

Commission permanente sur l'examen des contrats

**Rapport d'examen de la conformité du processus
d'appel d'offres**

Mandat SMCE120889003

Conclure une entente-cadre de services professionnels avec Morneau Shepell Ltée pour la fourniture sur demande de services professionnels externes requis dans le cadre du Programme d'aide aux employés pour une somme maximale de 2 223 827,75\$, taxes incluses, pour une période de trois ans, avec un renouvellement optionnel de deux autres années, pour un maximum de cinq ans / Appel d'offres public no 12-12053 (5 soumissionnaires – un seul conforme) / Approuver le projet de convention à cette fin.

Rapport déposé au conseil d'agglomération
Le 22 novembre 2012

Direction générale

Direction du greffe
Division des élections et du soutien aux commissions
275, rue Notre-Dame Est, bureau R-134
Montréal (Québec) H2Y 1C6

La commission :

Président

M. Laurent Blanchard
Arrondissement de Mercier-Hochelaga-
Maisonneuve

Vice-présidents

M. Patrick Martin
Ville de Westmount

M. Lionel Perez
Arrondissement de
Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce

Membres

M. Daniel Bélanger
Arrondissement du Sud-Ouest

Mme Dida Berku
Ville de Côte-St-Luc

M. Christian G. Dubois
Arrondissement de Pierrefonds-Roxboro

M. Marc-André Gadoury
Arrondissement de Rosemont – La Petite-
Patrie

Mme Ginette Marotte
Arrondissement de Verdun

Mme Marie Potvin
Arrondissement d'Outremont

Mme Lise Poulin
Arrondissement de Lachine

M. Gaëtan Primeau
Arrondissement de Mercier-Hochelaga-
Maisonneuve

Montréal, le 14 novembre 2012

Mme Jane Cowell-Poitras
Mairesse suppléante
Membres du conseil d'agglomération
Hôtel de ville de Montréal
275, rue Notre-Dame Est
Bureau 1.113
Montréal (Québec) H2Y 1C6

Mesdames,
Messieurs,

Conformément au mandat SMCE120889003, nous avons l'honneur de déposer, au nom de la Commission permanente sur l'examen des contrats, le rapport de la commission relativement à une entente-cadre de services professionnels avec Morneau Shepell Ltée pour la fourniture sur demande de services professionnels externes requis dans le cadre du Programme d'aide aux employés pour une somme maximale de 2 223 827,75 \$, taxes incluses, pour une période de trois ans, avec un renouvellement optionnel de deux autres années, pour un maximum de cinq ans / Appel d'offres public no 12-12053 - (5 soumissionnaires - un seul conforme) / approuver un projet de convention à cette fin.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Mairesse suppléante, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

ORIGINAL SIGNÉ

Laurent Blanchard
Président

ORIGINAL SIGNÉ

Marie-Pierre Rouette
Secrétaire recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	4
Critères d'examen	4
Mandat SMCE120889003	5
Conclusion	8

Introduction

La Commission permanente sur l'examen des contrats s'assure de la conformité du processus d'appel d'offres à l'égard des contrats qui lui sont soumis et en fait état aux instances compétentes, avant l'octroi. Cette commission peut également proposer, le cas échéant, des améliorations au processus.

Les modalités de fonctionnement de la commission sont prévues dans le *Règlement sur la Commission municipale sur l'examen des contrats* (11-007) et le *Règlement sur la Commission d'agglomération sur l'examen des contrats* (RCG 11-008). Compte tenu du caractère confidentiel et stratégique des informations contenues dans une soumission, chaque membre de la commission est tenu au respect de la plus stricte confidentialité à l'égard des informations reçues dans le cadre de l'examen d'un dossier. L'accès aux travaux de la commission est également limité aux personnes concernées pour le traitement du dossier visé.

La commission procède périodiquement à une révision des critères d'examen et dresse annuellement un bilan de ses activités.

Le rapport de la commission est considéré comme étant une partie intégrante du dossier décisionnel et du mandat desquels il découle et ce, conformément aux articles 2 du *Règlement sur la Commission municipale sur l'examen des contrats* et du *Règlement sur la Commission d'agglomération sur l'examen des contrats*.

Critères d'examen et modalités de fonctionnement

Les contrats examinés par la commission doivent répondre à certains critères fixés par les conseils. Ceux-ci ont fait l'objet de résolutions du conseil municipal (CM11 0202) et du conseil d'agglomération (CG11 0082).

Les contrats répondant à l'un ou l'autre des critères suivants font ainsi l'objet d'un examen de la conformité du processus d'appel d'offres :

1. Contrat de plus de 10 M\$
2. Contrat de biens et services ou contrat d'exécution de travaux d'une valeur de plus de 2 M\$ ou contrat de services professionnels de plus de 1 M\$ et répondant à l'une des conditions suivantes :
 - Une seule soumission conforme reçue suite à un appel d'offres;
 - Aucun appel d'offres effectué, le fournisseur étant considéré unique en vertu du paragraphe 2 du premier alinéa de l'article 573.3 de la Loi sur les cités et villes;
 - Contrat accordé à un consortium;
 - Écart de prix de plus de 20 % entre l'adjudicataire et le deuxième plus bas soumissionnaire conforme ou celui ayant obtenu la deuxième meilleure note totale suite à l'utilisation d'une grille d'évaluation;
 - Écart de plus de 20 % entre l'estimation interne effectuée pendant le processus d'appel d'offres et la soumission de l'adjudicataire;

- L'adjudicataire en est à son troisième octroi de contrat consécutif pour un contrat récurrent;
 - Une transaction conclue de gré à gré à un montant différent de la juste valeur marchande.
3. Contrat que le comité exécutif ou un conseil d'arrondissement juge nécessaire de soumettre à la commission.

Mandat SMCE120889003

Conclure une entente-cadre de services professionnels avec Morneau Shepell Ltée pour la fourniture sur demande de services professionnels externes requis dans le cadre du Programme d'aide aux employés pour une somme maximale de 2 223 827,75 \$, taxes incluses, pour une période de trois ans, avec un renouvellement optionnel de deux autres années, pour un maximum de cinq ans / Appel d'offres public no 12-12053 - (5 soumissionnaires - un seul conforme) / approuver un projet de convention à cette fin

À sa séance du 24 octobre 2012, le comité exécutif a mandaté la Commission permanente sur l'examen des contrats d'étudier le dossier 1120889003. Ce dossier répondait aux critères suivants :

- *Contrat de plus de 1 M\$ ayant reçu une seule soumission conforme;*
- *Contrat accordé à un adjudicataire qui en est à son troisième octroi consécutif pour un contrat récurrent;*

Le 7 novembre, les élus membres de la commission se sont réunis lors d'une première séance de travail afin d'étudier la conformité du processus d'appel d'offres relativement au mandat SMCE120889003 qui leur avait été confié. Ces derniers ont rencontré les représentants du Service du capital humain et de la Direction de l'approvisionnement qui ont répondu à leurs questions.

Les responsables du Service du capital humain ont d'abord exposé les tenants et aboutissants du Programme d'aide aux employés (PAE). Ils ont ainsi expliqué que le programme, mis en place en 2006, dessert en services professionnels de nature diverse (services psychologiques, légaux, financiers, d'orientation professionnelle, notamment) les 23 000 employés de la Ville, à l'exclusion des policiers et des employés des arrondissements de LaSalle et d'Anjou. Le programme, qui comporte un volet individuel et un volet organisationnel, a connu, depuis sa mise en place, une hausse constante de son utilisation : de 1 197 utilisateurs en 2007, il est passé à 1 572 en 2011. Les responsables du dossier ont également affirmé projeter une hausse de l'utilisation des différents services offerts d'environ 10% dans les années à venir.

Les représentants du Service du capital humain ont ensuite fait connaître les différentes exigences permettant d'assurer la continuité du programme. Le présent appel d'offres souligne ainsi l'importance de retenir un adjudicataire pouvant accueillir, à l'intérieur d'un délai de réponse très court (trois jours ouvrables), les 23 000 employés bénéficiant du PAE. Ils ont notamment insisté sur le fait que la qualité et l'expérience des

professionnels recherchés, en plus de leur proximité géographique avec le lieu de résidence de l'ensemble des employés (territoire de la Communauté métropolitaine), constituent les principales caractéristiques recherchées chez l'adjudicataire.

Par ailleurs, les responsables du dossier ont rappelé que le présent contrat constitue une entente fondée sur des taux horaires fixes, ne comprenant aucun autre frais supplémentaire. La Ville débourse uniquement pour les services professionnels réalisés et les frais sont répartis selon l'usage effectué par les différentes unités administratives.

L'appel d'offres a été lancé le 27 juin 2012 et a été maintenu sur le marché pour une période de deux mois. Des huit preneurs du cahier des charges, cinq ont déposé une offre jugée administrativement conforme. L'ensemble des preneurs du cahier des charges n'ayant pas déposé d'offre ont invoqué ne pas être en mesure d'offrir les services demandés. L'un d'eux aurait déposé son offre en retard, ont appris les commissaires. L'analyse qualitative des offres jugées administrativement conformes a été réalisée par un comité de sélection qui a, pour sa part, octroyé la note minimale de 70% à un seul candidat, lequel s'avère être l'adjudicataire du contrat actuel.

Les membres de la commission ont d'abord manifesté leur malaise à l'égard des évaluations qualitatives réalisées par le comité de sélection. D'aucuns se sont enquis des raisons qui ont poussé les membres du comité à disqualifier tous les autres soumissionnaires autres que l'adjudicataire recommandé, d'autant que ce dernier s'avère être l'adjudicataire des deux derniers contrats. Les réponses obtenues à cet effet ont été jugées trop générales par les membres de la commission. Ceux-ci ont alors réitéré leur préoccupation à l'effet que la méthode d'évaluation employée aurait pu indûment favoriser le présent adjudicataire du contrat.

À la lecture du devis technique, les élus membres de la commission ont fait part de leur grand étonnement quant à l'ampleur réelle de la prestation de services à offrir. Ainsi, plusieurs d'entre eux ont fait valoir que l'usage réel du PAE (1507 utilisateurs en 2012) diffère grandement des besoins exprimés dans le devis technique¹ qui insiste sur l'importance d'offrir des services, à l'intérieur de délais prescrits, à 23 000 employés. Tous ont ainsi fait valoir que cette exigence porte à confusion puisque les besoins réels se situent plutôt autour de 1500 utilisateurs annuels. Les membres de la commission ont jugé que cet aspect en particulier avait pu induire les soumissionnaires en erreur ce qui, à terme, a pu poser un frein à la concurrence.

Les membres de la commission ont également exprimé certaines incompréhensions quant à la méthode d'estimation employée pour déterminer la valeur des différentes prestations de services. Les réponses obtenues à l'effet que l'estimation est en fait fondée sur une majoration de l'estimation du précédent contrat n'ont que partiellement rassuré les membres. Ces derniers ont maintenu leur incompréhension face à cette façon de faire et ont fait valoir que les coûts *réels* – et non prévisionnels – du contrat actuellement en cours auraient dû constituer la base du calcul ou, du moins, être tenus en compte dans l'élaboration de l'appel d'offres pour le renouvellement du contrat.

Enfin, les commissaires auraient souhaité que le Service responsable envisage la possibilité de diviser le présent contrat selon les différentes spécialités recherchées et

¹ « L'adjudicataire devra donc démontrer sa capacité à offrir des services professionnels de grande qualité, à l'intérieur des délais prescrits, à une population de plus de 23 000 employés », Devis descriptif, p. 3.

ce, afin de favoriser la meilleure concurrence et dans le souci d'assurer le bon fonctionnement du Programme d'aide aux employés.

À leur demande des responsables du dossier, les membres de la commission ont à nouveau rencontré, le 13 novembre, les représentants du Service du capital humain et de la Direction de l'approvisionnement afin que ces derniers apportent certaines précisions. Ceux-ci ont notamment saisi cette occasion pour expliciter davantage la méthode employée pour évaluer les différents bassins de professionnels proposés par les soumissionnaires. Ils ont notamment fait valoir qu'un comité technique a, préalablement au travail du comité de sélection, vérifié, en fonction de critères précis, la conformité des ressources professionnelles proposées dans les différentes soumissions. Ils ont ainsi déposé un sommaire anonyme contenant les résultats de la vérification technique des curriculum vitae des différents professionnels soumis par chaque soumissionnaire.

Enfin, les responsables du dossier ont apporté des précisions quant à la pertinence de disposer d'un bassin important de professionnels permettant à la Ville de réagir rapidement, notamment lors de crises ou d'événements majeurs.

Cette seconde séance de travail aura également permis aux membres de la commission d'obtenir des précisions quant à l'évaluation des coûts de l'entente-cadre. La hausse du nombre d'heures de prestation, de même que la hausse du taux horaire ont fait l'objet de plusieurs précisions et ont, sur ces aspects précis, permis de rassurer en partie les membres de la commission.

Toutefois, les élus membres de la commission ont maintenu la plupart de leurs interrogations et malaises à l'égard du traitement équitable des soumissionnaires. Ainsi, bien que les commissaires conviennent qu'un certain avantage stratégique puisse favoriser un adjudicataire précédent, il leur apparaît que la Ville n'a pas, dans le présent dossier, entrepris toutes les démarches possibles pour ouvrir l'appel d'offres à la plus vaste concurrence possible. Ainsi, les membres maintiennent leurs réserves quant au contenu du devis technique qui aurait, possiblement, pu induire en erreur des soumissionnaires potentiels quant à l'ampleur de la prestation des services à offrir. Les informations supplémentaires n'ont, à cet effet, pas permis de convaincre les membres de la parfaite transparence du processus de rédaction du cahier des charges.

Par ailleurs, les membres de la commission accueillent favorablement l'objectif poursuivi par le Service du capital humain de hausser l'utilisation du Programme d'aide aux employés afin de combler certaines carences organisationnelles et souhaitent que cette approche soit maintenue.

Au terme de leurs délibérations, les membres de la Commission permanente sur l'examen des contrats ont estimé avoir scrupuleusement exercé leur devoir de vigilance à l'égard de la conformité du processus d'appel d'offres dans le cadre du présent contrat.

En conséquence, ils émettent le constat suivant à l'unanimité.

Conclusion

À l'issue de ses travaux, la Commission permanente sur l'examen des contrats remercie les fonctionnaires du Service du capital humain et de la Direction de l'approvisionnement pour leurs interventions au cours de la séance de travail de la commission. La commission adresse à l'unanimité la conclusion suivante au conseil d'agglomération:

Considérant que le dossier soumis à l'examen répond aux critères établis par le conseil d'agglomération à savoir :

- *un contrat de services professionnels supérieur à 1 M\$ ayant reçu une seule soumission conforme;*
- *un contrat de services professionnels supérieur à 1 M\$ accordé à un adjudicataire qui en est à son troisième octroi consécutif pour un contrat récurrent;*

Considérant les informations qui ont été soumises aux membres de la commission;

Considérant les nombreuses questions adressées par les membres de la commission aux responsables du dossier;

Considérant l'historique du dossier;

Considérant l'insatisfaction des membres quant aux réponses obtenues;

Considérant le manque de transparence à l'égard de plusieurs aspects du devis technique, notamment en ce qui a trait à l'ampleur des prestations de services à livrer;

Considérant le manque de corrélation entre le coût réel du contrat actuel et les projections financières contenues dans le présent appel d'offres;

Considérant l'absence d'explications satisfaisantes sur le processus d'attribution des notes par le comité de sélection qui laisse croire à une apparence de favoritisme;

Considérant l'analyse approfondie faite par les membres de la commission sur les nombreux aspects liés à ce dossier;

À l'égard du mandat SMCE120889003 qui lui a été confié, la Commission permanente sur l'examen des contrats ne constate pas la conformité du processus d'appel d'offres tenu dans le cadre de ce dossier.

Recommandations

En fonction des commentaires émis dans le présent rapport, la Commission recommande :

R-1

Que le processus d'appel d'offres soit repris dans le cadre de ce dossier;

R-2

Que les unités administratives responsables de dossiers devant faire l'objet d'un examen par la Commission tiennent compte, dans l'élaboration de leur calendrier, des délais requis pour que les commissaires puissent étudier et traiter leurs mandats avec sérénité.