

AVIS DU COMITÉ D'EXPERTS INDÉPENDANTS

Programmation 2019-2021

Conformément au mandat reçu en 2016 et renouvelé en 2018, le comité d'experts indépendants présente son avis sur la programmation 2019-2021. 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'efficience et l'efficacité du processus de programmation des travaux routiers.

Les activités du comité en 2018 et 2019 se sont déclinées comme suit :

- Rencontre du comité avec le sous-ministre Marc Lacroix en mars 2018 pour discuter de l'avis déposé par le comité sur la programmation 2018-2020 et des suivis du Ministère;
- Participation d'un membre du comité aux rencontres de discussion en novembre 2018 sur la programmation proposée entre l'administration centrale et les directions territoriales suivantes : Bas-St-Laurent-Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine, Chaudière-Appalaches, Estrie, Saguenay-Lac-Saint-Jean-Chibougamau.
- Rencontres du comité avec les fonctionnaires du Ministère pour discuter de la programmation 2019-2021 et des suivis aux deux premiers avis du comité en septembre 2018, novembre 2018 et février 2019.
- Rencontre avec le président du comité d'audit en septembre 2018 pour présenter l'avis du comité sur la programmation 2018-2020.
- Rencontres et conférences téléphoniques des membres du comité pour discuter l'information reçue et préparer le présent avis d'octobre 2018 à juin 2019.

A. SUIVI DES ACTIONS MISES EN PLACE SUITE AUX RECOMMANDATIONS

L'avis 2018 du comité comprenait trois recommandations en plus d'un suivi des quatre recommandations de l'avis 2017. 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.

Recommandations du rapport de février 2017 portant sur la programmation routière 2017-2019

1. Orientations ministérielles et stratégies d'intervention

Suite à la recommandation du Comité, le Ministère a mis en place un processus pour lister des interventions souhaitées sur les structures, chaussées et ponceaux. En rétroaction, il a produit en septembre 2018 un rapport sur l'adéquation entre d'une part les suggestions basées essentiellement sur l'état de détérioration, le rapport bénéfice/coût de l'intervention suggérée et les stratégies ministérielles et d'autre part, les projets développés par les directions territoriales et inscrits à la programmation.

Pour les chaussées, le résultat montre que l'unité sur laquelle est basée l'information est constituée de segments routiers difficilement transposables en « projets routiers » pour différentes raisons. En ce qui a trait aux structures, l'outil fonctionne bien; les taux de concordance sont élevés. Enfin, pour les ponceaux, les résultats font en sorte que les hypothèses de base ayant servi à établir la programmation suggérée doivent être revues complètement.

Le Comité constate que le Ministère a fait diligence pour prendre en compte promptement sa recommandation visant l'établissement d'un outil neutre comme point de départ de l'exercice de programmation. Le rapport de suivi est bien détaillé et commenté. Le comité aurait souhaité voir, en complément, une analyse des points qui favorisent le bon résultat mesuré pour les structures : expertise de la Direction générale des structures versus celle des directions territoriales, outils logiciels développés, etc.

Le Comité va continuer de suivre les actions du Ministère, principalement sur les ajustements qui seront apportés au chapitre des chaussées et des ponceaux.

2. Processus de programmation

Mécanisme de gestion des risques – 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 actuellement à la mise en œuvre du plan de mitigation des risques 2018-2020 et à la systématisation du registre des risques organisationnels.

Mission d'audit en programmation – Selon le plan de suivi remis au comité, un suivi des travaux de la Direction de la coordination et de l'analyse des programmations sera effectué en mars 2019 afin de voir à établir le meilleur moment de réaliser un mandat d'audit interne sur le processus de programmation des projets de conservation et d'amélioration du réseau routier. Compte tenu de l'importance des montants en cause et des risques, le comité réitère sa recommandation indiquant que le processus de programmation des projets de conservation et d'amélioration du réseau routier devrait se retrouver dans les missions d'audit interne prioritaires.

3. *Cadre budgétaire*

Analyse des fonds inutilisés – Le Ministère a mis en place la recommandation et effectue annuellement une analyse des projets reportés ou retirés pour identifier les causes les plus fréquentes et proposer des solutions potentielles.

Mutualisation des risques – Selon le plan de suivi remis au comité, le ministère finalise la rédaction d'un rapport sur la faisabilité de la mutualisation des risques.

4. *Importance de la coordination entre les donneurs d'ordre*

Le ministère prépare un rapport sur les processus de consultation existants en territoire. Suite à ce rapport, il va formuler des recommandations à ce sujet.

Recommandations du rapport de février 2018 portant sur la programmation routière 2018-2020

5. *Capacité en ressources humaines*

Un point précis du plan d'action de transformation organisationnelle élaboré pour l'ensemble du Ministère porte sur cette recommandation. Le travail a été amorcé et le comité suivra le déroulement des activités qui y sont rattachées. On note de façon positive la formalisation d'un réseau d'échanges avec les établissements d'enseignement techniques et universitaires dans le but de favoriser le recrutement des finissants. L'horizon final est prévu pour mars 2020.

6. *Capacité des banques de données (gestion intégrée des actifs)*

Le Ministère a commandé une étude auprès d'une firme d'experts en gestion d'actifs de transport. L'ensemble des activités techniques du Ministère a été examiné et évalué par rapport aux meilleures pratiques; notamment, on se réfère aux normes internationales de la série ISO-55000 portant sur la gestion des actifs. Suite à ce rapport, le Ministère s'est doté d'un plan et a mis en chantier des actions avec un échéancier prévu pour mars 2021. Il va sans dire que les banques de données sur l'état du réseau constituent un point central de tout le système. De façon à bien démontrer l'importance que met l'organisation sur cette nouvelle approche de gestion, une direction a été créée et dotée en personnel. Le Comité va continuer d'examiner comment s'articuleront les prochaines étapes de mise en place.

7. *Gestion de la préparation des projets*

L'exercice ponctuel de programmation est l'aboutissement d'un processus souvent long et complexe. Au-delà des travaux normalisés de resurfacement, la préparation de projets de réparation majeure, renforcement ou reconstruction utilisant, ou non, des techniques novatrices, doit constituer une partie importante de la programmation. Les rencontres des membres du Comité avec les différentes directions territoriales nous avaient amenés à demander au Ministère d'examiner la possibilité de mettre en place un outil de suivi qui pourrait répertorier les projets en préparation dans ces directions;

cet outil devrait permettre de s'assurer que ces projets sont présents et en nombre suffisant selon les objectifs ministériels.

Le plan d'action proposé fera l'objet de discussions futures entre le Ministère et le Comité afin de s'assurer de son adéquation par rapport aux objectifs souhaités.

Conclusion relative au suivi des recommandations antérieures

Dans ses deux rapports précédents, le comité a émis sept recommandations. Sur la base des rapports de suivi produits par le Ministère, dont le dernier en date du 31 décembre 2018, le comité constate que plusieurs mesures ont été mises en place pour répondre à ses recommandations. Pour s'assurer que ces mesures fonctionnent correctement et permettent d'atteindre les objectifs du Ministère, le comité recommande qu'un suivi plus poussé par des personnes indépendantes soit effectué. Ce suivi pourrait être effectué par le service d'audit interne du Ministère ou un autre groupe indépendant des opérations du Ministère.

B. PROGRAMMATION 2019-2021

Avis sur la programmation 2019-2021

Lors d'une rencontre en février 2019, les fonctionnaires du ministère ont fourni au comité une présentation donnant un aperçu des priorités et des résultats du processus d'établissement de la programmation des projets routiers, aériens, maritimes et ferroviaires 2019-2021. En ce qui concerne le mandat du comité soit, les travaux routiers, le comité note les efforts du ministère pour augmenter le taux de réalisation des projets et l'amélioration par rapport à 2017. À cet égard, le ministère fait des efforts importants pour réduire les reports de projets. Le ministère a devancé la date limite des points de contrôle requis pour inscrire un projet. Le ministère cherche aussi à réduire la surprogrammation et à se concentrer sur un nombre réaliste de projets. Le comité est par ailleurs conscient que des facteurs importants entraînant des reports de projets, notamment les soumissions beaucoup plus élevées que prévu ou la disponibilité de matériel ou de main-d'œuvre dans l'industrie, sont largement hors du contrôle du ministère.

Le comité produit son rapport cette année après que le Québec ait connu au printemps 2019 des inondations printanières encore plus importantes que celles enregistrées en 2017, démontrant clairement l'impact du changement climatique. En tenant compte de cette problématique et des autres facteurs mentionnés plus haut, la préoccupation majeure du comité à ce moment-ci concerne la capacité du ministère à effectuer un volume suffisant de travaux d'entretien et de réparations pour éviter une détérioration continue de l'état du réseau de chaussées et des structures. Nous élaborons davantage sur ce thème plus bas.

Partage des meilleures pratiques

Lors des rencontres avec les directions territoriales, nous avons noté que certaines d'entre elles montraient une excellente maîtrise et/ou un taux de réussite marqué avec certaines pratiques. Le Ministère devrait formaliser la collecte et la diffusion de ces « meilleures pratiques » auprès de l'ensemble des directions territoriales.

Besoin d'intégrer une approche ministérielle systématique d'adaptation aux changements climatiques au processus de programmation des travaux routiers

Des inondations printanières très importantes ont frappé le Québec en 2017 et 2019. Elles ont eu non seulement des impacts plus importants qu'à l'habitude dans les régions qui sont régulièrement affectées, mais ont aussi frappé des communautés qui n'avaient pas connu de tels incidents. Ces manifestations du changement climatique ont des impacts importants sur la capacité du ministère de maintenir les chaussées et structures du réseau routier en bon état.

Comme observé en 2017, les travaux d'urgence requis pour remettre en opération des segments emportés ou consolider des structures suite aux inondations réduisent la

capacité du ministère à réaliser sa programmation de travaux d'entretien du réseau et des structures. De façon plus large, les inondations et les autres phénomènes liés au réchauffement climatique contribuent dans plusieurs régions à accélérer la dégradation naturelle des chaussées et des structures. On peut notamment penser aux impacts de la réduction du couvert de glace et de l'augmentation attenante des vagues sur les routes proches du fleuve sur la Côte-Nord, le Bas-Saint-Laurent et la Gaspésie.

Le comité a pu constater lors d'une rencontre avec une direction territoriale particulièrement touchée que les fonctionnaires sont conscients de la situation et adaptent leurs approches dans la mesure du possible. Les spécifications des ponceaux ont ainsi été ajustées pour pouvoir faire face à des volumes d'eau plus importants. Il nous apparaît cependant important que le ministère fasse une analyse détaillée, pour toutes les régions, des impacts prévisibles dans les prochaines décennies et se dote d'une stratégie ministérielle permettant de déterminer les interventions les plus appropriées selon les données des situations particulières.

Dans certains cas, des mesures simples et peu coûteuses pourront être suffisantes, alors que dans d'autres le tracé de segments de route devra être déplacé à grands frais pour s'éloigner du rivage. Les impacts seront très différents selon les régions du Québec et des ressources humaines et financières additionnelles seront requises pour mettre en place les solutions appropriées. Le comité est d'avis que le ministère doit se doter rapidement d'une approche ministérielle pour déterminer les travaux nécessaires et que les résultats de ces analyses soient intégrés systématiquement au processus de programmation des travaux routiers. Le ministère devra aussi estimer les coûts financiers ainsi que le personnel additionnel requis.

Augmentation importante du déficit de maintien d'actifs pour les chaussées et structures du réseau routier

Il s'agit du troisième rapport du comité sur le processus de programmation des travaux routiers. Nous avons pu constater les efforts importants effectués par le ministère pour s'assurer que les budgets alloués soient dépensés sur les interventions les plus appropriées pour atteindre l'objectif fondamental de la programmation: soit de maintenir ou d'améliorer l'état des chaussées et des structures existantes.

Malheureusement, les données fournies par le ministère au comité sur l'état actuel et prévu du réseau routier et des structures sont inquiétantes et il nous semble approprié à ce moment-ci de prendre une perspective plus large.

Depuis plusieurs années, le gouvernement du Québec publie annuellement au moment de la présentation du budget des dépenses une mise à jour de son plan décennal d'infrastructures, le plan québécois des infrastructures (PQI) (Source: Secrétariat du Conseil du trésor). Le comité a examiné les données fournies aux cinq derniers PQI (2015-2024 à 2019-2029) à l'égard de l'état du réseau routier et des structures, notamment le déficit de maintien d'actifs qui représente l'évaluation des sommes qui devraient être

dépensées pour remettre l'ensemble des actifs à un niveau acceptable (C sur une échelle de A à E).

Les facteurs influençant le déficit de maintien d'actifs sont la dégradation naturelle (augmentation), les travaux effectués (réduction), et l'impact net des nouvelles inspections. Dans les dernières années, les nouvelles inspections ont entraîné des augmentations du déficit de maintien d'actifs. De plus, l'inflation du coût des travaux soit en raison de la surchauffe sur le marché ou de l'augmentation du prix du bitume a aussi pour effet de réduire le volume de travaux pouvant être réalisés à l'intérieur des budgets.

Le tableau 1 fournit des informations sur l'évolution du déficit de maintien d'actifs et démontre deux points importants. D'abord, qu'en l'espace de 4 ans, le déficit de maintien d'actifs du réseau routier est passé de 11,8 milliards \$ en 2015 à 16,4 milliards en 2019, soit une augmentation de plus de 1 milliard \$ par année. Autrement dit, 1 milliard de plus par année aurait dû être dépensé pour maintenir le déficit de maintien d'actifs au niveau de 2015, ce qui aurait essentiellement requis d'augmenter d'environ 50 % les budgets existants. La deuxième observation est que le déficit de maintien d'actifs dans le réseau routier représente encore environ 67 % du déficit de maintien d'actifs total du secteur public québécois, la baisse de la part relative découlant en bonne partie de l'accélération des inspections dans les autres secteurs (Santé, Éducation, etc.).

Tableau 1
Déficit de maintien d'actifs au plan québécois des infrastructures
(G\$)

Période	Total	Réseau Routier	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 %

Il faut ici noter que les données plus haut n'incluent pas le déficit de maintien d'actifs associé au parc de plus de 61 000 ponceaux de moins de 3 mètres sous la responsabilité du ministère. Des incidents récents associés à la défaillance de telles structures ont causé des affaissements de chaussée. Le ministère estime par ailleurs qu'environ 17% de ces structures sont en mauvais état. Le ministère développe actuellement une méthode d'évaluation du déficit de maintien d'actifs associé à ces structures.

On se rappellera que suite à l'effondrement du viaduc de la Concorde à l'automne 2006 les budgets pour les travaux routiers avaient été augmentés, ce qui s'était traduit par une amélioration de l'état du réseau. Le tableau 2 montre les sommes allouées pour le réseau routier et l'ensemble des infrastructures aux PQI 2013-2023 à 2019-2029. Plusieurs constats s'imposent. Tout d'abord, il est clair que les sommes affectées aux travaux

routiers ont été comprimées dans le contexte du retour à l'équilibre budgétaire. Ainsi, les sommes allouées au réseau routier pour 10 ans qui atteignaient 22,4 milliards \$ dans le plan déposé en 2013, sont tombées à 16,7 milliards dans le plan déposé en 2015 et ont été rehaussées par la suite pour atteindre 24,6 milliards dans le plan déposé en 2019, à peu près le même niveau qu'en 2013 en terme réel.

Tableau 2
Investissements au plan québécois des infrastructures
(G\$)

Période	Total	Réseau Routier	Part
2013-23	92,3	22,4	24,3 %
2014-24	90,3	20,4	22,6 %
2015-25	88,4	16,7	18,9 %
2016-26	88,7	17,3	19,5 %
2017-27	91,1	17,9	19,6 %
2018-28	100,4	20,0	19,9 %
2019-29	115,4	24,6	21,3 %

Ces données sont révélatrices et très préoccupantes concernant l'évolution prévisible de l'état du réseau routier. D'une part, malgré le rehaussement récent, la part des investissements totaux affectés au réseau routier va continuer à diminuer passant de 24,3 % en 2013 à 21,3 % en 2019, ceci alors que le déficit de maintien d'actifs du réseau routier représente environ 67 % du déficit total.

Le comité est encouragé de voir que l'allocation des sommes additionnelles annoncées au PQI 2019-29 reflète la priorité déclarée à l'égard de l'entretien des chaussées et des structures tel que démontré au tableau 3.

Tableau 3
Investissements Réseau Routier (PQI) selon l'impact sur
l'offre de service
(G\$)

	Maintien	Bonification	Total	Portion Maintien
2015-25	13,8	2,8	16,7	82,9%
2016-26	14,6	2,7	17,3	84,3%
2017-27	15,6	2,3	17,9	87,4%
2018-28	16,3	3,7	20,0	81,5%
2019-29	20,2	4,4	24,6	82,2%

Toutefois, le comité demeure préoccupé du fait qu'au cours des prochaines années, les nouveaux projets routiers annoncés viennent gruger une portion croissante de la capacité

du ministère à réaliser des travaux d'entretien et de réparation. Le ministère devra en plus composer, comme discuté plus haut, avec les impacts des changements climatiques sur la dégradation naturelle des infrastructures existantes et de l'inflation sur le coût des travaux engendré à la fois par la pression du volume global de travaux et la pénurie de main-d'œuvre.

Le comité est donc porté à conclure que le ministère n'est pas en position d'effectuer annuellement un volume suffisant de travaux d'entretien et de réparations pour empêcher que l'état du réseau routier et des structures ne se détériore dans les prochaines années.

C. CONCLUSION

Nous espérons que nos commentaires vous seront utiles. Nous portons votre attention tout particulièrement à nos préoccupations sur l'impact des changements climatiques et le volume insuffisant de travaux d'entretien et de réparations.

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