

Entretien des routes provinciales

L'objectif du ministère des Transports est de favoriser un climat économique positif soutenu par un réseau de transport sûr, efficace et accessible. Le ministère fixe des normes minimales d'entretien et de sécurité routière, élabore et fait exécuter des règlements sur la sécurité des utilisateurs et fixe les politiques d'utilisation du réseau routier provincial.

En vertu de la *Loi sur l'aménagement des voies publiques et des transports en commun*, le ministère est chargé de l'entretien et de la réparation des routes provinciales. Il exécute régulièrement des travaux d'entretien pour éviter la détérioration trop rapide des routes et veille à ce que les routes soient sûres et praticables. Parmi ces services, il faut compter le nettoyage des caniveaux, la réparation des nids-de-poule, le remplissage des fissures, le remplacement des garde-fous, le déneigement des routes et l'épandage du sel. Le réseau provincial comprend 2 350 ponts et environ 22 500 kilomètres de routes à deux voies. La valeur estimative de remplacement de ce réseau atteint 27 milliards de dollars.

Depuis le début des années 80, l'entretien des routes provinciales a eu tendance à passer d'une activité interne du ministère à une activité sous-traitée à des entrepreneurs du secteur privé. En 1996, le ministère a élaboré une nouvelle stratégie de prestation de services consistant à confier au secteur privé la totalité de l'entretien des routes. Le 22 octobre 1996, le Conseil de gestion du Cabinet a approuvé l'analyse de rentabilisation du ministère visant à externaliser l'entretien. Au 31 mars 1999, conformément à la nouvelle stratégie de prestation de services, le ministère avait négocié un certain nombre de contrats avec des entreprises du secteur privé pour l'entretien d'environ 6 800 kilomètres, soit 30 pour 100 du réseau routier provincial. Le ministère prévoit la mise en œuvre intégrale de cette mesure d'ici le printemps de l'an 2000.

Pour l'exercice 1998-1999, le financement total de l'entretien des routes se chiffrait à 243 millions de dollars, ce qui couvre à la fois les travaux confiés à des entrepreneurs et les travaux effectués par le ministère.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification du programme d'entretien des routes visait à déterminer si le ministère avait mis en place des mesures satisfaisantes pour :

- évaluer l'efficacité des programmes et en rendre compte;

3.14

- s'assurer que l'externalisation des services était gérée de façon économique et rentable, et en accord avec les lois, les règlements et les contrats.

Nous nous sommes entendus avec la direction du ministère pour sélectionner les critères qui serviraient à évaluer le programme. Ils se rapportent aux systèmes, aux règlements et aux procédures qui devraient être en place au ministère. Ils comprennent des buts et objectifs clairement définis pour le programme, des procédures à suivre et la surveillance des mesures d'externalisation, les normes d'entretien pour protéger les investissements du ministère dans le réseau routier, ainsi que des systèmes permettant de donner des informations fiables pour la prise de décisions.

Nous avons mené notre vérification dans le respect des normes relatives aux missions de certification, notamment l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Par conséquent, nous avons eu recours à des contrôles par sondages et autre procédés de vérification jugés nécessaires dans les circonstances.

Notre vérification, essentiellement réalisée en février 1999, a comporté un examen et une analyse de la documentation ainsi que des discussions avec le personnel du ministère, à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux. Nous avons également examiné ce qui se passait dans d'autres territoires de compétence en ce qui concerne l'entretien des routes et l'externalisation des travaux d'entretien.

Notre vérification a aussi porté sur les activités de la Direction des services de vérification et d'évaluation du ministère. Nous n'avons cependant pas réduit la portée de notre travail de vérification, car la direction n'avait publié aucun rapport récent sur l'administration du programme d'entretien des routes.

CONSTATATIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Bien que certaines mesures du rendement aient été élaborées, le ministère a dû améliorer ses méthodes d'évaluation de l'efficacité du programme et sa manière d'en rendre compte. Les méthodes du ministère n'étaient pas appropriées pour que l'externalisation soit menée en tenant compte de l'économie et de l'efficacité ni pour assurer la conformité aux lois, politiques et contrats. Nos principales préoccupations portaient sur ce qui suit :

- Le ministère était en train de mettre au point des mesures d'évaluation du rendement pour l'entretien des routes l'hiver, dans le but d'évaluer le temps qu'il faut pour dégager complètement la chaussée après une tempête de neige. Cependant, le ministère devait également mettre au point des méthodes pour évaluer l'efficacité de ses activités l'été et faire en sorte que les activités actuelles aboutissent au maintien en bon état des routes provinciales.
- Le ministère n'avait pas réalisé l'économie de 5 pour 100 prévue grâce à l'externalisation pour les quatre contrats que nous avons examinés et qui représentaient l'entretien de 20 pour 100 du réseau routier provincial.
- Après avoir négocié les contrats d'entretien des routes, le ministère a engagé les entrepreneurs pour faire des travaux supplémentaires, sans appel d'offres, et leur a

offert des véhicules et du matériel du ministère en excédent, sans procéder, comme cela est requis, à une vente publique à l'encan.

- On se demande si les superficies assignées aux équipes de surveillance ne sont pas trop vastes pour leur permettre de surveiller correctement le travail des entrepreneurs et s'assurer que les routes provinciales sont sûres, praticables et ne se détérioreront pas plus rapidement que prévu.
- Le ministère dispose d'un système informatisé pour enregistrer les activités d'entretien afin d'en déterminer le coût et d'aider à prendre des décisions. Néanmoins, le ministère n'a mis en place aucune méthode pour s'assurer que les données entrées par les entrepreneurs dans le système sont exactes et complètes.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

EFFICACITÉ DU PROGRAMME D'ÉVALUATION ET DE REDDITION DE COMPTES

MESURES DE L'EFFICACITÉ

Par entretien des routes, le ministère entend les activités nécessaires pour que les routes soient sûres et praticables et pour prolonger la durée de service de son actif. Donc, les objectifs du programme d'entretien des routes sont d'assurer que le réseau de transport est sûr, durable, efficace et de bonne qualité, la sécurité et la préservation des routes représentant les priorités. En 1990, le ministère a commencé à élaborer des mesures clés visant à relier les indicateurs de rendement aux objectifs de ces programmes. Toutefois, au moment de la présente vérification, le ministère était encore en train de mettre au point ces mesures de l'efficacité.

Les plans d'activité du ministère pour 1997-1998 et 1998-1999 contiennent tous les deux des mesures d'évaluation du rendement et des résultats pour la gestion des routes provinciales, mais ces mesures et résultats concernent principalement le volet construction des activités du ministère. En effet, il n'y avait pas de résultats ou de mesures du rendement pour l'entretien des routes. Cependant, dans le courant de 1998, le ministère a publié un document intitulé «*Core Business Performance Measures – 1998*». Ce document soulignait deux résultats importants du point de vue entretien pour les activités essentielles de gestion des routes provinciales, qui devaient assurer que :

- Les routes sont praticables et en bon état. L'aspect «praticable» serait évalué comme la moyenne du temps nécessaire pour dégager entièrement la chaussée après une tempête de neige. L'état du réseau routier serait mesuré en pourcentage de kilomètres de routes et de ponts en bon état.
- Les routes sont sûres, l'évaluation du rendement correspondant aux sommes investies dans l'amélioration de la sécurité.

Le ministère a fait un certain effort pour évaluer le rendement des activités d'entretien des routes l'hiver. Plus précisément, il met au point un système de dégagement de la chaussée (*Bare Pavement System*) pour enregistrer le délai requis pour que les chaussées soient

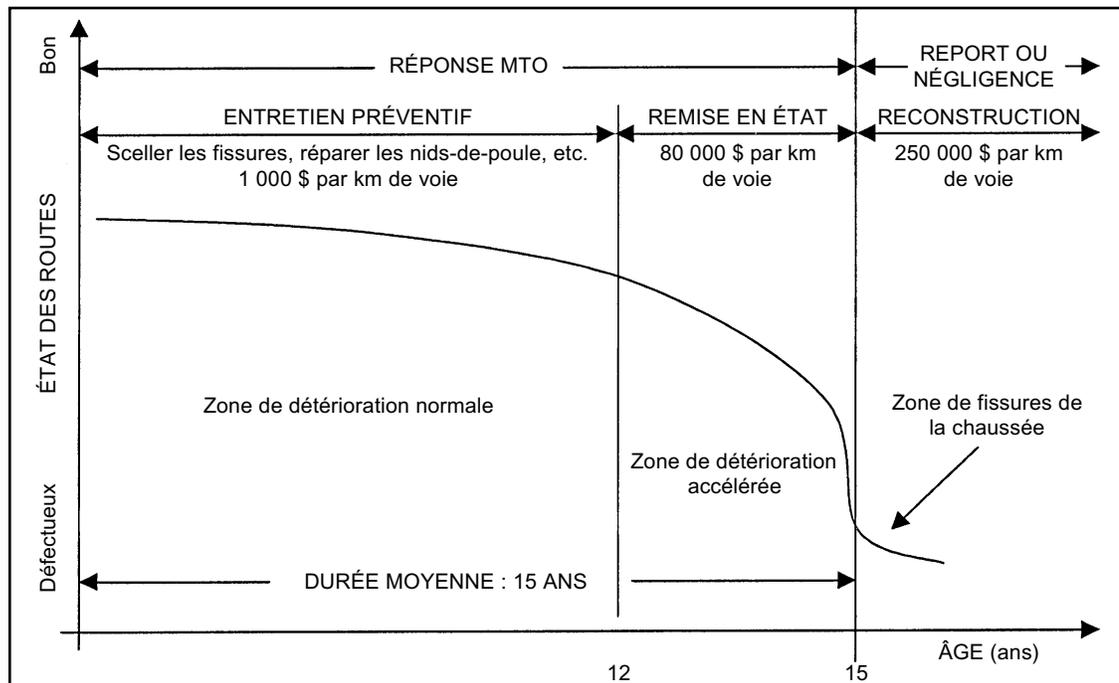
3.14

dégagées après les tempêtes l'hiver. Bien que ces renseignements aient été recueillis dans le système pour 1997-1998, le ministère a jugé que ce n'était pas un hiver normal et que, donc, les renseignements ne refléteraient pas les conditions normales l'hiver. Par conséquent, le ministère recueillait une autre année de données durant l'hiver 1998-1999, après quoi on réévaluera les résultats. À la fin de notre vérification, en février 1999, le ministère continuait à recueillir des renseignements de base pour le système de dégagement des chaussées. Le ministère n'a mis au point aucune de ces mesures de rendement pour ses activités d'entretien l'été. Il devra aussi élaborer des mesures d'évaluation de la sécurité routière, car les sommes investies ne mesurent que les intrants et non les résultats des améliorations de sécurité routière.

Nous avons observé que dans les mesures de rendement du ministère il n'y avait pas de liens entre les activités d'entretien et la préservation et la prolongation de la durée de service des routes. Dans d'autres territoires de compétence, des systèmes de gestion de l'entretien ont été mis en place pour mesurer ce résultat afin de déterminer si les fonds avaient été utilisés efficacement. L'un des critères est le pourcentage de kilomètres de routes où l'état de la route est maintenu à un niveau satisfaisant. Cette évaluation aiderait également à déterminer si les fonds consacrés à l'entretien ont permis de prolonger la durée de service des routes.

Le ministère reconnaît l'importance d'un bon entretien préventif pour ralentir la détérioration des routes et reporter des frais de réfection importants. En effet, l'entretien ou la remise en état qui s'effectue avant que la chaussée ne se détériore coûte beaucoup moins que la réfection une fois que la détérioration a atteint un point critique. Par exemple, comme l'illustre le graphique ci-dessous, reconstruire une route coûterait 250 000 dollars par kilomètre de voie au lieu de 80 000 dollars si l'on se limitait au revêtement comme mesure préventive.

Détérioration des routes avec le temps



Source : Ministère des Transports

Pour éviter la détérioration prématurée causée par l'infiltration de l'eau dans la couche de base des routes, le ministère fait effectuer des travaux d'entretien comme le remplissage des fissures et des nids-de-poule, et le nivellement des accotements, et il s'assure qu'il n'y a pas de saleté ni de débris dans les caniveaux pour que l'eau s'écoule facilement.

Le ministère classe toutes les routes comme étant soit en bon état soit défectueuses. Une route défectueuse est une route dans un état tel qu'elle devra être réparée dans les cinq années qui suivent. Si les conditions sont jugées dangereuses, la route est réparée immédiatement.

Dans notre rapport de vérification de 1992 sur les activités d'entretien des routes par le ministère, nous avons indiqué que la classification de l'état des chaussées laissait apparaître une détérioration importante des routes entre 1979 et 1991. Le manque d'entretien en temps opportun a contribué à cette détérioration. En 1979, plus de 60 pour 100 des routes de la province étaient dites en bon état, alors qu'en 1991, seulement 40 pour 100 des routes se classaient dans cette catégorie. En 1998, 44 pour 100 des routes de la province étaient en bon état.

Il ressort des études effectuées par les fonctionnaires du ministère et leurs homologues dans d'autres territoires de compétence que l'entretien en temps opportun peut préserver et prolonger la vie des routes. Selon le ministère, les routes provinciales durent en moyenne 15 ans. En 1998, environ 31 pour 100 des routes de la province avaient plus de 15 ans, ce qui indique que les routes auront sans doute besoin de davantage d'entretien ou de reconstruction coûteuse. Le ministère devrait procéder à une évaluation à l'échelle de la province pour savoir si le programme d'entretien des routes répond à son objectif de préservation et de prolongation de la durée de service du réseau provincial.

Bien que les fonctionnaires du ministère aient reconnu qu'il était nécessaire d'évaluer l'efficacité du programme, le ministère ne disposait pas de suffisamment de renseignements pour effectuer cette évaluation. Faute de quoi, il ne peut prouver que ses activités d'entretien aboutissent à la protection de son investissement dans un réseau routier praticable et sûr.

Recommandation

Afin de s'assurer que le programme d'entretien des routes répond effectivement aux objectifs déclarés, le ministère doit :

- **mettre en œuvre et surveiller l'application des mesures d'évaluation du rendement pour les améliorations de la sécurité routière et les travaux d'entretien, tant l'hiver que l'été;**
- **recueillir les renseignements nécessaires pour déterminer si ses travaux d'entretien sont rentables, protègent les routes provinciales et en prolongent la durée de service.**

Réponse du ministère

Le ministère accepte le fait que des mesures d'évaluation du rendement sont des outils de gestion souhaitables. Il a mis en place une nouvelle évaluation du rendement l'hiver, à travers la province. L'analyse des

3.14

données accumulées pendant l'hiver de 1998-1999 sera disponible à l'automne de 1999 et constituera la base sur laquelle le ministère établira ses objectifs de rendement.

L'établissement de mesures strictes d'évaluation du rendement de l'entretien pose un sérieux défi, tant pour le ministère que pour les autres territoires de compétence en matière routière. Cependant, le ministère reconnaît l'intérêt d'incorporer des mesures d'entretien à sa stratégie globale d'amélioration de la gestion de son actif. Le ministère continue à examiner le système informatique de gestion de l'entretien pour voir s'il serait possible de trouver des mesures d'évaluation du rendement appropriées pour l'entretien l'été.

La remise en état des immobilisations, routes et ponts, a un impact beaucoup plus important sur la durée de service anticipée de l'infrastructure. La détérioration de la chaussée est un processus complexe dû à un certain nombre de facteurs, notamment la durée de la conception, les types de couches, la profondeur et d'autres propriétés matérielles, le volume de circulation, le type de charge, le drainage, et les calendriers de réfection dans le passé, entre autres. Si la durée de service est plus longue pour une chaussée, cela peut indiquer que l'on a adopté une stratégie efficace de réfection qui aboutit aux coûts les plus faibles pour la durée de service en général.

À ce sujet, et comme l'indique son plan d'activités, le ministère élabore actuellement «Asset Management Business Framework (AMBF)» intégré. Ce projet qui découle d'une étude de 1997-1998 menée pour le ministère, consistait à examiner les meilleures méthodes adoptées dans les principaux territoires de compétence pour les routes et à établir un plan de travail pour l'élaboration du AMBF. Ceci comprend les améliorations des outils de prévision du rendement en fonction de ses stratégies de gestion de l'infrastructure. Les outils devraient permettre au ministère de mieux évaluer l'efficacité de ses stratégies de préservation du réseau routier.

Il faut une nouvelle technologie pour établir efficacement des mesures de rendement fondées sur les résultats. Le ministère met actuellement cette technologie à l'essai.

CONSIDÉRATIONS POUR L'ÉCONOMIE ET L'EFFICACITÉ

CHOIX DE PRESTATION DE SERVICES

Depuis 1995, le gouvernement a demandé aux ministères de réévaluer leur attitude à l'égard de la prestation de programmes. En février 1996, le Conseil de gestion du gouvernement a publié ses principes directeurs relatifs aux stratégies différentes de prestation de services. Selon ces principes, le choix de la méthode repose sur une analyse

de rentabilisation judicieuse selon laquelle on fournit les services à la clientèle en s'assurant du meilleur rendement possible de l'argent du contribuable. Le ministère a analysé différentes options pour la prestation des services d'entretien des routes, y compris la sous-traitance. En octobre 1996, le ministère a soumis son analyse de rentabilisation au Conseil de gestion du gouvernement, justifiant l'externalisation et donnant les grandes lignes de ses plans de mise en oeuvre.

Le ministère a envisagé trois modèles de prestation de services, à savoir :

- Contrats de sous-traitance gérés par le ministère (CSGM) : la prestation directe des services d'entretien serait externalisée, mais le ministère demeurerait responsable de la gestion. Le ministère serait chargé de surveiller les routes et de décider quand et où des travaux d'entretien doivent être effectués.
- Contrats d'entretien régionaux (CER) : un entrepreneur assumerait la responsabilité de tout l'entretien dans une région donnée. Les contrats porteraient sur plusieurs années, et le rôle du ministère consisterait principalement à surveiller les travaux de l'entrepreneur pour s'assurer que l'argent est bien dépensé et qu'on obtient le niveau de service requis.
- Contrats régionaux à terme (CRT) : les activités ressembleraient à celles prévues pour un contrat d'entretien régional, mais comprendraient également d'autres services comme la remise en état et la réfection du revêtement des routes, des services d'ingénierie, la gestion des systèmes et la régulation des couloirs de circulation.

Dans l'analyse de rentabilisation soumise au Conseil de gestion du gouvernement, on a présenté une analyse détaillée des coûts et une évaluation des risques pour chacun de ces trois types de contrat. Pour l'analyse des coûts, on a pris en considération les coûts de l'équipement, du matériel et de la main-d'oeuvre. Les variables possibles et l'éventail de sensibilités ont été établis en fonction de l'expérience passée du ministère et de consultations avec l'industrie. Pour les frais généraux et marges bénéficiaires des entrepreneurs, on s'était aussi fondé sur les conseils de représentants de l'industrie et d'experts-conseils. Les tableaux suivants résument les différences d'économies annuelles possibles déterminées par le ministère en comparant les coûts prévus des nouvelles méthodes de prestation de services aux méthodes existantes pratiquées par le ministère.

Économies possibles des nouvelles méthodes de prestation de services

	Contrats de sous-traitance gérés par le ministère (CSGM)	Contrats d'entretien régionaux (CER)	Contrats régionaux à terme (CRT)
Estimation des économies annuelles possibles	de 5 à 11 %	de -11 à 7 %	de -13 à 10 %

Source : Ministère des Transports

Les premiers risques que le ministère a pris en considération dans son évaluation concernaient la perte de souplesse des programmes puisqu'il s'agissait de contrats

3.14

pluriannuels, les risques liés à une réduction éventuelle de la concurrence et le risque de ne pas offrir un service satisfaisant. L'analyse de rentabilisation révélait que les contrats d'entretien régionaux présentaient des risques plus élevés et que la situation était encore pire pour les contrats régionaux à terme. Globalement, c'était la sous-traitance gérée qui promettait les économies les plus importantes et constituait l'option la moins risquée.

La stratégie initiale du ministère, en décembre 1996, donnait la préférence à la sous-traitance gérée par le ministère. Cependant, puisqu'il y avait aussi un potentiel d'économie dans la stratégie des contrats régionaux, il a été décidé que l'on ferait plusieurs essais avec les deux méthodes de prestation. La mise en œuvre subséquente dépendrait de la méthode qui était la plus avantageuse pour le contribuable, ce qui serait déterminé après une autre analyse des méthodes de prestation des deux types de contrats. Cependant, en raison des problèmes de main-d'œuvre non résolus liés à la sous-traitance gérée, le ministère n'a pas pu avoir recours aux contrats gérés et a donc adopté les contrats régionaux d'entretien à l'échelle de la province.

En janvier 1999, les problèmes de main-d'œuvre liés à la sous-traitance gérée par le ministère étaient résolus. Cependant, à la fin de notre vérification, le ministère poursuivait son plan de mise en œuvre des contrats d'entretien régionaux malgré l'augmentation des risques associés à cette stratégie. Le ministère n'avait pas encore déterminé laquelle des deux méthodes serait la plus efficace sur le plan des coûts. Il a envisagé la possibilité de contrats de sous-traitance dans les régions où les contrats d'entretien régionaux s'étaient avérés trop coûteux, parce qu'il s'agissait d'endroits reculés, ou encore là où les soumissions n'étaient pas compétitives. Au moment de notre vérification, les plans du ministère révélaient que d'ici le printemps de l'an 2000, près des deux tiers des routes de la province seraient entretenus dans le cadre de contrats d'entretien régionaux et un tiers dans le cadre de contrats de sous-traitance gérés par le ministère.

Recommandation

Pour tirer le meilleur parti de l'externalisation, le ministère devrait évaluer chaque contrat afin de déterminer quelle est la méthode qui offre les meilleures économies réelles aux contribuables et réviser sa stratégie de mise en œuvre, le cas échéant.

Réponse du ministère

Le ministère est d'accord avec cette recommandation. En fait, il a récemment évalué la situation pour la sous-traitance de l'entretien des routes jusqu'ici et a peaufiné son plan d'externalisation qui combine les meilleures options pour optimiser les économies et minimiser les risques. La stratégie révisée du ministère a été soumise au Conseil de gestion qui l'a acceptée au début de l'année.

L'expérience du ministère jusqu'en mars 1999 concernant les contrats d'entretien régionaux et de sous-traitance gérés par le ministère a permis à celui-ci de peaufiner son plan d'externalisation. Le nouveau plan fait appel à un mélange d'approches en combinant les contrats d'entretien régionaux et les contrats de sous-traitance gérés par le ministère. Selon

l'expérience du ministère, cette approche offre plusieurs avantages par rapport à une stratégie utilisant un seul concept comme cela avait été suggéré dans l'analyse de rentabilisation initiale. Parmi les avantages les plus importants démontrés, citons la capacité d'être plus compétitifs, d'adapter les contrats aux conditions locales, de laisser participer davantage les industries et de donner assez de souplesse pour que l'on puisse modifier les types de contrats à l'avenir. Le mélange des types de contrats diminue aussi les niveaux de risques inhérents à l'utilisation d'un type ou d'un autre et permettra des économies plus importantes que les contrats d'entretien régionaux ou les contrats de sous-traitance gérés à eux seuls.

La stratégie d'externalisation du ministère continuera à évoluer et à s'adapter en fonction de l'expérience gagnée pour optimiser les économies pour les contribuables et minimiser les risques.

Pour que la sous-traitance de l'entretien porte ses fruits, le ministère doit en assurer la durabilité à long terme et une économie de coûts initiale. Pour y parvenir, il utilisera la combinaison proposée de types de contrats permettant une concurrence saine entre les fournisseurs et l'adaptation à l'évolution du marché.

ÉCONOMIES POSSIBLES GRÂCE À L'EXTERNALISATION

En octobre 1996, le Conseil de gestion du gouvernement a examiné l'analyse de rentabilisation du ministère et approuvé son plan de sous-traitance de l'entretien des routes. Le plan du ministère a été divisé en deux phases. Pendant la première phase, on mettrait en oeuvre un contrat d'entretien régional pilote suivi d'un autre et d'un contrat de sous-traitance géré par le ministère dans chaque région de la province. Le ministère devait rendre compte au Conseil de gestion du gouvernement des coûts et avantages de chaque contrat au plus tard le 31 août 1997, avant de passer à la deuxième phase. Au cours de cette deuxième phase, on devait opter pour les contrats d'entretien régionaux ou ceux de sous-traitance, suivant ce qui s'était avéré le plus avantageux au cours de la première phase. Le ministère informait le Conseil de gestion du gouvernement que la mise en oeuvre efficace de l'externalisation se solderait par une économie de coûts estimée à 5 pour 100.

Au moment de notre vérification, le ministère avait lancé un appel d'offres au secteur privé pour la mise en oeuvre de contrats d'entretien régionaux dans sept régions de la province. Le ministère estimait les gains ou les pertes de ce type de contrat en calculant la différence entre le coût estimatif des travaux exécutés par le ministère et le prix mentionné dans l'offre de l'entrepreneur. Dans deux districts du Nord, l'offre de l'entrepreneur dépassait largement les estimations de coût des travaux s'ils étaient exécutés par le ministère et, par conséquent, les contrats ne furent pas décernés. Par contre, des contrats d'entretien régionaux furent octroyés dans cinq autres régions, notamment dans le district pilote.

On nous a appris que les économies estimées dans le district pilote s'élevaient à 900 000 \$, mais le ministère n'a pu nous fournir aucune documentation à l'appui. Nous avons examiné les quatre autres contrats d'entretien régionaux octroyés pendant l'exercice 1998-1999 et relevé un certain nombre de coûts qui étaient inclus dans les devis du ministère et

3.14

devaient être soit redressés, soit mis à jour. Par exemple, le ministère avait soit compté deux fois, soit surestimé ses propres frais d'entretien de l'équipement, de la rémunération des équipes, le montant des dépenses diverses.

De surcroît, le ministère a calculé les frais généraux de deux districts en utilisant les données de 1995-1996 et ceux de deux autres districts en utilisant les données de 1997-1998. Il a également compté dans son estimation des économies les frais de financement théoriques d'achat d'équipement. Pourtant, si le ministère avait continué à assurer les services d'entretien des routes, au lieu de payer aux quatre entrepreneurs le montant total de 93,1 millions de dollars, il aurait dû dépenser 93,3 millions de dollars. La sous-traitance se solde donc par une différence minime. Néanmoins, le ministère a inclus des frais de financement de 2,3 millions de dollars dans ses estimations en se basant sur une réduction de dépenses de 13,8 millions de dollars du fait qu'il n'a pas acheté l'équipement. Par conséquent, le gouvernement n'a pas pris en compte les frais de financement de toutes ces dépenses, notamment les sommes versées aux entrepreneurs sous-traités. Si l'on retranchait tous ces coûts des estimations du ministère, la sous-traitance aboutirait à des pertes estimatives dans le cas de trois des quatre contrats.

Outre son estimation d'économies résultant de ces contrats, le ministère a calculé une économie ponctuelle nette de 2,35 millions de dollars pour les quatre districts, résultant de la vente et de la location à long terme de l'équipement ainsi que de la fermeture d'installations s'élevant à 5,1 millions de dollars, moins les frais de licenciement et autres coûts ponctuels de 2,75 millions de dollars. Malgré ces économies ponctuelles, la sous-traitance pourrait éventuellement donner lieu à une augmentation sensible du coût d'entretien des routes dans le cas de ces contrats.

Économies/pertes de la sous-traitance

Emplacement des contrats	Estimation du ministère en milliers de dollars	Estimation du vérificateur provincial en milliers de dollars
District A	1 434	296
District B	1 262	(864)
District C	27	(386)
District D	(66)	(1 097)
Économies (pertes) contractuelles	2 657	(2 051)
Économies ponctuelles	2 349	2 349
Total des économies	5 006	298
Pourcentage d'économies	5,2 pour 100	0,3 pour 100

Source : Ministère des Transports et Bureau du vérificateur provincial

D'après nos calculs, le ministère n'a pas réalisé les 5 pour 100 d'économies estimées pour ces quatre contrats. Puisque ceux-ci couvrent presque 20 pour 100 du réseau routier provincial, il faudra que les futurs contrats permettent des économies sensiblement plus

élevées si l'on veut atteindre les économies globales de 5 pour 100 qui sont nécessaires pour la mise en oeuvre efficace de l'externalisation.

Une évaluation des économies réelles est importante pour déterminer si les économies projetées, découlant de l'externalisation des services d'entretien des routes, se sont concrétisées. Un territoire de compétence canadien a engagé des experts-conseils pour examiner l'externalisation de son programme d'entretien des routes. Ces experts ont conclu que les économies invoquées provenaient de prévisions et d'estimations de l'avenir et n'étaient pas fondées sur l'examen des coûts réels. C'est le même genre de méthode d'estimation des coûts qui a été utilisé en Ontario. L'étude révélait, en outre, qu'au cours des cinq années écoulées depuis l'externalisation, les coûts dans cette région avaient sans doute augmenté de près de 100 millions de dollars. De plus, on avait éliminé, de façon permanente, de la fonction publique de la province, toutes les connaissances, les compétences techniques et l'expérience locales.

Recommandation

Pour faire en sorte que la sous-traitance soit plus avantageuse pour le contribuable, le ministère doit :

- **réévaluer les économies estimatives des contrats octroyés avant de les renouveler et modifier en conséquence la prestation de services;**
- **réexaminer sa méthode d'analyse de rentabilisation pour la prestation de services afin de s'assurer que l'externalisation est en fait avantageuse pour le contribuable.**

Réponse du ministère

Aux yeux du ministère, les coûts de financement des immobilisations (par exemple, l'équipement) devraient être compris dans les estimations de coûts pour le gouvernement s'il assurait lui-même la prestation de services. Le ministère est d'accord avec les recommandations, les économies estimatives seront réévaluées avant le renouvellement des contrats et le ministère réexaminera régulièrement sa méthode d'analyse de rentabilisation pour la prestation des services.

Il convient de remarquer qu'au moment de la vérification, seuls quatre contrats avaient été octroyés. Les économies résultant des contrats suivants indiquent que le ministère atteindra probablement son objectif d'économies pour l'ensemble de son programme d'externalisation.

SYSTÈME INFORMATISÉ POUR L'ENTRETIEN

Le système de saisie directe des données de district sert à enregistrer les renseignements relatifs à l'entretien. Ceux-ci comprennent les heures de main-d'oeuvre, l'équipement utilisé et la quantité de sel, de sable et de matériel utilisés. On relève dans le manuel du système que l'une des conditions les plus importantes pour qu'un système de gestion du programme d'entretien des routes soit efficace est la déclaration de données précises et

3.14

utiles. Ces données comprennent le coût des travaux réalisés, la quantité de travail effectuée et les ressources utilisées. Les travaux d'entretien, comme la réparation des nids-de-poule, l'entretien des fossés, l'installation de panneaux et la réparation de garde-fous sont définis dans le manuel pour que l'on puisse établir le lien entre le type de travail exécuté, la main-d'oeuvre, l'équipement et le matériel utilisés et l'opération précise. Il est également souligné dans le manuel que pour exécuter ces tâches de façon satisfaisante, les chefs de service doivent pouvoir s'appuyer sur des rapports détaillés et exacts.

Dans les régions où le ministère a sous-traité les services d'entretien, les données sont entrées directement par l'entrepreneur. Nous nous sommes aperçus qu'il n'existe aucune méthode stipulant que le personnel du ministère doit s'assurer que les entrepreneurs entrent les données et que les renseignements sont exacts et complets. Le personnel du ministère assurait généralement un suivi lorsqu'il remarquait un écart prononcé entre les renseignements de l'entrepreneur et les données historiques. Celles-ci avaient été entrées dans le système lorsque le travail était exécuté à l'interne. Cependant, au fur et à mesure que le temps passera, les données historiques du ministère seront de moins en moins utiles et le ministère devra s'en remettre entièrement aux données de l'entrepreneur.

On nous a dit que le ministère comptait prendre les données du système pour préparer l'estimation des coûts d'entretien qu'il utilisera lorsqu'il évaluera les prochaines soumissions, notamment les soumissions de l'entrepreneur actuel. Si les renseignements contenus dans le système ne sont pas exacts, l'estimation du ministère sera faussée. Ceci pourrait modifier les décisions de la direction à l'égard de l'octroi de contrat. Sans l'assurance que les données du système sont exactes et fiables, il sera difficile de prendre des décisions éclairées.

Recommandation

Pour s'assurer que le système de saisie directe des données de district fournit des renseignements exacts et complets pour la prise de décisions par la direction, le ministère doit mettre en place des méthodes, comme des vérifications régulières sur place par des employés, afin d'obtenir l'assurance que l'on peut se fier aux renseignements soumis par les entrepreneurs.

Réponse du ministère

Le ministère reconnaît l'importance de renseignements exacts pour gérer le programme d'entretien des routes et maintient qu'il surveille les données informatiques des entrepreneurs concernant les renseignements sur l'entretien. Pourtant, le ministère va mettre en place un processus plus officiel comprenant des vérifications périodiques pour s'assurer que les données entrées en direct dans le système reflètent bien la situation.

TRANSFERTS DE ROUTES

Au printemps de 1996, le gouvernement a annoncé qu'il transférerait aux municipalités un certain nombre de routes répondant surtout aux besoins locaux. Simultanément, le ministère recevait des soumissions pour les services d'entretien de routes dans le district pilote. Le contrat pilote a commencé en décembre 1996, et en avril 1998, le ministère avait transféré 425 kilomètres de routes du district à des municipalités.

Ce transfert de routes à des municipalités n'apparaissait pas dans le prix de l'offre originale de l'entrepreneur, car à l'époque où le contrat avait été négocié, on n'était pas en possession des détails du transfert. Cependant, le contrat stipule que si le nombre de kilomètres diminue, le ministère ne paiera que 20 pour 100 des coûts associés à l'entretien des routes transférées. En conséquence de cette disposition, le ministère paie l'entrepreneur environ 500 000 dollars par an pour des routes transférées aux municipalités que l'entrepreneur n'entretient plus. Cette disposition vise à indemniser l'entrepreneur de la diminution de l'efficacité causée par la modification des modalités du contrat.

Le contrat pilote d'entretien régional a une durée de trois ans et cinq mois et doit se terminer le 30 avril 2000. Cependant, le contrat prévoit une prolongation de deux ans avec l'accord du ministère et de l'entrepreneur. La mise en vigueur de cette clause coûterait un million de dollars de plus au ministère pour des routes qui ne sont plus entretenues. De plus, l'entrepreneur prétend que le versement de 20 pour 100 est insuffisant, et le ministère risque d'avoir à payer plus.

Recommandation

Pour maximiser les avantages de l'externalisation, le ministère doit envisager la possibilité de ne pas exercer l'option de prorogation de deux ans du contrat pilote et soit faire un nouvel appel d'offres, soit adopter une autre méthode de prestation de services plus économique.

Réponse du ministère

Les contrats d'entretien régionaux contiennent des dispositions relatives aux changements du réseau routier que l'entrepreneur entretient. Ces dispositions visent à couvrir les frais généraux et autres coûts qui entraînent des inefficiences du fait que la superficie du réseau routier que l'entrepreneur doit entretenir est réduite.

Le ministère envisagera toutes les options avant de prendre une décision en ce qui concerne les services d'entretien des routes dans la région pilote, y compris la recommandation du vérificateur provincial. Le ministère prendra aussi en considération tous les coûts pertinents avant de prendre une décision.

3.14

MAINTIEN DE LA COMPÉTITIVITÉ DE L'INDUSTRIE

L'analyse de rentabilisation du ministère pour l'externalisation précisait que l'un des facteurs clés de la sous-traitance des services d'entretien serait la capacité d'assurer une concurrence suffisante. Sans concurrence suffisante, on risquait d'assister à une escalade des coûts, et le ministère risquait d'être forcé de payer davantage pour maintenir certains niveaux de service. Le ministère a pensé que l'importance des contrats individuels pourrait limiter le nombre de soumissionnaires à un groupe réduit d'entrepreneurs qui auraient les ressources nécessaires pour gérer d'importants projets. Ceci occasionnerait un manque de concurrence. Par conséquent, le ministère a décidé de limiter les contrats individuels à une longueur de 300 à 500 kilomètres de routes à deux voies. Une autre stratégie pour amoindrir le risque de réduction de la concurrence, proposée dans l'analyse de rentabilisation, consisterait à limiter la quantité de travaux qui pourraient être confiés à un seul entrepreneur.

À la fin de notre vérification, le ministère n'avait toujours pas fixé de plafond à la quantité de travaux qu'un entrepreneur pourrait se voir confier. De plus, notre examen des cinq contrats d'entretien régionaux octroyés révélait que, bien que les appels d'offres pour chaque région portent sur 300 à 500 kilomètres de route pour trois ou quatre contrats, le ministère avait autorisé les entrepreneurs à faire une soumission pour l'ensemble sans présenter de soumission pour chaque élément séparément. Le ministère a déterminé que les soumissions pour l'ensemble présentaient le meilleur rapport qualité-prix. Cependant, cela aboutit à un nombre réduit de sociétés ayant l'expérience nécessaire pour assurer les services d'entretien des routes. Donc, le risque de concurrence insuffisante demeure.

En mai 1994, le ministère a examiné l'externalisation dans un autre territoire de compétence et a découvert que, pour la deuxième série de concours, on voyait se développer une tendance troublante vers une réduction du nombre d'entrepreneurs intéressés en général et, dans un certain nombre de districts, il y avait très peu d'offres. Selon cet examen, il était difficile d'en venir à une conclusion définitive sur le rapport coût-efficacité de l'externalisation.

Le ministère s'est rendu compte que dans certaines régions de la province, il n'y avait pas assez d'entrepreneurs pour assurer une concurrence suffisante. Dans une région, les soumissions étaient sensiblement supérieures aux estimations du ministère. Par exemple, trois contrats avaient une valeur totale estimative de 470 000 \$, et le montant de l'offre la plus basse soumise pour les trois contrats dépassait 1,6 million de dollars. Dans un autre cas, deux contrats d'entretien avaient une valeur estimative totale de 118 000 \$, et l'offre la plus basse soumise pour chacun des deux contrats se chiffrait à 164 000 \$. Bien entendu, le ministère n'a pas confié ces travaux d'entretien aux entrepreneurs.

Nous avons appris que le ministère pourrait accepter des offres, dans certaines régions, qui sont plus élevées que les coûts estimatifs du ministère, pourvu qu'il puisse réaliser des économies totales de 5 pour 100 grâce à l'externalisation à l'échelle de la province. Cependant, cela ne serait pas rentable et ne favoriserait pas la concurrence dans l'industrie dans certaines régions. De plus, une directive du Conseil de gestion du gouvernement portant sur les différentes méthodes de prestation de services précise que le gouvernement continuera à assurer lui-même la prestation de services là où il peut le mieux servir les intérêts du public. Vu l'absence de concurrence dans certaines régions, l'externalisation pourrait en fait aboutir à l'escalade des coûts d'entretien.

Recommandation

Le ministère doit revoir ses méthodes actuelles d'appel d'offres pour éviter à l'avenir d'engager des dépenses excessives pour l'entretien des routes. De plus, dans les régions dans lesquelles l'externalisation ne permettrait pas de réaliser des économies, le ministère devrait avoir recours à la méthode de prestation de services la plus économique.

Réponse du ministère

Le ministère reconnaît avec le vérificateur provincial que les plans d'externalisation doivent le protéger de toute augmentation de coûts à long terme. Le ministère s'est inspiré des expériences diverses d'autres territoires de compétence pour son plan actuel d'externalisation. Il a optimisé sa méthode d'appel d'offres pour permettre le maximum de souplesse et faire en sorte de disposer des solutions les plus économiques pour répondre aux conditions locales, maintenant et à l'avenir. À cet effet, le ministère a élaboré un plan d'externalisation répondant à ces objectifs; la solution adoptée est une combinaison de contrats d'entretien régionaux et de contrats de sous-traitance gérés par le ministère.

Le recours à ces deux types de contrats permet au ministère, entre autres avantages, de gérer le niveau de concurrence au sein de l'industrie et de conserver les avantages sur le plan des coûts de la sous-traitance. Grâce à cela, il évite certaines difficultés qu'ont rencontrées d'autres territoires de compétence.

Le recours à une combinaison de contrats lui donne aussi davantage de souplesse pour s'adapter aux caractéristiques régionales comme la géographie, le type de route et la capacité de l'industrie sous-traitée.

Le ministère examine et perfectionne constamment sa méthode de sous-traitance des services d'entretien des routes, en poursuivant des stratégies comme :

- la réduction du niveau financier de préqualification sans compromettre la sécurité financière (augmentant ainsi le nombre d'entrepreneurs capables de répondre aux appels d'offres);***
- l'ajustement du maximum autorisé de travaux sous-traités dans les contrats d'entretien régionaux afin de donner des chances aux petits entrepreneurs locaux qui participent généralement à la prestation de services, et la possibilité d'offrir plus de souplesse à l'avenir.***

À propos du commentaire du vérificateur provincial d'après lequel « le ministère n'avait pas encore établi de plafond à la quantité de travaux qui pouvaient être confiés à un seul entrepreneur », le ministère estime que la nécessité d'une mesure aussi restrictive ne s'imposera que si le regroupement des entreprises du secteur limite la concurrence. Jusqu'ici, étant donné la grande variété et le grand nombre d'entrepreneurs

3.14

répondant aux appels d'offres, le ministère n'a pas vu la nécessité d'imposer des limites à la quantité de travaux que peut réaliser un seul entrepreneur. Toutefois le ministère a prévenu l'industrie que, si les circonstances le justifiaient, il pourrait imposer une limite.

Quant aux commentaires du vérificateur provincial d'après lesquels le ministère pourrait octroyer des contrats lorsque les offres dépassent les coûts estimatifs, le ministère répond qu'il recherche la rentabilité globale. À son avis, il n'est pas nécessairement toujours économique de conserver des petits groupes de personnel de prestation de service du ministère et l'équipement connexe s'il n'y a qu'une légère différence entre le prix des contrats individuels et le coût des travaux internes. Il peut être nécessaire, en de rares occasions, d'accepter certains prix sur des petits travaux afin de réaliser des économies globales sur de gros travaux. La stratégie du ministère, par le biais d'un mélange de contrats d'entretien régionaux et de contrats de sous-traitance gérés par le ministère, vise à sous-traiter des travaux d'entretien des routes de façon à réaliser une économie globale tout en créant une industrie compétitive et robuste.

GESTION DE LA PRÉSERVATION DES ROUTES

Les activités de gestion de la préservation comprennent généralement des travaux de prévention et de remise en état qui aident à maintenir ou à prolonger la durée de service du réseau routier provincial. Il s'agit, entre autres, de boucher les fissures des routes et de remplacer les joints de tablier des ponts. L'entrepreneur indique chaque année au ministère quel est le type de travaux à effectuer. Selon les modalités des contrats d'entretien régionaux, le ministère peut demander à l'entrepreneur d'exécuter, à un prix négocié, les travaux qui ne dépassent pas 250 000 \$. Ce montant a été abaissé à 100 000 \$ pour les contrats signés après 1998. Nous avons remarqué que le ministère commençait par demander à l'entrepreneur son prix avant d'envisager un concours ouvert. Le prix était ensuite comparé aux estimations du ministère et s'il était jugé raisonnable, l'entrepreneur faisait le travail. Et pourtant, les directives du Conseil de gestion du gouvernement stipulent que tous les services fassent l'objet d'un appel d'offres pour assurer l'équité du processus et le meilleur rapport qualité-prix.

En date de mars 1999, 12 contrats de gestion de préservation des routes d'une valeur totale de 335 000 \$ ont été accordés à l'entrepreneur déjà en place dans le district pilote, sans qu'on ait eu recours à un appel d'offres. Cette pratique ne permet pas au ministère de prouver qu'il obtient le meilleur rapport qualité-prix puisque d'autres entrepreneurs n'ont pas pu présenter d'offre pour les travaux. De plus, le ministère n'a ni demandé ni obtenu l'approbation requise du Conseil de gestion du gouvernement pour se soustraire à l'obligation de procéder à une adjudication.

Recommandation

Pour s'assurer d'obtenir un bon rapport qualité-prix, le ministère doit octroyer les contrats de gestion de la préservation des routes sur appel d'offres, comme le stipulent les directives du Conseil de gestion du gouvernement.

Réponse du ministère

Pour le ministère, la gestion de la préservation fait partie des contrats d'entretien régionaux et, par conséquent, s'obtient ouvertement sur appel d'offres. Le ministère obtient le meilleur rapport qualité-prix global pour l'ensemble des travaux, y compris les travaux de préservation, dans le cadre de chaque contrat d'entretien régional. Cette possibilité constitue un incitatif pour les soumissionnaires et aboutit à des contrats moins coûteux et à de plus grandes économies globales. Parallèlement, le ministère conserve la possibilité de faire un autre appel d'offres pour les travaux de préservation s'il n'est pas satisfait des devis de l'entrepreneur des contrats d'entretien régionaux. Le ministère comprend la position du vérificateur provincial quant à la nécessité d'obtenir une exemption précise du Conseil de gestion, mais il soutient que cette pratique a été clairement présentée dans les soumissions au Conseil de gestion et qu'il a reçu l'assentiment des spécialistes de l'approvisionnement. Le ministère croit par conséquent que l'approbation était implicite dans l'autorisation du Conseil de gestion de s'engager dans cette initiative. Néanmoins, le ministère répondra aux inquiétudes du vérificateur provincial et demandera l'accord précis du Conseil de gestion à ce sujet.

ACTIF EXCÉDENTAIRE

Le Conseil de gestion du gouvernement a confié au ministère l'entière responsabilité de la cession de tous les véhicules appartenant au gouvernement. Cette cession doit se faire de façon équitable pour tous les acheteurs éventuels, en évitant des problèmes de conflits d'intérêts et en optimisant le rendement pour le gouvernement. Le règlement du ministère stipule que l'équipement excédentaire doit être cédé par le biais d'une vente à l'encan. Néanmoins, l'appel d'offres pour l'externalisation des services d'entretien des routes a permis au soumissionnaire retenu d'acheter ou de louer les véhicules et l'équipement excédentaires au ministère lui-même. Parmi cet équipement figurent des camions, des chasse-neige, des tracteurs-pelles, des tracteurs et des niveleuses.

Nous avons remarqué que pour les cinq contrats d'entretien régionaux octroyés, le ministère avait soit loué, soit vendu son matériel aux soumissionnaires retenus pour un montant total de 6,5 millions de dollars. Cette pratique n'est pas juste pour tous les acheteurs éventuels et rien ne peut nous assurer que le ministère a obtenu le rendement maximum de la cession de ses véhicules et de son équipement. En outre, le ministère n'a ni demandé ni reçu l'approbation du Conseil de gestion du gouvernement d'être exempté de ce règlement.

3.14

Vendre ou louer l'équipement excédentaire aux soumissionnaires retenus est contraire aux directives du Conseil de gestion du gouvernement. De surcroît, le fait d'inclure la possibilité de louer ou d'acheter l'équipement excédentaire dans l'appel d'offres fausse le prix de l'offre et induit en erreur ceux qui veulent faire la comparaison avec l'estimation du ministère. Les entrepreneurs peuvent réduire leurs prix, en sachant qu'ils n'auront pas à acheter d'équipement. Pour les contrats subséquents, les entrepreneurs risquent d'avoir à augmenter leurs prix pour tenir compte de l'achat d'équipement parce que le ministère n'aura plus d'équipement à vendre à prix réduit. Cette situation donne aussi un avantage injuste à l'entrepreneur existant lorsque le contrat de sous-traitance original expirera.

Recommandation

Pour être sûr de tirer le maximum de la vente d'éléments d'actif excédentaire en donnant à tous les acheteurs éventuels des chances égales d'acheter les véhicules et l'équipement excédentaires, le ministère doit en disposer dans des ventes à l'encan, comme le stipulent les directives du Conseil de gestion du gouvernement et le règlement du ministère.

Réponse du ministère

La vente, dans le cadre du contrat d'entretien régional, d'équipement généralement utilisé pour exécuter les travaux fait partie intégrante de la bonne mise en oeuvre d'un contrat d'entretien régional par l'entrepreneur. De l'avis du ministère, la vente de l'actif excédentaire sous forme d'équipement s'est faite de façon ouverte et concurrentielle et a donné le meilleur rapport qualité-prix global possible du fait qu'elle faisait partie de l'offre dans chaque contrat d'entretien régional. Le ministère maintient que cette pratique a obtenu le consentement des spécialistes de l'approvisionnement. Le ministère conclut donc que l'approbation était implicite dans l'autorisation d'aller de l'avant donnée par le Conseil de gestion. Cependant, les préoccupations du vérificateur provincial seront prises en compte, et le ministère demandera les instructions du Conseil de gestion à ce sujet.

CONFORMITÉ AUX RÈGLEMENTS, PROCÉDURES ET MODALITÉS DES CONTRATS

SÉLECTION DES ENTREPRENEURS CHARGÉS DE L'ENTRETIEN

Le processus de sélection des entrepreneurs par le ministère comprend une préqualification et une évaluation de l'offre. Au cours du processus de préqualification, on détermine la solidité financière des entrepreneurs et, au cours de l'évaluation de l'offre, on évalue les capacités et le savoir-faire de l'entrepreneur en ce qui a trait aux services d'entretien des routes. Dans le processus d'évaluation, on note chaque entrepreneur selon plusieurs

critères, avec des exigences minimales à respecter dans chaque région. De plus, l'entrepreneur doit atteindre une note globale minimale pour se voir octroyer le contrat. Nous avons conclu que le processus du ministère était approprié pour sélectionner les entrepreneurs chargés de l'entretien des routes et qu'il avait choisi les soumissionnaires dont le prix évalué était le plus bas et la note, la plus élevée.

Dans un district, nous avons remarqué que des fonctionnaires du ministère qui faisaient partie de l'équipe d'évaluation ou qui avaient participé au processus d'approbation avaient quitté le ministère pour occuper un poste chez le soumissionnaire retenu. Il ne nous a pas été possible de déterminer l'influence, le cas échéant, que les employés auraient pu avoir sur l'octroi de ce contrat. Néanmoins, depuis cette date, le Conseil de gestion du gouvernement a publié une directive visant de tels cas, et le ministère a inséré une clause de conflit d'intérêts dans ses appels d'offres.

SURVEILLANCE DES SERVICES D'ENTRETIEN

En vertu de la *Loi sur l'aménagement des voies publiques et des transports*, le ministère est responsable de l'entretien et de la remise en état de toutes les routes de la province. Puisque le ministère, au lieu d'assurer directement ce service, confie les travaux à des entrepreneurs, il est important qu'il ait un système de surveillance approprié pour être sûr d'assumer ses responsabilités selon la loi. À cet effet, le ministère a prévu dans les contrats d'entretien régionaux des normes que l'entrepreneur doit suivre pour les services d'entretien.

Le ministère a confié la surveillance de l'entretien des routes à des coordonnateurs régionaux de l'entretien. Chaque coordonnateur est chargé de 300 à 500 kilomètres de route. Ses responsabilités comprennent l'inspection des routes et des travaux exécutés par les entrepreneurs. Les coordonnateurs déterminent si les entrepreneurs ont respecté les normes et garantissent que les routes sont sûres pour les usagers. De plus, les coordonnateurs sont dans l'obligation de tenir à jour des registres détaillés de leur surveillance.

Pour que la surveillance atteigne son but, il faut que le personnel soit compétent et comprenne ce qu'est l'entretien. Nous avons examiné les qualifications et l'expérience des coordonnateurs de l'entretien et estimons qu'ils sont qualifiés pour s'assurer que le travail des entrepreneurs est conforme aux normes du ministère. Cependant, nous voudrions faire les réserves suivantes :

- Les coordonnateurs de l'entretien dans les districts que nous avons visités ont déclaré que les superficies qui leur étaient confiées étaient trop vastes et qu'ils n'avaient pas suffisamment de personnel pour surveiller de façon satisfaisante le travail des entrepreneurs. On nous a aussi dit que, puisque certains membres du personnel des entrepreneurs étaient d'anciens fonctionnaires du ministère, des coordonnateurs se contentaient de présumer que le travail d'entretien s'effectuait selon les normes. Ceci entraîne un risque supplémentaire de surveillance insuffisante pour s'assurer que les entrepreneurs observent les normes du ministère.
- Les coordonnateurs de l'entretien ne tiennent généralement pas à jour le registre détaillé de leur surveillance. Or, cette documentation est importante pour appuyer l'évaluation du rendement de l'entrepreneur et aussi en cas de litiges, où l'on pourrait invoquer la négligence du ministère quant à la sécurité des routes. De plus, les procès-

verbaux des réunions avec les entrepreneurs n'étaient souvent pas assez détaillés pour savoir quel était le remède à des lacunes éventuelles dans le travail de l'entrepreneur.

- Les contrats avec les entrepreneurs prévoient des pénalités, telles que des dommages-intérêts pour non-exécution des activités d'entretien. Cependant, nous avons remarqué que les coordonnateurs de l'entretien dans le district pilote avaient lancé plusieurs avertissements verbalement à l'entrepreneur, parfois pour la même dérogation. Les coordonnateurs n'ont pas imposé de pénalités en vertu du contrat, alors que des pénalités étaient justifiées. De plus, nous avons relevé plusieurs dérogations sans documentation (ou avec très peu de documentation) pour indiquer quel remède on avait apporté.

3.14

Recommandation

Pour remplir ses obligations aux termes de la *Loi sur l'aménagement des voies publiques et des transports*, le ministère doit mettre en place des procédures de sorte que :

- la surveillance soit effectivement menée à bien;
- les coordonnateurs de l'entretien tiennent des registres suffisamment détaillés de leur surveillance;
- des pénalités soient imposées lorsque la situation le justifie, conformément aux modalités des contrats d'entretien.

Réponse du ministère

Le ministère a examiné dernièrement les exigences de dotation en personnel pour la surveillance des contrats d'entretien. Il estime que les niveaux actuels sont appropriés pour protéger le ministère et le public. Selon le ministère, le niveau de surveillance actuel est efficace. Le niveau de surveillance sur le terrain du ministère est sensiblement plus élevé que celui de toute autre province ayant recours aux mêmes genres de méthodes de sous-traitance.

Tout en jugeant que les contrats d'entretien contiennent les dispositions prévues pour assurer une surveillance et une mise en oeuvre appropriées des contrats, le ministère a reconnu la nécessité d'améliorer la procédure de documentation. Le bureau du ministre chargé de l'entretien met en ce moment au point des calendriers et registres des travaux normalisés. Il fournira la formation voulue pour l'utilisation de ces calendriers et registres des travaux.

Le ministère a établi des mécanismes visant à assurer l'application juste et uniforme des dispositions contenues dans les contrats. Il se propose aussi de peaufiner les processus en place. Il a également prévu la formation du personnel qui administre directement les contrats. Il existe aussi des pénalités importantes en cas de non-conformité aux dispositions des contrats.

ÉVALUATION DE L'EXÉCUTION DES CONTRATS

Conformément aux règlements du ministère, une évaluation officielle doit être rédigée à la fin d'un contrat pour en assurer le bon rapport qualité-prix et savoir si le rendement de l'entrepreneur était satisfaisant. Aucun contrat d'entretien régional n'étant terminé, il n'y a pas eu d'évaluation. Cependant, dans un district où des contrats de sous-traitance gérés étaient terminés, nous avons remarqué que de nouveaux contrats étaient octroyés sans égard au rendement passé des entrepreneurs. Les dernières évaluations du rendement remontaient à 1997. Nous avons aussi noté qu'il n'existe aucun mécanisme qui permettrait aux régions d'échanger des renseignements en ce qui concerne le rendement antérieur des entrepreneurs.

Recommandation

Pour être sûr que seuls les entrepreneurs compétents soient sélectionnés et que l'on obtienne le meilleur rapport qualité-prix possible, le ministère doit évaluer officiellement tous les entrepreneurs au terme de leur contrat d'entretien et avant de leur confier un nouveau contrat. De surcroît, le ministère doit mettre au point un système permettant aux régions de s'échanger des renseignements concernant le rendement passé d'un entrepreneur.

Réponse du ministère

Le ministère envisage de réexaminer le système d'évaluation du rendement des entrepreneurs de l'entretien, pour tous les contrats d'entretien, et de mettre en place un système de préqualification pour les gros travaux d'entretien (comme il en existe pour la construction). Grâce à ce système, le mauvais rendement pourrait aboutir à une baisse de l'évaluation et réduire les possibilités pour l'entrepreneur concerné de répondre à un appel d'offres du ministère pour des contrats d'entretien.

Le règlement du ministère prévoit une évaluation du rendement des entrepreneurs de l'entretien pour ces entrepreneurs. Ceux dont le rendement est insatisfaisant risquent de ne pouvoir soumissionner aucun contrat du ministère pendant un certain temps. Le ministère envisage la création d'une base de données provinciale sur l'évaluation des entrepreneurs chargés de l'entretien.