

Adjudication et surveillance des marchés de construction de l'infrastructure routière

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.10 du *Rapport annuel 2016*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées				
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre	Ne s'applique plus
Recommandation 1	2	1	1			
Recommandation 2	1	1				
Recommandation 3	5	4			1	
Recommandation 4	1	1				
Recommandation 5	1	1				
Recommandation 6	2	2				
Recommandation 7	4	1		3		
Total	16	11	1	3	1	
%	100	69	6	19	6	

Conclusion globale

Au 14 août 2018, 63 % des mesures que nous avons recommandées dans notre *Rapport annuel 2016* avaient été entièrement mises en oeuvre, tandis que 12 % étaient en voie de l'être. Les progrès étaient limités ou nuls dans le cas de 19 % des mesures

recommandées, et 6 % des mesures ne seront pas mises en oeuvre.

Dans l'ensemble, le ministère des Transports (le Ministère) a réalisé des progrès relativement à un certain nombre de recommandations, dont la suspension des gratifications pour les propriétés d'amalgame de bitume et la compaction; la mise en oeuvre d'un nouveau processus par lequel

le Ministère a la garde et la surveillance des échantillons de bitume à des fins d'essai pour tous les marchés; le remplacement du processus d'obtention d'un certificat des ingénieurs en contrôle de la qualité par un processus d'examen acceptable dirigé par le personnel ministériel et/ou par des experts-conseils dont les services ont été retenus par le Ministère pour exécuter des activités de vérification, ainsi que l'intégration de l'essai de résistance renforcée au vieillissement dans sa méthode d'essai.

Cependant, il reste encore du travail important à accomplir dans certains domaines. Il faut notamment établir des sanctions appropriées pour les entrepreneurs qui obtiennent des notes insatisfaisantes, intégrer des règles plus rigoureuses d'exclusion des entrepreneurs du processus de soumission s'ils enfreignent les règles de sécurité, et établir des sanctions appropriées pour les entrepreneurs qui déclarent des renseignements financiers inexacts au Ministère.

L'état des mesures prises à l'égard de chacune de nos recommandations est décrit dans le présent rapport.

Contexte

Le ministère des Transports (le Ministère) est responsable de la construction et de l'entretien de l'infrastructure des routes et des ponts de la province, évaluée à 82 milliards de dollars. L'infrastructure comprend environ 40 000 km de voies d'autoroute s'étendant sur une superficie d'environ 17 000 km, ainsi que quelque 5 000 ponts et ponceaux.

Le Ministère passe des marchés de construction pour réaliser des travaux visant à réparer l'infrastructure existante afin d'en prolonger la durée de vie utile ou à ériger de nouvelles infrastructures afin d'accroître la capacité. Le réseau routier, dont la majorité des éléments étaient en place dans les années 1990, nécessite un entretien

substantiel en permanence. Au moment de notre suivi, le Ministère prévoyait dépenser environ 14 milliards de dollars (comme en 2015-2016) au cours des 10 prochaines années pour la réfection des routes et des ponts et environ 3 milliards de dollars (4 milliards de dollars en 2015-2016) pour leur expansion.

Au cours des cinq dernières années, le Ministère a adjudgé quelque 727 importants marchés de construction (d'une valeur de plus d'un million de dollars chacun), totalisant environ 7,6 milliards de dollars. (Au cours des cinq années ayant précédé notre audit de 2016, le Ministère avait adjudgé quelque 600 marchés totalisant 5,5 milliards de dollars.) Ces marchés portaient sur des projets comme le revêtement de tronçons de route, le prolongement des autoroutes, la construction ou la remise en état de ponts. En moyenne, les marchés se chiffraient à 10,5 millions de dollars (9,1 millions de dollars en 2015-2016). Le Ministère a également adjudgé quelque 1 170 marchés de construction mineurs d'une valeur totale d'environ 530 millions de dollars, contre 1 450 marchés totalisant environ 580 millions de dollars en 2015-2016. Les travaux mineurs comportaient généralement des réparations moins substantielles des ouvrages existants. La valeur moyenne de ces marchés s'élevait à environ 450 000 \$ (elle s'établissait à 400 000 \$ en 2015-2016).

L'industrie de la construction routière en Ontario est principalement représentée par deux groupes : l'Ontario Road Builders' Association (ORBA) et l'Ontario Asphalt Pavement Council l'Ontario autrefois Hot Mix Producers Association (OHMPA). Ils consultent le Ministère au sujet de questions techniques et oeuvrent en coulisses pour défendre les intérêts de leurs membres.

Nous avons notamment observé ce qui suit dans notre audit de 2016 :

- Nous avons observé des projets routiers dans toutes les régions de la province où des fissures s'étaient formées bien avant l'expiration de la durée de vie de 15 ans, et dans certains cas, seulement un an après

l'ouverture au public. Cette situation a fait en sorte que le Ministère a dû verser des millions de dollars en travaux de réfection anticipée.

- Il a analysé deux essais permettant de repérer, avant qu'il soit coulé, le bitume qui était susceptible de se fissurer tôt – ces deux essais devaient être effectués conjointement pour déterminer si le bitume se fissurera de façon prématurée. Plutôt que d'appliquer les essais dès leur validation en 2007, le Ministère a attendu cinq ans avant d'utiliser l'un des essais. Neuf ans plus tard, il n'utilisait toujours pas le second essai dans tous les marchés. Le Ministère nous a fait savoir que des décisions comme l'utilisation de ces essais ont été prises après délibérations par un comité mixte des chaussées formé de membres du personnel de l'OHMPA et du Ministère. Ce comité a de fait permis que les fournisseurs ministériels déterminent la qualité des matériaux qui seraient livrés, sachant que la fissuration prématurée générerait des revenus additionnels pour l'ensemble de l'industrie et engendrerait des coûts supplémentaires pour les contribuables.
- En 2012, il a accordé aux entrepreneurs des gratifications de près de 8,8 millions de dollars pour avoir livré du bitume de la qualité précisée dans les marchés. Depuis, il avait versé des gratifications d'un montant à peu près équivalent (bien qu'il ait cessé en 2013 de consigner les montants versés). Quoi qu'il en soit :
 - Le Ministère savait, depuis 2000, qu'il existe des problèmes de qualité liés au bitume et n'a ni cherché à dissiper en temps opportun ses préoccupations découlant de la fissuration prématurée, ni modifié ses pratiques de versement des gratifications.
 - Les entrepreneurs avaient la possibilité de falsifier les échantillons de bitume pour toucher des gratifications. Le Ministère était au courant de la substitution des échantillons, mais n'avait pas fait d'enquête afin d'imposer des amendes ni établi de contrôles pour éviter la substitution des échantillons.
- L'ORBA a pu influencer la politique ministérielle dans son intérêt, notamment ce qui suit :
 - **Une politique ministérielle a été modifiée pour permettre aux entrepreneurs de différer le paiement des amendes, dont certaines sont maintenant irrécouvrables.** Des entrepreneurs ont ainsi pu retarder le paiement d'un total d'environ six millions de dollars d'amendes pendant une période maximale de quatre ans. Au cours de ces quatre années, deux entrepreneurs ont fait faillite, ce qui fait que le Ministère ne pourra jamais percevoir les 660 000 \$ de frais de retard qu'ils devaient.
 - À la demande de l'industrie, le Ministère a supprimé, en 2015, une clause des marchés qui l'autorisait à exclure les entrepreneurs procéduriers de ses marchés à l'avenir. Les dossiers ministériels montrent qu'entre 2007 et 2015, les entrepreneurs ont intenté 12 poursuites, alors qu'avant 2007, elles étaient presque inexistantes.
 - **Les ingénieurs qui certifient que les ouvrages ont été construits correctement ont été engagés par les entrepreneurs, et certains ont délivré de fausses certifications.** Les ingénieurs de vérification de la qualité (IVQ) ont été recrutés par les entrepreneurs, étaient à leur service et relevaient directement d'eux. Le personnel ministériel régional a relevé des cas partout dans la province où les IVQ ont présenté au Ministère des rapports de conformité erronés ou trompeurs.
 - Il ne pénalisait pas les entrepreneurs éprouvant de sérieux problèmes de performance et leur permettait de soumissionner pour obtenir des marchés

ultérieurs. Les entrepreneurs dont les notes avaient été jugées insatisfaisantes continuaient à soumissionner et à remporter d'importants travaux du Ministère. En outre, le Ministère a payé des frais pour réparer les travaux inférieurs aux normes effectués par certains entrepreneurs, alors que ces travaux étaient couverts par leur garantie.

- **Le Ministère attribuait de nouveaux projets à des entrepreneurs qui avaient contrevenu aux règlements de sécurité.** Le régime ministériel de sanctions pécuniaires avait pour effet de réduire le montant des marchés pour lesquels un entrepreneur pouvait soumissionner à l'avenir au lieu d'imposer des pénalités pour un travail non sécuritaire. Nous avons cependant noté, dans les sept cas d'infraction examinés, qu'aucune des sanctions n'était suffisamment élevée pour empêcher les entrepreneurs de soumissionner dans des marchés du Ministère, puisque la sanction ne réduisait pas suffisamment le plafond (le montant maximal d'un marché pour lequel un entrepreneur pouvait soumissionner) pour avoir une incidence sur les soumissions futures.

Nous avons formulé 7 recommandations comportant 16 mesures pour donner suite aux conclusions de notre audit.

Le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

Comité permanent des comptes publics

Le 17 mai 2017, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu une audience publique sur notre audit de 2016. En décembre 2017, le Comité a déposé un rapport à l'Assemblée législative à la suite de cette audience. Le Comité a approuvé nos conclusions et recommandations et a formulé 11 autres recommandations. Le Ministère a fait rapport au Comité en février 2018 de certaines

des recommandations et s'est engagé à fournir d'autres réponses à mesure que l'information devient disponible. Les recommandations du Comité et notre suivi de ses recommandations (avec le travail d'assurance effectué par nous jusqu'au 14 août 2018) se trouvent au chapitre 3, section 3.07, du présent volume de notre *Rapport annuel 2018*.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre le 1^{er} avril et le 14 août 2018 et avons obtenu une déclaration écrite du ministère des Transports (le Ministère) selon laquelle il nous avait fourni une mise à jour complète, au 31 octobre 2018, de l'état des recommandations de notre audit de 2016.

Le bitume de piètre qualité engendre des frais de réparation supplémentaires pour les contribuables et des réparations pour les conducteurs

Recommandation 1

Afin de réduire au minimum la fissuration des chaussées et les problèmes connexes pendant leur durée de vie prévue, le ministère des Transports doit :

- *revoir sa pratique de verser des gratifications aux entrepreneurs qui fournissent du bitume qui est conforme aux spécifications des marchés.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons constaté que le Ministère accordait des gratifications aux entrepreneurs lorsque le bitume dont ils se servaient sur les routes répondait aux exigences du

Ministère, ce que les entrepreneurs sont pourtant tenus de faire. En 2012, le Ministère a versé aux entrepreneurs des gratifications s'élevant à environ 8,8 millions de dollars. Au moment de notre audit, il avait cessé de faire un suivi des montants versés en 2012 en raison d'une charge de travail alourdie et d'un manque de temps, mais puisque les gratifications étaient calculées en fonction du prix du bitume, qui avait augmenté d'environ 8 % depuis 2012, nous pouvions raisonnablement estimer que les gratifications annuelles totalisaient au moins 8,8 millions de dollars.

Depuis notre audit, le Ministère a effectué un examen de ses pratiques et spécifications en matière de paiement applicables au bitume, et avait mis en oeuvre les changements suivants à compter de mars 2017 :

- suspension des gratifications pour propriétés d'enrobé bitumineux et compactage;
- resserrement des exigences des devis sur le compactage et la rugosité de la chaussée.

Cependant, le Ministère continue de verser une gratification pour la rugosité de la chaussée, mais a haussé de 8 % l'exigence minimale permettant aux entrepreneurs d'être admissibles à la gratification. Le Ministère a fait observer qu'il maintient cette gratification parce que la rugosité de la chaussée est un facteur crucial dont les voyageurs bénéficient, qui améliore l'environnement et qui prolonge la vie de la route.

- *évaluer s'il doit retenir des montants sur les marchés lorsque toutes les spécifications ne sont pas satisfaites.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons observé des projets routiers dans toutes les régions de la province où des fissures s'étaient formées bien avant l'expiration de la durée de vie de 15 ans, et dans certains cas, seulement un an après

l'ouverture au public. Nous avons cependant pu examiner les coûts de réparation de cinq projets routiers pour lesquels les coûts de réparation des fissures prématurées avaient fait l'objet d'un suivi. Dans ces cas, le Ministère a payé 23 millions de dollars pour les réparations, ce qui s'ajoute aux 143 millions versés initialement pour les travaux d'asphaltage. Les routes ont dû être réparées entre un et trois ans après que le bitume a été posé.

Depuis notre audit, en mars 2017, le Ministère a modifié les exigences relativement à plusieurs spécifications, dont l'augmentation du compactage minimal, et la diminution des résidus de combustion que le bitume doit contenir. Tout défaut de satisfaire aux nouvelles exigences entraînera des réductions de paiement ou le rejet de la chaussée. D'après la recherche effectuée par le Ministère, l'augmentation du compactage du bitume devrait prolonger la vie de la chaussée de 10 % à 30 %, tandis que la diminution de 25 % de l'huile à moteur recyclée, déterminée par la teneur en cendres, abaissera le risque de fissures pendant les températures froides, ce qui prolonge encore davantage la vie de la chaussée.

En juillet 2017, le Ministère a également effectué une analyse de différentes administrations touchant 49 offices de la voirie du Canada et des États-Unis. Au moment de nos travaux de suivi, le Ministère passait en revue les spécifications sur le bitume de ces administrations pour déterminer les pratiques exemplaires qui pourraient être appliquées en Ontario. Le Ministère entend achever cet examen et déterminer d'ici décembre 2018 si d'autres modifications doivent être apportées à la façon dont les paiements sont effectués en vertu des marchés.

Le Ministère a acquiescé aux demandes de l'industrie de retarder l'application des essais pour repérer la fissuration prématurée des chaussées

Recommandation 2

Afin de repérer le bitume de piètre qualité avant qu'il soit posé sur les routes, le ministère des Transports doit immédiatement intégrer l'essai de résistance renforcée au vieillissement à sa méthodologie normalisée d'essai du bitume.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Il est ressorti de notre audit de 2016 que le Ministère avait analysé de façon approfondie deux essais pouvant repérer, avant qu'il soit coulé, le bitume qui était susceptible de se fissurer tôt – ces deux essais doivent être effectués conjointement pour déterminer si le bitume se fissurera de façon prématurée. Cependant, au lieu d'appliquer les nouveaux essais dès leur validation en 2007, le Ministère a attendu cinq ans avant de mettre en oeuvre l'un des essais. Neuf ans plus tard, il n'appliquait toujours pas le second essai à tous les marchés.

Depuis notre audit, en ce qui concerne tous les marchés adjugés après le 1^{er} mars 2017, le Ministère a mis en oeuvre l'essai de résistance renforcée au vieillissement et a diminué de 25 % la quantité d'huile à moteur recyclée dont il permet l'utilisation dans le bitume. De plus, le Ministère a intégré un autre essai connu sous le nom de Double Edge Notch Tension (DENT) dans tous les marchés depuis mars 2017. Auparavant, cet essai n'était effectué que pour choisir des projets de chaussée. Cet essai est également utilisé pour déterminer l'acceptabilité du ciment bitumineux parce qu'il évalue la capacité du bitume de prendre de l'expansion et de résister à l'apparition de nouvelles fissures.

Les politiques opérationnelles internes du Ministère ont été modifiées pour favoriser l'Ontario Road Builders' Association

Recommandation 3

Pour élaborer sa politique interne, le ministère des Transports doit veiller à ce que les décisions prises soient dans l'intérêt supérieur de la population ontarienne. À cet égard, le Ministère doit :

- *évaluer les pratiques exemplaires de l'industrie relatives à la perception des dommages-intérêts déterminés et décider s'il doit rétablir sa politique originale, selon laquelle le personnel opérationnel perçoit les dommages-intérêts, conformément aux pratiques exemplaires de l'industrie.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Il est ressorti de notre audit de 2016 que depuis 2011, le Ministère avait cependant accepté de modifier sa politique pour permettre aux entrepreneurs de différer le paiement des amendes s'ils prévoyaient les contester. Nous avons remarqué que d'autres provinces, telles que l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Québec, perçoivent les amendes immédiatement, puis accordent un remboursement si l'entrepreneur obtient une décision favorable.

Depuis notre audit, le Ministère a formé un groupe indépendant spécialisé constitué de responsables de la construction et de l'ingénierie provenant de tout le Canada, dont la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse. Les membres du groupe possédaient une longue expérience de l'ingénierie, de la construction et de l'adjudication de marchés.

En ce qui concerne les dommages-intérêts déterminés, le groupe était chargé d'établir si les pratiques du Ministère étaient cohérentes avec celles des autres administrations canadiennes, si

elles étaient équitables et si d'autres dispositions devraient être ajoutées aux marchés futurs. Le groupe a achevé son rapport le 14 mars 2018 et a conclu que le processus actuel de déduction des dommages-intérêts déterminés est juste et équitable.

Le groupe a recommandé que le Ministère maintienne sa pratique actuelle qui consiste à établir la valeur des dommages-intérêts déterminés d'après les estimations des coûts directs propres à chaque marché, et sa pratique d'établir clairement la valeur des dommages-intérêts déterminés dans les documents d'appels d'offres contractuels afin que les entrepreneurs soient au courant au moment de la soumission.

Le groupe recommandait également que les dommages-intérêts déterminés soient déduits des paiements contractuels par le Ministère à l'expiration de la période accordée en vertu du marché, plutôt qu'une fois le marché achevé ou après exécution substantielle (lorsque le travail est presque totalement terminé), dans le but de minimiser le risque que le Ministère ne puisse percevoir les dommages-intérêts déterminés et d'alléger le fardeau administratif lié au suivi et à la perception de ces dommages-intérêts.

L'équipe de gestion des opérations du Ministère, formée de gestionnaires principaux des bureaux régionaux et provinciaux, a achevé son examen et son évaluation des recommandations du groupe faite dans son rapport de juillet et est d'accord avec les recommandations. Par conséquent, le Ministère publiera un protocole provincial de construction pour confirmer et clarifier le processus de calcul et de perception des dommages-intérêts.

- *rétablir la disposition d'exclusion des marchés futurs visant les entrepreneurs hautement procéduriers, et l'invoquer judicieusement au besoin.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Il est ressorti de notre audit de 2016 qu'avant 2015, le Ministère pouvait interdire aux entrepreneurs qui avaient intenté plusieurs poursuites réputées frivoles contre lui de soumissionner pour de futurs marchés. Les actions en justice alourdissent considérablement la charge de travail du personnel ministériel et accroissent les frais juridiques du Ministère. À la demande de l'industrie, le Ministère a supprimé, en 2015, la clause des marchés qui l'autorisait à exclure les entrepreneurs procéduriers de ses marchés à l'avenir.

Depuis notre audit, comme il est mentionné au point précédent, le Ministère a constitué un groupe de spécialistes indépendant chargé de donner des conseils sur des pratiques administratives et contractuelles. En ce qui concerne la question des entrepreneurs procéduriers, le groupe a été chargé de déterminer si le Ministère devrait réintégrer la clause d'exclusion des entrepreneurs procéduriers des soumissions sur des marchés futurs.

Le groupe a recommandé que le Ministère conserve la clause dans le document d'appel d'offres pour pouvoir rejeter le plus bas soumissionnaire pour des motifs spécifiques, notamment pour éviter les frais juridiques potentiellement élevés liés à une défense contre de possibles actions en justice subséquentes si le marché était adjugé à un entrepreneur procédurier. Cependant, le groupe estimait que l'inclusion d'une clause qui interdirait automatiquement un appel d'offres d'un entrepreneur impliqué dans une action en justice contre le Ministère n'était pas suffisamment justifiée. Le groupe a constaté qu'en général, l'exclusion automatique d'un entrepreneur pour de tels motifs était plus difficile à défendre au tribunal que le rejet des soumissions de ces entrepreneurs s'ils en présentent.

L'équipe de gestion des opérations du Ministère, composée de cadres supérieurs des bureaux régionaux et provinciaux, a achevé son examen et son évaluation des recommandations formulées par le Comité dans son rapport de juillet 2018 et est d'accord avec la recommandation de conserver

une clause dans le document d'appel d'offres pour exclure les entrepreneurs pour des motifs valables.

- *évaluer pleinement, dans le cadre d'un projet pilote, le recours aux examens des décisions arbitrales à titre de solution de rechange aux litiges, avant d'intégrer ce processus à la politique et aux procédures.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au cours de notre audit de 2016, nous avons constaté qu'aux termes de la procédure originale de règlement des différends du Ministère, un entrepreneur voulant présenter une demande de règlement devait passer par les trois paliers avant d'intenter une action en justice. Cette procédure avait fait ses preuves, car elle avait permis de régler presque 95 % des différends. Toutefois, à la demande de l'industrie, en 2016, le Ministère a accepté de modifier la procédure et a permis aux entrepreneurs de faire appel à un arbitre indépendant à n'importe quel palier.

Depuis notre audit, le Ministère est allé de l'avant en mettant en oeuvre des décisions d'arbitres dans le cadre de ses politiques et procédures. Au total, des décisions arbitrales ont été utilisées quatre fois ces deux dernières années. Le Ministère a évalué chaque décision pour déterminer les améliorations au processus et à la qualité de la présentation du Ministère à l'arbitre afin de s'assurer que la position du Ministère soit claire, bien définie et complètement étayée par le marché.

- *rétablir sa procédure originale de règlement des différends, s'il décide de ne pas intégrer le recours aux arbitres aux politiques et procédures.*

État : Ne sera pas mise en oeuvre. Bien que le Ministère indique qu'il prévoit mettre en oeuvre un nouveau processus de règlement des différends à la suite de la nouvelle *Loi sur la construction*, qui comprend une nouvelle exigence d'arbitrage, le Bureau de la vérificatrice générale continue de croire que la mise en oeuvre de notre recommandation serait plus efficace et efficiente pour le Ministère dans le règlement des différends avec les entrepreneurs.

Détails

Comme le décrit la mesure de suivi précédente, au cours de notre audit de 2016, nous avons constaté que le Ministère avait modifié sa procédure originale de règlement des différends pour permettre aux entrepreneurs de demander à un arbitre tiers de prendre part à n'importe quel palier de la procédure de règlement des différends.

Depuis notre audit, le Ministère a mis en oeuvre des décisions arbitrales dans le cadre de ses politiques et procédures et a eu recours à la procédure à quatre reprises. Cependant, l'instauration de nouvelles exigences de résolution dans la *Loi sur la construction* (qui s'intitulait auparavant *Loi sur le privilège dans l'industrie de la construction*) en décembre 2017 a amené le Ministère à réévaluer sa procédure. La Loi permet aux parties à un contrat de déférer divers différends à un arbitre, qui possède le pouvoir de prendre une décision provisoire qui lie les parties à la décision. Chacune des parties peut soumettre la décision au tribunal ou à l'arbitrage ultérieurement.

Le Ministère prévoit par conséquent élaborer et mettre en oeuvre une nouvelle procédure de règlement des différends et d'arbitrage pour se conformer à la nouvelle loi, et ne remettra pas en oeuvre la procédure originale de règlement des différends.

- *veiller à ce que les membres des comités formés pour examiner la mise en oeuvre des politiques*

et prendre des décisions à ce sujet ne soient pas en situation de conflit d'intérêts.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.

Détails

Pendant notre audit de 2016, nous avons constaté que le Ministère avait constitué un comité stratégique mixte formé de représentants de l'Ontario Road Builders Association (ORBA) et du Ministère. Les membres du comité étaient chargés de revoir un rapport d'audit interne axé sur les marchés de construction. Le personnel ministériel a fait part de ses préoccupations au sujet de la création du comité, car il permettrait à l'ORBA d'influencer fortement la mise en oeuvre des recommandations du rapport, ce qui constitue une responsabilité opérationnelle interne. Cependant, le Ministère a écarté la recommandation du personnel et a formé un comité mixte, comptant six membres de l'ORBA (dont cinq étaient des entrepreneurs) et six représentants du gouvernement (dont trois seulement du Ministère, un du ministère de l'Infrastructure, un d'Infrastructure Ontario et un du ministère des Finances).

Depuis notre audit, le Ministère a dirigé des ateliers avec des intervenants techniques en août 2017 et en janvier 2018 dans le but d'obtenir des commentaires de l'industrie, des organismes de réglementation et d'autres intervenants sur la façon d'améliorer son mode de consultation avec des intervenants lorsqu'il élabore des politiques et des normes. Un total de 16 intervenants ont participé, dont des représentants de Consulting Engineers of Ontario, de l'Association canadienne de normalisation, de l'Ontario Good Roads Association, de l'ORBA et de l'Ordre des ingénieurs de l'Ontario.

Au moment de notre suivi, le Ministère prenait part à des consultations internes exhaustives avec des membres du personnel et des comités de toute sa Division de la gestion des routes provinciales afin d'obtenir leurs commentaires sur la question. Ces consultations ont été achevées à la fin de juin 2018,

et un rapport exposant en détail un sommaire desdites consultations et des consultations externes a été produit en août 2018.

Ce rapport doit comprendre des recommandations des membres du personnel sur la façon dont les comités devraient être constitués pour examiner et prendre des décisions de mise en oeuvre de politiques qui ne sont pas en conflit d'intérêts. Le Ministère peut également envisager d'obtenir l'aide d'un tiers de l'extérieur qui contribuerait à établir la structure du nouveau comité, si une telle approche est jugée nécessaire. Le Ministère note qu'il achèvera l'examen et évaluera les modifications à envisager à des fins de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.

L'impartition accrue a suscité une surveillance laxiste des projets de construction

Recommandation 4

Pour faire en sorte que les essais de la qualité du bitume s'inscrivent dans un processus constructif et que les informations communiquées par les dénonciateurs font l'objet d'une enquête adéquate, le ministère des Transports doit mettre en place des contrôles et des processus appropriés se rapportant aux échantillons de bitume, afin de prévenir le risque de substitution.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans notre audit de 2016, nous avons constaté l'existence de deux événements, survenus en 2011 et 2012, dans le cadre desquels le Ministère a constaté des irrégularités au niveau des échantillons de bitume et la falsification possible d'échantillons. Nous avons également noté qu'en 2014, un dénonciateur a approché le Ministère pour lui transmettre des renseignements détaillés sur la substitution d'échantillons par un entrepreneur afin de toucher des gratifications. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas pris de mesures pour enquêter sur les entrepreneurs

qui auraient substitué les échantillons et ne leur avait pas imposé d'amendes. De plus, nous avons constaté qu'il n'y avait pas de contrôles pour empêcher les entrepreneurs de falsifier des échantillons comme le prétendait le dénonciateur.

Depuis notre audit, pour tous les marchés qui sont entrés en vigueur après le 15 décembre 2017, le Ministère a mis en oeuvre un nouveau processus de collecte d'échantillons dans lequel il exerce la garde et le contrôle des échantillons de bitume. Le Ministère a mis cette approche en oeuvre pour prévenir les risques de substitution d'échantillons, car les membres du personnel du Ministère et/ou de l'expert-conseil au service du Ministère sont maintenant chargés de la collecte de l'échantillon sur le chantier de construction et du transport menant au laboratoire d'essai.

Le Ministère a constaté que 40 marchés ont été signés avant les nouveaux changements, alors que les travaux de pose du bitume devaient être achevés en 2018 et 2019. Cependant, le Ministère a négocié pour que la nouvelle procédure de collecte d'échantillons s'applique à 26 des 40 marchés. Les 14 autres marchés, dont la valeur s'établit à 148 millions de dollars, soit 12 % de la valeur totale des marchés, sont exécutés aux termes de l'ancienne méthodologie d'échantillonnage.

Par ailleurs, en janvier 2018, le Ministère a également fait appel à un expert-conseil de l'extérieur pour qu'il réalise une évaluation des risques et qu'il revoie l'intégrité de la procédure d'échantillonnage des matériaux de construction de routes. Le Ministère a prévu étudier les recommandations issues de cet examen et apporter des changements à son processus au besoin d'ici novembre 2018.

Recommandation 5

Pour obtenir un degré d'assurance élevé que l'infrastructure routière est construite de façon sécuritaire et en conformité avec les spécifications, le ministère des Transports doit engager des ingénieurs ou retenir des ingénieurs contractuels qui sont

indépendants des entrepreneurs pour exécuter les activités de vérification.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Pendant notre audit de 2016, nous avons constaté que les ingénieurs de vérification de la qualité (IVQ) qui s'assurent que les activités de construction principales ont été effectuées selon les normes appropriées et qui fournissent une certification à cet effet ont été recrutés par des entrepreneurs, sont à leur service et relèvent directement d'eux. Le personnel ministériel régional a relevé des cas partout dans la province où les IVQ ont présenté au Ministère des rapports de conformité erronés ou trompeurs. Bien que le Ministère disposait d'administrateurs de marchés et de personnel d'assurance de la qualité pour veiller à une certaine surveillance, le Ministère s'en était remis à la signature des IVQ pour obtenir l'assurance qu'il serait sécuritaire d'utiliser un ouvrage et que les spécifications avaient été respectées.

Depuis notre audit, le Ministère a lancé en 2017 son propre examen du processus de certification des IVQ :

- Le Ministère a procédé à un audit de la conformité des activités des IVQ pour 15 marchés de construction dans l'ensemble de la province et a constaté qu'un seul des 15 projets s'était conformé au processus de certification des IVQ sans qu'il n'y ait d'écarts. Il est ressorti de l'audit que les entreprises d'administration de marchés ne connaissaient pas toutes les exigences du travail des IVQ. Par exemple, les administrateurs de marchés ne s'assuraient pas que les documents étaient présentés à temps au Ministère, et les membres du personnel du Ministère devaient corriger du travail qui avait déjà été certifié généralement conforme aux documents contractuels. Il est également ressorti de l'audit que les administrateurs de marchés hésitaient généralement à remettre en question le travail présenté par les IVQ.

- Le Ministère a lancé un projet pilote qui, pour 15 projets de construction de l'ensemble de la province, a remplacé le processus de certification des IVQ par un processus d'examen exécuté par le personnel du Ministère.
- Dans le cas de tous les nouveaux marchés adjugés par appel d'offres après le 31 mars 2017, mais avant avril 2018, le Ministère a retiré l'exigence du processus de certification des IVQ de 7 spécifications sur 38 dans le processus de certification. Les examens de conformité applicables à ces sept spécifications doivent être réalisés par le personnel du Ministère et/ou par des experts-conseils dont les services ont été retenus par le Ministère.

Le Ministère a terminé son examen du processus de certification des IVQ et, en avril 2018, l'a remplacé par un nouveau processus dans le cadre duquel la conformité aux spécifications du marché doit être vérifiée par son personnel ou par les experts-conseils qu'il a engagés.

En outre, le Ministère prévoit offrir à compter de 2018 une formation supplémentaire sur les nouvelles exigences aux membres du personnel à l'interne et aux employés de l'expert-conseil. Cette formation a pour but de faire comprendre le nouveau processus de contrôle de la qualité et les modifications apportées aux spécifications.

Recommandation 6

Pour que les entrepreneurs exécutent le travail sous garantie qui relèvent de leur responsabilité, le ministère des Transports doit :

- *modifier les dispositions de garantie pour faire en sorte que la garantie couvre des éléments prévisibles et qu'il n'assume pas le fardeau de la preuve consistant à démontrer qu'aucun autre facteur n'aurait pu causer les fissures dans les chaussées de qualité inférieure.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au cours de notre audit de 2016, nous avons noté que pour que les entrepreneurs réparent les défauts dans les chaussées sous garantie, le fardeau de la preuve revenait au Ministère, qui doit démontrer qu'aucun autre facteur n'aurait causé les défauts, sauf la piètre qualité des matériaux et de l'exécution du travail de l'entrepreneur. Le personnel ministériel devait consacrer des ressources considérables pour contester les assertions des entrepreneurs selon lesquelles d'autres facteurs avaient causé les défauts d'exécution de la chaussée.

Depuis notre audit, en mai 2017, le Ministère a élaboré de nouvelles lignes directrices en matière de construction et d'entretien pour l'application des garanties de manière à inclure un suivi formel et la réalisation de l'examen des garanties. Par exemple, les dates des inspections intérimaires et finales sont maintenant consignées dans les documents de garantie. Le Ministère prévoit se servir de ces renseignements pour veiller à ce que toutes les inspections soient réalisées et pour prévoir de l'équipement d'inspection spécial afin d'évaluer la performance des chaussées.

Pour faire passer le fardeau de la preuve du Ministère à l'entrepreneur, le Ministère a ajouté de nouvelles modalités et responsabilités de surveillance pour les entrepreneurs et les administrateurs de marchés du Ministère. Par exemple, il incombe maintenant à l'administrateur de marchés de veiller à ce que les membres du personnel pertinents de l'entrepreneur soient informés des travaux défectueux et que les réparations soient effectuées. Les membres du personnel de l'entrepreneur qui font les inspections aux termes de la garantie sont maintenant chargés de produire des rapports à cet effet, de fournir les documents à l'appui et d'assurer le suivi des lacunes relevées.

Une fois que les travaux défectueux ont été constatés, l'administrateur des marchés doit assurer le suivi auprès de l'entrepreneur pour régler les problèmes. Les modalités du contrat obligent

maintenant l'entrepreneur à effectuer la réparation jugée nécessaire par l'administrateur des marchés. En outre, une fois la réparation effectuée, elle doit être inspectée et mise à l'essai sur-le-champ; cette mise à l'essai comprend la collecte d'échantillons au besoin comme les normes du Ministère l'exigent relativement au type de route et de bitume concerné.

- *appliquer les dispositions de garantie concernant les coûts que doivent assumer les entrepreneurs pour tous les marchés comportant des garanties.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au cours de notre audit de 2016, nous avons examiné presque tous les marchés comportant une garantie de sept ans, car cette période est suffisante pour que surviennent des défaillances dans la chaussée qui nécessiteront des réparations. Dans environ la moitié des cas, nous avons constaté que des entrepreneurs avaient tenté à plusieurs reprises de se soustraire à leurs responsabilités couvertes par la garantie.

Depuis notre audit, le Ministère a apporté un certain nombre de changements pour améliorer l'application des garanties des chaussées afin de s'assurer que les entrepreneurs effectuent les réparations sous garantie jugées nécessaires par le Ministère :

- Le Ministère se sert maintenant d'un véhicule appelé « Automatic Road Analyzer », qui comporte de l'équipement spécialisé pour mesurer et consigner l'état et la performance de la chaussée, afin de recueillir des données sur la chaussée. Le Ministère a également élaboré des manuels et de la formation sur l'utilisation des données par le personnel du Ministère aux fins de l'application de la garantie de la chaussée.
- Le Ministère a également mis en oeuvre un système provincial de surveillance des garanties applicables aux chaussées. Dans le cas des marchés accordés par appel d'offres en 2017, les dispositions sur l'application de la garantie

étaient comprises dans un nouveau système de gestion des marchés sur le Web. Quant aux marchés antérieurs qui n'étaient pas gérés à l'aide du système Web, toutes les régions utilisent maintenant une base de données de surveillance uniformisée. Ces renseignements sont soumis au bureau provincial à des fins de cohérence.

- Le Ministère a élaboré de nouvelles lignes directrices sur la construction et l'entretien pour l'application des garanties et des mises à jour du Construction Administration and Inspection Task Manual à des fins d'utilisation par le personnel dans l'application des garanties sur les chaussées. Le Ministère a fourni des renseignements mis à jour sur ces documents au personnel des opérations régionales pendant ses séances de mise à jour annuelles tenues au printemps 2018.

De plus, le Ministère effectue également un examen de l'utilisation d'autres types de dispositions de garantie dans ses contrats. Le Ministère a relevé plusieurs approches, y compris la valeur optimale en contrepartie des dépenses d'approvisionnement, l'utilisation de la caution d'exécution de la garantie, les garanties relatives à la qualité d'exécution et les modifications au processus actuel de qualification fondées sur les problèmes liés à la garantie. D'autres recherches et évaluations relatives à ces approches étaient en cours au moment de notre suivi et devaient être achevées d'ici la fin de 2018.

Le processus de sélection du Ministère est juste et transparent, mais il exerce une gestion laxiste à l'endroit des entrepreneurs peu performants

Recommandation 7

Pour faire en sorte que les entrepreneurs peu performants ou qui ne respectent pas les normes de sécurité et les autres exigences reçoivent des sanctions

proportionnelles à leur rendement ou comportement inacceptable, le ministère des Transports doit :

- *déterminer des sanctions appropriées pour les entrepreneurs obtenant une cote de rendement insatisfaisant.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Au cours de notre audit de 2016, nous avons constaté que le régime ministériel de sanctions pécuniaires avait pour effet de réduire le montant des marchés pour lesquels un entrepreneur pouvait soumissionner à l'avenir au lieu d'imposer des pénalités pour un travail non sécuritaire. Nous avons cependant noté, dans les sept cas d'infraction examinés, qu'aucune des sanctions n'était suffisamment élevée pour empêcher les entrepreneurs de soumissionner des marchés du Ministère, puisque la sanction ne réduisait pas suffisamment le plafond (le montant maximal d'un marché pour lequel un entrepreneur pouvait soumissionner) pour avoir une incidence sur les soumissions futures.

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a fait savoir qu'il revoyait les pratiques actuelles de qualification et d'approvisionnement afin de déterminer les occasions de promouvoir un rendement amélioré des entrepreneurs dans des domaines liés à la sécurité, à la qualité et au respect des délais. Il avait effectué des entrevues avec une grande municipalité et un organisme du gouvernement provincial au sujet de leurs pratiques de qualification et d'approvisionnement, et prévoyait terminer cet examen d'ici octobre 2018.

Le Ministère n'avait pas établi au moment de notre suivi de nouvelles sanctions pour les entrepreneurs ayant des notes insatisfaisantes et n'avait pas encore évalué le caractère approprié des sanctions actuelles. Le Ministère nous a cependant fait savoir qu'il prévoit mettre à jour d'ici décembre 2019 le système de notation de la performance de l'entrepreneur, qui comporte des sanctions en cas de problèmes de performance.

- *adopter des règles plus rigoureuses pour interdire aux entrepreneurs ayant contrevenu aux règlements de sécurité de soumissionner.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Comme il était mentionné dans la mesure de suivi précédente, au cours de notre audit de 2016, nous avons constaté que le Ministère pénalisait les entrepreneurs s'ils enfreignaient les règles de sécurité pendant la construction. Nous avons constaté que les sanctions n'étaient pas de nature monétaire; elles se limitaient plutôt à la valeur des travaux futurs qu'un entrepreneur pourrait soumissionner. Dans les échantillons examinés pendant l'audit, nous avons constaté qu'aucune des sanctions imposées n'était suffisamment élevée pour empêcher les entrepreneurs de soumissionner des projets du Ministère.

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a fait savoir qu'il était en train d'élaborer un nouveau système de notation de la performance de l'entrepreneur qui devrait améliorer le rendement de l'entrepreneur et son respect des normes de sécurité. Cependant, le Ministère n'a pas intégré de règles plus rigoureuses pour interdire aux entrepreneurs ayant contrevenu aux règlements de sécurité de soumissionner. La mise à l'essai du nouveau système de notation a débuté en 2017. Un rapport daté de février 2018 révèle que 18 marchés avaient été mis à l'essai sous le nouveau système à ce moment-là. Le Ministère prévoit terminer l'essai et revoir le nouveau système d'ici décembre 2018. D'après les résultats de l'essai, un calendrier de mise en oeuvre sera établi en 2019, mais le Ministère n'a pas pris d'engagements sur le moment de la mise en oeuvre des règles plus rigoureuses d'exclusion des entrepreneurs du régime de soumissions.

- *mettre en oeuvre des sanctions appropriées à l'endroit des entrepreneurs qui déclarent des renseignements financiers erronés au Ministère.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Au cours de notre audit de 2016, nous avons constaté que les entrepreneurs devaient déclarer certains renseignements financiers, dont se sert le Ministère pour déterminer leur plafond de soumission (le montant total des marchés pour lesquels ils peuvent soumissionner). Le Ministère a commencé à auditer les chiffres déclarés volontairement par les entrepreneurs en 2014, mais n'avait pas pris de mesures exécutoires à l'endroit de ceux qui ont présenté des renseignements financiers falsifiés.

Dans son examen, le Ministère a constaté qu'en moyenne, un entrepreneur sur cinq avait fait de fausses déclarations concernant sa situation financière. Dans certains cas, ils ont déclaré de faux renseignements pour relever leur plafond de soumission, afin de soumissionner pour des marchés d'une valeur globale supérieure à celle à laquelle ils auraient dû être autorisés à soumissionner.

Depuis notre audit, le Ministère a mis en oeuvre un certain nombre de nouvelles mesures sur les exigences financières de tenir les entrepreneurs davantage responsables de l'information qu'ils déclarent au Ministère, y compris :

- l'accès à de l'information administrative sur l'industrie des entrepreneurs, y compris leur historique de crédit, leur profil de risque et des données d'analyse avec des entreprises similaires, pour assurer une surveillance continue de la situation financière de l'entrepreneur;
- l'amélioration du système pour surveiller et déclarer la quantité de travail que les entrepreneurs obtiennent du Ministère pour évaluer s'ils peuvent faire d'autres travaux soumissionnés;

- l'amélioration des procédures de qualification pour donner une orientation claire aux sociétés internationales sur la déclaration de leurs informations financières et la quantité de travail qu'ont ces entrepreneurs mondiaux avec le Ministère.

Cependant, le Ministère n'a pas établi de nouvelles sanctions pour les entrepreneurs qui déclarent de l'information financière inexacte et qui n'ont pas encore évalué le caractère approprié des sanctions actuelles.

- *mettre en place des politiques et processus pour interdire aux petits entrepreneurs de soumissionner dans toutes les régions après que des problèmes de rendement sont signalés dans une région ou plus.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Pendant notre audit de 2016, nous avons remarqué que les petits entrepreneurs (qui soumissionnent pour les projets de construction mineurs s'élevant à moins d'un million de dollars) à qui il est interdit de travailler pour le Ministère dans une région en raison de leur mauvaise performance antérieure pouvaient soumissionner et remporter des marchés dans d'autres régions.

Depuis notre audit, le 31 mars 2017, le Ministère a modifié un processus de système utilisé pour certains marchés afin que tout entrepreneur connu comme ayant des problèmes de performance ne puisse soumissionner pour obtenir de nouveaux marchés. Ce changement permettait de faire face au risque qu'un entrepreneur peu performant qui fait l'objet de restrictions dans une région puisse soumissionner ailleurs dans la province.