

Ville de Montréal

Service du greffe

Division du soutien aux commissions permanentes,
aux conseils consultatifs et au Bureau de la présidence du conseil

155, rue Notre-Dame Est, rez-de-chaussée

Montréal (Québec) H2Y 1B5

Téléphone : 514 872-3770

montreal.ca/sujets/commissions-permanentes

Commission permanente sur l'examen des contrats

La Commission :

Présidence

M. Dominic Perri

Arrondissement de Saint-Léonard

Vice-présidence

M^{me} Valérie Patreau

Arrondissement d'Outremont

Membres

M^{me} Caroline Braun

Arrondissement d'Outremont

M^{me} Daphney Colin

*Arrondissement de
Rivière-des-Prairies–
Pointe-aux-Trembles*

M^{me} Nathalie Goulet

*Arrondissement d'Ahuhtsic–
Cartierville*

M. Enrique Machado

Arrondissement de Verdun

M^{me} Micheline Rouleau

Arrondissement de Lachine

M. Sylvain Ouellet

*Arrondissement de Villeray–
Saint-Michel–Parc-Extension*

M^{me} Stéphanie Valenzuela

*Arrondissement de Côte-des-Neiges–
Notre-Dame-de-Grâce*

Le 15 mai 2023

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

Mandat SMCE237281001

Accorder six (6) contrats aux firmes 9386-0120 Québec Inc. et Derichebourg Canada Environnement inc. pour les services de collecte et de transport de matières résiduelles, pour une période de 14 mois à cinq (5) ans (possibilité d'options de prolongation de deux (2) ans) - Dépense totale de 92 812 835,31\$, taxes incluses (contrats 83 113 640,85 \$ + indexations 5 361 215,42 \$ + contingences 4 337 979,04 \$) - Appel d'offres public # 23-19726 - cinq (5) soumissionnaires conformes

ORIGINAL SIGNÉ

Dominic Perri
Président

ORIGINAL SIGNÉ

Katherine Fortier
Coordonnatrice,
Soutien aux commissions
permanentes

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 à ce 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).

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 (CM23 0447) et du conseil d'agglomération (CG23 0205).

Mandat SMCE237281001

Accorder six (6) contrats aux firmes 9386-0120 Québec Inc. et Derichebourg Canada Environnement inc. pour les services de collecte et de transport de matières résiduelles, pour une période de 14 mois à cinq (5) ans (possibilité d'options de prolongation de deux (2) ans) - Dépense totale de 92 812 835,31\$, taxes incluses (contrats 83 113 640,85 \$ + indexations 5 361 215,42 \$ + contingences 4 337 979,04 \$) - Appel d'offres public # 23-19726 - cinq (5) soumissionnaires conformes

À sa séance du 26 avril 2023, le comité exécutif a mandaté la Commission permanente sur l'examen des contrats pour étudier le présent contrat, qui répondait au critère ci-dessous :

- *Contrats d'exécution de travaux d'une valeur de plus de 4 M\$ et répondant à la condition suivante :*

Lot 17 – *9386-0120 Québec Inc. – Ahuntsic-Cartierville 1 (matières résiduelles) :*

- *écart de prix de plus de 20 % entre l'estimation et le plus bas soumissionnaire conforme;*

Lot 19 – *Derichebourg Canada Environnement Inc. – Ahuntsic-Cartierville 2 (matières résiduelles) :*

- *écart de prix de plus de 20 % entre l'estimation et le plus bas soumissionnaire conforme;*

Lot 21 – *9386-0120 Québec Inc. – Saint-Laurent (matières résiduelles) :*

- *écart de prix de plus de 20 % entre l'estimation et le plus bas soumissionnaire conforme;*
- *écart de prix de plus de 20 % entre l'adjudicataire et le deuxième plus bas soumissionnaire conforme;*

Lot 24 – *9386-0120 Québec Inc. – Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension 1 (matières résiduelles) :*

- *écart de prix de plus de 20 % entre l'estimation et le plus bas soumissionnaire conforme;*

- *écart de prix de plus de 20 % entre l'adjudicataire et le deuxième plus bas soumissionnaire conforme;*

Lot 26 – 9386-0120 Québec Inc. – Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension 2 (matières résiduelles) :

- *écart de prix de plus de 20 % entre l'estimation et le plus bas soumissionnaire conforme;*
- *écart de prix de plus de 20 % entre l'adjudicataire et le deuxième plus bas soumissionnaire conforme.*

Le 3 mai 2023, les membres de la Commission ont étudié la conformité du processus d'octroi relatif à ce mandat dans le cadre d'une séance de travail à huis clos tenue en visioconférence.

Au cours de cette séance, les responsables de la Direction de la gestion des matières résiduelles du Service de l'environnement ont d'abord précisé que, dans le cadre de la *Stratégie de renouvellement des services de collecte et de transport des matières résiduelles pour les 19 arrondissements de la Ville de Montréal*, initiée en 2019, le renouvellement des contrats pour la collecte des matières résiduelles a été divisé en trois blocs et que le Bloc III est l'ultime étape. Ils ont ensuite rappelé toute la complexité de la logistique entourant la gestion des matières résiduelles et exposé les nombreux enjeux de différentes natures auxquels la Ville est confrontée. Il y a notamment le marché, qui nous est défavorable, ont expliqué les invités. Montréal fait face à une situation d'oligopole, où un joueur important a récemment été déclaré inadmissible aux appels d'offres de la Ville. S'ajoutent à cela l'inflation, la pénurie de main-d'œuvre, la hausse des coûts du transport et les difficultés dans les chaînes d'approvisionnement. De plus, le contexte montréalais, avec une circulation entravée, la diversité du cadre bâti, qui requiert une approche adaptée, et l'accès aux lieux de livraisons des matières sont des facteurs qui jouent également en défaveur de la Ville.

La Ville étant bien au fait de ces nombreux enjeux, des actions et une stratégie ont été réfléchies en amont pour tenter de contrôler la hausse des coûts anticipés. Par exemple, le Service a travaillé en collaboration avec les arrondissements pour revoir certaines modalités de collecte comme les horaires ou l'espacement des collectes. Pour ouvrir le marché et favoriser la concurrence, l'appel d'offres a été élaboré pour offrir la possibilité de soumissionner pour trois différents types de lots, soit l'élimination des ordures ménagères; la collecte et le transport des matières résiduelles ainsi que la collecte, le transport et l'élimination des ordures ménagères.

Après avoir décrit brièvement les modalités d'adjudication, les personnes-ressources ont passé en revue les différentes étapes du processus d'appel d'offres, publié le 19 décembre 2022. L'ouverture des soumissions a eu lieu le 28 février 2023, après deux reports de dates. Il y a eu 15 preneurs du cahier des charges et neuf ont déposé des soumissions, parmi lesquelles certaines ont été jugées non admissibles dès l'étape de vérification de conformité. L'analyse des autres soumissions révèle des écarts majeurs entre le prix soumis et l'estimation dans cinq des six lots. Les écarts varient entre 48,78 %, pour le lot 24 (Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension), et 133,36 % pour le lot 17 (Ahuntsic-Cartierville 1). L'écart moyen est de 79,96 %, ce qui représente une somme de plus de 11 M\$.

Les responsables ont expliqué que l'estimation des professionnels, réalisée par une firme externe, prenait en considération, pour chacun des lots, de nombreux paramètres comme le profil sociodémographique du secteur (nombre de portes et de kilomètres à parcourir, le cadre bâti, etc.) et socioéconomique (salaires des chauffeurs et des éboueurs, coût par camion, etc.), le taux de participation selon le type de collectes ainsi que l'historique des soumissions et des prix réellement payés en 2022, par arrondissement, pour chacun des services. Le contexte actuel de forte inflation et de pénurie de main-d'œuvre a aussi été pris en compte. À la lumière des résultats et des grands écarts observés, force est de constater l'inexactitude du processus. D'après les invités, il est difficile de produire des évaluations pour ce genre de service en raison des diverses modalités de collecte et des particularités territoriales. Les coûts entourant les nombreux enjeux cités précédemment, comme la pénurie de la main-d'œuvre, le contexte montréalais et la faible concurrence, auraient été sous-estimés. De plus, d'autres facteurs, comme l'espacement des collectes, qui auraient dû jouer en faveur de la Ville, ne semblent pas avoir eu l'impact anticipé. Par ailleurs, ont ajouté les invités, Montréal ne serait pas la seule à subir une telle hausse, d'autres grandes villes de la province, dont Québec et Laval, ont également observé ce phénomène.

Pour terminer, les responsables ont parlé des impacts qu'aurait l'annulation de ces contrats. En plus de se mettre à risque d'interruption de service dans ces trois arrondissements, la Ville devrait repartir en appel d'offres sans avoir la garantie d'obtenir de meilleurs prix. Malgré la valeur des contrats, ils ont recommandé de procéder à l'octroi rapidement afin de permettre aux arrondissements de communiquer aux citoyennes et aux citoyens les changements prévus au nouveau contrat, dont la fréquence et l'horaire des collectes.

Au terme de la présentation, le président a invité la Commission à poser ses questions. Bien que les membres reconnaissent les efforts mis en place pour atténuer la hausse des coûts anticipés, ils ont tenu à exprimer leurs préoccupations face aux prix, qui dépassent largement ceux estimés. Quel message cela envoie-t-il aux fournisseurs et quels seront les impacts de cette hausse de prix sur les contrats futurs? a demandé la Commission. Les responsables rappellent que ce contrat marque la dernière étape de la *Stratégie de renouvellement des services de collecte et de transport des matières résiduelles*, le Service devra entreprendre un travail d'analyse, évaluer la stratégie employée et réfléchir sur la transformation du marché. De toute évidence, la Ville doit planifier, dès à présent, les prochains processus d'approvisionnement en vue du renouvellement à venir des contrats pour les autres arrondissements. Il existe des pistes intéressantes pour optimiser la collecte et réduire les coûts, dont l'espacement des collectes, qui demande moins de camions et qui pourrait ouvrir la porte à un plus grand nombre de firmes. Ce genre d'actions doit évidemment s'accompagner d'un travail de sensibilisation auprès des arrondissements et de la population.

Il a ensuite été question de l'ajout de l'un des joueurs majeurs du secteur du recyclage sur la liste noire de la Ville. Quelle incidence cela a-t-il eue dans le cadre de cet appel d'offres? demande la Commission. Selon les personnes-ressources, il est difficile de mesurer l'impact. Il faut toutefois savoir que le marché est en constante transformation. Par exemple, l'une des surprises du présent appel d'offres a été la participation d'un nouveau fournisseur, connu en Ontario. La firme 9386-0120 Québec inc., s'est montrée très concurrentielle et a remporté la majorité des lots. À cet égard, la Commission a voulu savoir quel a été le processus de vérification de cette entreprise, comment s'assurer qu'elle est digne de confiance et qu'elle n'a pas de liens avec celle qui a été

mise sur la liste noire. Pour s'assurer de la conformité, le Service de l'approvisionnement a regardé l'historique des propriétaires, des actionnaires et des entreprises liées. Une autorisation a aussi été reçue de l'Autorité des marchés publics. D'après les vérifications, rien ne porte à croire qu'il y a un lien entre les deux entreprises, ont précisé les invités.

Au cours des échanges, la Commission a aussi interrogé le Service sur les moyens entrepris pour trouver des solutions innovantes. Au-delà du coût des contrats, il y a également des enjeux liés au traitement et à l'élimination des matières. La Ville travaille-t-elle avec d'autres municipalités ou des équipes de chercheurs universitaires pour trouver des solutions communes et à long terme? Le Service s'est voulu rassurant en précisant que la Ville a déjà entrepris une large réflexion sur la diminution des déchets, notamment dans le cadre de son plan de gestion des matières résiduelles, qui prévoit diverses mesures pour réduire les déchets à la source.

La discussion s'est terminée sur une réflexion du Service, qui souligne qu'une meilleure valorisation des matières a entraîné une diversification des types de collectes ainsi que des lieux de traitement et d'élimination. Par le fait même, la Ville a connu une hausse des coûts dans la gestion des matières, qui doivent être traitées séparément. Le défi sera de trouver un bon équilibre entre les services offerts à la population et la capacité de celle-ci à payer. De là l'importance de revoir certaines des modalités de collecte.

Conclusion

À l'issue de ses travaux, le président remercie les ressources du Service de l'environnement pour leurs interventions au cours de la séance de travail. Durant les délibérations, les membres ont discuté des résultats de l'appel d'offres, qui présente un écart cumulatif de près de 80 %, soit environ 36 M\$, et ce, pour trois arrondissements seulement. La Commission est d'avis qu'à ce rythme, il ne sera plus possible d'offrir les mêmes services à la population montréalaise, tout en respectant la capacité de payer des contribuables.

Par ailleurs, les membres estiment que les enjeux auxquels la Ville fait face vont bien au-delà des contrats de collecte et de transport des matières résiduelles. Ils touchent notamment la réduction et la valorisation des déchets.

Enfin, il va sans dire que la Ville doit revoir rapidement sa stratégie en matière de gestion des matières résiduelles, et ce, avant le renouvellement des prochains contrats. Elle doit continuer à réfléchir pour trouver des solutions novatrices afin de mieux contrer la hausse des coûts observée.

En ce qui a trait au processus d'appel d'offres et d'octroi de ce contrat, la Commission sur l'examen des contrats estime que tout semble conforme et adresse la conclusion suivante au conseil :

Considérant que le dossier soumis à l'examen répond aux critères établis par le conseil municipal, en l'occurrence :

- *Contrats d'exécution de travaux d'une valeur de plus de 4 M\$ et répondant à la condition suivante :*

Lot 17 – 9386-0120 Québec Inc. – Ahuntsic-Cartierville 1 (matières résiduelles) :

- écart de prix de plus de 20 % entre l'estimation et le plus bas soumissionnaire conforme;

Lot 19 – Derichebourg Canada Environnement Inc. – Ahuntsic-Cartierville 2 (matières résiduelles) :

- écart de prix de plus de 20 % entre l'estimation et le plus bas soumissionnaire conforme;

Lot 21 – 9386-0120 Québec Inc. – Saint-Laurent (matières résiduelles) :

- écart de prix de plus de 20 % entre l'estimation et le plus bas soumissionnaire conforme;
- écart de prix de plus de 20 % entre l'adjudicataire et le deuxième plus bas soumissionnaire conforme;

Lot 24 – 9386-0120 Québec Inc. – Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension 1 (matières résiduelles) :

- écart de prix de plus de 20 % entre l'estimation et le plus bas soumissionnaire conforme;
- écart de prix de plus de 20 % entre l'adjudicataire et le deuxième plus bas soumissionnaire conforme;

Lot 26 – 9386-0120 Québec Inc. – Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension 2 (matières résiduelles) :

- écart de prix de plus de 20 % entre l'estimation et le plus bas soumissionnaire conforme;
- écart de prix de plus de 20 % entre l'adjudicataire et le deuxième plus bas soumissionnaire conforme.

Considérant les renseignements soumis aux commissaires;

Considérant les nombreuses questions adressées aux responsables du dossier;

Considérant l'analyse approfondie par la Commission des différents aspects liés à ce dossier :

À l'égard du mandat SMCE237281001 qui lui a été confié, la Commission permanente sur l'examen des contrats constate, à l'unanimité, la conformité du processus tenu dans le cadre de ce dossier.