

Commission permanente sur l'examen des contrats

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

Mandat SMCE130913001

Accorder un contrat à Les Entreprises Michaudville inc. pour la construction d'une conduite d'eau de 2100 mm en tunnel de l'intersection Notre-Dame / Alphonse-D.-Roy au réservoir Rosemont – Dépense totale de 72 765 000\$, taxes incluses – Appel d'offres public 10065 – 3 soumissionnaires.

Rapport déposé au conseil d'agglomération
Le 30 janvier 2014

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 :

Présidente

Mme Émilie Thuillier
Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville

Vice-présidents

Mme Dida Berku
Ville de Côte-Saint-Luc

M. Jean Marc Gibeau
Arrondissement de Montréal-Nord

Membres

M. Richard Celzi
Arrondissement de Mercier – Hochelaga-
Maisonneuve

M. Jean-François Cloutier
Arrondissement de Lachine

M. Richard Deschamps
Arrondissement de LaSalle

M. Pierre Gagnier
Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville

Mme Marianne Giguère
Arrondissement du Plateau Mont-Royal

Mme Sylvia Lo Bianco
Arrondissement de Montréal-Nord

Mme Lili-Anne Tremblay
Arrondissement de Saint-Léonard

Montréal, le 30 janvier 2014

M. Denis Coderre
Maire de Montréal
Membres du conseil d'agglomération
Hôtel de ville de Montréal
275, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1C6

Mesdames,
Messieurs,

Conformément au mandat SMCE1330913001, nous avons l'honneur de déposer, au nom de la Commission permanente sur l'examen des contrats, le rapport de la commission concernant l'octroi d'un contrat à Les Entreprises Michaudville inc. pour la construction d'une conduite d'eau de 2100 mm en tunnel de l'intersection Notre-Dame / Alphonse-D.-Roy au réservoir Rosemont – Dépense totale de 72 765 000\$, taxes incluses – Appel d'offres public 10065 – 3 soumissionnaires.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

(ORIGINAL SIGNÉ)

(ORIGINAL SIGNÉ)

Émilie Thuillier
Présidente

Pierre G. Laporte
Secrétaire recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	4
Critères d'examen	4
Mandat SMCE130913001	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 renseignements contenus dans une soumission, chaque membre de la commission est tenu au respect de la plus stricte confidentialité à l'égard des renseignements reçus 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 SMCE130913001

Accorder un contrat à Les Entreprises Michaudville inc. pour la construction d'une conduite d'eau de 2100 mm en tunnel de l'intersection Notre-Dame / Alphonse-D.-Roy au réservoir Rosemont – Dépense totale de 72 765 000\$, taxes incluses – Appel d'offres public 10065 – 3 soumissionnaires.

À sa séance du 8 janvier 2014, le comité exécutif a mandaté la Commission permanente sur l'examen des contrats d'étudier le dossier 1130913001. Ce dossier répondait aux critères suivants :

- *Contrat supérieur à 10 M\$;*
- *Contrat d'exécution de travaux de plus de 2 M\$ présentant un écart de prix de plus de 20 % entre l'adjudicataire et le deuxième plus bas soumissionnaire conforme et un écart de plus de 20 % entre l'estimation effectuée pendant le processus d'appel d'offres et la soumission de l'adjudicataire.*

Le 15 janvier, les membres de la commission se sont réunis lors d'une séance de travail afin d'étudier la conformité du processus d'appel d'offres relativement au mandat SMCE130913001 qui lui avait été confié. Des responsables du Service de l'eau ont répondu aux questions des membres de la commission.

Les responsables du dossier ont d'abord expliqué le contexte dans lequel s'inscrit le présent contrat.

Le réservoir Rosemont est localisé dans le parc Étienne-Desmarteau, situé dans le quadrilatère formé par les rues Beaubien, Bellechasse, 16e avenue et la 20e avenue à Montréal. Il s'agit d'un réservoir construit en 1960 qui a été mis hors service quelques années plus tard, car la configuration du réservoir et de sa station de pompage ne permettait pas de l'opérer de façon adéquate. En effet, de nombreux changements apportés au réseau d'eau potable dans les années 1970 rendaient son opération difficile, voire impossible. La remise en opération du réservoir permettra d'augmenter la réserve d'eau de la Ville de Montréal de 40 % et de réduire la précarité du réseau en période de haute consommation. La remise en service du réservoir Rosemont constitue également une étape essentielle pour les travaux devant être effectués dans quelques années au réservoir McTavish. C'est pourquoi la Direction de l'eau potable (DEP) a lancé un programme de réfection du réservoir Rosemont dans le cadre de la stratégie de l'eau 2011-2020. Ce programme découle d'un rapport de faisabilité commandé à AECOM en octobre 2011 sur la réfection du réservoir Rosemont qui étudiait différentes options envisageables. Une étude menée par le département hydraulique de la DEP en

juillet 2012 est venue expliquer les détails de la remise en service du réservoir Rosemont, sa faisabilité technique et l'opération future de l'installation.

En février 2013, une étude géotechnique et de caractérisation environnementale a permis à la DEP de mieux cerner le tracé de la nouvelle conduite d'amenée pour le réservoir Rosemont et de connaître les caractéristiques du sol et du roc.

À la vue de toutes ces études, l'option choisie pour la mise en service du réservoir Rosemont consiste donc en la construction d'une nouvelle station de pompage du réservoir, la réfection structurale du réservoir, la construction des conduites principales à la sortie de la station de pompage ainsi que la construction d'une nouvelle conduite d'amenée d'eau et de nouvelles chambres de vannes.

Les objectifs visés par le présent contrat sont donc la construction d'une conduite d'eau partant de la conduite principale de la rue Notre-Dame Est (intersection Alphonse-D.-Roy) jusqu'au réservoir Rosemont, le changement de configuration de l'entrée d'eau du réservoir Rosemont et la construction de quatre chambres de vannes.

L'appel d'offres public a été lancé le 11 février 2013. Il a été publié dans le journal La Presse et dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO) pendant une période de validité de 121 jours. L'ouverture des soumissions a eu lieu le 12 juin 2013. Le pourcentage des contingences prévu au contrat est de 10 %. Sept addendas ont été publiés afin d'apporter certaines précisions sur le projet, notamment en ce qui a trait à la méthode de construction du tunnel.

À la suite de l'appel d'offres public, il y a eu 36 preneurs du cahier des charges sur le site SÉAO. Trois d'entre eux ont déposé des soumissions. Toutefois, le plus bas soumissionnaire conforme, le Groupe Hexagone n'a pas obtenu son attestation de l'Autorité des marchés financiers (AMF) dans le délai d'irrévocabilité.

Une première demande de prolongation de la période de validité des soumissions de 120 jours a été adressée aux trois soumissionnaires. Le plus bas soumissionnaire conforme, le Groupe Hexagone, a refusé la demande de la Ville, rendant ainsi sa soumission non conforme. Les deux autres entreprises ont accepté de prolonger la validité de leur soumission. L'analyse de conformité a permis de conclure que Les Entreprises Michaudville inc. était donc devenu le plus bas soumissionnaire conforme et cette entreprise détenait déjà l'attestation de l'AMF.

La grande majorité des preneurs de cahier de charge étaient des sous-traitants ou des fournisseurs de matériaux, ils n'ont donc pas déposé de soumission. Parmi les entrepreneurs potentiels, deux d'entre eux n'ont pas soumissionné, car ils jugeaient le projet trop risqué. Deux autres affirment avoir renoncé à présenter une soumission en raison du retrait, dans l'appel d'offres, de la possibilité d'utiliser la méthode d'excavation par forage-dynamitage.

Le prix soumis par Les Entreprises Michaudville inc. présente un écart favorable de 21,30% par rapport à l'estimé fait par la firme d'ingénierie Dessau. Cette différence est principalement attribuable à l'item du bordereau qui concerne le forage par tunnelier et la pose de la conduite de 2100 mm sur une distance de 4025 mètres. À lui seul, cet item représente un écart favorable de 23 040 105 \$ par rapport à l'estimé de Dessau. Les facteurs suivants expliquent cet écart :

- le taux d'avancement du tunnelier est supérieur à celui estimé par Dessau, ce qui a une incidence sur les coûts globaux du projet;
- l'expertise de cet entrepreneur dans ce domaine lui permet d'avoir un avantage sur le prix de la fourniture et des matériaux, tandis que l'estimation est basée sur les prix courants des fournisseurs;
- le manque de comparatif récent pour des projets similaires induit une plus grande incertitude dans l'estimation.

Les élus membres de la commission ont soulevé de nombreuses questions sur le processus d'appel d'offres dans le présent dossier. Ils ont voulu comprendre le sens et la portée des sept addendas publiés durant la période d'appel d'offres. Plus particulièrement, les commissaires ont fait valoir qu'il aurait été préférable que le Service de l'eau établisse, dès le départ, sa volonté de procéder à la construction du tunnel par tunnelier plutôt que par la méthode de forage-dynamitage. L'arrivée d'un addenda à cet effet, à moins d'un mois de l'ouverture des soumissions, pourrait avoir eu pour effet, non souhaité, le retrait d'éventuels soumissionnaires et une diminution de la compétitivité. Cela dit, les membres ont bien compris que cet addenda répondait à une volonté de la DEP de réaliser les travaux avec un minimum d'impacts sur les citoyens.

Les membres ont aussi obtenu des réponses satisfaisantes à leurs questions relativement à la surveillance des travaux et à l'information aux citoyens.

Les membres ont aussi soulevé la question des risques d'un tel projet et de la responsabilité de l'entrepreneur, compte tenu notamment du fait que les études géologiques disponibles ne sont pas complètes. Les représentants du Service de l'eau ont confirmé que l'entrepreneur assumait tous les risques.

Les commissaires ont aussi compris que le plus bas soumissionnaire conforme a proposé un taux d'avancement du tunnelier bien supérieur à celui prévu dans l'estimation, ce qui explique, pour l'essentiel, l'écart de prix.

Enfin, les membres ont convenu de faire les commentaires suivants liés au processus décisionnel :

- il conviendrait d'ajouter à la section «Description» du sommaire décisionnel les principales dispositions contractuelles liées aux échéanciers, notamment celles portant sur les bonis et les pénalités pour retard;
- il conviendrait également d'inclure à la section «Description» du sommaire décisionnel un paragraphe portant sur le choix de recourir à la méthode du tunnelier et expliquant les avantages de cette méthode pour la Ville et les citoyens;
- il est regrettable que le retrait de la possibilité d'utiliser la méthode de forage-dynamitage pour le tunnel soit survenu si tard durant le processus d'appel d'offres; il aurait été préférable que le Service de l'eau établisse clairement dans les documents d'appel d'offres son intention de favoriser la méthode du tunnelier;
- les commissaires ont manifesté leur préoccupation face à la question de la responsabilité pleine et entière de l'entrepreneur considérant que les études géologiques disponibles sont incomplètes, mais ont été rassurés de façon satisfaisante par les responsables du Service de l'eau.

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 du dossier présenté.

En conséquence, la commission émet le constat suivant.

Conclusion

À l'issue de ses travaux, la Commission permanente sur l'examen des contrats remercie les fonctionnaires du Service de l'eau pour leurs interventions au cours de la séance de travail de la commission. La commission adresse 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 :

- *Contrat de plus de 10 M\$;*
- *Contrat d'exécution de travaux de plus de 2 M\$ présentant un écart de plus de 20 % entre l'adjudicataire et le deuxième plus bas soumissionnaire conforme et un écart de plus de 20 % entre l'estimation effectuée pendant le processus d'appel d'offres et la soumission de l'adjudicataire;*

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

À l'égard du mandat SMCE130913001 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.

Recommandations

Considérant que ces renseignements ne figurent pas au sommaire décisionnel du présent dossier;

Considérant qu'il serait pertinent que ces renseignements soient systématiquement incorporés aux sommaires décisionnels portant sur des contrats de construction;

R-1

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.

Considérant l'addenda intervenu dans le présent dossier, à moins d'un mois de la date d'ouverture des soumissions, spécifiant le retrait de la méthode par forage-dynamitage pour la construction du tunnel;

Considérant que l'ajout de tels addendas peut avoir pour effet de diminuer le nombre de soumissionnaires potentiels;

R-2

Que les unités d'affaires s'assurent, dans les documents d'appel d'offres, de préciser, lorsque requis, les méthodes de construction devant être employées par les entrepreneurs.