

Chapitre 3

Ministère des Transports et de l'Infrastructure – Externalisation des travaux d'entretien et de construction des routes

Contenu

Résumé.....	57
Tableau des constatations et observations clés.....	58
Recommandations et réponses.....	60
Introduction à l'audit.....	62
Conclusions	63
Aucun cadre pour les décisions d'externalisation.....	67
Programmes consciemment externalisés à un coût plus élevé.....	72
Annexe I - À propos de l'audit	82
Annexe II – Objectif et critères de l'audit.....	83
Annexe III – Suivi de l'approvisionnement en bitume.....	84



Ministère des Transports et de l'Infrastructure – Externalisation des travaux d'entretien et de construction des routes

Rapport de la vérificatrice générale – Volume I, Chapitre 3 – juin 2019
Résumé d'une page du chapitre

Pourquoi est-ce important ?

- Ces dernières années, plus de 300 millions de dollars par année ont été consacrés à l'entretien de l'infrastructure (routes et ponts).
- Environ 200 millions de dollars par année sont dépensés en appels d'offres publics pour des travaux de construction (travaux d'entretien et de construction externalisés).
- Des incohérences ont été constatées dans la manière dont les travaux de réparation des routes étaient exécutés (internes contre externalisés) à travers la province.

Conclusions générales

- Dans certains cas, des décisions d'externalisation de l'entretien des routes et des ponts, de travaux de construction et de l'équipement connexe n'étaient pas fondées sur des preuves ou supportées par une analyse objective des coûts et des conséquences.
- Par contre, le Ministère s'est appuyé sur le jugement subjectif lors de la prise de décision d'externalisation.
- Le Ministère a externalisé des travaux aux frais des contribuables afin de supporter le secteur privé et d'encourager la croissance économique.

Nos constatations

Aucun cadre pour les décisions d'externalisation

- Il est parfois nécessaire et avantageux d'externaliser. Par exemple, s'il est démontré que le secteur privé peut achever le travail plus rapidement, d'une meilleure façon et pour un coût moindre
- Certaines décisions d'externalisation étaient fondées sur ce que le Ministère appelait des décisions « philosophiques » au lieu de l'être sur une analyse fondée sur des preuves
- L'objectif du Ministère incluait l'augmentation des possibilités de développement économique
- Aucun cadre cohérent pour guider le choix des programmes ou des projets de construction à externaliser

Programmes consciemment externalisés à un coût plus élevé

- Enduit superficiel externalisé à un coût plus élevé pour le contribuable (estimation de 1,7 million de dollars sur deux ans)
- Construction de chasse-neige externalisée avec une prime de 10 % (coût supplémentaire de 1 million de dollars pour externaliser 40 chasse-neige préassemblés)
- Le gouvernement a répondu à une demande du secteur privé pour des travaux supplémentaires même si cela coûtait plus cher aux contribuables

Tableau des constatations et observations clés

Ministère des Transports et de l'Infrastructure – Externalisation des travaux d'entretien et de construction des routes

Paragraphe	Constatations et observations clés
	Aucun cadre pour les décisions d'externalisation
3.25	<i>Aucune politique ni cadre décisionnel en matière d'externalisation</i>
3.26	<i>Occasion pour plus de transparence et d'objectivité</i>
3.28	<i>L'objectif du Ministère incluait l'augmentation des possibilités de développement économique</i>
3.30	<i>Certaines décisions d'externalisation étaient fondées sur ce que le Ministère appelait des « décisions philosophiques » au lieu de l'être sur une analyse objective</i>
3.32	<i>Un consultant a estimé des économies découlant de l'externalisation, mais elles n'ont pas été validées par des preuves</i>
3.35	<i>Le risque d'une dépendance excessive à l'égard des fournisseurs n'est pas évalué au moment de l'externalisation</i>
3.40	<i>La collecte de données et la production de rapports sur les travaux externalisés sont faibles</i>
3.42	<i>La liste des contrats attribués par le Ministère est inexacte</i>
3.43	<i>Suivi médiocre de l'information sur les appels d'offres pour des travaux de construction</i>
	Programmes consciemment externalisés à un coût plus élevé
3.48	<i>Enduit superficiel externalisé à un coût plus élevé pour le contribuable</i>
3.49	<i>Des experts ont constaté que l'externalisation est plus coûteuse</i>
3.51	<i>Le ministre a annoncé l'intention d'externaliser même si le Ministère savait que c'était plus coûteux</i>
3.54	<i>Le Ministère n'a pas agi immédiatement pour que les districts inversent la tendance de faire exécuter des travaux de pose d'enduit superficiel externalisés plus coûteux</i>
3.59	<i>Le Ministère n'a pas su réinvestir initialement dans de l'équipement essentiel.</i>
3.63	<i>L'acquisition de camions chasse-neige continue d'être externalisée malgré leur coût plus élevé</i>
3.65	<i>Coût supplémentaire de 1 million de dollars pour l'externalisation de la construction de camions chasse-neige – l'équivalent de 4 camions chasse-neige supplémentaires</i>

Tableau des constatations et observations clés (suite)

Paragraphe	Constatations et observations clés
3.67	<i>Autres économies indirectes découlant de la construction en interne des chasse-neige</i>
3.70	<i>Le gouvernement a répondu à une demande du secteur privé pour des travaux supplémentaires même si cela lui coûtait plus cher</i>
3.71	<i>Le Ministère n'a pas suivi les conseils d'un consultant de rapporter les travaux externalisés coûteux à l'interne</i>
3.75	<i>Les travaux liés aux ponts et aux ponceaux qui sont effectués en interne permettent une intervention plus rapide en cas d'urgence</i>

Recommandations et réponses

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible pour la mise en œuvre
Nous recommandons que le ministère des Transports et de l'Infrastructure :		
3.34 Élabore une politique d'externalisation fondée sur des preuves et un cadre décisionnel pour guider le choix des programmes et des activités à externaliser.	<i>Le Ministère élaborera une politique d'impartition et adoptera un cadre décisionnel afin de montrer comment sont prises les décisions relatives à l'impartition de programmes.</i>	<i>novembre 2019</i>
3.39 Évalue le risque d'une dépendance excessive à l'égard d'un fournisseur unique lorsqu'il prend des décisions d'externalisation.	<i>Le Ministère veillera à ce que sa politique d'impartition et son cadre décisionnel prévoient un processus de gestion du risque de dépendre d'un seul fournisseur.</i>	<i>s.o.</i>
3.47 Enregistre, assure le suivi et fasse régulièrement rapport de l'étendue et de la composition des travaux d'entretien et de construction externalisés.	<i>Le Ministère examinera ses pratiques d'établissement de rapports et étudiera des possibilités de reconfigurer ses systèmes financier et de gestion pour rendre compte de l'impartition à l'échelle ministérielle.</i>	<i>novembre 2019</i>
3.55 Évalue comment les travaux routiers, comme la pose d'enduit superficiel, sont adjugés et exécutés dans tous les districts après une analyse coûts-avantages objective et fondée sur des preuves.	<i>Le Ministère veillera à ce que sa politique d'impartition et son cadre décisionnel tiennent compte des facteurs relatifs aux territoires, notamment des options d'optimisation des ressources, et permettent de faire en sorte que la prestation des programmes soit propre à chacun de six districts.</i>	<i>s.o.</i>
3.62 Inclue les dépenses d'immobilisations dans l'équipement essentiel lors de la planification de la manière la plus rentable d'effectuer les réparations de routes.	<i>L'Agence de gestion des véhicules continuera à répondre aux besoins opérationnels et de planification du Ministère grâce à des pratiques de gestion efficace du parc de véhicules.</i>	<i>immédiat</i>

Recommandations et réponses (suite)

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible pour la mise en œuvre
Nous recommandons que le ministère des Transports et de l'Infrastructure :		
3.68 Acquière des biens d'équipement par les moyens les plus rentables comme le démontre une analyse de rentabilisation.	<i>En 2019-2020, le Ministère montera des camions de déneigement et fabriquera des pièces de rechange dans son atelier central de réparation afin d'assurer la normalisation du parc et de réaliser des économies.</i>	<i>Immédiat</i>
3.78 Adjuge les travaux pour le remplacement de ponts et de ponceaux d'une manière rentable fondée sur des preuves et au moment voulu.	<i>Le Ministère s'assurera que sa politique d'impartition et son cadre décisionnel s'appliquent à la prestation des programmes d'immobilisations des ponts et des ponceaux.</i>	<i>s.o.</i>

Introduction à l'audit

Pourquoi avons-nous choisi ce sujet

3.1 L'infrastructure routière de notre province joue un rôle important pour relier les communautés et faciliter le commerce. Des routes et des ponts entretenus et utilisables sont essentiels.

3.2 La tâche d'entretenir les routes et les ponts deviendra plus difficile, car notre réseau existant vieillit et la prédominance de tempêtes et d'événements météorologiques extrêmes accroît la pression sur notre infrastructure. Compte tenu de ces enjeux, le ministère des Transports et de l'Infrastructure (le Ministère ou MTI) doit fonctionner de manière aussi efficace que possible afin de maximiser l'efficacité de chaque dollar dépensé.

3.3 Ces dernières années, le Ministère a dépensé plus de 300 millions de dollars pour la construction et l'entretien des immobilisations. Cela est fait au moyen d'une combinaison de main-d'œuvre interne et de l'externalisation à des entrepreneurs privés. La pièce 3.1 montre les dépenses d'immobilisations en matière d'infrastructure pour les exercices 2013-2014 à 2017-2018.

Pièce 3.1 – Dépenses d'immobilisations en matière d'infrastructure

Dépenses d'immobilisations en matière d'infrastructure (en millions de dollars)					
	2013- 2014	2014- 2015	2015- 2016	2016- 2017	2017- 2018
Ponts	33,9 \$	48,7 \$	64,0 \$	63,2 \$	57,1 \$
Routes	147,7	172,3	227,1	226,2	221,4
Total¹	181,6 \$	221,0 \$	291,1 \$	289,4 \$	278,5 \$
1. N'inclus pas les routes provinciales désignées dans les municipalités ou les programmes à coûts partagés entre le fédéral et les provinces					

Source : Préparée par le VGNB à partir des rapports annuels du MTI

3.4 En 2018, nous avons terminé des travaux de suivi de notre rapport de 2013 portant sur l'approvisionnement en bitume prémélangé. Au cours de ce processus, nous avons relevé des risques liés à la manière dont certains programmes d'entretien des immobilisations du Ministère avaient été externalisés. Une analyse des produits de bitume que le Ministère avait achetés au fil du temps a révélé une baisse importante ces dernières années. Nous avons aussi remarqué des incohérences concernant qui (c.-à-d. externalisation contre en interne) effectuait les travaux de réparation des

routes à travers la province. Cela nous a menés à nous demander pourquoi des travaux avaient été externalisés dans certaines régions et non dans d'autres et comment ces décisions étaient prises. Vous trouverez plus de détails sur notre suivi de l'approvisionnement en bitume à l'annexe III.

3.5 Notre bureau a également reçu des préoccupations du public concernant les processus que le Ministère suit pour décider quels travaux font l'objet d'un appel d'offres (externalisés).

Objectif de l'audit

3.6 Le présent audit avait comme objectif de :

Déterminer si le processus décisionnel que suit le ministère des Transports et de l'Infrastructure pour externaliser la remise en état des immobilisations, les travaux d'entretien et l'acquisition d'équipement connexe est fondé sur des preuves.

Étendue et stratégie

3.7 Nous avons examiné les travaux d'entretien et de construction des immobilisations ainsi que les activités connexes à l'égard de l'infrastructure existante des routes et des ponts. Nous avons aussi inclus la construction d'équipement lourd pour l'entretien hivernal.

3.8 Notre stratégie d'audit a englobé des entrevues auprès du personnel du Ministère et d'intervenants externes du gouvernement. Nous avons examiné des documents et des rapports du Ministère et procédé à un examen analytique de rapports financiers et de l'information sur les appels d'offres que le Ministère nous a fournis.

3.9 Pour de plus amples renseignements concernant l'étendue, la stratégie et la période visée par notre audit, veuillez consulter l'annexe I. Vous trouverez à l'annexe II les critères que nous avons utilisés.

Conclusions

3.10 Nous avons conclu que :

- Dans certains cas, les décisions d'externaliser les travaux d'entretien et de construction de routes et de ponts et l'équipement connexe n'étaient pas fondées sur des preuves ni appuyées par une analyse objective des coûts et des conséquences. Le Ministère s'est plutôt concentré sur le développement économique et s'est appuyé sur le jugement subjectif lorsqu'il a pris les décisions d'externaliser;

- Le Ministère a externalisé des travaux aux frais du contribuable afin de supporter le secteur privé et encourager la croissance économique.

Contexte

3.11 « [Traduction] *Il y a une tendance constante et mondiale à l'externalisation¹ des activités de gestion et d'entretien des routes.* »²

3.12 Des événements survenus dans d'autres administrations (pays ou provinces) ont souligné les risques d'externaliser des travaux d'entretien et de construction essentiels. Lorsqu'une entreprise fait faillite ou ne fournit pas les services contractuels dans le respect des délais ou de qualité appropriée, ce sont le gouvernement et les résidents qui en souffrent.

3.13 Ce risque a été souligné dans le cadre de la récente faillite de Carillion Group of Companies. Carillion était une entreprise multinationale britannique qui offrait des services de gestion et de construction d'installations au Royaume-Uni, au Canada et au Moyen-Orient. Elle s'est déclarée insolvable le 15 janvier 2018, ce qui a remis en question des millions de dollars de contrats gouvernementaux pour des services essentiels. Cela incluait l'entretien de routes (déneigement) en Ontario et en Alberta. [Traduction] « *Les services publics essentiels ne doivent pas être externalisés à des entrepreneurs privés, sans que le gouvernement prenne en charge les risques d'effondrement* ». ³

3.14 Dans une autre affaire, la vérificatrice générale de l'Ontario a publié un rapport spécial en 2015 au sujet de l'entretien des routes en hiver effectué par le ministère des Transports. Les auditeurs ont constaté comment un changement dans l'entretien hivernal externalisé en Ontario avait eu un impact négatif sur les niveaux de service. « [Ceci] a donné lieu à d'importantes préoccupations en matière de

¹ Dans le cadre du présent rapport, l'externalisation est utilisée pour référer à l'utilisation de ressources qui ne sont pas la propriété directe du Ministère ou sous sa direction pour la construction et l'entretien d'installations ou d'équipement pour le système de transport.

² *Procurement Models for Road Maintenance*, Tony M Porter BE (Hons), FIPENZ Opus International Consultants Limited, 2005

³ *The Collapse of P3 Giant Carillion and Its Implications*, John Loxley, Centre canadien de politiques alternatives, section Manitoba, janvier 2018.

sécurité dans le grand public et chez les fournisseurs de services d'urgence comme la Police provinciale de l'Ontario (O.P.P.). »⁴

3.15 Les raisons les plus souvent avancées pour l'externalisation incluent l'insuffisance des effectifs, le manque d'expertise et le besoin d'équipement spécialisé. Cependant, la réduction des coûts a souvent été l'objectif primordial de l'externalisation.

Comparaison interprovinciale

3.16 La pièce 3.2 montre comment s'effectue l'entretien des routes en hiver dans des provinces canadiennes choisies.

Pièce 3.2 – Entretien des routes en hiver dans certaines provinces canadiennes en 2015

<i>Entretien des routes en hiver dans certaines provinces canadiennes en 2015</i>	
Province	Modèle de prestation
Ontario	Externalisé à 100 %
Colombie-Britannique	Externalisé à 100 %
Alberta	Externalisé à 100 %
Québec	Externalisé à 80 % Interne à 20 %
Nouveau-Brunswick	Externalisé à 8 % Interne à 92 %
Manitoba	Interne à 100 %
Saskatchewan	Interne à 100 %

Source : Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario (adaptée par le VGNB)

3.17 L'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta externalisent aussi les tâches comme :

- l'entretien des ponts;
- la signalisation;
- les travaux d'éclairage et de marquage.

⁴ *Rapport spécial sur l'entretien des routes en hiver*, Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, avril 2015.

L'externalisation au Nouveau-Brunswick

3.18 Au Nouveau-Brunswick, le Ministère externalise environ 200 millions de dollars par année de travaux de construction routière au secteur privé. La majorité des activités d'entretien des routes en hiver et en été sont effectuées en interne. Cependant, la province a trois marchés routiers à long terme en partenariat public-privé (PPP), où l'entretien a été externalisé aux partenaires des PPP.

3.19 Les pièces 3.3 et 3.4 présentent la valeur et le nombre d'appels d'offres attribués par le Ministère ou en son nom pour les exercices 2014-2015 à 2017-2018.

Pièce 3.3 – Ministère des Transports et de l'Infrastructure – Appels d'offres attribués

MTI – Appels d'offres attribués (en millions de dollars)				
Exercice	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Total des appels d'offres pour des travaux de construction routière attribués par le MTI	s. o. ¹	219 \$	172 \$	223 \$
Appels d'offres pour des biens et services faits au nom du MTI	77 \$	252 \$ ²	130 \$	170 \$
Total des appels d'offres	s. o.	470 \$	302 \$	393 \$
1 La source des données du Ministère a débuté en 2015-2016.				
2 Comprend un contrat de service de 141 millions de dollars pour un système de radiocommunications provincial.				

Pièce 3.4 – Nombre d'appels d'offres attribués

Nombre d'appels d'offres attribués				
Exercice	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Total des appels d'offres pour des travaux de construction routière attribués par le MTI	s. o. ¹	161	142	140
Appels d'offres pour des biens et services faits pour le MTI	699	827	1 102	1 166
Nombre total d'appels d'offres	s. o.	988	1 244	1 206
1 La source des données du Ministère a débuté en 2015-2016.				

Source : Tableaux préparés par le VGNB à partir de données obtenues de SNB et du MTI

- 3.20** Le ministère des Transports et de l'Infrastructure effectue l'externalisation et l'approvisionnement par l'entremise de deux processus différents et en vertu de deux lois distinctes.
- 3.21** Les appels d'offres pour certains travaux comme le remplacement d'un pont et le resurfacement de routes sont assujettis à la *Loi sur les contrats de construction de la Couronne*. Le Ministère des Transports et de l'Infrastructure gère les processus d'appel d'offres en vertu de cette *Loi*.
- 3.22** Les appels d'offres pour l'approvisionnement en biens et services comme le bitume et le déneigement sont faits en vertu de la *Loi sur la passation des marchés publics*. Service Nouveau-Brunswick publie ces appels d'offres au nom du Ministère, par l'entremise du Réseau de possibilités d'affaires du Nouveau-Brunswick.
- 3.23** Des équipes internes effectuent la majorité de l'entretien des routes (en hiver et en été). Cela comprend le déneigement, la réparation des nids de poule et la signalisation routière.
- 3.24** Voici des exemples d'activités qui ont été externalisées :
- le pavage;
 - le terrassement;
 - le marquage (traçage de lignes);
 - la coupe de broussailles.

Aucun cadre pour les décisions d'externalisation

Aucune politique ni cadre décisionnel en matière d'externalisation

Occasion pour plus de transparence et d'objectivité

- 3.25** Le Ministère n'a pas de politique ni de cadre décisionnel pour déterminer quels programmes et travaux de construction qu'il externalisera.
- 3.26** Un cadre clair et cohérent donnerait une transparence et une objectivité au processus décisionnel.
- 3.27** L'absence d'une politique d'externalisation et d'un cadre décisionnel pourrait mener à des décisions qui sont

influencées ou perçues comme étant influencées par d'autres facteurs comme aider certains groupes industriels ou des régions aux frais du contribuable.

L'objectif du Ministère incluait l'augmentation des possibilités de développement économique

3.28 Nous avons constaté que le Ministère prenait des décisions pour promouvoir le développement économique et la croissance du secteur privé.

3.29 L'initiative de réorganisation et d'amélioration de 2016-2018 du Ministère comportait une liste d'objectifs et de principes directeurs pour le projet, comme le montre la pièce 3.5, qui incluait :

- « concurrence minimale avec le secteur privé »;
- « accroissement de la réceptivité aux occasions et aux partenariats de développement économique »;
- « pas toujours une analyse de rentabilisation, mais parfois une décision philosophique ».

Pièce 3.5 – Principes directeurs et objectifs de la réorganisation du MTI

[Traduction]

1. Principes directeurs et objectifs

1. Concurrence minimale avec le secteur privé
2. Exécution renforcée et davantage centrée du programme de base avec une réduction des cloisonnements, du dédoublement et du gaspillage
3. Accroissement de la réceptivité aux occasions et aux partenariats de développement économique
4. Gestion des biens pour l'ensemble du gouvernement du Nouveau-Brunswick
5. Responsabilisation et transparence, avec un engagement public renforcé
6. Organisme fondé sur le rendement
7. Pas toujours une analyse de rentabilisation, mais parfois une décision philosophique
8. Économies à long terme en général

Source : Pièce traduite et recrée par le VGNB à partir d'information obtenue du ministère des Transports et de l'Infrastructure

Certaines décisions d'externalisation étaient fondées sur ce que le Ministère appelait des « décisions philosophiques » au lieu de l'être sur une analyse objective

3.30 Nous avons constaté que ces principes ne sont pas cohérents avec nos attentes à l'égard de l'approche du Ministère pour une gestion efficiente, efficace et sûre de l'infrastructure. Un « processus décisionnel philosophique » peut ne pas être un critère approprié pour une gestion efficace des actifs, car il est vaguement défini et subjectif. Nous nous attendions à ce que les décisions d'externalisation soient fondées sur une analyse objective des risques et des avantages à obtenir, comme :

- le coût global;
- la qualité et la fiabilité de la prestation du service;
- le temps de réalisation;
- l'atténuation des risques;
- le besoin d'équipement spécialisé.

3.31 Au cours des neuf dernières années, le Ministère a participé à plusieurs initiatives d'amélioration et de réduction des coûts. Celles-ci ont englobé deux examens des processus opérationnels avec l'aide de consultants externes, des initiatives d'amélioration interne constante (« ceinture noire » de Six Sigma) et une transformation au niveau du Ministère avec des directives et des orientations de la part d'un consultant tiers externe. Selon le Ministère, ces initiatives combinées l'ont aidé à réduire les coûts de plus de 40 millions de dollars de 2011 à 2015 et à améliorer son efficacité opérationnelle globale.

Un consultant a estimé des économies découlant de l'externalisation, mais elles n'ont pas été validées par des preuves

3.32 L'initiative la plus récente fut le produit de l'examen stratégique des programmes qui a été effectué à l'échelle du gouvernement en 2015-2016. Une des options qui était appuyée par un rapport d'un consultant externe recommandait au Ministère d'externaliser toutes les activités régulières d'entretien. Le rapport a été établi avec des communications limitées avec le Ministère. Il estimait des économies potentielles allant de 11 à 22 millions de dollars par année.

3.33 Cependant, cette option et les économies estimatives étaient fondées sur des expériences signalées dans d'autres provinces et états. Le rapport n'a pas tenu compte des gains en efficacité que le Ministère avait déjà réalisés. Il y avait peu

de preuves propres à la province pour appuyer les économies estimées.

Recommandation

3.34 Nous recommandons que le Ministère élabore une politique d'externalisation fondée sur des preuves et un cadre décisionnel pour guider le choix des programmes et des activités à externaliser.

Le risque d'une dépendance excessive à l'égard des fournisseurs n'est pas évalué au moment de l'externalisation

3.35 Lorsqu'il prend des décisions d'externalisation, le Ministère n'évalue pas le risque d'une dépendance excessive à l'égard des fournisseurs.

3.36 La disponibilité des fournisseurs peut influencer sur la compétitivité et, en fin de compte, sur le coût des travaux externalisés.

3.37 Nous avons analysé l'information du Ministère sur les appels d'offres pour des travaux de construction portant sur quatre exercices. Même s'il y avait une moyenne de trois offres par appel d'offres, certains appels ont attiré jusqu'à 12 offres, tandis que d'autres en ont eu seulement une. On compte 55 appels d'offres d'une valeur totale de 46 millions de dollars qui ont été attribués où une seule offre avait été reçue. Ce montant comprend 27 millions de dollars qui ont été accordés à deux entreprises.

3.38 La disponibilité des fournisseurs est un facteur crucial dans la décision d'externaliser les travaux et de l'emplacement. Lorsque le nombre de fournisseurs est limité, l'externalisation risque de conférer des pouvoirs de monopole naturel aux entreprises privées qui exécutent les travaux. Cette situation expose aussi le Ministère à un plus grand risque dans l'éventualité qu'un fournisseur unique fasse faillite ou quitte la région.

Recommandation

3.39 Nous recommandons que le Ministère évalue le risque d'une dépendance excessive à l'égard d'un fournisseur unique lorsqu'il prend des décisions d'externalisation.

La collecte de données et la production de rapports sur les travaux externalisés sont faibles

3.40 La collecte de données, la production de rapports et l'analyse qu'effectue le Ministère au sujet des travaux de construction et d'entretien externalisés sont faibles.

3.41 Nous avons demandé de l'information sur le montant et le type de travaux que le Ministère avait externalisés au cours des cinq derniers exercices. Nous avons été informés que de tels rapports n'étaient pas facilement disponibles, car les

systèmes ne sont pas configurés pour présenter les données de cette manière.

La liste des contrats attribués par le Ministère est inexacte

3.42 Le Ministère a commencé à compiler manuellement une liste des contrats de constructions attribués en 2016 pour informer le ministre du total des contrats adjugés. Cependant, nous avons constaté que la répartition du type de travaux impartis n'était ni correcte ni cohérente. Bien que les données d'externalisation soient enregistrées dans les systèmes de gestion de projet et de comptabilité financière, ces systèmes n'ont pas été configurés pour établir des rapports sur les activités d'externalisation au niveau du Ministère.

Suivi médiocre de l'information sur les appels d'offres pour des travaux de construction

3.43 L'information sur les appels d'offres pour des travaux de construction ne faisait pas l'objet d'un suivi de la même manière que les appels d'offres pour des biens et services.

3.44 Les données sur les appels d'offres publics sont fractionnées entre le Ministère et Service Nouveau-Brunswick (SNB). SNB gère seulement l'information sur l'approvisionnement du Ministère en biens et services, mais non les services liés à la construction.

3.45 La collecte de données et les rapports établis par SNB sont effectués par l'entremise du système du Réseau de possibilités d'affaires du Nouveau-Brunswick. Des rapports réguliers sont produits sur les dépenses totales du gouvernement en biens et services.

3.46 Cependant, ces rapports n'incluent pas les appels d'offres attribués directement par le Ministère qui, comme l'indique la pièce 3.3, représentent la majorité des dépenses d'immobilisations.

Recommandation

3.47 Nous recommandons que le Ministère enregistre, assure le suivi et fasse régulièrement rapport de l'étendue et de la composition des travaux d'entretien et de construction externalisés.

Programmes consciemment externalisés à un coût plus élevé

Pièce 3.6 – Épandeur d'enduit superficiel du MTI



Source : ministère des Transports et de l'Infrastructure

Enduit superficiel externalisé à un coût plus élevé pour le contribuable

3.48 En 2016, le Ministère a décidé d'externaliser l'ensemble du programme d'enduit superficiel malgré une analyse précédente révélant que l'externalisation serait plus coûteuse. Le ministre des Transports et de l'Infrastructure de l'époque croyait que confier les travaux de pose d'enduit superficiel au secteur privé était la bonne chose à faire⁵.

Des experts ont constaté que l'externalisation est plus coûteuse

3.49 Cependant, une analyse préparée par le Ministère avant la décision de 2016 a montré qu'il était plus coûteux d'externaliser. Cette analyse a constaté qu'il était jusqu'à 18 % plus économique de faire les travaux de pose d'enduit superficiel en interne.

3.50 En outre, avant la décision de 2016, un consultant externe, engagé par la province pour évaluer les possibilités d'économies de coûts en externalisant le programme d'enduit superficiel, a constaté que la réalisation d'économies importantes tirées de l'externalisation était discutable. Dans le cadre de son travail, le consultant a aussi validé l'analyse effectuée par le Ministère et confirmé ses constatations précédentes.

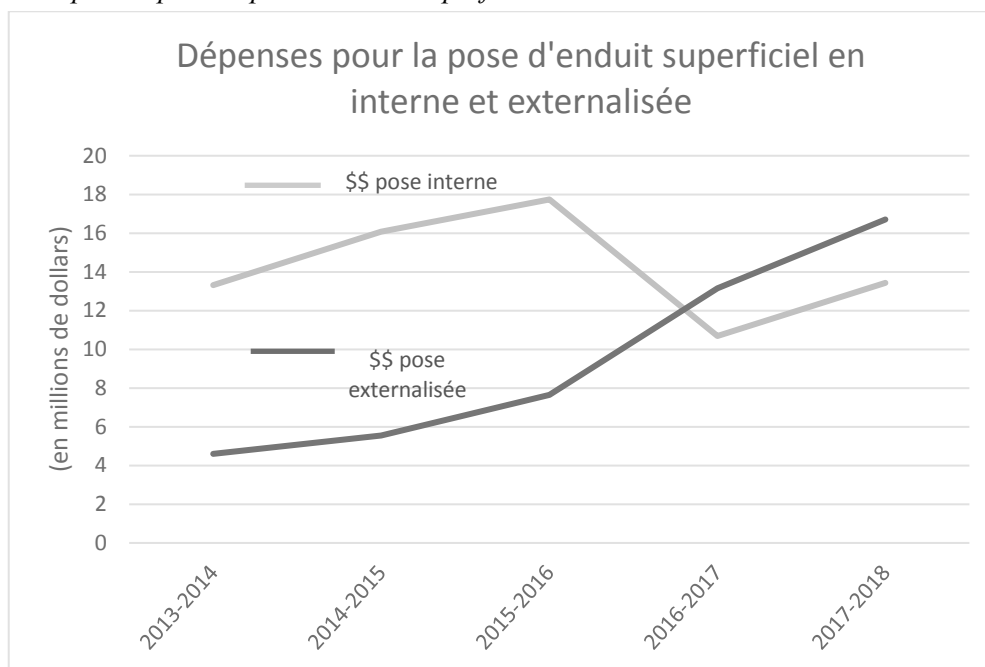
⁵ Procès-verbal du Comité permanent des prévisions et de la politique budgétaires, 23 février 2016.

Le ministre a annoncé l'intention d'externaliser même si le Ministère savait que c'était plus coûteux

3.51 Ultérieurement, dans le cadre du budget d'immobilisation de 2016-2017, le ministre a annoncé l'intention que le programme d'enduit superficiel serait externalisé dans tous les districts. Cela était contraire aux résultats de l'analyse du Ministère. Le processus devait être introduit graduellement sur une période de deux ans. Auparavant, seulement 22 à 25 % des travaux d'enduit superficiel avaient généralement été externalisés.

3.52 La pièce 3.7 illustre une augmentation régulière du montant des travaux de pose d'enduit superficiel qui ont été externalisés au secteur privé sur une période de cinq exercices allant de 2013 à 2018. Au cours de cette période, la quote-part relative des travaux externalisés a doublé, passant de 26 % (4,6 millions de dollars) en 2013-2014 à 55 % (16,7 millions) en 2017-2018.

Pièce 3.7 – Dépenses pour la pose d'enduit superficiel en interne et externalisée



Source : Graphique créé par le VGNB à partir des données du MTI

3.53 D'après l'analyse de comparaison des coûts effectuée par le Ministère, nous estimons que l'augmentation différentielle des travaux de pose d'enduit superficiel externalisés au cours des deux derniers exercices (2016-2017 et 2017-2018) a coûté à la province 1,7 million de dollars supplémentaires.

Le Ministère n'a pas agi immédiatement pour que les districts inversent la tendance de faire exécuter des travaux de pose d'enduit superficiel externalisés plus coûteux

Recommandation

3.54 En 2017, le Ministère a suspendu la mise en œuvre du plan d'externaliser les travaux de pose d'enduit superficiel dans toutes les régions de la province. Cependant, les districts qui avaient déjà fait la transition vers l'externalisation n'ont pas rapatrié les travaux en interne, parce que les ressources et l'équipement nécessaires n'étaient plus disponibles.

3.55 Nous recommandons que le Ministère évalue comment les travaux routiers, comme la pose d'enduit superficiel, sont adjugés et exécutés dans tous les districts après une analyse coûts-avantages objective et fondée sur des preuves.

Pièce 3.8 – Ancien épandeur d'enduit superficiel jumelé à un camion plus récent du MTI



Source : ministère des Transports et de l'Infrastructure

3.56 Avant la décision d'externaliser le programme d'enduit superficiel, le Ministère a été confronté à une question portant sur l'équipement essentiel qui avait besoin d'être remplacé. Le réinvestissement dans des biens d'équipement était nécessaire pour être en mesure de continuer les travaux en interne. Par exemple, les trois épandeurs et l'équipement du Ministère utilisés pour la pose de l'enduit superficiel avaient besoin d'être remplacés.

3.57 Comme le montre la pièce 3.9, le Ministère a présenté quatre options pour la poursuite du programme d'enduit superficiel. Maintenir le statu quo, à savoir que la majorité des travaux étaient exécutés en interne en utilisant du vieil équipement arrivant à la fin de sa vie utile, n'était pas une option viable.

Pièce 3.9 – Options pour des biens d'équipement – Programme d'enduit superficiel

Options pour des biens d'équipement – Programme d'enduit superficiel – 2015-2016
Option
Statu Quo – continuer à exécuter les travaux en interne sans réinvestir dans de l'équipement (pas une option viable)
Acheter ou louer de l'équipement et continuer à effectuer les travaux en interne
Réduire la capacité interne et externaliser plus de travaux
Externaliser tout le programme

Source : ministère des Transports et de l'Infrastructure

3.58 L'analyse réalisée par le Ministère montre que l'achat ou la location d'équipement de remplacement et la poursuite de la majorité des travaux en interne était l'option viable la moins coûteuse, mais exigeait un plan pour remplacer les biens d'équipement sur trois ans. L'option de réduire la capacité comportait l'externalisation de plus de travaux pour réduire la taille des équipes internes et libérer l'équipement pour servir de pièces réutilisables pour les deux épandeurs restants qu'il faudrait toujours remplacer dans quelques années.

Le Ministère n'a pas su réinvestir initialement dans de l'équipement essentiel

3.59 Aucune décision au sujet de l'équipement n'a été prise lorsque le gouvernement a annoncé indépendamment en 2016 d'externaliser le programme complet sur deux ans. Entre temps, le Ministère s'est servi de pièces et de ressources libérées par l'augmentation de l'externalisation afin que les équipes internes demeurent opérationnelles.

3.60 Cependant, lorsque le plan d'externaliser le programme fut suspendu en 2017, le Ministère a amorcé un appel d'offres pour de l'équipement de pose d'enduit superficiel de remplacement. Deux nouveaux épandeurs ont été livrés au Ministère à l'automne 2018.

3.61 L'absence de planification pour réparer ou remplacer les biens essentiels du Ministère signifie qu'il pourrait ne pas être en mesure de continuer à fournir des programmes comme la pose d'enduit superficiel en interne. Le Ministère pourrait ne

pas avoir d'autre choix que d'externaliser, peu importe ce que les preuves peuvent suggérer.

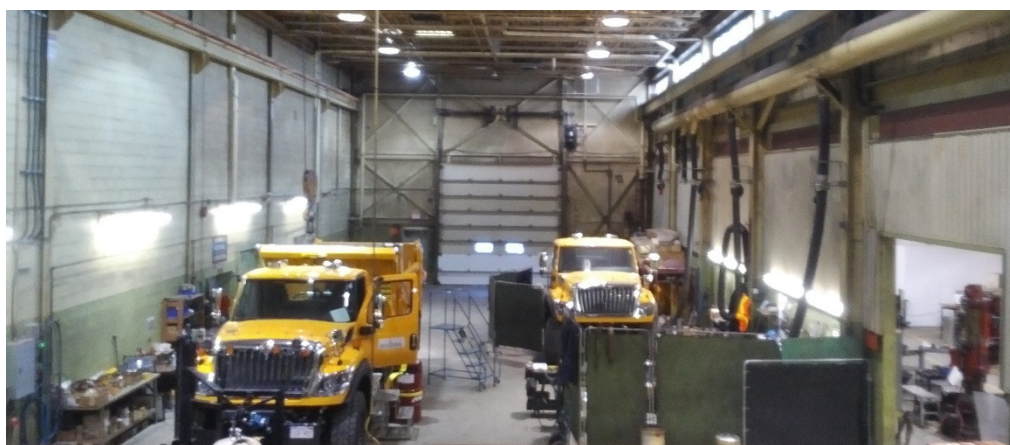
Recommandation

3.62 Nous recommandons que le Ministère inclue les dépenses d'immobilisations dans l'équipement essentiel lors de la planification de la manière la plus rentable d'effectuer les réparations de routes.

L'acquisition de chasse-neige continue d'être externalisée malgré leur coût plus élevé

3.63 Le Ministère continue d'externaliser l'acquisition de chasse-neige après qu'une analyse a démontré que l'externalisation est plus coûteuse que la construction en interne.

Pièce 3.10 – Atelier de machinerie lourde de l'AGV – camions assemblés



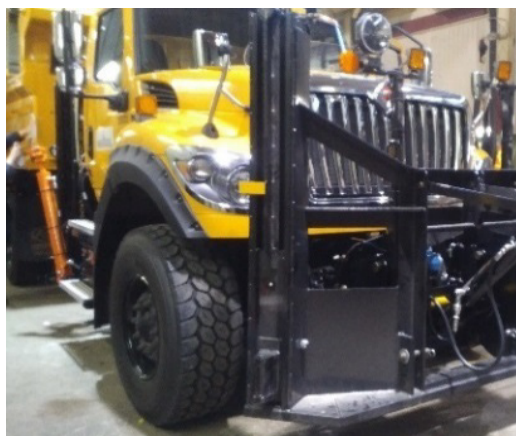
Source : VGNB

3.64 L'Agence de gestion des véhicules (AGV) du Ministère a ajouté 20 nouveaux chasse-neige en 2016. Dix camions étaient déjà assemblés lors de leur achat, tandis que dix ont été assemblés en interne selon les mêmes spécifications et normes. Le Ministère a ensuite comparé les coûts et les avantages de l'externalisation par rapport à la construction des camions en interne. Il a constaté que l'achat de chasse-neige préassemblés coûtait environ 10 % ou 25 000 \$ de plus par camion que de les construire en interne.

Coût supplémentaire de 1 million de dollars pour l'externalisation de la construction de chasse-neige – l'équivalent de 4 chasse-neige supplémentaires

3.65 Malgré cette analyse, le Ministère a continué à externaliser 30 autres chasse-neige (voir la pièce 3.12). Le coût total supplémentaire sur une période de trois exercices jusqu'en 2019 fut de l'ordre de 1 million de dollars, soit l'équivalent du coût de construction de quatre chasse-neige supplémentaires.

Pièce 3.11 – Fabrication du support de la lame de chasse-neige



Source : VGNB

Pièce 3.12 – Chasse-neige externalisés

Chasse-neige externalisés		
Exercice	Nombre de chasse-neige externalisés	Coût (en millions de dollars)
2016-2017	10 (1 ^{ère} commande)	2,48 \$
2017-2018	10	2,47
2018-2019	20	4,87
Total	40	9,82 \$
Source : MTI		
Coût moyen/chasse-neige acheté		246 000 \$
Coût moyen/chasse-neige construit en interne		221 000 \$

Source : VGNB, avec des données du MTI

3.66 La direction de l'AGV nous a informés qu'au cours du prochain exercice (2019-2020) tous les 37 chasse-neige seront assemblés en interne.

***Autres économies
indirectes découlant de
la construction en
interne des chasse-neige***

3.67 D'autres avantages associés à la construction des camions en interne ont été constatés et comprennent la rétention de la capacité de réparer et de remettre à neuf l'équipement en interne et une gestion améliorée du cycle de vie. L'analyse effectuée par le Ministère a indiqué que les travaux d'entretien en interne peuvent être accomplis plus rapidement et à moindre coût, et peuvent donner lieu à des chasse-neige remis en service plus tôt. L'AGV peut aussi remettre à neuf des composantes des chasse-neige tels les vérins hydrauliques en interne, gardant l'équipement en service plus longtemps et à moindre coût.

Pièce 3.13 – L'atelier du Ministère modifie/réduit un cadre en stock. Le MTI fabrique et stocke aussi des piles de vérins hydrauliques et autres composantes en interne.



Source : VGNB

Recommandation

3.68 Nous recommandons que le Ministère acquière des biens d'équipement par les moyens les plus rentables comme le démontre une analyse de rentabilisation.

3.69 Le Ministère a reçu comme directive d'externaliser plus de travaux au secteur privé, particulièrement le remplacement des larges ponceaux. Dans certains cas, le coût de la conception et de l'appel d'offres pour les travaux était important par rapport au coût des travaux réels pour remplacer le ponceau. Cela signifiait que l'externalisation était plus coûteuse qu'effectuer les travaux en interne.

Le gouvernement a répondu à une demande du secteur privé pour des travaux supplémentaires même si cela lui coûtait plus cher

3.70 Comme l'illustre la pièce 3.14, la quote-part des travaux qui ont été sous-traités s'est accrue au cours d'une période de quatre exercices. Les documents internes du Ministère indiquaient que le secteur avait demandé que plus de travaux lui soient confiés.

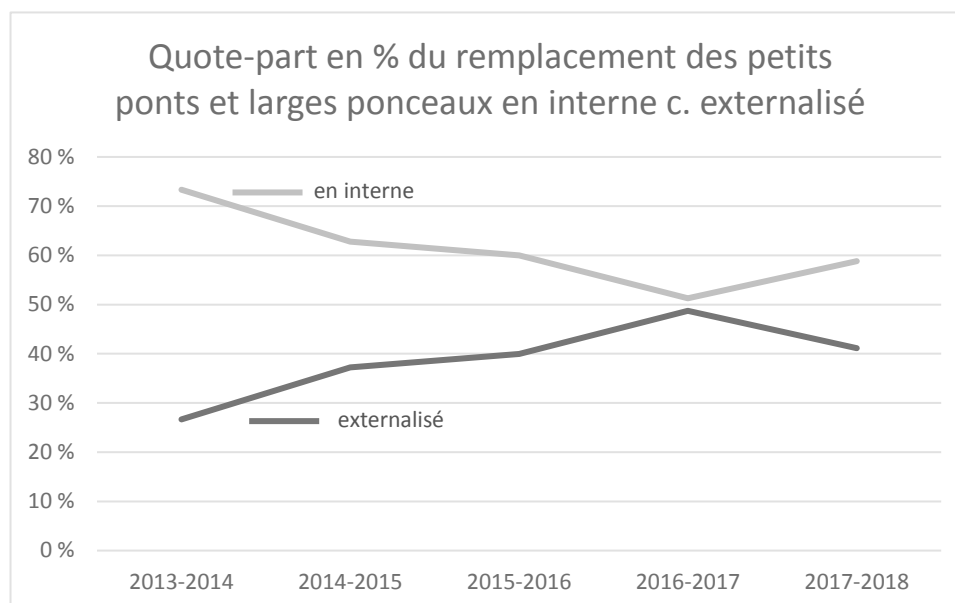
Le Ministère n'a pas suivi les conseils d'un consultant de rapporter les travaux externalisés coûteux à l'interne

3.71 Les consultants engagés par le Ministère lui ont conseillé de rapatrier en interne plus de travaux liés aux petits ponts. Cependant, le Ministère nous a informés qu'il n'y avait pas donné suite immédiatement en raison du point de vue du gouvernement d'appuyer l'externalisation.

3.72 Auparavant, les travaux sur les larges ponceaux et les petits ponts étaient surtout externalisés pour aider à équilibrer la capacité interne. Cela se faisait dans les années où les équipes internes étaient déjà aux limites de leur capacité à faire d'autres travaux de réparation de routes ou dans des situations où des structures devaient être remplacées en raison d'inondations ou autre urgence.

3.73 Dans le cours normal des activités, la décision d'externaliser est généralement prise, projet par projet, dans le cadre du cycle annuel de planification et de budgétisation des immobilisations. Les facteurs influençant la décision sont la disponibilité des équipes internes pour réaliser les travaux et la complexité et les coûts estimatifs du projet.

Pièce 3.14 – Quote-part en % du remplacement des petits ponts et larges ponceaux en interne contre externalisé



Source : Graphique préparé par le VGNB à partir des données financières Oracle

3.74 La pièce 3.15 fait état que les dépenses d'immobilisations pour le remplacement des larges ponceaux et des petits ponts ont plus que doublé depuis 2013. Cela est encourageant étant donné le mauvais état des ponts de la province et le grand nombre de vieux ponts ayant besoin d'un d'entretien en capital qui ont été signalés dans notre rapport de 2013 portant sur les ponts provinciaux.

Pièce 3.15 – Dépenses d'immobilisations au chapitre des petits ponts et larges ponceaux

Dépenses d'immobilisations au chapitre des petits ponts et larges ponceaux (en millions de dollars)					
	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Ponts	5,6 \$	5,0 \$	7,8 \$	13,0 \$	13,0 \$
Ponceaux	1,6	1,6	1,8	3,5	4,4
Grand total	7,2 \$	6,6 \$	9,6 \$	16,5 \$	17,6 \$

Source : Tableau préparé par le VGNB à partir d'information fournie par le ministère

Les travaux liés aux ponts et aux ponceaux qui sont effectués en interne permettent une intervention plus rapide en cas d'urgence

3.75 Il est essentiel de conserver la capacité d'effectuer en interne certains des travaux de remplacement des petits ponts et larges ponceaux. Ainsi, le Ministère peut intervenir rapidement en situation d'urgence pour réparer ou remplacer un pont ou un ponceau. Cela aidera aussi à assurer la compétitivité des appels d'offres pour les projets qui sont externalisés.

3.76 Il y a eu des occasions où un appel d'offres a été annulé en raison du manque de compétitivité des offres reçues. Les équipes internes ont alors effectué les travaux. Il y a aussi eu des cas où les travaux adjugés ont fini par être exécutés en interne pour en accélérer l'achèvement.

3.77 L'externalisation de travaux est parfois nécessaire et bénéfique. Par exemple, lorsque plusieurs structures doivent être réparées en même temps ou lorsqu'un projet requiert une expertise et une planification spécialisées. L'externalisation peut aider à obtenir une plus grande valeur des dépenses d'infrastructure lorsque les travaux sont effectués plus vite, mieux et moins cher par le secteur privé. Cependant, il est important que le Ministère suive une approche objective, transparente et fondée sur des preuves pour équilibrer les travaux d'entretien et de construction des routes exécutés en interne et externalisés.

Recommandation

3.78 Nous recommandons que le Ministère adjudique les travaux pour le remplacement de ponts et de ponceaux d'une manière rentable fondée sur des preuves et au moment voulu.

Annexe I – À propos de l'audit

Le Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick a préparé le présent rapport de certification indépendant sur l'externalisation de la remise en état des immobilisations, des travaux d'entretien et de l'acquisition d'équipement connexe par le ministère des Transports et de l'Infrastructure. Notre responsabilité était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs à l'Assemblée législative en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion des ressources et des programmes qu'exerce le gouvernement et à conclure si l'externalisation des travaux de construction et d'entretien faite par le Ministère respecte, à tous les égards importants, les critères pertinents.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 – *Missions d'appréciation directe* des Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada – Certification.

Le VGNB applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1 et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du code de déontologie des Comptables professionnels agréés du Nouveau-Brunswick et du Code de conduite professionnelle du Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick. Ces deux codes reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus régulier d'audit, nous avons obtenu ce qui suit de la direction :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni toutes les informations dont elle a connaissance et qui lui ont été demandées ou qui pourraient avoir une incidence sur les constatations ou la conclusion de l'audit contenues dans le présent rapport;
- la confirmation que les constatations figurant dans le présent rapport étaient fondées sur des faits.

Période visée par l'audit :

L'audit a porté sur la période allant du 1^{er} avril 2013 au 31 décembre 2018. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit. Toutefois, afin de mieux comprendre l'objet considéré de l'audit, nous avons aussi examiné certaines questions antérieures à la date du début de notre audit.

Date du rapport :

Nous avons obtenu des éléments probants appropriés en quantité suffisante sur lesquels repose notre conclusion le 31 mai 2019, à Fredericton (Nouveau-Brunswick).

Annexe II – Objectif et critères de l'audit

Objectif

Déterminer si le processus décisionnel que suit le ministère des Transports et de l'Infrastructure pour externaliser la remise en état des immobilisations, les travaux d'entretien et l'acquisition d'équipement connexe est fondé sur des preuves.

Nous avons utilisé les critères suivants :

- | | |
|------------------|--|
| Critère 1 | Le Ministère devrait avoir en place une stratégie, un cadre ou une politique en matière d'externalisation. |
| Critère 2 | Le Ministère devrait décider quelles tâches sont à être externalisées après une analyse des risques, du coût et du niveau de service requis. |
| Critère 3 | Le Ministère devrait surveiller les résultats des décisions d'externalisation pour assurer une meilleure valeur continue pour le contribuable, l'atténuation des risques liés à la prestation des services et la qualité de service. |

Annexe III – Suivi de l'approvisionnement en bitume

Introduction

3.79 Le Rapport de 2013 de la vérificatrice générale contenait un rapport portant sur l'approvisionnement en bitume prémélangé par le ministère des Transports et de l'Infrastructure.

3.80 Notre travail visait à déterminer si le Ministère effectue ses achats dispensés de bitume prémélangé conformément aux principes d'économie et de transparence.

3.81 Nous avons choisi à l'origine d'auditer l'approvisionnement en bitume parce qu'il était effectué en vertu d'une exonération de la *Loi sur la passation des marchés publics*. Cela signifie que le Ministère n'était pas tenu de suivre la loi lorsqu'il achetait du bitume. Il représentait la plus grande catégorie d'achats dispensés effectués par le Ministère, conformément à la dispense qu'on lui avait accordée en 2012, avec un montant de 10,5 millions de dollars. Pour cela et en raison des inquiétudes soulevées par le public et le secteur privé, nous croyions qu'il existait un risque de pratiques commerciales non transparentes.

3.82 Cependant, nous avons décidé de retarder l'achèvement de nos travaux afin de donner au Ministère l'occasion de compléter un projet d'amélioration des processus et d'apporter des changements supplémentaires au processus d'approvisionnement en bitume.

L'approvisionnement en bitume n'est plus dispensé

3.83 En 2018, nous avons tenu l'engagement d'effectuer un suivi et constaté que l'approvisionnement en bitume n'est plus effectué en vertu d'une exonération de la *Loi sur la passation des marchés publics*. Commenant en 2017, les appels d'offres pour du bitume sont lancés chaque année par l'entremise du Réseau de possibilités d'affaires du Nouveau-Brunswick (RPANB), le portail de passation des marchés du gouvernement pour l'achat de biens et services.

3.84 L'élimination du recours à l'exonération a été faite pour que le Nouveau-Brunswick continue de respecter les obligations des accords commerciaux, spécifiquement : l'Accord de libre-échange canadien (ALEC) et l'Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union européenne.

Conclusion

3.85 Nous avons conclu qu'étant donné les modifications apportées aux processus d'approvisionnement en bitume les risques sont maintenant conformes à l'approvisionnement type de biens et services du gouvernement. Par conséquent, nous avons décidé de ne pas poursuivre ce travail davantage.

Amélioration des processus

3.86 Nous avons effectué un suivi de l'état du projet d'amélioration des processus pour le nivellement du bitume. C'était une initiative étudiant tous les coûts des composantes en exécutant ce type de travaux de réparation de routes, dont la plupart était l'approvisionnement en bitume. Le projet visait à : [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.* »⁶

3.87 Selon le Ministère, l'achèvement du projet a donné lieu à des améliorations de productivité et à une meilleure compréhension des variations de coût trouvées dans les travaux de nivellement à travers la province. Cela a mené à une utilisation plus efficace des ressources et à un meilleur processus décisionnel.

Description du processus révisé d'approvisionnement en bitume depuis 2017

3.88 Commenant en 2017, un appel d'offres ouvert est publié sur le site du RPANB. Le Ministère a aussi envoyé une lettre à tous les fournisseurs connus de la province, les informant du nouveau processus et du besoin de présenter officiellement une soumission par l'entremise du RPANB avant la date de clôture de l'appel d'offres.

3.89 À la clôture de la période de l'appel d'offres, le personnel de l'approvisionnement de Service Nouveau-Brunswick dépouille en public toutes les soumissions. Les soumissions reçues après la clôture ne sont pas acceptées.

3.90 Le personnel de l'approvisionnement résume les résultats des soumissions et les fait parvenir au Ministère. Ce dernier examine les résultats pour déterminer s'il y a des

⁶ Ministère des Transports et de l'Infrastructure – Approvisionnement en bitume prémélangé, Vérificateur général du Nouveau-Brunswick, chapitre 7, 2013

régions de la province qui ne sont pas représentées par un fournisseur. Le Ministère approuve ensuite les soumissions reçues et SNB attribue les contrats d'approvisionnement à tous les soumissionnaires retenus, ce qui fournit une liste de bons d'achat pour les fournisseurs et un prix unitaire initial. La liste est fournie au Ministère qui la distribue à chaque bureau de district pour l'achat de bitume au besoin au cours de l'année.

3.91 Le prix unitaire est rajusté tout au long de la saison en fonction des changements apportés à l'indice des prix du cahier pour le bitume. Cela permet des changements aux prix du cahier qui proviennent du pétrole brut.