

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

Suivi de la section 3.10 du *Rapport annuel 2016* par le Comité permanent des comptes publics

En mai 2017, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu une audience publique sur notre audit de 2016 de l'adjudication et de la surveillance des marchés de construction de l'infrastructure routière. Le Comité a déposé un rapport découlant de cette audience à l'Assemblée législative en décembre 2017. Le rapport complet est accessible à l'adresse www.auditor.on.ca/fr/content-fr/standingcommittee/standingcommittee-fr.html.

Le Comité a formulé 11 recommandations et a demandé au ministère des Transports (le Ministère) d'y répondre par écrit d'ici la fin d'avril 2018, sauf indication contraire. Le 12 février 2018, le Ministère a répondu officiellement à certaines recommandations du Comité et s'est engagé à donner d'autres réponses au fur et à mesure qu'il disposera de l'information.

En janvier 2018, le Bureau de la vérificatrice générale a demandé au Ministère de faire le point sur les mesures prises pour donner suite aux recommandations du Comité. De nombreuses questions soulevées par le Comité étaient similaires aux observations contenues dans l'audit de 2016, qui a également fait l'objet d'un suivi

de notre part cette année (voir le **chapitre 1**, **section 1.10**). La **figure 1** illustre l'état mis à jour des recommandations du Comité.

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre le 1^{er} avril et le 14 août 2018 et avons obtenu du ministère des Transports une déclaration écrite indiquant qu'au 31 octobre 2018, il nous avait fourni une mise à jour complète sur l'état des recommandations du Comité.

Conclusion globale

Au 14 août 2018, environ 59 % des recommandations du Comité avaient été pleinement mises en oeuvre, et environ 41 % étaient en voie de mise en oeuvre.

Dans l'ensemble, le Ministère avait amélioré ses processus de collecte d'échantillons de bitume pour prévenir le risque de substitution des échantillons, mis en oeuvre un nouveau processus d'examen de l'acceptation de ses marchés de construction afin de s'assurer que les activités de construction principales soient exécutées selon les normes

Figure 1 : État des mesures recommandées dans le rapport de décembre 2017 du Comité

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

| | Nombre de mesures recommandée | 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 | | 2 | | | |
| Recommandation 2 | 1 | | 1 | | | |
| Recommandation 3 | 1 | | 1 | | | |
| Recommandation 4 | 1 | 1 | | | | |
| Recommandation 5 | 3 | 3 | | | | |
| Recommandation 6 | 2 | 1 | 1 | | | |
| Recommandation 7 | 2 | 2 | | | | |
| Recommandation 8 | 1 | 1 | | | | |
| Recommandation 9 | 2 | 2 | | | | |
| Recommandation 10 | 1 | | 1 | | | |
| Recommandation 11 | 1 | | 1 | | | |
| Total | 17 | 10 | 7 | 0 | 0 | 0 |
| % | 100 | 59 | 41 | 0 | 0 | 0 |

adéquates, et formé son personnel relativement à ses nouvelles lignes directrices de garantie de la chaussée.

Cependant, il n'avait pas encore achevé son examen des pratiques administratives et de passation de marchés applicables aux marchés d'approvisionnement en infrastructures routières à venir, mis complètement à jour ses politiques et lignes directrices de sensibilisation à la fraude et de signalement de celle-ci, ou mis en oeuvre le nouveau système de notation du rendement de l'entrepreneur afin de pouvoir déterminer si un entrepreneur devrait se faire interdire de soumissionner des marchés en raison de problèmes de rendement.

État détaillé des recommandations

La **figure 2** fait état des recommandations ainsi que des détails de l'état qui s'appuient sur les réponses du Ministère, et de notre examen de l'information présentée.

Figure 2 : Recommandations du Comité et état détaillé des mesures prises

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

| Recommandations du Comité | État détaillé |
|---|--|
| <p>Recommandation 1 Que le ministère des Transports fournisse au Comité, d'ici le 13 février 2018 :</p> <ul style="list-style-type: none"> le rapport final du groupe d'experts; État : En voie de mise en oeuvre d'ici novembre 2018. les raisons pour lesquelles il aura ou non mis en oeuvre chaque recommandation dans ce rapport. État : En voie de mise en oeuvre d'ici novembre 2018. | <p>En novembre 2017, le ministère des Transports (le Ministère) a formé un groupe d'experts indépendant chargé d'examiner et de recommander des pratiques administratives et contractuelles à inclure dans de futurs marchés d'approvisionnement en infrastructures routières. Le groupe comprenait des membres possédant beaucoup d'expérience en génie, en construction et en passation de marchés dans le domaine routier, qui proviennent de tout le Canada, y compris la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse.</p> <p>Le groupe d'experts a présenté au Ministère son rapport comportant des recommandations en mai 2018. Le Ministère a envoyé son rapport final au Comité le 28 juin 2018. Cependant, en raison de l'élection d'un nouveau gouvernement, le Comité n'avait pas encore été officiellement reconstitué, et le rapport n'a pas été officiellement accepté. Le Comité a été reconstitué en août 2018, et le Ministère s'attend à présenter à nouveau son rapport avant novembre 2018.</p> <p>Au moment de notre suivi, le Ministère avait terminé son examen du rapport et des recommandations du groupe d'experts. Il s'était engagé à présenter un rapport au Comité sur l'état de la mise en oeuvre des recommandations du groupe d'experts avant novembre 2018.</p> |
| <p>Recommandation 2 Que le ministère des Transports présente au Comité, d'ici le 13 février 2018, les conclusions de son examen de la manière dont il établit ses politiques ministérielles, normes et spécifications relatives aux marchés de construction. État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.</p> | <p>Au moment de notre suivi, le Ministère était en train d'examiner la manière dont il établit ses politiques, ses normes et ses spécifications relatives aux marchés de construction. Le Ministère a organisé son premier atelier en août 2017 et a fait appel à 27 intervenants techniques pour obtenir des commentaires des intervenants de l'industrie, des organismes de réglementation et d'autres participants sur la façon dont le Ministère peut améliorer son mode de consultation des intervenants et des parties intéressées lorsqu'il élabore des politiques et des normes concernant des projets de construction de routes.</p> <p>Un deuxième atelier a eu lieu le 24 janvier 2018 pour présenter la méthode proposée par le Ministère pour améliorer la consultation ainsi que l'élaboration de politiques et de normes.</p> <p>Le Ministère a finalisé les conclusions de cet examen en août 2018, et il prévoyait évaluer un certain nombre d'éléments découlant de l'examen à des fins de mise en oeuvre au cours de la saison de construction de 2018. Il prévoit notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> créer une approche « à guichet unique » offrant un point de contact unique aux intervenants techniques; tenir des rencontres annuelles des intervenants; élaborer un protocole de publication des ordres du jour et des comptes rendus des rencontres du comité technique; mettre au point un site Web complet pour offrir un mode de consultation des politiques et des normes techniques. <p>Le Ministère prévoyait présenter les conclusions de son examen au Comité d'ici la fin de 2018.</p> |

| Recommandations du Comité | État détaillé |
|---|---|
| <p>Recommandation 3</p> <p>Que le ministère des Transports instaure des politiques officielles visant à orienter les administrateurs et superviseurs de marchés de construction qui découvrent un cas de fraude. Ces politiques devraient être assorties d'instructions indiquant qui aviser (comme la police et les autres autorités) et à quel moment.</p> <p>État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.</p> | <p>Le Ministère a élaboré un nouveau projet de politique sur la fraude en mars 2018, qui renferme un guide à l'intention des employés et des membres de la direction sur la sensibilisation à la fraude, sur les responsabilités et sur le signalement. Cette politique a été finalisée et communiquée au personnel du Ministère en septembre 2018.</p> <p>De plus, le Ministère a documenté et mis en oeuvre des processus de surveillance, d'évaluation, de signalement et d'action relativement aux allégations déclarées de fraude dans le domaine de la construction visées par ses politiques actuelles sur la fraude. L'éventail des mesures documentées comprend le signalement des fraudes soupçonnées à la Division de la vérification interne de l'Ontario à des fins d'évaluation et d'enquête ou le signalement à l'Équipe de vérification judiciaire de la Division de la vérification interne de l'Ontario à des fins d'évaluation, d'enquête et, s'il y a lieu, de renvoi à la Police provinciale de l'Ontario ou au corps de police adéquat pour enquête.</p> <p>Un comité de direction chargé des fraudes, formé de hauts fonctionnaires du Ministère dont le sous-ministre adjoint et trois directeurs de la Division de la gestion des routes provinciales, évalue en outre les signalements d'allégations de fraude.</p> <p>D'ici la fin de 2018, le Ministère prévoit également mettre à jour des documents internes appropriés, comme le Construction Administration and Inspection Task Manual (manuel d'administration et d'inspection de la construction), de manière à inclure les politiques et les procédures de signalement des allégations de fraude et d'information des autorités appropriées.</p> |
| <p>Recommandation 4</p> <p>Que le ministère des Transports présente au Comité un rapport sur sa prise en main des cas de falsification d'échantillons de bitume que lui aura signalés la vérificatrice générale. Ce rapport doit indiquer quelles autorités auront été avisées, ou le cas échéant, pourquoi aucune autorité n'aura été avisée.</p> <p>État : Pleinement mise en oeuvre.</p> | <p>Le 12 février 2018, le Ministère a répondu à la demande du Comité en soumettant une chronologie des événements qui ont eu lieu de 2014 à 2016. Il a mentionné que l'allégation de falsification des échantillons a été transmise à la Police provinciale de l'Ontario (la Police provinciale) pour examen en 2014. Cette démarche n'a toutefois pas entraîné d'enquête complémentaire de la part de la Police provinciale.</p> <p>En outre, depuis 2016, le Ministère a également apporté un certain nombre de modifications à ses processus de collecte d'échantillons de bitume afin de prévenir la substitution d'échantillons et d'améliorer la connaissance et le signalement des activités frauduleuses. Ces modifications comprennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> • un nouveau processus de surveillance par lequel le Ministère a la garde et le contrôle d'échantillons de bitume; • la mise en oeuvre d'une nouvelle ligne à l'intention du public pour déclarer anonymement toute activité frauduleuse soupçonnée qui est liée aux marchés de construction du Ministère; • de la formation en matière de connaissance et de prévention de la fraude pour le personnel du Ministère et de l'expert-conseil; • une évaluation du risque des processus d'échantillonnage du bitume pour établir si d'autres mesures de contrôle doivent être envisagées. |

| Recommandations du Comité | État détaillé |
|---|--|
| <p>Recommandation 5 Que le ministère des Transports fournisse au Comité, d'ici le 13 février 2018 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • une estimation du nombre de marchés de construction ayant adopté la méthode de l'homologation par le Ministère; État : Pleinement mise en oeuvre. • une estimation du nombre total de marchés; État : Pleinement mise en oeuvre. • son plan pour convertir tous les marchés à la méthode de l'homologation. État : Pleinement mise en oeuvre. | <p>Le 12 février 2018, le Ministère a fait savoir au Comité qu'il avait terminé ses examens d'acceptation pour 15 grands projets de construction d'immobilisations visant à vérifier et à certifier que les activités de construction principales ont été exécutées selon des normes appropriées.</p> <p>Le 12 février 2018, le Ministère a fait rapport au Comité qu'au cours de l'exercice 2016-2017, le Ministère a accordé par appels d'offres 117 marchés de construction d'immobilisations majeurs. En date du 31 décembre 2017, le Ministère avait accordé par appels d'offres 81 grands marchés de construction au cours de l'exercice 2017-2018.</p> <p>En avril 2018, le Ministère avait remplacé le processus précédent de vérification de la qualité, appliqué par l'entrepreneur, par un nouveau processus d'examen de l'acceptation qui est maintenant exécuté par le personnel du Ministère ou par des experts-conseils au service du Ministère.</p> |
| <p>Recommandation 6 Que le ministère des Transports fournisse au Comité, d'ici le 13 février 2018, les conclusions provisoires de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • sa vérification de l'exigence de certification par un IVQ qui devait se tenir à l'été 2017; État : Pleinement mise en oeuvre. • sa vérification du nouveau système de collecte et de livraison des échantillons. État : En voie de mise en oeuvre d'ici novembre 2018. | <p>Le 12 février 2018, le Ministère a fait rapport au Comité des résultats de l'audit sur les exigences des ingénieurs de vérification de la qualité (IVQ). L'audit passait en revue la fonction d'IVQ relativement à 15 projets de la saison de construction 2017 répartis dans l'ensemble de la province.</p> <p>Il est ressorti de l'audit que le processus d'IVQ ne respectait pas complètement l'esprit et les attentes du Ministère. Même s'il n'y avait pas de preuve d'inconduite, on a relevé suffisamment de lacunes pour justifier un changement au processus actuel. Parmi les problèmes relevés, mentionnons la documentation non soumise à temps, et l'obligation du personnel ministériel de corriger des travaux qui avaient auparavant été agréés comme étant généralement conformes aux documents du marché. Il est également ressorti de l'audit que l'administrateur des marchés hésitait généralement à remettre en question le travail soumis par l'IVQ.</p> <p>D'après les constatations tirées de l'examen interne du Ministère et du rapport de notre Bureau sur les problèmes de substitution d'échantillons au cours des essais de bitume réalisés dans le cadre de marchés de construction routière à compter de 2017, le Ministère a fait passer la responsabilité de la collecte et de la livraison d'échantillons des entrepreneurs au Ministère dans le cas de tous les nouveaux marchés.</p> <p>De plus, en janvier 2018, le Ministère a retenu les services d'un cabinet indépendant d'experts-conseils pour effectuer une évaluation du risque et un examen du nouveau processus de collecte d'échantillons de bitume. Cet examen et un rapport définitif devaient être achevés en novembre 2018.</p> |

| Recommandations du Comité | État détaillé |
|--|---|
| <p>Recommandation 7 Que le ministère des Transports fournisse au Comité, d'ici le 13 février 2018 :</p> <ul style="list-style-type: none"> le détail des formations sur sa directive pour les garanties des chaussées, qu'il ait ou non commencé à les donner; État : Pleinement mise en oeuvre. une copie de la directive. État : Pleinement mise en oeuvre. | <p>Le 12 février 2018, le Ministère a indiqué au Comité qu'en avril 2017, de la formation a été donnée au personnel des opérations du Ministère au cours des réunions printanières annuelles de mise à jour tenues dans les cinq régions du Ministère réparties dans la province.</p> <p>Après la présentation du rapport au Comité, afin d'améliorer l'application des garanties de la chaussée et de veiller à une certaine cohérence et objectivité, le Ministère :</p> <ul style="list-style-type: none"> a donné en avril 2018 une séance d'information pour les intervenants externes; a donné à son personnel en génie de la formation sur l'utilisation d'équipement spécialisé de collecte de données sur la chaussée et sur le rendement en mai 2018. <p>Le Ministère a fourni au Comité une copie de la directive sur l'application des dispositions des garanties de chaussées en avril 2018.</p> |
| <p>Recommandation 8 Que le ministère des Transports fasse le point au Comité, d'ici le 13 février 2018, sur les mesures qu'il a prises pour clarifier ses exigences contractuelles et ainsi améliorer les garanties de ses marchés. État : Pleinement mise en oeuvre.</p> | <p>Le 12 février 2018, le Ministère a fait rapport au Comité des modifications apportées aux exigences contractuelles relatives aux garanties.</p> <p>À compter de mai 2017, le Ministère a amélioré ses garanties contractuelles :</p> <ul style="list-style-type: none"> en élaborant et en mettant en oeuvre de nouvelles spécifications, qui comprennent des conditions de la garantie prolongée applicables au produit enrobé à chaud. La nouvelle spécification exige que la chaussée enrobée à chaud soit conforme à un ensemble de normes pendant toute la période de la garantie, dont la dernière année de celle-ci; en définissant dans les nouvelles spécifications les réparations exigées lorsque les exigences contractuelles ne sont pas respectées; en actualisant le Construction Administration and Inspection Task Manual pour mieux définir les tâches que les membres du personnel doivent accomplir au niveau de l'application des garanties avant, pendant et après la construction et pendant la période de garantie. |
| <p>Recommandation 9 Que le ministère des Transports :</p> <ul style="list-style-type: none"> décrive les nouveaux critères de garantie financière des marchés spécifiques; État : Pleinement mise en oeuvre. | <p>Pour augmenter la garantie financière qui s'applique aux marchés désignés dans le cas des marchés dont la valeur varie généralement entre 250 000 \$ et 2 millions de dollars, à compter du 1^{er} avril 2017, le Ministère a cessé d'accepter un chèque certifié comme garantie financière. Le Ministère exige maintenant que l'entrepreneur fournisse un cautionnement ou une lettre de crédit.</p> <p>Le cautionnement peut être fourni par une caution qui garantit l'exécution de tous les aspects des travaux de construction dont la valeur peut atteindre 50 % du coût total du marché. De plus, un deuxième cautionnement émis et approuvé par une caution est exigé pour l'ensemble de la main-d'oeuvre et des matériaux fournis dans le cadre des travaux de construction.</p> <p>L'entrepreneur peut également fournir une lettre de crédit émise par une institution financière canadienne réglementée. La lettre de crédit doit être d'une valeur d'au moins 10 % du coût total du marché.</p> |

| Recommandations du Comité | État détaillé |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> informe le Comité du nombre total de marchés spécifiques de plus de 250 000 \$. <p>État : Pleinement mise en oeuvre.</p> | <p>Le 12 février 2018, le Ministère a fait rapport au Comité du nombre de marchés qui dépassent le seuil de 250 000 \$: 62 lors de l'exercice 2016-2017, et 38 au 31 décembre 2017, pour l'exercice 2017-2018.</p> |
| <p>Recommandation 10</p> <p>Que le ministère des Transports produise un sommaire de son examen des sanctions et mesures de protection en vigueur dans les administrations routières des autres provinces et territoires.</p> <p>État : En voie de mise en oeuvre d'ici novembre 2018.</p> | <p>En juillet 2017, le Ministère a effectué un examen des différentes administrations routières. Au moment de notre suivi, il prévoyait remettre le sommaire de son examen au Comité avant novembre 2018.</p> <p>En ce qui a trait aux mesures de protection et aux sanctions, l'examen des différentes administrations portait sur les questions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> Les autres administrations disposent-elles d'un mécanisme qui suspend ou limite le droit des entrepreneurs de soumissionner, de pratiques de surveillance et d'amélioration de l'exécution des marchés, et de toute autre condition d'exécution de la soumission? Le rendement sur le plan de la sécurité et du respect de l'environnement a-t-il été utilisé comme critère, et l'évaluation du rendement d'un entrepreneur a-t-elle une incidence sur sa capacité de soumissionner? Comment les autres administrations traitent-elles les entrepreneurs peu performants, comment vérifient-elles si la qualité et la sécurité du rendement ont des répercussions sur la gestion des marchés de construction? |
| <p>Recommandation 11</p> <p>Que le ministère des Transports présente au Comité, lorsqu'elles seront prêtes, les conclusions de son examen des possibles mesures pour empêcher les entrepreneurs au rendement insatisfaisant de soumissionner ses marchés de construction.</p> <p>État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2019.</p> | <p>En se fondant sur un examen continu entrepris en 2016, le Ministère a effectué un changement de système qui lui permettra de limiter les possibilités offertes aux petits entrepreneurs ayant des problèmes de rendement de soumissionner d'autres marchés du Ministère.</p> <p>Au moment de notre suivi, le Ministère était encore en train d'élaborer un nouveau système de notation qui, une fois mis en oeuvre, est censé améliorer davantage le rendement de l'entrepreneur et sa conformité aux normes de sécurité, et évaluer si un entrepreneur devrait se faire interdire de soumissionner des marchés en raison de problèmes de rendement. Le Ministère nous a dit que le nouveau système évaluerait le rendement de l'entrepreneur de façon objective et cohérente afin de faire face à tous les problèmes. L'essai du nouveau système a débuté en 2017. Un rapport daté de février 2018 a révélé que 18 marchés avaient été testés par le nouveau système d'évaluation à cette date.</p> <p>Le Ministère prévoit achever et revoir la mise à l'essai d'ici décembre 2018. D'après les résultats de l'essai, un calendrier de mise en oeuvre sera établi en 2019, et la mise en oeuvre devra être achevée avant la fin de 2019.</p> |