

Rapport du
Groupe d'étude sur l'acquisition concurrentielle des
services de transport des élèves
à l'intention de la
ministre de l'Éducation de l'Ontario

Table des matières

Lettre de présentation à l'intention de la Ministre.....	3
Membres du groupe d'étude	4
Mandat et réunions du groupe d'étude.....	8
Améliorations à apporter à l'actuel processus d'acquisition fondé sur la DP	9
Projets pilotes fondés sur la DP	10
Évaluation ministérielle quant au processus des projets pilotes fondés sur la DP	10
Projets pilotes en deux étapes.....	11
Évaluation des experts-conseils à l'égard du processus en deux étapes.....	12
Évaluation du commissaire à l'équité quant aux projets pilotes en deux étapes	13
Évaluation et expérience de l'OSBA vis-à-vis du processus des projets pilotes	13
Évaluation et expérience de l'ISBOA vis-à-vis du processus des projets pilotes	16
Évaluation et expérience des consortiums vis-à-vis du processus des DP en version pilote ...	18
Enjeux et pratiques associés aux DP	21
Prolongement de la période transitoire au-delà de 2013	27
Maintenir la concurrence	28
Solutions de rechange à l'actuel processus d'acquisition fondé sur la DP	29
Solutions de rechange au processus des DP émanant des fournisseurs de service.....	32
Position de l'OSBA	32
Position de l'ISBOA	34
Commentaires du président	38

Le 25 janvier 2012

Lettre de présentation à l'intention de la Ministre

Madame la Ministre,

C'est avec plaisir que je vous présente le rapport du Groupe d'étude sur l'acquisition concurrentielle des services de transport des élèves, ce dernier ayant été mis sur pied à l'initiative de votre prédécesseure en juin 2011.

Au cours des derniers mois, les membres du groupe d'étude se sont réunis à six reprises (dont une téléconférence) pour mettre à contribution leur vaste expérience en vue de revoir les processus actuels, et ce, en accordant une attention particulière à l'ouverture, à l'équité, à la responsabilité et à l'optimisation des ressources. Solidement épaulés par le personnel de votre ministère, les membres du groupe d'étude ont consacré une somme appréciable de temps et d'énergie à ce processus, et je tiens à saluer leur dévouement.

Au fil de l'examen des processus d'acquisition concurrentielle des services de transport des élèves, le groupe d'étude a cherché le consensus (bien qu'il n'y soit pas arrivé dans bien des cas). Le présent rapport se veut la synthèse des points de vue soutenus par l'une ou l'autre composante du groupe d'étude, si bien qu'il présente des opinions tout autant divergentes que consensuelles.

Veillez agréer, Madame la Ministre, nos plus cordiales salutations.

L'honorable Coulter Osborne, c.r. (président)

Membres du groupe d'étude

Président

L'honorable Coulter Osborne, c.r.

Représentant du ministère de l'Éducation

Gerry Treble, chef régional, Bureau régional de London, ministère de l'Éducation de l'Ontario

Représentants de l'industrie du transport scolaire

Karen Cameron, directrice générale, Independent School Bus Operators Association

Ruth Anne Staples, Epoch's Garage, Independent School Bus Operators Association

Mike Murphy, J & T Murphy, directeur, Ontario School Bus Association

Gord Taylor, Stock Transportation, président, Ontario School Bus Association

Représentants des consortiums de transport

Lori Létourneau, directrice, Service de transport Francobus

Steve Wowk, directeur général, Tri-Board Transportation Services

Représentants des conseils scolaires

Carole Drouin, directrice générale, Association franco-ontarienne des conseils scolaires catholiques

Dan McCowell, gestionnaire principal des services administratifs, York Catholic DSB, OCSTA

Louise Pinet, directrice générale, Association des conseils scolaires des écoles publiques de l'Ontario

Wayne McNally, directeur des finances, Ontario Public School Boards' Association

Conseiller en approvisionnement

Leo Gotlieb, directeur, Western Management Consultants of Ontario¹

¹ M. Gotlieb est également membre du groupe d'étude.

Introduction et contexte

Chaque jour de classe en Ontario, plus de 800 000 enfants bénéficient des services de transport des élèves pour se rendre à l'école et en revenir, et ce, de façon sécuritaire, efficace et ponctuelle. Chacun des conseils scolaires de l'Ontario offre des services de transport à tous les élèves admissibles grâce aux fonds octroyés par le ministère de l'Éducation par le biais de la Subvention pour le transport des élèves. La presque totalité de ces services de transport scolaire (99 %) sont assurés par des transporteurs privés par le biais de contrats.

Au total, il s'agit là d'une vaste entreprise à tous égards. En effet, le transport des élèves mobilise 18 000 véhicules qui parcourent quotidiennement 1,8 million de kilomètres et consomment chaque année 100 millions de litres de carburant. Par conséquent, la nature et l'ampleur d'un tel service ouvrent la voie à de multiples possibilités en vue d'accroître l'efficacité. Par le passé, c'est la négociation de contrats qui avait généralement été retenue en Ontario à titre de processus de passation des marchés, ces contrats étant octroyés à un groupe relativement stable d'exploitants locaux. La valeur des contrats dépendait grandement du financement annuel au titre du transport. De fait, le recours aux processus concurrentiels d'attribution des contrats restait limité.

En juillet 2006, le gouvernement a annoncé des mesures de réforme du transport scolaire, dont un volet important prévoyait le recours à des consortiums de conseils scolaires dans le but d'accroître l'efficacité et de réaliser des économies d'échelle relativement au transport scolaire. Il faut dire qu'à cette époque, certains conseils scolaires touchaient déjà le fruit de tels consortiums. En vue de maximiser leur efficacité, les activités des consortiums ont donc été examinées dans le cadre du processus d'élaboration d'un nouveau modèle de financement du transport (axé sur un mécanisme visant à contrer les déficits budgétaires).

L'examen de l'efficacité sollicité par le Ministère (et réalisé par le biais d'un tiers) a révélé certaines lacunes relatives à la gestion des contrats et aux pratiques d'approvisionnement, particulièrement en ce concerne les processus d'acquisition concurrentielle. À la demande des intervenants sectoriels et de concert avec le Ministère, le Council of Senior Business Officials (COSBO) a mis sur pied un Comité consultatif des pratiques d'attribution de

contrat (CCPAC) en vue d'établir des contrats types pour la passation de marchés entre les conseils scolaires et des exploitants d'autobus.

Le CCPAC se composait de directeurs du transport, d'exploitants en transport scolaire et de membres du personnel d'approvisionnement des conseils scolaires. Le comité a également pu compter sur l'assistance d'un conseiller en approvisionnement agissant en qualité de tiers. Ses membres ont réuni un dossier d'information comprenant un contrat type, un modèle de demande de propositions (DP) ainsi que des lignes directrices sur l'approvisionnement. Ce dossier correspondait aux vues du CCPAC concernant l'application de pratiques adéquates en matière d'approvisionnement, en tenant compte de la nécessité d'assurer une stabilité dans le secteur durant la période de transition en vue de l'adoption du principe d'acquisition concurrentielle.

Dans le cadre d'une stratégie transitoire visant à préparer l'industrie à l'implantation du principe d'acquisition concurrentielle, on a mené un projet pilote fondé sur le principe d'une DP au sein de trois consortiums. Ainsi, le Service de transport des élèves de Halton, le Service de transport scolaire – Région de York et le Service de transport de Wellington-Dufferin ont pu mettre à contribution les modèles et les outils propres à la DP qu'avait élaborés le CCPAC, et ce, en vue de fournir des services jusqu'à concurrence de 25 % de leurs parcours (le projet pilote prévoyant également une limite maximale de 25 % des parcours existants d'un exploitant).

La version pilote de la DP devait permettre d'améliorer les modèles et les outils, et de mettre en relief certains éléments des leçons retenues à titre de référence ultérieure. Le Ministère a décaissé un montant pour la contribution d'un expert-conseil en approvisionnement durant la phase pilote auprès des trois consortiums, ainsi qu'une enveloppe d'aide à l'intention de l'Ontario School Bus Association (OSBA) afin d'assurer la formation de ses membres. Les projets pilotes fondés sur la DP ont pris fin en juin 2010.

Le Ministère considérait alors que les projets pilotes fondés sur la DP avaient été une réussite, une opinion que la plupart des exploitants ne partageaient toutefois pas. Le Ministère a reçu des plaintes de la part d'un certain nombre d'exploitants ayant présenté une proposition, qui

dénonçaient diverses lacunes touchant l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'acquisition, particulièrement à l'égard de la DP dans sa version pilote.

Les intervenants de l'industrie ont réagi avec force aux résultats des projets pilotes fondés sur la DP, particulièrement dans les cas où de petits exploitants ont perdu des parcours acquis depuis longtemps au profit d'entreprises plus imposantes. En réponse aux préoccupations formulées par les intervenants sectoriels quant au processus d'acquisition, la ministre de l'Éducation d'alors, Kathleen Wynne, avait annoncé que l'on ne procéderait à aucune nouvelle DP avant janvier 2010.

Peu après, le gouvernement de l'Ontario a statué que tous les organismes du secteur public seraient assujettis aux Lignes directrices en matière de chaîne d'approvisionnement dans le secteur parapublic (lesquelles comportaient un volet sur l'acquisition concurrentielle), et ce, en date du 31 mars 2010. Le personnel du Ministère ainsi que les représentants des associations d'exploitants se sont réunis à plusieurs reprises au cours de cette période afin d'étudier d'autres modèles d'approvisionnement éventuellement conformes aux Lignes directrices en matière de chaîne d'approvisionnement. Ces représentants sectoriels ont donc proposé un modèle d'acquisition en deux étapes, lequel a été mis à l'essai dans sa version pilote au sein de cinq consortiums dans le Nord de l'Ontario. Les participants retenus dans le cadre de ce projet pilote en deux étapes étaient les suivants : le Service du transport scolaire des trois conseils du Nord-Est, le Service de transport de Rainy River, le Consortium de services aux élèves du Nord-Ouest de l'Ontario, le Service de transport scolaire de Thunder Bay et le Consortium de transport de l'Est de Thunder Bay.

Dans le but d'encadrer les pratiques d'attribution de contrats et d'orienter le projet pilote en deux étapes, le Ministère a retenu les services d'experts-conseils externes afin d'élaborer un dossier d'information sur le processus d'acquisition concurrentielle en deux étapes. On a par ailleurs retenu les services d'un autre cabinet d'experts-conseils pour agir à titre de commissaire à l'équité. Le Ministère a versé à l'OSBA les sommes requises pour financer les séances de formation à l'intention des proposants dans le cadre de la première phase du processus (soit les demandes de qualifications, ou DQ). La seconde phase du processus fondé sur la DP a pris fin en

février 2010. Entre-temps, les consortiums du premier projet pilote allaient de l'avant avec le processus d'acquisition concurrentielle pour le reste de leurs parcours.

En avril 2011, le gouvernement de l'Ontario instaurait la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic, appelée à remplacer les Lignes directrices en matière de chaîne d'approvisionnement dans le secteur parapublic. Les fournisseurs de services de transport scolaire demeuraient sceptiques quant aux avantages pour leurs membres et pour le public de ces modèles d'attribution de contrats en deux étapes mis à l'essai dans le cadre des projets pilotes. Ils ont exprimé leur mécontentement à plusieurs reprises et avec véhémence relativement à un tel processus d'acquisition.

En juin 2011, devant les préoccupations exprimées par les exploitants, les collectivités rurales et les associations d'exploitants, le Conseil des ministres a décidé d'accorder aux conseils scolaires une période de dérogation de six mois relativement aux exigences de la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic. En juin 2011, la Ministre de l'Éducation de l'époque, Leona Dombrowsky, annonçait la création du présent groupe d'étude.

Mandat et réunions du groupe d'étude

L'ancienne ministre a mis sur pied ce groupe d'étude afin qu'il se penche sur les préoccupations des exploitants et des collectivités à l'égard du processus d'acquisition concurrentielle, d'une part, et pour veiller à la légalité d'un tel processus ainsi qu'aux moyens de lui assurer des critères d'équité, d'ouverture, de transparence et de responsabilité, d'autre part.

Le groupe d'étude se composait de 13 membres, soit :

- un président, neutre et externe, nommé par la Ministre;
- quatre représentants(es) des conseils scolaires de l'Ontario, nommés par la Ministre;
- quatre propriétaires ou exploitants(es) de l'industrie du transport scolaire, nommés par la Ministre;
- deux représentants(es) des consortiums de transport, nommés par la Ministre;
- un conseiller en approvisionnement, recruté par voie d'un appel d'offres lancé par le Ministère;
- un représentant du ministère de l'Éducation, nommé par la Ministre.

Le mandat du groupe d'étude a été approuvé par le Conseil des ministres et visait à « examiner les processus concurrentiels utilisés lors de la sélection d'un fournisseur de transport des élèves, et ce, en accordant une attention particulière à leur ouverture, équité et responsabilité ainsi qu'à l'optimisation des ressources ». De plus, le groupe d'étude a été chargé de se pencher sur les critères d'ouverture, d'équité, de responsabilité et d'optimisation des ressources en ce qui touche aux deux projets pilotes fondés sur la DP.

Outre le président et le conseiller en approvisionnement, tous les membres du groupe d'étude sont impliqués, d'une façon ou d'une autre, dans le secteur élargi du transport des élèves et représentent des intérêts manifestement divergents à plusieurs égards. Par conséquent, il n'est pas surprenant que plusieurs questions n'aient pas trouvé consensus.

Des renseignements portant sur divers volets du transport scolaire (dont l'exactitude n'avait pas été vérifiée la plupart du temps) ont été transmis au groupe d'étude qui en a pris connaissance. C'est donc dire que les exposés et les mémoires qui lui ont été présentés engageaient le point de vue des parties en cause, et non celles du groupe d'étude considéré globalement.

Au fil de leurs rencontres, les membres du groupe d'étude ont circonscrit deux grands volets à soumettre à l'examen et à d'éventuelles recommandations. Afin de refléter ce consensus, le présent rapport est divisé en deux principales sections, soit :

- a) les améliorations à apporter à l'actuel processus d'acquisition fondé sur la DP;
- b) les solutions de rechange à l'actuel processus d'acquisition fondé sur la DP.

Améliorations à apporter à l'actuel processus d'acquisition fondé sur la DP

Comme le soulignait le préambule, l'élaboration de l'actuel processus d'acquisition des services de transport des élèves s'est mise en branle avec les réformes introduites en 2006 relativement au transport scolaire. Comme on l'a vu, certains conseils scolaires et consortiums appliquaient déjà le principe d'acquisition concurrentielle. En novembre 2007, le Ministère mandatait le CCPAC pour rassembler un dossier d'information comprenant des lignes directrices sur l'approvisionnement ainsi que des modèles et outils visant à assurer l'équité et la transparence des

pratiques d'attribution de contrats. En 2007-2008, treize réunions ont eu lieu sous les auspices du CCPAC (composé de directeurs du transport et de membres du personnel d'approvisionnement des conseils scolaires, de représentants du monde des affaires et de membres de l'OSBA). Le comité a finalisé son dossier d'information en décembre 2008, lequel proposait des lignes directrices, des modèles de DP en matière d'approvisionnement ainsi que des contrats types. Par la suite, le Ministère a donné le feu vert à deux projets pilotes appartenant à deux catégories distinctes : les projets pilotes fondés sur la DP et les projets pilotes en deux étapes.

Projets pilotes fondés sur la DP

En se basant sur l'ébauche du dossier d'information élaboré par le CCPAC, le Ministère a lancé un projet pilote au sein de trois consortiums dans le but de mettre au banc d'essai les outils conçus pour les besoins du processus d'acquisition concurrentielle. Ainsi, les organismes suivants ont accepté de prendre part au projet pilote : le Service de transport des élèves de Halton, le Service de transport scolaire – Région de York et le Service de transport de Wellington-Dufferin. En outre, le Ministère a retenu les services de la firme Management Partnership Services (MPS) pour fournir des conseils au sujet de la documentation d'approvisionnement et épauler le consortium au cours du processus d'acquisition.

Évaluation ministérielle quant au processus des projets pilotes fondés sur la DP²

Le Ministère a jugé que les projets pilotes fondés sur la DP avaient donné des résultats somme toute positifs. On y relevait notamment le fait que les conseils scolaires avaient pu assurer l'optimisation des ressources grâce :

- à l'actualisation des modalités contractuelles sur le carburant afin de refléter les prix en vigueur;
- à la réduction des tarifs contractuels;
- à la normalisation des niveaux de service et de sécurité sur leur territoire.

Par ailleurs, le Ministère a également formulé certains commentaires à propos des projets pilotes fondés sur la DP :

² Renseignements tirés du document du ministère de l'Éducation intitulé *Overview of pilot results* [Survol des résultats des projets pilotes].

- Les projets pilotes ont permis d'entrevoir un intérêt renouvelé sur les marchés de la part de nouveaux exploitants ou encore de transporteurs établis sur un territoire et souhaitant accroître leurs activités commerciales;
- La formation offerte par le Ministère et l'OSBA a permis d'aider les petites et moyennes entreprises à comprendre le processus et à présenter des soumissions concurrentielles;
- Les résultats des projets pilotes ont montré que le processus s'est avéré fructueux (ou infructueux) d'une manière égale pour toutes les catégories d'exploitants, c'est-à-dire de petite, moyenne ou grande envergure;
- Le nombre de points d'évaluation accordés pour le volet technique des DP variait très peu entre les petits exploitants et ceux de grande envergure, et ce, pour les trois consortiums.

Du reste, le Ministère a ciblé certains aspects des projets pilotes qui méritaient des ajustements ou un examen attentif, soit :

- la difficulté éprouvée plus particulièrement par les petits exploitants pour exposer et expliquer pertinemment, dans le processus de DP, certains volets touchant à la sécurité et à la formation des conducteurs d'autobus;
- les problèmes rencontrés par certains petits exploitants en cherchant à déterminer leurs coûts d'exploitation en vue de présenter une soumission rigoureuse sur le plan financier (ainsi, certains exploitants n'ont pas fondé leurs calculs sur les coûts réels, par opposition aux coûts historiques, comme l'avaient suggéré les directeurs de consortiums).

Commentaires formulés par les exploitants participants, et colligés par le Ministère

- La formation de l'OSBA (financée par le Ministère) a semblé très utile.
- Les plus petits exploitants ont trouvé difficile de produire une proposition concurrentielle réaliste.

Projets pilotes en deux étapes

Au terme des projets pilotes fondés sur la DP exposés précédemment, l'OSBA a souhaité faire évaluer d'autres méthodes pour l'acquisition des services de transport des élèves. En vue de

favoriser l'adoption progressive d'un processus d'acquisition concurrentielle dans ce secteur et de laisser la marge de manœuvre nécessaire aux conseils scolaires pour choisir la meilleure option en matière d'approvisionnement, l'OSBA a proposé un processus d'acquisition en deux étapes à titre de solution de rechange. Les organismes suivants ont donc été sélectionnés pour participer à un projet pilote en deux étapes : le Service du transport scolaire des trois conseils du Nord-Est, le Service de transport de Rainy River, le Consortium de services aux élèves du Nord-Ouest de l'Ontario, le Service de transport scolaire de Thunder Bay et le Consortium de transport de l'Est de Thunder Bay. En mars 2010, le Ministère a retenu les services de la firme PPI Consulting pour concrétiser un dossier d'information en appui au processus d'acquisition en deux étapes relativement aux services de transport des élèves³.

Évaluation des experts-conseils à l'égard du processus en deux étapes

D'après la firme choisie par le Ministère pour administrer le projet pilote dans le Nord de l'Ontario, soit PPI Consultants, le projet a permis de constater que « l'acquisition concurrentielle est une solution envisageable en ce qui touche les consortiums des régions du Nord, en ceci qu'elle favorise l'optimisation des ressources⁴ ». Le rapport de la firme PPI avançait que les processus pilotes avaient montré que :

- l'optimisation des ressources est envisageable dans un contexte concurrentiel;
- la documentation du processus pilote s'était révélée utile pour améliorer l'optimisation des ressources;
- aucune des catégories d'exploitants n'a dominé les autres de façon démesurée si l'on considère les exploitants retenus au terme des processus pilotes.

Dans son rapport sur les projets pilotes en deux étapes, la firme PPI formulait les précisions suivantes :

³ Renseignements tirés du rapport de CCI Consultants intitulé *Assessment of the Effectiveness of the Two-Stage Pilot Process* [Évaluation de l'efficacité du processus pilote en deux étapes].

⁴ Renseignements tirés du rapport de CCI Consultants intitulé *Assessment of the Effectiveness of the Two-Stage Pilot Process* [Évaluation de l'efficacité du processus pilote en deux étapes].

- Les consortiums devraient procéder à une planification minutieuse pour veiller à ce que le processus d'acquisition réponde bien aux objectifs opérationnels souhaités;
- Il serait pertinent pour les consortiums d'élaborer une stratégie de communication claire à l'intention des principaux intervenants;
- Une grande diversité a pu être constatée au sein des consortiums du projet pilote en ce qui touche à la disponibilité des ressources et à l'expérience pertinente quant aux processus d'acquisition dans les marchés publics (notamment en ce qui concerne la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic);
- Il serait justifié d'insister sur la formation et le soutien offerts au personnel actuel en matière d'approvisionnement;
- Le processus en deux étapes a semblé un moyen opportun pour pallier les lacunes au sein des consortiums et chez les exploitants en ce qui touche aux DP;
- Le Ministère devrait, s'il souhaite favoriser l'adoption progressive du processus d'acquisition concurrentielle, chercher encore et toujours à élaborer des outils et des modèles, à faciliter l'accès à l'expertise, et à privilégier le développement des compétences au sein des consortiums.

Évaluation du commissaire à l'équité quant aux projets pilotes en deux étapes

En décembre 2009, les services du cabinet Knowles Canada Consultancy Services ont été retenus par le Ministère pour agir à titre de commissaire à l'équité pour chacun des projets pilotes en deux étapes. Sur le plan procédural, le cabinet Knowles s'est dit satisfait du caractère équitable, ouvert et transparent du processus fondé sur la DP. Toutes les soumissions reçues ont été évaluées en fonction des critères de qualité énoncés dans la DP. En ce qui touche à l'application de ces critères, le cabinet n'a constaté aucun parti pris ni préjugé à l'endroit d'un fournisseur qualifié. Les critères de qualité ont été appliqués objectivement et conformément à ceux figurant dans la DP⁵.

Évaluation et expérience de l'OSBA vis-à-vis du processus des projets pilotes

L'OSBA a ciblé certains volets posant problème en se basant sur l'expérience vécue par ses membres relativement à la version pilote de la DP. Elle soulignait que divers aspects du

⁵ Renseignements tirés du rapport du commissaire à l'équité, juin 2011.

processus associé à la DP avaient touché les exploitants en transport scolaire de l'Ontario, peu importe leur envergure. L'OSBA a soutenu que certains de ses membres avaient éprouvé de la difficulté au cours des trois années précédentes⁶. Elle relevait notamment les problèmes suivants :

- La simplicité et la clarté des DP n'étaient pas constantes;
- Les unités de travail étaient parfois trop restreintes (ex : une DP en particulier prévoyait des regroupements par tranches de cinq autobus, si bien que certains exploitants n'ont pas pu se qualifier);
- Il a été difficile d'obtenir des renseignements sur les contrats, dans certains cas;
- Il est arrivé qu'aucune référence géographique ne paraisse dans la DP soumise à un exploitant sélectionné, si bien qu'il aurait pu se voir offrir du travail dans des zones éloignées où un trajet de plusieurs heures aurait été nécessaire entre les parcours octroyés. Ici, l'équité et la transparence sont en jeu;
- Les programmes de sécurité n'étaient pas toujours précisés de façon claire et exhaustive dans les DP;
- Quelques exploitants de l'OSBA ont prétendu avoir fait l'objet de discrimination au cours du processus d'évaluation en raison de la taille de leur entreprise;
- Plusieurs des premières DP basées sur les contrats types originaux de 2008 faisaient une si grande part au volet financier qu'on aurait pu les considérer à titre d'appels d'offres plutôt que comme des DP;
- Les formulaires financiers n'étaient pas inclus ou, dans d'autres cas, présentaient des éléments inéquitables ou illogiques;
- Les DP lancées jusqu'ici ont fait l'objet de peu de contrôle des processus, des pratiques, de la responsabilité et de la transparence (une telle assertion ne se posant que dans une moindre mesure en ce qui concerne les DP supervisées par les commissaires à l'équité);
- Le processus de gestion du changement relativement aux DP n'a été que peu soumis à des mesures de contrôle du sommet à la base, soit un élément que l'OSBA avait jugé impératif dès le début du processus de transition;

⁶ Notes tirées de la 3^e réunion du groupe d'étude.

- L'évaluation des DP s'est faite sans uniformité et a semblé faire appel à des moyens discutables ou inéquitables en ce qui touche à l'analyse des critères qualitatifs et financiers;
- Les processus n'étaient pas (et ne sont toujours pas) tout à fait conformes aux Lignes directrices en matière de chaîne d'approvisionnement ou à l'Accord sur le commerce intérieur;
- La marche à suivre ainsi que le processus de transition semblent encore et toujours confus pour les exploitants, peu importe leur envergure;
- Les antécédents sont insuffisants pour conclure à la viabilité ou non d'un système fondé sur un bassin de fournisseurs multiples. À l'évidence, le Ministère ne pourra pas conclure au succès du processus des DP avant la mise en œuvre de la deuxième génération du processus d'acquisition concurrentielle (d'ici environ cinq ans). À ce moment-là, s'il se trouve que son jugement prématurément positif était faussé, il sera déjà trop tard;
- Il n'existe aucune preuve tangible d'économies, mais seulement des estimations sommaires. Ces dernières ne comprennent pas les interférences touchant le coût global de l'administration d'un contrat, notamment la perte des avantages associés à la collaboration et à la coordination entre les exploitants ainsi que la flexibilité contractuelle existant entre les exploitants et les consortiums. Elles ne tiennent pas compte non plus des coûts supplémentaires engagés par les exploitants et les consortiums pour la gestion du rendement, la vérification et d'autres obligations contractuelles;
- Il faudra impérativement prévoir une participation ministérielle plus importante et plus engagée;
- Il sera important d'offrir de la formation à chacun des consortiums à mesure que se concrétise le processus d'acquisition concurrentielle, ainsi qu'aux exploitants faisant affaire avec ces consortiums en transition. Pourtant, une telle formation s'avère actuellement insuffisante;
- Il importe d'instaurer des normes provinciales en matière d'approvisionnement pour le transport scolaire;
- Il serait souhaitable de définir des processus et des critères d'évaluation afin de maximiser la transparence, la responsabilité et la stabilité;

- Les salaires versés aux conducteurs sont bas (leur tarif horaire est plus bas que les brigadiers scolaires). Il est vrai que le bassin de conducteurs disponibles est plutôt vaste dans la conjoncture qui prévaut, ce qui contribue à maintenir les salaires à bas niveau, mais ce ne sera pas toujours le cas.

Bref, la position de l'OSBA (d'après l'expérience de ses membres vis-à-vis du processus des DP) se résume à dire que tout processus d'acquisition concurrentielle doit nécessairement s'accompagner des éléments suivants⁷. Ainsi, il importe :

- que les DP soient rédigées de façon claire et simple;
- que les unités de travail soient clairement définies et de taille raisonnable;
- que l'évaluation des DP se fasse en toute franchise et transparence;
- que le coût des contrats soit rendu public;
- que les parcours soient organisés de façon cohérente sur le plan géographique;
- que les programmes de sécurité requis soient clairement indiqués dans les DP et les propositions;
- que n'intervienne aucune discrimination fondée sur l'envergure du fournisseur de service;
- que les parcours dispersés ou situés en zones éloignées soient soustraits au processus des DP au profit d'une solution négociée (on devrait se pencher sur la possibilité d'exclure du processus d'acquisition concurrentielle (DP) les parcours dispersés et ceux qui sont manifestement en zones éloignées);
- que les sources de financement soient raisonnables et constantes.

Évaluation et expérience de l'ISBOA vis-à-vis du processus des projets pilotes

L'insatisfaction de l'OSBA quant au processus des DP était partagée à plusieurs égards par l'ISBOA. Une enquête en ligne chapeauté par l'ISBOA pour sonder l'opinion de ses membres au sujet de leur expérience du processus des DP ne laissait aucun doute à cet effet⁸. La confidentialité des réponses ayant été garantie aux répondants, leurs noms et coordonnées ont

⁷ Présentation de l'OSBA intitulée *Principles for Competitive Procurement* [Principes de l'acquisition concurrentielle]

⁸ Présentation de l'ISBOA intitulée *Task Force Survey Summary Only* [Enquête du groupe d'étude – Résumé]

donc été transmis confidentiellement au président aux fins d'éventuelles vérifications⁹. Le groupe d'étude a pu prendre connaissance d'un résumé de cette enquête fourni par l'ISBOA, lequel ne comportait toutefois pas les commentaires des répondants pour des raisons de confidentialité. Ainsi, 85 répondants se sont manifestés auprès de l'ISBOA, dont 49 ont indiqué leur nom. Certaines des entreprises répondantes avaient le profil de multinationales alors que d'autres n'exploitaient qu'un ou deux autobus. Les répondants étaient autorisés à participer à l'enquête même s'ils n'avaient pas pris part à un processus fondé sur la DP. La majorité d'entre eux n'avaient participé à aucun processus d'acquisition concurrentielle pour le transport des élèves.

Au nom de ses membres, l'ISBOA a signalé un certain nombre de questions problématiques résultant de l'expérience de ceux-ci par rapport aux DP en version pilote, notamment :¹⁰

- des failles systémiques dans le processus des DP;
- des erreurs flagrantes constatées dans certains documents de DP, ce qui suppose que ces demandes n'avaient pas fait l'objet d'une révision adéquate sur le fond et la forme;
- l'insuffisance généralisée des renseignements figurant sur les DP, ce qui compliquait la tâche des proposant ou des éventuels proposant;
- la courte durée des délais de réponse impartis relativement aux DP;
- des lacunes constatées sur le plan de la transparence;
- les connaissances approximatives en matière d'approvisionnement, tant au sein des consortiums que chez les exploitants;
- la déclaration de non-conformité à l'endroit de proposant qui avaient tenté d'obtenir de l'information pour leur proposition hors des voies prescrites par le processus de DP (à vrai dire, il s'agissait plus d'une doléance relative à la lourdeur du processus de proposition qu'une question de conformité);
- l'évaluation déficiente de l'optimisation des ressources;
- le caractère indûment subjectif d'un bon nombre de critères d'évaluation;
- la confusion causée par la publication de certains addendas, ou la pertinence douteuse de certaines réponses aux questions;

⁹ Dans les circonstances, on n'a pas jugé que des vérifications étaient nécessaires.

¹⁰ 1^{re}, 2^e et 3^e réunions et présentations de l'ISBOA devant le groupe d'étude (8 décembre 2011).

- l'inefficacité du tracé, soit un problème fréquent relativement aux DP;
- la disparition de garanties relatives à la qualité du service;
- le manque de transparence évoqué après la non-divulgateion de certaines modalités essentielles d'une proposition gagnante;
- les doutes exprimés par les proposant non retenus quant à la pertinence des séances de compte rendu.

Évaluation et expérience des consortiums vis-à-vis du processus des DP en version pilote¹¹

Les représentants des consortiums au sein du groupe d'étude n'ont pas soumis de présentation officielle pour résumer leur expérience par rapport aux projets pilotes fondés sur la DP. Dans le cadre des réunions du groupe d'étude, ils se sont toutefois prononcés au sujet du processus.

Quelques-uns de leurs commentaires sont énumérés ci-dessous :

- Le processus d'acquisition concurrentielle a permis de rehausser le niveau de sécurité;
- Les DP constituent un outil à mettre à profit pour accroître la sécurité;
- Aucune donnée n'a été présentée supposant que le processus des DP compromette la sécurité;
- Certains exploitants n'ont pas suivi les exigences énoncées dans les DP (ex. : interdiction de solliciter des renseignements auprès de sources externes)¹²;
- Les DP permettent aux consortiums de mieux savoir à quoi servent les sommes engagées;
- Certains marchés locaux ont vu apparaître de nouveaux joueurs, et plusieurs exploitants établis y ont vu une occasion d'élargir leurs activités, ce qui est attribuable à la levée de barrières à l'entrée;
- Il est souhaitable, durant la période transitoire menant à l'adoption d'un processus d'acquisition concurrentielle, que des experts externes soient mis à contribution pour faciliter la production de la documentation d'approvisionnement.

¹¹ Comme c'est aussi le cas pour presque toutes les présentations soumises ou presque toutes les positions adoptées, le groupe d'étude n'a vérifié qu'un nombre limité d'assertions, parce que son mandat ne prévoyait aucunement de transformer en éléments probants les renseignements qui lui étaient soumis (y compris les présentations).

¹² L'envers de la médaille en ce qui a trait à cette préoccupation tient au fait que certains fournisseurs de services se sont plaints de la réaction éventuellement démesurée des consortiums ayant déclaré les proposant non conformes en raison de violations mineures raisonnables des modalités prévues dans les DP.

Le Ministère a mandaté des experts-conseils pour mener des groupes de discussion avec des intervenants au terme des projets pilotes fondés sur la DP. La rétroaction des consortiums et des conseils scolaires semblait consensuelle à l'égard du fait que :

- le soutien encadrant l'approche et le processus fondés sur la DP s'est avéré très adéquat;
- le processus d'acquisition concurrentielle permet de véritables économies et établit clairement le niveau des services attendus;
- les outils et les modèles fournis ont été utiles.

L'Association franco-ontarienne des conseils scolaires catholiques (AFOCSC) a fait parvenir une lettre au groupe d'étude dans laquelle ses membres se disaient satisfaits des processus fondés sur la DP. En résumé, la lettre de l'AFOCSC laissait entendre que :

- les documents et les processus associés aux DP répondent aux exigences provinciales en matière d'approvisionnement;
- les directives permettent de veiller aux critères d'ouverture, d'équité et de responsabilité du processus;
- la documentation relative aux DP établit des normes de rendement et des indices de référence assurant la sécurité et la fiabilité du transport, et favorise une constance dans la qualité des services;
- les petits exploitants devraient solliciter l'aide du Ministère en ce qui concerne la méthode à suivre pour donner suite à une DP.

Le groupe d'étude a aussi reçu une lettre du consortium Service de transport scolaire – région de Waterloo¹³ qui avait lui-même lancé une DP en janvier 2010 (indépendamment des projets pilotes du Ministère), et ce, pour l'ensemble de ses services de transport des élèves (excluant les taxis). Cette lettre rappelait en détail l'expérience du consortium en lien avec sa décision de passer à un mode d'acquisition concurrentielle en recourant à des DP. Quelques-uns des faits saillants qui touchent précisément au processus fondé sur la DP sont repris ici :

¹³ Service de transport scolaire – région de Waterloo, *Letter to Task Force from STSWR* [Lettre adressée au groupe d'étude par le STSRW] (11 oct. 2011). Le groupe d'étude a discuté de l'admissibilité de cette lettre et du poids à lui donner étant donné que le groupe d'étude n'avait sollicité aucune présentation externe. Le groupe d'étude avait toutefois incité ses membres à solliciter les commentaires de leurs parties constituantes.

- La DP de Waterloo était administrée indépendamment par un consortium du transport avec le soutien des services d'approvisionnement de conseils partenaires (pour les phases d'élaboration et de publication de la DP);
- Les principaux critères d'évaluation touchaient à la sécurité, à l'éducation des conducteurs, à la formation et au maintien, à la communication, à l'entretien des véhicules et aux technologies;
- Le prix offert par un proposant n'a été pris en considération qu'une fois le seuil atteint pour chacun des critères énumérés précédemment;
- La région de Waterloo a été divisée en six secteurs distincts. Les exploitants avaient la possibilité de soumissionner jusqu'à hauteur de 50 % des parcours d'un secteur donné, le plafond global étant fixé à 35 % de tous les parcours proposés;
- Ces limites des parts de marchés avaient pour but de prévenir la dépendance à un exploitant unique et de générer un volume suffisant pour réaliser des économies d'échelle;
- Le directeur général du consortium de Waterloo a rencontré les parties intéressées afin de répondre à leurs questions sur la DP, et a ensuite publié un addenda;
- Le consortium a évalué huit propositions, dont six provenaient des exploitants actuels et deux autres de nouveaux venus;
- Aucune corrélation n'a pu être établie entre l'envergure d'un exploitant et la qualité relative d'une proposition;
- Au terme du processus, certains exploitants régionaux avaient accru substantiellement leurs activités alors qu'un exploitant plus important n'avait obtenu aucun contrat. De même, le plus important exploitant n'avait pu mettre la main que sur les deux tiers des parcours qu'il détenait antérieurement, alors qu'un nouvel exploitant a quant à lui récolté quelques-uns des parcours offerts;
- Les contrats à longue échéance permettent aux proposants retenus d'investir dans leur flotte et leurs ressources humaines;
- Une grande proportion des conducteurs touchés par ces changements d'attribution sont passés au service des proposants retenus;
- La DP a permis au consortium et aux conseils partenaires de réaliser d'importantes économies.

Les faits énoncés ci-dessus reflètent le point de vue de l'acquéreur relativement à l'expérience tentée à Waterloo. Il est possible que l'expérience vécue par un acquéreur ou par un fournisseur dans le cadre d'une DP typique ne soit pas du même acabit. Comme une précédente note en bas de page le précisait, le groupe d'étude a dû discuter de l'admissibilité de la lettre de Waterloo.

Enjeux et pratiques associés aux DP

Les discussions du groupe d'étude relativement à l'expérience de chacun vis-à-vis du processus des DP a donné lieu à une liste précise de préoccupations particulières et de perspectives d'amélioration. Les membres du groupe ont exprimé des points de vue divergents sur quelques-uns de ces enjeux et pratiques associés aux DP, mais il n'en demeure pas moins que, de l'opinion générale, le processus des DP peut – et devrait – être amélioré.

On commencera en faisant état de la note fort utile préparée par le conseiller en approvisionnement, Leo Gotlieb¹⁴. Son document propose un contexte factuel dont doivent tenir compte les tenants ou les détracteurs du processus fondé sur la DP, ou de tout autre modèle d'approvisionnement¹⁵.

Dans sa note du 11 décembre 2011, le conseiller en approvisionnement du groupe d'étude insistait sur le style clair qui devrait nécessairement caractériser toute DP, c'est-à-dire que le texte devrait permettre à un proposant potentiel de saisir clairement ses éventuelles obligations¹⁶. Il s'agit également d'un élément important aux yeux d'un proposant potentiel qui se demande s'il convient ou non de soumettre une proposition en réponse à la DP. Il est de mise de préciser que la clarté avec laquelle est énoncée la portée des travaux se distingue de la clarté qui devrait caractériser la réponse du proposant à la DP (s'il choisit effectivement d'y donner suite). En outre, il importe que la DP établisse en termes clairs et compréhensibles les renseignements ou les conseils à l'intention du proposant quant aux qualités ou aux exigences requises pour se

¹⁴ Outre son titre de conseiller en approvisionnement du groupe d'étude, M. Gotlieb en était également membre. Le conseiller juridique, Paul Emanuelli, n'était quant à lui pas membre du groupe d'étude.

¹⁵ Le groupe d'étude a dû composer avec un horaire chargé. Par conséquent, certains documents écrits n'ont été reçus par l'ensemble des membres du groupe d'étude qu'après la dernière réunion à l'agenda. Ces documents ont donc fait l'objet d'échanges pendant la préparation du présent rapport.

¹⁶ On y fait souvent référence en parlant de l'*énoncé des travaux*.

qualifier en fonction des modalités de la DP¹⁷, ainsi qu'au sujet du mode d'évaluation des propositions. Tous ces éléments soulignent la nécessité d'établir un processus d'acquisition qui soit globalement facile à cerner et à comprendre¹⁸.

En ce qui touche à la question épineuse des regroupements et des unités de travail, le groupe d'étude s'est penché sur la nécessité :

- de faire preuve de souplesse et de procéder à des consultations en ce qui concerne le regroupement des parcours;
- de donner suffisamment de détails dans les DP au sujet des regroupements;
- de procéder à des consultations préliminaires (avant la publication des DP) au sujet des regroupements de parcours particulièrement épineux;
- d'établir un lien nettement défini entre les regroupements et l'attribution de contrats;
- d'identifier clairement les parcours faisant partie d'un regroupement.

Du reste, les regroupements méritent qu'on s'y attarde. Comme l'a noté le conseiller en approvisionnement du groupe d'étude, il arrive souvent que les consortiums soient responsables de parcours beaucoup trop nombreux pour faire chacun l'objet d'une attribution individuelle, et il importe évidemment d'assurer le service sur l'ensemble des parcours. Tous s'accordaient pour dire que le principe du regroupement ne devrait pas nuire à la concurrence, mais qu'il devrait plutôt procurer aux exploitants un moyen tangible de présenter des propositions à l'égard d'un segment de marché viable.

Le groupe d'étude a pris connaissance des problèmes liés aux regroupements qui surviennent éventuellement au cours du processus d'acquisition lorsque d'éventuels proposant ont l'impression de devoir soumissionner plusieurs regroupements afin de s'assurer certains parcours (regroupés ou non). Dans de tels cas, il arrive parfois que des exploitants se voient octroyer des parcours ou des combinaisons de parcours qu'ils ne sont pas en mesure d'assumer. Le conseiller en approvisionnement suggérait que les consultations préliminaires contribuent à mieux définir les regroupements, un argument auquel le groupe d'étude s'est rendu. Une telle façon de faire

¹⁷ Dans le domaine du transport des élèves, de telles données pourraient correspondre à l'expérience de l'exploitant et au nombre d'autobus.

¹⁸ Les renvois clairs (et à plus forte raison les hyperliens) contribuent à accroître l'intelligibilité.

n'évitera sans doute pas tous les écueils, mais elle sera néanmoins utile. Il faudra peut-être « intervertir » certains regroupements, mais il n'en demeure pas moins qu'il faudra les définir à l'avance et en toute transparence.

Le groupe d'étude reconnaît que certains des enjeux évoqués précédemment débordent de son mandat, et que des conseils scolaires (de même que des exploitants) se trouveront inévitablement devant des impératifs commerciaux ou autres qui varieront d'un conseil scolaire ou d'un consortium à l'autre. De l'avis du groupe d'étude, il serait pertinent de mettre sur pied un groupe de travail restreint formé d'intervenants représentant le Ministère, les exploitants et les conseils scolaires ou les consortiums.

Dans sa note préparée à l'intention du groupe d'étude, le conseiller en approvisionnement insistait par ailleurs sur les préoccupations soulevées précédemment au sujet des considérations plus générales portant sur le délai imparti aux proposants pour répondre aux DP.

Un aspect connexe a occupé le groupe d'étude à plusieurs reprises, soit celui du délai imparti aux proposants dès la réception d'une réponse à des questions formulées relativement à une DP. À ce sujet, le conseiller en approvisionnement faisait les recommandations suivantes :

- Le délai prévu au calendrier d'approvisionnement devrait être suffisamment long pour donner lieu à au moins deux rondes de questions, de sorte que l'on puisse remettre en question les réponses déjà fournies et obtenir de nouvelles réponses;
- Il serait judicieux de faire en sorte que le calendrier prévoie au moins une semaine entre la dernière réponse et l'échéance de soumission;
- Il serait pertinent de prolonger le délai de soumission si surviennent des addendas très complexes, si ces derniers modifient la DP de manière significative, ou si la nature et la quantité des questions indiquent manifestement que les proposants comprennent difficilement les termes de la DP;
- Il conviendrait de répondre aux questions en redirigeant les requérants vers la DP. Si une question est soulevée, on devrait tenir pour acquis que le proposant comprend mal la DP et qu'il a besoin d'explications supplémentaires.

Le conseiller en approvisionnement recommande également au groupe d'étude, suivant l'approbation de ce dernier, que les questions soient subdivisées en sous-catégories, soit :

- a) *les questions urgentes* (où le délai limitera, voire entravera manifestement la capacité du proposant de préparer et de finaliser sa proposition), c'est-à-dire celles auxquelles on devrait répondre dans les vingt-quatre heures;
- b) *les questions urgentes et complexes* (qui nécessitent de toute évidence un délai de réponse plus long, mais qui demeurent toutefois urgentes), c'est-à-dire celles auxquelles on devrait répondre le plus tôt possible, sans dépasser un délai de deux jours;
- c) *les questions non urgentes*, c'est-à-dire celles auxquelles on devrait donner suite sans dépasser un délai d'une semaine.

Les membres du groupe d'étude se sont généralement rangés derrière les recommandations et les préoccupations du conseiller en approvisionnement en ce qui concerne les délais impartis pour les questions et les réponses.

Le groupe d'étude reconnaît que le processus d'acquisition en général (et les enjeux fondés sur la DP en particulier) pourrait exercer une forte pression sur les ressources à la disposition des conseils scolaires ou des consortiums, mais il considère néanmoins que la divulgation opportune et limpide figure parmi les éléments essentiels d'un processus d'acquisition ouvert et équitable où des centaines de milliers de dollars – voire des millions de dollars – sont en jeu. Par conséquent, si des ressources sont requises sur une base temporaire, il conviendrait de s'en prévaloir. Bien entendu, tout cela est assujéti au principe primordial selon lequel les ressources sont nécessairement proportionnelles à l'échelle (et parfois à la complexité) de l'activité d'approvisionnement.

Dans le cadre de cet examen des enjeux associés aux DP, on a rappelé au groupe d'étude que la préférence locale n'est pas admise par les traités commerciaux en vigueur; toutefois, toute

expérience dans des conditions semblables à celles qui prévalent à l'échelle locale sera considérée comme acceptable.

Le groupe d'étude a discuté, dans une certaine mesure, d'enjeux touchant l'évaluation des propositions. Certains des membres du groupe ont avancé que le prix représentait un élément déterminant du processus d'évaluation, en dépit du fait que les modalités de la DP puissent prévoir des points d'évaluation pour des considérations particulières autres que financières. Au terme de ces échanges, le groupe d'étude a retenu trois questions en la matière : d'abord, la répartition aux fins d'évaluation entre les considérations financières et non financières de la proposition; ensuite, les éléments dont il faut tenir compte parmi les considérations non financières; enfin, la méthode à privilégier pour les évaluer.

On a convenu que la décision d'établir la répartition aux fins de l'évaluation revenait à l'émetteur de la DP, c'est-à-dire les consortiums ou les conseils scolaires, et ce, au même titre que le contenu global de la DP. Dans leur version pilote, les DP prévoyaient un taux de répartition aux fins d'évaluation de 75:25 (considérations non financières par rapport à celles de nature financière) et de 65:35¹⁹. De tels ratios suggèrent que le traitement du transport des élèves se rapproche davantage du service que du produit. Le classement des proposants au terme des évaluations des DP en version pilote ont donné des résultats serrés en ce qui regarde les considérations non financières, si bien que l'évaluation des considérations financières s'est avérée déterminante. Il est permis de douter ici de la force probante, en ce sens qu'il est impossible d'établir raisonnablement la présence (ou l'absence, tout compte fait) de failles dans les critères d'évaluation.

Le groupe d'étude en est venu à la conclusion que les considérations non financières d'une DP devraient reposer sur la base la plus objective possible, même si tout cela reste plus facile à dire qu'à faire. Il sera utile d'ajouter des critères, d'affiner les barèmes de notation et d'exiger davantage de détails de la part des proposants. Cependant, le conseiller en approvisionnement

¹⁹ Note du conseiller en approvisionnement à l'intention du groupe d'étude, 11 décembre 2011.

mentionnait qu'il n'existe aucune pratique courante sur laquelle se baser pour établir le niveau de détail ou le degré de différenciation relativement aux critères d'évaluation.

Ainsi, les modèles ont leur utilité pour la collecte de données objectives ou lorsque les DP exigent des réponses courtes (c'est-à-dire lorsqu'on n'attend pas un énoncé descriptif); toutefois, ils s'avèrent moins utiles lorsque sont exigés des renseignements de nature plus abstraite, comme lorsque l'on demande aux proposants de décrire des approches ou des plans de travail, ou encore de répondre à des questions complexes.

D'une manière générale, le groupe d'étude s'est dit d'accord avec le principe voulant que les propositions soient bel et bien évaluées en fonction des critères de la DP à laquelle elles répondent, et non mises en concurrence les unes contre les autres²⁰. Le groupe admet aussi que, lorsque le prix est coté, le proposant dont la cote est la plus basse servira généralement de mesure de référence.

Le conseiller en approvisionnement a avancé l'idée que des modèles pourraient être utiles pour certaines parties de l'approvisionnement à caractère plus subjectif, ce qui pourrait contribuer à objectiver les réponses des proposants. Le groupe d'étude souscrit à cette idée.

Méthodologie pour déterminer l'optimisation des ressources

Dans le cadre de ses rencontres, le groupe d'étude s'est intéressé à la question de l'« optimisation des ressources », soit un enjeu faisant expressément partie de son mandat. De toute évidence, le terme est largement utilisé dans le domaine de l'approvisionnement des produits, où l'on peut raisonnablement conclure qu'à particularités identiques, le prix le plus bas constitue une affectation optimale des ressources.

L'approvisionnement dans le secteur public repose partiellement sur la présomption que le principe de la concurrence se chargera de l'optimisation des ressources. Or, dès qu'un critère qualitatif est intégré dans un processus d'acquisition, celui-ci se teinte de subjectivité et il devient

²⁰ Note du conseiller en approvisionnement, 11 décembre 2011.

plus difficile de démontrer l'optimisation des ressources. À ces fins, le groupe d'étude s'est rallié à l'idée qu'il n'existe aucune méthodologie simple et éprouvée pour confirmer avec une certitude absolue l'optimisation des ressources dans un contexte d'approvisionnement où sont prises en compte des considérations non financières.

Prolongement de la période transitoire au-delà de 2013

Une opinion largement partagée est apparue au sein du groupe d'étude sur le fait que le secteur du transport des élèves en Ontario pourrait être éprouvé si l'on prenait « les grands moyens » pour que le principe d'acquisition concurrentielle s'applique à compter du 1^{er} janvier 2012.

Les membres du groupe d'étude se sont mis d'accord sur le fait que le transport des élèves pourrait faire l'objet d'une exemption au titre de la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic (même s'il appert que ce ne sera pas le cas). Toutefois, on pourrait faire valoir le principe d'une intégration progressive restreinte pour les conseils scolaires ou les consortiums qui ne sont pas tout à fait prêts à passer au processus d'acquisition concurrentielle. À cet égard, le conseiller en approvisionnement du groupe d'étude a proposé que le Ministère se penche sur la possibilité d'instaurer un calendrier transitoire de 18 mois, qui pourrait éventuellement être assorti d'une exigence selon laquelle les conseils scolaires ou les consortiums devraient pourvoir un pourcentage donné de tous les parcours en respectant certaines dates butoirs. Au surplus, cette façon de faire présenterait l'avantage de réduire la pression exercée sur les exploitants découlant inévitablement de la publication quasi simultanée de plusieurs DP dans un laps de temps relativement court. On pourrait également envisager de conjuguer l'élimination progressive du « moratoire » à certaines activités de formation et de soutien en matière d'approvisionnement à l'intention des conseils scolaires et des exploitants qui en auraient besoin (comme la constitution d'un groupe de soutien transitoire)²¹.

²¹ La majorité des membres du groupe d'étude étaient d'avis que le moratoire ne sera pas prolongé. Ils se basaient notamment sur l'opinion du conseiller en approvisionnement, qui prétendait que le rallongement ou le renouvellement du moratoire pourrait toucher certains accords commerciaux.

Maintenir la concurrence

Tous se sont dits préoccupés par l'éventualité qu'un processus d'acquisition donne lieu, en fin de compte, à une situation de monopole. Au cours de discussions axées sur l'objectif de maintenir la concurrence, le groupe d'étude a examiné les hypothèses suivantes :

- l'établissement de limites quant aux parts de marché en fonction des caractéristiques des marchés locaux;
- la détermination de limites quant aux parts de marché à même les DP;
- la prise en compte de considérations géographiques relativement aux limites de parts de marché;
- l'examen plus approfondi des considérations juridiques en ce qui concerne le principe des montants réservés;
- l'établissement de programmes collaboratifs pour les exploitants relativement à la formation et à la sécurité (de tels programmes existent déjà dans certaines régions, et le groupe d'étude est d'avis qu'il convient de les maintenir). Le groupe d'étude considère que de tels programmes devraient faire l'objet de modalités conditionnelles clairement stipulées dans toutes les DP.

Connaissance du processus des DP chez les exploitants et au sein des consortiums

Il est ressorti clairement des réunions du groupe d'étude qu'une profonde incertitude régnait parfois (pas toujours) autour du processus d'acquisition fondé sur la DP. Et cet état de fait n'opérait pas à sens unique : la situation touche tout autant certains exploitants que certains consortiums. L'existence même de ces lacunes incite à l'instauration de mesures permanentes de formation sur l'acquisition concurrentielle.

Comme on en a fait état précédemment, le Conseil des ministres a décidé, en juin 2011, d'accorder aux conseils scolaires une période de dérogation de six mois relativement aux exigences de la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic (pour le

transport des élèves), soit pendant la durée des travaux du groupe d'étude²². Cette période a pris fin le 31 décembre 2011.

Le groupe d'étude reconnaît que, en dépit de ce qu'il est désormais convenu d'appeler le « moratoire » sur le processus d'acquisition concurrentielle, les conseils scolaires de l'Ontario sont encore et toujours dépositaires du pouvoir d'achat. Puisque ce moratoire s'est terminé le 31 décembre 2011, certains des membres ont soulevé l'idée de le prolonger. Or, un tel prolongement aurait des conséquences sur les procédures d'examen de l'efficacité et de l'efficience. Les membres du groupe d'étude n'ont pas réussi à s'entendre sur la question du prolongement du moratoire.

Solutions de rechange à l'actuel processus d'acquisition fondé sur la DP

Dans le cadre de son mandat visant à examiner les politiques et les pratiques du processus d'acquisition concurrentielle pour le transport des élèves aux termes de la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic, le groupe d'étude a voulu connaître les vues de tous ses membres sur les éventuelles solutions de rechange au modèle d'approvisionnement fondé sur la DP. La présente section de ce rapport s'intéresse aux politiques et aux pratiques envisageables pour étayer ou modifier les pratiques actuelles en matière d'approvisionnement pour le transport des élèves en Ontario.

Au sein du groupe d'étude, le courant d'opposition quant au recours aux DP pour le transport des élèves était alimenté par les représentants de l'ISBOA et de l'OSBA, soit des organismes qui représentent les exploitants, comme on l'a déjà dit. Appuyés par leurs membres, l'ISBOA et l'OSBA s'opposent à l'application généralisée des processus fondés sur la DP. Ils soutiennent qu'en dépit des exigences de recourir au processus d'acquisition concurrentielle énoncées dans la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic, les consortiums disposent néanmoins d'un pouvoir discrétionnaire sur les particularités de la démarche d'approvisionnement. Ainsi, les exploitants et les regroupements d'exploitants prétendent qu'il ne

²² Même si ce groupe d'étude a été mis sur pied en juin 2011, sa première réunion n'a eu lieu qu'en octobre 2011.

serait ni efficace ni équitable de s'en tenir strictement aux processus fondés sur la DP en ce qui touche aux démarches d'approvisionnement pour le transport des élèves.

Cette opposition à l'adoption généralisée des modèles d'acquisition concurrentielle fondés sur la DP se base principalement sur la certitude (celle de certains membres du groupe d'étude) que le transport scolaire constitue un « marché artificiel » à maints égards, c'est-à-dire un marché à acquéreur unique²³. Aux fins de la présente analyse, on définira sommairement le concept de *marché artificiel* (dans le contexte du transport des élèves) comme étant un marché où des conditions et circonstances particulières mineraient, voire anéantiraient la certitude que le processus fondé sur la DP actuellement en vigueur représente le seul moyen d'optimiser les ressources de façon ouverte, équitable et responsable dans le cadre d'une démarche d'approvisionnement pour le transport des élèves.

Quelques présentations des exploitants devant le groupe d'étude faisaient écho au même principe et aux mêmes préoccupations. Leurs suggestions et leur point de vue sont résumés aux présentes (et citées en bas de page pour consultation ultérieure). Les discussions du groupe d'étude à propos de solutions de rechange au processus des DP ont permis de formuler plusieurs suggestions et de cerner quelques méthodes d'approvisionnement dignes d'intérêt. Encore une fois, ces enjeux ont suscité des points de vue manifestement divergents parmi les membres du groupe. On n'est notamment pas parvenu à s'entendre sur l'idée selon laquelle le transport des élèves constitue véritablement un « marché artificiel » au regard de la définition proposée dans la documentation soumise, ni sur quelque recommandation s'inspirant des propositions avancées au sujet de l'approvisionnement pour en faire des solutions de rechange viables à prendre en considération dans un contexte assujéti à la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic.

Les deux plus importantes associations (l'OSBA et l'ISBOA) qui représentent les exploitants (fournisseurs) dans le cadre du processus d'acquisition contestent le principe d'équité du processus fondé sur la DP dans le contexte du transport des élèves. Toutes deux soutiennent que le recours aux DP mène trop souvent à des situations de monopole. Comme on l'a vu, les deux

²³ Présentation de l'ISBOA intitulée *The Problem with Artificial Markets* (Le problème posé par les marchés artificiels), 2 novembre 2011

associations ont un bassin commun de membres et représentent ensemble la majorité des fournisseurs de services de transport des élèves en Ontario.

Du reste, l'OSBA a sollicité un avis juridique sur la légalité et la valeur concrète du principe de négociation entre les conseils scolaires (ou les consortiums) et un groupe d'exploitants, ainsi que sur la portée de la *Loi sur la concurrence*, le cas échéant ²⁴.

L'avis juridique reprenait quelques-uns des avantages de la négociation collective, notamment :

- la cohérence et la stabilité des tarifs;
- l'uniformité dans la nature des services;
- la normalisation des services, de la sécurité, de la formation, etc.
- les économies de temps et d'argent pour les conseils scolaires.

En ce qui regarde les préoccupations concernant la *Loi sur la concurrence*, les auteurs de l'avis juridique soulevaient la possibilité de recourir à un tiers qualifié et sans lien de dépendance envers l'acquéreur ou le fournisseur. Un tel tiers, au fait des valeurs de référence et des éléments de coût, serait ainsi chargé d'établir des données indépendantes à titre d'indicatif tarifaire. Selon l'avis juridique, une telle façon de faire ne contrevient nullement à la *Loi sur la concurrence*.

²⁴ Présentation de l'OSBA intitulée *OSBA Legal Opinion-Lerner* (Avis juridique de Lerner à l'intention de l'OSBA), 26 novembre 2011.

Solutions de rechange au processus des DP émanant des fournisseurs de service

Position de l'OSBA

L'OSBA a retenu les services de Denis Chamberland, un avocat spécialisé en droit commercial possédant une vaste expérience relative à l'impartition des services de TI, à la chaîne d'approvisionnement et aux marchés publics, et reconnu comme un expert de l'approvisionnement dans les marchés publics. Le ministère des Finances de l'Ontario avait fait appel à lui, en 2009, après la publication des Lignes directrices en matière de chaîne d'approvisionnement dans le secteur parapublic. Dans le cadre d'une présentation tenue le 29 novembre 2011 devant le groupe d'étude²⁵, M. Chamberland a repris en détail certains des aspects abordés dans l'avis écrit qu'il avait préparé à l'intention de l'OSBA, lesquels sont résumés ci-dessous.

M. Chamberland est d'avis que le processus fondé sur la DP cherche généralement à tenir compte des caractéristiques novatrices des marchés lorsqu'il est question de principes d'approvisionnement. Il a soutenu que les consortiums de conseils scolaires n'ont aucune obligation de recourir à des processus de DP traditionnels à attribution unique, c'est-à-dire que les conseils ou les consortiums sont libres de structurer les processus d'acquisition concurrentielle comme ils l'entendent. Il a passé en revue ces quatre variations sur un même thème en ce qui touche les DP qui, selon lui, sont susceptibles d'assurer l'optimisation des ressources tout en préservant la compétitivité des marchés à long terme.

i. La DP à attribution multiple²⁶

Selon M. Chamberland, plutôt que d'attribuer un seul contrat, on peut envisager la possibilité de préparer rigoureusement une DP au terme de laquelle quelques proposants seraient retenus (à condition de répondre aux exigences énoncées). Les contrats à attribution multiple permettent à l'acquéreur d'accélérer l'approvisionnement de biens et

²⁵ Présentation de l'OSBA intitulée *Chamberland Submission* (Présentation de M. Chamberland), 29 novembre 2011.

²⁶ Les DP à attribution multiple et les arrangements en matière d'approvisionnement figuraient toutes deux dans les projets pilotes institués par le Ministère.

de services en recourant à une procédure d'acquisition simplifiée où s'exerce une concurrence pour l'obtention des meilleurs prix. Une telle approche en matière d'approvisionnement est largement utilisée aux États-Unis et tend à favoriser à long terme le développement d'un marché dynamique.

ii. Les arrangements en matière d'approvisionnement

M. Chamberland a lancé l'idée de recourir aux arrangements en matière d'approvisionnement pour assurer la présélection d'exploitants qualifiés à l'instar de critères prédéfinis. Parmi les modalités figureraient notamment la durée de l'arrangement en matière d'approvisionnement, les exigences opérationnelles (descriptifs et normes de rendement) ainsi que le prix maximum offert par le consortium. Au cours d'un second tour, le consortium pourrait envisager de lancer un mini-appel d'offres pour certains parcours en précisant toutefois une fourchette de prix prédéterminée afin d'éviter un déséquilibre dans les soumissions.

iii. Étalonnage du marché

Les contrats étoffés comportent souvent des clauses d'étalonnage permettant de gérer les risques financiers pour la durée du contrat. M. Chamberland a souligné qu'au moins deux méthodes sont envisageables si l'on souhaite recourir à un processus d'étalonnage. D'une part, un consortium (agissant seul ou de concert avec des exploitants ou un regroupement d'exploitants) retient les services d'un spécialiste tiers chargé de fixer les prix courants pour une région donnée pendant un certain laps de temps. Une telle façon de faire favorise la compétitivité dans la prestation des services. Ainsi, les exploitants auraient à se conformer à l'indice de référence soit au début du processus soit au terme d'une période prédéfinie. Une telle approche pourrait donc faciliter la transition pour certains exploitants qui, au lieu de se détourner du marché, pourraient accroître leur efficacité, et ce, sans crainte de nuire à la démarche en soi. Du reste, il est envisageable que cette façon de procéder représente une éventuelle solution à l'échelle locale. D'autre part, le Ministère pourrait demander à un spécialiste tiers d'étalonner les prix de tels services à l'échelle

provinciale et pour une période définie. Dès lors, les indices de référence établis seraient rendus publics et favoriseraient la conclusion d'ententes commerciales entre les consortiums et les exploitants. En somme, M. Chamberland précise que l'une ou l'autre de ces approches tiennent compte du marché et sont susceptibles de faire baisser les prix.

iv. Le modèle de sous-traitance

Lorsque de petits exploitants sont incapables d'entrer directement en concurrence avec des acteurs d'envergure, l'exploitant ayant remporté les plus importants contrats pourrait se voir imposer l'impartition d'une partie du mandat au profit d'exploitants de moindre envergure. Cette méthode aurait pour effet de préserver la compétitivité du marché à long terme, et d'éviter la hausse des prix qui survient inévitablement lorsque le bassin d'exploitants ne compte plus que quelques acteurs. On parviendrait ainsi à maintenir l'approche collaborative qui prévaut depuis longtemps dans l'industrie du transport scolaire.

Position de l'ISBOA

L'ISBOA a également fait valoir l'opinion d'experts pour donner du poids à sa thèse voulant qu'on doive faire modifier la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic en y incluant des dispositions visant à promouvoir et à préserver la place des exploitants de petite et moyenne envergure dans le processus d'acquisition, à accroître la sécurité des enfants, et à prévenir les situations de monopole. L'ISBOA se dit en faveur d'un amendement de la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic pour clarifier le fait que le principe de concurrence n'invoque pas nécessairement la publication d'une DP.

L'ISBOA a donc fait appel à James M. Cooper, agrégé supérieur de recherche rattaché au Transport Research Institute de la Napier University, à Édimbourg (Écosse). M. Cooper a rédigé

un document évalué par les pairs intitulé *Ontario Schools Transport 2011* [Le transport scolaire en Ontario 2011], lequel a été mis à l'examen par les membres du groupe d'étude²⁷.

D'entrée de jeu, M. Cooper notait qu'en dépit du fait que le principe de concurrence soit éminemment souhaitable, les processus qui régissent l'attribution des services de transport des élèves semblent contribuer à réduire le niveau de concurrence manifeste, à limiter l'approvisionnement de services de provenance locale, et à favoriser la création de barrières à l'entrée. En somme, M. Cooper avançait les idées suivantes.

- i. Les répercussions se font sentir sous trois angles : l'incapacité du marché à réagir à la concurrence; l'incapacité du marché à préserver la provenance locale des services; l'attention insuffisante portée aux incidences plus larges.
- ii. À mesure que le processus des DP gagne en maturité, certains exploitants adopteront, selon lui, une attitude pouvant mener à une concurrence déloyale, à d'éventuelles activités de collusion et à des pratiques monopolistiques.
- iii. Parmi les solutions envisageables figurent notamment l'adoption de processus concurrentiels élargis, une meilleure planification des parcours, la reconnaissance du principe des retombées secondaires et communautaires, ainsi que la réduction des avantages liés aux coûts financiers.
- iv. L'attribution de contrats couvrant un grand territoire a généralement donné lieu à un relâchement de la concurrence au fil du temps, ce qui peut favoriser la concrétisation de positions d'exclusivité et de pratiques monopolistiques. L'attribution de tels contrats couvrant un large territoire mériterait d'être remplacée par une série de petits contrats (voire par des contrats distincts pour chaque parcours).
- v. Les autorités contractantes seraient avisées de mieux connaître les coûts de production et les principes d'évaluation des bénéfiques qui prévalent dans leur région, et de rejeter les soumissions qui s'éloignent considérablement du coût réel de production (dans un sens ou dans l'autre).

²⁷ ISBOA, *Submission to Task Force* [Présentation au groupe d'étude], 8 décembre, v. 2.

- vi. Il est souhaitable en soi de simplifier le processus afin de réduire le fardeau administratif, et ce, en réduisant le plus possible les « lourdeurs » associées aux DP (ce qui suggère aussi la simplification des soumissions).
- vii. Il serait pertinent de prévoir des mesures favorisant la concurrence du marché, notamment la présence de plusieurs exploitants, la sollicitation de fournisseurs locaux et nationaux, la délivrance de permis pour réagir avec diligence à la rétrocession de certains parcours, ainsi que le contrôle des pratiques monopolistiques de fixation des prix.
- viii. La prise en compte des avantages régionaux et communautaires contribuerait à éviter une forme d'évaluation cloisonnée. La combinaison de telles mesures entraînera vraisemblablement un meilleur taux de participation aux appels d'offres et l'assurance de résultats plus efficaces.
- ix. Il conviendrait d'envisager des structures optimales (ou à tout le moins celles qui pourraient générer le plus large éventail d'avantages) en même temps (ou plutôt) que celles qui répondent à un éventail de paramètres plus restreint, notamment :
- veiller à ce que l'autorité contractante connaisse mieux les structures de coûts et les services souhaités;
 - encourager un vaste bassin de fournisseurs à entrer en concurrence dans le marché;
 - évaluer et comptabiliser le plus vaste éventail d'avantages économiques découlant de la prestation des services;
 - faire en sorte que le processus n'entraîne pas la formation de barrières à l'entrée;
 - favoriser la notion de potentiel de concurrence (*contestability*), même lorsqu'un nombre réduit de fournisseurs répondent à l'appel d'offres;
 - imposer des normes minimales en ce qui touche les services, notamment pour la qualité et la fiabilité;
 - valoriser la connaissance du contexte local.

En déposant l'avis rédigé par M. Cooper, l'ISBOA a également déposé l'avis de Michael Trebilcock, professeur à la faculté de droit et d'économie de l'Université de Toronto. Dans cet avis, M. Trebilcock se prononçait cette fois sur le document de M. Cooper. Dans un courriel destiné à l'ISBOA²⁸, il écrivait avoir trouvé « convaincantes les critiques [celles de M. Cooper] à l'encontre des processus traditionnels fondés sur la DP pour les services de transport (y compris le transport scolaire par autobus), ainsi que son plaidoyer en faveur d'un processus d'attribution de contrats plus nuancé où serait pris en compte un plus large éventail de critères que le seul coût par service ».

Par ailleurs, l'ISBOA a soumis un autre document intitulé *Public Bus Transport in Germany - a proposal to improve the current awarding system (Working Paper Series in Economics, University of the State of Baden-Wuerttemberg)* [Le transport par autobus en Allemagne : proposition pour l'amélioration du système d'attribution actuel (Document de travail dans le domaine économique de l'Université de l'État fédéré de Baden-Wuerttemberg)]²⁹. L'auteur de ce document, Arne Beck, écrit que « l'introduction du mode concurrentiel pour le marché allemand des services publics de transport par autobus sur courte distance s'est avérée fructueuse, mais a néanmoins connu quelques ratés ». Il propose ainsi six objectifs à atteindre dans le cadre d'un nouveau modèle d'approvisionnement, lequel :

- assurerait une certaine souplesse en ce qui touche aux options envisageables, de façon à favoriser l'efficacité des organisations communes de marchés;
- offrirait une bonne marge de manœuvre aux exploitants et aux autorités publiques responsables du transport;
- donnerait aux exploitants une grande liberté relativement à la conception des services;
- veillerait à l'instauration d'un cadre favorable à l'innovation;
- comporterait des règles clairement définies en ce qui concerne les procédures d'attribution, et distribuerait des tâches et des rôles définis aux acteurs du marché;
- éviterait les incertitudes juridiques.

²⁸ Courriel du 8 décembre 2011 transmis au groupe d'étude.

²⁹ Présentation de l'ISBOA intitulée *Proposal to improve awarding system in Germany* [Proposition pour l'amélioration du système d'attribution en Allemagne], 2 novembre 2011.

Les recommandations de l'ISBOA pour l'adoption d'approches différentes font écho aux quatre approches suggérées précédemment par Denis Chamberland et par l'OSBA³⁰, c'est-à-dire que l'ISBOA se dit favorable à l'examen de modèles de DP comportant des éléments d'attribution multiple, d'arrangements en matière d'approvisionnement, d'étalonnage du marché et de sous-traitance. (*Pour en savoir davantage, voir le résumé de la présentation de M. Chamberland exposé précédemment.*)

L'ISBOA a invariablement manifesté ses préoccupations quant au fait que le processus des DP dans sa forme intégrale risque de mettre hors jeu certains exploitants de moindre envergure à cause de la place prépondérante accordée au facteur de prix (déterminé à court terme). Selon l'ISBOA, il en résulterait un marché du transport des élèves moins concurrentiel et, dans certains cas, monopolistique. À certains égards, la notion de marché artificiel rend bien compte de ces préoccupations.

Les représentants des conseils scolaires et des consortiums au sein du groupe d'étude n'ont pas voulu écarter la possibilité de se pencher sur d'autres approches en matière d'approvisionnement pourvu que celles-ci correspondent à leurs exigences opérationnelles et qu'elles soient conformes aux lois et aux directives en vigueur. Il n'en demeure pas moins que l'opinion principale des représentants des conseils scolaires, des consortiums et du Ministère au sein du groupe d'étude consiste à dire que le modèle actuel des DP est viable et, compte tenu des dispositions prévues dans la loi et aux termes de la Directive, se doit de fonctionner. Autrement dit – et en toute franchise – les représentants des conseils scolaires, des consortiums et du Ministère au sein du groupe d'étude ne sont pas convaincus de la nécessité d'apporter des modifications considérables (c'est-à-dire structurelles) au processus d'approvisionnement dans sa forme actuelle.

Commentaires du président

Je suis honoré d'avoir été désigné pour assumer la présidence de ce groupe d'étude. À ce titre, j'aimerais formuler ici quelques brefs commentaires à propos du processus d'acquisition

³⁰ Présentation de l'OSBA intitulée *Chamberland Submission* [Présentation de M. Chamberland], 29 novembre 2011; présentation de l'ISBOA intitulée *Submission to Task Force* [Présentation au groupe d'étude], 8 déc., v.2.

concurrentielle pour le transport des élèves, soit un domaine à l'égard duquel l'expertise de tous les membres du groupe d'étude est manifeste, sauf en ce qui me concerne.

De prime abord, je souligne être conscient que le transport des élèves (un secteur essentiel) est assujéti par la loi à un processus d'acquisition concurrentiel. Du reste, même si ce n'était pas le cas, un tel processus serait tout de même souhaitable étant donné que près d'un milliard de dollars provenant des poches des contribuables sont en jeu. Ainsi, l'optimisation des ressources représente certainement un élément important, mais il n'en demeure pas moins que d'autres facteurs sont à considérer.

Comme le présent rapport le laisse clairement comprendre, il n'est pas surprenant que le groupe d'étude, compte tenu du profil de ses membres, ne soit pas parvenu à un consensus à l'égard de plusieurs enjeux qui y ont été abordés. En ma qualité de président, je me suis surtout préoccupé de faire entendre le point de vue de toutes les parties intéressées, peu importe que les renseignements transmis soient recevables ou que les opinions exprimées soient partagées.

En ce qui touche aux questions relatives à l'amélioration du processus de DP actuel, aucune recommandation proposée n'a pu être unanimement entérinée. Toutefois, la nécessité d'examiner plus en profondeur le processus des DP a reçu un appui généralisé (mais pas unanime). À mon sens, il existe au moins trois volets qui mériteraient un examen plus attentif si l'on souhaite atteindre les objectifs d'ouverture, d'équité, de responsabilité et d'optimisation des ressources.

Premièrement, le Ministère pourrait prolonger la période transitoire prévue pour l'adoption du processus d'acquisition concurrentielle au-delà de la date butoir de septembre 2013 qui prévaut actuellement, et ce, en s'inspirant des commentaires formulés par le conseiller en approvisionnement. Deuxièmement, le Ministère pourrait solliciter une expertise externe chargée d'examiner les enjeux particuliers soulevés aux présentes, et de lui transmettre un avis précis pour veiller à ce que le processus des DP réponde aux objectifs énoncés dans le mandat du groupe d'étude. Il importe qu'un tel examen soit empreint d'exhaustivité et d'indépendance. Troisièmement, le Ministère pourrait exiger le recours à des commissaires à l'équité indépendants pour toutes les DP relatives au transport des élèves, comme ce fut le cas dans le

cadre des projets pilotes en deux étapes fondés sur la DP. Il serait judicieux de communiquer le rapport du commissaire à l'équité à l'intention de tous les intervenants touchés par les DP, et d'impliquer les commissaires à l'équité le plus tôt possible dans le processus d'acquisition.

En fin de compte, il m'apparaît qu'une ligne de démarcation plus ou moins définie sépare, d'une part, ceux et celles qui semblent à l'aise et en accord avec le type de contrat « A » fondé sur la DP qui prévaut actuellement et, d'autre part, les tenants d'une autre forme d'approvisionnement. Ainsi, les conseils scolaires (et les consortiums) se sont tenus d'un côté et les exploitants (l'OSBA et l'ISBOA) de l'autre.

Sur la foi des renseignements dont le groupe d'étude a pu disposer, il semble que le Ministère a tenté de prêter assistance aux principaux intervenants du domaine du transport des élèves, soit les exploitants et les conseils scolaires (et consortiums). Il importe que cette aide se poursuive suivant les besoins. L'aide du Ministère était tout naturellement axée sur le contrat type d'approvisionnement fondé sur la DP puisque c'est là que se manifestait en l'occurrence le paradigme en matière d'approvisionnement.

Même si le groupe d'étude n'a pas été saisi d'une « preuve » au sens légal du terme, il a néanmoins pu prendre connaissance d'éléments spécifiques du système de transport des élèves qui remettent en question l'unicité d'un modèle d'approvisionnement tous azimuts, ce qui mène à se demander s'il existe un autre (ou un meilleur) moyen de tirer parti des avantages du processus concurrentiel qui supposerait moins de répercussions et de risques subséquents.

Selon moi, le principal risque envisageable tient à la possibilité de glisser vers une situation de monopole en ce qui concerne les fournisseurs de services. Il ne faut pas être économiste ou expert en approvisionnement pour comprendre qu'il n'est pas dans l'intérêt public qu'un modèle d'approvisionnement contribue à limiter, voire à éliminer la concurrence, et ce, pour la raison évidente que les prix seront inévitablement tirés à la hausse (du moins à long terme) dans un contexte où les fournisseurs sont en situation de monopole. Il n'y a là rien de bien nouveau. En effet, le vérificateur général de l'Ontario s'inquiétait déjà, dans son rapport de 1991, du risque posé par une situation monopolistique quant aux fournisseurs, tout en plaidant en faveur d'un

processus d'acquisition concurrentielle pour le transport des élèves assorti d'une analyse pertinente des coûts réels. Ainsi affirmait-il dans son rapport que :

Pour contrer l'instauration de monopoles et favoriser la souplesse, il conviendrait de se pencher sur diverses options, notamment :

- regrouper certains parcours et lancer un appel d'offres pour chacun de ces regroupements;
- inviter les exploitants à présenter des propositions complètes où sont précisés les parcours qui les intéressent, le nombre de véhicules disponibles et les coûts associés;
- procéder à des appels d'offres ouverts pour tous les parcours, en établissant toutefois des limites quant à la proportion des parcours octroyés à un seul et même exploitant.

Il m'apparaît difficile de déterminer si les séquelles de l'approvisionnement (la terminologie est la mienne) ont été provoquées par l'application généralisée du modèle même fondé sur le processus de DP, ou encore par certains aspects du processus en question qui méritent d'être améliorés à la lumière de l'expérience acquise (dont certains éléments sont exposés dans ce rapport). En tout état de cause, il apparaît clairement qu'aucun exploitant assurant la prestation de services de transport des élèves à l'heure actuelle ne pourrait obtenir quelque garantie (directe ou indirecte) l'assurant d'un engagement à perpétuité (même en laissant de côté les ententes commerciales et les directives destinées au secteur parapublic). Néanmoins, s'il existe un moyen de modifier le système d'approvisionnement pour limiter, voire éliminer l'iniquité (notamment à l'égard des fournisseurs de services ruraux et de moindre envergure), il faut impérativement procéder aux changements qui s'imposent. Pour ces motifs, je me rallie à l'idée qu'un examen plus approfondi s'impose quant aux options légales qui s'offrent à nous en matière d'approvisionnement. À mon avis, il importe qu'un tel examen soit mené de façon indépendante et que l'analyste dispose d'un accès aux données économiques et de l'apport des intervenants. D'après moi, la véritable question n'est pas de savoir s'il existe d'autres moyens de faire, mais bien s'il en existe de meilleurs, et ce, en prenant en considération toutes les circonstances pertinentes, notamment les exigences légales et quasi légales, ainsi que la nature même du marché du transport des élèves. En outre, il serait

manifestement judicieux qu'une portion de cet examen porte sur le financement, soit un enjeu central de première importance. Étant donné les sommes en jeu et les répercussions sur les politiques de ce rapport, il sera sans doute nécessaire de solliciter en l'occurrence la participation du ministère des Finances.

Enfin, je désire exprimer toute ma gratitude à l'endroit du personnel ministériel ayant gravité autour du groupe d'étude, particulièrement à l'intention de M^{me} Nathania Ho de la Direction du soutien aux activités scolaires et de M. Paul LeBel, expert-conseil. Ils ont su faire preuve d'un soutien exemplaire et précieux tout au long de ces travaux.