

Chapitre 7

Ministère des Transports et de l'Infrastructure

Approvisionnement en bitume prémélangé

Contenu

Pourquoi nous avons choisi ce projet.....	293
Contexte général.....	294
Objectif et méthodologie.....	297
Conclusion.....	301

Ministère des Transports et de l'Infrastructure

Approvisionnement en bitume prémélangé

Pourquoi nous avons choisi ce projet

7.1 Durant l'exercice financier 2011-2012, le ministère des Transports et de l'Infrastructure (MTI) a dépensé 10,5 millions de dollars en bitume prémélangé pour l'entretien des routes et les travaux de réparation des routes provinciales. Ce chiffre exclut tout achat fait au nom de la province en vertu de la *Loi sur les contrats de construction de la Couronne*, ainsi que tout achat effectué par la Société de voirie du Nouveau-Brunswick en vue de l'entretien des routes.

7.2 Nous avons décidé de nous pencher sur l'approvisionnement en bitume prémélangé du MTI pour les raisons suivantes :

- le niveau élevé de dépenses dans ce secteur;
- la supervision et le contrôle limités de la Centrale des achats;
- les enjeux et préoccupations soulevés par les secteurs public et privé;
- les constatations antérieures de notre bureau.

Risque de pratiques commerciales non transparentes

7.3 Les dispositions de la *Loi sur l'approvisionnement public* ne s'appliquent pas aux achats de bitume prémélangé aux fins de réparation et d'entretien des routes. Par conséquent, le gouvernement ne supervise ni ne contrôle ces achats au même titre que les achats centralisés du ministère des Services gouvernementaux. Comme pour la plupart des achats dispensés et effectués directement par un ministère, le risque de pratiques commerciales non transparentes suscite des

préoccupations et justifie un examen très attentif de la part de notre bureau.

7.4 Nous croyons que la législature et le public souhaitent s'assurer du caractère équitable et transparent des achats de bitume, et de l'obtention du meilleur prix possible des fournisseurs du secteur privé.

7.5 Des questions entourant les pratiques du Ministère en matière d'approvisionnement en bitume ont d'ailleurs été soulevées à l'Assemblée législative. Le 26 avril 2013, lors de la troisième session de la 57^e législature, on a mis en doute le caractère équitable et conforme des pratiques d'approvisionnement du Ministère. Durant cette session, on a cité une enquête du Bureau de l'ombudsman à titre d'exemple des lacunes possibles dans le caractère équitable des pratiques d'approvisionnement commerciales du Ministère.

7.6 Par conséquent, nous avons planifié un audit de ce secteur durant l'été 2013.

Contexte général

Aperçu de la Loi sur les achats publics

7.7 L'approvisionnement public en biens et en services est principalement régi par la *Loi sur les achats publics* et la *Loi sur les contrats de construction de la Couronne*.

7.8 La *Loi sur les achats publics* (la Loi) régit l'approvisionnement public pour tous les biens et services non liés aux projets de construction de la Couronne.

7.9 L'intention de la Loi, selon l'interprétation du gouvernement, est de veiller à ce que tous les fournisseurs aient une chance équitable et égale de soumissionner en vue d'obtenir les contrats du gouvernement provincial. Les exigences de la Loi visent à assurer le traitement équitable et égal des fournisseurs gouvernementaux.

7.10 En somme, la Loi prévoit les processus à suivre, ainsi que les règles, en matière d'approvisionnement en biens et en services. Elle précise notamment les règles des appels d'offres et les processus des contrats. Elle indique également les circonstances où l'approvisionnement n'est pas soumis à l'application des articles de la Loi, en tout ou en partie.

Dispenses de la Loi sur les achats publics

7.11 Le Règlement 94-157 en vertu de la Loi prévoit deux grandes catégories d'achats dispensés. La première catégorie comprend les dispenses en vertu de l'article 27.1 pour des achats qui nécessitent l'approbation préalable du ministre des Services gouvernementaux; et la deuxième

catégorie comprend les dispenses accordées exceptionnellement à certains ministères en vertu des articles 30 à 44 pour des achats qui ne nécessitent pas l'approbation du ministre.

7.12 Les articles 30 à 44 dressent la liste des dispenses exceptionnelles accordées à certains ministères en vertu de la *Loi*. En considération de ces dispenses, et du montant total de l'approvisionnement ou d'autres critères, les ministères peuvent procéder à l'achat direct de biens et de services sans être assujettis à une partie ou, dans certains cas, à la totalité des exigences établies dans la *Loi sur les achats publics*. Par exemple, ils ne sont pas tenus de procéder à un appel d'offres public ni d'octroyer de contrats d'approvisionnement¹.

Conséquences possibles des achats dispensés

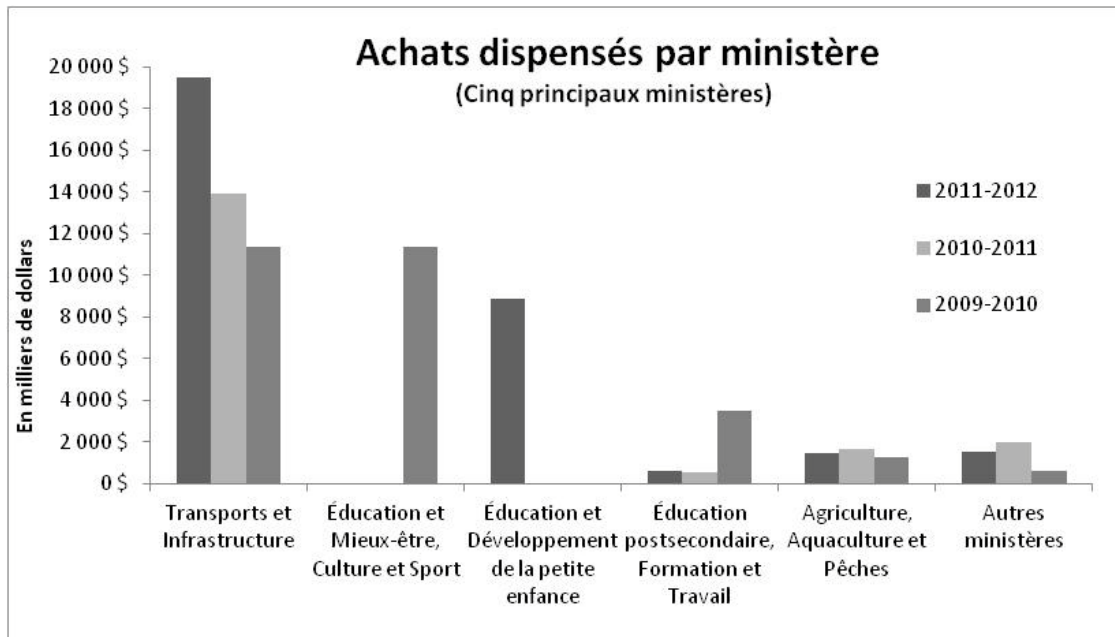
7.13 Les répercussions d'un tel éventail de dispenses sont considérables. Une dispense peut faire qu'un contrat est limité à un seul vendeur, ce qui exclut les autres vendeurs du processus d'approvisionnement habituel. De plus, le recours aux dispenses pour l'achat de biens et de services pourrait mener à une concurrence réduite, ce qui, à son tour, pourrait mener à des prix plus élevés.

7.14 Pour les achats régis par une dispense, les ministères doivent faire un rapport sur la valeur totale de ces achats effectués au cours de l'exercice financier au ministère des Services gouvernementaux (MSG).

7.15 La pièce ci-dessous illustre la valeur totale des achats dispensés, comme déclarée par le MSG pour les trois derniers exercices. La pièce 7.1 montre les cinq principaux ministères selon la valeur totale des achats dispensés.

¹ Contrat d'approvisionnement désigne un contrat à long terme de fourniture de biens ou de services sans quantité limitée, avec une date d'entrée en vigueur et d'expiration et une valeur estimative, et en vertu duquel les utilisateurs peuvent obtenir des biens ou des services directement du vendeur (Ministère des Services gouvernementaux. *Politique et manuel de procédures*. 2000, 11).

Pièce 7.1 – Achats dispensés par ministère



Source : MSG (données non auditées). Graphique préparé par le Bureau du vérificateur général.

Utilisation fréquente de la dispense par le MTI

7.16 Comme le montre la pièce 7.1, le ministère des Transports et de l'Infrastructure (MTI) affiche de façon constante le montant le plus élevé de dépenses en achats dispensés.

7.17 Le MTI est assujéti à l'article 44 du Règlement 94-157 en vertu de la *Loi sur les achats publics*. Cet article dresse la liste des dispenses exceptionnelles accordées au MTI. Les biens dispensés exceptionnellement comprennent :

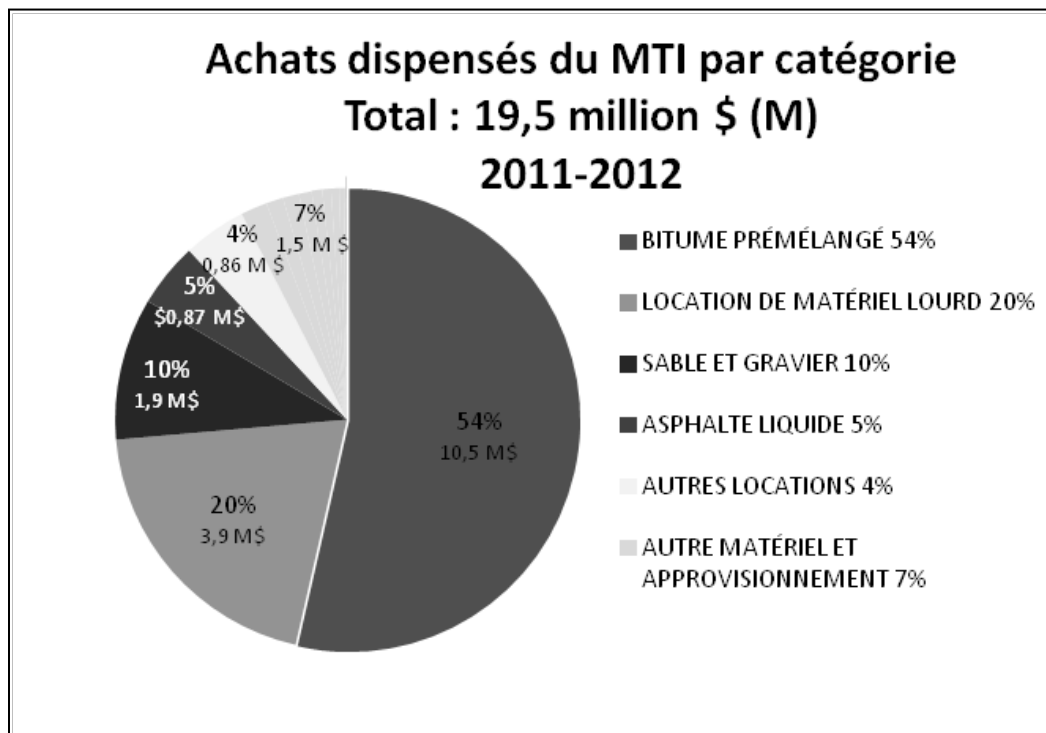
- le sable et le gravier;
- le béton prémélangé;
- la location à court terme d'équipement;
- le bitume prémélangé.

7.18 Une grande partie des dispenses accordées au Ministère font l'objet d'un plafond de dépenses. Un achat est dispensé à condition que sa valeur soit inférieure à un montant donné. Les achats de sable, de gravier, de béton et de bitume prémélangé sont dispensés, sans égard au coût estimé de chaque achat. Autrement dit, il n'y a pas de limite au montant pouvant être dépensé pour l'achat de matériel prévu à cette dispense.

7.19 L'achat de bitume prémélangé pour l'entretien des routes représente la grande part des achats dispensés effectués par MTI, conformément à la dispense qu'on lui accorde (voir la pièce 7.2). Les achats dispensés ne sont acceptables que si le Ministère peut démontrer que les coûts de transport ou des considérations techniques restreignent l'approvisionnement en fourniture à des sources locales d'approvisionnement.

7.20 En ce qui concerne le bitume prémélangé, on doit le transporter alors qu'il est encore chaud pour pouvoir l'étendre efficacement. Il doit donc provenir d'une usine située à proximité du lieu d'utilisation.

Pièce 7.2 – Achats dispensés du MTI par catégorie



Données de la pièce fournies par le ministère des Transports et de l'Infrastructure pour l'exercice financier 2011-2012 (non auditées). Pièce préparée par le Bureau du vérificateur général.

Objectif et méthodologie

7.21 Notre travail visait à déterminer si le MTI effectue ses achats dispensés de bitume prémélangé conformément aux principes d'économie et de transparence. Nous attendons du MTI qu'il respecte l'intention de la *Loi sur les achats publics* et adopte les meilleures pratiques en matière de processus d'approvisionnement.

7.22 Nous avons mené des entrevues auprès du MTI et de

représentants du ministère des Services gouvernementaux, et avons analysé l'historique des paiements aux fournisseurs, examiné les factures, et analysé les relevés de compte.

Processus du MTI en matière d'achat de bitume

7.23 Chaque printemps, le MTI envoie une lettre à tous les fournisseurs connus de bitume prémélangé de la province leur demandant de lui fournir un devis pour la saison de construction à venir.

7.24 Le Ministère saisit ensuite tous les prix des devis reçus sur une feuille de calcul des prix de livraison des fournisseurs, puis envoie un accusé de réception à tous les fournisseurs ayant soumis un devis. Depuis 2013, le MTI publie la liste complète des fournisseurs et la feuille de prix sur son site Web. Auparavant, le bureau central préparait des feuilles de prix et les regroupait par district. Chaque bureau de district recevait sa propre liste distincte, bien que certains fournisseurs de bitume figuraient sur plus d'une liste de district.

7.25 Au début de chaque mois, on ajuste les devis en fonction de la variation à l'indice des prix du cahier du ministère des Transports de l'Ontario (MTO) et on met à jour la liste des prix de livraison des fournisseurs.

7.26 Chaque district effectue, à son gré et sous la supervision du contremaître de la voirie, ses propres achats ponctuels de bitume prémélangé nécessaire à l'entretien courant des routes. Le choix du fournisseur de bitume pour l'entretien courant ou un projet donné dépend :

- du prix;
- de l'emplacement des travaux;
- de la quantité requise;
- de la connaissance des produits offerts par les usines au moment de l'approvisionnement (type de bitume en production);
- du trafic anticipé (la demande) à l'usine;
- de la prévision ou de l'historique des délais d'exécution.

La décision d'achat repose sur le jugement des gestionnaires de district

7.27 Le processus actuel repose sur l'expérience et les connaissances des gestionnaires de district, ainsi que sur leur capacité à exercer leur jugement et à tenir compte de tous les facteurs pertinents lors de l'approvisionnement en bitume.

Projet d'amélioration des processus d'asphaltage du MTI

7.28 Le Ministère est en train de mettre en œuvre un projet d'amélioration des processus Six Sigma dans le cadre de l'initiative Processus d'excellence du rendement du gouvernement. Ce projet met l'accent sur l'ensemble du processus d'asphaltage et vise à réduire les coûts de production. Un élément important de l'asphaltage est l'achat de bitume et sa livraison au lieu de travail. Les avantages prévus par rapport au projet sont l'optimisation des ressources et l'amélioration du niveau de service. Les objectifs établis du projet son : [Traduction] « *la compréhension des facteurs ayant la plus grande influence sur les coûts de production et la variation de la qualité, l'établissement des pratiques uniformes de nivellement, la minimisation ou l'élimination des effets des contraintes, la réduction des coûts de production et l'amélioration de la qualité.* »²

7.29 Dans le cadre de ce projet, le Ministère mettra en œuvre un outil de mesure du taux de production au quotidien. Il pourra utiliser cet outil pour faire un suivi du processus de prise de décision en matière d'approvisionnement en bitume et analyser les facteurs en jeu. L'utilisation de cet outil de mesure au quotidien lui permettra d'observer et d'analyser les nombreux facteurs ayant une influence sur le processus d'approvisionnement en bitume, ainsi que de déterminer les façons d'optimiser ces facteurs afin de minimiser les coûts d'asphaltage.

² Lean Six Sigma DMAIC Project Charter – Asphalt Leveling Review; Project Number : 40-005, 17 juillet 2012.

**Recommandation du
Rapport 2010 du
vérificateur général –
Volume 1**

7.30 Le volume I, chapitre 4 du *Rapport 2010 du vérificateur général*, comprenait une recommandation au MTI à propos de son processus d'achat de bitume. Le chapitre a recommandé que : *le Ministère examine son processus d'achat pour l'asphalte afin de déterminer si le fait de demander des soumissions aux fournisseurs d'asphalte permettrait au à la province de réaliser des économies.*

7.31 Cette recommandation a découlé de notre vérification des contrôles et des paiements effectuée lors de la vérification des états financiers de la province du Nouveau-Brunswick. Une facture de bitume prémélangé, acheté directement par le MTI, figurait parmi les échantillons vérifiés.

7.32 Nous avons conclu que cet achat ne contrevenait pas à la *Loi sur les achats publics* ni à aucun processus de contrôle en matière d'achats. Le Ministère a acheté directement le bitume, conformément à la dispense qui lui accorde le règlement en vertu de la *Loi sur les achats publics*. Toutefois, nous avons conclu que le fait de demander un devis à plusieurs fournisseurs pourrait donner lieu à d'importantes économies de coûts pour le gouvernement provincial.

7.33 La réponse du Ministère, à l'époque, fut la suivante :

Nous sommes d'accord avec votre recommandation d'examiner le processus d'achat pour l'asphalte et, en fait, nous l'avons fait récemment. Des estimés sont maintenant demandés aux différents fournisseurs de béton asphaltique. Les estimés sont ajustés sur une base mensuelle en fonction de la variation dans l'indice des prix du cahier du MTO [ministère des Transports de l'Ontario]. Le choix d'un fournisseur d'asphalte tient compte du prix, de la distance de transport et de la productivité des travaux à faire afin d'obtenir le fournisseur le plus rentable.

7.34 Dans le cadre de nos travaux, nous avons fait un suivi de l'état de cette recommandation. En ce qui a trait à la demande de devis à plusieurs fournisseurs, nous avons établi que le MTI a bel et bien changé son processus d'achats et demande maintenant des devis à tous les fournisseurs connus de la province.

7.35 Le Ministère n'a pas réalisé d'analyse détaillée des répercussions des changements apportés au processus en

2010 sur le coût du bitume. Cependant, dans le cadre du projet actuel d'amélioration, le Ministère a établi des prix de référence pour le bitume qui serviront à l'analyse future des économies de coûts réalisées grâce aux initiatives actuelles d'amélioration du processus.

Conclusion

Manque de données sur les facteurs autres que le prix

7.36 Les décisions en matière d'approvisionnement en bitume sont complexes et tiennent compte de plusieurs facteurs autres que le prix de livraison du bitume. La capacité de production de l'usine, les délais d'exécution et le coût de renonciation entraîné par l'inactivité de la main-d'œuvre ou de l'équipement peuvent tous avoir une influence sur les décisions d'approvisionnement en bitume. À l'heure actuelle, il y a un manque de données historiques sur la façon dont ces facteurs et d'autres facteurs pourraient avoir influencé ces décisions. Ce type d'information est essentiel pour évaluer l'optimisation des ressources, surtout lorsque le prix d'achat n'équivaut pas au meilleur prix offert. L'outil d'évaluation du rendement, en cours de développement, s'avérera un outil de collecte et de suivi utile pour les futures évaluations du rendement du Ministère ou de notre bureau.

7.37 Lors de l'étape de planification initiale, nous avons formulé quelques premières constatations et observations en ce qui a trait à la transparence et à l'équité du processus d'achat. Bien que le Ministère n'ait pas retenu de vendeur durant le processus de demande de devis du bureau central, il a omis d'envoyer tous les devis des fournisseurs à tous les districts. Il a corrigé cette lacune par la création, en 2013, d'une liste publique des prix proposés pour l'approvisionnement en bitume, accessible à l'échelle provinciale. Il apporte actuellement des changements supplémentaires au processus, tels que des modifications à la formulation de sa lettre de demande de devis. Nous croyons que ces changements sauront clarifier et faciliter le processus de demande de devis pour les années à venir.

Décision de reporter notre examen

7.38 Les observations que nous avons notées à l'étape de planification initiale nous ont permis de reconnaître que notre examen aurait une plus grande valeur et pertinence s'il portait sur le nouveau processus plutôt que sur l'ancien. Par conséquent, nous avons décidé de reporter la suite de nos travaux afin de donner la chance au Ministère de terminer la mise en œuvre du projet d'amélioration au processus et d'apporter des modifications supplémentaires au processus d'approvisionnement en bitume. Nous

prévoyons poursuivre notre examen du processus d'achat de bitume d'ici 2016.