

AVIS DU COMITÉ D'EXPERTS INDÉPENDANTS

Monsieur Patrick Dubé,
sous-ministre
Ministère des Transports
700, boulevard René-Lévesque Est, 28^e étage
Québec (Québec) G1R 5H1

Objet : Avis sur la programmation initiale 2020-2022

Monsieur le Sous-ministre,

Conformément au mandat reçu en 2016 et renouvelé en 2018, le comité d'experts indépendants présente son avis sur la programmation 2020-2022. Il fournit aussi des observations sur différents enjeux identifiés par le comité au cours de ses travaux. Les membres du comité sont d'avis que ces enjeux ont une incidence importante sur l'efficacité et l'efficacités du processus de programmation des travaux routiers.

Les activités du comité en 2019 et 2020 se sont déclinées comme suit :

- Participation d'un membre du comité aux rencontres de discussion en novembre 2019 sur la programmation proposée entre l'administration centrale et les directions territoriales suivantes : Capitale nationale, Chaudière-Appalaches, Mauricie-Centre-du-Québec, Montérégie, région métropolitaine de Montréal, sous-ministériat aux grands projets routiers.
- Rencontres du comité avec les fonctionnaires du ministère pour discuter de la programmation 2020-2022 et des suivis aux trois premiers avis du comité en juillet 2019 et mars 2020.
- Rencontres et conférences téléphoniques des membres du comité pour discuter l'information reçue et préparer le présent avis d'octobre 2019 à avril 2020.
- Discussions avec la Direction des enquêtes et de l'audit interne.

A. SUIVI DES ACTIONS MISES EN PLACE EN RÉPONSE AUX AVIS PRÉCÉDENTS

Les trois avis précédents comprenaient divers constats et recommandations relatives au processus de programmation des travaux routiers. Pour aider le comité dans son suivi, le ministère a produit une mise à jour des actions dans des rapports de suivi qui ont été présentés et discutés lors des rencontres avec le comité. Dans les paragraphes qui suivent, nous présentons les commentaires du comité quant aux actions prises et aux mesures mises en place.

Premier rapport du CEI portant sur la programmation routière 2017-2019

1) Élaboration d'une programmation suggérée

Un processus formel de programmation suggérée a été mis en place. Le processus demande à être amélioré et les autorités du ministère se sont attaquées à la tâche. Les bases de données sur l'état du réseau sont à jour et bien documentées ; toutefois, les directions territoriales ont manifesté une difficulté à traduire les informations disponibles par segments de routes en projets concrets de réfection. Le comité a pu observer, en assistant à quelques réunions de présentation des programmations suggérées aux directions territoriales, que l'information était prise en compte. À la suite du dépôt du rapport d'une firme d'experts sur la gestion des actifs, le ministère a entrepris un travail de fond pour mettre en place une forme de système expert. Ce système permettra une meilleure prise en compte du contenu des banques de données et aidera à la décision quant à la meilleure intervention souhaitable et facilitera ainsi la préparation de projets.

2) Gestion des risques du processus de programmation

Dans son premier rapport, le comité a recommandé la mise en place d'un processus formel de gestion des risques liés aux activités relative à la programmation des travaux. Il a aussi suggéré que le processus de programmation fasse l'objet d'une mission d'audit interne. Selon le plan de suivi remis au comité, la fonction de gestion des risques organisationnels s'est déployée au cours des deux dernières années et la gestion des risques est maintenant un outil d'aide à la décision utilisé. Toutefois, selon les informations obtenues par le comité, cet outil a été intégré au niveau organisationnel, et a donné lieu à l'identification de risques stratégiques et opérationnels généraux pour le ministère. Le comité recommande au ministère d'aller plus loin et de traduire ces risques en risques opérationnels associés à la programmation, de développer des stratégies concrètes de mitigation et d'intégrer la gestion de ces risques au processus de programmation.

En janvier 2020, la Direction des enquêtes et de l'audit interne a entrepris un mandat d'audit du processus de programmation. Ce mandat a pour objectif de s'assurer que le processus de programmation en place permet d'atteindre les objectifs de la programmation dans le respect du cadre normatif en vigueur, des modalités d'application et des principes de bonnes pratiques. Cependant, le comité a été informé que la Direction des enquêtes et de l'audit interne fera un rapport d'observation. Le comité voit une valeur ajoutée à un mandat d'audit du processus de programmation et réitère sa recommandation à cet effet.

3) Cadre budgétaire

Les recommandations du comité sur l'analyse des fonds inutilisés et la mutualisation des réserves pour risques des projets ont été faites en 2017 dans le contexte où le ministère

n'arrivait pas à dépenser les budgets qui lui étaient alloués pour les travaux routiers. Depuis, les efforts du ministère pour réduire la surprogrammation et bien établir les causes de report de projets lui ont permis de réduire les reports causés par des facteurs sous son contrôle et d'augmenter le taux de réalisation. Le ministère nous indique qu'il utilise maintenant pleinement les budgets à sa disposition. En ce qui concerne la recommandation à l'égard de la mutualisation des risques de projets, le ministère a indiqué que, suite à des discussions avec le secrétariat du Conseil du Trésor, il doit d'abord faire davantage d'analyse et de consolidation de ses données.

4) *Importance de la coordination avec les autres donneurs d'ordre*

Le ministère indique qu'il envisage une collaboration avec le milieu universitaire pour bonifier ses données et sa connaissance de l'état du marché et note que la mise en place de la nouvelle structure des directions territoriales facilitera le partage des meilleures pratiques. Le comité a pu prendre connaissance lors des rencontres avec les directions territoriales d'exemples concrets de coordination, que ce soit pour le projet de tramway dans la région de la Capitale Nationale, ou de consultation des parties prenantes par la DT en amont des décisions de programmation. Le ministère pourrait systématiser ces pratiques, si ce n'est déjà fait.

Recommandations du deuxième rapport du CEI portant sur la programmation routière 2018-2020

5) *Capacité en ressources humaines*

Notre remarque avait été faite après que des problèmes eurent été soulevés par des directions territoriales aux prises avec des difficultés de recrutement et de rétention du personnel. Le comité avait aussi remarqué que certaines directions territoriales montraient une carence quant à la capacité technique du personnel face à des projets d'un type particulier. En ce qui concerne le suivi, les informations fournies par le ministère indiquent une augmentation significative du nombre d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics à l'emploi du ministère depuis 2011. Nous convenons que la remarque soulevée par le comité était peut-être ponctuelle et variable en fonction des territoires particuliers. La mise en disponibilité de ressources dans un concept matriciel où les différentes directions territoriales peuvent être appelées à collaborer nous semble porteuse pour atténuer des carences d'expertises particulières et permettre l'acquisition de compétences par le personnel moins expérimenté.

6) *Gestion intégrée des actifs*

Nous avons déjà mentionné que le ministère disposait déjà d'une banque de données à jour et détaillée de son réseau tant pour les chaussées que pour les structures. Le ministère a décidé d'aller plus loin en mettant en place un système de gestion d'actifs basé sur les meilleures pratiques. Le travail d'analyse a été réalisé et l'on s'affaire

maintenant à la mise en place des différents modules qui composeront ce système. Le plan de mise en œuvre se fait sur un horizon qui se poursuivra encore pour les deux prochaines années selon le calendrier présenté.

7) Gestion de la préparation des projets

C'est une recommandation émise à la suite du constat que les projets plus complexes de réfection majeure de chaussée ou de structure nécessitent une préparation bien antérieure à l'exercice de programmation annuel. Il peut s'agir d'études préliminaires, d'analyse d'impact, de coordination avec d'autres donneurs d'ordre ou contributeurs, etc. Ces activités préparatoires peuvent nécessiter quelques années. Nous souhaitons donc voir une forme de recensement de ces projets en préparation, lesquels sont en amont du calendrier de la programmation annuelle.

Le ministère a présenté les actions entreprises sur un horizon de deux ans pour répondre à la remarque du comité. Il faut garder en tête que la recommandation visait avant tout à connaître la nature et l'ampleur des projets qui étaient en préparation pour éviter les lacunes qui pourraient être constatées au moment de la présentation de la programmation l'année suivante. Le ministère doit s'assurer de l'adéquation des mesures mises qu'il mettra en place par rapport à l'objectif souhaité.

Recommandations du troisième rapport du CEI portant sur la programmation routière 2019-2021

8) Analyse indépendante du suivi des recommandations du comité

Dans son dernier rapport, le comité a recommandé qu'un suivi des mesures prises suite à ses recommandations soit effectué pour évaluer leur efficacité. Selon le plan de suivi remis au comité, le ministère procède en ce moment à l'analyse de cette recommandation et prévoit de prendre une décision au printemps 2020. Le comité réitère sa recommandation qu'un suivi plus poussé par des personnes indépendantes soit effectué.

9) Partage des meilleures pratiques

L'implantation de quatre tables d'échanges constitue une structure appropriée au but souhaité, à savoir le partage des meilleures pratiques. Le comité a pu prendre connaissance des sujets abordés à chacune de ces tables. Nous sommes à même de constater une volonté d'uniformisation des pratiques selon un modèle de « direction régionale type ». La réponse proposée dépasse largement le cadre de notre recommandation qui émanait d'un constat fait à partir de notre assistance à seulement quelques rencontres ponctuelles de présentation de la programmation.

Nous avons effectivement noté que ces rencontres de présentation de la programmation initiale constituaient, pour l'organisation centrale, un lieu privilégié pour l'identification et la compilation des meilleures pratiques que le ministère voudrait voir implantées dans toutes les directions régionales. Les tables quant à elles constituent l'instrument de diffusion et de mise en application. Le ministère devrait s'assurer que l'identification, la collecte et la compilation des meilleures pratiques captées lors de ces présentations annuelles s'effectuent de façon systématique. Il y aurait lieu aussi de s'assurer du fonctionnement du mécanisme de relais de cette information auprès des tables d'échanges et de mettre en place un processus de rétroaction.

10) Adaptation aux changements climatiques

Le comité a soulevé le besoin d'intégrer une approche ministérielle systématique d'adaptation aux changements climatiques au processus de programmation des travaux routiers. Dans son suivi, le ministère note qu'il possède un plan d'action sur l'adaptation des infrastructures aux changements climatiques. Le ministère a déterminé 25 projets à réaliser dans les prochaines années.

11) Augmentation importante du déficit de maintien d'actifs

Le comité a soulevé des inquiétudes importantes à l'égard de la capacité du ministère à effectuer un volume suffisant de travaux pour empêcher une détérioration continue de l'état du réseau routier, notamment en ce qui a trait à l'état des chaussées.

Dans son suivi à l'égard de ce constat, le ministère indique qu'il devra au cours des prochaines années mettre en place de nouvelles façons de réaliser ses travaux et se doter d'une stratégie pour obtenir des crédits supplémentaires.

Dans la dernière année, le ministère a aussi rendu public son plan stratégique 2019-2023¹. À la page 10 de ce document, le ministère indique que son premier objectif est le maintien des infrastructures. Le ministère s'y donne des cibles numériques d'augmentation au cours des prochaines années de l'indicateur de l'état du réseau routier par catégorie d'infrastructures, soit les chaussées du réseau routier supérieur, les structures du réseau routier et les ponts municipaux sous sa responsabilité.

Par ailleurs, dans le cadre du Budget 2020-21 présenté le 10 mars 2020, le gouvernement du Québec a aussi rendu public le Plan québécois des infrastructures (PQI) 2020-2030. Il n'y a pas dans ce document d'éléments nouveaux pour le réseau routier qui amèneraient le comité à modifier l'analyse pessimiste présentée dans son rapport de l'an dernier.

En premier lieu, comme le montre le tableau 1, au cours de la dernière année, le déficit de maintien d'actifs du réseau routier s'est encore accru, passant de 16,4 G\$ à 18,7 G\$. Cette augmentation de 2,3 G\$ résulte à la fois de l'inclusion pour la première fois d'un

¹ <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/organisation/plan-strategique/Documents/plan-strategique.pdf>.

estimé de 1 G\$ du déficit de maintien d'actifs pour les ponts de moins de 3 mètres, et plus fondamentalement du fait, que comme dans les années précédentes, le volume des travaux réalisés demeure inférieur à ce qui serait nécessaire pour compenser la dégradation naturelle et les nouveaux constats à l'égard des structures.

Tableau 1 — Déficit de maintien d'actifs au Plan québécois des infrastructures

Période	Total (G\$)	Réseau routier	
		Montant (G\$)	Part
2015-25	15,1	11,8	78,2 %
2016-26	17,1	12,5	72,9 %
2017-27	17,6	12,8	73,0 %
2018-28	20,8	14,7	70,5 %
2019-29	24,6	16,4	66,8 %
2020-30	28,2	18,7	66,3 %

Il est vrai que l'enveloppe globale du PQI a été portée de 115 G\$ à 130 G\$ et que les sommes allouées au réseau routier pour les dix prochaines années ont été augmentées de 2 G\$. Cependant, la vaste majorité des disponibilités additionnelles n'est provisionnée que pour 2024 et plus tard, tel que le démontre le tableau 2. Le tableau présente les sommes allouées pour le réseau routier pour les 5 premières années du PQI 2020-2030 par rapport aux montants prévus pour ces mêmes années au PQI précédent 2019-2029

Tableau 2 — Travaux routiers annuels prévus (G\$)

Période	PQI 2019-29	PQI 2020-30	Variation
2020-21	2 339,6	2 271,7	-67,9
2021-22	2 771,7	2 638,3	-133,4
2022-23	2 883,2	2 687,8	-195,4
2023-24	2 228,6	2 770,5	541,9
2024-25	2 282,0	2 908,7	626,7

Le constat est clair, il n'y a aucune bonification des sommes prévues pour le réseau routier avant 2023-2024, en fait on constate une baisse de près de 400 M\$ pour les 3 prochaines années. Ces données ne font que confirmer les appréhensions exprimées l'an dernier par le comité à savoir que le ministère n'est pas en position d'effectuer un volume suffisant de travaux pour empêcher la dégradation du réseau routier. Il est encore plus clair que le ministère ne sera pas en position d'atteindre les cibles d'amélioration contenues dans son plan stratégique. Nous revenons sur cet enjeu dans notre avis sur la programmation 2020-2022.

B. AVIS SUR LA PROGRAMMATION 2020-2022

Le comité veut tout d'abord offrir ses remerciements aux membres du personnel du ministère pour leur collaboration et leur appui tout au long de notre mandat. Le comité a été à même d'observer de près au cours des quatre dernières années l'expertise technique et le professionnalisme des fonctionnaires du ministère.

Sur la base de son travail relatif à la programmation 2020-2022, le comité fait deux observations. Le comité constate que depuis son premier avis, des améliorations importantes ont été apportées au processus de programmation, mais que les efforts doivent continuer. Il constate aussi que le cadre financier présenté dans le PQI 2020-2030 laisse les infrastructures du réseau routier sur une trajectoire de dégradation continue. Nous précisons davantage ces constats dans les paragraphes suivants.

1) Processus de programmation : des améliorations importantes ont été mises en place, mais les efforts doivent continuer

Depuis les premières présentations faites par le ministère à notre comité, nous ne pouvons que constater des améliorations soutenues au processus de programmation. En premier lieu, il faut noter l'introduction d'une suggestion neutre d'interventions émanant de l'organisation centrale vers les directions territoriales ; ces listes sont basées sur les informations récentes, pertinentes et détaillées de l'état du réseau, et ce tant pour les structures que pour les chaussées. Évidemment, il reste à peaufiner le processus, mais l'amélioration du lien de communication, le renforcement de la capacité des régions à intégrer ces données dans leur choix d'intervention, la mesure des écarts entre les programmations finales et suggérées, et l'analyse des causes amenant des choix différents doivent faire partie d'un processus d'amélioration continue. En ce qui a trait aux écarts et à leur cause, le comité souhaite que le ministère tienne à jour une documentation sur ces points.

Nous avons aussi remarqué que le cadre et le format des rencontres pour la présentation de la programmation initiale par les directions territoriales sont davantage structurés. L'organisation centrale fait une bonne analyse au préalable et pose un premier constat lors de cette présentation pour amorcer d'éventuels ajustements.

Nous avons noté enfin un effort important pour diminuer l'aspect « surprogrammation » en effectuant un suivi plus strict au niveau des points de contrôle et en devançant le calendrier du processus en général.

Le comité est à même de constater que ces efforts commencent à porter fruit. Il y a eu en 2018 et 2019 une amélioration significative du taux de réalisation des projets inscrits à la programmation initiale qui s'est traduite par une hausse importante des travaux réalisés.

Des enjeux demeurent et le ministère doit continuer ses efforts pour améliorer ses processus et leur exécution. À l'égard des ressources humaines par exemple, le comité

note qu'il n'est pas suffisant d'embaucher des effectifs supplémentaires. Les données fournies au comité montrent en effet qu'en dépit des ajouts, les enjeux de ressources humaines, qui sont par nature sous le contrôle du ministère, demeurent la cause la plus fréquente des reports de projets. Le ministère doit donc voir à ce que les effectifs supplémentaires soient distribués de façon à assurer que les différentes équipes techniques impliquées dans la programmation aient l'expertise et l'expérience requises pour ne pas devenir le goulot d'étranglement du processus. Un autre point que nous avons capturé lors des présentations des directions régionales concerne l'élément de la mesure de la concordance. Ce point semble constituer un irritant. Nous avons noté en même temps une préoccupation de l'administration centrale d'examiner la méthode ou les critères retenus et de suggérer des améliorations. Le ministère devra porter une attention particulière à cette mesure qui influence l'évaluation de la performance des directions régionales.

2) *Enjeu hors du contrôle du ministère : Financement insuffisant pour éviter la dégradation du réseau routier*

L'évolution de l'état du réseau routier (chaussées, structures, ponts et ponceaux) est la mesure ultime de succès des activités de programmation des travaux routiers. Le comité a ainsi été amené à examiner comment les activités du ministère en ce qui a trait à la programmation des travaux routiers sont conditionnées par le cadre plus large de la gouvernance gouvernementale des infrastructures.

La planification des dépenses sur les infrastructures se fait à l'intérieur du plan québécois des infrastructures (PQI) doté d'une enveloppe globale sous la responsabilité du Conseil de Trésor. Une telle approche pangouvernementale est utile au point de vue budgétaire pour avoir un contrôle adéquat sur l'évolution de l'endettement du gouvernement. Elle peut être aussi utile pour amener plus de rigueur et d'harmonisation dans la planification et la gestion de l'approvisionnement dans les ministères, notamment pour les grands projets.

Le contexte de budget global du PQI met en compétition les dépenses dans les différents secteurs ainsi que les dépenses d'entretien des structures existantes avec les dépenses à l'égard de nouvelles structures. Il n'y a pas à proprement parler de budgets séparés pour l'entretien. Le comité ne peut que constater que les allocations qui en ont résulté défavorisent systématiquement le ministère des Transports dont le parc d'infrastructures est à la fois très important et vieillissant. Le tableau 3 illustre cette situation. Il ventile les investissements prévus au PQI 2020-30 pour les 5 premières années pour le maintien entre le réseau routier et les autres secteurs et les compare aux montants du DMA 2020 du tableau 1.

Tableau 3 — *Déficit de maintien d'actif et dépenses de maintien d'actif selon le secteur*

	DMA 2020		Dépenses de maintien 2020-2025	
	(G\$)	Part (%)	(G\$)	Part (%)
Réseau routier	18,7	66,3 %	10,9	29,6 %
Autres secteurs	9,5	33,7 %	26,0	70,4 %
Total	28,2	100,0 %	37,0	100,0 %

L'allocation des budgets d'entretien devrait être largement proportionnelle aux besoins de dépenses d'entretien tels que mesurés par le DMA. Le tableau 3 montre que des 37 G\$ alloués au PQI pour le maintien des infrastructures au cours des 5 prochaines années, 10,9 G\$ seront alloués au maintien du réseau routier, ce qui représente 29,6 % du total, et ce alors que le réseau routier représente 66,3 % de l'ensemble du DMA des infrastructures gouvernementales. C'est la démonstration claire d'un sous-financement important pour le maintien du réseau routier. Le comité doit donc conclure que le cadre financier présenté dans le PQI 2020-2030 laisse les infrastructures du réseau routier sur une trajectoire de dégradation continue. D'ailleurs, sur la base des données fournies, le comité ne voit pas comment le ministère va pouvoir atteindre les cibles d'amélioration d'état du réseau énoncées dans le plan stratégique.

Conclusion

Après 25 années de sous-investissement, le rapport de la Commission Johnson sur l'effondrement du viaduc de la Concorde en 2006 avait donné lieu à une prise de conscience à l'égard de l'état du réseau routier. Les budgets avaient été augmentés par la suite et l'état du réseau s'était amélioré. Le retour actuel à un sous-financement chronique de l'entretien du réseau routier remet ces progrès en cause. La crise de la COVID-19 va entraîner une révision importante des priorités budgétaires dans les prochaines années. Le comité est d'avis que la priorité absolue devrait dorénavant être accordée à l'entretien du réseau routier existant.

Nous espérons que nos commentaires vous seront utiles.

Nous vous prions, Monsieur le Sous-ministre, d'agréer l'expression de notre considération distinguée.

Le comité d'experts indépendants sur la programmation,

Jean Bédard, Jacques Girard et Louis Lévesque

20 avril 2020