

**RÉPONSE DU COMITÉ EXÉCUTIF
AU RAPPORT DE LA COMMISSION PERMANENTE SUR L'EXAMEN DES CONTRATS PORTANT
SUR LE BILAN DE SA TROISIÈME ANNÉE D'ACTIVITÉ**

Mise en contexte

La Commission sur l'examen des contrats a déposé le bilan de sa troisième année d'activités assorti de recommandations au conseil municipal du 24 mars 2014 et au conseil d'agglomération du 27 mars 2014. Le comité exécutif en a été saisi le 16 avril 2014.

Commentaires d'ordre général

Dans son rapport, la Commission rend compte du travail accompli et formule quatorze recommandations, traitant des thèmes suivants: fonctionnement général de la commission (R-1 et 2); spécifications techniques (R-3 et 4); estimations (R-5 à 9); évaluation des offres (R-10 à 13) et ententes-cadres (R-14). Dans ce qui suit, le comité exécutif souhaite répondre à ces recommandations.

Recommandations à l'égard du fonctionnement général de la commission

R-1

Que le comité exécutif assure un suivi serré du mandat donné au contrôleur général d'étudier les impacts d'une mesure visant l'inclusion, dans les cahiers des charges, de critères supplémentaires en lien avec les politiques et programmes de la Ville (CE13 0080);

Réponse à R-1

Le comité exécutif précise que c'est au Service de l'approvisionnement que le mandat avait été attribué, et non au contrôleur général. Les politiques et programmes mentionnés dans la recommandation étaient ceux relatifs à l'économie sociale, l'équité en emploi, l'accessibilité universelle et le développement durable.

Le comité exécutif souligne que dans le cadre légal actuel, une ville ne peut inclure dans ses devis d'appels d'offres des clauses contraignantes en regard de critères dits « sociaux ». Si la loi était changée, l'avis du service est que la Ville ferait face à deux impacts majeurs.

- Un alourdissement des processus de contrôle de la conformité des soumissionnaires à des exigences d'ordre « social »;
- Une réduction potentielle du nombre de soumissionnaires conformes, avec un effet à la hausse sur les coûts des approvisionnements.

Il y a d'autres façons de faire la promotion des objectifs visés par les politiques et programmes municipaux. Ainsi la Ville a récemment mis en place le PR@M - Économie sociale et participe activement au programme de parrainage et de développement d'entreprises d'économie sociale lancé par la CRÉ. Les devis d'achat favorisent, à chaque fois que c'est possible, des produits « écologiques », telles des peintures sans composés organiques volatils ou de la papeterie à base de papier recyclé. Les principes

d'accessibilité universelle sont intégrés aux devis techniques de toutes les constructions municipales. Une section sensibilisant les fournisseurs aux principes d'approvisionnement équitable a été ajoutée au cahier des clauses administratives générales. Le comité exécutif considère que par de tels gestes, la Ville contribue au développement social et durable de la société et à l'accomplissement des objectifs poursuivies par les politiques et programmes qu'elle se donne.

R-2

Qu'un suivi des contrats étudiés en 2011, 2012 et 2013 soit produit par les unités administratives rencontrées par la Commission et que ce rapport fasse notamment état des dépassements de coûts, de l'utilisation des contingences et des retards dans la réalisation des contrats.

Réponse à R-2

Le comité exécutif constate que cette recommandation est reprise du bilan de la deuxième année d'activité de la commission et comprend l'intérêt des membres à obtenir des informations sur le résultat final des contrats. Toutefois, le comité exécutif considère que la recommandation va au-delà du mandat actuel attribué à la commission tel que décrit à l'article 2 des règlements qui la constituent (11-007 et RCG 11-008) et qu'aucune modification audit mandat n'est envisagée par le comité exécutif à très court terme. Néanmoins, il informe les membres qu'en vertu de la *Loi sur les cités et villes*, depuis avril 2011, la Ville de Montréal doit publier tous ses appels d'offres à partir du système électronique d'appels d'offres (SEAO) du gouvernement du Québec. Lorsque les travaux visés par un contrat octroyé via ce système sont terminés, elle doit entrer dans la base de données SEAO les informations finales relatives au contrat. Il s'agira d'une source d'information fiable et standardisée. Le comité exécutif demande à la Direction générale d'étudier la façon dont cette information peut être mise à la disposition de tous les membres du conseil, au fur et à mesure qu'elle deviendra disponible. Par ailleurs, un rapport annuel sur l'utilisation des ententes cadres sera dorénavant produit et déposé au comité exécutif, rapport qui pourra également être communiqué à la commission pour information.

Recommandations à l'égard des spécifications techniques

R-3

Que l'administration mette en place un processus qui permettra à la Ville d'utiliser les dispositions de la Loi 8 pour tenir compte du degré de satisfaction de la Ville à l'égard des fournisseurs à qui elle a octroyé des contrats et que des règles soient élaborées visant à exclure des entreprises dont les travaux antérieurs ont été insatisfaisants;

R-4

Que l'administration profite du suivi proposé en R-2 pour définir, encadrer et baliser les usages de contingences dans les dossiers d'octroi de contrats et pour mettre sur pied des projets pilotes, dans certaines unités administratives, visant à exclure l'usage de toute contingence.

Réponse à R-3 et R-4

En ce qui concerne la mise en place de mécanismes permettant de tenir compte de la satisfaction de la Ville à l'égard des fournisseurs dans l'octroi de contrats, le comité exécutif informe la commission qu'un groupe de travail a été mis sur pied à cette fin début 2014. La cueillette des informations pertinentes et des données sur les meilleures pratiques est en cours. La priorité a été accordée au volet « acquisition de biens et services généraux », volet pour lequel les procédures requises devraient être en place à la fin de 2014.

En ce qui concerne les contingences, le comité exécutif est d'avis qu'elles sont actuellement un outil nécessaire pour assurer une certaine souplesse dans le déroulement des travaux et pour permettre aux services responsables de réagir rapidement en cas d'imprévus évitant un retour constant aux instances décisionnelles afin d'approuver des montants additionnels. Le comité exécutif partage cependant les préoccupations de la commission quant à une bonne gestion des contingences, et est d'avis que certaines mesures pourraient être mises en place pour optimiser cette gestion avant de considérer tout projet pilote visant à exclure l'usage de contingence. Dans le cadre des modifications qui seront apportées aux mécanismes de planification et mise en œuvre des investissements, il demande à la Direction générale d'analyser les divers modes possibles de gestion des dépenses contingentes et de lui faire les recommandations appropriées.

Recommandations à l'égard des estimations

R-5

Que le comité exécutif mandate la Commission permanente sur l'examen des contrats pour assurer le suivi du mandat donné à la Direction de l'approvisionnement et au Service des finances de mettre sur pied un groupe de travail chargé d'étudier les avantages et inconvénients de l'introduction sur une plus large échelle de la méthode visant à tenir compte de la notion de « coût total » des biens acquis, incluant les coûts d'entretien (CE13 0080);

Réponse à R-5

Le comité exécutif considère qu'il lui revient en propre d'effectuer le suivi des mandats qu'il émet. Il assure cependant à la commission que lorsque les résultats de l'étude seront connus, il informera la commission de ses conclusions.

R-6

Que le comité exécutif informe la Commission des résultats de la demande faite aux services concernés de produire une analyse suite au bilan de la performance des firmes externes mandatées pour réaliser des estimations pour le compte de la Ville (CE13 0898);

Réponse à R-6

Le comité exécutif transmettra aux membres de la commission les résultats de l'analyse d'ici la fin de 2014, actuellement en voie de finalisation.

R-7

Que le comité exécutif évalue la possibilité de pénaliser financièrement les firmes externes mandatées pour réaliser des estimations lorsque celles-ci se révèlent incapables d'expliquer ou de justifier les écarts entre leurs estimations et les prix soumis suite à un appel d'offres;

Réponse à R-7

Le comité exécutif informe les membres de la commission qu'il est possible d'exiger des pénalités de la part d'une firme ayant obtenu un contrat, dans la mesure où cette possibilité est clairement mentionnée dans les documents d'appel d'offres. La présence de telles clauses peut alors avoir un effet à la hausse sur le prix de la soumission, les firmes se prémunissant à l'avance contre un éventuel paiement de cette pénalité. Pour cette raison, l'utilisation de mécanismes de pénalité doit être réservée aux contrats pour lesquels le non-respect de certaines conditions (par exemple, les délais d'exécution) constitue un réel enjeu pour la Ville. Par ailleurs, l'introduction d'une clause de pénalité sur un élément plutôt subjectif, soit la capacité de justifier un écart, pourrait donner lieu à de nombreux litiges et poursuites judiciaires.

Le comité exécutif est d'opinion que les mécanismes décrits dans la réponse à R-3 pour évaluer la qualité du travail des fournisseurs exerceront une pression suffisante pour inciter ces firmes à améliorer, s'il y a lieu, la justesse de leurs travaux.

R-8

Que, lorsqu'une modification importante à l'estimation initiale est apportée au dossier d'octroi de contrat suite à une autorisation, par le comité exécutif, d'aller en appel d'offres, ce dernier soit saisi de cette révision avant de lancer l'appel d'offres;

R-9

Que des explications détaillées quant à la révision à la hausse de l'estimation soient, le cas échéant, systématiquement incluses dans les sommaires décisionnels.

Réponse à R-8 et 9

Le comité exécutif souhaite rappeler aux membres de la commission qu'à la suite d'une simplification des procédures apportée en 2012, relativement peu d'appels d'offres font maintenant l'objet d'une approbation préalable à leur lancement. Cette procédure est utilisée uniquement pour des dossiers de développement, des dossiers non-inscrits au PTI et des dossiers requérant l'utilisation d'une grille spécifique d'évaluation. Pour ces dossiers, le comité exécutif estime raisonnable que si jamais une hausse très importante de l'estimation devait survenir entre le moment où il a approuvé le lancement de l'appel d'offres et le moment où l'appel est effectivement lancé, le dossier revienne au CE. Par ailleurs, des explications quant à la différence entre l'estimation initiale et le prix obtenu sont incluses au sommaire décisionnel.

Recommandations à l'égard de l'évaluation des offres

R-10

Que le comité exécutif mandate la Commission permanente sur l'examen des contrats pour assurer le suivi du mandat donné au Service du contrôle général de faire l'analyse

des écarts entre les honoraires professionnels payés par la Ville selon certains contrats et ceux qu'elle aurait payés si elle avait utilisé les taux du Décret 1235-87 (CE13 0080);

Réponse à R-10

Tel que mentionné en réponse à R-5, le comité exécutif est d'avis qu'il lui revient de faire le suivi des mandats qu'il émet. Il informe les membres de la commission que le mandat a été complété et a permis de constater que la Ville paie toujours des taux unitaires plus bas que ceux prévus au décret. L'analyse détaillée du contrôleur général a été transmise au Service des affaires juridiques et cette analyse doit demeurer confidentielle, puisqu'elle pourrait servir dans le cadre d'un éventuel recours judiciaire.

R-11

La Commission réitère, à l'égard de ce dossier, les recommandations R-19 («que la méthodologie utilisée pour déterminer la valeur de chaque enveloppe à l'intérieur d'une entente-cadre à contrats multiples soit communiquée à la Commission») et R-20 («que la Direction de l'approvisionnement et le Bureau du contrôleur général encadrent formellement le déroulement complet des comités de sélection et rendent compte de la méthodologie d'évaluation employée par ceux-ci») du Bilan de la deuxième année d'activité de la Commission à l'égard de la méthodologie employée par les comités de sélection;

R-12

Qu'un sommaire explicatif détaillant les motifs justifiant la non-obtention du pointage intérimaire de 70% par les comités de sélection soit désormais inscrit à l'intérieur des sommaires décisionnels;

Réponse à R-11 et 12

Tel que mentionné lors d'une précédente réponse à la commission, les membres des comités de sélection sont soutenus dans leur tâche : il existe des formations, un guide (le *guide de référence des systèmes de pondération et d'évaluation des comités de sélection et des comités techniques*, dont la dernière mise à jour date de 2012), des critères d'évaluation pondérés et des grilles d'évaluation approuvées par le comité exécutif, documents qui peuvent être remis à la commission si elle le désire. De plus, chaque comité de sélection est assisté par un professionnel de l'approvisionnement qui peut fournir des informations et des précisions en cours de séance. Il n'en demeure pas moins que l'évaluation d'une offre relève d'un jugement personnel, forcément influencé par les caractéristiques de l'individu qui le porte, sa formation, son expérience, etc.

En vertu des lois applicables, le jury de sélection doit être indépendant de toute influence. La commission d'accès à l'information a d'ailleurs récemment rendu un jugement dans lequel elle confirmait le droit de la Ville de Montréal de ne pas divulguer le nom des membres d'un comité de sélection (*Pierre Lebeault c. Ville de Montréal, C.A.I., 27 janvier 2014*). Il doit effectuer son évaluation selon des règles précises de confidentialité en conformité avec les articles 1.2 et 2.1 de la Politique de gestion contractuelle, qui se lisent comme suit :

1.2. Confidentialité du processus

Chaque membre d'un comité de sélection ou d'un comité technique est tenu au respect de la plus stricte confidentialité quant aux dossiers évalués, à la

composition des comités, aux délibérations et aux recommandations formulées. Le secrétaire, les membres du comité (de sélection ou technique) et les consultants doivent déclarer tout conflit d'intérêts et signer le formulaire intitulé *Engagement solennel des membres* (souligné nôtre).

2.1 Confidentialité

La Ville de Montréal s'engage à préserver le caractère confidentiel du contenu des soumissions sous réserve de l'application de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

Tout intervenant, employé, membre du personnel de cabinet ou élu doit agir avec loyauté et respecter la confidentialité des informations dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions ou, le cas échéant, de l'exécution de son contrat, à moins que la loi ou un tribunal n'en dispose autrement.

Les sommaires décisionnels contiennent déjà les notes octroyées de façon consensuelle par les membres du jury de sélection à chacun des soumissionnaires et sur chacun des critères de la grille d'évaluation. L'ajout d'informations détaillant les motifs de la non-obtention du pointage intérimaire, tel que demandé à R-21, ne pourrait se faire qu'en divulguant des informations sur les délibérations du comité de sélection, ce qui est nettement interdit par la politique de gestion contractuelle adoptée par le conseil.

Finalement, le comité exécutif invite les membres de la commission à poser toutes les questions qu'ils souhaitent relativement à la méthode de gestion des ententes-cadres lors de la présentation qui fait l'objet de la recommandation R-14.

R-13

Que de telles démarches soient entreprises de façon systématique puisque ceci contribuerait à la mise en œuvre des meilleures pratiques en matière d'octroi de contrat.

Réponse à R-13

Les démarches dont il est ici question sont la négociation à la baisse du prix du contrat lorsqu'il n'y a qu'une seule soumission conforme. Le comité exécutif encourage les services à entreprendre des discussions à cette fin avec les entrepreneurs à chaque fois que les circonstances le permettent et mentionne que cette pratique est plus courante auprès des services depuis que cette recommandation a été faite par les membres de la commission par le passé.

Recommandation à l'égard des ententes-cadres

R-14

Que le comité exécutif mandate à nouveau le SITE et le SCARM de présenter un portrait global de la gestion des ententes-cadres à la Commission pour que celle-ci puisse faire des recommandations quant aux procédures d'appels d'offres et aux pratiques d'affaires de la Ville dans la gestion des ententes-cadres.

Réponse à R-14

Le comité exécutif mandate le Service des infrastructures, de la voirie et des transports et le Service de l'approvisionnement pour refaire la présentation faite à la commission en août 2013.

En conclusion

Le comité exécutif remercie les membres de la Commission sur l'examen des contrats pour la quantité et la qualité du travail accompli pendant sa troisième année d'existence et pour la pertinence des recommandations découlant de leurs travaux.