

CONFIDENTIEL

Mandat de vérification n° 310C

Vérification de contrats avec dépassements de coûts de 10 %

19 octobre 2011

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	1
2. CONSTATS	2
3. CONCLUSION.....	7
4. RECOMMANDATIONS	9

1. INTRODUCTION

Sujet de la vérification

Vérification de contrats avec dépassements de coûts de 10 %

Description du mandat

À la suite d'une demande du ministre des Transports, la Direction de la vérification interne et de l'évaluation de programme (DVIÉP) a vérifié les pièces justificatives soutenant les demandes d'autorisation présentées au sous-ministre des Transports au cours de l'exercice 2010-2011 pour 72 contrats de construction et 2 contrats de services de nature technique, qui ont fait l'objet d'un supplément de plus de 10 %. Soulignons que, dans ces listes, un contrat a été signé en avril 2002, deux contrats ont été signés durant l'année financière 2004-2005 et sept durant l'année financière 2007-2008.

Les objectifs du mandat sont de:

1. S'assurer que les suppléments aux contrats sont versés conformément à la réglementation et aux directives ministérielles en vigueur ;
2. S'assurer que les travaux imprévus et les dépassements de coûts sont justifiés et dûment autorisés avant leur paiement ;
3. S'assurer que les suppléments aux contrats respectent les mesures mises en place par le Ministère pour donner suite aux recommandations du Vérificateur général du Québec dans son rapport de novembre 2009;
4. S'assurer que le dossier contractuel contient la documentation complète.

Démarche

Pour chacun des dossiers compris dans les deux listes fournies par la Direction générale des services à la gestion (DGSG), la démarche a consisté essentiellement à examiner la présence dans le dossier contractuel de la documentation permettant de répondre de la conformité ou de la non-conformité des assertions liées à chacun des quatre objectifs de vérification.

Dans le cadre de leurs travaux, pour chacun des contrats examinés, les vérificateurs internes en territoire ont complété un programme de vérification conçu pour l'analyse des documents recueillis et rédigé un rapport de vérification.

Le présent rapport présente une synthèse des principaux constats tirés des rapports de vérification individuels et des recommandations appropriées aux autorités ministérielles.

Limite du mandat de vérification

En ce qui concerne l'objectif numéro 2 « S'assurer que les travaux imprévus et les dépassements de coûts sont justifiés... », les travaux de la DVIÉP visaient à s'assurer de la présence au dossier contractuel de documents supportant les demandes d'autorisation des suppléments. Cependant quant à la justification technique des suppléments, seul un ingénieur peut y répondre et il devrait probablement retourner aux plans et devis, aux journaux de chantier et aux bordereaux de quantités pour se faire une idée juste de la pertinence de chacun des suppléments. Ceci représente un travail colossal. En effet, la DVIÉP ne peut juger de la justesse technique des travaux pour les ouvrages imprévus et les variations de quantités.

2. CONSTATS

Dès le début des travaux, la DVIÉP a constaté que les deux listes fournies par la DGSG ne représentaient que 69 contrats de construction et 2 contrats de service de nature technique au lieu de 74 contrats de construction. En effet, pour déterminer le nombre de contrats il faut compter une seule fois dans la liste des contrats de construction, trois contrats qui ont obtenu chacun deux suppléments au cours de l'exercice 2010-2011 : un de la Direction de la Mauricie-Centre-du Québec, un de la Direction de l'Ouest de la Montérégie et un de la Direction des Laurentides-Lanaudière. De ce fait, les 69 contrats de construction et les 2 contrats de services de nature technique, selon les montants indiqués dans les listes fournies par la DGSG, représentent une somme 273 313 989,24 \$ alors que les demandes d'autorisations totalisent des suppléments de 65 060 853,92 \$.

Assertion 1 : les suppléments aux contrats sont versés conformément à la réglementation et aux directives ministérielles en vigueur

La vérification avait pour but de contrôler la conformité des autorisations requises liées aux suppléments des contrats en vertu de la Loi sur les contrats des organismes publics (article 17), 2006, c. 29, a. 17. Elle avait aussi pour but de contrôler la conformité aux directives ministérielles lorsqu'il s'agissait de variations de quantités constatées aux bordereaux.

La compilation et l'analyse des résultats révèlent que, de façon générale, les suppléments aux contrats ont été autorisés pour l'ensemble des dossiers. Mais, pour la plupart, ils ont été autorisés **après l'exécution des travaux**. Ce qui les rend non conformes.

Ainsi, sur les 71 dossiers examinés, 3 (4 %) sont conformes et 67 (94 %) sont non conformes. Enfin, un contrat figurant dans la liste a été octroyé par le gouvernement fédéral dans le cadre d'une entente tripartite pour des travaux à la structure du Pont Mercier. Ce dernier n'a pas fait l'objet d'une évaluation de la conformité par rapport à l'objectif visé.

Assertion 2 : les travaux imprévus et les dépassements de coûts sont justifiés et dûment autorisés avant leur paiement

La vérification avait pour but de constater la présence au dossier de la documentation justifiant les suppléments liés aux ouvrages imprévus et aux variations de quantités ou de prix.

Les explications pour les ouvrages imprévus se retrouvent dans les différents formulaires d'autorisation prévus, soit à la procédure d'avenant décrite au Guide de surveillance – Chantiers d'infrastructures de transport (formulaires V-1572, V-1572-A), ou soit aux documents qui décrivent le processus d'approbation des modifications aux contrats qui occasionnent une dépense supplémentaire.

Aussi, la vérification visait à s'assurer que les suppléments avaient été autorisés préalablement avant leur paiement.

La compilation et l'analyse des résultats révèlent que pour les 71 contrats examinés, 22 (31 %) sont conformes et 49 (69 %) sont non conformes.

Toutefois, il faut noter que si un dossier contenait la documentation justifiant les autorisations des suppléments, mais que les suppléments avaient fait l'objet d'un paiement partiel ou total avant l'autorisation du sous-ministre, ce dossier est considéré non conforme.

De plus, dans certains cas, le nombre d'avenants au contrat et le pourcentage total des suppléments questionnent la DVIÉP sur la qualité des plans et devis produits. Par exemple, à la Direction de Laval–Mille-Îles un des contrats examinés (n° dossier 8401-09-0202) comprend 42 avenants et le total des suppléments représente un pourcentage de 17 %.

De même, la DVIÉP a noté dans certains cas des réclamations de la part des entrepreneurs pour des reports de date d'exécution des travaux. Par exemple, à la Direction de la Côte-Nord, une demande d'autorisation de suppléments de 315 351,72 \$ (33 %) a été produite pour le dossier 3530-04-0905, notamment pour prévoir le paiement d'une réclamation de l'entrepreneur. Le dossier indique plusieurs difficultés survenues dans la réalisation du contrat, dont un départ tardif en appel d'offres, plusieurs ouvrages imprévus, les conditions climatiques défavorables, le manque de planification, de ressources etc.. Dans ce cas, la réalisation des travaux prévue pour l'automne 2004 (en 42 jours) s'est terminée à l'été 2005 (en 122 jours).

Assertion 3 : les suppléments aux contrats respectent les mesures mises en place par le Ministère pour donner suite aux recommandations du Vérificateur général du Québec dans son rapport de novembre 2009 (année 2009-2010, Tome II chapitre 4)

Dans son rapport déposé à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010 (Tome II, chapitre 4), le Vérificateur général du Québec a recommandé, entre autres, au Ministère :

- *de s'assurer que les travaux imprévus et les dépassements de coûts sont dûment autorisés avant leur paiement ;*
- *de revoir ses procédures d'autorisation lorsque des dépassements de coûts significatifs sont occasionnés par des variations de quantité.*

Pour chacune des recommandations précitées, le Ministère a élaboré un « Plan de mise en œuvre des recommandations du VG » qui définit les mesures à mettre en application et les échéanciers. Ces mesures ont été évolutives dans le temps.

Ainsi, par rapport à la première recommandation, des mesures étaient déjà en application. Ces mesures sont libellées comme suit :

« Il est requis d'obtenir les autorisations suivantes avant de procéder à tout paiement de travaux imprévus et de dépassement de coûts :

- *contrats de 25 000 \$ à 99 999 \$:*
 - *autorisation du sous-ministre adjoint ou du directeur général ;*
- *contrats de 100 000 \$ et plus :*
 - *autorisation du sous-ministre*

à moins que le dépassement résulte soit d'une variation du montant sur lequel doit s'appliquer un pourcentage déjà établi, soit d'une variation de quantité pour laquelle un prix unitaire a été convenu :

- *contrats de 25 000 \$ et plus :*
- *autorisation du directeur*

L'ensemble des documents doit être conservé au dossier officiel ».

«Dès novembre 2009, les directives ministérielles ont été précisées afin que tout dépassement de coûts soit dûment autorisé avant le paiement.

Au cours des mois qui ont suivi, le Ministère a décidé d'adapter la mesure de mise en œuvre de la recommandation du Vérificateur général relative aux dépassements de coûts et d'aller plus loin en exigeant que l'exécution des travaux qui impliquent un dépassement de coûts soit autorisée plutôt que le paiement de ces travaux».

Ainsi, depuis le 30 juin 2010, les principales adaptations apportées ont pour effet que :

«Pour les travaux imprévus qui occasionnent des dépenses supplémentaires totalisant 10 % ou moins du montant initial du contrat, il y a désormais :

- *Autorisation préalable à l'exécution des travaux par le chef de service;*
- *Transmission à chaque mois, au directeur, d'un rapport des suppléments autorisés, rapport qui fournit le cumul des coûts (compteur) en termes de pourcentages de dépassement du montant initial du contrat;*
- *Signature du rapport mensuel par le directeur qui doit porter à l'attention du sous-ministre adjoint toute situation problématique.*

Pour les travaux imprévus qui occasionnent des dépenses supplémentaires totalisant plus de 10 % du montant initial du contrat, il y a désormais :

- *Autorisation préalable à l'exécution des travaux par le sous-ministre en titre, lorsque le montant initial du contrat est supérieur ou égal à 100 000 \$, ou par le sous-ministre adjoint, lorsque le montant initial du contrat est inférieur à 100 000 \$;*
- *Présentation d'une note faisant état de l'évolution prévisible ou imprévisible du contrat. Dans ce dernier cas, un plan d'intervention doit également être présenté.*

Le 25 octobre 2010, une mesure a été diffusée et une mise à jour a été transmise le 27 mai 2011. À cette occasion, un logigramme a été fourni au personnel afin de faciliter l'application des nouvelles règles d'autorisation des suppléments».

Quant à la deuxième recommandation, les mesures identifiées sont les suivantes :

«Bien qu'il soit indiqué à la Loi sur les contrats des organismes publics qu'une variation de quantité pour laquelle un prix unitaire a été convenu ne requiert pas d'autorisation, le Ministère porte une attention particulière aux estimations de quantité. Une analyse de ces estimations est effectuée en regard des volumes

effectivement mesurés, des effets possibles sur les prix soumissionnés et, le cas échéant, d'autres éléments.

Les directives ministérielles sont révisées afin d'indiquer qu'une autorisation du directeur général est requise pour tout dépassement de coûts, survenant en cours d'exécution et résultant de variation de quantité, de 20 % et plus pour tout contrat d'une valeur initiale inférieure à 5 millions \$ et de 15 % et plus pour tout contrat d'une valeur initiale de plus de 5 millions \$. La demande d'autorisation doit être accompagnée d'un document expliquant la cause du dépassement. L'autorisation du directeur général vise non pas à interférer dans la poursuite du contrat, mais plutôt à documenter les causes d'estimations erronées et leurs effets sur les prix payés par le Ministère.

L'ensemble des documents doit être conservé au dossier officiel».

Au 31 mars 2010, la mesure devait être en application

Plus tard, soit le 25 octobre 2010, les directives ministérielles sur les contrats de travaux de construction et de services ont été modifiées pour inclure cette nouvelle obligation.

La DVIÉP avait pour objectif de contrôler l'application de mesures mises en place par le Ministère pour donner suite à ces deux recommandations du Vérificateur général du Québec.

Pour l'ensemble de ces deux mesures, la compilation et l'analyse des résultats révèlent que pour les 71 contrats examinés, 12 (17 %) sont conformes et 42 (59 %) sont non conformes. En dernier lieu, pour 17 contrats (24 %) les différentes mesures ne s'appliquent pas puisque les suppléments sont liés à des ouvrages imprévus ou des variations de quantités pour des travaux exécutés antérieurement à la mise en place des mesures.

Également, deux autres recommandations concernant les dépassements de coûts ont été faites par le Vérificateur général du Québec en novembre 2009 :

- *Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que la préparation des travaux lui permet de minimiser les dépassements de coûts.*
- *de veiller à ce que les paiements ne soient pas effectués avant que la recommandation à cet égard attestant la réalisation des travaux soit faite et à ce que les éléments figurant dans le bordereau de soumission soient liés à des travaux précis.*

À cet égard, le présent mandat n'avait pas pour objectif de faire un suivi particulier des mesures mises en place pour répondre à ces recommandations.

Un suivi de ces mesures sera fait ultérieurement, notamment dans le cadre d'un mandat de vérification *a posteriori* de la conformité du processus de gestion contractuelle après octroi d'un contrat. Soulignons, parmi ces mesures, l'élaboration d'un processus ministériel de gestion des risques des projets routiers.

Ainsi, «le Ministère étendra systématiquement l'analyse de risques (coût, échéancier, qualité) à l'ensemble des projets pour lesquels la présomption de risque le justifie. Ce processus de gestion des risques de projets routiers sera modulé par la nature et l'envergure des projets et mènera à des actions concrètes au niveau de la préparation des projets et de l'estimation de leurs coûts, et ce, afin de minimiser les dépassements de coûts».

Pour information, le comité de gestion du ministère des Transports a adopté, le 21 mai 2008, un cadre de gestion intégrée des risques comportant un calendrier d'implantation. Le Ministère accuse un retard dans l'implantation de ce cadre de gestion. Ce constat découle du suivi de la mise en œuvre fait par la DVIÉP jusqu'à l'automne 2009.

Assertion 4 : le dossier contractuel contient la documentation complète

La vérification visait à constater la présence au dossier des pièces justificatives supportant les autorisations requises, les justificatifs des avenants aux contrats et aux demandes d'autorisation pour les dépassements de coûts (formulaires d'autorisation, bordereaux, recommandations de paiement, etc.)

La compilation et l'analyse des résultats révèlent que pour les 71 contrats examinés, 27 (38 %) sont conformes et 44 (62 %) sont non conformes.

L'annexe 1 du rapport présente le sommaire des résultats de la vérification pour chacune des quatre assertions.

3. CONCLUSION

Les résultats de la vérification démontrent des lacunes dans le déroulement du processus d'approbation des modifications aux contrats qui occasionnent une dépense supplémentaire. Pourtant les directives ministérielles et le Guide de surveillance – Chantiers d'infrastructures de transport renseignent sur le processus d'approbation des suppléments et de la procédure d'avenants aux contrats et des dépassements de coûts dû à des variations de quantités.

Il existe donc des écarts entre la pratique en territoire et les prescriptions des directives ministérielles et les instructions du guide de surveillance. Ainsi, la majorité des autorisations du sous-ministre pour dépassements de coûts ont été obtenues après que les travaux eurent été exécutés.

Ces constats corroborent *a posteriori* les conclusions d'un rapport de vérification réalisé en juin 2006 et portant sur les avenants aux contrats (mandat n° 322). Dans les circonstances, la DVIÉP se questionne à savoir :

- si les gestionnaires des directions territoriales sont au courant et en accord avec les engagements pris par les surveillants des travaux avec les entrepreneurs ?
- s'ils sont plutôt placés devant des faits accomplis lorsqu'ils approuvent *a posteriori* les documents d'approbation de l'exécution des travaux ?
- si, dans les faits, le sous-ministre des Transports lui-même se trouve devant des faits accomplis ?

De plus, la DVIÉP questionne la qualité des plans et devis étant donné le nombre élevé d'avenants dans certains contrats.

Les directives ministérielles et la procédure d'avenant du guide de surveillance visent justement à éviter ces situations problématiques.

Enfin, la DVIÉP rappelle qu'elle ne peut juger de la justesse technique des travaux pour les ouvrages imprévus et les variations de quantités pour les 71 contrats examinés étant donné la limite de son mandat. En effet, quant à la justification technique des suppléments, seul un ingénieur peut y répondre et il devrait probablement retourner aux plans et devis, aux journaux de chantier et aux bordereaux de quantités pour se faire une idée juste de la pertinence de chacun des suppléments. Ceci représente un travail colossal.

Les directions territoriales devraient faire preuve de rigueur quant au respect du processus d'approbation des suppléments aux contrats.

4. RECOMMANDATIONS

La DVIÉP recommande :

1. Au comité de gestion

- D'assurer la mise en œuvre du cadre de gestion intégrée des risques approuvé le 21 mai 2008, ce qui contribuerait à la gestion des avenants générant des suppléments aux contrats;
- D'assurer la concordance entre les instructions de la directive portant sur le «*processus d'approbation des modifications aux contrats qui occasionnent une dépense supplémentaire*» et celles du «*Guide de surveillance – Chantiers d'infrastructures de transport*».

2. Aux directions générales de Québec et de l'Est et de Montréal et de l'Ouest

- De déterminer les principales causes des avenants aux contrats et faire rapport au comité de gestion des analyses effectuées et sur les moyens d'en diminuer le nombre, le cas échéant.

3. À la Direction générale des services à la gestion et à la Direction générale des infrastructures et des technologies

- De former le personnel (ministériel et surveillants des firmes privées) chargé de la production des autorisations liées aux avenants et aux suppléments aux contrats afin qu'il ait les connaissances suffisantes des directives ministérielles, des formulaires à utiliser, des délais d'autorisation prévus;
- De s'assurer par des moyens pédagogiques appropriés, de la maîtrise des procédures par le personnel concerné.

4. À la Direction générale des services à la gestion

- De s'assurer que les rubriques du formulaire d'autorisation des suppléments aux contrats permettent au sous-ministre d'avoir en mains les éléments requis pour constater que les demandes d'autorisation sont faites avant la réalisation des travaux.

Analyse et rédaction : Thomas Gagnon, CGA, vérificateur interne