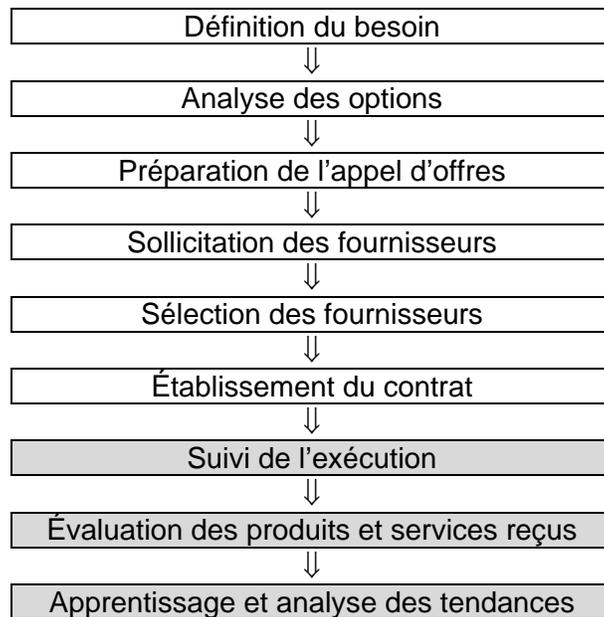
## 1. OBJECTIFS, ÉTENDUE ET CONTEXTE DU MANDAT

### **Sujet de la vérification**

Contrats de construction de 10 000 \$ et plus.

### **Étendue**

Les phases classiques du processus d'acquisition des produits et services sont :



Bien que ces différentes phases soient étroitement liées et concourent toutes à l'objectif d'obtention économique des produits et services, nous nous sommes limités aux trois dernières; les autres phases ayant déjà fait l'objet de mandats antérieurs quant au respect des lois, règlements et directives.

### **Objectifs**

- Évaluer si les activités de suivi de l'exécution des contrats sont réalisées de façon efficiente et efficace;
- Évaluer la qualité et la suffisance des mécanismes de collecte, d'analyse et de diffusion de l'information tout au cours de la réalisation du contrat ainsi que de reddition au cours et à la fin des travaux;
- Évaluer le degré de respect des règlements et des directives en regard des produits et services reçus;
- Apprécier la qualité et la suffisance des mécanismes d'évaluation des pratiques de gestion et de contrôle en vigueur en regard du sujet de la vérification.

## **Démarche**

Les directions territoriales étant les principaux acteurs dans les phases de suivi et d'évaluation, la collecte de l'information ainsi que les sondages se sont fait essentiellement à leur niveau. En effet, en plus de réaliser des entrevues avec les chefs des services des projets ou leurs représentants, nous avons examiné 36 contrats.

Les Directions territoriales ayant composé notre échantillon sont : l'Est-de-la-Montérégie, l'Estrie, les Laurentides-Lanaudière et la Mauricie–Centre-du-Québec.

Le choix de ces directions s'est fait sur la base du nombre de contrats et du budget dédié à la construction. Nous avons, par ailleurs, tenu à examiner le cas des DT qui recourent plus particulièrement à la surveillance par des entreprises privées et celles qui l'assurent elles-mêmes.

## **Contexte du mandat**

Les contrats de construction occupent une place prépondérante dans notre Ministère. Ils mobilisent beaucoup de ressources et accaparent une part importante de notre budget.

En 2000-2001, le Ministère a signé 619 contrats de cette catégorie (environ 440 millions).

Ce mandat s'est réalisé avant l'injection par le gouvernement de fonds supplémentaires (400 millions). Il ne tient donc pas compte des répercussions de l'augmentation du budget dédié aux contrats de construction. Cette hausse d'activité pourrait avoir, entre autres, comme corollaire un recours accru à la sous-traitance de la surveillance des contrats.

Le Ministère est non seulement donneur d'ordre pour la réalisation des travaux routiers mais il confie également, dans certains cas, au secteur privé la préparation des projets et la surveillance des travaux.

C'est le cas, par exemple, d'une des DT incluses dans nos sondages qui, en 2000-2001, a confié la surveillance de 68 % des contrats en nombre et 92 % en termes de coûts. Cette tendance, si elle s'accroît et se généralise à toutes les DT, marquera un changement dans les activités d'exploitation du Ministère et dans les compétences requises.

Le Ministère, par sa décentralisation géographique, a donné une latitude aux directions territoriales pour la préparation, l'octroi et la surveillance des contrats.

Cette décentralisation, encadrée par des directives réglementant ces activités, présente l'avantage de doter les unités opérationnelles d'une plus grande souplesse. Cependant, à moins de formuler, à partir de ces mêmes directives, les exigences en matière d'informations corporatives fiables, la décentralisation peut, en contrepartie, présenter le risque de voir le Ministère disposer de moins en moins d'informations sur l'activité « marchés ».

Dans le cadre de la modernisation, le Ministère est amené à démontrer qu'il maîtrise ses activités. Il doit donc formaliser ses objectifs, ses processus, ses contrôles et ses résultats. Il s'agit donc non seulement de réaliser ces activités mais, en plus, de pouvoir en rendre compte. Les gouvernements, à l'instar des entreprises privées, introduisent de nouvelles méthodes, telles que la gestion des risques.

Pour s'assurer que le Ministère se prémunit contre ces risques, nous avons vérifié si la préparation et la réalisation de la surveillance obéissent à certains principes.

## 2. PRÉPARATION DE LA SURVEILLANCE

**Principe 1.1** S'assurer qu'on affecte les ressources humaines nécessaires pour un suivi efficace.

Il devrait y avoir corrélation entre la planification des projets à réaliser et la planification des ressources affectées à la surveillance desdits projets.

### **Constatations**

#### **Points positifs**

Toutes les DT visitées tiennent des tableaux d'affectation des contrats aux chefs de projets.

La structure des DT, par type d'activité ou module, facilite l'affectation des ressources en raison de leur spécialisation.

#### **À améliorer**

L'affectation des contrats aux chargés de projet, pour la surveillance, est établie sur la base des expériences antérieures pour des projets comparables. Toutefois, les critères servant de base à cette affectation ne sont pas formalisés.

### **Recommandations**

Il serait souhaitable de formaliser les critères d'affectation des ressources dédiées à la surveillance.

Ces critères pourraient être, entre autres, l'expertise requise, le niveau de complexité, le nombre d'heures nécessaires à la surveillance, etc.

Cette façon de faire permettrait aux coordonnateurs d'argumenter leurs choix et affectation des ressources, vis-à-vis de la DT, de la Direction générale, et même par rapport à l'externe (ex. : Vérificateur général).

Cependant, afin d'éviter d'alourdir indûment le processus et, par conséquent, maximiser les bénéfices d'une telle approche, il serait préférable de limiter cette formalisation aux contrats relativement importants en termes de délais, d'expertises requises ou autres.

## **COMMENTAIRES DES DIRECTIONS TERRITORIALES**

### ***Direction territoriale 1***

Pour les chantiers majeurs, il semble opportun de formaliser certains critères permettant de cibler l'expertise requise du chargé de projet ou du surveillant, ainsi que le temps désiré de présence au chantier.

### ***Direction territoriale 2***

Généralement au Service des projets, un chargé de projet est identifié à partir du point de contrôle 1 et il est responsable de l'avant-projet, des plans et devis ainsi que de la surveillance du projet. Il participe à la prise de décision, à savoir si le projet est réalisé à l'interne ou confié à une firme privée.

Il participe également à la négociation du coût de la préparation des plans et devis et de la surveillance ainsi qu'à la détermination de l'équipe de surveillance.

### ***Direction territoriale 3***

Pour la DT, la majeure partie des activités de surveillance est confiée à des mandataires et, surtout, les contrats importants.

Par conséquent, peu de nos ressources sont affectées directement à la surveillance en chantier (parmi le personnel technique surtout). De plus, il y a 1 ou 2 personnes par secteur (techniciens) qui ont l'expertise et l'expérience pour la surveillance, de sorte que nous n'avons pas besoin de formules et de procédures complexes d'affectation. En général, les techniciens sont affectés sur les chantiers pour lesquels ils ont participé à la préparation des devis.

### ***Direction territoriale 4***

Le nombre de ressources par DT étant quand même relativement restreint, la formalisation amènerait plus d'inconvénients que de bénéfices.

Il est évident que, pour un contrat d'envergure ou un contrat complexe, on met la ressource la plus appropriée. Pas besoin d'avoir un registre pour ce faire. Il en est de même pour le choix des firmes privées. On choisit la firme en fonction des personnes en place qui s'intègrent le mieux au travail à faire.

**Principe 1.2** S'assurer qu'on optimise le coût de la surveillance

Le choix de recourir au secteur privé, pour la surveillance, devrait être fondé sur une analyse coûts/bénéfices.

**Constatations**

Certaines DT sous-traitent une grande partie de leur surveillance. C'est le cas, par exemple, d'une des DT visitées pour les fins du mandat. Cette DT a confié, en 2000-2001, 68 % du nombre de ses contrats, lesquels représentent 92 % de la valeur totale.

Les DT ne sont pas en mesure d'établir, de façon systématique et rigoureuse, sur la base d'analyses de coûts, l'option à privilégier dans chacun des cas entre la surveillance en régie et à contrat et cela pour plusieurs raisons :

- L'information disponible n'est pas suffisante pour estimer les coûts, surtout pour les coûts indirects de la surveillance;
- Peu d'études, au niveau corporatif, auraient été réalisées pour cerner les dimensions autres que financières, telles que l'expertise à maintenir;

Par ailleurs, aucune orientation stratégique n'aurait été donnée aux DT par le Ministère sur la part optimale régie/contrats à garder en matière de surveillance.

**Recommandations**

Il est souhaitable de:

- Réaliser une étude, au niveau ministériel, pour comparer la régie aux contrats en matière de surveillance.
- Donner des orientations aux DT sur la place que devrait occuper la surveillance à contrat. Ces orientations devraient également tenir compte des données autres que financières, telles, entre autres, le niveau d'expertise à conserver ou non.

## **COMMENTAIRES DES DIRECTIONS TERRITORIALES**

### ***Direction territoriale 1***

Prioritairement, il est souhaitable que la DT établisse les secteurs clés où elle désire conserver ou développer son expertise. À partir de ces orientations, une étude plus approfondie auprès de ses partenaires, au niveau des diverses ressources disponibles à l'externe, pourrait permettre d'encadrer sa démarche.

### ***Direction territoriale 2***

Nous n'avons pas les ressources suffisantes pour surveiller tous les contrats. Un choix est fait de surveiller les projets de faible envergure et/ou qui requièrent peu de personnel.

D'accord, mais l'expertise est conservée puisque l'on effectue dans le suivi des firmes.

### ***Direction territoriale 3***

La DT est obligée de confier la surveillance à contrat parce qu'elle n'a pas les ressources suffisantes pour l'assumer en régie. Cette façon de faire résulte de la diminution d'effectifs dans la fonction publique et d'une volonté gouvernementale de confier une plus grande part de nos activités à des mandataires. Il faut comprendre que les activités de surveillance sont très exigeantes en termes de quantité de ressources humaines et dans un contexte de rareté des ressources, il est préférable de les affecter en priorité à la conception et aux plans et devis ainsi qu'aux autres activités qui sont plus difficiles à confier à contrat.

### ***Direction territoriale 4***

Il m'apparaît important que nous puissions développer ce point. Nous ne connaissons pas nos coûts de surveillance. Le niveau d'expertise à conserver est aussi un point à établir. À la DT, nous nommons cela le noyau minimum. Certains modules du service sont au noyau minimum. En ce qui nous concerne, nous ne pouvons diminuer le personnel pour ces modules.

**Principe 1.3** S'assurer, avant le début des travaux, d'une compréhension commune entre tous les intervenants concernés par le contrat à réaliser

Les fonctions et les attributions de toutes les parties en cause (intervenants internes, entrepreneur, autres intervenants externes) doivent être définies, décrites et explicitées.

### **Constatations**

La première réunion de chantier constitue le moment idéal pour s'assurer que l'ensemble des intervenants ont une compréhension commune du contrat à réaliser.

L'entrepreneur, en fournissant un calendrier de réalisation des travaux dès la première réunion de chantier, informe le surveillant, d'une façon formelle, sur les tâches qu'il compte réaliser ainsi que leur déroulement dans le temps.

Sur les 36 contrats examinés :

- Le dossier ne renferme pas le compte rendu de la première réunion de chantier dans 8 cas;
- Le dossier ne renferme pas la «liste des responsables» dans 10 cas.
- L'entrepreneur n'a pas remis un calendrier de réalisation des travaux dès la première réunion de chantier dans 16 cas.

Par ailleurs, dans le cas de la surveillance à contrat, toutes les DT n'exigent pas, de façon explicite, la production de ces documents.

### **Recommandations**

- Il y aurait lieu de toujours formaliser et archiver la première réunion de chantier. Cette recommandation est importante pour le Comité de gestion des projets routiers;
- Il est souhaitable d'exiger toujours de l'entrepreneur un calendrier de réalisation des travaux.
- Il serait opportun de faire référence, de façon explicite, dans le devis technique des contrats de services professionnels au « Guide de surveillance ». Une des DT que nous avons visitée utilise la formulation suivante :

#### **2. RESPONSABILITÉS DU MANDATAIRE**

Sans s'y limiter, les principales responsabilités du mandataire sont:

##### **2.1 Avant le début des travaux**

S'assurer que l'équipe de surveillance mise en place a une bonne connaissance des documents contractuels, du Guide de surveillance du MTQ;

Planifier la surveillance des travaux selon l'esprit du Guide de surveillance. Faire approuver par le MTQ le plan de surveillance que le mandataire doit mettre en place.

## **COMMENTAIRES DES DIRECTIONS TERRITORIALES**

### ***Direction territoriale 1***

En accord avec chacune de ces recommandations

### ***Direction territoriale 2***

D'accord

### ***Direction territoriale 3***

Le compte rendu de la 1<sup>re</sup> réunion de chantier est toujours basé sur un ordre du jour formel et obligatoire à tous les contrats et est classé au contrat. Un calendrier de réalisation est toujours exigé de l'entrepreneur qui, parfois, tarde à le produire.

### ***Direction territoriale 4***

Cette réunion est primordiale et elle doit être systématique et formelle même si, parfois, ça peut sembler répétitif.

**Principe 1.4** S'assurer du développement et du maintien des compétences du personnel concerné du Ministère en matière de gestion de projets

Les DT devraient :

- Procéder à l'évaluation et au suivi des compétences;
- Se doter d'un plan de formation en matière de surveillance et de gestion de projets.

**Constatations**

Le Ministère recourt de plus en plus, dans certaines DT, à la sous-traitance pour la réalisation de la surveillance. Avec le temps, il y aurait une perte d'expertise dans ce domaine.

Le Ministère change graduellement de métier : de « surveillant », il se transforme en « surveillant du surveillant ».

Le Ministère s'expose ainsi à deux risques :

- Perte d'expertise (par l'absence de « contact » direct avec le chantier);
- Ce premier risque a comme corollaire une faiblesse dans le suivi de la firme chargée de la surveillance.

**Points positifs**

- Les DT recourent au jumelage (avec un ingénieur senior) pour la formation des nouvelles recrues.
- Les DT utilisent le Guide de surveillance comme support pour la formation.

**À améliorer**

Aucune des DT visitées :

- N'a défini de façon formelle l'ensemble des connaissances liées à la surveillance;
- Ne dispose de plans de formation écrits.

Cet état de fait engendrerait une disparité dans les profils du personnel aussi bien au sein de la même DT qu'entre ces dernières.

**Recommandations**

- Il est souhaitable que le Ministère élabore un « cadre de gestion du savoir » lié à la surveillance;
- Formaliser, au niveau des DT, l'évaluation et le suivi des compétences.

Ces recommandations sont importantes pour le Comité de gestion des projets routiers.

## **COMMENTAIRES DES DIRECTIONS TERRITORIALES**

### ***Direction territoriale 1***

Il est, en effet, souhaitable que la DT établisse un cadre de gestion du savoir lié à la surveillance. La DT pourrait ainsi se doter d'un plan de formation touchant les divers intervenants en surveillance et s'ajuster à l'évolution constante du milieu.

### ***Direction territoriale 2***

*Aucun commentaire.*

### ***Direction territoriale 3***

La Direction des structures donne de la formation en rapport avec la surveillance des travaux sur des ouvrages d'art. De même, la Direction du laboratoire des chaussées donne des cours en rapport avec la surveillance des travaux de pavage.

Il n'y a aucun cours spécifiquement dédié à la gestion d'un contrat et aux activités de surveillance; seulement des cours sur des parties d'activités de surveillance. Il serait peut-être opportun d'organiser des cours de formation basés sur le « Guide de surveillance » et de l'offrir tant aux employés internes qu'aux mandataires.

### ***Direction territoriale 4***

Pas de commentaires. Cela dépend de la forme que prendra cette orientation.

**Principe 1.5** S'assurer de la qualité et de la suffisance des mécanismes mis en place par la DT afin de suivre la firme chargée de la surveillance du contrat

Les DT devraient s'assurer que l'entreprise chargée de la surveillance :

- Fournit les ressources prévues lors de l'octroi du contrat de services professionnels;
- Facture les heures effectivement réalisées par type de ressources et les taux horaires prévus;
- Prend en compte les intérêts du Ministère pour tous les aspects relatifs aux coûts, délais et qualité.

**Constatations**

Sur les quatre DT visitées, deux d'entre elles recourent de façon régulière à la sous-traitance de la surveillance. Les remarques ci-dessous ne concernent donc que ces deux DT.

**Points positifs**

- Pour chaque contrat surveillé par une firme privée, il y a un chargé de projet ministériel qui est désigné (assisté d'un technicien s'il y a lieu);
- Le chargé de projet, avant le paiement, approuve les factures présentées par la firme privée;
- Dans le cas d'une DT, la firme privée est tenue, par le contrat, de respecter le Guide de surveillance.

**À améliorer**

- À l'exception de l'approbation des factures, il n'y a pas d'évidence quant au suivi par le MTQ de la firme chargée de la surveillance;
- Il n'y a aucun mécanisme mis en place pour rendre compte du suivi, par le Ministère, de la firme chargée de la surveillance;
- La seule exigence contractuelle, dans le cas d'une DT, est de suivre le « Guide de surveillance ». Les documents relatifs à ce guide (à l'exception du paiement et des avenants) ne sont remis à la DT qu'à la fin du contrat;
- Le « Guide de surveillance » ne comporte pas de règles quant aux mécanismes à utiliser pour assurer le suivi de la surveillance confiée à une firme privée.

**Recommandations**

Le processus de suivi par le Ministère de la firme chargée de la surveillance gagnerait à :

- Être formalisé à l'intérieur d'une section du « Guide de surveillance » (guide de gestion des mandataires);
- Ne pas être limité au contrôle des factures présentées par la firme mais aussi en couvrant le travail effectué par cette dernière. Ce suivi devrait être matérialisé par des documents périodiques à établir par la firme privée et à examiner par la DT, de même que par d'éventuelles visites du chantier par le surveillant du Ministère.

## **COMMENTAIRES DES DIRECTIONS TERRITORIALES**

### ***Direction territoriale 1***

Il serait avantageux que le Ministère se dote d'un processus de suivi à l'intérieur d'une section du Guide de surveillance. En ce qui concerne le suivi de la facturation présentée par les firmes, nous utilisons un logiciel permettant le transfert électronique des activités (par h/contrat/projetCSP) effectuées par les firmes. Le système est alimenté directement par les firmes et valide rapidement certaines informations de base (taux horaire, équipement, classification, etc.).

### ***Direction territoriale 2***

D'accord.

Ne se limite pas à la vérification des factures. Le chargé de projet du MTQ assiste aux réunions de chantier, participe au :

- Règlement des litiges et des problèmes de chantier;
- Règlement des avenants;
- Vérification des demandes de paiement
- Inspection finale.

### ***Direction territoriale 3***

Le chargé de projet est responsable du suivi de son projet même si la surveillance est effectuée par un mandataire. Il est en copie conforme de tous les documents, de toutes les correspondances entre le surveillant et l'entrepreneur et les comptes rendus de chantier et il visite périodiquement le chantier. Il est responsable d'approuver les ouvrages imprévus et les avenants. À mon avis, ce suivi est suffisant.

### ***Direction territoriale 4***

Tout à fait d'accord. Il y a d'importantes différences entre les DT. Le sujet a été traité à la réunion des chefs de service des projets.

### 3. RÉALISATION DE LA SURVEILLANCE

**Principe 2.1** S'assurer d'avoir une maîtrise complète du projet.

Faire en sorte que l'on respecte les délais, les coûts et la qualité et que l'on soit en mesure d'apporter, à partir d'une connaissance de l'étendue et des causes des écarts, les correctifs appropriés.

#### Constatations

Les contrats de construction, répartis selon le montant, se présentent comme suit pour l'année 2000-2001:

Répartition selon le montant	Nombre	%	Valeur (000)	%
Contrats <b>supérieurs</b> à 500 000 \$	167	27%	368 433	84%
Contrats <b>inférieurs</b> à 500 000 \$	452	73%	71 195	16%
Total 2000-2001	619	100%	439 628	100%

Il ressort de ce tableau que si le Ministère exerce un suivi rigoureux sur 27 % des contrats (en termes de nombre), il maîtrisera 84 % des contrats (en termes de valeur).

Pour avoir une maîtrise complète des projets et pouvoir rendre compte, les DT devraient :

- Établir systématiquement un plan de surveillance, basé sur le calendrier de réalisation de l'entrepreneur;
- Établir dans tous les cas un plan de surveillance de la qualité;
- En plus du suivi des coûts, il serait souhaitable d'assurer un suivi des autres aspects du contrat, à savoir la qualité et les délais. Pour chacun de ces 3 aspects, il serait opportun de définir des indicateurs et les suivre.

L'intérêt d'un document regroupant ces indicateurs (ex. : nombre d'avenants et valeurs, réalisé/prévu pour les délais et les coûts, nombre d'anomalies qualité, etc.) est :

- De permettre aux responsables, sans avoir à plonger dans un dossier volumineux, de suivre l'évolution d'un contrat;
- D'apporter les mesures correctives dès l'apparition des problèmes éventuels;
- De servir de base à l'établissement d'un tableau de bord global pour l'activité « contrats ».

Ces indicateurs et les documents de suivi devraient être adaptés au niveau de « risques » propre à chaque contrat. Il faudrait donc prévoir des indicateurs limités aux contrats simples et les multiplier lorsqu'il s'agit de contrats complexes. Ce niveau de suivi devrait être documenté pour pouvoir en rendre compte.

#### Points positifs

- L'ensemble des DT assure un suivi budgétaire des contrats, en utilisant les systèmes ministériels.
- Certaines DT ont développé leurs propres outils pour le suivi.

### **À améliorer**

- Sur les 36 contrats examinés, aucun dossier ne renferme un plan de surveillance, tel que recommandé par le « Guide de surveillance »;
- Dans 26 cas sur 36, les DT n'établissent pas un plan de surveillance de la qualité;
- Le mécanisme de suivi des coûts et des délais est essentiellement axé sur le coût ou le délai global du contrat. Il n'est pas détaillé par nature d'ouvrage ou par stade de réalisation;
- Le mécanisme de suivi de la qualité est limité au respect ou non des spécifications techniques. Il ne comporte pas d'indicateurs qui permettraient l'élaboration d'un tableau de bord synthétique.

### **Recommandation**

- Il serait souhaitable de mettre en place un tableau de suivi individuel des contrats adapté aux caractéristiques de chacun d'entre eux (bâtir un plan de surveillance type pour chacun des cas).
- En effet, le niveau de détail de ce suivi devrait tenir compte du niveau de complexité et de l'importance des contrats. À cet égard, la majorité des DT nous ont exprimé leur désaccord avec tout dispositif de suivi des contrats lourd et consommateur de temps et d'énergie. Nous partageons avec elles ce souci. C'est pour cette raison que notre recommandation, pour un suivi détaillé, se limite aux contrats complexes et onéreux.

## **COMMENTAIRES DES DIRECTIONS TERRITORIALES**

### ***Direction territoriale 1***

La DT utilise déjà, pour chacun des contrats, un plan de surveillance de la qualité. Un plan de surveillance global est souhaitable dans tous les cas et sera appliqué en 2002. La mise en place d'un tableau de suivi individuel des contrats devrait, comme proposé, se limiter aux contrats complexes et onéreux.

### ***Direction territoriale 2***

Aucun commentaire

### ***Direction territoriale 3***

Pour les contrats complexes et onéreux, ce suivi existe déjà à la DT.

- Plan de surveillance: Les gros projets sont surveillés par des mandataires et un plan de surveillance est exigé avant les travaux et sert également à la négociation des montants forfaitaires.
- Plan de surveillance de qualité : Pour les contrats où ISO construction s'applique, le plan qualité est obligatoire et contractuel. Pour les autres aspects, c'est le CCDG qui s'applique et une firme de contrôle de la qualité est attirée à chaque contrat.
- Suivi de la qualité et des délais en plus des coûts : Les mécanismes et les outils actuels sont suffisants, à mon avis, pour la gestion de ces indicateurs.

### ***Direction territoriale 4***

Sans pour autant aller dans le sens de produire un tableau de tous les contrats supérieurs à 500 000 \$, ce qui amènerait une charge de travail aux équipes de surveillance et n'apporterait de plus-value rentable, il serait opportun que des contrats ciblés, d'envergure ou comportant une problématique particulière, puissent être suivis avec un tel outil. Par ailleurs, nous croyons que c'est possiblement la limite de 500 000 \$ qui est trop basse. Dans l'état actuel, (augmentation du fonds gouvernemental), le nombre de contrats supérieurs à 5 000 000 \$ devient important. La limite pourrait être de 2 M\$, par exemple.

**Principe 2.2** S'assurer que la gestion des avenants s'effectue selon les règles prévues au Guide de surveillance

Il devrait toujours y avoir entente entre les parties avant que ne débute tout travail imprévu ou tout travail dont les conditions d'exécution sont différentes de celles indiquées dans les documents du contrat.

### **Constatations**

#### **Points positifs**

D'après les dossiers examinés, la majorité des avenants sont bien documentés et approuvés par les gestionnaires.

#### **À améliorer**

Pour 22 contrats sur 36, les documents (V-1572 et V-1572A) n'ont été établis qu'après la fin des travaux concernés.

#### **Recommandations**

- Bien que les travaux imprévus fassent généralement l'objet, selon les intervenants concernés, d'un accord verbal préalable, il y aurait lieu de les faire approuver formellement par les gestionnaires avant leur réalisation;
- Instaurer un système d'approbation des avenants selon leur montant.

## **COMMENTAIRES DES DIRECTIONS TERRITORIALES**

### ***Direction territoriale 1***

L'accord formel du gestionnaire est requis avant la réalisation des travaux imprévus.

### ***Direction territoriale 2***

D'accord avec le fait d'approuver avant la réalisation.

### ***Direction territoriale 3***

Pour la DT, tous les travaux imprévus supérieurs à 10 000 \$ doivent être pré-approuvés au moins verbalement par le chef de service. Pour < 10 K\$, il est demandé de suivre cette consigne dans la mesure du possible. Malgré cela, compte tenu du nombre de chantiers qui se déroulent en même temps et de l'urgence de prendre une décision sur le chantier sans arrêter les travaux, donc sans occasionner des délais et des coûts supplémentaires, beaucoup de travaux imprévus ne sont formellement approuvés par écrit qu'après exécution des travaux.

### ***Direction territoriale 4***

Cette procédure est généralement appliquée.

**Principe 2.3** S'assurer que l'information consignée dans les dossiers physiques est pertinente, complète, compréhensible et fiable.

La reddition exige que le dossier « contrat » renferme l'ensemble de l'information sur les autorisations, les modifications, les suivis, les contrôles effectués, les responsables.

### **Constatations**

#### **Points positifs**

À l'exception d'une DT, les contrats examinés montrent que :

- Les dossiers sont bien structurés.
- Les « fiches de vérification technique » sont remplies correctement.

#### **À améliorer**

- Dans le cas où le contrat est sous-traité, c'est-à-dire essentiellement au sein de deux DT sur quatre, la firme chargée de la surveillance ne fournit pas toujours l'ensemble de la documentation requise pour le dossier.
- Dans une DT, le dossier contrat n'est pas épuré après son exécution. De multiples documents se retrouvent en double et triple.

#### **Recommandations**

Il est souhaitable :

- D'établir une liste des documents que la firme privée devrait remettre à la DT pour constituer son dossier « contrat » à la fin du projet;
- De s'assurer, avant d'archiver les dossiers, qu'ils comportent un seul exemplaire des documents requis.

## **COMMENTAIRES DES DIRECTIONS TERRITORIALES**

### ***Direction territoriale 1***

D'accord avec ces recommandations. Les dossiers « contrats » de la DT devraient contenir les mêmes documents, qu'ils soient traités à l'interne ou à l'externe.

### ***Direction territoriale 2***

D'accord.

### ***Direction territoriale 3***

Les mandataires doivent expédier une copie de tous les documents pertinents au chantier en cours de réalisation (copie au chargé de projet) et à la fermeture du contrat.

### ***Direction territoriale 4***

Souhaitable.

## 4. ÉVALUATION

**Principe 3.1** S'assurer que les rapports de rendement sont effectués conformément aux règlements et directives à cet égard.

Une évaluation des services et produits livrés contribuerait à distinguer les bons fournisseurs des mauvais et, par conséquent, favoriserait l'obtention future de services de qualité.

### **Constatations**

#### **Points positifs**

D'après les dossiers examinés et, à l'exception d'un contrat, les rapports de rendement sont toujours établis par les DT.

#### **À améliorer**

- Tels que conçus, les formulaires d'appréciation du rendement ne comportent que des réponses de type binaire (satisfaisant ou insatisfaisant). Cette forme d'appréciation ne permet pas de départager les fournisseurs qui offrent un haut rendement de ceux qui ont un rendement moyen ou médiocre.
- Certains rapports de rendement (6 cas) n'ont pas été établis dans les délais réglementaires, à savoir 60 jours au plus après la réception définitive.

#### **Recommandations**

Il est souhaitable de concevoir des formulaires permettant de mieux évaluer les entrepreneurs:

- D'octroyer, pour chaque critère, une note à l'entrepreneur (ex : échelle ordinale de 1 à 10);
- De détailler chacun des critères par des sous-critères.

Cette façon de faire permettrait de :

- Départager les fournisseurs qui offrent un haut rendement de ceux qui ont un rendement moyen ou médiocre;
- D'inciter les entrepreneurs à s'améliorer.

## **COMMENTAIRES DES DIRECTIONS TERRITORIALES**

### ***Direction territoriale 1***

Lorsque le rendement de l'entrepreneur est satisfaisant, l'appréciation du niveau de rendement ou des points à améliorer devrait plutôt apparaître dans les commentaires liés à l'approche ISO de ces derniers. Plusieurs de ces entreprises sont maintenant ISO et doivent tenir compte des commentaires écrits provenant de leurs clients dans le but de s'améliorer (approche ISO).

### ***Direction territoriale 2***

Peut devenir lourd. Il faudra établir les critères de 1 à 10, sinon cela peut devenir une évaluation personnelle du chargé de projet.

Cela peut également provoquer un questionnement du fournisseur qui obtiendrait des notes différentes, dépendant du chargé de projet, et ceci pour la même équipe de surveillance.

On pourrait peut-être s'inspirer de la fiche de notation du personnel du MTQ avec différents critères et, en finalité, « Insatisfaisant », « Bon », « Excellent », avec commentaires.

### ***Direction territoriale 3***

L'évaluation du rendement est une formalité qui doit être exécutée selon les procédures et les délais régissant cette activité, mais les chargés de projets ne sont pas convaincus de l'utilité d'une telle démarche.

### ***Direction territoriale 4***

En désaccord.

Avec une telle formule, nous amenons des discussions, et le résultat de l'exercice est nébuleux. L'objectif de l'évaluation de l'entrepreneur est de conserver cet entrepreneur comme soumissionnaire ou de l'empêcher de soumissionner. La formule actuelle et l'instruction technique qui la sous-tend répondent au besoin.

### ***Remarques de la Direction de la vérification interne et de l'évaluation de programmes***

Les DT expriment leurs réserves sur la pertinence de cette suggestion.

Le Comité de gestion des projets routiers approuve la recommandation et propose que le choix des entrepreneurs se base, entre autres, sur leurs évaluations antérieures.

**Principe 3.2** S'assurer qu'à la fin de chaque contrat, les mécanismes de gestion utilisés et les coûts du projet sont analysés et examinés.

À la fin de chaque contrat important, les DT devraient procéder à une évaluation des pratiques de gestion utilisées afin d'identifier les points forts, les points faibles et les points à améliorer.

### **Constatations**

#### **Points positifs**

La majorité des DT font, dans le cadre de réunions, une évaluation globale de l'activité « contrats ».

#### **À améliorer**

Il n'y a pas d'évaluation systématique et formalisée de chaque contrat important, ou peu courant, en vue d'en tirer des enseignements.

#### **Recommandations**

Il serait souhaitable d'analyser, après chaque contrat important ou de nature exceptionnelle, les mécanismes de gestion utilisés et les coûts du projet de manière à ce que l'unité puisse en tirer des leçons et en tenir compte dans les projets en cours ou futurs.

Les résultats de cette évaluation devraient être écrits et diffusés.

## **COMMENTAIRES DES DIRECTIONS TERRITORIALES**

### ***Direction territoriale 1***

D'accord à formaliser ces mécanismes pour des contrats importants ou exceptionnels et diffuser l'évaluation.

### ***Direction territoriale 2***

D'accord.

### ***Direction territoriale 3***

Une évaluation systématique et formelle nécessite du temps et des ressources et les priorités sont à la préparation et à la réalisation des projets. Avons-nous les moyens de nos ambitions?

### ***Direction territoriale 4***

À l'occasion, un post-mortem de certains contrats est fait. De là à systématiser le processus, la DT numéro 4 ne voit pas l'intérêt.

**Principe 3.3** S'assurer que la DT dispose d'outils pour suivre la performance de l'ensemble des contrats tout au cours de la réalisation

Les DT devraient :

- Disposer d'indicateurs de rendement pour l'ensemble de l'activité « contrats »;
- Surveiller la performance à l'aide de ces indicateurs;
- Apporter les mesures correctives après cette évaluation.

**Constatations****Point positif**

La majorité des DT suivent l'ensemble de l'activité « contrats » et produisent des documents liés aux coûts et aux délais.

**À améliorer**

- Pour la majorité des DT, les documents de suivi de l'ensemble de l'activité « contrats » ne sont pas produits avec une périodicité prédéfinie.
- Ces documents ne comportent pas toujours des critères pertinents pour suivre chacun des aspects des contrats (délais, coûts et qualité)

**Recommandation**

Il serait souhaitable de concevoir un outil global (ex. : tableau de bord) permettant de suivre l'ensemble de l'activité « contrats ».

Cet outil devrait :

- Rendre compte globalement des trois aspects : coûts, qualité et délais;
- Être produit à des dates fixes et soumis aux gestionnaires pour information et décisions à prendre;
- Être présenté sur une base comparative avec les années antérieures. Ainsi, il permettrait, en plus de suivre l'ensemble de cette activité au cours de sa réalisation, de comparer les résultats en cours avec les années précédentes.

## **COMMENTAIRES DES DIRECTIONS TERRITORIALES**

### **Direction territoriale 1**

Nous avons en place un système permettant de suivre les coûts sur une base hebdomadaire. Le suivi qualité pour chacun des contrats est également effectué et le rapport est remis à la fin du contrat.

Un outil global améliorerait-il notre fonctionnement? Sans l'alourdir?

### **Direction territoriale 2**

Il existe plusieurs documents de suivi de projet :

- Au niveau délai système 242;
- Coût système 250 qui donne les dépenses à jour, prévisions de dépenses au 31 mars, final prévu.

En plus, d'autres systèmes de suivi sont demandés par le central.

En ce qui concerne la qualité des ouvrages, un laboratoire est mandaté pour suivre la qualité des ouvrages. Il produit un rapport mensuel et un rapport final sur les ouvrages.

### **Direction territoriale 3**

La proposition n'est pas suffisamment détaillée pour pouvoir juger de l'intérêt ou de la pertinence. De plus, il existe déjà beaucoup d'outils pour suivre les trois composantes qui sont les coûts, la qualité et les délais. Il faudrait éviter une duplication coûteuse et inutile. Il faudrait aussi tenir compte des nouveaux outils de « gestion par projet » que l'implantation de « GIREs » amènera au MTQ.

### **Direction territoriale 4**

Théoriquement d'accord. En pratique, il nous faudrait l'énergie nécessaire au suivi de ce TB. Pour l'instant, les ressources et la structure ne nous permettent de faire un tel suivi.

**Remarques de la Direction de la vérification interne et de l'évaluation de programmes**

Il ressort des réponses des DT un souci de ne pas venir superposer un nouveau système de suivi à ceux qui existent déjà.

Cependant, les outils existants et dans leur forme actuelle ne permettraient pas de :

- Suivre d'une façon globale l'activité « contrats ». Les informations disponibles ne le sont que contrat par contrat;
- Suivre la performance, du point de vue qualité, en l'absence d'indicateurs. Les seuls repères sont les spécifications du contrat;
- Être consolidés pour produire, avec les mêmes indicateurs, un tableau de bord au niveau de la DT, des deux directions générales territoriales et du Ministère.

*Préparé par :* Jaouad Alami, MBA  
Chargé de projet  
Direction de la vérification interne et  
de l'évaluation de programmes

*Révisé par :* Alain Charron, M.Sc.(Gestion)  
Chef d'équipe  
Direction de la vérification interne et  
de l'évaluation de programmes

JA/cm