

RÉPONSE DU COMITÉ EXÉCUTIF AU RAPPORT DE LA COMMISSION SUR L'EXAMEN DES CONTRATS PORTANTSUR LE BILAN DE SA QUATRIÈME ANNÉE D'ACTIVITÉS

Mise en contexte

La Commission sur l'examen des contrats a déposé le bilan de sa quatrième année d'activités assorti de recommandations au conseil municipal du 27 avril 2015 et au conseil d'agglomération du 30 avril 2015. Le comité exécutif en a été saisi le 13 mai 2015.

Commentaires d'ordre général

Dans son rapport, la Commission rend compte du travail accompli et formule treize recommandations, traitant des thèmes suivants: information remise la commission (R-1 à R-6); processus d'appels d'offres et d'octroi de contrat (R-7 à R-11); suivi des contrats et satisfaction du travail des contractants (R-12 et R-13). Dans ce qui suit, le comité exécutif souhaite répondre à ces recommandations.

Recommandations à l'égard de l'information remise à la Commission

R-1

Que soit inscrite dans les sommaires décisionnels soumis à la commission l'information relative aux résultats des contrats antérieurs en lien avec le contrat étudié, notamment en ce qui a trait au dépassement de coûts, à l'utilisation des contingences et aux retards dans la réalisation.

Réponse à R-1

Le comité exécutif constate que cette recommandation reprend sous une forme légèrement différente des recommandations déjà formulées dans les deux rapports bilans précédents de la commission. Il ne peut que répéter les éléments de réponse déjà fournis par les années passées, soit que :

- Il n'est pas dans le mandat de la commission de faire le suivi de la réalisation des contrats
- L'amélioration du suivi et de la reddition de comptes sur les contrats est un objectif à poursuivre. Des initiatives récentes telles la publication de données sur les bilans des contingences en travaux d'infrastructures, des estimations et des ententes cadres contribuent à l'atteinte de cet objectif.

De façon plus générale, le comité exécutif souligne également que l'administration s'est engagée à simplifier le processus décisionnel, ce qui fait actuellement l'objet d'un chantier d'amélioration de la performance organisationnelle. Cette simplification passera nécessairement par un recentrage du dossier décisionnel sur sa fonction première d'outil d'aide à la décision. Le suivi de la gestion des contrats, et conséquemment la reddition de comptes, constitue un volet apparenté mais séparé de la prise de décision et il doit être traité distinctement.

R-2

Que les unités d'affaires expliquent dans la section «Description» des sommaires décisionnels les principales dispositions contractuelles liées aux échéanciers, notamment celles portant sur les bonis et les pénalités pour retard.

Réponse à R-2

Le comité exécutif informe les membres de la commission que la dernière version du guide d'élaboration des GDD en matière d'octroi de contrat recommande que cette information apparaisse aux sommaires décisionnels.

R-3

Que les unités d'affaires s'assurent, dans les documents d'appel d'offres, de préciser et de justifier, lorsque requis, le choix des méthodes de construction devant être employées par les entrepreneurs, quand celles-ci pourraient avoir pour effet de restreindre la concurrence sur le marché.

Réponse à R-3

Le comité exécutif informe les membres de la commission que de façon générale, les devis laissent à l'entrepreneur le choix des méthodes de construction, notamment parce que prescrire des méthodes spécifiques de construction pourrait avoir pour effet de limiter la concurrence. Le comité exécutif est d'accord avec le fait que dans les rares cas où une méthode spécifique de construction est exigée, le sommaire décisionnel devrait expliquer ce choix et ses impacts sur le jeu de la concurrence.

R-4

Dans une perspective d'amélioration des processus, que les sommaires décisionnels soient plus explicites sur la durée initiale et la durée finale des périodes des appels d'offres, compte tenu notamment des addendas émis reportant la date d'ouverture des soumissions. La commission recommande aussi plus de clarté dans les explications relatives aux délais de validité des soumissions dans les sommaires décisionnels.

Réponse à R-4

Le comité exécutif informe les membres de la commission que la dernière version du guide d'élaboration des GDD en matière d'octroi de contrat recommande que cette information apparaisse aux sommaires décisionnels.

R-5

La commission recommande que ses membres puissent avoir accès, en toute confidentialité, aux avis juridiques émis dans les dossiers qu'elle est appelée à étudier.

Réponse à R-5

Le comité exécutif n'a pas d'objection à ce que les membres de la commission aient accès aux avis juridiques dans la mesure où la confidentialité de ces avis est préservée en toutes circonstances. Il mandate le Service des affaires juridiques pour établir la procédure à suivre en cette matière.

R-6

Que la résolution du conseil d'administration de l'entreprise adjudicataire d'un contrat confirmant ses intentions quant à l'obtention et à l'exécution du contrat soit annexée au sommaire décisionnel relatif à l'octroi de ce contrat.

Réponse à R-6

Le comité exécutif informe les membres de la commission que la clause administrative pertinente des devis stipule déjà que le signataire d'une soumission est réputé être dûment autorisé. De façon plus générale, le comité exécutif considère qu'en déposant une soumission et en versant la caution exigée, une entreprise confirme de facto son intention de réaliser le contrat. Il ne voit pas ce que l'ajout de pièces telles des résolutions de CA des entreprises soumissionnaires apporterait au dossier.

Recommandations à l'égard des processus d'appel d'offres et d'octroi de contrat

R-7

Que l'administration évalue la possibilité d'attendre d'être en possession de l'ensemble des renseignements pertinents et des autorisations requises, notamment les exigences réglementaires ou législatives relatives aux questions environnementales, avant de procéder au lancement des appels d'offres.

Réponse à R-7

Le comité exécutif reconnaît qu'il serait souhaitable que l'ensemble des renseignements et autorisations requises soit disponible avant de procéder à un appel d'offres. Il faut cependant être conscient que la Ville n'a aucun contrôle sur les délais que prennent les organismes ou ministères concernés pour émettre des autorisations. Attendre de les avoir toutes en mains avant de passer à une autre étape du processus pourrait donc retarder de plusieurs semaines, voire de plusieurs mois, le lancement d'un l'appel d'offres, ce qui peut avoir des impacts négatifs sur le coût et le déroulement du projet. Il peut donc être parfois préférable de gérer les risques associés à un appel d'offres lancé en parallèle avec d'autres démarches plutôt que de reporter indéfiniment le début d'un projet.

R-8

Que la Commission permanente sur l'examen des contrats soit mandatée pour recevoir et analyser le suivi des déboursés et de l'utilisation des contingences dans ce contrat au stade de l'acceptation provisoire des travaux.

Réponse à R-8

Le contrat visé par la recommandation a fait l'objet du mandat SMCE134822057 (Accorder un contrat à Maskimo Construction inc., pour la construction de trottoirs, de bordures, de mails centraux, de chaussée, d'une piste cyclable et d'un système d'éclairage, là où requis, dans le boulevard Maurice-Duplessis, de l'avenue Olivier-Lejeune au boulevard Saint-Jean-Baptiste. (Réalisation du train de l'est). Arrondissement: Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles. Dépense totale de 3 492 051,40 \$ (contrat: 3 183 151,40 \$ + incidences: 308 900,00 \$), taxes incluses. Appel d'offres public 233505 - 6 soumissionnaires). Le comité exécutif réitère sa position à l'effet qu'il n'est pas dans le mandat de la commission de faire le suivi de la réalisation des travaux, ni en général, ni sur un projet spécifique.

R-9

Que l'administration se penche sur cette situation, en évalue les impacts et, le cas échéant, fasse des représentations auprès du gouvernement du Québec pour que les noms des preneurs des cahiers des charges dans SÉAO puissent demeurer confidentiels jusqu'à l'ouverture des soumissions.

Réponse à R-9

La commission craint que le fait de connaître le nom des preneurs de cahiers de charge pour un appel d'offres (information disponible dans le SEAO) puisse dissuader certaines entreprises de déposer une soumission, d'où sa recommandation. Même s'il comprend la logique qui sous-tend cette recommandation, le comité exécutif est plutôt d'avis qu'il y a aussi des avantages à ce que les soumissionnaires soient connus, particulièrement dans les secteurs des rénovations, agrandissements ou construction de bâtiments : cela permet aux sous-traitants de transmettre leurs prix aux entrepreneurs généraux, qui peuvent alors mieux estimer les coûts des travaux. De façon générale, si le fait de connaître les concurrents pour la réalisation d'un projet peut peut-être avoir un effet dissuasif sur certains, il peut aussi stimuler la concurrence et contribuer à faire baisser les prix.

R-10

Que les unités d'affaires, lorsque cela est pertinent, fixent une durée de la période d'appel d'offres qui va au-delà du minimum requis par la loi.

Réponse à R-10

Le comité exécutif informe les membres de la commission qu'il s'agit déjà d'une pratique courante chez les unités d'affaires, l'application des délais minimums de soumission ne se faisant que dans des cas particuliers, par exemple des délais serrés de réalisation ou des contraintes de temps pour obtenir l'approbation des instances.

R-11

Que la pratique de la négociation à la baisse du prix d'un contrat soit menée systématiquement dans les situations où la loi le permet.

Réponse à R-11

Le comité exécutif ne peut que répéter la réponse faite à une recommandation similaire formulée lors du précédent rapport bilan de la commission, soit qu'il encourage les services à entreprendre des discussions à cette fin avec les entrepreneurs à chaque fois que les circonstances le permettent.

Recommandations à l'égard du suivi des contrats et de la satisfaction du travail des contractants

R-12

Que l'administration se dote d'une base de données multifonctionnelles permettant le recoupement et le croisement de divers renseignements des contrats comme les preneurs de cahier des charges, les soumissionnaires, les adjudicataires, les prix, la localisation des projets et autres.

Réponse à R-12

Le comité exécutif n'est pas convaincu que les informations recherchées sont toutes pertinentes à l'exécution du mandat de la commission, qui est de vérifier la conformité d'un processus d'appel d'offres. Il ne peut cependant qu'être en accord avec une recommandation qui vise à améliorer les outils informatiques de gestion. Actuellement, les technologies de l'information à la Ville de Montréal se caractérisent par une multitude de systèmes ne communiquant pas nécessairement entre eux ou alimentés par des unités d'affaires ayant leur propre mode de fonctionnement et de compilation de données, ce qui rend extrêmement difficile la constitution d'une base de données complète et fiable. Les efforts consentis dans le cadre du dossier de la Ville intelligente et la révision en profondeur de la gouvernance du service des technologies de l'information et de ses stratégies d'affaires vont contribuer à établir des outils plus performants et une meilleure intégration des divers systèmes, et donc des données qu'ils contiennent. Il s'agit toutefois d'un objectif à long terme, qui nécessitera de nombreux investissements et une transformation majeure des façons de faire de la Ville.

R-13

Que le comité exécutif priorise le volet «services professionnels» dans sa 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, conformément aux dispositions de la *Loi 8*.

La commission souhaite également être informée du résultat des mesures prises et des analyses menées suite à la réponse du comité exécutif aux recommandations R-3 et R-6 du bilan 2013 des activités de la commission.

Réponse à R-13

En ce qui concerne l'évaluation de la satisfaction de la Ville à l'égard des fournisseurs (qui était également visée par la recommandation R-3 du bilan 2013), le comité exécutif rappelle que l'administration a choisi de mettre en place un programme couvrant l'ensemble des contrats de plus de 100 000\$, plutôt que de procéder par secteur (ex : acquisition de biens et services, services professionnels etc). Le programme a été soumis aux instances en septembre et sera bientôt mis en place.

Par ailleurs, l'analyse du bilan des firmes d'estimation a été complétée et pourra être présentée aux membres de la commission, comme le demandait la recommandation R-6 du bilan 2013.

Autres demandes de la commission

Sans en faire des recommandations, la commission demande dans son rapport d'être informée des suites données à quelques réponses apportées par le comité exécutif à des rapports-bilans précédents.

Étude des 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

Pour tenir compte de la notion de coût total des biens acquis, il faut être en mesure d'évaluer ce coût. Dans ce but, le service de la performance organisationnelle, créé en 2014, soutient l'organisation dans l'implantation graduelle de la gestion par activités, mode de gestion qui permet d'avoir une vision globale du coût des activités. Un des premiers champs étudiés a été

la gestion vestimentaire et les données recueillies serviront entre autres à préparer le prochain appel d'offres pour l'achat de vêtements. Au fur et à mesure que la gestion par activités se déploiera, les informations sur les coûts totaux seront utilisées dans les processus d'acquisition de biens et services.

Il faut également noter que le service de l'approvisionnement prend déjà en compte des coûts indirects dans l'achat de certains biens et services, tels les automobiles (consommation d'essence) les colmateuses pour nids-de-poules (coûts d'entretien) ou l'asphalte (coût de transport). Il est dans son intention de le faire à chaque fois que cela sera approprié.

Étude sur la façon dont les informations relatives à chaque contrat octroyé se trouvant dans la base SEAO peuvent être mises à la disposition des membres du conseil.

Le système SEAO est un système mis en place par le gouvernement du Québec et il ne communique pas avec les systèmes de la Ville. Pour diffuser les données qu'il contient, il faudrait donc qu'une ou plusieurs personnes soient chargées de retransférer des données déjà inscrites dans SEAO dans les systèmes de la Ville. Cette méthode de double saisie n'est pas optimale et ne correspond certainement pas à une gestion « intelligente » des données : pour cette raison, elle n'a pas été retenue.

Analyse des divers modes possibles de gestion des contingences.

À ce chapitre, le comité exécutif mentionne que :

- Un nouveau partage des rôles a été mis en place entre les services requérants (ceux pour qui un projet d'infrastructures est réalisé et qui le financent) et le service exécutant (celui qui réalise les travaux). Ce dernier a dorénavant le plein contrôle sur les crédits et c'est lui qui autorise les dépenses contingentes. Cette mesure améliore de beaucoup la capacité et l'efficacité de la Ville à s'ajuster rapidement aux imprévus rencontrés sur les chantiers et donc à mieux les gérer.
- Un bilan a été produit sur l'utilisation des contingences dans les projets d'infrastructures à la Ville pour 2013 et 2014 (disponible sur le site de la ville) et il démontre que les dépenses contingentes se situent généralement en-deça de ce qui avait été provisionné. Sur la base de ces informations, le comité exécutif considère qu'il n'est pas utile de revoir en profondeur le mode de gestion des contingences, puisque cette gestion ne présente pas de problèmes particuliers.

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 quatrième année d'existence et pour la pertinence des recommandations découlant de leurs travaux.