

# AVIS DU COMITÉ D'EXPERTS INDÉPENDANTS

Monsieur Marc Lacroix, sous-ministre  
Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports  
700, boulevard René-Lévesque Est, 28<sup>e</sup> étage  
Québec (Québec) G1R 5H1

## **Objet : Avis sur la programmation initiale 2018-2020**

Monsieur le Sous-ministre,

Conformément au mandat reçu en 2016, le comité d'experts indépendants a déposé en mars 2017 son premier avis qui portait sur la programmation 2017-2019. Le présent avis porte sur la programmation 2018-2020. Il fournit aussi des observations finales 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'efficience et l'efficacité du processus de programmation des travaux routiers.

Les activités du comité en 2017-18 se sont déclinées comme suit :

- Rencontre du comité avec le sous-ministre Marc Lacroix en avril 2017 pour discuter de l'avis déposé par le comité sur la programmation 2017-2019 et des suivis du Ministère;
- Participation d'un membre du comité à une rencontre de discussion en octobre 2017 sur la programmation proposée entre la direction territoriale de l'Abitibi et l'administration centrale;
- Rencontres du comité avec les fonctionnaires du Ministère pour discuter de la programmation 2018-2020 et des suivis au premier avis du comité en août, novembre et décembre 2017;
- Présentations des systèmes structure et chaussées aux membres du comité et conférence téléphonique avec une direction territoriale en novembre et décembre 2017;
- Rencontres et conférences téléphoniques des membres du comité pour discuter l'information reçue et préparer le présent avis de novembre 2017 à février 2018.

## 1. SUIVI DES RECOMMANDATIONS

L'avis 2017 du comité comprenait cinq recommandations portant sur quatre grands thèmes. Pour aider le comité dans son suivi, le Ministère a préparé des fiches de suivi qui ont été présentées et discutées lors des rencontres avec le comité. Dans les paragraphes qui suivent, nous présentons un sommaire des actions mises de l'avant par le Ministère, suivi des commentaires du comité quant à la mise en œuvre des recommandations.

### **Orientations ministérielles et stratégies d'intervention**

1. *Le Ministère aurait avantage à examiner la possibilité d'utiliser un « système expert » pour bâtir une programmation « suggérée » au début du cycle de programmation.*

Pour la programmation 2018-2020, le Ministère a élaboré un scénario de base à l'aide des systèmes d'aide à la décision. Ce scénario a pris la forme de listes de sites de travaux ou d'interventions qui ont été transmises aux directions générales territoriales pour servir de base à leur programmation proposée. À la suite de cet exercice, le Ministère prévoit effectuer une analyse du niveau d'utilisation des listes fournies par les directions générales territoriales. Selon les documents remis au comité, ce suivi est en cours, mais n'est pas encore complété. Nous présentons une analyse plus détaillée de la mise en œuvre de cette recommandation dans la section portant sur l'analyse de la programmation 2018-2020.

### **Processus de programmation**

- 2.1 *Le comité est d'avis que le Ministère devrait mettre en place un processus formel de gestion des risques liés à ses activités.*

Le Ministère développe un programme de gestion intégré des risques. Il a procédé au recensement des risques stratégiques et des risques opérationnels reliés à ces risques stratégiques. Selon le plan de suivi remis au comité, le Ministère procède présentement à l'élaboration d'un plan de mitigation des risques stratégiques et opérationnels.

- 2.2 *Le comité croit que le processus de programmation des projets de conservation et d'amélioration du réseau routier devrait se retrouver dans les missions d'audit prioritaires.*

Selon le plan de suivi remis au comité, la Direction des enquêtes et de l'audit interne évaluera le sujet en vue de son intégration dans sa planification triennale en tenant compte de la gestion intégrée des risques.

## Cadre budgétaire

- 3. Le comité recommande au Ministère d'effectuer une analyse détaillée des données des dernières années pour établir une estimation de la proportion des fonds non utilisés résultant de facteurs sous son contrôle et pour déterminer selon le cas des mesures correctrices appropriées.*

Dans le cadre du plan d'action mis en place à la suite du dépôt du premier avis du comité, le Ministère s'est engagé à mieux identifier les causes récurrentes de non-réalisation.

*Le comité encourage le Ministère à réviser l'approche servant à l'établissement des réserves pour contingences par projet afin d'établir plutôt une réserve globale basée sur l'expérience passée relative à l'ensemble de la programmation.*

Le Ministère a mis en place un groupe de travail concernant la gestion de réserves. Selon le plan de suivi remis au comité, ce groupe va évaluer la gestion actuelle des réserves associées aux projets, catégoriser les causes de report des projets de la saison en cours et évaluer la faisabilité de la démarche de mutualisation des réserves associées aux projets.

## Importance de la coordination entre les donneurs d'ordre

- 4. Le comité recommande au Ministère d'examiner si ses mécanismes de coordination avec les autres donneurs d'ordre sont adéquats.*

Selon le plan de suivi remis au comité, le Ministère examine présentement les mécanismes de coordination de chacune des directions générales territoriales. À la suite de cette analyse, le Ministère formulera des recommandations pour améliorer ces pratiques.

## Commentaires du comité

Dans l'ensemble le Ministère travaille à mettre en place des mesures pour répondre aux recommandations du Comité. Selon la recommandation, ce processus est plus ou moins avancé et dans tous les cas, la date d'échéance pour ces mesures est postérieure à la date du présent avis. Le comité n'est donc pas capable d'examiner ces mesures plus en détail. Il recommande toutefois au Ministère d'effectuer un suivi de la mise en œuvre de ces mesures et de leur efficacité au cours des prochaines années.

## 2. SUIVI DE LA PROGRAMMATION INITIALE

Dans son avis 2017, le comité a indiqué que dans le cadre de ses travaux pour le rapport 2018, il effectuait un suivi des modifications à la programmation initiale. Pour l'aider dans cette tâche, le Ministère a fourni au comité un rapport préliminaire de suivi des modifications depuis l'autorisation de la programmation initiale des projets routiers approuvés en février 2018. Ce tableau a permis au comité de constater l'ampleur financière des changements apportés à la programmation initiale de 2017, tant pour les ajouts et retraits de composantes que les modifications dans la valeur des composantes. En effet, selon le rapport préliminaire sur le suivi, la programmation actuelle représente 77 % de la programmation initiale. Le comité ne disposait pas de l'information nécessaire pour étudier en détail les types et les raisons des changements apportés à la programmation initiale.

De plus, la réalisation des travaux inscrits à la programmation est tributaire de plusieurs facteurs hors du contrôle du Ministère. L'année 2017 en a fourni plusieurs exemples notamment l'importance inhabituelle des inondations du printemps et les conflits de travail dans l'industrie de la construction et dans le secteur public. Les informations fournies au comité en décembre 2017 indiquent que ces divers événements vont se traduire par une réduction à la fois du taux de réalisation des travaux programmés pour la saison 2017 et par une augmentation des sommes non utilisées par le Ministère en 2017-2018.

Les situations vécues en 2017 sont largement hors du contrôle du Ministère. Malheureusement, dans le cadre budgétaire actuel, les sommes inutilisées en 2017-2018 qui en résultent ne seront pas reportées pour usage futur et ne sont plus disponibles pour le Ministère. Même si la capacité opérationnelle était présente, le cadre financier dans lequel le Ministère opère ne permet pas un rattrapage ultérieur de travaux programmés non effectués. La réduction des travaux réalisés en 2017 aura donc un impact négatif permanent sur l'état du réseau puis que les travaux effectués en 2018 qui auraient dû être effectués en 2017 retarderont d'autres travaux à 2019, et ainsi de suite.

Dans ce contexte, il apparaît clairement au comité que le cadre annuel de gestion financière auquel est soumis le Ministère n'est pas adapté à la réalité opérationnelle nécessairement pluriannuelle de la planification et de la réalisation des travaux nécessaires au maintien de l'état des structures et chaussées. Le comité est d'avis que le Ministère devrait soulever des solutions possibles à cet enjeu avec le secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances.

### **3. PROGRAMMATION 2018-2020**

#### **Avis sur la programmation 2018-2020**

Durant l'année 2017-18, le comité a continué de recevoir les informations requises pour comprendre et suivre dans le temps le processus d'élaboration de la programmation. Le comité a pu constater que le Ministère continue de faire des efforts importants pour assurer la rigueur du processus de programmation.

Le comité a aussi constaté que le volume de travaux réalisés dans les deux dernières années est insuffisant pour maintenir les progrès observés au cours la dernière décennie au chapitre de l'état des structures et du réseau routier, progrès qui résultent des actions prises notamment en réponse à l'effondrement du viaduc de la Concorde.

Le comité note donc avec grand intérêt l'augmentation prévue du niveau d'activités dans la programmation initiale 2018-2020. Toutefois, les données fournies au comité démontrent que même si les travaux programmés étaient pleinement réalisés, ce qui est peu probable puisqu'une surprogrammation est incluse dans ces montants, le résultat ne permettrait pas d'atteindre les cibles du plan stratégique 2017-2020 à l'égard du pourcentage de structures et de chaussées en bon état. En fait, il y aura détérioration au cours des prochaines années selon les prévisions du Ministère.

Une augmentation de la capacité opérationnelle et des ressources financières du Ministère est donc nécessaire pour assurer la réalisation d'un volume de travaux permettant d'atteindre les cibles du plan stratégique.

Durant l'année 2017-2018, le comité a identifié de nouveaux enjeux affectant la programmation qu'il veut porter à l'attention du Ministère.

#### **Capacité en ressources humaines**

Nous avons assisté l'automne dernier à la présentation de la programmation d'une direction territoriale auprès des autorités du Ministère. Celle-ci a mis en lumière que des carences au niveau des ressources humaines, que ce soit en nombre ou en compétence, ont un impact important sur la capacité à préparer des projets. Cette carence semble due à une difficulté à recruter, voire à retenir de la main-d'œuvre en région. Les ressources compétentes qui acceptent d'y travailler se voient convoiter par plusieurs employeurs, dont de grandes sociétés privées offrant des conditions très avantageuses. Pour compenser cette carence, le Ministère tente de mettre en place une forme de structure matricielle avec des ressources internes délocalisées. Il semble toutefois que cette solution ne puisse être opérationnelle rapidement. Une autre solution possible pourrait être le recours à la sous-traitance auprès des firmes de consultants. Dans ce cas particulier nous dit-on, la disponibilité des ressources humaines semble être tout aussi problématique pour ces firmes.

## Capacité des banques de données

Le comité a pu assister en novembre dernier à une présentation détaillée des deux outils que constituent la banque de données sur l'état des chaussées et celle sur l'état des structures. Le Comité a été à même d'apprécier la valeur indiscutable et la fonctionnalité de ces outils.

La base de données sur l'état des structures est un outil bien structuré et complet. Il est alimenté de façon continue et est accessible aux directions régionales. L'ensemble des caractéristiques physiques des ouvrages et toutes les inspections effectuées y sont répertoriées.

Pour les chaussées, les données sont segmentées par sections. On peut y simuler l'effet qu'auront des interventions particulières telles que l'obturation de fissures, le resurfaçage, etc. On peut aussi analyser l'effet du vieillissement des sections.

Par contre, on constate qu'il ne s'agit pas d'un système expert capable de superposer un ensemble de données de plusieurs sections et de produire une suggestion de «projet» d'amélioration globale de l'état d'une chaussée. Des tentatives ont été faites dans le passé pour coupler l'information des bases de données dans un système expert, mais les résultats n'ont pas été concluants. Le Ministère examine présentement l'à propos de se doter d'un système expert opérationnel.

## Gestion de la préparation des projets

Le comité a pu rencontrer une direction territoriale pour voir avec elle comment se vivait, de l'intérieur, l'exercice de programmation. Lors de nos échanges, nous avons pu mieux comprendre à quel point il s'agissait en fait d'une opération ponctuelle dont l'origine se situe, pour une partie importante, bien en amont. En effet, avant qu'un projet n'ait passé tous les points de contrôle obligatoires pour être placé en «programmation», plusieurs étapes doivent être franchies. Certains de ces projets peuvent demander des ententes signées avec les autorités municipales, des expropriations, des études environnementales. De plus, dans tous les cas, on doit préparer des plans et devis plus ou moins complexes dépendant du type d'intervention, etc. Force est de constater que mis à part les travaux d'entretien et de resurfaçage, les projets qui viennent en «programmation» ont été initiés plusieurs mois, voire quelques années auparavant. Ce constat nous fait bien voir à quel point la programmation devient tributaire d'une bonne planification des étapes en amont.

En faisant un croisement des observations de nos deux rencontres avec les représentants régionaux du Ministère, nous nous interrogeons sur l'à-propos, pour l'organisation centrale, d'exercer un suivi auprès des régions, de la préparation de projets en amont du seul exercice de programmation. Des données sur l'alignement, en nombre et en type, des projets avec les stratégies ministérielles pourraient être obtenues. L'analyse des écarts observables pourrait être utile pour cerner les causes et apporter les correctifs plus promptement qu'avec l'exercice de programmation.

#### **4. CONCLUSION**

Nous espérons que nos commentaires vous seront utiles. Conformément à notre mandat, il s'agit de l'avis final du comité. Nous avons été heureux dans le cadre de notre mandat de collaborer avec les fonctionnaires du Ministère à améliorer les pratiques relatives au maintien en état d'actifs qui contribuent au développement du Québec.

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