



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Audit de l'optimisation
des ressources :
Planification et
gestion des routes



Novembre 2022

Planification et gestion des routes

Résumé

Le ministère des Transports (le Ministère) a le pouvoir de construire les routes de la province et la responsabilité de les entretenir et de les réparer en vertu de la *Loi sur l'aménagement des voies publiques et des transports en commun*. Le Ministère gère des actifs routiers provinciaux (exception faite des ponts et des ponceaux) évalués à 56 milliards de dollars. Cela comprend plus de 40 000 kilomètres de voies routières sur une distance d'environ 17 000 kilomètres.

Le Ministère s'emploie à alléger les contraintes de circulation et à tenir compte de la croissance démographique et économique prévue en investissant dans de nouveaux projets routiers dans le cadre de son programme d'élargissement de routes. Il investit également dans l'entretien et la réparation des routes existantes dans le cadre de son programme de remise en état. En 2021-2022, le Ministère a consacré près de 2 milliards de dollars à la construction d'immobilisations pour des projets d'élargissement et de remise en état de routes. Selon Statistique Canada, l'Ontario compte certaines des routes les plus entretenues au Canada, se classant au troisième rang après les Territoires du Nord-Ouest et la Saskatchewan. De plus, selon Transports Canada, le taux de décès sur la route en Ontario est le plus bas au Canada.

Notre audit a révélé que l'Ontario n'a pas encore mis en place une stratégie globale de transport à long terme. Toutefois, le Ministère prend des mesures favorables pour élaborer une stratégie globale de transport pour l'Ontario et s'est engagé à élaborer

quatre plans de transport régionaux interreliés. Ces plans de transport visent à fournir une feuille de route pour la vision du Ministère d'un réseau de transport provincial qui intègre tous les modes de transport (routier, ferroviaire, aérien et maritime). Bien que le Ministère ait publié le premier de ces plans de transport pour la région élargie du Golden Horseshoe en mars 2022, nous avons constaté qu'il n'avait pas fixé d'échéancier pour finaliser les plans (actuellement en version provisoire) pour le reste de la province. De plus, nous avons constaté que le plan pour la région élargie du Golden Horseshoe n'établit pas de priorités à court et à long terme, et qu'il ne précise pas non plus les coûts estimatifs et le calendrier de mise en œuvre du plan. À l'heure actuelle, le Ministère n'a pas été tenu de suivre ce plan. Par contre, nous avons remarqué que la province du Manitoba avait communiqué publiquement les priorités, les échéanciers et les coûts estimatifs de la mise en œuvre de son plan de transport de 2014.

Notre audit a également révélé qu'au cours des 10 dernières années, le Ministère a toujours proposé au gouvernement provincial des projets d'élargissement de routes hautement cotés, en se fondant sur l'évaluation de l'ordre de priorité de chaque projet effectuée par le Ministère à l'aide de neuf indicateurs clés, ainsi que d'autres facteurs qualitatifs subjectifs. Ces indicateurs visent à concrétiser la vision du Ministère d'être un chef de file mondial en matière de transport sécuritaire, efficace et durable des personnes et des biens à l'appui d'une économie concurrentielle à l'échelle mondiale et d'une qualité de vie élevée.

Nous avons toutefois constaté qu'en 2019, le Ministère avait proposé de reporter six projets d'élargissement de routes qui avaient déjà été approuvés par le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement (le Conseil) et avait recommandé le financement de quatre projets de construction de routes jugés prioritaires par le gouvernement, même si ces projets étaient jugés moins prioritaires par le personnel technique et d'ingénierie du Ministère. Notre audit a également révélé que le Ministère accordait la priorité aux quatre projets routiers à la demande du cabinet du ministre. Nous avons constaté que la proposition du Ministère au Conseil avait omis d'indiquer que l'orientation du cabinet du ministre était incompatible avec les recommandations des experts en la matière du Ministère, qui ont indiqué qu'ils n'auraient pas recommandé ces quatre projets à ce moment-là et qu'ils n'avaient pas d'échéance précise pour formuler des recommandations. En outre, notre audit a révélé que le Ministère avait depuis reçu la directive du cabinet du ministre de donner la priorité à quatre autres projets d'élargissement d'autoroutes, y compris les projets très médiatisés de la voie ouest de la région du Grand Toronto Ouest (autoroute 413) et de la voie de contournement Bradford.

En plus d'évaluer les cotes de l'état des routes, nous avons constaté que les principaux indicateurs de rendement du Ministère ne lui fournissent pas suffisamment de renseignements pour surveiller et démontrer l'efficacité de ses activités de planification et de gestion des routes ou pour communiquer publiquement leur efficacité aux Ontariens dans un certain nombre d'autres domaines. Nous avons ainsi constaté que le Ministère n'avait pas établi suffisamment de principaux indicateurs et de cibles de rendement pour évaluer la mobilité des personnes et des marchandises, la sécurité routière, la durabilité et les répercussions environnementales, de même que la réalisation des projets dans les délais et les budgets prévus.

Nous avons notamment constaté ce qui suit concernant les programmes du Ministère visant les autoroutes.

- **L'absence d'une stratégie ministérielle de péage a contribué à l'incohérence des pratiques en matière de péage dans la planification des routes.** Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas élaboré de cadre cohérent pour évaluer les circonstances dans lesquelles le péage était pertinent, par exemple pour aider à recouvrer les coûts de construction d'une route pour soutenir le commerce et la circulation efficace des Ontariens. L'absence de pouvoir d'instauration de péage du Ministère et l'absence d'un cadre d'utilisation du péage ont contribué à l'incohérence des pratiques en matière de péage dans la construction des routes provinciales. Par exemple, bien que le gouvernement ait demandé au Ministère d'explorer les possibilités de réduire les coûts des projets routiers proposés en imposant des péages, le gouvernement lui a aussi demandé de préparer une analyse de rentabilisation pour éliminer le péage sur les autoroutes 412 et 418 avant le recouvrement des coûts de celles-ci.
- **Les analyses de rentabilisation du Ministère concernant l'élimination des péages et le retrait des droits des vignettes d'immatriculation ne respectaient pas les lignes directrices et les exigences du Conseil.** À la demande du cabinet du ministre, le Ministère avait préparé des analyses de rentabilisation pour deux récentes décisions très médiatisées touchant les usagers des autoroutes de l'Ontario (élimination du péage des autoroutes 412 et 418 et retrait des droits pour les vignettes d'immatriculation). Nous avons toutefois constaté que ces analyses de rentabilisation ne respectaient pas les lignes directrices et les exigences du Conseil à l'appui d'un processus décisionnel efficace. Nous avons constaté que, contrairement aux exigences du Conseil en matière d'analyses de rentabilisation, les propositions du Ministère pour ces deux initiatives n'accordaient pas suffisamment de temps aux décideurs et à leurs analystes pour l'examen, ne fournissaient pas tous les

renseignements pertinents dans leur analyse de la recommandation ni d'options de rechange, ne précisait pas tous les risques clés ou leurs stratégies d'atténuation et ne présentaient pas de plans de surveillance et d'évaluation adéquats pour l'option recommandée. De plus, nous avons remarqué que le Ministère n'avait pas expliqué dans son analyse de rentabilisation pourquoi il avait demandé l'autorisation d'accélérer le retrait des péages au plus tard le 5 avril 2022, soit moins de deux mois avant les élections provinciales.

- **Le Ministère continue d'effectuer des inspections routières manuelles qui sont moins efficaces et qui reproduisent les évaluations effectuées à l'aide de l'outil d'auscultation automatisée de l'état des routes (ARAN).** En 2013, le Ministère a commencé à utiliser des véhicules équipés d'outils d'auscultation automatisée (ARAN) pour analyser et évaluer l'état de la chaussée sur l'ensemble du réseau routier de la province au moins une fois tous les deux ans. Nous avons toutefois constaté que quatre des cinq bureaux régionaux du Ministère continuent également d'effectuer des inspections manuelles de l'ensemble de la chaussée du réseau routier chaque année ou aux deux ans, ce qui fait double emploi avec l'outil ARAN. Ces mêmes quatre bureaux régionaux se fient aux résultats des inspections manuelles plus restreintes pour déterminer leurs plans de remise en état des routes. De plus, près de 10 ans après la mise en œuvre de l'outil ARAN, le Ministère n'a pas encore déterminé s'il est nécessaire de procéder à des inspections manuelles du réseau routier complet.
- **Dans plus de 40 % des mandats, le rendement des ingénieurs-conseils n'est pas évalué.** Bien que le Ministère soit tenu d'évaluer le travail des ingénieurs-conseils après chaque mandat de conception, nous avons constaté qu'il ne l'a pas fait pour 41 % des 1 416 mandats au cours des 10 dernières années (2011-2020).

Nous avons constaté que le Ministère utilise ces évaluations pour calculer la cote de rendement de l'organisation de l'ingénieur-conseil (une moyenne pondérée sur trois ans du rendement antérieur des contrats du Ministère). La cote de rendement de l'organisation (CRO) est une variable clé prise en compte par le Ministère dans l'attribution de contrats à des experts-conseils, et représente jusqu'à 50 % de la décision du Ministère d'attribuer un contrat. Par conséquent, le fait de ne pas évaluer les experts-conseils après chaque mandat augmente le risque que des contrats de conception routière soient attribués à des experts-conseils peu performants pour lesquels le Ministère n'a pas d'historique de rendement complet.

Le présent rapport contient 12 recommandations préconisant 34 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

Conclusion globale

Notre audit a permis de conclure que le Ministère ne planifiait pas et ne hiérarchisait pas systématiquement les projets routiers de manière efficace, compte tenu des besoins en infrastructure provinciale. Nous avons constaté que, sur instruction du ministre, le Ministère avait recommandé de reporter les projets d'élargissement de routes hautement classés au profit de projets moins bien classés, sans communiquer avec le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement (le comité du Cabinet du gouvernement qui examine et approuve les demandes de financement des ministères) que les experts en la matière du Ministère n'étaient pas d'accord avec l'instruction du cabinet du ministre. De plus, sans stratégie provinciale sur le péage, les péages ont été retirés des autoroutes 412 et 418 avant que leurs coûts ne soient recouverts. Les analyses de rentabilisation ministérielles sur l'élimination des péages sur ces autoroutes et des droits relatifs à la vignette d'immatriculation n'ont pas été fournies au Secrétariat du Conseil du Trésor en temps opportun avant l'élection (le Ministère fournit des conseils et de l'aide au Conseil du Trésor/Conseil

de gestion du gouvernement) en temps opportun. En outre, ces analyses ne comprenaient pas tous les renseignements dont le Conseil a besoin pour prendre une décision sur une analyse de rentabilisation.

Notre audit a également conclu que les processus du Ministère pour déterminer et planifier l'entretien, la réparation et la mise à niveau des routes provinciales existantes n'étaient pas toujours efficaces. Nous avons constaté que près de 10 ans après que le Ministère eut adopté l'utilisation de véhicules équipés d'outils d'auscultation automatisée (ARAN) pour analyser et évaluer l'état de l'ensemble du réseau routier de la province, quatre des cinq bureaux régionaux du Ministère continuent également d'effectuer des inspections manuelles de l'ensemble de leur réseau routier. Cela fait double emploi avec l'évaluation effectuée par l'outil ARAN. De plus, nous avons constaté que ces quatre bureaux régionaux s'appuyaient sur des inspections manuelles pour déterminer les plans de remise en état des routes plutôt que sur des évaluations fondées sur l'outil ARAN, même si les évaluations à l'aide de cet outil permettent de recueillir beaucoup plus de données.

Enfin, nous avons conclu que le Ministère ne dispose pas de processus efficaces pour mesurer le rendement de sa planification et de sa gestion des routes et en rendre compte publiquement. Nous avons constaté que les principaux indicateurs de rendement existants du Ministère ne lui fournissent pas suffisamment de renseignements pour surveiller et démontrer l'efficacité de ses activités de planification et de gestion des routes ni pour communiquer publiquement leur efficacité aux Ontariens. Plus particulièrement, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas établi suffisamment de principaux indicateurs et de cibles de rendement liés à la mobilité des personnes et des marchandises, à la sécurité routière, à la durabilité et aux répercussions environnementales, ainsi qu'à la réalisation des projets dans les délais et les budgets prévus.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère des Transports (le Ministère) tient à remercier la vérificatrice générale pour son examen détaillé et ses recommandations. Le Ministère reconnaît le rôle essentiel qu'il joue dans la planification et la gestion des routes provinciales. Le Ministère prend ses obligations très au sérieux et a mis en place des processus et des systèmes robustes qui reposent sur de solides principes de gestion des immobilisations pour planifier, établir les priorités, entretenir, réparer et remettre à neuf les routes provinciales. Le Ministère se réjouit de faire part de ses progrès continus dans la mise en oeuvre des recommandations à la vérificatrice générale.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu des programmes de gestion des routes provinciales

La *Loi sur l'aménagement des voies publiques et des transports en commun et l'amélioration des autoroutes* confère au ministère des Transports (le Ministère) le pouvoir de construire les autoroutes de la province ainsi que la responsabilité de les entretenir et de les réparer. La vision du Ministère est d'être un chef de file mondial en matière de mobilité afin que toutes les personnes et les entreprises de l'Ontario puissent facilement se déplacer d'un endroit à l'autre, et avoir accès aux possibilités et aux services qui les aident à prospérer. Le Ministère est responsable de la surveillance et de la gestion des routes provinciales (à l'exception des ponts et des ponceaux) évaluées à 56 milliards de dollars au 31 mars 2022. En 2021-2022, le Ministère a dépensé près de 2 milliards de dollars en construction d'immobilisations pour des projets d'élargissement (640 millions de dollars) et de remise en état de routes (1,333 milliard de dollars).

Les projets d'élargissement comprennent la planification, la conception et la construction de routes, ou l'élargissement et le prolongement

des routes existantes en réponse aux contraintes de circulation existantes et à la croissance démographique et économique prévue. La population de l'Ontario devrait croître d'environ 38 % d'ici 2046, et la planification et la réalisation d'un projet d'élargissement d'une route peuvent prendre jusqu'à 30 ans, ce qui démontre l'importance d'une planification à long terme pertinente et d'une construction au moment opportun.

Les projets de réfection comprennent la mise à niveau des routes existantes, y compris la réparation et le repavage des routes ou la réparation et le remplacement des structures de soutien. La durée de vie moyenne de la grande majorité de la chaussée des routes est de 15 ans, et le Ministère vise à remettre en état un tiers de l'ensemble du réseau routier tous les cinq ans. L'entretien préventif et les réparations précoces sont plus efficaces et plus rentables que les travaux d'urgence et la reconstruction; il est donc essentiel d'établir le calendrier et d'établir l'ordre de priorité des travaux de remise en état.

La Division des politiques et de la planification intégrées et la Division de la gestion de l'infrastructure de transport (DGIT) du Ministère assument les principales responsabilités de planification, d'établissement des priorités, de conception et de gestion des projets d'élargissement et de réfection des routes. La DGIT compte également sur son personnel établi dans les cinq bureaux régionaux du Ministère à Toronto (centre), à Kingston (est), à London (ouest), à Thunder Bay (nord-ouest) et à North Bay (nord-est), qui planifie, hiérarchise, gère et coordonne des projets routiers situés dans leur région respective.

2.2 Principales statistiques

2.2.1 Routes de l'Ontario

Le Ministère gère un réseau de plus de 40 000 kilomètres de voies routières d'une distance totale d'environ 17 000 kilomètres. La **figure 1** montre le nombre de kilomètres de voies routières et la distance totale par région.

Figure 1 : Distance de l'autoroute et kilomètres de voie* par région, 2020-2021

Source des données : ministère des Transports

Région	Distances (km)	Km sur la voie ¹	Population (2021) ²
Centre	1.295	5 610	8 558 000
Est	2 257	6.145	1 947 000
Nord-Est	6 861	14 650	657 000
Nord-Ouest	4 400	8.902	242 000
Ouest	1 929	5 355	3 421 000
Total	16 742	40.662	14 825 000

1. Représente la longueur des routes en kilomètres multipliée par le nombre de voies des routes.
2. Les données démographiques sont fondées sur le tableau du ministère des Finances sur les projections démographiques des 49 divisions de recensement. Étant donné que les régions du ministère des Transports recoupent certaines divisions de recensement, une simple répartition a été utilisée (c.-à-d. si la majeure partie de la division de recensement se trouve dans une région, alors toute la population de cette division est comptée dans cette région). Les chiffres sont arrondis au millier près.

Comme le montre la **figure 2**, au cours des six dernières années (de 2016-2017 à 2021-2022), le Ministère a réalisé la construction de 32 projets d'élargissement de routes et a réalisé 859 projets de remise en état de routes dans les cinq régions de l'Ontario. (**L'annexe 1** énumère les 32 projets d'élargissement.)

Chaque année, le Ministère publie le Programme de gestion des routes provinciales, qui dresse la liste de tous les projets d'élargissement (pour lesquels le Ministère a obtenu un financement gouvernemental) et des projets de remise en état prévus au cours des quatre prochaines années dans chacune des cinq régions de la province (voir la **figure 3**). Parmi les projets d'élargissement, 25 devraient coûter plus de 80 millions de dollars chacun.

2.2.2 Indicateurs de rendement

Le Ministère utilise trois indicateurs de rendement clés (voir la **figure 4**) pour surveiller ses activités de gestion et de planification des routes liées à l'élargissement et à la remise en état des routes (à l'exclusion des ponts).

Pourcentage de chaussée des routes en bon état : Bien que les résultats sommaires de cet

Figure 2 : Nombre et coût des projets routiers réalisés par région, 2016-2017 à 2021-2022

Source des données : Ministère des Transports

Région	Nombre de projets	Valeur des projets (en millions de dollars)
Élargissement		
Centre	9	1 838
Est	5	313
Nord-Est	5	186
Nord-Ouest	2	267
Ouest	11	414
Total	32	3 018
Remise en état		
Centre	180	2 496
Est	178	1 035
Nord-Est	198	1 577
Nord-Ouest	185	1 163
Ouest	118	1 012
Total	859	7 283

Figure 3 : Projets routiers approuvés par région, 2022-2025

Source des données : Programme de gestion des routes provinciales, 2022

Région	Élargissement	Remise en état	Nombre total de projets
Centre	11	103	114
Est	3	103	106
Nord-Est	8	148	156
Nord-Ouest	7	136	143
Ouest	13	76	89
Total	42	566	608

indicateur ne soient pas rendus publics, les données qui appuient cet indicateur sont accessibles au public dans le Catalogue des données ouvertes de l'Ontario. Selon Statistique Canada, à la lumière des données de 2020, l'Ontario se classe au troisième rang au Canada avec 81,3 % des routes en bon ou en très bon état, derrière les Territoires du Nord-Ouest avec 93 % et la Saskatchewan avec 83,9 %. Toutefois, les

comparaisons directes peuvent être trompeuses parce que les provinces et territoires mesurent ces scores au moyen de différentes méthodologies.

Nombre de décès par tranche de 10 000 titulaires de permis de conduire : Les résultats de cet indicateur sont publiés dans le Rapport annuel sur la sécurité routière en Ontario (<https://www.ontario.ca/fr/document/rapport-annuel-sur-la-securite-routiere-en-ontario-rasro>). En 2020, le taux provisoire de décès en Ontario était de 0,51 par tranche de 10 000 conducteurs, soit le plus faible taux au Canada et inférieur à la moyenne nationale de 0,65 par tranche de 10 000 conducteurs.

Vitesse moyenne de déplacement des véhicules commerciaux sur les autoroutes de la série 400 : Les résultats pour cet indicateur ne sont pas publiés.

2.2.3 Financement et dépenses pour les routes

Le Ministère reçoit des fonds pour mener à bien des projets d'élargissement et de remise en état de routes dans les cinq régions établies (centre, est, ouest, nord-est et nord-ouest). Pour demander des fonds, le Ministère prépare un plan d'infrastructure et un budget sur un horizon mobile de 10 ans qui comprennent des projets d'élargissement et de remise en état de routes. Le Ministère intègre ce plan dans son plan d'activités annuel.

Le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement (le Conseil) est le comité gouvernemental du Cabinet (députés du parti au pouvoir) qui examine et approuve les demandes de financement annuelles et en cours d'exercice des ministères. Il est appuyé par le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat), qui est le ministère responsable de la planification financière et de la gestion des dépenses du gouvernement et qui donne des conseils et de l'aide au Conseil. Le Secrétariat fournit des directives aux ministères sur le processus de demande de financement et examine les demandes de financement et les analyses de rentabilisation. Le Secrétariat présente son analyse au Conseil ainsi qu'une recommandation quant à l'approbation ou non de chaque demande. Les analyses de rentabilisation

Figure 4 : Indicateurs de rendement clés pour le Programme de gestion des routes du ministère des Transports, 2016-2017 à 2020-2021

Source des données : Ministère des Transports

Indicateur de rendement clé	Résultats de rendement					Objectif
	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2020-2021
Pourcentage de chaussée d'autoroute en bon état	69	83	82	81	81	67
Nombre de décès par tranche de 10 000 titulaires de permis de conduire	0,58	0,61	0,58	0,55	0,51	0,63
Vitesse moyenne de déplacement des véhicules commerciaux sur les autoroutes de la série 400 (km/h)	94	93	92	92	94*	90

* Les données pour la période d'avril à décembre 2020 ont été exclues en raison du faible achalandage découlant de la pandémie de COVID-19. Seules les données de janvier à mars 2021 ont été prises en compte.

doivent respecter le guide sur les analyses de rentabilisation du Conseil, qui décrit le processus de présentation d'une demande, la documentation et les instructions d'analyse pour toutes les analyses de rentabilisation devant être approuvées par le Conseil.

Les dépenses annuelles de construction d'immobilisations du Ministère au titre des projets d'élargissement et de remise en état de routes se sont élevées en moyenne à 2,1 milliards de dollars au cours des 10 dernières années (de 2012-2013 à 2021-2022), variant de 1,9 milliard de dollars en 2018-2019 à 2,4 milliards en 2015-2016. En 2021-2022, les dépenses de construction d'immobilisations ont totalisé 2,0 milliards de dollars.

Comme l'illustre la **figure 5**, les dépenses liées aux projets d'élargissement de routes ont diminué au cours des 10 dernières années, passant de 1,043 milliard de dollars en 2012-2013 à 640 millions de dollars en 2021-2022, une baisse de 39 %. Au cours de la même période, les dépenses liées aux projets de remise en état de routes sont passées de 1,122 milliard de dollars en 2012-2013 à 1,333 milliard en 2021-2022, une augmentation de 19 %.

2.3 Projets d'élargissement de routes

Les projets d'élargissement de routes sont habituellement conçus dans le cadre de la planification des transports régionaux et d'études sur les transports qui énoncent la vision à long terme du Ministère en

matière de transports. Il faut parfois des décennies pour réaliser ces projets, de leur conception à leur construction. La **figure 6** montre les étapes du processus ministériel de planification, d'établissement des priorités, de conception et de gestion de chaque projet d'élargissement d'une route.

2.3.1 Évaluation des besoins en matière d'élargissement de routes

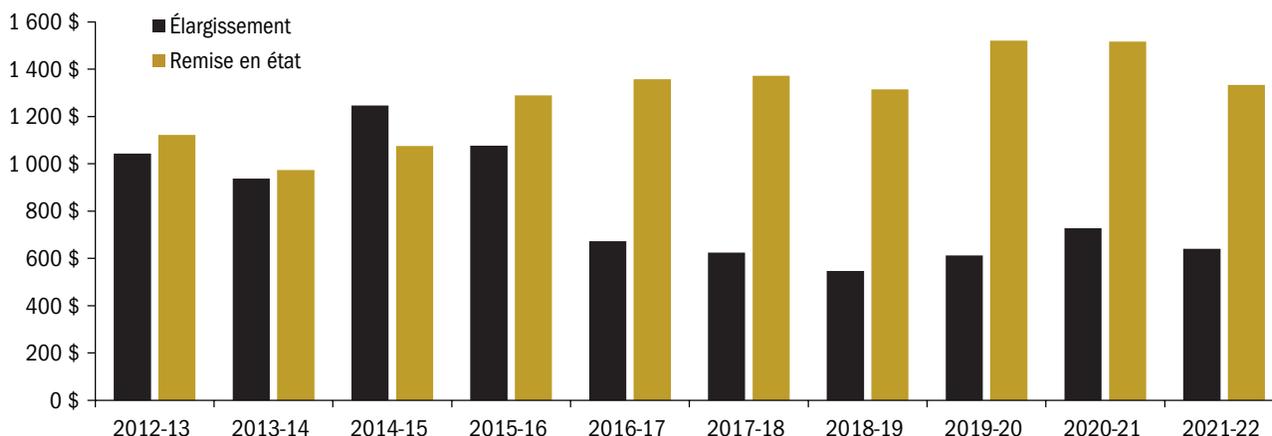
Pour déterminer les besoins et les lacunes en matière de routes à l'heure actuelle et prévoir les besoins futurs, le Ministère utilise deux modèles de prévision de la demande de déplacements :

- le modèle de la région élargie du Golden Horseshoe, qui couvre les tendances locales de déplacement de cette région (la région densément peuplée et industrialisée en forme de U autour de la ville de Toronto);
- le modèle Transportation and Regional Economic Simulation of Ontario (TRESO) couvrant l'ensemble de l'Ontario.

Le modèle de la région élargie du Golden Horseshoe met l'accent sur un territoire plus petit, mais fournit des renseignements plus détaillés que le modèle TRESO. Les deux modèles interagissent entre eux pour fournir des estimations intégrées de la croissance démographique et des prévisions de la demande de déplacements. Les deux modèles sont continuellement mis à jour au moyen de sondages

Figure 5 : Dépenses d'immobilisations liées aux projets routiers*, 2012-2013 à 2021-2022 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère des Transports



* Les dépenses en immobilisations comprennent les projets d'élargissement et de remise en état de ponts.

Figure 6 : Processus de planification et de gestion des projets d'élargissement de routes

Source des données : Ministère des Transports

Étape du projet	Description
Évaluation des besoins	Chaque projet d'élargissement potentiel est évalué afin de déterminer son incidence potentielle sur le réseau routier (voir section 2.3.1).
Établissement des priorités	Chaque projet d'élargissement potentiel est évalué au moyen d'un cadre pour l'établissement de l'ordre des priorités fondé sur neuf critères clés pour déterminer un niveau de priorité élevé, moyen ou faible pour la province (voir la section 2.3.2).
Conception et construction	<p>Selon la complexité d'un projet routier, cette étape peut comprendre les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'approbation du gouvernement avant les travaux de conception majeurs; • la conception préliminaire des principaux éléments et du tracé du projet, y compris la détermination et l'évaluation des solutions de rechange potentielles; • l'évaluation des risques liés aux facteurs économiques, sociaux et culturels qui touchent la collectivité et l'environnement naturel, y compris la consultation des collectivités autochtones et des intervenants intéressés; • l'acquisition des biens nécessaires à la construction du projet; • la sélection du modèle d'exécution du projet (c.-à-d. qui conçoit, finance et construit le projet); • la finalisation de la conception pour la construction; • l'approbation gouvernementale avant la construction; • l'appel d'offres pour le contrat de construction; • la supervision de la construction. <p>(Voir la section 2.3.3 pour la description des éléments énumérés.)</p>

et d'études sur la démographie et les habitudes de déplacement des Ontariens pour l'ensemble du réseau routier de la province.

Le Ministère utilise ces deux modèles pour mener une évaluation des besoins liée à chaque projet d'élargissement de route qui, selon lui, pourrait être avantageux pour assurer la mobilité continue des

personnes et des biens en Ontario. À l'aide de ces modèles, le Ministère évalue l'incidence potentielle de chaque projet pour déterminer sa capacité potentielle de répondre efficacement aux besoins actuels et prévus en matière de transport.

Plans relatifs au transport

En plus d'évaluer les besoins de chaque grand projet d'élargissement de route désigné sur une base individuelle, le Ministère passe à une évaluation exhaustive de tous les projets de transport définis, y compris les projets routiers. Pour ce faire, le Ministère utilise les modèles de la région élargie du Golden Horseshoe et TRESO pour évaluer les projets potentiels par rapport aux besoins provinciaux en utilisant diverses mesures d'efficacité (voir l'**annexe 2** pour une liste des mesures). Le Ministère utilise ces évaluations pour élaborer des plans de transport qui définissent une feuille de route pour sa vision d'un réseau de transport complet à l'échelle de la province, qui orientera la planification, l'élaboration des politiques et l'établissement des priorités des projets (voir la **section 2.3.2**).

Les plans devraient mettre en évidence les besoins prévus de la province et les solutions possibles en matière de transport, y compris des projets précis approuvés et proposés. Ils doivent également tenir compte de tous les modes de transport (routier, ferroviaire, aérien et maritime) comme un seul système intégré et énoncer des plans sur un horizon de 20 à 30 ans. Les plans sont élaborés dans le cadre d'un processus qui comprend la collaboration avec les municipalités, les collectivités et organismes autochtones, les organismes de transport en commun, les intervenants communautaires et commerciaux et le public.

Le Ministère élabore des plans pour quatre régions de l'Ontario : Région élargie du Golden Horseshoe, nord, sud-ouest et est de l'Ontario. Le plan de la Région élargie du Golden Horseshoe, publié en mars 2022, a été le premier plan finalisé. Le Ministère a également publié des plans provisoires pour les autres régions, qui sont toujours en cours d'élaboration.

2.3.2 Établissement des priorités

Chaque projet d'élargissement considéré comme étant avantageux pour le réseau routier de la province, selon le processus d'évaluation des besoins du Ministère, fait l'objet d'une évaluation pour

Figure 7 : Principaux critères du cadre d'établissement de l'ordre des priorités des projets d'agrandissement

Source des données : ministère des Transports

Principaux critères	Note
1. Variation du retard total de la durée du déplacement	0-100
2. Variation de la fréquence totale pondérée des collisions	0-100
3. Soutien à l'activité économique	0-100
4. Disponibilité d'itinéraires de rechange	0-100
5. Avantage économique du projet	0-100
6. Connectivité entre les modes de transport des marchandises	0-100
7. Valeur de la circulation des biens	0-100
8. Harmonisation avec les priorités provinciales et municipales en matière de planification et de politiques	0-100
9. Appui au recours au transport en commun	0-100
Total	0-900

établir sa priorité en matière de construction. Pour évaluer chaque projet d'élargissement et appuyer les décisions de financement, le Ministère a créé en 2010 le Cadre d'établissement des priorités des projets d'élargissement (CEPPE) que son personnel technique et d'ingénierie utilise pour évaluer chaque projet selon les neuf critères clés présentés à la **figure 7**.

Après avoir établi le score d'un projet, le Ministère ajoute le projet à sa longue liste, qui contient tous les projets d'élargissement d'autoroute recommandés dans le cadre du processus d'évaluation des besoins dont la construction n'a pas été approuvée. Le Ministère classe cette liste en trois groupes prioritaires en fonction de leur score : élevé (>550), moyen (475 – 550) et faible (<475).

En plus du score du CEPPE d'un projet, le Ministère tient compte d'un certain nombre de facteurs qualitatifs subjectifs (auxquels il n'attribue pas de note), afin de préciser l'ordre de priorité des projets figurant sur sa longue liste, y compris la disponibilité du financement, l'harmonisation avec les priorités et les mandats du gouvernement, la capacité

de surveillance régionale du Ministère, la capacité de l'entrepreneur pour la construction et le calendrier d'exécution d'autres travaux de construction prévus à proximité. Après avoir tenu compte de ces facteurs, le Ministère prépare une liste de projets qu'il recommande au Conseil aux fins d'approbation dans le cadre du processus annuel de planification des activités, décrit à la **section 2.2.3**.

2.3.3 Conception du projet et construction

Une fois les projets routiers classés par ordre de priorité, ils doivent passer par différentes étapes aux fins de la conception et de la construction.

À l'étape de conception préliminaire d'un projet de route, le Ministère établit les objectifs et les exigences de conception du projet, décrit les éléments fondamentaux de la conception, détermine le tracé probable de la route et choisit le modèle d'exécution le plus approprié pour le projet (déterminer qui conçoit, finance et construit le projet). Dans le cas des projets d'élargissement d'une route d'une valeur supérieure ou égale à 50 millions de dollars, les directives du Conseil exigent que le Ministère obtienne son approbation initiale avant d'engager des fonds supplémentaires pour la planification et la conception du projet, ainsi qu'avant de procéder à la construction.

Pendant le reste de l'étape de conception, le Ministère poursuit les travaux de conception du projet au niveau de détail requis pour la construction. Tout au long de ce processus, le Ministère acquiert également tous les biens requis pour le projet, détermine les déménagements de services publics requis (pour tenir compte du tracé routier) et obtient tous les permis et approbations nécessaires pour entreprendre les travaux de construction.

La plupart des travaux de conception sont exécutés par des ingénieurs-conseils externes et tous les travaux de construction sont confiés à des entrepreneurs externes par le Ministère. Tous ces contrats doivent être soumis à un processus d'appel d'offres ouvert qui comprend une évaluation du prix, de la capacité et du rendement antérieur. Le Ministère

doit surveiller la construction pour déterminer si les entrepreneurs terminent les travaux conformément aux documents contractuels, y compris la conception du projet.

Parallèlement à l'étape de conception, chaque projet routier est tenu, en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales*, de faire l'objet d'une évaluation environnementale qui doit être effectuée avant le début des travaux de construction. L'évaluation environnementale vise à évaluer les solutions de rechange à la réalisation d'un projet, les risques liés aux facteurs économiques, sociaux et culturels qui touchent la collectivité ainsi que les répercussions potentielles du projet sur l'environnement naturel, afin de formuler des recommandations de modification de la conception du projet dans le but d'atténuer ces risques à un niveau acceptable.

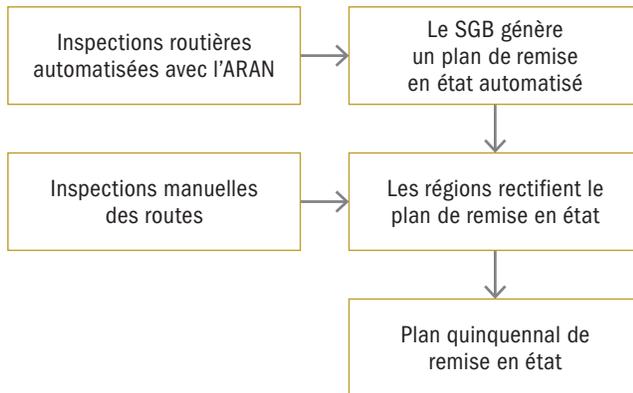
2.4 Projets de remise en état des routes

Comme il a été mentionné, le Ministère estime que la durée de vie moyenne de la grande majorité des chaussées routières est de 15 ans et il vise à remettre en état un tiers de l'ensemble du réseau routier tous les cinq ans. Les projets de remise en état nécessitent généralement moins d'investissements en immobilisations (par projet) que les projets d'élargissement. Néanmoins, certains projets de remise en état peuvent coûter des centaines de millions de dollars et nécessiter des travaux préliminaires semblables à ceux des projets d'élargissement.

Le Ministère utilise un processus d'évaluation des besoins et d'établissement des priorités propre aux projets de remise en état (voir la **figure 8** pour un aperçu du processus de planification de la remise en état). De plus, les directives du Conseil exigent seulement que le Ministère demande son approbation pour les projets de remise en état dont le coût est égal ou supérieur à 75 millions de dollars (au lieu de 50 millions de dollars pour les projets d'élargissement). À tous les autres égards, le processus ministériel de conception et de

Figure 8 : Processus de planification de la remise en état de la chaussée

Source : Ministère des Transports



construction de chaque projet de remise en état des routes comprend cependant les mêmes étapes que le processus des projets d'élargissement des routes décrit à la **section 2.3.3**.

2.4.1 Évaluation des besoins en matière de remise en état

Pour déterminer les besoins en remise en état des routes provinciales et rendre compte des mesures connexes, le Ministère effectue des évaluations annuelles de l'état de la chaussée dans son réseau routier au moyen d'outils d'auscultation automatisée de l'état des routes (ARAN). Les ARAN sont installés sur des véhicules (comme le montre la **figure 9**) conduits par le personnel du Ministère qui empruntent les routes provinciales à haute vitesse pour analyser la texture des routes, catégoriser les défauts et détecter l'usure excessive afin de déterminer l'état d'un tronçon particulier de la route. Le Ministère analyse habituellement une voie de la route pendant l'évaluation (tout en prenant des enregistrements vidéo des voies adjacentes) et consigne les données sur l'état de la chaussée pour chaque intervalle de 2,5 centimètres sur toute la longueur de la route.

Les données obtenues par balayage de l'ARAN sont utilisées pour calculer l'indice de l'état des chaussées (IEC), qui utilise des algorithmes pour catégoriser l'état des sections de la chaussée comme étant bon,

Figure 9 : Véhicule avec outil d'auscultation automatisée de l'état des routes

Source : Ministère des Transports



passable ou mauvais afin de déterminer l'urgence de la remise en état de cette section. Les résultats des analyses de l'ARAN sont téléchargés dans le Système de gestion des biens (SGB) du Ministère, qui s'en sert pour élaborer le plan de remise en état recommandé (voir la **section 2.4.2** et la **figure 8**) et pour calculer le pourcentage de chaussée en bon état, que le Ministère utilise comme indicateur de rendement (voir la **section 2.2.2**). De plus, les résultats de l'analyse par l'ARAN servent à évaluer la qualité de la chaussée et la géométrie des routes des projets routiers terminés par rapport à la conception approuvée, et à fournir des données probantes sur les conditions routières dans les cas où l'état des routes à une date particulière est pertinent.

À l'heure actuelle, le Ministère utilise trois véhicules équipés de l'ARAN. Depuis 2013, le Ministère utilise cet outil pour évaluer environ 80 % du réseau routier de la province chaque année.

Inspections manuelles de la chaussée

Les cinq bureaux régionaux du Ministère doivent également effectuer des inspections manuelles de l'état de la chaussée (inspections manuelles) pour l'ensemble du réseau routier au moins une fois tous les deux ans. Le Ministère entend utiliser ces inspections à l'appui de l'évaluation effectuée par l'ARAN du réseau routier dans chaque région. Les inspections manuelles comprennent principalement l'observation et

l'évaluation physiques de l'état de la chaussée par des ingénieurs régionaux sur un petit échantillon de lieux le long du tronçon de route inspecté. Chaque bureau régional est également tenu d'effectuer des inspections manuelles de l'état des actifs autres que la chaussée (comme les panneaux de signalisation et les barrières).

Le Ministère dispose d'un manuel d'évaluation de l'état de la chaussée (le Manuel), qui fournit des instructions et des lignes directrices pour effectuer des inspections manuelles de la chaussée, y compris l'exigence de consigner les résultats de l'inspection et tout défaut repéré dans un rapport sur l'état de la chaussée. Alors que les données de l'ARAN sont utilisées pour calculer l'indice de l'état de la chaussée (IEC), le résultat final d'une inspection manuelle est le classement de l'état des chaussées (CEC). Le CEC est une cote subjective attribuée par l'inspecteur de la chaussée après avoir roulé sur une section de la chaussée et observé visuellement la gravité et la densité des dégradations de la chaussée. Pour calculer le CEC, l'inspecteur évalue deux paramètres en suivant les directives du Manuel du Ministère : 1) le confort de roulement et 2) l'étendue et la gravité des dégradations dans les emplacements échantillonnés.

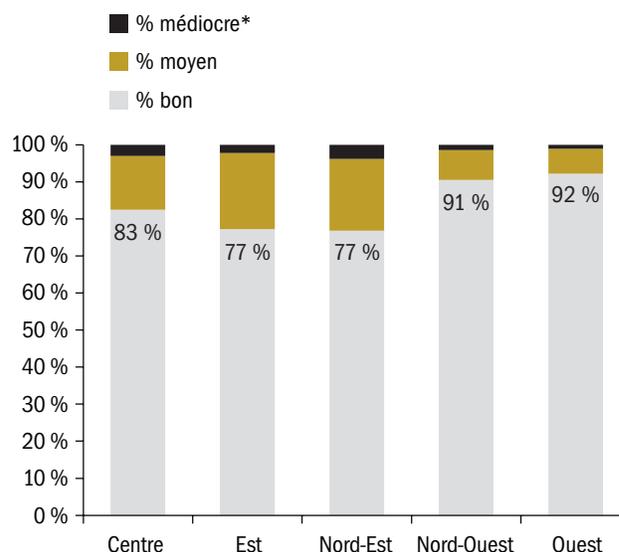
2.4.2 Plans d'investissement de remise en état

Le Ministère utilise son système de gestion des biens (SGB) pour sauvegarder les détails de son inventaire des biens routiers, y compris tous les tronçons de chaussée des routes et leur état actuel évalué par l'ARAN (décrit à la **section 2.4.1**). Chaque année, le Ministère utilise le SGB pour produire des plans de remise en état systémiques dans chaque région afin d'atteindre l'objectif ministériel selon lequel 67 % de la chaussée serait en bon état à long terme. La **figure 10** montre la proportion du réseau routier ministériel dans chacune des cinq régions du Ministère, selon l'état.

Le Ministère inscrit son budget disponible de remise en état de la chaussée dans le SGB, qui utilise ce budget comme contrainte financière pour prioriser les projets de remise en état de la chaussée. Le plan recommandé par le système et le budget prévu sont remis à chaque bureau régional. Le personnel

Figure 10 : État de la chaussée des routes de l'Ontario par région, 2020-2021

Source des données : Ministère des Transports



* Selon le Ministère, la cote « mauvais état » n'est pas une indication directe des préoccupations en matière de sécurité; elle signale plutôt le besoin relatif de remise en état.

technique et d'ingénierie des bureaux régionaux examine ces plans régionaux de remise en état recommandés par le système et utilise son expertise et ses connaissances locales (comme l'information tirée des inspections manuelles) pour les peaufiner. Les plans sont ensuite renvoyés à l'administration centrale du Ministère pour examen final et ajoutés au plan global de remise en état du Ministère (voir la **figure 8**).

2.5 Péages routiers

Depuis que le gouvernement de l'Ontario a commencé à imposer des péages sur trois autoroutes ontariennes (407 Est, 412 et 418) en 2017, les activités de péage ont généré des revenus d'environ 265 millions de dollars pour la province. Pendant cette période, les autoroutes 412 et 418 ont généré ensemble 64 millions de dollars, soit 24 % des revenus totaux liés au péage (voir la **figure 11**). Des péages ont été mis en place pour aider à couvrir les coûts d'élargissement des autoroutes. Les revenus tirés des péages des autoroutes provinciales sont versés au Trésor de l'Ontario pour utilisation aux fins des priorités gouvernementales.

Figure 11 : Revenu provenant du péage du ministère des Transports, 2016-2017 à 2021-2022 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère des Transports

Exercice	Autoroute 407 Est*	Autoroute 412	Autoroute 418	Total annuel
2016-2017	4,2	1,4	Non opérationnel	5,6
2017-2018	34,0	12,0	Non opérationnel	46,0
2018-2019	39,6	12,0	Non opérationnel	51,6
2019-2020	43,9	11,7	1,1	56,7
2020-2021	31,1	9,3	1,3	41,7
2021-2022	47,7	13,3	1,9	62,9
Total par route	200,5	59,7	4,3	264,5

* Les revenus ne comprennent pas le péage sur l'autoroute 407 ETR (Burlington à Pickering), qui est louée et exploitée par l'autoroute 407 ETR Concession Company Limited. Bien qu'il soit relié physiquement, ce segment de l'autoroute est une entité distincte de l'autoroute 407 Est (de Pickering à Clarington), qui est détenue et exploitée par la province.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si le ministère des Transports a mis en place des processus et des systèmes efficaces pour :

- planifier et prioriser les projets routiers en fonction des besoins en infrastructures provinciales;
- entretenir, réparer et renouveler les routes provinciales existantes conformément aux principes de saine gestion des biens;
- mesurer le rendement de la planification et de la gestion des routes et en rendre compte publiquement.

Au cours de la planification des travaux, nous avons déterminé les critères d'audit (voir l'**annexe 3**) à utiliser pour atteindre l'objectif de l'audit. Ces critères sont fondés sur un examen des lois, des politiques et des procédures applicables, ainsi que sur des études internes et externes et des pratiques exemplaires. La haute direction du Ministère a passé

en revue nos objectifs et les critères connexes, et elle a convenu de leur pertinence.

Notre vérification s'est déroulée de janvier 2022 à septembre 2022. Nous avons obtenu une déclaration écrite de la direction du Ministère selon laquelle, au 18 novembre 2022, elle nous avait fourni toute l'information dont elle disposait et qui pourrait avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion du présent rapport.

Nos travaux ont été menés à l'administration centrale du Ministère à St. Catharines et aux bureaux du Ministère dans les régions du Centre (Toronto), de l'Est (Kingston) et du Nord-Ouest (Thunder Bay). Nous avons également discuté avec des représentants des deux autres régions, Nord-Est (North Bay) et Ouest (London), par téléconférence ou vidéoconférence. De plus, nous avons obtenu et examiné des extraits de données et des documents justificatifs de ces emplacements.

Dans le cadre de notre audit, nous avons effectué des recherches sur d'autres administrations pour cerner les pratiques exemplaires en matière de planification et de gestion des autoroutes. Nous avons également discuté avec des intervenants, y compris des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la section ontarienne de l'Association of Consulting Engineering Companies (le plus grand organisme en Ontario qui défend les intérêts des experts-conseils en ingénierie auxquels le Ministère fait appel pour des travaux de conception de routes), afin de connaître leur point de vue sur les problèmes potentiels liés à la planification et à la gestion des routes provinciales, et sur leur participation au processus.

Nous avons réalisé nos travaux et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification – Missions d'appréciation directe publiées par le Conseil des normes d'audit et de certification des Comptables professionnels agréés du Canada. Cela comprenait l'obtention d'un niveau d'assurance raisonnable.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario applique les Normes canadiennes de contrôle qualité

et, par conséquent, maintient un système complet de contrôle de la qualité qui comprend des politiques et des procédés documentés concernant la conformité aux règles de conduite professionnelle, aux normes professionnelles et aux exigences juridiques et réglementaires pertinentes.

Nous nous sommes conformés aux exigences déontologiques, dont celles en matière d'indépendance, énoncées dans le Code de déontologie des Comptables professionnels agréés de l'Ontario, lequel repose sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence et diligence professionnelles, de confidentialité et de comportement professionnel.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Plans relatifs au transport

4.1.1 Le Ministère n'a pas élaboré de stratégie de mise en œuvre pour ses plans de transport

Bien que le Ministère ait commencé à élaborer sa stratégie des transports pour l'Ontario et qu'il ait récemment parachevé et publié un plan de transport pour l'une des régions de la province, il n'a pas fixé d'échéancier pour finaliser les plans pour l'ensemble de la province. De plus, pour le seul plan finalisé, il n'a pas établi de priorités à court et long terme ni communiqué les coûts estimatifs et le calendrier de mise en œuvre du plan.

Comme il en est question à la **section 2.3.1**, le Ministère passe de l'évaluation des mérites de projets individuels d'élargissement de routes (à l'appui des décisions d'élargissement des routes de la province) à l'élaboration de plans de transport exhaustifs qui représentent la feuille de route de la vision du Ministère d'un réseau de transport complet qui répond aux besoins prévus de la province en matière de transport. Les plans visent à considérer tous les modes de transport (routier, ferroviaire, aérien et maritime) comme un seul système intégré et à établir

des plans pour une période de 20 à 30 ans. En fin de compte, l'Ontario aura quatre plans régionaux de transport.

En mars 2022, le Ministère a publié le premier de ces plans, le plan de transport de la région élargie du Golden Horseshoe (plan de la REGH), qui définit un futur réseau de transport et comprend des projets routiers prévus pour les 30 prochaines années. Nous avons toutefois constaté que le Ministère n'a pas fixé de calendrier de réalisation des priorités à court et long terme de ce plan, fourni le coût estimatif du plan aux Ontariens, établi de méthodes pour surveiller l'atteinte des objectifs du plan, ni fixé de fréquence d'examen périodiques pour déterminer si le plan répond toujours aux besoins de la province. En revanche, Metrolinx (l'organisme partenaire du Ministère chargé de la construction et de l'exploitation des principales composantes du réseau ferroviaire et d'autobus pour le plan de la REGH) doit élaborer un plan de transport et établir les priorités pour sa mise en œuvre. Nous avons également constaté qu'au moment de notre audit, les trois autres plans de transport étaient toujours à l'état d'ébauche et que le Ministère n'avait pas de date cible pour finaliser ces plans.

Dans le cadre de nos recherches dans d'autres administrations, nous avons constaté que la province du Manitoba et Milton Keynes (une ville conçue au Royaume-Uni dont l'infrastructure est prévue depuis sa création dans les années 1960) avaient des plans de transport exhaustifs publiés qui décrivaient les priorités de mise en œuvre, échéanciers, indicateurs de rendement clés et le coût estimatif de la mise en œuvre des plans. Nous avons également constaté que Milton Keynes produit des rapports périodiques sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de son plan de transport. De plus, la recherche sur les plans de transport effectuée par le Ministère a révélé que la Floride avait pour son plan de transport l'un des processus de surveillance et de production de rapports les plus complets, avec une fiche de pointage publiée qui analyse les progrès par rapport à ses buts et objectifs.

L'établissement des priorités et des échéanciers de mise en œuvre de ses plans aiderait les fonctions de planification routière du Ministère à mieux s'harmoniser avec les plans (à l'heure actuelle, le Ministère n'est pas tenu de suivre les plans de transport lorsqu'il choisit des projets d'élargissement d'autoroute). En outre, l'établissement d'indicateurs de rendement et la réévaluation périodique des plans permettraient au Ministère de surveiller la conformité aux priorités des plans à mesure que les besoins des Ontariens et les technologies de transport évoluent au fil du temps. En outre, l'estimation et la communication publique du coût de mise en œuvre des plans permettraient au Ministère de démontrer aux Ontariens si les plans sont réalisables à l'aide du financement actuel.

RECOMMANDATION 1

Pour réaliser les objectifs d'une stratégie provinciale globale en matière de transport visant à répondre efficacement aux besoins des Ontariens en matière de transport, le ministère des Transports (le Ministère) devrait :

- établir un échéancier ciblé pour finaliser et achever les plans de transport pour l'ensemble de la province;
- établir les priorités de projet à court, moyen et long terme pour chaque plan de transport régional;
- estimer et communiquer publiquement le coût et l'échéancier pour atteindre les objectifs de chaque plan de transport régional;
- obligatoirement coordonner sa planification et sa mise en œuvre afin de s'harmoniser avec le plan de transport de la région élargie du Golden Horseshoe;
- obligatoirement coordonner sa planification et sa mise en œuvre afin de s'harmoniser avec les autres plans régionaux, une fois élaborés et approuvés aux fins de mise en œuvre;
- mesurer ses progrès dans l'atteinte des objectifs de chaque plan de transport et en rendre compte;

- déterminer périodiquement si chaque plan régional répond encore aux besoins émergents de la province et rajuster les plans en conséquence.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Transports (le Ministère) souscrit à chacune des mesures recommandées et s'efforcera de les mettre en œuvre.

En ce qui concerne les échéanciers fixés pour l'achèvement des plans à long terme visant le réseau de transport pour toutes les régions de planification de la province, le Ministère entreprend des études de planification technique au cours des deux ou trois prochaines années pour le sud-ouest et l'est de l'Ontario afin d'éclairer l'élaboration des plans de réseau pour ces régions. Par la suite, le Ministère prendra des mesures pour achever l'élaboration d'un plan de transport pour le nord de l'Ontario. Les plans pour ces régions seront coordonnés les uns avec les autres et auront un horizon de mise en œuvre de 30 ans. De plus, en mars 2022, le ministère a fait appel aux services d'une équipe multidisciplinaire pour aider le ministère à développer un plan de transport global à l'échelle de la province. En avril 2022, avec la publication de *Connecting the East*, le ministère avait publié des projets de plans de transport couvrant toutes les régions de la province. Le ministère continue de mettre en œuvre les mesures décrites dans ces plans, y compris l'établissement de groupes de travail dans le sud-ouest et le nord de l'Ontario pour s'assurer que les plans de transport tiennent compte des besoins et des priorités locales. De plus, en mars 2022, le Ministère a fait appel à une équipe multidisciplinaire pour l'aider à élaborer un plan global de transport provincial.

Reconnaissant que les plans régionaux du Ministère sont multimodaux et que chaque plan comprendra des améliorations recommandées à un réseau à l'échelle du système comprenant des composantes qui appartiennent à d'autres organismes et sont exploitées par ceux-ci, le

Ministère établira des priorités de projet à court, moyen et long terme relevant de la compétence provinciale pour chaque plan de transport régional. Il veillera également à communiquer publiquement les estimations de coûts pertinentes des composantes provinciales une fois que les priorités de projet à court, moyen et long terme auront été déterminées pour chaque plan de transport régional.

Le Ministère prendra également des mesures pour évaluer ses progrès dans l'atteinte des objectifs de chaque plan de transport et en rendre compte, et réévaluera périodiquement si chaque plan de transport régional continue de répondre aux besoins de la province.

4.1.2 Les modèles de données à l'appui de la planification des transports ne sont pas validés indépendamment aux fins d'exactitude

Les experts-conseils externes qui avaient conçu ou mis à jour les modèles de prévision de la demande de déplacements du Ministère effectuaient également la validation périodique de l'exactitude des modèles. Malgré le possible conflit d'intérêts que cet arrangement pose, le Ministère n'a pas examiné les travaux de validation de façon indépendante.

Comme il est décrit à la **section 2.3.1**, le Ministère utilise deux modèles pour aider à évaluer objectivement les avantages et les inconvénients des différentes solutions de rechange en matière de transport en prédisant les choix de déplacements et la demande future de transport de passagers et de fret. Ces modèles (l'un axé sur la région élargie du Golden Horseshoe et l'autre sur le reste de la province) ont été élaborés par des experts-conseils externes en 2006 et en 2014, respectivement, et ont depuis fait l'objet d'une mise à jour. Les deux modèles orientent la politique et la planification des transports. Ils servent également à élaborer des plans de transport et à évaluer l'incidence de chaque projet d'élargissement d'autoroute proposé par le Ministère sur les besoins actuels et prévus en matière de transport.

Tous les cinq ans, le Ministère valide la logique des modèles (par exemple, l'estimation de l'allègement

de la congestion attribuable à l'ajout d'une voie d'autoroute) et leurs intrants (par exemple, les données actuelles de recensement et les estimations de la croissance démographique). Nous avons toutefois constaté que le Ministère avait confié cette tâche aux mêmes experts-conseils qui avaient élaboré ou mis à jour les modèles. De plus, le Ministère n'a pas examiné de façon indépendante les travaux de validation effectués par les experts-conseils.

Le fait que les mêmes experts-conseils ayant élaboré ou mis à jour les modèles vérifient l'exhaustivité et l'exactitude de leur propre travail crée un possible conflit d'intérêts qui serait évité si le personnel interne du Ministère ou une partie externe indépendante effectuait le travail de validation. Bien que le Ministère nous ait dit qu'il n'avait actuellement pas suffisamment d'expertise interne pour valider les modèles, nous avons constaté que de nombreux experts-conseils externes soumissionnent pour élaborer et mettre à jour les modèles, indiquant qu'il est possible de retenir les services d'un tiers indépendant pour valider la logique des modèles et leurs intrants.

RECOMMANDATION 2

Le Ministère, pour démontrer qu'il valide efficacement ses modèles de prévision de la demande de déplacements, devrait prendre les mesures suivantes :

- analyser les coûts et les avantages de l'embauche d'un expert en la matière indépendant pour effectuer la validation au lieu de recourir aux experts-conseils qui ont élaboré les modèles;
- faire valider par le personnel interne du Ministère les travaux effectués par des experts en la matière externes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Transports (le Ministère) souscrit à la recommandation et agira pour donner suite aux deux mesures. Le Ministère reconnaît qu'il est important de valider efficacement ses modèles de prévision de la demande de déplacements.

4.2 Sur ordre du gouvernement, le Ministère a accordé la priorité à la construction de projets d'autoroutes classés à un niveau inférieur, ce qui a entraîné le report de projets classés à un niveau supérieur

Nous avons constaté qu'en 2019, le Ministère avait proposé de reporter six projets d'élargissement de routes déjà approuvés par le Conseil du Trésor ou le Conseil de gestion du gouvernement (le Conseil) et avait recommandé le financement de la construction

de quatre projets routiers jugés prioritaires par le gouvernement, même si ces projets étaient jugés moins prioritaires par le personnel technique et d'ingénierie du Ministère (voir la **figure 12a**). Notre audit a révélé que le Ministère avait recommandé d'accorder la priorité aux quatre projets routiers à la demande du cabinet du ministre. Toutefois, nous avons constaté que les propositions du Ministère à l'intention du Conseil avaient omis d'indiquer que la directive du cabinet du ministre était incompatible avec les recommandations des experts en la matière du Ministère. Ceux-ci ont mentionné qu'ils n'auraient pas recommandé les quatre

Figure 12a : Notes du Cadre d'établissement de l'ordre des priorités pour les projets prioritaires du gouvernement et les projets reportés pour les financer

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Projet de route	Score du Cadre	Priorité	Coût estimatif total du projet (en millions de dollars) ¹
Projets prioritaires du gouvernement	Autoroute 401 – Élargissement de Tilbury à London	525	Moyen	1 000 à 2 000
	Route 17 – Élargissement de Kenora au Manitoba	525	Moyen	500 à 1 000
	Route 17 – Élargissement d'Arnprior à Renfrew	425	Faible	400 à 600
	Route 3 – Élargissement de la ville d'Essex à Leamington	400	Faible	<200
	Moyenne	469		
Projets reportés déjà approuvés pour construction	Autoroute 417 – Élargissement du Queensway d'Ottawa, de l'autoroute 416 à l'avenue Maitland ²	600	Élevé	300 à 500
	Autoroute 401 – Élargissement de Hespeler Road vers l'est à Townline Road ³	600	Élevé	<200
	Route 7 – De Kitchener à Guelph, nouvelle autoroute à 4 voies ⁴	550	Moyen	1 000 à 2 000
	Route 11/17 – Élargissement de l'autoroute 587 à Pearl Creek ⁵	525	Moyen	<200
	Route 11/17 – Élargissement de Red Rock 9 Road à Coughlin Road ⁵	525	Moyen	<100
	Autoroute 401 – Amélioration de l'échangeur Highbury et remplacement du pont ⁶	s.o.	s.o.	<200
	Moyenne	560		

1. Estimations du ministère du 23 novembre 2022 (non vérifiées). Les coûts réels peuvent différer de ces estimations.

2. Le projet demeure reporté.

3. Financement du projet approuvé par la suite dans le cadre du plan décennal d'immobilisations 2021-2022.

4. Financement partiel du projet approuvé par la suite dans le cadre du plan décennal d'immobilisations 2022-2023. Cette estimation comprend les coûts de construction des ponts de Grand River.

5. Financement du projet approuvé par la suite dans le cadre du plan décennal d'immobilisations 2020-2021.

6. Reclassé comme projet de remise en état et financement accordé par la suite dans l'Énoncé économique de l'automne 2021. Le projet n'a pas de score du Cadre parce qu'il contient une composante de pont, qui n'est pas notée à l'aide de ce Cadre.

projets routiers retenus par le cabinet du ministre à ce moment-là et qu'ils n'avaient pas d'échéancier précis pour formuler des recommandations à leur sujet. Entre avril 2012 et mars 2022, le bureau du ministre a ordonné au Ministère de donner la priorité à huit projets routiers non conformes aux recommandations du personnel technique et d'ingénierie.

Chaque année, le Ministère prépare un plan d'infrastructure et un budget continu de 10 ans qu'il soumet à l'approbation du Conseil, un comité du Cabinet (décrit à la **section 2.2.3**). Chaque année, le Ministère envisage également d'ajouter au plan de nouveaux projets d'élargissement d'autoroute. Les projets que le Ministère ajoute à son plan sont habituellement évalués et recommandés par son personnel technique et d'ingénierie en se fondant sur son score (0-900) du Cadre d'établissement des priorités des projets d'élargissement (CEPPE) et son niveau de priorité (élevé, moyen ou faible), ainsi que d'autres facteurs subjectifs pertinents (décrits à la **section 2.3.2**). Le Ministère utilise les scores du CEPPE pour évaluer les avantages relatifs de chaque projet viable d'élargissement d'une route qu'il désigne.

Nous avons examiné les 88 demandes d'approbation de projet d'élargissement que le personnel technique et ingénieur du Ministère a recommandé d'ajouter au plan d'infrastructure du Ministère au cours des 10 dernières années (de 2012-2013 à 2021-2022) et constaté que 51 (58 %) avaient une cote de priorité élevée, 28 (32 %) avaient une cote de priorité moyenne et seulement quatre (4 %) avaient une cote de priorité faible. Par ailleurs, aucune cote de priorité n'a été accordée aux demandes visaient des projets (6 %).

Nous avons constaté qu'en 2019, en plus des projets d'élargissement figurant déjà dans le plan d'infrastructure, qui ont été recommandés par les experts en la matière du Ministère, le Ministère a ajouté quatre autres projets d'élargissement qu'il considérait comme des priorités gouvernementales. Nous avons constaté que la décision de donner la priorité à ces projets et de les ajouter au plan d'infrastructure 2019 a été prise par le bureau

du ministre. Nous avons noté que les experts en la matière du Ministère n'auraient pas ajouté ces projets au plan à ce moment-là et qu'ils n'avaient pas d'échéancier précis pour le faire à l'avenir. Les propositions combinées dépassaient de 245 millions de dollars le budget prévu sur 10 ans. Le Conseil a ordonné au Ministère de revoir l'ordre de priorité des propositions afin qu'elles correspondent au budget.

Ces quatre projets prioritaires avaient été communiqués au Ministère principalement par des fonctionnaires lors de réunions, plutôt que par des courriels ou des lettres. Cela crée un dossier incomplet sur la façon dont ces décisions ont été prises, par qui et pourquoi. Bien que tous les projets d'élargissement soient soumis à l'examen et à l'approbation du cabinet de la ministre avant d'être ajoutés au plan d'infrastructure, entre 2012 et 2019, selon les dossiers du Ministère, tous les autres projets d'élargissement ajoutés au plan d'infrastructure avaient été recommandés par le personnel technique et d'ingénierie du Ministère.

Pour respecter le budget de 2019 tout en tenant compte des quatre autres projets sélectionnés par le cabinet du ministre, le Ministère a proposé de reporter six projets d'élargissement pour lesquels le Conseil avait donné son approbation et un financement, et a retiré ces projets de son plan d'infrastructure continu de 10 ans. De plus, le Ministère a reporté sept autres projets d'élargissement approuvés par le Conseil pour des travaux de planification et de conception afin de se concentrer sur tous les projets du plan d'infrastructure (dont la construction est approuvée), y compris les quatre projets prioritaires du gouvernement (voir la **figure 12b**). Dans son analyse de cette proposition pour le Conseil, le Secrétariat du Conseil du Trésor (qui est décrit à la **section 2.2.3**) a noté [traduction] « qu'il y a un risque que la proposition du Ministère puisse susciter des critiques, car le financement de projets ayant un classement général supérieur sera redirigé vers de nouveaux projets ayant un classement général inférieur ». Toutefois, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas indiqué au Secrétariat que ces changements apportés à son plan

Figure 12b : Scores du cadre de priorisation de l'expansion (FPE) pour les projets reportés déjà approuvés aux fins de planification et de conception

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Projet de route	Score du Cadre	Priorité	Coût estimatif total du projet (en millions de dollars) ¹
Projets reportés déjà approuvés pour planification/conception	Route 6 (Hanlon Expressway) – Réfection de l'autoroute, de Maltby Road à la rivière Speed, à Guelph ²	675	Élevé	300 à 500
	Route 6 (voie de contournement Morrison) – Nouveau tracé au sud de l'autoroute 401 ³	650	Élevé	500 à 1 000
	Route 6 (Hanlon Expressway) – Réfection de rivière Speed à Wellington Road 72	625	Élevé	300 à 500
	Autoroute 401/route 8 – Jonction complète à circulation dirigée ²	625	Élevé	300 à 500
	Autoroute 400 – Élargissement de Langstaff Road à la route 114	575	Élevé	1 000 à 2 000
	Autoroute 401 Belleville – Élargissement 5 km à l'est de la route 62 à Wallbridge Loyalist Road ⁵	550	Moyen	500 à 1 000
	Route 6 – Élargissement de la route 5 à la route 6 vers le nord, y compris la construction de l'échangeur ⁴	500	Moyen	<200
Moyenne		600		

1. Estimations du ministère du 23 novembre 2022 (non vérifiées). Les coûts réels peuvent différer de ces estimations.

2. Le projet demeure reporté.

3. Financement du projet approuvé par la suite dans le cadre du plan décennal d'immobilisations 2021-2022.

4. Financement partiel ou total du projet approuvé par la suite dans le cadre du plan décennal d'immobilisations 2022-2023.

5. Les travaux de planification et de conception sont en cours.

d'infrastructure, qui étaient fondés sur les directives du cabinet du ministre, n'étaient pas conformes aux recommandations des experts en la matière du Ministère en ce qui concerne le choix du moment de réaliser ces projets. La **figure 12a** énumère les quatre nouveaux projets sélectionnés par le cabinet du ministre, ainsi que les six projets qui devraient être reportés par le Ministère pour en tenir compte. Les **annexes 4 et 5** présentent les cartes illustrant l'emplacement de chaque projet ainsi qu'une brève description de chaque priorité gouvernementale et de chaque projet reporté.

Nous avons constaté que les quatre projets sélectionnés par le cabinet du ministre figuraient sur la liste des projets du Ministère préalablement évalués, notés et classés selon l'ordre de priorité par son personnel technique et d'ingénierie (décrits à

la **section 2.3.2**). Nous avons examiné les cotes de priorité accordées par le Ministère pour ces quatre projets et constaté que deux d'entre eux avaient une cote inférieure selon le CEPPE (et une cote de priorité relative inférieure) à celle de tous les projets reportés par le Ministère et cotés, et que les deux autres projets avaient une cote inférieure selon le CEPPE à celle de tous les projets reportés par le Ministère, sauf deux. Voir la **figure 12a** pour obtenir la note EPF de chacun de ces projets.

Nous avons également constaté que deux des six projets reportés approuvés pour la construction comportaient des travaux d'élargissement et de repavage dans les régions du nord de l'Ontario (les deux projets des routes 11/17 décrits à la **figure 12a**). Le report de ces deux projets a permis de réaffecter 158 millions de dollars destinés à des projets routiers

du nord de l'Ontario à des projets routiers du sud de l'Ontario.

Nous avons constaté que depuis le report des projets d'élargissement en 2019, le personnel du Ministère a été en mesure de remettre sur la liste cinq des six projets reportés dont la construction avait déjà été approuvée dans des plans d'investissement au cours des trois années subséquentes (voir les notes de la **figure 12a**). En outre, en août 2022, le Ministère a repris les travaux de quatre des sept projets reportés qui avaient déjà été approuvés aux fins de planification et de conception (voir les notes de la **figure 12b**). Toutefois, on ne sait pas quel effet la priorité donnée aux projets du gouvernement a eu sur d'autres projets que le personnel du Ministère aurait par ailleurs recommandés de construire au cours des années subséquentes. En reclassant les projets reportés en fonction des priorités gouvernementales, d'autres projets pourraient avoir été repoussés.

Selon le Ministère, l'année 2019 correspond à la première fois au cours de la dernière décennie (2012-2022) où le calendrier des nouveaux projets d'élargissement du plan d'infrastructure ministériel n'a pas été recommandé par le personnel technique et ingénieur du Ministère, mais ce n'était pas la dernière. Les plans d'infrastructure du Ministère présentés au Conseil en 2021-2022 comprenaient trois autres projets prioritaires du gouvernement que ses experts

en la matière n'auraient pas recommandés à ce moment-là.

Comme le montre la **figure 13**, deux de ces projets ont reçu un niveau de priorité « faible » du Ministère, tandis que l'autre, soit la voie de contournement de Bradford, a reçu un niveau de priorité « moyen ». La voie de contournement de Bradford a été conçue à l'origine par le Ministère en 1989 et constitue le plus important de ces trois autres projets prioritaires du gouvernement. La voie de contournement de Bradford fait actuellement l'objet d'une évaluation environnementale provinciale. Son coût total est estimé entre 2 et 4 milliards de dollars.

De plus, nous avons constaté qu'un projet supplémentaire pour la région du Grand Toronto (RGT), la route 413 RGT Ouest, a été désigné comme un projet prioritaire en 2019 par le cabinet du ministre. Le coût estimatif total du projet est supérieur à 4 milliards de dollars. Ce projet a été conçu à l'origine par le Ministère en 2002 et a été inclus dans le Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe en 2006. Bien que ce projet ait obtenu une note de 668 (priorité élevée) du Ministère selon le CEPPE, le Ministère, en août 2022, n'avait pas demandé de financement pour la construction du projet parce que celui-ci est toujours en cours de conception et à l'étude par l'Agence d'évaluation d'impact du Canada pour déterminer si une évaluation environnementale du gouvernement

Figure 13 : Scores du Cadre d'établissement de l'ordre des priorités des projets d'élargissement pour les projets prioritaires du gouvernement, 2021-2022

Préparation par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Projet de route	Score du Cadre		Coût estimatif total du projet (en millions de dollars) ¹
	Score du Cadre	Priorité	
Voie de contournement Bradford (anciennement appelée lien à l'autoroute 400/404) - nouvelle autoroute à quatre voies ²	500	Moyen	2 000 à 4 000
Route 6 - Élargissement de l'autoroute 403 à Upper James Street	450	Faible	300 à 500
Route 40 - Élargissement à Lambton/Sarnia	450	Faible	<200
Moyenne	467		

1. Estimations du ministère du 23 novembre 2022 (non vérifiées). Les coûts réels peuvent différer de ces estimations.

2. Selon le plan d'activités 2021-2022 du Ministère, le gouvernement a réaffecté 83,8 millions de dollars du projet de prolongement du réseau GO Niagara de Metrolinx au projet de la voie de contournement Bradford.

fédéral est nécessaire. Les travaux de construction du projet ne peuvent démarrer tant que le processus fédéral d'évaluation environnementale n'est pas terminé et que les travaux de conception sont terminés.

Selon les estimations actuelles du Ministère, le coût total des huit projets prioritaires du gouvernement (y compris le projet de l'autoroute 413) devrait être supérieur aux dépenses de projets d'élargissement du Ministère au cours des 10 dernières années (de 2012-2013 à 2021-2022), soit environ 8,1 milliards de dollars. Nous avons remarqué qu'à moins que le Conseil n'accorde un financement supplémentaire, le Ministère n'aura pas suffisamment de fonds pour répondre aux sept projets prioritaires du gouvernement qui ont déjà été approuvés (qui n'incluent pas le projet de l'autoroute 413) et aux projets recommandés par ses experts en la matière pour les 10 prochaines années. S'il est approuvé, le projet de l'autoroute 413 deviendrait le plus important projet routier du plan d'infrastructures. Pour le moment, le Conseil ne s'est pas engagé à verser des fonds supplémentaires afin d'assurer la réalisation de projets non prioritaires du gouvernement.

Nous avons constaté que l'Ontario n'avait mis en place aucun processus pour repérer et gérer les cas où le Ministère n'était pas d'accord avec l'orientation fournie par le ministre. Par contre, comme nous l'avons indiqué dans notre audit de 2020 de l'élaboration de l'analyse de rentabilisation dans la fonction publique de l'Ontario, le Royaume-Uni dispose d'un tel processus. Le guide du Trésor de Sa Majesté du Royaume-Uni intitulé *Managing Public Money* énonce quatre normes devant régir la gestion de tous les fonds publics : la régularité (conformité aux lois ou aux budgets convenus), la probité (respect de normes élevées de conduite publique, entre autres une gouvernance rigoureuse et la transparence), l'optimisation des ressources (résultats de qualité en proportion du coût), et la faisabilité (probabilité de réussite de la mise en oeuvre). Dans l'éventualité où un ministre déciderait de suivre un plan d'action qui, de l'avis de l'administrateur des comptes (poste équivalent à celui de sous-ministre),

ne respecterait pas au moins l'une de ces normes, l'administrateur des comptes serait tenu d'écrire à ce ministre pour lui faire part de ses réserves et lui demander des directives écrites sur la manière de procéder. À la réception de la directive ministérielle, l'administrateur des comptes doit s'y conformer et une copie de la lettre est transmise au Trésor, au contrôleur-auditeur général, au Comité des comptes publics du Parlement et au public.

RECOMMANDATION 3

Pour appuyer la prise de décisions responsable et transparente dans le choix des projets d'élargissement d'autoroute, le ministère des Transports (le Ministère) devrait :

- demander une directive ministérielle écrite officielle lorsque les objectifs du gouvernement provincial ne correspondent pas aux recommandations des experts en la matière du Ministère;
- soumettre des analyses de rentabilisation au Secrétariat du Conseil du Trésor et au Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement qui comprennent la directive ministérielle reçue; une explication indiquant clairement pourquoi la directive ministérielle ne correspond pas aux avis des experts en la matière du Ministère; et les mesures que ceux-ci recommanderaient autrement;
- fournir une copie de la directive ministérielle écrite au Comité permanent des comptes publics, au vérificateur général et au contrôleur général de l'Ontario;
- rendre publique la directive ministérielle écrite sur son site Web.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Transports (le Ministère) convient de prendre des mesures pour mettre en oeuvre les mesures recommandées dans les cas où les objectifs du gouvernement ne correspondent pas à ceux des experts en la matière du Ministère.

4.3 Évaluation de l'état des routes

4.3.1 Le Ministère continue d'effectuer des inspections routières manuelles qui sont moins efficaces et qui reproduisent les évaluations effectuées à l'aide de son outil d'auscultation ARAN

En 2013, le Ministère a commencé à utiliser des véhicules équipés d'outils d'évaluation automatiques de l'état des routes (ARAN) pour analyser et évaluer l'état de la chaussée sur l'ensemble du réseau routier de la province au moins une fois tous les deux ans. Nous avons toutefois constaté que près de 10 ans après la mise en œuvre des ARAN, quatre des cinq bureaux régionaux du Ministère continuent d'effectuer des inspections manuelles de l'ensemble de leur réseau routier chaque année ou aux deux ans, ce qui fait double emploi avec les travaux effectués par les ARAN.

Comme il est décrit à la **section 2.4.1**, la technologie ARAN permet au Ministère d'analyser et d'évaluer l'état de chaque tronçon des routes de la province, d'en calculer l'indice de l'état de la chaussée (IEC) et de classer le tronçon comme étant en bon, en passable ou en mauvais état, selon cet indice. De plus, comme il est décrit à la **section 2.4.2**, les systèmes d'information du Ministère utilisent les résultats de l'évaluation de l'ARAN pour formuler des recommandations automatisées sur la remise en état des routes afin d'atteindre l'objectif du Ministère de 67 % de la chaussée en bon état, dans les limites du budget disponible du Ministère pour la remise en état de la chaussée.

Même si la direction du Ministère nous a dit que les évaluations de la chaussée fondées sur l'ARAN sont plus efficaces que les inspections manuelles et produisent des résultats plus complets et moins subjectifs, nous avons constaté que le manuel d'évaluation de l'état de la chaussée du Ministère exige toujours que le personnel régional effectue des inspections manuelles du réseau routier complet dans chaque région au moins une fois tous les deux ans. Cela n'est pas conforme aux attentes du Ministère (décrites à la **section 2.4.1**) selon lesquelles les inspections manuelles ne doivent être utilisées que

pour appuyer les évaluations fondées sur l'ARAN – par exemple pour effectuer une vérification ponctuelle pour confirmer ou faire le suivi des faiblesses relevées au moyen de l'ARAN. On s'attend également à ce que les inspections manuelles soient utilisées à des fins ciblées lorsque des renseignements supplémentaires ou plus récents sont requis pour un projet et au sujet duquel des données récentes fondées sur l'ARAN ne sont pas disponibles.

Nous avons constaté qu'à l'exception de la région du Nord-Ouest, qui a cessé d'effectuer des inspections manuelles en 2018, les quatre autres régions du Ministère ont continué d'effectuer de telles inspections de l'ensemble de leur réseau routier, faisant double emploi avec l'évaluation menée avec l'ARAN. Bien que le Ministère ne fasse pas le suivi du temps qu'il consacre à ces inspections manuelles, il estime qu'environ 20 membres de son personnel y consacrent environ 10 % de leur temps chaque année.

Nous avons également constaté que, contrairement aux évaluations effectuées à l'aide des ARAN, qui analysent et évaluent l'ensemble du tronçon de route inspecté, les inspections manuelles ne comportent qu'un échantillon de points le long du tronçon de route, ce qui laisse à l'inspecteur le soin de décider du nombre de points à évaluer pendant une évaluation. De plus, comme il est décrit à la **section 4.3.3**, nous avons constaté que le Ministère ne dispose pas d'un processus pour déterminer si les inspections manuelles sont effectuées efficacement et conformément à ses exigences.

L'administration centrale du Ministère avait donné au personnel des bureaux régionaux une formation sur l'utilisation des évaluations fondées sur l'ARAN. Toutefois, la direction du Ministère ne leur a pas donné de directives pour passer des inspections manuelles aux évaluations du réseau routier fondées sur l'ARAN avant une certaine date. Par conséquent, seule la région du Nord-Ouest a décidé de passer des inspections manuelles aux évaluations de la chaussée fondées sur l'ARAN. La transition de la région du Nord-Ouest vers l'automatisation a été facilitée par la formation de certains membres de son personnel sur l'utilisation de l'ARAN (voir la **section 4.3.2**). Cette

région affiche maintenant le deuxième pourcentage le plus élevé d'autoroutes « en bon état » (voir la **figure 10**). Nous avons discuté des différences dans les pratiques d'évaluation de la chaussée des bureaux régionaux avec la direction du Ministère, qui nous a dit qu'il prévoyait offrir d'autres séances de formation au personnel des bureaux régionaux à l'avenir pour préciser son intention de passer à des évaluations de la chaussée du réseau routier fondées sur l'ARAN plutôt qu'à des inspections manuelles.

Bien que le fait de continuer à effectuer des inspections manuelles après l'adoption de l'ARAN aide probablement à valider l'exactitude des évaluations automatisées, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas encore effectué une comparaison à l'échelle de la province pour déterminer s'il était toujours nécessaire d'effectuer des inspections manuelles de tout le réseau. Nous avons remarqué que trois bureaux régionaux effectuaient des comparaisons annuelles entre un échantillon d'évaluations fondées sur l'ARAN et leurs inspections manuelles pour les mêmes tronçons routiers, et nous avons déterminé que les évaluations fondées sur l'ARAN produisaient des résultats exacts qui correspondaient aux résultats des inspections manuelles dans la grande majorité des cas.

4.3.2 Le Ministère peut accroître l'efficacité des évaluations de l'état des routes à l'aide d'outils d'évaluation automatisée et d'un personnel plus qualifié

Le personnel du Ministère chargé d'effectuer des évaluations de l'état des autoroutes au moyen de l'outil ARAN a évalué avec succès une voie de chaque tronçon du réseau routier provincial au moins une fois tous les deux ans depuis que le Ministère a mis en place des véhicules équipés de l'ARAN en 2013. De plus, comme il est indiqué à la **section 4.3.1**, les bureaux régionaux du Ministère ont constaté que les évaluations de la chaussée fondées sur l'ARAN donnaient des résultats exacts. Néanmoins, nous avons constaté qu'il serait possible d'améliorer l'exactitude et l'exhaustivité de ces évaluations en formant d'autres employés actuels

du Ministère pour accroître la proportion du réseau routier que le Ministère examine chaque année.

L'unité d'évaluation de la chaussée (UEC) du Ministère, qui est basée à Toronto, est chargée d'évaluer le réseau routier provincial au moyen de véhicules équipés d'un ARAN. L'UEC est composée de deux techniciens qui conduisent régulièrement les véhicules équipés d'un ARAN, ainsi que d'un superviseur et d'un gestionnaire pour superviser l'unité. Le personnel de l'UEC reçoit une formation spécialisée sur le fonctionnement de l'ARAN.

Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas fixé de cible officielle pour la proportion du réseau routier de la province visé par un examen et une évaluation annuels par l'UEC. Nous avons constaté que depuis l'instauration des ARAN, le Ministère a analysé et évalué environ 80 % du réseau routier de la province chaque année, inspectant chaque tronçon au moins une fois tous les deux ans. Toutefois, nous avons constaté que l'UEC utilise généralement l'ARAN pour balayer une seule voie de la route, peu importe le nombre de voies qu'on y trouve. La direction du Ministère nous a dit qu'augmenter la proportion du réseau routier qui est balayé annuellement augmenterait l'exactitude et l'actualité des résultats des évaluations. Cela aiderait à améliorer la qualité des données utilisées par le système d'information du Ministère (décrit à la **section 2.4.2**), qui s'appuie sur les évaluations de l'état des routes effectuées avec les ARAN pour produire des recommandations automatisées en vue de la remise en état du réseau routier de la province. De même, le personnel des bureaux régionaux nous a dit que les balayages annuels de toutes les voies routières et du réseau routier complet avec les ARAN réduiraient encore davantage la nécessité d'effectuer des inspections manuelles.

Si le personnel de l'UEC dispose d'un nombre suffisant de véhicules équipés d'ARAN, il n'a toutefois pas suffisamment de personnel pour augmenter la proportion du réseau routier qu'il analyse annuellement. Bien que l'UEC possède trois véhicules équipés d'un ARAN, elle nous a informés qu'il n'utilise généralement qu'un seul véhicule à la fois,

puisque deux techniciens sont nécessaires à bord d'un véhicule. Avec l'aide du personnel formé des bureaux régionaux, jusqu'à trois véhicules équipés d'un ARAN peuvent être utilisés en même temps. De plus, les retards causés par les intempéries posent également un défi à l'exécution des évaluations de l'état à l'aide des ARAN, puisque ces derniers ne peuvent pas balayer avec précision les chaussées mouillées. Selon le Ministère, pour que les résultats de l'analyse de l'état des routes soient efficaces, la chaussée doit être sèche. L'eau fausse les lectures du scanner quant à la profondeur et à la texture de la chaussée, ce qui donne l'impression qu'elle est plus lisse (et peut-être dissimuler les nids-de-poule ou les fissures).

Nous avons constaté qu'en 2016, le Ministère avait formé cinq employés qui effectuaient des inspections manuelles dans les bureaux régionaux du Nord-Ouest et du Nord-Est pour conduire un des véhicules équipés d'un ARAN. Le fait de disposer d'un plus grand nombre d'employés formés par l'ARAN a donné au Ministère une plus grande marge de manœuvre pour planifier les horaires en fonction des conditions météorologiques et effectuer des évaluations de l'état au moyen des ARAN dans ces deux régions. Nous avons également remarqué que le bureau régional du Nord-Ouest a par la suite mis fin aux inspections manuelles de son réseau routier. Nous avons toutefois constaté que le Ministère n'avait pas encore formé d'employés supplémentaires dans les trois autres bureaux régionaux afin d'accroître sa capacité d'évaluer les autoroutes à l'aide des ARAN et de réduire le recours aux inspections manuelles effectuées par les bureaux régionaux.

4.3.3 Le Ministère n'évalue pas l'efficacité de l'exécution des inspections manuelles de l'état des routes

Nous avons constaté que le Ministère ne dispose pas d'un processus pour déterminer si les inspections manuelles de l'état des routes effectuées par le personnel des bureaux régionaux sont effectuées efficacement et conformément aux exigences du Ministère.

Comme il est mentionné à la **section 4.3.1**, bien que la direction du Ministère ait noté que les évaluations de l'état de la chaussée fondées sur l'ARAN sont plus efficaces que les inspections manuelles et donnent des résultats plus complets et moins subjectifs, le Ministère exige toujours que le personnel des bureaux régionaux effectue des inspections manuelles de l'ensemble du réseau routier dans chaque région au moins une fois tous les deux ans. Comme il est décrit à la **section 2.4.1**, le Ministère a élaboré un guide d'évaluation de l'état de la chaussée (le guide) que ses inspecteurs doivent suivre lorsqu'ils effectuent des inspections manuelles de l'état des routes. Pour chaque inspection, le manuel exige que les inspecteurs déterminent le classement de l'état des chaussées (CEC) et consignent leur évaluation de l'état de la chaussée et des faiblesses connexes dans un rapport sur l'état de la chaussée.

Nous avons constaté que ni l'administration centrale ni les bureaux régionaux ne pouvaient démontrer qu'ils évaluaient l'efficacité des inspections manuelles de l'état des routes faites par les inspecteurs et la conformité de ces inspections au Manuel du Ministère. En revanche, nous avons remarqué que le Ministère exige que le travail de tous ses experts-conseils externes soit évalué. Nous avons également constaté que, dans l'un des trois bureaux régionaux que nous avons audités, les inspecteurs consignaient les notes d'évaluation, mais n'avaient pas rempli les rapports sur l'état de la chaussée requis à l'appui de ces notes pour les inspections qu'ils effectuaient. Par conséquent, ils n'ont pas pu fournir de documentation à l'appui des faiblesses constatées lors de leurs inspections ni étayer le CEC qu'ils avaient déterminé pour l'état du réseau routier dans leur région. L'absence de rapports sur l'état de la chaussée est préoccupante puisque, comme il est décrit à la **section 4.4.1**, quatre bureaux régionaux fondent encore les décisions importantes en matière de remise en état des routes sur les résultats des inspections manuelles effectuées par leurs inspecteurs.

Nous avons également constaté que même si les inspecteurs sont tenus de consigner leur

évaluation de l'état de la chaussée et les faiblesses relevées, le Ministère n'exige pas qu'ils prennent des photographies de la chaussée pour étayer leur évaluation. En revanche, lorsque le Ministère inspecte des ponts provinciaux, les inspecteurs sont tenus d'étayer leur travail au moyen de photos de la partie du pont où des faiblesses ont été relevées. Cela permet au Ministère d'examiner ultérieurement les travaux pour déterminer les stratégies de travaux les plus appropriées.

RECOMMANDATION 4

Pour évaluer de manière efficiente et efficace l'état du réseau routier provincial, le ministère des Transports (le Ministère) devrait :

- revoir et mettre à jour les exigences énoncées dans son guide d'évaluation de l'état de la chaussée afin d'utiliser uniquement les inspections manuelles de la chaussée pour appuyer les évaluations effectuées avec des véhicules équipés d'outils d'auscultation automatisée de l'état des routes (ARAN);
- fixer une cible pour la fréquence et la proportion du réseau routier provincial qu'il prévoit évaluer à l'aide des ARAN;
- former d'autres employés dans les bureaux régionaux du Ministère pour qu'ils puissent atteindre cet objectif.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Transports (le Ministère) souscrit à chacune des mesures recommandées.

En 2023, le Ministère élaborera une politique officielle qui énonce l'attente d'utiliser les données de l'outil d'auscultation automatisée de l'état des routes (ARAN) pour évaluer l'état du réseau routier et mettra à jour le Manuel d'évaluation de l'état de la chaussée pour préciser à quel moment des inspections manuelles de l'état de la chaussée sont nécessaires et qu'elles appuient les évaluations faites avec l'ARAN. Au fil du temps, le Ministère est passé des inspections manuelles aux évaluations automatisées.

Les cibles précises du Ministère pour la fréquence et la portée de la collecte de données du réseau d'outils ARAN seront officialisées en 2023. Cela sera fait en tenant compte des capacités actuelles du parc automobile doté d'outils d'ARAN, du niveau d'utilisation, du stockage des données et des besoins logiciels, ainsi que des ressources de dotation en personnel, afin d'optimiser l'efficacité du programme d'évaluation avec l'ARAN.

Le Ministère appuie des initiatives de formation élargies afin d'améliorer les connaissances et les compétences du personnel régional pour recueillir les données recueillies avec l'ARAN et les utiliser pour les évaluations du réseau et les besoins propres aux projets.

RECOMMANDATION 5

Pour que les inspections manuelles de l'état de la chaussée des routes soient effectuées efficacement et contiennent suffisamment de renseignements à l'appui de l'évaluation de l'état de la chaussée, si des inspections manuelles sont toujours nécessaires, le ministère des Transports (le Ministère) devrait :

- établir un processus pour s'assurer que les inspections manuelles de chacun de ses cinq bureaux régionaux sont effectuées et consignées conformément aux exigences du Ministère;
- prendre des mesures correctives lorsque son examen des évaluations révèle des lacunes;
- exiger des inspecteurs qu'ils prennent des photographies des faiblesses de chaussée pour étayer leur inspection manuelle.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Transports (le Ministère) souscrit à chacune des mesures recommandées. Le Ministère doit s'assurer que son personnel maîtrise l'utilisation du Manuel d'évaluation de l'état de la chaussée et des modèles de rapport d'évaluation de la chaussée.

Pour améliorer la cohérence et l'exactitude des inspections manuelles de l'état de la chaussée et

l'utilisation pertinente de celles-ci, le Ministère élaborera en 2023 une politique officielle qui précise à quel moment les inspections manuelles de l'état de la chaussée sont nécessaires. Le Manuel d'évaluation de l'état de la chaussée et les modèles de rapport d'évaluation de la chaussée seront mis à jour en 2023 pour tenir compte de ces exigences de la politique; des mises à jour techniques seront également modernisées, comme l'attente de présentation de renseignements à l'appui, le cas échéant, y compris des photographies. En 2023, le Ministère élaborera également une politique officielle sur la collecte, l'entreposage et l'examen des inspections manuelles de la chaussée effectuées par le personnel. Cela comprendra un protocole d'examen interne pour assurer la cohérence et la qualité des rapports manuels sur la chaussée.

4.4 Planification des investissements de remise en état

4.4.1 Le Ministère n'utilise pas efficacement les données d'évaluation de l'état de la chaussée dans ses plans de remise en état des routes

Le Ministère a mis en place des systèmes d'information qui utilisent des données détaillées d'évaluation de l'état de la chaussée pour produire des recommandations automatisées visant la remise en état du réseau routier provincial. Toutefois, nous avons constaté que les longues interruptions de la fonctionnalité des systèmes et l'absence de directives au personnel sur l'utilisation des données des systèmes ont fait en sorte que le personnel du Ministère tient peu compte de ces données. Dans quatre des cinq bureaux régionaux, le personnel se fie plutôt à ses inspections manuelles plus restreintes pour déterminer les plans de remise en état des routes.

Comme il est décrit à la **section 2.4.2**, le Ministère utilise son Système de gestion des biens (SGB) pour sauvegarder et analyser l'inventaire des principaux biens routiers, y compris l'inventaire et l'état de la chaussée. Les résultats des analyses annuelles faites avec l'ARAN sont saisis dans le SGB pour mettre à jour l'information sur l'état de la chaussée, et le SGB est

ensuite utilisé pour produire des recommandations automatisées pour un plan quinquennal de remise en état de la chaussée pour chacune des cinq régions du Ministère. Ces plans recommandés de remise en état sont mis à jour annuellement et fournis à chaque bureau régional, avec les budgets régionaux prévus. Le Ministère s'attend à ce que le personnel technique et d'ingénierie des bureaux régionaux examine ces plans de remise en état régionaux générés par les systèmes et utilise son expertise et ses connaissances locales pour les peaufiner. Les plans doivent ensuite être renvoyés à l'administration centrale du Ministère pour examen final et ajoutés au plan global de remise en état du Ministère.

Nous avons constaté qu'aucun des cinq bureaux régionaux du Ministère ne se fie aux plans de remise en état recommandés par le SGB pour leur région. Quatre des bureaux régionaux utilisent plutôt les résultats de leurs inspections manuelles de l'état de la chaussée des routes (décrites à la **section 4.3.3**) et leur expertise professionnelle pour élaborer leurs plans régionaux de remise en état. Le cinquième bureau régional (Nord-Ouest) ajoute à son expertise professionnelle les résultats d'évaluation fondés sur l'ARAN (plutôt que des inspections manuelles) pour élaborer son plan régional de remise en état, mais ne s'appuie pas sur les recommandations du SGB. En l'absence de directives de l'administration centrale du Ministère, quatre bureaux régionaux ont choisi d'utiliser les résultats des inspections manuelles de l'état de la chaussée au lieu des évaluations fondées sur les ARAN même si, comme il est décrit à la **section 4.3.1**, celles-ci permettent de recueillir des données sur une proportion beaucoup plus grande d'une route qu'avec des inspections manuelles.

Nous avons également constaté qu'une fois que les bureaux régionaux soumettent leurs plans de remise en état à l'administration centrale du Ministère, celle-ci accepte en grande partie les plans tels quels, sans les examiner par rapport au plan de remise en état produit par le SGB, pourvu que le coût prévu des plans respecte le budget prévu pour la région.

Nous avons constaté qu'une longue interruption de la fonctionnalité du SGB pourrait avoir contribué

à la réticence du personnel régional à se fier aux plans de remise en état recommandés par le SGB. Le Ministère nous a informés qu'à la suite d'un effort visant à intégrer les ponts et les grands ponceaux de la province aux plans de remise en état du SGB, il n'était pas en mesure de vérifier la validité et l'exactitude des calculs du système ayant servi à celui-ci pour formuler les recommandations en matière de remise en état. Par conséquent, entre 2017 et 2019, le Ministère n'a pas utilisé le SGB pour produire des plans de remise en état des chaussées routières. On s'attendait plutôt à ce que les régions s'appuient sur les plans régionaux de remise en état produits par le SGB en 2016 et qu'elles les mettent à jour à l'aide des données disponibles (y compris les résultats de l'évaluation complète par l'ARAN, qui n'étaient pas touchés par les problèmes du système et étaient accessibles par toutes les régions). En 2020, le Ministère a recommencé à fournir aux régions des plans de remise en état à jour générés par le système.

RECOMMANDATION 6

Pour améliorer l'uniformité et l'exactitude des plans régionaux de remise en état de la chaussée des routes, le Ministère des Transports devrait collaborer avec son personnel technique et d'ingénierie des cinq bureaux régionaux pour élaborer et mettre en œuvre un processus cohérent d'élaboration et d'examen de ces plans, y compris l'établissement de lignes directrices sur les cas où il est approprié ou non d'utiliser les résultats des inspections manuelles plutôt que les évaluations effectuées à l'aide des outils d'auscultation automatisée du Ministère.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation. Le Ministère élaborera des lignes directrices à l'appui d'une approche uniforme pour l'établissement de plans régionaux de remise en état des routes. Le Ministère prévoit que cela sera terminé au cours des 24 prochains mois.

4.4.2 Le SGB n'est pas utilisé pour évaluer les besoins de remise en état d'autres infrastructures routières d'une valeur d'environ 2,6 milliards de dollars

Bien que le SGB soit utilisé pour consigner et analyser l'état des actifs et formuler des recommandations en matière de remise en état des chaussées, des ponts et des grands ponceaux, il n'est pas utilisé pour consigner et analyser les « autres infrastructures » du Ministère qui soutiennent l'infrastructure routière, comme les ouvrages antibruit, les feux de circulation, la signalisation suspendue, les systèmes de drainage, les petits ponceaux et l'éclairage, qui représentent environ 2,6 milliards de dollars. Ces biens sont plutôt consignés et leurs besoins en matière de remise en état font l'objet d'un suivi manuel à l'aide de tableurs dans chaque bureau régional. Les bureaux régionaux effectuent périodiquement des inspections manuelles de ces « autres infrastructures » pour mettre à jour le dossier sur leur état et déterminer leurs besoins en matière de remise en état.

Le Ministère a signalé que le SGB pourrait être configuré pour tenir un registre de ces « autres infrastructures » et pour formuler des recommandations à l'égard de leur remise en état à l'aide des résultats des inspections manuelles effectuées par les bureaux régionaux. Toutefois, le Ministère a noté que le fournisseur du SGB devrait d'abord établir des catégories d'actifs appropriées pour ces « autres infrastructures » avant de pouvoir utiliser le système pour les consigner et saisir les résultats des inspections manuelles de ces biens.

RECOMMANDATION 7

Pour que les systèmes d'information du ministère des Transports (le Ministère) puissent produire des plans plus complets de remise en état des autoroutes qui intègrent tous ses actifs routiers, le Ministère devrait :

- faire configurer ses systèmes d'information par le fournisseur du SGB pour consigner et évaluer l'état des autres biens routiers (comme les

ouvrages antibruit, les feux de circulation et la signalisation suspendue);

- saisir les résultats des inspections des autres biens routiers dans ses systèmes d'information;
- utiliser ses systèmes d'information pour formuler des recommandations en matière de remise en état qui tiennent compte des autres biens routiers.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Transports (le Ministère) souscrit à la recommandation.

Le Ministère procède à l'acquisition d'un système de gestion des immobilisations en transport qui permettra d'intégrer les renseignements sur d'autres immobilisations routières. En 2023, le Ministère prévoit acheter et mettre en oeuvre le nouveau système, et ensuite adopter une approche progressive pour intégrer d'autres immobilisations qu'il est avantageux d'ajouter. Par la suite, le Ministère versera dans son nouveau système des renseignements pertinents sur ces immobilisations pertinentes et utilisera le système pour formuler des recommandations sur la remise en état de ces immobilisations.

4.5 Gestion des contrats d'ingénierie

4.5.1 Le rendement des ingénieurs-conseils n'est pas évalué dans plus de 40 % des mandats

Bien que le Ministère soit tenu d'évaluer le travail des ingénieurs-conseils après chaque mandat de conception, nous avons constaté qu'il ne le fait pas pour plus de 40 % des mandats. Cela augmente le risque que des contrats de conception routière soient attribués à des experts-conseils dont le rendement est insuffisant et au sujet desquels le Ministère n'a pas de bilan complet sur le rendement.

La politique du Ministère exige que les fournisseurs de services d'ingénierie fassent évaluer leur rendement après chaque mandat (et pendant celui-ci, selon la durée des travaux) au moyen des évaluations du rendement normalisées du Ministère.

Les évaluations du rendement servent à calculer la cote de rendement de l'organisation (CRO) d'un fournisseur de services, soit une moyenne pondérée sur trois ans du rendement antérieur des contrats du Ministère. La CRO est l'un des principaux éléments dont tient compte le Ministère lorsqu'il octroie un contrat à un expert-conseil. Cet élément représente de 25 à 50 % de la pondération totale de la note, le reste étant attribué au prix de la soumission et à la capacité technique de l'expert-conseil. La CRO sert également de base pour déterminer les sanctions fondées sur le rendement, notamment limiter les types de travaux pour lesquels un expert-conseil peut soumissionner. Si un fournisseur de services n'a pas d'antécédents de rendement pour calculer une CRO ou n'a pas reçu d'évaluation du rendement au cours des trois années précédant le processus d'appel d'offres donné, il se voit attribuer une CRO par défaut égal à la CRO moyenne de tous les fournisseurs de services.

Nous avons constaté que le personnel d'ingénierie et d'exécution de projets du Ministère effectuait moins de 60 % des évaluations des experts-conseils en conception qui lui avaient été confiées. Plus précisément, nous avons constaté que de 2011 à 2020, le personnel du Ministère avait effectué seulement 59 % des 1 416 évaluations qui lui étaient confiées. Nous avons également constaté que le taux d'achèvement variait selon la région, comme le montre la **figure 14**.

Comme le montre la **figure 14**, entre 2011 et 2020, le Ministère a octroyé 1 416 contrats d'ingénierie. Nous avons constaté que ces contrats avaient été octroyés à 292 ingénieurs-conseils. Nous avons toutefois constaté qu'au cours de cette période, seulement 112 (38 %) de ces experts-conseils ont reçu toutes les évaluations de rendement requises pour leurs mandats, tandis que 70 (24 %) ont reçu certaines de leurs évaluations de rendement et 110 (38 %) n'en ont reçu aucune.

Par conséquent, il existe un risque que des experts-conseils dont le rendement antérieur est médiocre obtiennent des contrats avec le Ministère parce que leur CRO ne reflétera pas un rendement médiocre pour des mandats qui n'ont pas été évalués.

Figure 14 : Évaluations du rendement des ingénieurs-conseils par région, 2011-2020

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Région	Évaluations terminées (nombre)	Contrat attribué (nombre)	Achèvement (%)
Centre	287	406	71
Est	106	242	44
Nord-Est	233	351	66
Nord-Ouest	159	261	61
Ouest	43	116	37
Administration centrale	13	40	33
Total	841	1 416	59*

* Pourcentage d'évaluations effectuées dans toutes les régions et à l'administration centrale.

À l'inverse, il existe un risque que des experts-conseils qui ont amélioré leur travail après un mauvais rendement antérieur n'obtiennent pas de contrats du Ministère parce que leur GRO peut ne pas tenir compte des améliorations récentes de leur rendement. Les évaluations de rendement incomplètes créent également des obstacles à l'analyse efficace des données sur les tendances en matière de rendement et à la mise en œuvre de mesures correctives. Des représentants de la section de l'Ontario de l'Association of Consulting Engineering Companies nous ont dit que le manque d'évaluations en temps opportun a eu une incidence négative sur la capacité de ses membres de démontrer leur rendement antérieur lorsqu'ils soumissionnent pour des marchés du Ministère. (Cette association est le plus grand organisme en Ontario qui défend les intérêts des experts-conseils en ingénierie auxquels le Ministère fait appel pour des travaux de conception de routes.) L'Association a également souligné qu'elle avait mentionné lors des discussions avec le Ministère qu'il s'agissait d'un enjeu important.

Nous avons parlé au personnel du Ministère qui travaille à l'appui des travaux d'ingénierie et d'exécution de projets pour savoir pourquoi moins de la moitié des évaluations de rendement requises ont été effectuées au cours des 10 dernières années. Ces employés ont souligné que le processus d'évaluation du rendement du Ministère est exhaustif et qu'en raison des ressources limitées, ils doivent souvent

accorder la priorité aux activités liées à l'exécution des projets plutôt qu'à la gestion du rendement.

RECOMMANDATION 8

Pour que le ministère des Transports (le Ministère) accorde uniquement des contrats aux ingénieurs-conseils qui répondent à ses attentes en matière de rendement, le Ministère devrait effectuer des évaluations du rendement en temps opportun de tous les experts-conseils après chaque mandat.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Transports (le Ministère) souscrit à la recommandation et reconnaît l'importance d'effectuer en temps opportun les évaluations du rendement des experts-conseils. Le Ministère prévoit élaborer un processus d'évaluation simplifié en 2023 qu'il prévoit mettre en œuvre en 2024. Le Ministère s'attend à ce que ce nouveau processus lui permette d'effectuer les évaluations de façon plus objective et efficace. En outre, le Ministère a entrepris l'élaboration d'un système de gestion des contrats (SGC) en janvier 2022; celui-ci devrait être mis en œuvre en 2023. Le Ministère prévoit que le SGC améliore sa capacité de faire le suivi du rendement des experts-conseils et contribue à l'amélioration des taux d'achèvement des évaluations.

4.5.2 Le Ministère ne consigne pas tous ses contrats, autorisations de modification, réclamations et retards liés aux projets dans son système de gestion des contrats

Nous avons constaté que le Ministère ne consigne pas tous ses contrats relatifs aux projets routiers, autorisations de modification, réclamations et retards (y compris une description utile des causes de ceux-ci) dans son système de gestion des contrats. Par conséquent, le Ministère ne peut pas analyser efficacement les données pour cerner et régler les problèmes et les tendances systémiques susceptibles d'entraîner des coûts supplémentaires.

Le Ministère utilise un système de gestion des contrats pour assurer le suivi et la gestion de la grande majorité des contrats liés aux projets routiers et des enjeux connexes. Des problèmes de planification et de conception d'un projet sont souvent cernés pendant la construction et peuvent entraîner des autorisations de modification, des réclamations ou des retards. Les autorisations de modification visent des changements à la portée des travaux décrits dans la soumission initiale et pour lesquels un marché a été accordé. Les réclamations visent des différends entre le Ministère et un entrepreneur et se veulent un mécanisme pour résoudre les divergences d'interprétation des modalités du contrat.

Nous avons constaté que le Ministère n'a pas consigné de contrat de conception technique dans son système de gestion des contrats et que celui-ci n'était pas configuré pour enregistrer les autorisations de modification, les réclamations ou les retards pour environ 6 % des projets au cours des six dernières années (2016-2021). Les autorisations de modification, les réclamations et les retards visant les projets peuvent entraîner des coûts majeurs pour le Ministère. Toutefois, comme les renseignements complets sur ces questions ne sont pas saisis dans le système de gestion des contrats du Ministère, celui-ci ne peut faire d'analyse efficace et complète afin de cerner les problèmes systémiques, y compris ceux liés à la conception des projets, qui nécessitent un suivi et des mesures correctives.

Parmi les 94 % des projets pour lesquels des autorisations de modification sont consignées dans le système de gestion des contrats, une récente analyse du ministère a révélé qu'entre 2016 et 2021, le Ministère avait engagé environ 343 millions de dollars en autorisations de modification (par rapport à des contrats de 5,6 milliards de dollars pour des projets) dont 44 % ou 150 millions de dollars pour la conception. Nous avons toutefois constaté que même dans les cas où des autorisations de modification, des réclamations et des retards sont consignés dans le système de gestion des contrats du Ministère, la justification propre à chacun n'est pas inscrite dans les champs consultables. Par conséquent, le Ministère ne peut pas utiliser son système de gestion des contrats pour analyser les données afin de cerner les problèmes ou tendances systémiques au fil du temps qui nécessitent un suivi et des mesures correctives. Les autorisations de modifications, les réclamations et les retards doivent plutôt être examinés manuellement, un à la fois, pour en comprendre la teneur et la justification.

Au cours de notre audit, le Ministère a effectué une analyse manuelle des autorisations de modification désignées comme étant liées à la conception et a constaté que certains des types d'autorisations de modification les plus courants étaient liés à des conditions souterraines imprévues constatées pendant les travaux de construction et les déplacements de services publics (par exemple, les lignes d'électricité et les conduites de gaz) qui n'étaient pas faits en temps opportun ou qui n'avaient pas été exécutés correctement.

RECOMMANDATION 9

Pour gérer plus efficacement ses contrats avec des ingénieurs-conseils, le ministère des Transports devrait :

- améliorer son système de gestion des contrats afin de saisir les détails dans un format qui permettra l'analyse systématique des autorisations de modification, des réclamations et des retards dans les projets;

- consigner tous les contrats avec les ingénieurs-conseils dans son système de gestion des contrats, ainsi que la totalité des autorisations de modification, réclamations et retards dans les projets;
- analyser périodiquement les autorisations de modification, les réclamations et les retards dans les projets afin de cerner les problèmes et les tendances systémiques et d'entreprendre un suivi et de prendre des mesures correctives pour les régler.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Transports (le Ministère) souscrit à chacune des mesures recommandées.

Le Ministère a commencé la conception d'un système de gestion des contrats (SGC) en janvier 2022. Le système devrait être mis en œuvre en 2023. L'élaboration du module des contrats de construction dans ce nouveau système comprend l'amélioration de la catégorisation des autorisations de modification, des demandes de remboursement et des retards dans les projets, ce qui permettra au Ministère d'effectuer périodiquement des analyses pour cerner les problèmes systémiques et les tendances et de prendre des mesures de suivi et de correction. Ce système sera utilisé pour enregistrer tous les contrats des ingénieurs-conseils. Entre autres processus, ces contrats comprendront des autorisations de modification, des réclamations et des retards dans les projets. Une fois le SGC mis en œuvre, le Ministère analysera périodiquement les autorisations de modification, les demandes de remboursement et les retards dans les projets afin de cerner les problèmes systémiques et les tendances et de prendre des mesures correctives au besoin.

4.6 Le Ministère ne dispose pas d'indicateurs de rendement suffisants pour surveiller l'efficacité de ses initiatives relatives aux routes

Nous avons constaté que les indicateurs de rendement existants du Ministère ne lui fournissent pas suffisamment de renseignements pour surveiller l'efficacité de ses activités de planification et de gestion des routes ni pour communiquer publiquement leur efficacité aux Ontariens. Plus particulièrement, nous avons constaté que le Ministère ne disposait d'aucun indicateur pour mesurer l'efficacité et l'efficacités de ses initiatives d'élargissement des routes, notamment si elles sont achevées en respectant l'échéancier et le budget prévus et si elles répondent à sa vision des transports.

Comme il est mentionné à la **section 2.2.2**, le Ministère utilise trois indicateurs de rendement pour évaluer ses activités de planification et de gestion des routes. (Voir la **figure 4** pour une description et les résultats de ces indicateurs au cours des cinq dernières années.) Nous avons examiné ces indicateurs et constaté les limites suivantes de la mesure de l'efficacité des activités de planification et de gestion des routes du Ministère.

- **Pourcentage de chaussée de l'autoroute en bon état.** Bien que cet indicateur fournisse de précieux renseignements sur la proportion de chaussées en bon état qui n'ont pas besoin de réparations pendant au moins six ans, le Ministère ne rend pas public le sommaire des résultats de cet indicateur. Comme le montre la **figure 10**, la proportion de chaussées en bon état varie d'une région à l'autre, allant d'un creux de 77 % dans les régions de l'Est et du Nord-Est à 92 % dans la région de l'Ouest, selon les données de 2020. Nous avons toutefois constaté que le Ministère ne déclare pas la proportion des chaussées en bon état ou en mauvais état. Le fait de déclarer annuellement la proportion de chaussées en bon et en mauvais état par région permettrait aux décideurs gouvernementaux et au public de savoir dans quelle mesure le Ministère accorde la priorité à

ses efforts régionaux de remise en état au fil du temps.

- Nombre de décès par tranche de 10 000 titulaires de permis de conduire.**
Cet indicateur de rendement offre une vision limitée de la sécurité sur les routes de l'Ontario. Le Secrétariat a abondé dans le même sens en 2021 lorsqu'il a recommandé au Ministère d'envisager d'élargir les mesures de rendement liées à la sécurité pour englober d'autres aspects de la sécurité routière, comme les considérations liées aux piétons, aux cyclistes et à la conduite avec facultés affaiblies ou à la distraction. Nous avons remarqué que le Ministère recueille des données sur les collisions et la gravité des blessures qui pourraient l'aider à élaborer des indicateurs de rendement et des cibles connexes pour surveiller plus efficacement la sécurité routière et en rendre compte. De plus, bien que le Ministère utilise les décès par tranche de 10 000 titulaires d'un permis de conduire pour évaluer la sécurité du réseau routier, de nombreuses variables qui influent sur cet indicateur de rendement échappent au contrôle direct du Ministère. Ces variables comprennent notamment l'efficacité des services policiers et l'incidence des conditions météorologiques. Nous avons également remarqué que l'objectif de l'Ontario en matière de décès sur la route avait été fixé à un taux qui pourrait ne pas favoriser l'amélioration du rendement parce qu'il a été atteint chaque année depuis l'établissement d'un objectif en 2002. Le Ministère nous a informés que l'Ontario a adopté la Stratégie de sécurité routière du Canada 2025, dans le cadre de laquelle les provinces cherchent à abaisser continuellement les taux de décès et de blessures graves. L'adoption de cette stratégie souligne la nécessité de mettre à jour la cible relative aux décès et d'établir des cibles relatives aux blessures graves.
- Vitesse moyenne de déplacement des véhicules commerciaux sur les autoroutes de la série 400** Bien que le Ministère utilise cet

indicateur pour mesurer la capacité routière du réseau routier de l'Ontario, il pourrait ne pas tenir compte adéquatement de la congestion pendant les heures de pointe pour tous les conducteurs, ce qui pourrait représenter plus précisément la capacité routière. Le Ministère a indiqué que des données fiables (qu'il peut acheter) sur les véhicules de tourisme sont maintenant disponibles, ce qui facilite l'établissement d'indicateurs de rendement correspondants.

Outre les limites des indicateurs de rendement existants du Ministère, celui-ci n'avait pas établi d'indicateurs de rendement clés pour plusieurs aspects de ses activités de planification et de gestion des routes, notamment :

- la sécurité routière, y compris l'évaluation des accidents non mortels et des causes fondamentales (comme la conception de la route, le débit de circulation, les conditions météorologiques);
- la mobilité des personnes et des biens, y compris les répercussions de la congestion sur les véhicules non commerciaux et la connectivité à d'autres modes de transport;
- la durabilité et les répercussions sur l'environnement, y compris les émissions, les considérations énergétiques et la planification de l'aménagement du territoire;
- la réalisation des projets d'élargissement prévus en respectant l'échéancier et les budgets établis, conformément à la stratégie de transport et aux engagements publiés dans le Programme de gestion des routes provinciales (décrit à la **section 2.2.1**).

RECOMMANDATION 10

Pour que le ministère des Transports (le Ministère) puisse mieux mesurer l'efficacité de ses activités de planification et de gestion des routes et en rendre compte, le Ministère devrait :

- examiner ses indicateurs de rendement existants afin de trouver des moyens d'accroître leur utilité pour mesurer l'efficacité des

opérations du Ministère et communiquer des résultats significatifs au public et au Conseil;

- déterminer et mettre en œuvre d'autres indicateurs de rendement pour mesurer d'autres aspects de ses activités de planification et de gestion des routes et en rendre compte publiquement, notamment si les projets sont achevés à temps et dans les limites budgétaires, et s'ils répondent aux objectifs du Ministère en matière de transport et aux engagements publiés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Transports (le Ministère) souscrit aux recommandations de la vérificatrice générale.

Le Ministère examinera ses indicateurs de rendement existants pour la planification et la gestion des routes et envisagera d'autres indicateurs de rendement à mesurer et à déclarer.

Le Ministère prévoit terminer l'examen des indicateurs existants et déterminer d'autres indicateurs viables d'ici 18 à 24 mois et commencer à utiliser ces indicateurs à mesure que de nouveaux systèmes seront mis en œuvre.

4.7 Les analyses de rentabilisation du Ministère concernant l'élimination des péages et le retrait des droits pour les vignettes d'immatriculation ne respectaient pas les lignes directrices et les exigences du Conseil

Les analyses de rentabilisation de deux propositions récentes très médiatisées du Ministère touchant les usagers de la route de l'Ontario (élimination des péages des autoroutes 412 et 418 et le retrait des droits pour les vignettes d'immatriculation) ne respectaient pas les lignes directrices établies par le Conseil du Trésor et le Conseil de gestion du gouvernement (décrites à la **section 2.2.3**) pour permettre une prise de décisions efficace.

Le guide de l'utilisateur du modèle d'analyse de rentabilisation de 2021 du Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement (Conseil) fournit aux ministères des instructions sur la façon de remplir

et de soumettre des analyses de rentabilisation qui permettent au Conseil de prendre des décisions financières pour la province. Ces instructions comprennent ce qui suit :

- Les ébauches d'analyses de rentabilisation approuvées par le sous-ministre adjoint doivent être fournies au Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat décrit à la **section 2.2.3**) au plus tard trois semaines avant la réunion prévue du conseil. (Les propositions complexes ou à risque élevé doivent être signalées et communiquées au Secrétariat plus tôt afin de permettre des discussions et des évaluations complètes.) Les présentations constituent une analyse de rentabilisation plus solide lorsqu'elles fournissent tous les détails sur toutes les composantes clés, étayées de données probantes vérifiables et bien expliquées.
- L'analyse des options doit comprendre l'option recommandée, deux solutions de rechange et le statu quo – avec suffisamment de détails et d'analyses pour chacune d'elles.
- Les risques élevés et les stratégies d'atténuation de ces risques doivent être déterminés pour l'option recommandée.
- Un solide plan de surveillance et d'évaluation devrait être élaboré pour l'option recommandée.
- Les activités liées à l'initiative de réduction des formalités administratives du gouvernement de l'Ontario devraient inclure la façon dont la proposition est liée à l'objectif de réduction du Ministère et si la demande permettra aux entités réglementées de dégager des économies, réduira les obstacles pour les particuliers ou générera des économies au sein du Ministère.

À la demande du cabinet du ministre, le Ministère avait préparé des analyses de rentabilisation pour le Conseil afin de supprimer les péages des routes 412 et 418 et d'éliminer les droits annuels pour les vignettes d'immatriculation et les frais de renouvellement. Nous avons constaté que les analyses de rentabilisation de ces changements proposés ne respectaient pas toutes les directives du Conseil décrites dans les sections qui suivent. Bien qu'il soit du ressort du cabinet du ministre d'ordonner au

Ministère de préparer une analyse de rentabilisation pour un plan d'action particulier, le Guide de l'utilisateur du modèle d'analyse de rentabilisation du Conseil décrit la responsabilité du Ministère de présenter des renseignements complets, de respecter les lignes directrices pertinentes et d'accorder suffisamment de temps à l'examen de la proposition à l'appui des décisions financières de la province.

Élimination du péage sur les autoroutes 412 et 418

Nous avons constaté que contrairement à ce qui est indiqué dans le Guide de l'utilisateur du modèle d'analyse de rentabilisation, le Ministère n'a pas fourni ses analyses de rentabilisation sur l'élimination du péage sur les autoroutes 412 et 418 suffisamment tôt pour l'examen par le Secrétariat; n'a pas fourni d'analyse du choix de conserver les postes de péage actuels, cerné les pires risques liés au retrait du péage et discerné les stratégies d'atténuation connexes, ni fourni de plan de suivi et d'évaluation quant au choix recommandé d'éliminer le péage.

En décembre 2021, sur instruction des cabinets du ministre et du premier ministre de l'Ontario, le Ministère avait proposé au Conseil d'éliminer le péage sur les autoroutes 412 et 418, avec mise en œuvre prévue le 1er juin 2023. Après l'approbation de cette proposition par le Conseil, le Ministère a présenté une autre proposition qui a été approuvée par le Conseil en janvier 2022 afin d'accélérer la mise en œuvre de cette proposition au 5 avril 2022. Le Ministère estimait qu'au cours des 30 prochaines années, la perte de revenus du péage liée à ces propositions s'élèverait à 608 millions de dollars. Le Ministère a également estimé qu'il dépenserait 29 millions de dollars de plus pour les changements d'infrastructure requis et les concessionnaires des postes de péage.

Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas fourni ces propositions au Secrétariat en temps opportun. Le Secrétariat est responsable de la présélection et de l'évaluation des présentations ministérielles avant de recommander un plan d'action à soumettre au Conseil. Contrairement au Guide sur l'utilisation du modèle d'analyse de rentabilisation du Conseil, qui mentionne que les propositions doivent être présentées au moins trois semaines

avant la réunion prévue du Conseil, le Ministère a présenté la première proposition en décembre 2021, soit cinq jours seulement avant la réunion prévue du Conseil. De plus, le Ministère a présenté la deuxième proposition (pour accélérer l'élimination des postes de péage) en janvier 2022, soit le jour même de la réunion prévue du Conseil. Cette deuxième proposition comportait d'autres contraintes de temps, soulignant qu'une décision devait être prise immédiatement pour tenir compte des négociations contractuelles avec les concessionnaires des postes de péage, qui devaient se tenir le lendemain. Le Conseil se réunit une semaine sur deux, de sorte que le Ministère a eu l'occasion de présenter ses propositions plus tôt afin de prévoir suffisamment de temps pour l'examen et l'évaluation. Le Secrétariat a indiqué que même s'il savait que le Ministère soumettrait une proposition à ce sujet, un délai supplémentaire conformément au Guide de l'utilisateur du modèle d'analyse de rentabilisation du Conseil, aurait été utile pour évaluer les détails de l'analyse de rentabilisation. Il souligne l'importance d'adhérer au Guide de l'utilisateur du modèle d'analyse de rentabilisation à l'avenir.

Nous avons également constaté que l'analyse de rentabilisation du Ministère ne présentait pas l'état actuel ni une analyse de celui-ci comme l'une des options (c'est-à-dire le maintien du péage actuels sur les autoroutes 412 et 418), même si le Guide de l'utilisateur du modèle d'analyse de rentabilisation du Conseil l'exige. Cela était préoccupant parce que cette lacune excluait également des faits et des renseignements pertinents qui auraient été utiles au processus décisionnel. Par exemple, en janvier 2021, le Ministère a publié un rapport d'analyse du péage sur les autoroutes 407, 412 et 418, soulignant que la rapidité de la construction de ces autoroutes s'explique par le fait que le gouvernement provincial avait budgété, financé et comptabilisé les projets en connaissant la dimension financière du péage à venir. Le rapport ajoute que si les projets avaient été réalisés dans le cadre du programme provincial traditionnel de construction routière, la construction aurait été échelonnée sur plusieurs décennies.

Ce rapport d'analyse de péage n'était pas inclus dans la présentation du Ministère. Étant donné que l'état actuel n'était pas présenté comme une option dans l'analyse de rentabilisation du Ministère, les observations du rapport susmentionné n'ont pas non plus été incluses, et l'analyse de rentabilisation n'a pas établi par ailleurs que ces autoroutes avaient été construites selon un échancier accéléré, étant entendu que la région de Durham (où se trouvent les autoroutes) bénéficierait des avantages économiques et logistiques des autoroutes, mais qu'elle partagerait le coût principal de leur construction au moyen du péage, et qu'en éliminant celui-ci, ces coûts seraient maintenant assumés par tous les Ontariens. La construction des autoroutes 412 et 418 a coûté 1,3 milliard de dollars et le péage devrait permettre de récupérer environ 850 millions de dollars de ces coûts d'ici 30 ans. Selon les dossiers du Ministère, environ 5 % de ces 850 millions de dollars avaient été récupérés au moment où le Ministère a proposé de supprimer le péage.

Après avoir évalué l'analyse de rentabilisation de décembre 2021 du Ministère concernant l'élimination du péage, nous avons constaté que le Secrétariat avait demandé au Ministère de fournir des détails sur la stratégie de péage du gouvernement, y compris des détails sur la politique réalisée à ce jour, et si la demande actuelle dans l'analyse de rentabilisation prévoit des décisions futures sur les options de péage possibles pour d'autres engagements liés à des projets routiers (comme la voie de contournement de Bradford, l'autoroute 413 et l'élargissement de l'autoroute 401). Nous avons toutefois confirmé que le Ministère n'avait pas donné suite à cette demande dans sa proposition initiale de décembre 2021 ni dans sa proposition de janvier 2022 d'accélérer l'élimination du péage. Comme nous l'avons vu à la **section 4.8**, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas de stratégie de péage pour la planification et la gestion des routes de la province.

Nous avons remarqué que la proposition du Ministère avait été présentée comme un allègement pour les contribuables : « cette proposition visant à supprimer les taux de péage pour les contribuables

qui ont du mal à joindre les deux bouts et à remettre plus d'argent dans leurs poches, là où il doit l'être. » Toutefois, nous avons remarqué que le retrait du péage sur l'autoroute 407 Est n'était pas pris en compte dans l'analyse. Nous avons demandé au Ministère pourquoi il n'envisageait pas de supprimer le péage pour toutes les autoroutes. Le Ministère a mentionné que « les représentants municipaux et les députés provinciaux qui cherchent à éliminer les péages n'ont fait aucune suggestion directe d'éliminer les péages sur l'autoroute 407 provinciale et qu'ils souhaitaient éliminer les péages sur les autoroutes nord-sud, en soulignant qu'il n'y avait aucun précédent de péage sur les autoroutes nord-sud. »

Nous avons examiné les revenus tirés du péage et constaté que celui sur l'autoroute 407 Est représente environ 80 % de ces revenus de la province (le reste provient des autoroutes 412 et 418); par conséquent, sa suppression aurait une incidence plus importante sur les revenus. Nous avons également constaté que le Ministère n'avait pas expliqué dans son analyse de rentabilisation pourquoi il avait demandé l'autorisation d'accélérer l'élimination du péage d'ici le 5 avril 2022, ce qui, selon ses estimations, coûterait 30 millions de dollars supplémentaires aux Ontariens.

Nous avons également constaté qu'après avoir terminé son évaluation de l'analyse de rentabilisation de décembre 2021 du Ministère concernant l'élimination du péage, le Secrétariat a relevé plusieurs risques que le Ministère n'avait pas évalués et pour lesquels il n'avait pas défini de stratégies d'atténuation. Il s'agissait notamment d'un « risque élevé » lié à l'incidence globale sur le budget en l'absence d'un plan pour compenser la perte de revenus, et d'un « risque moyen à élevé » lié à l'établissement d'attentes du public pour un traitement similaire d'autres autoroutes à péage dans la province. Malgré l'importance de ces risques, nous avons constaté que le Ministère ne les avait pas recensés ni fourni de stratégies d'atténuation à leur sujet dans son analyse de rentabilisation de janvier 2022 visant à accélérer l'élimination du péage.

Le Ministère a déterminé qu'entre avril 2022 et juin 2023, lorsque le péage sera définitivement

éliminé, il couvrirait les coûts des automobilistes empruntant les autoroutes (estimés à 18 millions de dollars) et rembourserait directement le concessionnaire des postes de péage. Toutefois, contrairement aux exigences du Guide de l'utilisateur du modèle d'analyse de rentabilisation du Conseil, le Ministère n'a pas fourni de plan de surveillance et d'évaluation dans son analyse de rentabilisation sur la méthode de gestion des risques liés à cet arrangement, y compris s'assurer que les automobilistes ne sont pas facturés incorrectement aux postes de péage et que le Ministère rembourse correctement le concessionnaire des postes de péage.

Retrait de la vignette d'immatriculation et des droits de renouvellement des plaques d'immatriculation

Avant mars 2022, les vignettes d'immatriculation étaient émises et exigées par l'Ontario comme preuve physique de l'immatriculation du véhicule auprès de la province. Celle-ci exigeait également des frais pour le renouvellement périodique des droits d'immatriculation. En février 2022, à la demande du cabinet du ministre, le Ministère a présenté au Conseil une proposition d'élimination des vignettes d'immatriculation et de leur coût pour les Ontariens, avec une date prévue de mise en œuvre en mars 2022. Le Ministère estimait que la suppression du coût des vignettes entraînerait des pertes de revenus de 1,8 milliard en 2021-2022 et de 1,1 milliard chaque année par la suite.

Nous avons constaté que le Ministère avait présenté l'analyse de rentabilisation signée au Secrétariat moins de 24 heures avant la réunion prévue du Conseil pour en discuter. Même si le Secrétariat nous a dit qu'il avait reçu une version préliminaire de la proposition six jours avant la réunion, il avait néanmoins beaucoup moins de temps pour examiner la proposition que le minimum de trois semaines exigé par le Guide de l'utilisateur du modèle d'analyse de rentabilisation du Conseil. Le Secrétariat a ensuite évalué la proposition comme présentant un risque élevé, ce qui, selon le Guide de l'utilisateur du modèle d'analyse de rentabilisation, aurait dû être signalé et communiqué au Secrétariat plus de trois semaines avant la réunion.

Nous avons également constaté qu'à l'instar des propositions du Ministère concernant l'élimination du péage sur les autoroutes 412 et 418, l'analyse de rentabilisation du Ministère ne présentait pas l'état actuel comme option et une analyse connexe sur celle-ci (c.-à-d. maintenir en place le coût de renouvellement des vignettes d'immatriculation). En outre, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas cerné des risques importants que le Secrétariat avait relevés par la suite au cours de son examen. Il s'agit notamment des répercussions importantes à long terme sur le déficit de la province, du manque de consultation des intervenants (par exemple, les organismes de police s'opposaient et les conducteurs de véhicules utilitaires étaient déçus du fait qu'ils seraient encore tenus de payer leur vignette) et l'absence d'obtention des services d'un centre d'appels (pour répondre aux questions du public) en régime de concurrence.

Nous avons remarqué que la proposition du Ministère indiquait qu'il était important que son calendrier coïncide avec le projet de loi du gouvernement de l'Ontario sur la réduction des formalités administratives, qui devait être annoncé en février 2022. Nous avons toutefois constaté que le Ministère n'incluait pas toutes les composantes des initiatives de réduction des formalités administratives exigées par le Guide de l'utilisateur du modèle d'analyse de rentabilisation du Conseil — en particulier le lien entre la proposition et l'objectif de réduction du Ministère. De même, le Ministère n'a pas précisé si la demande procurera des économies aux entités réglementées, réduira les obstacles pour les particuliers ou générera des économies au Ministère.

Nous avons également constaté que la recommandation du Secrétariat au Conseil concernant cette proposition était « laissée au jugement du Conseil ». Selon le Guide de l'utilisateur du modèle d'analyse de rentabilisation, la décision doit être laissée au jugement du Conseil [traduction] « lorsque les renseignements disponibles sont incomplets, que l'analyse de rentabilisation est insuffisante ou que le personnel du Secrétariat n'a pas suffisamment de temps pour formuler une

recommandation ». Toutefois, dans notre audit de 2020 *Élaboration d'analyses de rentabilisation dans la fonction publique de l'Ontario*, nous avons constaté que dans la pratique, le Conseil s'en est remis à son jugement dans des cas où la fonction publique avait exercé la diligence raisonnable requise, mais était réticente à recommander l'approbation de la demande en raison du risque élevé qui y était associé ou parce qu'il s'agissait d'une demande émanant du gouvernement. En l'espèce, le Secrétariat nous a dit qu'il avait recommandé que la proposition soit « laissée au jugement du Conseil » en raison de l'incidence financière importante de la proposition sur la province.

RECOMMANDATION 11

Afin de fournir au gouvernement l'information nécessaire pour prendre des décisions éclairées, le ministère des Transports devrait préparer les analyses de rentabilisation futures conformément au Guide de l'utilisateur du modèle d'analyse de rentabilisation du Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement, qui comprend des lignes directrices sur la rapidité d'exécution, la présentation de toutes les options requises et la détermination et la gestion des risques.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Transports souscrit à la recommandation et prendra des mesures pour s'assurer que toutes les analyses de rentabilisation qu'il prépare dans des situations comme celles décrites dans le rapport de la vérificatrice générale sont entièrement conformes au Guide sur l'analyse de rentabilisation du Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement. Tous les efforts seront déployés pour s'assurer que les analyses de rentabilisation contiennent des options et des analyses des risques rigoureuses et pour mentionner si les exigences des lignes directrices n'ont pas été respectées.

4.8 L'absence d'une stratégie ministérielle sur le péage a contribué à l'incohérence des pratiques de péage dans la planification des routes

Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas élaboré de cadre directeur sur l'utilisation du péage qui devrait être pris en compte dans la planification de chaque projet routier provincial. Il en résulte un examen incohérent des péages dans l'ensemble du portefeuille de projets routiers du Ministère.

Nous avons constaté que le Ministère n'a pas le pouvoir, en vertu de la *Loi sur l'aménagement des voies publiques et des transports en commun*, d'établir des péages sur les routes provinciales. En fait, la décision d'imposer un péage ou de le retirer d'une route en Ontario est prise par l'adoption (ou la modification) d'une loi ou d'un règlement propre à une route (par exemple, la *Loi sur l'autoroute 407 Est*, qui autorise le péage sur les autoroutes 407 Est, 412 et 418). Dans ces cas, on a demandé au Ministère de fournir des analyses et des conseils sur les péages à l'appui des décideurs gouvernementaux. Nous avons toutefois constaté que le Ministère n'avait pas élaboré de cadre directeur cohérent sur l'utilisation du péage qui devrait être pris en compte dans la planification de chaque projet routier provincial, comme les circonstances dans lesquelles l'utilisation du péage pour recouvrer les coûts de construction d'une route est pertinente et avantageuse pour faciliter le commerce et les déplacements efficaces des Ontariens.

L'absence de pouvoir du Ministère d'imposer un péage en vertu de la *Loi sur l'aménagement des voies publiques et des transports en commun* et d'un cadre directeur sur l'utilisation du péage a contribué à l'incohérence des pratiques en matière de péage dans la construction des routes provinciales. Par exemple, bien que le gouvernement ait demandé au Ministère d'explorer les possibilités de péage pour réduire les coûts d'un projet routier proposé, le gouvernement lui a également demandé de préparer une analyse de rentabilisation pour éliminer le péage sur les autoroutes 412 et 418 (décrites à la **section 4.7**) avant que leurs coûts ne soient recouverts. Dans le

cas des autoroutes 412 et 418, en l'absence d'un cadre à l'appui d'une analyse technique des coûts et des avantages de l'élimination du péage pour les Ontariens, le Ministère a souligné les liens avec les priorités gouvernementales, soulignant que « cette proposition d'éliminer les tarifs de péage fera en sorte que les Ontariennes et les Ontariens qui travaillent fort aient plus d'argent dans leurs poches ».

Notre recherche a permis de cerner un certain nombre d'administrations où le ministère des Transports (ou l'équivalent) a le pouvoir direct de prendre des décisions concernant les péages (par exemple, en Colombie-Britannique, le ministère des Transports et de l'Infrastructure a la capacité d'imposer un péage et d'en fixer les tarifs en vertu de la *Transportation Act* de la province, sous réserve de l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil). Nous avons également relevé des cas où des autorités de péage indépendantes avaient été établies pour analyser et déterminer si le péage convient aux nouvelles routes. Par exemple, la Commission des transports de l'État de Washington (l'autorité de péage de l'État), un organisme regroupant sept citoyens nommés par le gouverneur, est chargée d'élaborer des politiques et des critères en matière de péage, de formuler des recommandations au gouvernement sur les endroits où imposer un péage et d'établir les taux de ceux-ci.

RECOMMANDATION 12

Pour fournir des analyses et des conseils cohérents aux décideurs gouvernementaux sur le financement des routes provinciales proposées, le ministère des Transports devrait :

- examiner les pratiques exemplaires d'autres administrations en matière d'utilisation des péages et d'établissement des tarifs de ceux-ci;
- développé un document d'information qui tient compte des cas où le péage est pertinent et avantageux pour faciliter le commerce et les déplacements des Ontariens; et
- présenter au gouvernement le document d'information en cas de circonstances où le péage pourrait être considéré.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le gouvernement a déclaré publiquement un engagement à ce que les péages routiers ne soient pas considéré pour les nouveaux projets routiers. Le ministère des Transports souscrit aux mesures recommandées et prendra des mesures pour régler chacune d'entre elles afin d'avoir des informations sur les péages à la disposition du gouvernement en cas de besoin.

Annexe 1 : Projets d'élargissement de routes de l'Ontario terminés, 2016-2017 à 2021-2022

Source des données : Ministère des Transports

Description du projet du ministère	Numéro de voie publique	Coût de construction des immobilisations (en millions de dollars)
Centre		
1. 407 Est, phase 2	407	984,33
2. Finch Avenue à Major Mackenzie Drive, Vaughan (projet P3)	427	369,47 ¹
3. Autoroute 401 à Queen Street, Mississauga	410	174,65
4. Pont de la rivière Credit à Hurontario Street, ruisseau Meadowvale, Mississauga	401	117,04
5. De Major Mackenzie Drive à Stouffville Road, Markham, Whitchurch-Stouffville	404	70,48
6. De l'autoroute 412 à Brock Street, Whitby	401	70,19
7. Travaux effectués par d'autres entités sur l'échangeur des autoroutes 427 et 407	427	31,50
8. Major Mackenzie Drive, Markham	404	10,18
9. De Sixth Line à la Pretty River Parkway, Clearview	26	9,74
Est		
10. Du chemin Eagleson (Ottawa) vers l'ouest, à l'échangeur de la route 7	417	93,99
11. De Credit River 19 vers l'ouest à Campbell Drive, Arnprior, phase 1	17	76,01
12. De l'avenue Maitland à la promenade Island Park, Ottawa	417	70,29
13. De l'échangeur Montreal Road à la rivière Cataraqui	401	37,58
14. De Campbell Drive à Scheel Drive, Arnprior, phase 2	17	35,07
Nord-Est		
15. Au nord de l'autoroute 607 vers le nord de la rivière des Français, élargissement de 2 à 4 voies	69	73,71
16. De Sundridge à South River, nouvelle route à 4 voies	11	67,48
17. Réalignement de la route à Virginiatown	66	27,04
18. Voie de contournement Burk's Falls, améliorations des routes municipales ²	11	13,88
19. De la route 69 vers le sud, à Shebeshekong Road	7 182	3,74
Nord-Ouest		
20. Pont de la rivière Nipigon et voies d'accès	11	156,70
21. De Stillwater Creek vers l'ouest à Red Rock Road 9, y compris les ponts Stillwater, South Trout et North Trout Creek	11	110,41
Ouest		
22. De la route régionale 8 (King Street) à la route régionale 24 (Hespeler Road), Cambridge	401	134,15

Description du projet du ministère	Numéro de voie publique	Coût de construction des immobilisations (en millions de dollars)
23. De Fischer-Hallman Road à Courtland Avenue, Kitchener	7	110,28
24. Ojibway Parkway et viaduc ferroviaire du terminal d'Essex, Right Honourable Herb Gray Parkway, Windsor-Essex	401	36,20
25. Pont de Victoria Street, Kitchener	85	25,50
26. Veterans Memorial Parkway, London	401	23,19
27. Bretelle de la route 8, Fountain Street, Speedsville Road	401	21,19
28. Échangeur routier Hanlon Expressway-Laird, Guelph	6	19,30
29. Passage inférieur de Victoria Street, déménagement de services publics	85	14,31
30. Réalignement de Shirley Avenue, déménagement de services publics	85	13,52
31. Franklin Boulevard, Cambridge	401	9,48
32. Oak Park Road, Brantford	403	7,03

1. Les 369,47 millions de dollars représentent uniquement le coût de la construction d'immobilisations. La valeur totale du projet de partenariat public-privé (P3) s'élève à 773,53 millions de dollars, ce qui comprend le financement, les honoraires d'Infrastructure Ontario, les écarts, les imprévus après le contrat ainsi que les coûts de concession sur 30 ans (entretien, cycle de vie et exploitation).
2. Améliorations routières municipales liées à l'élargissement de l'autoroute 11 à quatre voies.

Annexe 2 : Mesures de l'efficacité pour évaluer d'éventuels projets de transport

Source des données : Ministère des Transports

Catégorie	Mesures de l'efficacité
Accès	1. Temps moyen de déplacement des voyageurs
	2. Temps moyen de déplacement des marchandises
	3. Temps moyen de transport en commun par déplacement
	4. Proportion de passagers qui utilisent le transport en commun pour se déplacer entre les sous-régions
	5. Pourcentage de personnes et d'emplois dans la région accessibles par transport en commun en moins de 45 minutes
	6. Pourcentage des résidents de la région qui vivent à moins de 10 minutes de marche pour se rendre au transport en commun à fréquence élevée
	7. Proportion de passagers utilisant le transport en commun dans la région
	8. Pourcentage de personnes et d'emplois dans la région accessibles par le réseau routier (sans transport en commun) en 45 minutes
	9. Pourcentage des personnes et des emplois accessibles à partir des centres de déplacement des marchandises
	10. Pourcentage de personnes et d'emplois accessibles par transport en commun ou à vélo à moins de 45 minutes des régions rurales
Intégration	11. Distance moyenne pour tous les déplacements durant les périodes de pointe
	12. Déplacements à pied et à vélo par habitant
	13. Pourcentage des emplois accessibles en moins de 45 minutes par route
	14. Pourcentage des emplois accessibles en moins de 45 minutes par transport en commun
	15. Pourcentage des emplois accessibles en moins de 45 minutes à pied ou à vélo
	16. Pourcentage de déplacements par camion (arrivée ou départ) aux pôles intermodaux, aux ports, aux aéroports et aux postes frontaliers en moins de 45 minutes

Catégorie	Mesures de l'efficacité
Équité	17. Pourcentage de personnes et d'emplois accessibles en 45 minutes par transport en commun pour les ménages à faible revenu
	18. Pourcentage de personnes et d'emplois accessibles en 45 minutes par transport en commun pour les jeunes
	19. Pourcentage de personnes accessibles en 45 minutes par transport en commun pour les aînés
	20. Coût d'un trajet moyen
	21. Rapport entre le transport en commun et le temps de déplacement en automobile
	22. Temps de déplacement moyen des résidents des régions à faible revenu
	23. Pourcentage des résidents à faible revenu de la région qui vivent à moins de 10 minutes de marche au service de transport en commun à fréquence élevée
	24. Pourcentage d'emplois accessibles en moins de 45 minutes par voiture pour les ménages à faible revenu
	25. Coût d'un trajet moyen pour les résidents des régions à faible revenu
	26. Pourcentage des résidents qui peuvent se rendre à un grand hôpital en moins de 45 minutes par transport en commun, à vélo ou à pied
	27. Pourcentage des résidents qui peuvent se rendre à un établissement postsecondaire en moins de 45 minutes par transport en commun, à vélo ou à pied
	28. Pourcentage de résidents à faible revenu qui peuvent se rendre à un grand hôpital en moins de 45 minutes par transport en commun, à vélo ou à pied
	Durabilité sur le plan environnemental
30. Intensité des gaz à effet de serre par kilomètre parcouru par véhicule	
31. Km de nouveaux corridors de transport dans des zones campagnardes protégées (p. ex. ceinture verte)	
32. Nombre de corridors de transport nouveaux ou élargis traversant une grande voie navigable	
33. Route-km de nouveaux corridors de transport traversant des terres agricoles	
Durabilité sur le plan économique	34. Estimation générale des coûts
	35. Frais d'exploitation et d'entretien par trajet
Activité, sécurité et bonne santé	36. Pourcentage de tous les déplacements à pied ou à vélo
	37. Kilomètres parcourus à pied ou à vélo, multipliés par le nombre de personnes qui ont fait ces déplacements.
	38. Émissions totales d'oxydes d'azote et de composés organiques volatils
	39. Émissions totales de particules
	40. Exposition à des oxydes d'azote et à des composés organiques volatils par habitant dans un rayon de 500 mètres d'une autoroute et d'une route
	41. Exposition à des matières particulaires (MP 2,5) par habitant dans un rayon de 500 mètres d'une autoroute ou d'une route
	42. Pourcentage d'augmentation du nombre de collisions par rapport aux prévisions de collisions pour un scénario fondé sur le statu quo.

Catégorie	Mesures de l'efficacité
Prosperité	43. Retard dans les temps de déplacement des camions entre les pôles intermodaux, ports, aéroports et points de passage
	44. Pourcentage de personnes et d'emplois qui peuvent se rendre en 45 minutes aux principaux aéroports commerciaux
	45. Temps moyen de déplacement vers les principales zones d'emploi à partir du lieu de résidence
	46. Pourcentage des résidents qui peuvent se rendre aux principales zones d'emploi en moins de 45 minutes en véhicule ou en transport en commun
	47. Congestion (en kilomètres parcourus) pour les véhicules personnels
	48. Congestion des lignes de transport en commun en kilomètres parcourus multipliée par le nombre de personnes qui ont fait ces déplacements.
	49. Congestion des camions en kilomètres parcourus multipliée par le nombre de véhicules qui ont fait ces voyages.
	50. Temps moyen de déplacement à partir du lieu de résidence
	51. Heures perdues en raison de la congestion, multipliées par le nombre de personnes qui ont fait ces voyages.
	52. Heures de déplacement par camion perdues en raison de la congestion, multipliées par le nombre de véhicules qui ont effectué ces déplacements.
53. Temps de déplacement moyen des camions entre les postes frontaliers et les principaux producteurs de marchandises et centres de distribution (ports, aéroports, etc.)	

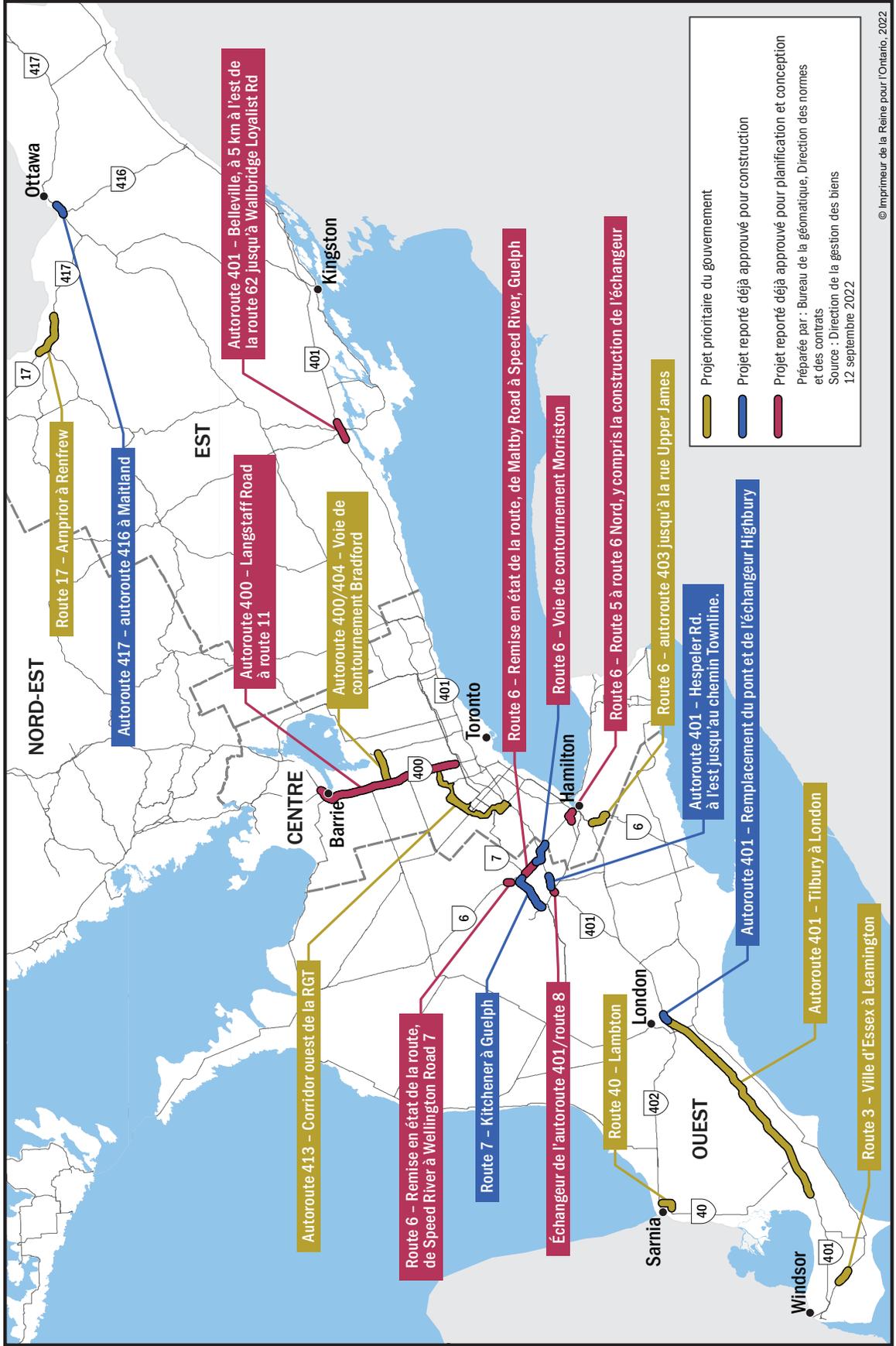
Annexe 3 : Critères d'audit

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1. Les projets d'élargissement des routes sont désignés et classés par ordre de priorité en fonction des besoins provinciaux et de facteurs liés à l'économie et à la sécurité publique.
2. Les besoins en remise en état des routes sont définis, classés par ordre de priorité et traités en temps opportun, et tiennent compte de tous les biens pertinents, de la sécurité publique, de l'économie et de l'efficacité.
3. Les projets routiers sont gérés conformément aux lois, aux règlements et aux politiques applicables.
4. Des renseignements exacts, opportuns et complets sur les projets routiers sont recueillis, consignés et utilisés régulièrement par la direction pour prendre des décisions éclairées.
5. Des indicateurs et des cibles de rendement significatifs sont établis aux fins de la planification et de la gestion des routes et sont rendus publics. Les résultats sont surveillés et comparés aux objectifs, et des mesures correctives sont prises en temps opportun lorsque des problèmes sont décelés.

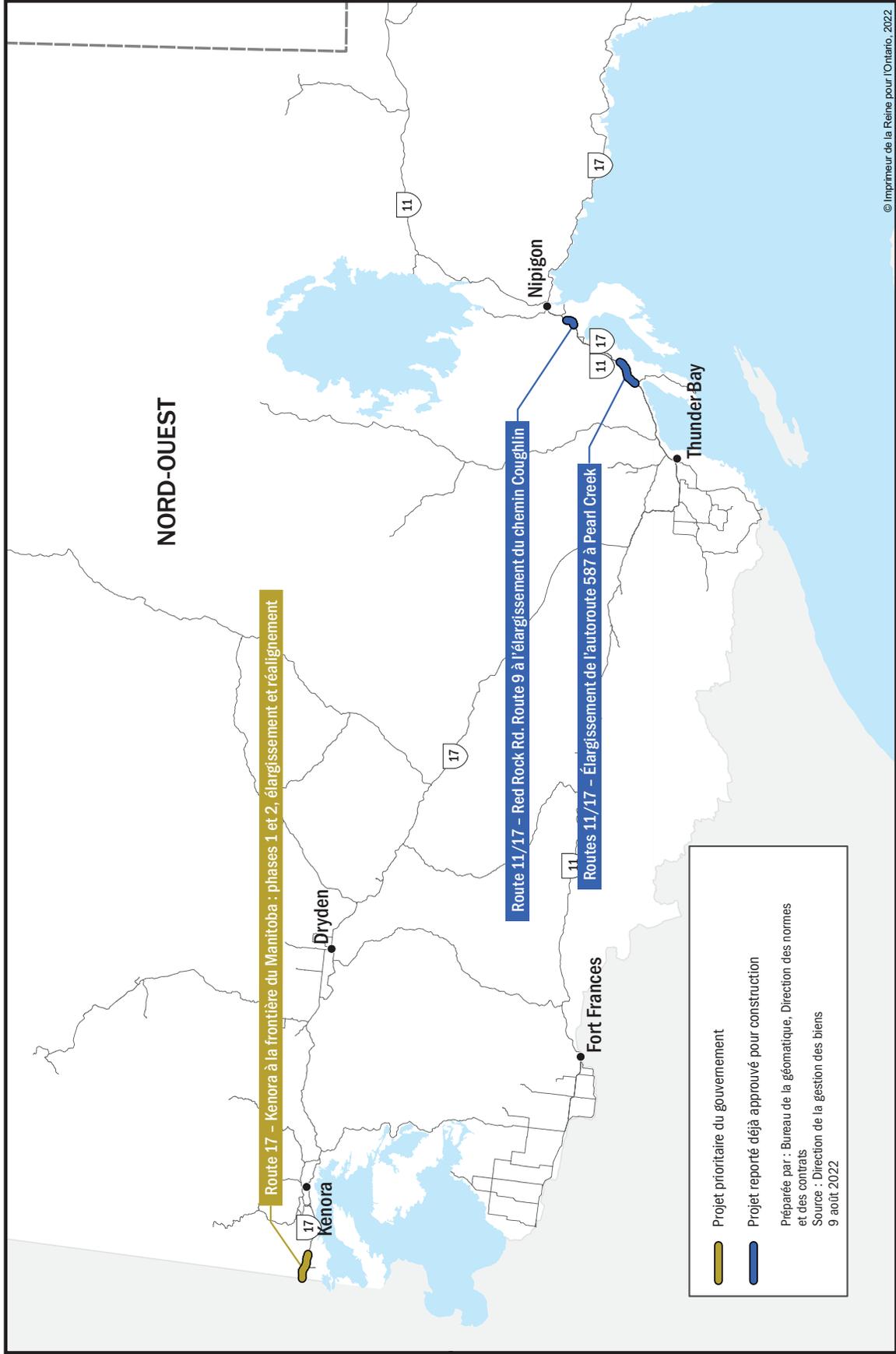
Annexe 4 : Projets routiers prioritaires du gouvernement et projets reportés dans le sud de l'Ontario, 2019-2020 à 2021-2022

Source des données : Ministère des Transports



Annexe 5 : Projets routiers prioritaires du gouvernement et projets reportés dans le nord de l'Ontario, 2019-2020 à 2021-2022

Source : Ministère des Transports





Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

20, rue Dundas Ouest, bureau 1530
Toronto (Ontario)
M5G 2C2
www.auditor.on.ca