



## **Acomptes / versements anticipés des cantons ZH, BE, JU et AG dans le cadre de la construction des routes nationales**

### **L'essentiel en bref**

---

Sur mandat de la Délégation des finances des Chambres fédérales, le Contrôle fédéral des finances (CdF) a examiné si, dans le cadre de la construction des routes nationales, les cantons avaient concédé des acomptes ou des versements anticipés indus. L'audit a été mené auprès des offices des ponts et chaussées des cantons de Zurich, de Berne, du Jura et d'Argovie, et a porté sur les années 2003 à 2005 comprise. Auprès de chacun de ces cantons, le CdF a contrôlé rétrospectivement et par sondage les facturations relatives à deux objets de construction : pour l'ensemble, les contrats d'entreprise représentent un volume total de quelque 260 millions de francs.

Le résultat global de l'audit laisse un sentiment mitigé.

Pour ce qui est des aspects positifs, on retiendra que :

- > **les solutions informatiques mises en place pour la comptabilité des projets fonctionnent en général de manière fiable ;**
- > **la facturation et les conditions de paiement ont été convenues conformément aux usages de la branche.**

De plus, il convient de préciser que la période couverte par l'audit concernait les années 2003 à 2005, et que certains des manquements constatés par le CdF avaient déjà été identifiés, ce qui avait entraîné des mesures correctrices.

Néanmoins, les défauts suivants ont été constatés qui, ponctuellement, ont également été relevés par des offices cantonaux de contrôle financier et par le révisorat de l'OFROU :

### **Pour l'un des contrats d'entreprise, il est impossible d'affirmer s'il y a eu ou non des versements anticipés indus**

Pour le canton de Zurich, le résultat est bon : le déroulement des projets obéit à des procédures de conduite clairement structurées, qui se traduisent par des processus bien définis et de nombreuses conditions. A la question essentielle de savoir si des acomptes ou des versements anticipés ont été indûment consentis, on peut répondre par la négative.

Pour le canton du Jura, le résultat est nuancé. Les documents originaux des deux chantiers, notamment les justificatifs des calculs de situation, que les directions de chantier locales se devaient d'archiver étaient complets et intégralement disponibles au moment du contrôle. Sur le plan de la conduite, il existe encore trop peu de procédures structurées, à cause des insuffisances en matière de documentation des processus, de définition des compétences et d'instruments de controlling correspondants. A la question essentielle de savoir si des acomptes ou des versements anticipés ont été indûment consentis, on peut répondre par la négative pour les deux contrats d'entreprise.

Aucun manquement concret n'a pu être constaté. Toutefois, la congruence entre l'avancement des travaux et les versements au titre des installations de chantier et des fouilles semble pour partie peu plausible, bien que le manque de documentation ne permette pas de conclure *a posteriori* à une irrégularité.

Pour le canton de Berne, le résultat est également nuancé. Les documents originaux des deux chantiers, notamment les justificatifs des décomptes partiels, que les directions de chantier se devaient d'archiver étaient complets et intégralement disponibles au moment du contrôle. On peut constater des lacunes dues à des insuffisances en matière de définition des processus et à l'absence des instruments de controlling correspondants. A la question essentielle de savoir si des acomptes ou des versements anticipés ont été indûment consentis, on peut répondre par la négative pour les deux contrats d'entreprise.

Pour le canton d'Argovie, le résultat est mitigé. Alors que l'un des contrats d'entreprise a été exécuté de façon satisfaisante, le déroulement du second contrat se révèle déficient. Cela tient principalement aux carences en matière de conduite constatées auprès des mandataires et du maître de l'ouvrage. Ainsi, des clauses essentielles du contrat d'entreprise n'ont pas été appliquées (pas de modification formelle de commandes et pas d'adaptation des prix malgré une extension substantielle du mandat). En outre, dans certains cas, la conservation des documents de chantier n'a pas été garantie.

En ce qui concerne le contrat d'entreprise en question, il est donc impossible de répondre à la question essentielle de savoir si des acomptes ou des versements anticipés ont été indûment consentis. L'office cantonal des ponts et chaussées ne partage pas cet avis. Dans son appréciation, il s'est fondé sur une réception idéalisée des prestations fournies ; pour le CdF, une réception idéalisée ne peut constituer une base valable pour étayer ses conclusions.

Les défauts constatés dans les cantons de Berne, du Jura et d'Argovie découlent pour l'essentiel de carences des divers offices des ponts et chaussées.

Le CdF a constaté d'autres manquements :

**Dans deux cantons, des versements ont été effectués hors du champ d'application du contrat d'entreprise ou auraient pu l'être**

Lorsque le canton établit par voie électronique le décompte de chantier au profit de l'entrepreneur, ces prestations font partie intégrante du décompte général d'un objet. Elles sont soit déduites du décompte final de l'entrepreneur, soit créditées au canton par l'entrepreneur. Dans les deux cas, ces versements doivent être portés en déduction du décompte final, faute de quoi les dépenses correspondantes seraient bonifiées à double par la Confédération : d'une part au titre de l'objet, et d'autre part par le biais du financement séparé du personnel œuvrant à la construction des routes nationales.

Le canton d'Argovie n'a pas pris en considération ces versements de l'entrepreneur dans le décompte final et n'a pu de ce fait imputer correctement ces prestations dans le cadre du décompte électronique de chantier.

La situation se présente de façon différenciée dans le canton de Berne. Pour l'un des objets, on a renoncé à la déduction parce que la facturation de l'entrepreneur était qualitativement satisfai-

sante. Pour le second objet, la retenue correspondante n'apparaissait pas dans la déduction préalable du décompte final ; elle sera toutefois opérée dans le cadre du décompte final définitif.

### **Les versements ne se sont pas tous fondés sur des justificatifs vérifiables**

La plupart des versements ont été ordonnés par les offices des ponts et chaussées sur la base de justificatifs vérifiables.

Alors que dans le canton de Zurich, tous les versements sont intervenus de façon correcte, on a pu constater dans les cantons de Berne et du Jura certaines faiblesses dans la traçabilité des paiements.

Dans le canton d'Argovie, les versements relatifs à l'un des contrats d'entreprise reposaient sur des justificatifs corrects. Pour ce qui est du second contrat d'entreprise, la traçabilité d'une partie des justificatifs de paiement n'était pas donnée, ce qui a eu pour conséquence qu'aux yeux du CdF, la non-adaptation des prix unitaires au sens de l'art 86 de la norme SIA 118, expressément convenue dans le contrat, a généré des montants surfaits. Pour certaines positions, les quantités étaient de plus de 100 fois trop élevées. L'office cantonal des ponts et chaussées s'en tient à une interprétation différente de la nature contraignante et des conséquences d'une application de l'art. 86 de la norme SIA 118. Elle fait toutefois valoir que pour ce contrat d'entreprise, un peu plus de la moitié des positions affichaient des écarts quantitatifs de +/- 20 % : d'une part, des négociations complémentaires auraient nécessité un temps énorme, et d'autre part, durant les travaux de construction, on ne disposait pas de temps et de personnel en suffisance pour réapprécier l'état d'avancement du chantier et établir un avenant.

Les carences constatées relèvent de déficits importants au niveau de la conduite.

### **Le système de contrôle interne reste encore lacunaire par endroits**

En l'absence de processus suffisamment documentés (en matière de conduite, d'exécution et d'assistance, y compris le controlling), les cantons de Berne et du Jura ne sont pas en mesure de se doter d'un système de contrôle interne efficace à tous les niveaux. Cela est d'importance car ces deux cantons investiront durant les années à venir, de concert avec la Confédération, des sommes considérables pour l'achèvement du réseau des routes nationales.

Dans les cantons d'Argovie et de Zurich, on trouve au niveau cantonal un système de contrôle interne fonctionnel. Au niveau des projets, on regrettera toutefois des insuffisances dans la reconnaissance matérielle des documents attestant de l'état d'avancement des travaux par un visa conforme des mandataires : le défaut est ponctuel dans le canton de Zurich, plus fréquent dans celui d'Argovie.

### **La libération des paiements est intervenue conformément aux compétences financières**

La libération des paiements est intervenue conformément aux compétences financières. Les échéances fixées dans les contrats d'entreprise ont toutefois été souvent anticipées de plusieurs semaines, notamment dans les cantons de Berne et du Jura. Ces échéances doivent pourtant être respectées, ce qui ne devrait guère poser de problèmes avec les moyens techniques dont on dispose aujourd'hui. Le règlement anticipé des factures provoque des coûts de financement évitables.

### **Le controlling n'est pas généralisé, et la conduite des chantiers par les mandataires présente des lacunes**

Dans les cantons de Berne et du Jura, qui ne disposent pas d'un controlling à proprement parler, le système de contrôle interne est également lacunaire. D'importants projets d'infrastructure doivent reposer sur un système de contrôle interne fonctionnel et sur un controlling efficace des coûts, des prestations, du financement et des délais. La conduite de chantiers d'un montant de plusieurs millions de francs exige aujourd'hui des structures formelles, indépendantes des personnes, car ce n'est que de cette façon que les projets peuvent être menés de manière économique.

La conduite des chantiers par les mandataires est lacunaire dans les cantons de Berne, du Jura et d'Argovie. Dans le canton de Zurich, seules des carences mineures ont été constatées. Il tombe sous le sens que les entreprises chargées de la saisie des prestations doivent se plier à des conditions similaires à celles imposées au maître de l'ouvrage, de sorte que les règles du jeu en matière d'appréciation provisoire de l'état d'avancement des travaux et de positions de remplacement pour des prestations convenues par avenant soient également définies. Notamment lorsque les conditions ne sont pas clairement établies, les appréciations provisoires présentent un risque : il devient possible de compléter ponctuellement les paiements contractuellement convenus par des versements indus (dans le sens d'un paiement anticipé assorti d'une livraison ultérieure de la prestation).

**Texte original en allemand**