

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

Mise en contexte

La Commission permanente sur l'examen des contrats a déposé le bilan de sa deuxième année d'activités assorti de recommandations au conseil municipal du 18 mars 2013 et au conseil d'agglomération du 21 mars 2013.

Commentaires d'ordre général

Dans son rapport, la Commission rend compte du travail accompli et formule vingt-quatre recommandations, regroupées de la façon suivante : 4 recommandations traitent du fonctionnement général de la Commission (R-1 à R-4); 3 concernent les contenus des sommaires décisionnels (R-5 à R-7); 7 s'intéressent aux spécifications techniques (R-8 à R-14); 5 traitent des estimations (R-15 à R-19); 3 concernent l'évaluation des offres (R-20 à R-22) et 2 s'intéressent spécifiquement aux ententes-cadres (R - 23 et R-24). Dans ce qui suit, le comité exécutif souhaite répondre à ces recommandations.

La saine gouvernance est une préoccupation constante de l'administration et le travail de la Commission, tout comme les mesures mises en place depuis quelques années par l'administration à cet égard, portent ses fruits. Le comité exécutif tient à féliciter les membres de la Commission pour la rigueur de leur travail et leurs nombreux commentaires adressés aux services au cours des séances de travail, commentaires qui ont permis une amélioration des pratiques en matière d'octroi de contrat.

Fonctionnement général de la Commission

R-1

Qu'un suivi des contrats étudiés soit produit annuellement par les unités administratives rencontrées par la Commission et que ce rapport fasse état de l'utilisation des contingences, des dépassements de coûts et des retards dans la réalisation du contrat;

R-2

Que les unités administratives et le comité exécutif coordonnent leurs échéanciers de sorte à laisser la latitude à la Commission de repousser, lorsque nécessaire, l'émission d'un constat;

R-3

Que le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière rencontre lorsque nécessaire la Commission afin de faire le point sur les changements législatifs et réglementaires;

R-4

Que le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière transmette à la Commission les paramètres permettant de classer comme majeur ou mineur un vice de conformité;

Réponse

Le comité exécutif est en faveur de la mise en place d'un processus de reddition de comptes quant au déroulement des contrats, tout comme le Comité conseil sur la prévention de la corruption et de la collusion qui, dans son rapport déposé le 8 mai dernier (Rapport Léonard), suggère même que le mandat de la Commission d'examen des contrats soit revu dans cette optique et que cette reddition de comptes s'applique à l'ensemble des opérations municipales. Le comité exécutif demande au comité de hauts fonctionnaires qui sera bientôt constitué pour étudier les suites à donner à ce rapport de considérer également la recommandation de la Commission dans le cours de ses travaux.

En ce qui concerne les échéanciers, le comité exécutif estime qu'il est souhaitable que la Commission dispose du temps voulu pour effectuer son travail, et encourage les services à planifier le mieux possible le cheminement de leurs dossiers à cette fin. Cependant, compte tenu de la complexité du processus, des multiples intervenants impliqués et des délais parfois contraignants, notamment dans les dossiers où la ville reçoit des subventions des paliers supérieurs, il s'avère que, dans certains cas que nous souhaitons rares, il ne pourra malheureusement pas être possible d'accorder à la Commission toute la latitude qu'elle souhaite.

Par ailleurs, catégoriser un vice de conformité comme mineur ou majeur est un exercice qui doit toujours se faire au cas par cas, car il est intimement lié aux documents d'appels d'offres, et il n'est pas rare de constater en jurisprudence que des juges sont arrivés à des conclusions différentes pour les mêmes irrégularités, comme l'a constaté au fil des ans le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière. L'établissement de paramètres uniformes et applicables à tous les appels d'offres pour effectuer cette classification est quasiment impossible; le cas par cas demeurera donc inévitable. Le comité exécutif reconnaît cependant qu'il est très important que les personnes qui analysent les soumissions soient pleinement formées pour le faire, comme le recommande d'ailleurs le Rapport Léonard, et c'est la voie qu'il privilégie. Il mentionne aux membres de la Commission que le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière peut fournir les explications requises sur un vice de conformité dans un dossier spécifique. Le Service est également invité à faire le point auprès de la Commission sur les changements législatifs et réglementaires affectant les travaux de cette dernière, lorsque requis.

Contenus des sommaires décisionnels

R-5

Que l'émission et le contenu détaillé de tout addenda soient obligatoirement mentionnés dans le sommaire décisionnel d'octroi de contrat;

R-6

Que les documents administratifs requis des soumissionnaires soient systématiquement inclus dans les sommaires décisionnels d'octroi de contrat, et ce, de façon uniforme à travers toutes les unités administratives;

R-7

Que les avis juridiques produits dans le cadre d'un dossier d'octroi de contrat, ou qu'un résumé de ceux-ci, soient systématiquement rendus disponibles aux membres de la Commission;

Réponse

Les sommaires décisionnels mentionnent déjà la présence d'addendas dans un dossier ainsi que ce sur quoi ils portent. L'analyse de conformité est faite en début de processus et soumise au Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière au besoin. Ici encore, les sommaires décisionnels confirment la conformité des soumissions reçues. Dans ce contexte, le comité exécutif ne juge pas obligatoire d'inclure systématiquement aux sommaires décisionnels des informations détaillées relatives aux contenus des addendas et aux documents administratifs des soumissions. Il apparaît en effet au comité exécutif que si la Commission le juge utile, elle peut demander toutes les informations qu'elle souhaite en regard de ces éléments lors de l'étude d'un dossier particulier. L'objectif poursuivi est que la Commission puisse avoir accès aux informations dont elle a besoin pour remplir son mandat, sans pour autant ajouter systématiquement des informations aux sommaires décisionnels, qui ne s'avèreraient pas indispensables pour la compréhension des dossiers par les instances qui les adoptent.

Par ailleurs, certains avis juridiques peuvent devoir rester confidentiels, pour des raisons stratégiques ou en lien avec la notion de secret commercial. Il est donc difficile de systématiser leur diffusion, même sous une forme résumée. Le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière doit cependant se rendre disponible pour fournir aux membres de la Commission les explications requises quant aux avis formulés.

Enfin, le comité exécutif reconnaît qu'il y a toujours place à l'amélioration et, de sa propre initiative, il demande régulièrement à la Direction du greffe certaines modifications aux sommaires décisionnels. Il a demandé, par exemple, que la rubrique sur le développement durable soit plus systématiquement complétée, d'indiquer toujours au même endroit si l'analyse des soumissions a été réalisée à l'interne ou à l'externe et par qui et, dans l'ensemble, de s'assurer que les informations soient toujours présentées aux mêmes endroits dans le

sommaire décisionnel comme dans les interventions ou pièces jointes et ce, dans le but de rendre plus aisée la compréhension du dossier.

Spécifications techniques

R-8

De renforcer et encourager les unités administratives à valoriser la recherche et à développer des solutions originales et novatrices dans leurs approches des marchés;

R-9

De documenter les économies et les bénéfices réalisés par le recours à une solution novatrice par rapport aux approches passées;

R-10

De favoriser une plus grande cohérence quant aux exigences techniques, notamment le type d'expérience exigé aux devis techniques, pour les contrats de même nature;

R-11

D'évaluer systématiquement la pertinence d'inclure des options de renouvellement unilatéral en faveur de la Ville dans les clauses d'appel d'offres;

R-12

D'exiger des garanties reflétant la durée de vie des produits acquis;

R-13

De définir, d'encadrer, d'uniformiser et de baliser les usages de contingences dans les différents dossiers d'octroi de contrats;

R-14

De mettre sur pied des projets pilotes au sein de certaines unités administratives ciblées afin d'y exclure l'usage de toute contingence.

Réponse

En ce qui concerne les approches innovatrices (R-8 et R-9), le comité exécutif souligne que les services recherchent constamment les solutions les plus appropriées aux projets qu'ils développent, y compris les solutions innovantes, et qu'une des façons de déterminer la meilleure des approches est d'évaluer les bénéfices et inconvénients qu'elle apporte. La Direction de l'approvisionnement a d'ailleurs entrepris une refonte majeure de ses façons de faire et est très avancée dans ce processus qui touche la gestion des inventaires, des licences, des bons de commande, les responsabilités des gestionnaires, l'utilisation des ressources

humaines et matérielles, la révision des documents disponibles sur l'intranet. L'utilisation des comités experts-usagers dans la définition des besoins ainsi que la préparation des plans d'affaires pour les produits stratégiques permettent la mise à profit des avancées technologiques, découvertes, nouveaux matériaux et des recherches menées par les universités québécoises.» Les bénéfices générés par ce nouveau modèle d'affaires sont suivis et présentés au Comité exécutif, qui a par ailleurs constaté ses avancées et mandaté le Service des finances afin de récupérer les économies générées par le nouveau modèle d'approvisionnement (Résolution CE13 0713).

Le manque de cohérence dans les exigences techniques existe dans certains secteurs. C'est une des raisons pour lesquelles la Ville a démarré un vaste chantier d'harmonisation des devis techniques, actuellement en cours. Les premiers devis harmonisés sont prévus pour l'automne 2013 et devront être en application pour les travaux réalisés dès la période printemps-été 2014. À la fin de ce chantier, la Ville disposera d'un ensemble de devis techniques cohérents, modernisés et harmonisés, tel que le souhaite la Commission.

Les options de renouvellement unilatéral et les garanties prolongées (R-11 et R-12) doivent être considérées avec prudence. Si elles peuvent être bénéfiques dans certains cas, elles peuvent aussi se révéler plus coûteuses, les contractants étant susceptibles de se prémunir des risques financiers que ces méthodes leur font encourir. Tout comme la Commission, le comité exécutif encourage les unités à bien évaluer la pertinence de telles clauses dans les appels d'offres.

Finalement, le comité exécutif ne peut qu'être en faveur d'un meilleur encadrement du recours aux contingences. Il souligne une fois de plus la convergence entre les recommandations de la Commission et celles du Rapport Léonard, qui s'intéresse lui aussi au resserrement de la gestion des contingences (recommandations 48 et ss). Le comité exécutif mandate le comité de hauts fonctionnaires, qui sera bientôt constitué pour étudier les suites à donner à ce rapport, de considérer également les recommandations de la Commission dans le cours de ses travaux. Entretemps, il demande aux services de continuer à tout mettre en œuvre pour assurer une gestion rigoureuse des contingences.

Estimations

R-15

Que la réalisation de toute estimation s'appuie sur une recherche sérieuse, documentée et que celle-ci soit dûment consignée dans les sommaires décisionnels;

R-16

Qu'un bilan de la performance des firmes externes mandatées pour réaliser des estimations pour le compte de la Ville soit réalisé et que ses conclusions soient transmises à la Commission;

R-17

Que, lors d'une révision des besoins initiaux ou d'ajouts d'éléments contractuels importants, les estimations soient systématiquement ajustées avant l'ouverture des documents d'appel d'offres

et que ces ajustements soient dûment et explicitement consignés à l'intérieur des sommaires décisionnels;

R-18

Que la Direction de l'approvisionnement communique à la Commission la méthodologie utilisée pour réaliser les estimations pour les ententes-cadres en services professionnels;

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

Réponse

Le comité exécutif assure la Commission que les services mettent tout en œuvre pour obtenir la meilleure estimation possible, et que ces estimations devraient être systématiquement ajustées lorsque des addendas ayant un impact sur la valeur des travaux sont émis. Les recherches effectuées pour la réalisation d'une estimation sont susceptibles de varier selon le produit et le service recherché. Ces informations ne sont pas nécessairement indispensables à la compréhension des dossiers par les instances qui les adoptent, mais les services sont invités à les transmettre aux membres de la Commission lorsque requis.

En ce qui concerne un bilan des estimations faites par des firmes externes, une telle analyse est certainement pertinente et le comité exécutif demande aux services concernés de mener une telle analyse et de lui faire rapport, ce dernier étant responsable de la gestion de la Ville. Mais il est important, toutefois, de préciser que le simple fait qu'il y ait un écart entre l'estimation de travaux faite par une firme externe et les prix apparaissant aux soumissions ne constitue pas nécessairement la preuve que le travail d'estimation a été mal fait, car bien des éléments peuvent justifier un écart, comme l'ont certainement constaté les membres de la Commission.

D'autre part, même si la Ville arrivait à la conclusion que l'écart entre le prix estimé et celui obtenu est effectivement un critère d'évaluation de la qualité du travail d'une firme, elle ne pourrait pas se servir de cette évaluation pour ne plus attribuer de contrat aux firmes jugées «non performantes». Certaines dispositions prévues dans le projet de loi 8, adopté par le gouvernement en décembre 2012, permettront d'effectuer une évaluation qualitative des services reçus par des entreprises et de considérer ces évaluations aux fins d'adjudication de contrat. Ces nouvelles dispositions législatives, une demande de la Ville de Montréal - qui entreront en vigueur par décret gouvernemental - s'appliqueront également aux entrepreneurs en construction et sont attendues avec impatience. Cependant, le comité exécutif reconnaît qu'il y a toujours lieu de s'interroger sur les écarts entre les estimations, qu'elles soient réalisées à l'interne ou à l'externe, et le coût du contrat. À cet égard, les recommandations du Rapport Léonard seront examinées avec le plus grand soin, comme celles de la Commission.

En ce qui concerne la méthodologie d'estimation des ententes-cadres en services professionnels et la détermination de la valeur de chaque enveloppe à l'intérieur d'une entente-cadre (R-18 et R-19), le comité exécutif rappelle qu'en février 2013, à la suite du rapport de la Commission quant à un dossier précis, il a émis les mandats suivants :

- Pour la Commission : « étudier l'opportunité et les conséquences du changement d'approche qu'elle recommande quant aux processus d'appels d'offres et aux pratiques d'affaire de la Ville dans la gestion de cette entente-cadre et plus globalement la gestion de toutes les ententes-cadres »
- Pour le SITE : « présenter un portrait global de la gestion des ententes-cadres à la Commission et à cette fin, être accompagné des services corporatifs qu'il juge pertinents »

Le comité exécutif attend les résultats de ces deux mandats avant de se prononcer sur les recommandations ayant trait aux ententes-cadres.

Évaluation des offres

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;

R-21

Que les critères d'évaluation soient structurés et ventilés de sorte à permettre aux soumissionnaires de comprendre avec plus de précision les attentes de la Ville et afin de faciliter le traitement objectif de toute évaluation qualitative par les comités de sélection;

R-22

Que la pertinence d'étendre l'approche qualitative d'évaluation des offres pour les contrats en biens et en services autres que professionnels soit examinée;

Réponse

Les documents d'appels d'offres ont pour objet de bien expliquer aux soumissionnaires la nature des biens, services ou travaux attendus. Les grilles d'évaluation sont élaborées pour permettre une évaluation objective des offres et elles sont approuvées par le comité exécutif. Le comité exécutif ne peut qu'encourager les unités à poursuivre leurs efforts pour avoir les meilleurs documents d'appels d'offres possibles. La Direction de l'approvisionnement encadre déjà les travaux des comités de sélection, notamment à l'aide du document « Guide de référence des systèmes de pondération et d'évaluation, des comités de sélection et des comités techniques », dont la dernière mise à jour remonte à septembre 2012.

Notons aussi que la question pour toute personne, élue ou fonctionnaire, de s'immiscer dans le travail des comités de sélection demeure cependant très délicate car, en vertu des lois applicables, il appartient uniquement aux membres du comité de sélection de procéder à l'évaluation des soumissions, ce qu'ils doivent faire selon des règles précises de confidentialité en conformité avec l'article 2.1 de la Politique de gestion contractuelle. Le comité exécutif

encourage donc la Direction de l'approvisionnement à poursuivre ses efforts d'amélioration continue des encadrements et de la formation donnée aux membres des comités de sélection, comme le préconise d'ailleurs le Rapport Léonard.

En ce qui concerne l'approche qualitative, le comité exécutif reconnaît qu'elle est intéressante et souligne qu'elle est déjà utilisée dans certains dossiers à fortes composantes techniques ou stratégiques, tel le dossier du Système de radiocommunication vocale de l'agglomération de Montréal (SÉRAM). Elle introduit cependant une certaine lourdeur dans les processus et pour cette raison, le comité exécutif est d'avis qu'elle ne doit être utilisée que lorsque la nature du dossier le justifie pleinement.

Ententes-cadres

R-23

Que la logique qui sous-tend les façons de faire lors de la conclusion d'ententes-cadres en services professionnels soit explicitée, et le cas échéant soit réévaluée;

R-24

Que la logique qui sous-tend l'attribution des différents mandats répartis entre différents adjudicataires au sein d'une même entente-cadre soit explicitée, et le cas échéant soit réévaluée.

Réponse

En ce qui concerne les R-23 et R-24, le comité exécutif réfère la Commission à la réponse apportée plus haut en regard des recommandations R-18 et R-19, traitant elle aussi des ententes-cadres.

En conclusion

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

Compte tenu du travail assidu et complexe de la Commission, la question de son mandat est par ailleurs des plus pertinentes. À cet égard, le comité exécutif confie au comité de hauts fonctionnaires mis sur pied par la Direction générale pour évaluer les recommandations du Rapport Léonard et élaborer un plan d'action, le mandat pour étudier de façon concomitante l'ensemble des recommandations de la Commission et du Rapport Léonard et ce, avec comme objectif d'améliorer sans cesse les processus d'octroi de contrat et la reddition de comptes.