

# Chapitre 8

## Ministère des Transports

### Services de génie-conseil et matériaux routiers

## Contenu

Contexte . . . . .	167
Étendue . . . . .	168
Résumé des résultats . . . . .	169
Achat de services de génie-conseil . . . . .	170
Matériaux routiers . . . . .	176
Assurance de la qualité de la construction routière . . . . .	181
Conclusion . . . . .	184

# Ministère des Transports

## Services de génie-conseil et matériaux routiers

### Contexte

**8.1** Vers la fin des années 80, notre bureau a examiné les systèmes d'inventaire et les systèmes d'achat connexes du ministère des Transports. En 1993 et en 1994, nous avons fait l'examen du processus suivi par le ministère pour acheter des services de génie-conseil.

**8.2** Ces vérifications nous ont permis de mettre au jour des possibilités d'amélioration considérables dans les activités du ministère. Nous avons à cette époque adressé des recommandations au ministère. Ce dernier a accepté bon nombre de ces recommandations et apporté des changements. Cependant, pour différentes raisons, certaines recommandations n'ont jamais eu de suivi. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé d'examiner quelles améliorations le ministère avait apportées à ses activités actuelles d'inventaire et d'achat.

**8.3** En 1993, nous avons reçu un exemplaire du rapport de la société EBA Engineering Consultants Ltd., préparé cette année-là pour le ministère. Le mandat de la société était d'effectuer l'examen des méthodes et des procédures alors en vigueur pour le tracé et la construction des routes revêtues du réseau routier de la province. Bon nombre des constatations et des recommandations du rapport en question touchaient des domaines qui nous intéressent. Nous avons donc décidé d'examiner les progrès du ministère dans la mise en œuvre de certaines des constatations et recommandations d'EBA qui ont trait à notre travail.

**8.4** La taille des dépenses entourant ces activités a été un facteur dans notre décision d'en faire l'examen. Au 31 mars 1998, les stocks du ministère et de l'Agence de gestion des véhicules valaient au total quelque 17 millions de dollars. Les achats connexes pour l'exercice atteignaient presque 107 millions. Pour l'exercice terminé le 31 mars 1999, les honoraires de génie-conseil s'élevaient à près de 10 millions de dollars.

**8.5** Tard en 1998, nous avons réalisé un examen préliminaire des méthodes d'inventaire et d'achat. À notre avis, bon nombre des

constatations qui ont découlé de l'examen exigeaient une étude plus approfondie.

**8.6** En conséquence, nous avons planifié une vérification d'optimisation des ressources au ministère des Transports. Nous avons décidé de porter notre attention sur l'achat des services de génie-conseil et la gestion des achats et des stocks de matériaux routiers.

## Étendue

**8.7** Les deux principaux objectifs de notre vérification d'optimisation étaient les suivants :

*1. Pour l'achat des services de génie-conseil*

- *Déterminer si le ministère peut réduire les coûts tout en maintenant la qualité en adoptant un processus plus concurrentiel pour l'attribution des contrats de services d'ingénierie.*

*2. Pour les matériaux routiers*

- *Déterminer si le système d'achat et d'inventaire des matériaux de construction fonctionne de manière économique et efficace.*

**8.8** Pour mieux comprendre les directives et les systèmes, nous avons examiné ceux du ministère et ceux du gouvernement. Nous les avons ensuite comparés aux activités du ministère pour voir si la pratique concordait avec la politique.

**8.9** Nous avons interviewé des membres du personnel cadre du ministère à Fredericton, des membres du personnel de la vérification interne et d'autres membres du personnel du bureau central s'occupant des fonctions d'achat et d'inventaire. Nous avons examiné les contrôles par sondages de la vérification interne et les résultats de ces contrôles. Nous nous sommes rendus dans trois des huit bureaux de district du ministère pour y rencontrer le personnel, y compris des ingénieurs de district, pour obtenir une perspective régionale.

**8.10** Nous avons appliqué un certain nombre de procédés de vérification, y compris le calcul de la rotation des stocks, l'examen des contrôles sur les stocks, la comparaison des prix payés aux prix prévus aux contrats et différents calculs et comparaisons qui nous semblaient nécessaires.

**8.11** Pour en savoir plus long sur la façon dont on s'y prend ailleurs pour choisir des ingénieurs-conseils, nous avons communiqué avec plusieurs provinces et interviewé du personnel s'occupant de cette fonction. Nous avons discuté des approches employées et des problèmes qui se sont présentés dans le choix de leurs ingénieurs-conseils. Nous avons également examiné leurs directives et leurs méthodes. Les

provinces en question sont la Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario et la Nouvelle-Écosse.

**8.12** Nous avons élaboré des critères de vérification pour concentrer la vérification sur les domaines qui, à notre avis, étaient susceptibles de donner lieu à des observations du vérificateur productives et valables. Les critères sont un prolongement de l'objectif de vérification et visent à amener à une conclusion globale sur l'atteinte de cet objectif. Nous avons communiqué les critères au ministère avant d'entreprendre la vérification dans l'intention d'en arriver à une entente sur l'importance des domaines retenus pour la vérification. Dans le présent chapitre, nous commentons seulement les questions que nous avons jugé importantes, certaines de façon négative, d'autres, positive. Notre plan de vérification initial ne comportait pas l'examen des « spécifications de produit fini », ou SPF, de sorte qu'aucun critère de vérification n'a été élaboré à cet égard. C'est à la suite de décisions que nous avons prises suivant nos constatations préliminaires de la vérification des matériaux routiers que nous avons effectué du travail sur les SPF.

## Résumé des résultats

### *Achat de services de génie-conseil*

**8.13** Le ministère a mis au point récemment un formulaire et un système de notation pour mesurer le rendement antérieur des ingénieurs-conseils. Des renseignements sur le rendement antérieur, combinés à de l'information sur les titres de compétence des ingénieurs-conseils, amélioreront la capacité du ministère de choisir les consultants les mieux qualifiés.

**8.14** Lorsqu'une possibilité d'obtenir un contrat gouvernemental se présente, le ministère n'en informe pas tous les consultants.

**8.15** Le ministère ne demande pas de propositions concurrentielles lorsqu'il achète des services d'ingénierie.

### *Matériaux routiers*

**8.16** Nous avons constaté que les contrôles pour faire en sorte que les prix des fournisseurs concordent avec les montants prévus aux contrats sont efficaces. Nous avons également constaté la présence de contrôles pour en sorte que les matériaux sont uniquement achetés de fournisseurs appropriés. Nous avons conclu que le ministère est doté d'un mécanisme permettant de vérifier que les matériaux répondent aux spécifications de produit exigées.

**8.17** Les matériaux routiers que le ministère avait l'habitude d'acheter directement des fournisseurs sont maintenant achetés d'entrepreneurs. Il y aurait lieu de voir si ce changement a mené à des économies.

**8.18** Le système d'inventaire du ministère n'est pas intégré au Système de gestion d'entretien.

**Assurance de la qualité de la construction routière**

**8.19** Les spécifications de produit fini (SPF) fournissent au ministère la possibilité d'obtenir des travaux de construction routière dont la qualité est garantie et offrent l'avantage de voir la responsabilité demeurer celle de l'entrepreneur.

**8.20** Le ministère a appliqué des SPF uniquement pour le revêtement d'asphalte, et seulement 35 % de tels contrats sont couverts.

**8.21** Le ministère devrait étendre les SPF à tous les contrats d'asphaltage et autres aspects de la construction routière dans les cas où il est avantageux de le faire.

**Achat de services de génie-conseil**

**8.22** Notre objectif pour ce volet de la vérification était le suivant :

*Déterminer si ministère peut réduire ses coûts tout en maintenant la qualité en adoptant un processus plus concurrentiel pour l'attribution des contrats de services d'ingénierie.*

**L'importance des titres de compétence**

**8.23** Notre premier critère était le suivant :

*Le ministère doit déterminer quels fournisseurs possèdent les titres de compétence nécessaires, y compris les compétences techniques, financières et gestionnaires, pour exécuter un contrat.*

**8.24** Les directions du ministère qui font largement recours à des consultants conservent des renseignements en dossier sur ceux-ci. Ces renseignements comprennent un profil de la société de consultants et le curriculum vitae du personnel clé. Ils décrivent l'expérience, le rendement antérieur, la spécialité et les capacités des personnes et de la société. Les renseignements sont mis à jour régulièrement.

**8.25** Le ministère a mis au point récemment un formulaire et un système de notation pour mesurer le rendement antérieur des consultants. L'élaboration a débuté il y a environ trois ans, et le nouveau processus et le formulaire ont été utilisés pour la première fois en 1998-1999. L'effet de ce nouveau processus commence tout juste à se faire sentir. Le ministère souligne que d'autres modifications au processus sont envisagées. Les renseignements recueillis au moyen du formulaire de notation, combinés aux titres de compétence des consultants, permettront au ministère d'embaucher les consultants les mieux qualifiés. Nous appuyons fortement l'initiative du ministère d'inclure le rendement antérieur comme facteur dans son processus de sélection.

**8.26** Les renseignements sont décentralisés et consignés à la main. Plusieurs directions du ministère sont chargées d'établir leur propre processus de mesure du rendement des ingénieurs-conseils et de déterminer les renseignements requis pour mesurer le rendement. La décentralisation du processus et de la collecte de renseignements peut accroître le risque d'incohérences parmi les directions. Il pourrait

s'ensuire que la même société d'ingénieurs-conseils soit notée différemment par chaque direction. Dans les autres provinces canadiennes que nous avons consultées, des systèmes informatisés sont employés pour consigner et suivre ces renseignements.

**Évaluation du critère fondée sur la vérification**

**8.27** Un système basé sur le rendement et un document d'évaluation commun des consultants ayant été élaborés, nous concluons qu'il est satisfait au critère.

**Recommandations**

**8.28** Nous avons recommandé que le ministère poursuive son élaboration du système de mesure du rendement et qu'il utilise systématiquement les résultats de ce système pour décider des ingénieurs-conseils dont les services seront retenus.

**8.29** Nous avons recommandé que le ministère s'assure de l'uniformité du système de mesure du rendement d'une direction à l'autre.

**8.30** Nous avons recommandé que le ministère envisage d'utiliser un système informatisé pour consigner, enregistrer et comparer les titres de compétence, y compris le rendement antérieur, des ingénieurs-conseils.

**Réponse du ministère**

**8.31** *Le ministère a fait savoir qu'un document d'évaluation commun a été élaboré. Il a également fait savoir que, bien que les résultats des mesures puissent diverger d'une direction à l'autre, le système de mesure du rendement est similaire. Le ministère envisagera l'instauration d'un système informatisé après une analyse de rentabilité, même s'il admet qu'une telle démarche n'est pas une priorité à l'heure actuelle.*

**Concurrence par toutes les sociétés**

**8.32** Notre deuxième critère de vérification était le suivant :

*Lorsqu'il est efficace de le faire par rapport au coût, toutes les sociétés qualifiées doivent avoir la possibilité de se faire concurrence pour obtenir les contrats du gouvernement.*

**8.33** Lorsque le ministère doit faire appel à des consultants, le personnel choisit une société en tenant compte des facteurs suivants :

- les compétences exigées pour le travail;
- les consultants disponibles;
- la connaissance qu'a le personnel du ministère des titres de compétence du personnel du consultant;
- la disponibilité du personnel du consultant requis pour le projet (seuls sont considérés les projets du ministère auxquels le consultant pourrait participer);
- le rendement antérieur du consultant.

**8.34** Une lettre est envoyée au consultant retenu pour décrire la nature du travail, la date d'achèvement prévue et autres directives générales. Le ministère demande au consultant de lui remettre une proposition à une date déterminée pour confirmer son intérêt dans le projet et fournir le nom et les titres de compétences des membres du personnel qui travailleront au projet. Une estimation des coûts du projet et un échéancier sont demandés.

**8.35** Une fois la réponse du consultant reçue, si cette réponse est appropriée, le ministère compare l'estimation des coûts du consultant à sa propre estimation. L'estimation du ministère est calculée en examinant les coûts de contrats antérieurs de nature similaire. Si le ministère est d'avis que l'estimation du consultant est raisonnable et que les autres arrangements sont satisfaisants, ses services sont retenus, et le travail commence. S'il y a un écart considérable dans les estimations de coûts, les deux parties négocient pour établir un prix acceptable pour les deux. Si aucune solution n'est trouvée, le ministère cherche une autre société d'ingénieurs-conseils pour faire le travail, et le processus reprend depuis le début.

**8.36** Pour effectuer l'examen du processus, nous avons obtenu quatre dossiers de contrats conclus avec des consultants. Nous avons examiné des dossiers à la Direction des ouvrages d'art et à la Direction du tracé des routes, qui utilisent abondamment toutes les deux les services de consultants. Voici nos constatations.

- Dans l'ensemble, nous sommes d'avis que le processus d'embauche fonctionne de la manière décrite ci-dessus.
- Les dossiers ne contiennent pas d'indication montrant que le ministère a déterminé la disponibilité de tous les consultants qualifiés pour le projet (le personnel a déclaré que la détermination de la disponibilité de tous les consultants qualifiés n'est pas systématique).
- Il est demandé à un seul consultant de présenter une proposition pour chaque projet, et les dossiers n'indiquent pas pourquoi ce consultant en particulier est celui qui a été retenu. Le dossier ne contient aucune information montrant que le consultant était le seul qualifié ou qu'il était alors le mieux qualifié.
- À la Direction des ouvrages d'art, l'information sur le rendement antérieur du consultant était connue et prise en compte dans l'attribution des contrats.
- L'information sur le rendement antérieur ne faisait pas partie du processus de la Direction du tracé des routes en 1999-2000 et n'était donc pas en dossier (le ministère affirme que cette information sera prise en compte dans un proche avenir).

- Les dossiers contiennent des lettres pour demander des propositions, répondre aux demandes et accepter les propositions des consultants.
- Aucune soumission en régime de concurrence n'a été demandée pour les projets; en revanche, le ministère a demandé aux consultants de fournir une estimation des coûts du travail à réaliser.
- Deux estimations de coûts ont été acceptées telles quelles.
- Dans un cas, l'estimation des coûts initiale était trop élevée, et il a été demandé aux consultants de réduire son prix.
- L'examen d'une estimation des coûts par le ministère a montré que le coût semblait trop élevé, mais que le prix finalement fixé pour le travail est demeuré le même.
- Les propositions contenaient des estimations de coûts allant de 40 000 \$ à 110 000 \$, plus la TVH.

**8.37** À la lumière de nos constatations, nous avons un certain nombre de préoccupations relatives au processus d'embauche actuel. Ainsi, comment le personnel du ministère peut-il connaître la disponibilité des différents consultants en mesure de réaliser le travail? Ne serait-il pas plus efficace de laisser les consultants décider eux-mêmes s'ils sont effectivement disponibles? Comment le ministère peut-il s'assurer que tous les consultants sont traités équitablement?

**8.38** À notre avis, il y aurait lieu d'ouvrir le processus pour permettre à tous les consultants intéressés et qualifiés de faire part de leur intérêt dans le travail prévu au contrat.

**Évaluation du critère fondée sur la vérification**

**8.39** Lorsqu'une possibilité d'obtenir un contrat gouvernemental se présente, le ministère n'en informe pas tous les consultants.

**Recommandation**

**8.40** Nous avons recommandé que le ministère annonce publiquement chaque projet de génie-conseil afin que toutes les sociétés d'ingénieurs-conseils aient la possibilité de faire part de leur intérêt dans le travail à réaliser.

**Réponse du ministère**

**8.41** *Étant donné la taille de la province et l'ampleur des besoins du ministère en matière de services de génie-conseil, le ministère a facilement accès à de l'information sur la disponibilité et l'expertise des différents consultants. Il y a lieu de tenir compte des avantages d'une annonce publique par rapport aux coûts de préparation de propositions officielles pour les consultants et aux coûts additionnels engagés par le ministère pour évaluer ces propositions. Le ministère envisagera de*



*mener des projets pilotes afin d'évaluer la recommandation.*  
[Traduction.]

**Le processus doit être efficace par rapport au coût**

**8.42** Notre troisième critère de vérification était le suivant :

*La méthode employée pour choisir les ingénieurs-conseils pour les projets doit être efficace par rapport au coût.*

**8.43** Nous avons constaté que le processus actuel du ministère pour l'embauche de consultants ne permet pas la concurrence parmi eux, puisqu'il est demandé à une seule société de présenter une proposition pour chaque projet. Aucune autre proposition n'est obtenue.

**8.44** À notre avis, le ministère devrait choisir parmi tous les candidats intéressés et demander à plusieurs des candidats les mieux qualifiés de présenter des propositions afin de permettre la concurrence. La documentation du processus décisionnel suivi pour déterminer les sociétés à qui il est demandé de présenter une proposition doit être complète et clairement justifier les décisions prises.

**8.45** La méthode actuelle du ministère est de soumettre l'estimation des coûts du consultant à un test de vraisemblance pour s'assurer que l'estimation n'est pas excessive. Cela n'équivaut cependant pas à demander des estimations concurrentielles de plusieurs sociétés. Normalement, le gouvernement demande des soumissions à plusieurs fournisseurs pour l'achat de biens et de services, afin d'encourager la concurrence et d'assurer la transparence du processus.

**8.46** Nous avons des préoccupations à l'égard du processus actuel. Si le ministère demande à une seule société de réaliser le travail, comment peut-il soutenir l'innovation et en bénéficier? Le gouvernement provincial obtient-il le meilleur coût si la comparaison se limite à l'estimation des coûts du consultant par rapport à celle du ministère? Y a-t-il une autre société qui pourrait réaliser le travail à un coût moindre si elle avait la possibilité de fournir une estimation? Une autre société pourrait-elle faire un meilleur travail au même coût? Et comment le ministère peut-il faire preuve de transparence alors que le processus décisionnel est à ce point à la discrétion du ministère?

**8.47** Des membres du personnel ont exprimé des préoccupations concernant la concurrence des prix des contrats relatifs au tracé des routes. Ils se demandent si le travail de conception peut manquer d'innovation s'il est confié au soumissionnaire le plus bas. En d'autres termes, si le coût devient la préoccupation dominante, le ministère n'obtiendra pas plus que conception minimale convenant au projet visé.

**8.48** Cependant, à notre avis, puisque le coût est un facteur parmi d'autres dans la décision relative à l'embauche d'un consultant, le ministère peut quand même avoir en place un processus qui encourage

l'innovation tout en permettant la concurrence des coûts. Par exemple, en Ontario, le coût est compris dans chaque proposition. Les propositions détaillées sont notées les unes par rapport aux autres sur le plan technique, puis un coefficient entre la note technique et le coût est établi, et le gagnant est celui qui obtient le coefficient le plus élevé.

**8.49** Une autre solution pour le ministère pourrait être de suivre l'exemple de la Nouvelle-Écosse. Celle-ci a recours au système des deux enveloppes. Dans un tel processus, les soumissions des consultants sont présentées dans deux enveloppes, l'une contenant les aspects qualitatifs de la soumission et l'autre, une estimation des coûts. Le ministère évalue les aspects qualitatifs des soumissions, puis il ouvre l'enveloppe contenant le coût et attribue une note au prix. La décision repose largement sur le contenu de la première enveloppe. Généralement, un maximum de 90 points peut être attribué aux aspects qualitatifs, et de 10 points au prix. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse se réserve toutefois le droit de rejeter toute proposition dont le prix est jugé déraisonnable.

**8.50** Comme on peut le voir, la Nouvelle-Écosse et l'Ontario ont des processus de sélection en vertu desquels tant les facteurs de qualité que les facteurs de coût entrent en ligne de compte dans la décision finale sur le choix des consultants. Dans ces provinces, le personnel déclare que des économies considérables ont été réalisées en considérant le coût comme un facteur important dans le processus de sélection.

**8.51** Nous sommes d'avis que le Nouveau-Brunswick devrait adopter un processus de sélection qui comprend des facteurs reliés aux aspects qualitatifs et des facteurs reliés aux coûts. Il est certain que le ministère aura à assumer des coûts supplémentaires si un processus plus concurrentiel est mis en œuvre. Par exemple, le processus d'évaluation des sociétés qualifiées serait plus complexe, puisqu'il faudrait établir des comparaisons pour évaluer les différentes propositions les unes par rapport aux autres. Bien la situation ne soit pas la même en Nouvelle-Écosse, en Ontario et au Nouveau-Brunswick, nous persistons à croire que les économies potentielles dépasseraient largement les coûts supplémentaires. En 1998-1999, le ministère a versé près de 10 millions de dollars en honoraires à des ingénieurs-conseils.

### ***Évaluation du critère fondée sur la vérification***

**8.52** Puisque le ministère ne demande pas de propositions concurrentielles pour l'achat de services de génie-conseil, nous concluons qu'il n'est pas satisfait au critère.

### ***Recommandations***

**8.53** Nous avons recommandé que le ministère demande des propositions à plusieurs consultants qualifiés pour chaque contrat d'ingénierie.

**8.54** Nous avons recommandé que le processus suivi par le ministère pour choisir les consultants à qui il demandera des propositions prenne

une forme officielle et soit consigné par écrit. Le processus, les critères d'évaluation connexes et les résultats du processus devraient être transparents pour tous les consultants.

**8.55** Nous avons recommandé que le ministère exige que le coût du projet soit compris dans les propositions reçues des consultants qui se font concurrence.

**8.56** Nous avons recommandé que le processus suivi par le ministère pour choisir le consultant qu'il embauchera prenne une forme officielle et soit consigné par écrit. Le coût devrait constituer un élément important du processus. La méthodologie, les critères d'évaluation connexes et les résultats du processus devraient être mis à la disposition de tous les consultants.

### **Réponse du ministère**

**8.57** *Pour faire suite à sa réponse à la première recommandation, le ministère est disposé à envisager de mettre à l'essai la demande de propositions pour les contrats d'ingénierie. Le coût du projet devra figurer dans les propositions. Le processus suivi pour demander les propositions et choisir le consultant sera donc consigné et mis à la disposition de tous les consultants. [Traduction.]*

### **Matériaux routiers**

**8.58** Notre objectif pour ce volet de la vérification était le suivant :

*Déterminer si le système d'achat et d'inventaire des matériaux de construction fonctionne de manière économique et efficiente.*

**8.59** Nous avons le plaisir de signaler que, à la suite de notre vérification, nous avons abouti à une conclusion positive à l'égard de quatre de nos critères. Ces quatre critères sont les suivants :

- *Des contrôles sont en place pour faire en sorte que les prix des fournisseurs concordent avec les montants prévus aux contrats.*
- *Ces contrôles sont efficaces.*
- *Des contrôles sont en place pour faire en sorte que les matériaux sont achetés uniquement de fournisseurs appropriés (ce qui évite les achats à prix indûment élevés).*
- *Il y a en place un processus pour faire en sorte que les matériaux répondent aux spécifications de produit (telles qu'exigées par le ministère).*

**8.60** Nous avons noté des lacunes relativement à quatre autres critères.

**Importance des analyses coûts-avantages**

8.61 Notre critère dans le domaine était le suivant :

*Une analyse coûts-avantages doit être effectuée avant que la décision soit prise de modifier des directives importantes du ministère.*

8.62 Comme le ministère a récemment élargi sa directive en matière d'impartition des matériaux routiers, nous avons décidé d'examiner cette décision. Nous avons également examiné le processus décisionnel à l'appui du changement à la directive pour voir si une analyse coûts-avantages avait eu lieu.

8.63 L'impartition signifie que des biens que le ministère avait l'habitude d'acheter par appel d'offres pour les entrepreneurs en vue de travaux qu'ils effectuent pour le ministère sont maintenant achetés directement par les entrepreneurs et compris dans le coût des contrats.

8.64 Un comité directeur du ministère a examiné la question de l'élargissement de l'impartition et déterminé qu'une telle approche serait bénéfique pour le ministère. Le comité a étudié de nombreux facteurs pertinents pour arriver à sa décision. Cependant, nous n'avons trouvé aucune analyse qui expose les répercussions financières du changement. Nous n'avons rien trouvé non plus qui montre que d'autres options avaient été envisagées, par exemple faire en sorte que le ministère procède par appel d'offres pour l'approvisionnement tout en permettant aux entrepreneurs de profiter des coûts plus bas du gouvernement provincial dans leurs soumissions de projets provinciaux.

8.65 Le personnel du ministère a souligné que d'autres gouvernements se procurent des biens par impartition.

8.66 À notre avis, lorsque la modification d'une directive peut avoir des répercussions financières importantes, une analyse coûts-avantages est nécessaire pour déterminer si la décision est censée profiter au ministère. Les répercussions financières des changements et des solutions de rechange logiques devraient être établies et comparées de sorte que le ministère choisisse la meilleure option.

**Recommandations**

8.67 **Quand un ministère décide qu'un changement important pourrait être nécessaire, il devrait s'assurer que le changement est justifié par un processus décisionnel qui comprend une analyse coûts-avantages.**

8.68 **Les avantages prévus doivent être énoncés afin que le ministère puisse déterminer par la suite s'ils se réalisent.**

8.69 **Nous avons recommandé que la direction explore la possibilité de se procurer les biens par appel d'offres et de permettre aux entrepreneurs de profiter des prix soumissionnés pour les projets provinciaux.**

**Réponse du ministère**

**8.70** Comme vous le mentionnez dans vos constatations, le ministère a pris la décision de se procurer par impartition certains matériaux de construction après un examen externe et interne poussé. Même s'il ne s'agissait pas d'une analyse coûts-avantages en bonne et due forme, les avantages et les coûts corporels et non corporels ont été pris en considération dans la prise de la décision.

**8.71** Le ministère s'efforcera d'adopter une approche plus officielle en matière d'analyse coûts-avantages afin de documenter le processus décisionnel futur des décisions dont les répercussions financières sont importantes.

**8.72** Le ministère consent à explorer la solution proposée avec Approvisionnement et Services, puisqu'elle toucherait à des questions relatives au processus des achats publics (c.-à-d. permettre au secteur privé de faire des achats aux prix obtenus par le gouvernement par appel d'offres et étudier les problèmes potentiels relatifs aux fournisseurs). [Traduction.]

**Évaluation des répercussions de l'initiative d'impartition**

**8.73** Notre critère dans le domaine était le suivant :

*Le système d'achat et d'inventaire doit être surveillé périodiquement pour voir s'il est économique et efficient et répond aux besoins des gestionnaires et des utilisateurs.*

**8.74** Les résultats de l'initiative d'impartition pour les matériaux routiers ont fait l'objet de très peu de surveillance. Nous avons déterminé que les districts du ministère ont des stocks moins importants qu'avant la mise en œuvre de la nouvelle directive. Nous avons aussi noté que le personnel de district du ministère est généralement favorable à la nouvelle directive.

**8.75** Il n'y a cependant eu aucune évaluation officielle pour déterminer si les avantages prévus par le changement dans la directive se sont concrétisés. Une comparaison des prix des matériaux routiers que le ministère paye actuellement aux entrepreneurs avec les prix soumissionnés dont profite le ministère pour ses propres achats doit faire partie de l'évaluation.

**Recommandation**

**8.76** Nous avons recommandé que le ministère détermine si la directive permettant l'achat indirect de biens par l'entremise des entrepreneurs, au lieu de l'achat direct des fournisseurs, permet de réaliser des économies.

**Réponse du ministère**

**8.77** Le personnel du ministère procède régulièrement à une évaluation officieuse des options relatives au coût des matériaux dans le cadre de ses activités courantes. Si des écarts importants dans le coût des matériaux sont révélés, le ministère effectuera un examen plus systématique. [Traduction.]

**Importance des normes**

**8.78** Notre critère dans le domaine était le suivant :

*La direction doit établir une directive qui fixe des normes minimales visant la gestion et le contrôle des stocks. Les niveaux de stock doivent être justifiés sur le plan du coût et liés aux besoins (roulement des stocks suffisant et coûts de possession des stocks gardés au minimum).*

**8.79** Le manuel des directives du ministère pour la gestion des stocks s'intitule *Purchase/Inventory Control/Issuing Procedures*. La directive explique les responsabilités du personnel du ministère. Des normes concernant la responsabilité et le contrôle de l'inventaire des matériaux de construction et d'entretien routiers (matériaux) y sont consignées. Toutefois, la dernière mise à jour du manuel remonte à 1992 et ne tient pas compte des pratiques actuelles du ministère.

**8.80** Le manuel ne couvre pas tous les aspects de la gestion des stocks de tous les stocks. Ainsi, il n'y a pas de normes pour la gestion des stocks de matériaux. De plus, le processus suivi par le ministère pour déterminer la quantité de matériaux à commander n'y est pas documenté. À l'heure actuelle, pour commander les matériaux, on se fie à la quantité commandée l'année précédente, qui est ensuite ajustée pour tenir compte des travaux à venir dont le superviseur est au courant.

**8.81** Nous sommes d'avis qu'il faut terminer le manuel des directives et le mettre à jour de sorte qu'il tienne compte des pratiques actuelles et des principes en vigueur en matière de gestion des stocks. Il devrait comprendre tous les aspects importants de la gestion des stocks. Au minimum, il faudrait y trouver des directives sur les achats, les quantités économiques de commande, les niveaux de stocks minimums et maximums, les achats à prix concurrentiels, la rotation prévue, et les façons de minimiser les coûts de possession des stocks et autres coûts.

**8.82** Le manuel des directives stipule que le coordonnateur des stocks est chargé de veiller à ce que les niveaux des stocks pour les pièces de véhicule soient suffisants, raisonnables et conformes à la directive. Or, le coordonnateur des stocks n'est pas responsable des stocks de matériaux et n'est pas autorisé à faire des recommandations au sujet de ces stocks.

**8.83** Nous avons constaté que, alors que les stocks de pièces de véhicule sont examinés pour vérifier leur conformité à la directive, ce n'est pas le cas des stocks de matériaux. La section de la vérification interne effectue des dénombrements par sondages des stocks de matériaux, mais elle n'examine pas les facteurs liés à la gestion des stocks. Le manuel des directives devrait préciser qui est responsable de l'examen des stocks de matériaux pour assurer le respect des directives.

**Recommandations**

**8.84** Nous avons recommandé que la direction examine, mette à jour et diffuse le manuel intitulé *Purchase/Inventory Control/Issuing Procedures* pour s'assurer que des normes de gestion et de contrôle efficaces sont en vigueur pour tous les stocks.

**8.85** Nous avons recommandé que la direction s'assure de la conformité à la directive sur les stocks du ministère.

**Réponse du ministère**

**8.86** *Le ministère verra à ce que le manuel Purchase/Inventory Control/Issuing Procedures soit mis à jour au besoin. Il y a lieu de noter que, comme ce manuel de directives ou recueil de procédures est fondé sur la fonctionnalité des systèmes d'inventaire actuels et que le système est encore en vigueur, surtout pour les opérations ayant trait aux pièces pour la réparation des véhicules, il est encore pertinent.*

**8.87** *Le ministère effectue la mise à jour dans le cadre de son activité de vérification interne en fonction des priorités, selon le risque et l'importance, et il poursuivra en accordant une attention accrue aux matériaux de construction. [Traduction.]*

**Systèmes d'information relatifs aux stocks**

**8.88** Notre critère dans le domaine était le suivant :

*La haute direction doit surveiller les résultats et s'assurer que les renseignements fournis par le système d'information sont complets et exacts.*

**8.89** Le système d'inventaire informatisé ne peut produire des rapports englobant tous les stocks. Les districts ont la capacité de produire des rapports d'inventaire couvrant leur propre district, mais personne ne peut produire un rapport global du total des stocks du ministère. Pour mieux gérer les stocks du ministère, un système d'inventaire qui fournit à la direction, ou à d'autres, des renseignements sur le total des stocks est nécessaire.

**8.90** De plus, le système d'inventaire du ministère n'est pas intégré au Système de gestion d'entretien, lequel recueille de l'information sur les coûts des projets d'entretien. Ni l'un ni l'autre de ces systèmes ne sont intégrés au système comptable du gouvernement (SIF). Il s'ensuit que :

- Chaque sortie de stocks doit être entrée séparément dans le système d'inventaire du ministère, le Système de gestion d'entretien et le système d'information financière (SIF).
- Les ajouts aux stocks doivent être entrés séparément dans le SIF et dans le système d'inventaire du ministère.
- Certains des ingénieurs à qui nous avons parlé ont noté comme une faiblesse la difficulté d'obtenir de l'information en temps opportun pour établir le coût des projets d'entretien.

**8.91** En conséquence :

- Il y a répétition des entrées.
- Le risque d'erreur est accru.
- Il y a plus de travail à faire que nécessaire.

### **Recommandations**

**8.92** Nous avons recommandé que le système d'inventaire informatisé soit pleinement intégré au Système de gestion d'entretien du ministère et au système comptable du gouvernement provincial.

**8.93** Nous avons recommandé que le ministère élabore un système d'inventaire qui permet à la haute direction et aux autres personnes responsables de l'examen des stocks de mieux gérer et surveiller les stocks des districts et du ministère. Le système devrait permettre au personnel du bureau central de produire des rapports d'inventaire globaux en temps opportun.

### **Réponse du ministère**

**8.94** *Le ministère admet qu'il faut viser l'intégration complète, mais la mise en œuvre doit se fonder sur une analyse de rentabilisation. Étant donné les limites techniques et l'incompatibilité du système actuel et le fait que la majorité des opérations du système d'inventaire touchent à des articles autres que les matériaux de construction, cette intégration n'est pas une priorité à l'heure actuelle.*

**8.95** *Un examen préliminaire en vue du remplacement du système a un lieu dans le cadre de l'examen de la conformité à l'an 2000. Le ministère a l'intention d'effectuer une analyse de rentabilisation pour déterminer les coûts et les avantages des améliorations possibles au système d'inventaire des matériaux. Des rapports mensuels, des rapports de fin d'exercice et des rapports ponctuels peuvent et sont produits par le personnel du bureau central. [Traduction.]*

### **Assurance de la qualité de la construction routière**

**8.96** Dans notre plan de vérification initial, nous n'avions pas prévu faire enquête sur l'adoption par le ministère de spécifications de produit fini (SPF) pour assurer la qualité de la construction routière. Le personnel du ministère nous a toutefois informés d'un cas où les entrepreneurs avaient dû reprendre l'asphaltage d'une route parce que leur travail ne répondait pas aux spécifications de produit fini établies dans le contrat signé avec le ministère. Nous étions au courant des SPF au moment de notre travail de vérification de 1993, mais nous ne savions pas dans quelle mesure le ministère avait progressé dans l'adoption des SPF dans ses activités courantes.

**8.97** Comme nous croyons que les SPF fournissent au ministère la possibilité d'obtenir des travaux de construction routière dont la qualité est garantie et offrent l'avantage d'attribuer la responsabilité de la qualité aux entrepreneurs, nous avons décidé d'examiner l'adoption des SPF par le ministère.



**8.98** En 1993, le ministère a retenu les services de la société EBA Engineering Consultants Ltd. pour examiner différentes activités ministérielles. L'un des principaux sujets du rapport des ingénieurs-conseils porte sur les SPF. La société recommandait au ministère de mettre en œuvre des spécifications de produit fini le plus tôt possible. Elle déclarait que l'adoption de SPF était nécessaire pour clairement faire passer à l'industrie de la construction le message selon lequel une nouvelle façon de faire affaire était en vigueur, où la qualité est récompensée et la médiocrité n'est plus tolérée. Les ingénieurs-conseils notaient également que la méthode traditionnelle de faire affaire avait mené à des abus.

**8.99** Le rapport déclare que certains entrepreneurs qui faisaient du travail pour le ministère avaient abandonné la plupart sinon la totalité de leurs responsabilités. Ainsi, le personnel du ministère était tenu de fournir, relativement à des projets, des instructions qui auraient dû être la responsabilité des entrepreneurs. De plus, les entrepreneurs avaient renoncé à leur responsabilité en matière de qualité pour laisser celle-ci au ministère. En conséquence, le consultant avait recommandé la mise en œuvre totale des SPF au plus tard en 1996.

**8.100** Comme il est expliqué dans l'étude de la société EBA, les SPF permettent à l'acheteur, le ministère en l'occurrence, d'établir un certain nombre de critères auxquels le produit fourni doit satisfaire. D'habitude, un contrat assorti de SPF exige aussi que l'entrepreneur garantisse le produit pendant une période définie. Si le travail ne répond pas aux conditions prévues au contrat, des pénalités peuvent s'appliquer.

**8.101** La méthode des SPF diffère grandement de l'approche habituelle. Selon cette dernière, les aspects fonctionnels sont décrits de façon très détaillée, en exposant essentiellement comment l'entrepreneur doit faire son travail. Elle exige du ministère une surveillance et une inspection constantes du processus pour en assurer la cohérence et l'uniformité. Avec des spécifications de produit fini, le ministère n'a qu'à s'assurer que le produit est acceptable en suivant un programme limité d'assurance de la qualité. Comme le montre l'exemple cité par le personnel où l'entrepreneur a dû reprendre l'asphaltage, si le produit s'avère imparfait, il incombe à l'entrepreneur de le corriger.

**8.102** L'adoption des SPF présente deux avantages importants. D'abord, la responsabilité de la qualité du produit passe du ministère à l'entrepreneur, qui doit alors garantir son travail. L'approche des SPF devrait améliorer la qualité des projets de construction routière. Le second avantage est que le ministère n'a plus à continuellement surveiller et inspecter le processus et il peut diminuer sa charge de travail en se limitant à des contrôles sur l'assurance de la qualité.

**8.103** Nous avons examiné les progrès du ministère dans la mise en œuvre des SPF. En 1993, le ministère n'a pas eu recours aux SPF. En

1998-1999, le ministère a intégré des SPF à six contrats d'asphaltage, en vertu desquels l'entrepreneur garantissait la qualité du travail durant une année. Cela représentait 27 % du tonnage total des contrats d'asphaltage pour 1998-1999. En 1999-2000, le ministère a attribué sept contrats, représentant 35 % du tonnage total, assortis de SPF. Comme le nombre d'importants contrats d'asphaltage a baissé en 2000-2001, on s'attend à ce que le pourcentage diminue cette année.

**8.104** Le personnel du ministère a noté qu'il voulait appliquer des SPF à entre 50 % et 65 % des travaux d'asphaltage. Il a ajouté que les exploitants plus modestes seraient incapables d'adopter les SPF ou refuseraient de le faire, de sorte que la concurrence serait réduite pour les contrats de moindre valeur. Cependant, le personnel du ministère croit que l'intégration totale, c'est-à-dire l'intégration de SPF à la totalité des contrats d'asphaltage, n'est pas pratique ni efficiente, mais le ministère n'a mené aucune analyse en bonne et due forme pour soutenir une telle conviction.

**8.105** Nous appuyons le recours aux SPF par le ministère. Nous croyons que le ministère doit accélérer le rythme auquel il met les SPF en œuvre pour mieux assurer la qualité du travail des entrepreneurs. Enfin, bien que de nombreux problèmes puissent survenir dans les travaux de construction routière au cours d'une année, une période de garantie plus longue pourrait mieux protéger le ministère contre des travaux de construction routière de piètre qualité dont les problèmes apparaissent après les 12 premiers mois.

### **Recommandations**

**8.106** Le ministère devrait faire une étude coûts-avantages en bonne et due forme pour déterminer à partir de quelle taille de contrat il vaut la peine d'adopter les SPF pour optimiser les ressources des contribuables du Nouveau-Brunswick.

**8.107** Nous avons recommandé que le ministère intègre des SPF à tous les contrats d'asphaltage lorsqu'il est avantageux de le faire sur le plan des coûts.

**8.108** Nous avons recommandé que le ministère intègre des SPF à d'autres aspects de la construction routière en plus de l'asphaltage lorsqu'il est avantageux de le faire sur le plan des coûts.

**8.109** Nous avons recommandé que le ministère effectue une étude coûts-avantages en bonne et due forme pour déterminer si la prolongation de la garantie sur le produit dans les contrats assortis de SPF serait bénéfique pour le gouvernement provincial. Si les résultats de l'étude montrent qu'une prolongation de la garantie serait avantageuse, il faudrait alors adopter une telle politique.

### **Réponse du ministère**

**8.110** *Le ministère est d'accord avec les recommandations et effectuera des analyses coûts-avantages pour déterminer la taille à*

*laquelle il y aurait lieu d'intégrer des SPF aux contrats, leur applicabilité à d'autres aspects de la construction routière et quelle est la durée la plus bénéfique pour la garantie du produit. Entre-temps, le ministère est d'avis que de l'information valable peut être tirée des expériences d'une intégration graduelle des SPF à ses contrats. [Traduction.]*

## Conclusion

**8.111** Notre plan de vérification touchait deux domaines distincts du ministère, soit les services de génie-conseil et les matériaux routiers. La vérification a mené à des recommandations d'améliorations pour certaines situations et conclu dans d'autres que les processus en place étaient adéquats.

**8.112** À notre avis, un certain nombre de changements importants s'imposent pour la retenue des services de génie-conseil. Nous croyons que ces changements peuvent réduire les coûts tout en contribuant au maintien de la qualité. Dans sa réponse, le ministère signale qu'il mettra un projet pilote en œuvre pour évaluer les avantages potentiels de nos recommandations. Nous avons l'intention de surveiller les résultats de ce travail.

**8.113** Les résultats de notre vérification du système d'achat et d'inventaire étaient divers, et nous avons recommandé au ministère l'apport de changements, qui, règle générale, ont été bien accueillis. Dans sa réponse, le ministère fait renvoi à un certain nombre de secteurs où des mesures ont été prises par la suite. Nous affecterons des ressources à l'examen de ce suivi assuré par le ministère.

**8.114** Bien que l'assurance de la qualité des projets de construction routière n'ait pas fait partie de la définition initiale de la vérification, plusieurs recommandations importantes ont été adressées au ministère dans ce domaine. Le ministère a réagi de façon favorable à ces recommandations.