
MINISTÈRE DES TRANSPORTS

4.14—Entretien des routes provinciales

(Suivi de la section 3.14 du *Rapport annuel 1999*)

CONTEXTE

L'objectif du ministère des Transports est de favoriser un climat économique positif soutenu par un réseau de transport sûr, efficient 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. La responsabilité de l'entretien et de la réparation des routes provinciales relève également du ministère. Celui-ci 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.

En 1999 le réseau provincial comprenait 2 350 ponts et environ 22 500 kilomètres de routes à deux voies. La valeur estimative de remplacement de ce réseau s'élevait à 27 milliards de dollars. Durant l'exercice 1998-1999, le ministère a consacré 235 millions de dollars à l'entretien des routes, ce qui couvre à la fois les travaux confiés à des entrepreneurs et le reste des travaux effectués alors par le ministère. Au 31 mars 1999, l'entretien d'environ 30 % du réseau routier provincial relevait de sous-traitants. Depuis notre vérification de 1999, le ministère a achevé l'externalisation de l'entretien de l'ensemble du réseau routier.

En 1999, nous sommes arrivés à la conclusion que le ministère ne disposait pas de méthodes adéquates pour mesurer l'efficacité du programme et en rendre compte. Nous avons constaté qu'il n'y avait pas eu d'amélioration appréciable du réseau routier depuis 1992, année où nous avons rapporté que le manque d'entretien en temps opportun avait contribué à une diminution du pourcentage de routes en bon état, celui-ci étant passé de 60 % en 1979 à 40 % en 1991. En 1998, seulement 44 % des routes de la province étaient en bon état.

Nous avons également conclu que le ministère n'avait pas réalisé l'économie estimative de 5 % dans le cas des contrats de sous-traitance que nous avons examinés et qui représentaient l'entretien d'environ 20 % du réseau routier provincial. Le ministère avait également engagé, sans appel d'offres, des entrepreneurs pour effectuer des travaux de préservation et leur avait offert ses véhicules et son matériel excédentaires, sans procéder, comme cela est requis, à une vente publique à l'encan. Par ailleurs, les méthodes du ministère ne permettaient pas de garantir la conformité aux lois, aux politiques et aux modalités des contrats, les coordonnateurs de l'entretien affirmant que les régions à surveiller étaient trop vastes et qu'il n'y avait pas suffisamment de personnel pour assurer une surveillance adéquate des travaux exécutés par les entrepreneurs.

Nous avons donc fait un certain nombre de recommandations au ministère et celui-ci s'est engagé à apporter des mesures correctrices.

ÉTAT ACTUEL DES RECOMMANDATIONS

D'après les renseignements que nous avons obtenus du ministère des Transports, des mesures ont été prises à l'endroit de la plupart des recommandations que nous avons formulées dans notre rapport de 1999. Nous présentons ci-dessous l'état actuel de chacune de nos recommandations.

EFFICACITÉ DU PROGRAMME D'ÉVALUATION ET DE REDDITION DE COMPTES

Mesures de l'efficacité

Recommandation

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

- *mettre en oeuvre 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.*

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il a continué de recueillir des renseignements sur les travaux d'entretien et de surveiller les mesures du rendement relatives à l'entretien hivernal. Il avait établi un objectif de rendement pour l'exercice 1998-1999, à savoir que 90 % de toutes les routes soient dégagées après une tempête de neige dans les délais préétablis pour chaque catégorie de route. Le ministère a indiqué qu'il a atteint un niveau de rendement de 93,6 % en 1998-1999 et de 95,6 % en 1999-2000. En juin 2001, la collecte des données pour l'exercice 2000-2001 était encore en cours.

Le ministère n'a toujours pas élaboré de mesures du rendement pour les travaux d'entretien estival. On nous a toutefois informés que ceci était envisagé dans le nouveau cadre de gestion intégrée de l'actif (*Asset Management Business Framework*) du ministère, dont l'un des objectifs était de le doter d'un processus décisionnel systématique pour l'exploitation, l'entretien et l'expansion du réseau routier, depuis la planification jusqu'à la mise en œuvre. Le cadre est également censé intégrer aux systèmes des services d'ingénierie et de gestion de l'infrastructure les méthodes économiques, financières et opérationnelles exemplaires pour les intégrer ensuite au cycle opérationnel actuel.

Le ministère a indiqué qu'il collaborait avec le ministère des Finances à la mise au point du cadre de gestion intégrée de l'actif, dont le déploiement est prévu au cours de l'exercice 2002-2003.

CONSIDÉRATIONS POUR L'ÉCONOMIE ET L'EFFICACITÉ

Choix de prestation de services

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 oeuvre, le cas échéant.

État actuel

Le ministère convient de l'importance de tirer le meilleur parti de l'externalisation et a décidé de continuer à recourir à la fois aux contrats d'entretien régionaux et aux contrats de sous-traitance qu'il gère. À cet égard, il a indiqué que cette approche est celle qui permet le mieux de maintenir la concurrence, de développer le secteur et de réaliser des économies. Il se propose en outre de surveiller le marché de la sous-traitance pour définir quel genre de contrat est le plus rentable à mesure que chaque contrat vient à échéance et qu'il est de nouveau soumis au processus d'appel d'offres.

Économies possibles grâce à l'externalisation

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.*

État actuel

En réponse aux questions du Comité permanent des comptes publics sur les économies issues de la sous-traitance de l'entretien des routes, le ministère a fait rapport au Comité en mai 2001 des résultats des travaux d'experts-conseils à ce sujet, identifiés comme « vérificateur indépendant » par le ministère. Les résultats clés comprenaient des économies de 5,7 %, soit plus de 11 millions de dollars. Selon les informations disponibles, ces économies du programme d'entretien ont été réalisées pour l'exercice 1999-2000 par rapport à l'exercice 1998-1999.

Nous avons étudié le rapport rédigé par les experts-conseils et leur avons posé un certain nombre de questions. Ceux-ci nous ont appris qu'ils avaient été engagés comme experts-conseils et non comme « vérificateur indépendant » et que l'étendue de leur travail était définie par les modalités du contrat qu'ils avaient conclu avec le ministère. Le rapport des experts-conseils ne fournit pas le degré de certitude nécessaire pour démontrer les économies réelles issues de la sous-traitance, car il n'y a pas eu d'analyse approfondie des économies. Par exemple, près de la moitié des économies de 11 millions de dollars

déclarées pour le programme d'entretien découlait d'un ajustement effectué pour tenir compte des pressions inflationnistes, ajustement dont ont fait l'objet toutes les dépenses de l'exercice 1998-1999, sans égard au fait que certaines aient pu être soumises à des pressions inflationnistes plus faibles.

Nous sommes donc arrivés à la conclusion que les travaux des experts-conseils cités par le ministère n'appuient pas vraiment les économies réelles que le ministère prétend avoir réalisées grâce à la sous-traitance. Il est en outre peu probable que l'on puisse citer leur rapport à l'appui de la réalisation de l'économie cible de 5 % fixée par le Conseil de gestion du gouvernement. Par ailleurs, nous avons constaté que les experts-conseils ont souligné que plusieurs estimations de coûts du contrat pilote reposaient sur des renseignements historiques que le ministère ne conservait pas et qu'ils ne pouvaient donc pas vérifier. Le fait que tous les travaux d'entretien des routes aient été irréversiblement externalisés sans évaluation préalable des résultats de la sous-traitance dans le district pilote pour préparer une analyse de rentabilisation à l'appui de la poursuite de l'externalisation nous préoccupait tout particulièrement.

Le ministère aurait avantage à instaurer et à appliquer des procédures pour la gestion des contrats et la surveillance de la qualité des services ainsi que d'autres processus nécessaires pour assurer une exécution efficiente des travaux d'entretien, conformément à ses objectifs et à ses attentes et aux directives du Conseil de gestion du gouvernement. Il nous a informés qu'il était fermement résolu à élaborer ces procédures et ces pratiques et à les mettre en œuvre. Il estime que le rapport des experts-conseils lui sera très utile à cet égard.

Système informatisé pour l'entretien

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.

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il a apporté des changements au système de saisie directe des données de district, devenu le système d'information sur la gestion de l'entretien. Les coordonnateurs de l'entretien doivent maintenant vérifier les renseignements entrés dans le système par les entrepreneurs en les comparant à la documentation pertinente et aux travaux effectués sur le terrain avant de les intégrer à la base de données du ministère. Ils doivent notamment vérifier les renseignements relatifs au genre de travaux exécutés, aux matériaux utilisés, au matériel déployé et aux heures de travail.

Nous avons appris que le ministère, en mai 2001, a commencé à améliorer le logiciel du système en y incorporant un processus d'examen et d'approbation des données électroniques à deux niveaux pour garantir la validité des renseignements fournis.

Transferts de routes

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.

État actuel

Dans notre *Rapport annuel 1999*, nous avons souligné que le contrat pilote stipulait que si le nombre de kilomètres de routes que l'entrepreneur est censé entretenir diminuait, le ministère ne paierait que 20 % des coûts associés à l'entretien de ces kilomètres. Or, le nombre de kilomètres a diminué puisque le ministère a transféré aux municipalités 425 kilomètres de routes dans la région pilote. Nous avons précisé dans notre rapport que « l'entrepreneur prétend que le versement de 20 % est insuffisant, et le ministère risque d'avoir à payer plus ».

Le transfert de routes pendant la durée du contrat initial a donné lieu à un différend entre l'entrepreneur et le ministère au sujet des paiements. On nous a appris que l'entrepreneur accepterait un règlement seulement si le contrat était prolongé. Le ministère a accepté de verser un montant de plus de 1 million de dollars à l'entrepreneur pour régler le différend et a prolongé le contrat de deux ans à compter du 1^{er} avril 2000.

À la suite d'un examen de la décision du ministère de prolonger le contrat, un expert-conseil est arrivé à la conclusion qu'il était difficile d'évaluer si la poursuite du contrat se justifiait sur le plan économique. Au moment de définir un point de référence pour comparer les coûts estimatifs de la prolongation, l'expert-conseil a eu de la difficulté à trouver de la documentation à l'appui des estimations, et les documents à l'appui de certaines estimations de coûts n'existaient plus (par exemple, conformément à ce que nous avons mentionné précédemment, plusieurs estimations de coûts reposaient sur des renseignements historiques que le ministère ne conservait pas et que l'expert-conseil n'a donc pu vérifier.) L'expert-conseil a alors examiné les études disponibles sur des coûts comparables et vérifié le bien-fondé des estimations du ministère, mais il n'a pas été en mesure d'en confirmer l'exactitude.

Maintien de la compétitivité de l'industrie

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.

État actuel

Conformément à ce qui est indiqué précédemment sous la rubrique Choix de prestation de services, le ministère a décidé de continuer à combiner les contrats d'entretien régionaux et les contrats de sous-traitance gérés par le ministère. Le ministère a indiqué que l'entretien

de la totalité des 22 471 kilomètres de routes à deux voies du réseau provincial était externalisé en octobre 2000. Sur ce nombre, 13 134 kilomètres (58,4 %) relevaient de contrats d'entretien régionaux et 9 337 kilomètres (41,6 %), de contrats de sous-traitance gérés par le ministère.

Le ministère a indiqué que les contrats de sous-traitance actuels étaient compétitifs puisqu'ils étaient répartis entre un grand nombre d'entrepreneurs d'importance différente provenant de diverses régions. Par exemple, neuf entrepreneurs se partagent les contrats d'entretien régionaux et un certain nombre de petits entrepreneurs ont été embauchés par le ministère dans le cadre de son programme de contrats de sous-traitance gérés. Nous avons toutefois constaté que l'un des neuf entrepreneurs assurait à lui seul l'entretien de 37 % des routes en vertu de contrats d'entretien régionaux tandis que les huit autres entrepreneurs assuraient séparément l'entretien d'un pourcentage beaucoup plus faible de routes.

Conformément à ce que nous avons souligné dans notre *Rapport annuel 1999*, le ministère n'a toujours pas fixé de plafond à la quantité de travaux qu'un entrepreneur peut se voir confier. En l'absence d'une telle politique, le ministère court le risque, au moment du second appel d'offres, que les entreprises plus petites ne soient pas en mesure de soumissionner. Il pourrait s'ensuivre une perte de compétitivité sur le marché et une escalade des coûts pour assurer le maintien des niveaux de service.

Gestion de la préservation des routes

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.

État actuel

À la suite de notre vérification, le ministère a demandé conseil au Secrétaire du Conseil de gestion du gouvernement au sujet de son processus d'octroi des contrats de gestion de la préservation des routes. Dans le cas des travaux d'une valeur estimative inférieure à 100 000 \$, le ministère avait l'habitude de demander à l'entrepreneur de lui soumettre un prix avant d'envisager un appel d'offres. Le prix était ensuite comparé aux estimations du ministère et s'il était jugé raisonnable, l'entrepreneur se voyait confier le travail. Le Secrétaire a répondu que les directives du gouvernement en matière d'approvisionnement exigent que l'acquisition des fournitures et des services fasse l'objet d'un concours ouvert et transparent. Elles n'empêchent toutefois pas les ministères de recourir au genre de processus décrit par le ministère à la condition que tous les éléments du processus soient divulgués à tous les intéressés dans la demande de propositions initiale.

Le ministère a donc continué d'appliquer le processus susmentionné. Il a cependant retenu les services d'un expert-conseil pour examiner un échantillon des contrats de gestion de la préservation des routes du point de vue de la documentation, de l'uniformité et de la conformité aux normes ministérielles. L'expert-conseil a indiqué qu'il fallait améliorer un certain nombre d'aspects du processus d'octroi des contrats et a formulé des recommandations pour renforcer les procédures du ministère dans ce domaine. Nous croyons comprendre que le ministère prend des mesures en ce sens.

Actif excédentaire

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.

État actuel

À la suite de notre vérification, le ministère a également demandé conseil au Secrétaire du Conseil de gestion du gouvernement sur la question de la cession de l'actif excédentaire. Le Secrétaire a répondu que la directive en matière d'approvisionnement exige que toute vente de fournitures ou de matériel se fasse de façon équitable pour les acheteurs éventuels, évite les conflits d'intérêts en excluant les employés du gouvernement comme acheteurs et optimise le rendement pour le gouvernement. Dans ce contexte, la cession de l'actif excédentaire dans le cadre d'un processus d'appel d'offres général et transparent répond aux obligations imposées par la directive. Le ministère nous a informés que la cession de tous les éléments d'actif excédentaires se fait dans le cadre de ventes à l'encan depuis l'externalisation de l'entretien de l'ensemble du réseau routier.

CONFORMITÉ AUX RÈGLEMENTS, PROCÉDURES ET MODALITÉS DES CONTRATS

Surveillance des services d'entretien

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.*

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il a conçu et distribué un guide pour la surveillance des contrats d'entretien régionaux (*Monitoring Manual for Area Maintenance Contracts*), qui renferme des procédures détaillées concernant les communications avec les entrepreneurs, la documentation devant être conservée par les administrateurs des contrats, les exigences de déclaration pour la non-conformité aux modalités des contrats et les rapports sur le rendement obtenu dans le cadre des contrats. En guise de complément à ce guide, le ministère a aussi élaboré des lignes directrices et un protocole sur l'administration des contrats d'entretien (*Maintenance Operations Contract Administration Guideline and Protocol*), qui expliquent l'approche que doivent adopter les administrateurs des contrats d'entretien lorsque les entrepreneurs enfreignent les modalités de leurs contrats. Les lignes directrices et le protocole sont en vigueur depuis 1999.

Parmi les mesures de surveillance précises mises de l'avant par le ministère, mentionnons le lancement d'un projet pilote au cours de l'exercice 2000-2001 qui fait appel à la technologie du système de positionnement global pour localiser le matériel des entrepreneurs (chasse-neige et autres) et les camions des équipes de surveillance du ministère. Le ministère a en outre installé des détecteurs sur les véhicules pour enregistrer des renseignements tels que la vitesse, la direction des chasse-neige et la fréquence d'épandage de sel et de sable sur la chaussée. Le ministère se propose d'élargir ce projet au cours de l'hiver 2001-2002.

Évaluation de l'exécution des contrats

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.

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il a publié une politique en décembre 2000 qui précise et officialise l'obligation de rédiger une évaluation au terme d'un contrat d'entretien et sur une base annuelle pour les contrats à long terme. Il s'agit d'évaluer les aspects clés du rendement de l'entrepreneur, depuis l'observation des spécifications du contrat jusqu'à la conformité à la réglementation environnementale. Les rapports d'évaluation permettront de fournir à l'entrepreneur une critique de son travail et éclaireront le ministère au moment de l'octroi de contrats subséquents.

On a conçu un registre central qui est géré par la Section du contrôle des qualifications de la Direction de la construction et des opérations. Le registre contient les évaluations du rendement remplies pour tous les entrepreneurs responsables de l'entretien et fournit de l'information sur demande aux bureaux de district pour les éclairer au moment d'embaucher un entrepreneur.

Le ministère a aussi indiqué qu'il était en train de mettre au point un système d'évaluation plus complet du rendement des entrepreneurs qui reliera l'historique du rendement de l'entrepreneur à sa capacité d'obtenir d'autres contrats du ministère. Le modèle fonctionnel est censé être prêt d'ici l'automne 2001 et sera mis en œuvre par la suite.

