



# Rapport et recommandations concernant l'appel d'offres 13-13242 (Interaction projet Sainte-Catherine)

**BIG – 20140505-004**

Lundi, 27 octobre 2014

Bureau de l'inspecteur général  
1550, rue Metcalfe, bureau 1200, 12<sup>e</sup> étage  
Montréal (Québec) H3A 1X6  
Téléphone : 514 280-2800  
Télécopieur : 514 280-2877  
[BIG@bigmtl.ca](mailto:BIG@bigmtl.ca)

Montréal 



## Table des matières

Acronymes .....	4
1. Objet.....	5
2. Portée et limitations de l'enquête .....	5
3. Standards et normes applicables.....	5
3.1. La politique de gestion contractuelle de la Ville de Montréal.....	5
3.2. Le guide de référence des systèmes de pondération d'évaluation, des comités de sélection et des comités techniques.....	6
3.3. Le <i>Code de conduite des employés de la Ville de Montréal</i> (chapitre 3 – L'intégrité) .....	6
4. Étendue des travaux.....	6
5. Limitations .....	7
6. Description des événements.....	7
6.1. Le contexte de l'appel d'offres .....	7
6.2. Les preneurs du cahier des charges.....	9
6.3. Les critères du cahier des charges .....	9
6.4. Travaux préalables à l'appel d'offres 13-13242.....	12
6.4.1. Octroi d'un contrat de gré à gré de moins de 25 000 \$ .....	12
6.4.2. Participation de la firme ayant fait l'étude préliminaire .....	13
6.5. Travaux au cours de la rédaction de l'appel d'offres .....	14
6.5.1. Étude de marché et vérification des firmes pouvant répondre à l'appel d'offres .....	14
6.5.2. Communication d'un employé avec le marché.....	15
6.5.3. Le déroulement de l'élaboration des critères de l'appel d'offres .....	15
6.5.4. Confusion dans le rôle de chargé de projet et la chef de division.....	16
6.5.5. Participation de la chef de division au comité de sélection.....	17
6.5.6. Communications de la chef de division avec un soumissionnaire .....	18
6.5.7. Lacunes dans l'encadrement d'un nouveau gestionnaire issu de l'externe.....	19
6.5.8. Plaintes pendant le processus d'appel d'offres .....	20



7.	Réflexion : Objectifs du processus d'approvisionnement de la fonction publique .....	21
8.	Sommaire des constats .....	22
9.	Recommandations.....	24



## Acronymes

SCG..... Service du contrôleur général (aujourd’hui le Bureau du contrôleur général)

BIG..... Bureau de l’inspecteur général

SITE..... Service des infrastructures, des transports et de l’environnement

## 1. Objet

En mai 2014, le Bureau de l'inspecteur général (BIG) recevait une plainte alléguant qu'un fournisseur, ayant remporté un appel d'offres, était avantagé en raison de son implication dans un contrat octroyé de gré à gré pour des études préliminaires directement liées à l'appel d'offres. En cours d'enquête, d'autres éléments se sont ajoutés au plan d'analyse initial afin de dresser un portrait complet de la situation.

Le présent rapport porte sur l'appel d'offres 13-13242 visant *La fourniture de services professionnels pour la mise en œuvre d'une démarche d'interaction avec le public dans le cadre du projet de la rue Sainte-Catherine Ouest*. L'appel d'offres a été remporté le 27 mars 2014 par la firme Acertys.

## 2. Portée et limitations de l'enquête

Le BIG a procédé à une enquête au niveau technique et contextuel en vue d'effectuer une analyse de fond du dossier. Il est à mentionner que le dossier est connu de l'Administration et a déjà fait l'objet d'une analyse partielle du Service du contrôleur général (SCG) de la Ville. Cependant, ce dernier ne disposait pas des pouvoirs légaux conférés au BIG lui permettant d'obtenir l'ensemble des informations nécessaires à l'enquête.

## 3. Standards et normes applicables

Lors de l'enquête, le périmètre d'analyse a abordé les standards et normes suivants :

### 3.1. La politique de gestion contractuelle de la Ville de Montréal

L'article 1.3 de la Politique vise les communications des soumissionnaires avec un représentant de la Ville de Montréal et mentionne que toute communication doit obligatoirement s'effectuer seulement avec la personne responsable de l'appel d'offres désignée aux documents d'appel d'offres ou, avec le SCG si la communication vise le comportement de la personne responsable ou l'intégrité du processus d'octroi de contrat. Dans le cas présent, la personne responsable était l'agent du Service de l'approvisionnement.

L'article 3.2 de la Politique vise à s'assurer qu'il n'y a pas eu et qu'il n'y aura pas de communication d'influence pendant la période de soumission.

### 3.2. Le guide de référence des systèmes de pondération d'évaluation, des comités de sélection et des comités techniques

L'article 3.1.2 du Guide fixe les règles de constitution des comités de sélection. Les critères pour les contrats, dont la valeur des honoraires peut varier entre 25 000 \$ et 500 000 \$, sont les suivants :

- *Au moins deux cadres doivent faire partie du comité;*
- *Au moins une personne doit provenir d'un service ou d'un arrondissement autre que celui directement intéressé par le contrat;*
- *Il ne doit pas y avoir de lien hiérarchique direct ou indirect entre les membres du comité;*
- *Le chargé de projet ne peut faire partie du comité, même à titre d'observateur.*

### 3.3. Le Code de conduite des employés de la Ville de Montréal (chapitre 3 – L'intégrité)

**Section 1 - article 3 :** *L'employé doit prendre les dispositions qui s'imposent afin d'éviter de se mettre en situation de conflits d'intérêts réel, potentiel ou apparent [...] envers une entreprise.*

**Section 6 - article 1 :** *L'employé ne doit pas agir, tenter d'agir ou omettre d'agir de façon à favoriser, dans l'exercice de ses fonctions, ses intérêts personnels ou ceux d'une autre personne physique ou morale.*

**Section 7 - article 3 :** *L'employé doit respecter les pratiques et les procédures administratives en vigueur*

## 4. Étendue des travaux

Pendant la période comprise entre le 5 mai 2014 et la fin septembre 2014, le BIG a convoqué en entrevue vingt-et-un (21) témoins, dont dix (10) responsables provenant des firmes ayant soumissionné ou ayant un intérêt pour l'appel d'offres. Divers documents, ainsi que le rapport du SCG ont été consultés. En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la *Charte de la Ville de Montréal*, le BIG a aussi obtenu certaines informations de différentes sources nécessaires à une analyse de fond.

## 5. Limitations

Les constats du présent dossier ne portent que sur l'appel d'offres ciblé et la gestion l'entourant. En aucun temps, ces constats ne peuvent être généralisés à l'ensemble des processus ou encore, à un processus connexe dans un champ d'activité similaire.

## 6. Description des événements

### 6.1. Le contexte de l'appel d'offres

L'appel d'offres 13-13242 a été fait dans le cadre de la mise en œuvre d'une démarche d'interaction avec le public pour le projet de la rue Sainte-Catherine Ouest. Le Service des infrastructures, des transports et de l'environnement (SITE), responsable du projet, devait retenir les services professionnels d'une firme. Le directeur a confié le mandat à une gestionnaire nouvellement embauchée à la Ville à titre de chef de division au SITE. L'ensemble du projet a débuté en mars 2013 et devrait s'échelonner jusqu'à décembre 2016.

Dans les mois précédant l'appel d'offres visé par l'enquête du BIG, une étude préliminaire a été faite par la division du SITE. Le mandat de cette étude visait notamment à identifier les parties prenantes et les besoins pour la mise en œuvre du projet visant la rue Sainte-Catherine Ouest. À la recommandation de la chef de division, le contrat pour cette étude, d'un montant de 23 644,63 \$ (incluant les taxes), a été octroyé de gré à gré en juillet 2013 par un directeur du SITE.

L'appel d'offres 13-13242 a été publié le 18 décembre 2013 et la période de soumission se termina le 20 janvier 2014. Le comité de sélection s'est réuni le 28 janvier 2014 afin de procéder à l'évaluation des soumissionnaires et le contrat fut octroyé le 27 mars 2014 (décision du conseil d'agglomération). Le contrat octroyé a une valeur de 266 569,54\$ (incluant les taxes).

Le tableau 1 présente la chronologie visuelle des événements mentionnés et qui sont pertinents dans le cadre de l'enquête.

**TABLEAU 1 : Chronologie des événements importants**

	juil-13	août-13	sept-13	oct-13	nov-13	déc-13	janv-14	févr-14	mars-14
Étude préliminaire	1	2	3			4			
Octroi du contrat						5	6	7	8
									9

**Durée du projet : mars 2013 à décembre 2016**

**Étude préliminaire**

1. Octroi du contrat de l'étude préliminaire
2. Rencontre de démarrage pour étude préliminaire
3. Réalisation de l'étude préliminaire
4. Rapport final

**Octroi du contrat**

5. Lancement de l'appel d'offres
6. Dépôt de la soumission
7. Rencontre du comité de sélection
8. Rapport du Service du contrôleur général
9. Résolution des instances pour l'octroi

Deux (2) points importants entourant cet appel d'offres sont à préciser :

**A) Emphase sur le respect de l'échéancier**

Certains témoins rencontrés par le BIG mentionnent que le respect de l'échéancier pour la réalisation du projet est très important, car un retard pourrait affecter :

- le calendrier des travaux du projet de la rue Sainte-Catherine Ouest, incluant les travaux de remplacement et de réhabilitation des conduites souterraines et ;
- la capacité de la Ville à livrer une partie du projet pour les fêtes du 375<sup>e</sup> anniversaire de Montréal.

**B) Mauvaise expérience à ne pas répéter**

Certains témoins rencontrés font état d'une préoccupation qu'ils ont à l'esprit à l'égard du projet, soit d'éviter de répéter certaines mauvaises expériences vécues dans certains projets d'envergure ou similaires (tel que celui du boulevard St-Laurent). En vue d'avoir une assurance supplémentaire de qualité, la division désirait s'adjoindre de partenaires ayant de l'expérience sur de grands projets similaires.



## 6.2. Les preneurs du cahier des charges

Au total, douze (12) firmes ont pris le cahier de charges suite à la publication, dont deux (2) firmes l'ayant acquis en raison de la mauvaise catégorisation de l'appel d'offres dans le SEAO (une firme de déménagement et une firme de voyage), deux (2) firmes ne pouvant pas offrir le service et, une (1) firme ne démontrant pas d'intérêt. De l'ensemble de ces firmes, une (1) seule a soumissionné et a satisfait à l'ensemble des critères demandés, soit la firme Acertys.

## 6.3. Les critères du cahier des charges

L'appel d'offres comporte des critères éliminatoires et des critères d'évaluation. Parmi ceux-ci, certains retiennent particulièrement notre attention soit :

1. **Section III, article 7.1, clause 1** : Exigence que la firme ait réalisé au moins deux mandats de concertation pour des projets d'envergure (d'au moins 100 000 \$ d'honoraires).

### Constats et analyses préliminaires

L'analyse du BIG en regard au premier critère éliminatoire (expérience projet 100 000 \$) confirme que très peu de firmes peuvent répondre à cette exigence, soit potentiellement trois (3).

2. **Section III, article 7.2, clause 6** : Exigence que le chargé de projet ait au moins vingt (20) ans d'expérience en interaction avec le public dans des projets d'envergure et de complexité similaire et de détenir une formation universitaire.

### Constats et analyses préliminaires

L'analyse du BIG en regard de ce critère d'évaluation établit que trois (3) firmes ne peuvent soumissionner.

La combinaison de ce deuxième critère avec le premier restreint grandement la concurrence.

### 3. Date du dépôt des soumissions le 20 janvier 2014

Lors de rencontres avec les enquêteurs du BIG, plusieurs preneurs de cahier de charges ont mentionné que la date de publication de l'appel d'offres, du 18 décembre 2013 au 20 janvier 2014, ne favorisait pas une ouverture du marché. Cinq (5) des huit (8) firmes ayant démontré de l'intérêt envers cet appel d'offres évaluaient perdre deux semaines dû aux vacances du temps des fêtes pour pouvoir participer au processus, ce qui les désavantageait. Certaines ont mentionné que des coûts supplémentaires étaient engendrés pour participer à l'appel d'offres afin de faire travailler les employés pendant la période des fêtes (compte tenu du nombre de jours de travail restreint). Enfin, il est aussi mentionné dans l'appel d'offres que « La Ville n'émettra pas de réponses aux questions entre le 20 décembre 2013 et le 6 janvier 2014 ».

#### Constats et analyses préliminaires

Le BIG constate que la période de soumission a eu un effet de désistement significatif pour de nombreux soumissionnaires potentiels, puisque plusieurs ont préféré alors ne pas participer. En effet, cinq (5) d'entre eux ne pouvaient ou avaient des difficultés à respecter les échéances. Certaines firmes ont mentionné qu'une réponse adéquate nécessitait une centaine d'heures de préparation et qu'il aurait fallu faire travailler des employés en temps supplémentaire dans la période des fêtes. Il est à notre avis discutable d'avoir choisi cette période, puisqu'elle n'est pas optimale pour plusieurs soumissionnaires potentiels.

### 4. Mauvaise inscription dans le SEAO

Le projet n'a pas été inscrit dans la bonne catégorie dans le SEAO (système électronique d'appels d'offres publics). En effet, il a plutôt été inscrit dans la section S17 concernant les « Services de transport, de voyage et de déménagement ». Cette erreur explique pourquoi deux (2) firmes qui ne sont pas du domaine d'affaires, ont pris le cahier de charges et n'ont pas soumissionné.

#### Constats et analyses préliminaires

Même si l'inscription au SEAO n'est pas un élément déterminant, le BIG la considère comme une barrière supplémentaire à l'ouverture du marché, puisque certains des preneurs de cahier de charges rencontrés ont mentionné avoir dû chercher longuement afin de trouver l'appel d'offres puisqu'il était mal catégorisé. Il est donc possible que d'autres firmes potentielles ne l'aient pas trouvé.

Après enquête, le BIG constate que l'erreur d'inscription est involontaire et sans lien avec les responsables de l'appel d'offres.

## 5. Portait global découlant des critères éliminatoires et d'évaluation

En vue de donner un portrait d'ensemble des critères éliminatoires et d'évaluation mentionnés dans les sections précédentes, le tableau 2 présente visuellement, en cascade, l'élimination des firmes par critères ou raisons. Les preneurs de cahier de charges sont identifiés uniquement par une lettre afin de préserver leur anonymat.

**Tableau 2 : Présentation des raisons d'élimination, de désistement ou d'explication**

RAISONS	FIRME A	FIRME B	FIRME C	FIRME D	FIRME E	FIRME F	FIRME G	FIRME H	FIRME I	FIRME J	FIRME K	ACERTYS
Mauvaise catégorisation SÉAO												
Critère : expérience projet 100 000\$	S/O	S/O										
Critère: chargé projet 20 ans	S/O	S/O										
Critère : délai (18 déc. - 20 janv. 2014)	S/O	S/O										
Critère : Expérience en réalisation de travaux												
Autres									Ne peut offrir service	Ne peut offrir service	Pas d'intérêt	

**Légende : les cases en bleu identifient les raisons pour lesquelles les firmes ne participent pas au processus d'appel d'offres.**

À la lecture du tableau, on observe que les firmes A et B sont preneurs du cahier des charges sur un projet hors de leur champ de compétence, conséquence de l'erreur de saisie dans le SEAO. Quant aux firmes C, D, E, F, G et H, elles sont éliminées par un ou plusieurs critères. De leur côté, les firmes I et J ne peuvent finalement offrir le service, leur rôle étant soit de transmettre à des clients les appels d'offres potentiels ou de réaliser des travaux d'ingénierie. Finalement, il ne reste que deux (2) joueurs en bout de piste, soit «la firme K et Acertys». La firme K explique aux enquêteurs du BIG son manque d'intérêt à soumissionner parce qu'elle préférerait des projets impliquant la technologie intelligente et le développement de la création et de la production. En conclusion, seule la firme Acertys est demeurée en liste.

### **Constats et analyses préliminaires**

Le BIG constate que l'accumulation des critères provoque une très forte barrière à l'entrée pour la compétition. En conséquence, puisque la sollicitation de marché n'est pas efficiente, le prix offert pourrait ne pas avoir été optimal et un fournisseur pourrait avoir été avantaagé. Si les critères avaient été moins restrictifs, nous estimons qu'au minimum six (6) firmes additionnelles auraient pu faire partie de la concurrence.

## **6.4. Travaux préalables à l'appel d'offres 13-13242**

### **6.4.1. Octroi d'un contrat de gré à gré de moins de 25 000 \$**

Tel que mentionné précédemment, c'est à la recommandation de la chef de division que le contrat pour l'étude préliminaire, d'un montant de moins de 25 000 \$, a été octroyé de gré à gré le 17 juillet 2013 par un directeur du SITE.

Selon les informations reçues par le BIG, le choix de la firme Acertys pour réaliser l'étude préliminaire aurait découlé d'une simple suggestion faite à la chef de division par une tierce partie.

Le BIG constate que plusieurs firmes auraient pu produire l'étude préliminaire. Le choix de la firme Acertys a été fait après seulement deux (2) consultations. Une première auprès d'un fonctionnaire et une seconde auprès d'un des dirigeants d'une firme externe qui réalise des projets d'envergure pour la Ville.

### **Constats et analyses préliminaires**

Le BIG n'a pas enquêté sur le contrat visant l'étude préliminaire et ne remet aucunement en cause la qualité ou le prix du fournisseur. Cependant, le peu d'analyses ou de consultations dans la recherche d'un juste prix sur le marché nécessite un commentaire sur la manière avec laquelle le contrat est accordé

Une saine pratique fait en sorte que, même si un contrat peut être accordé de gré à gré, une démarche minimale doit être faite en vue d'assurer l'obtention d'un prix compétitif. Le privilège qui est donné par le législateur pour le mode d'adjudication de gré à gré vise à rendre les organisations publiques plus efficaces (au niveau de la rapidité de l'octroi notamment), mais ne dégage pas le fonctionnaire de la responsabilité d'analyser, au moins sommairement, le marché. À titre d'exemple, cela peut être fait en contactant quelques fournisseurs en vue d'obtenir une soumission ou encore d'examiner le prix pour des contrats similaires octroyés.

#### 6.4.2. Participation de la firme ayant fait l'étude préliminaire

La dénonciation faite au BIG porte sur le fait qu'Acertys, la firme qui obtient le contrat final, a élaboré également l'étude préliminaire. Certaines firmes ont mentionné qu'Acertys n'aurait pas dû pouvoir y participer, car celle-ci profitait alors d'un avantage sur la concurrence.

Il faut toutefois noter que la division du SITE, responsable du projet, ainsi que la firme Acertys, ont demandé préalablement un avis au Service de l'approvisionnement afin de savoir si une firme participant à l'étude préliminaire pouvait aussi soumissionner à l'appel d'offres. Le Service de l'approvisionnement a émis l'avis que cette participation était conforme aux règles.

##### **Constats et analyses préliminaires**

Les règles actuellement en vigueur à la Ville de Montréal permettent aux firmes, ayant fait une étude préliminaire de participer au processus d'appel d'offres qui en découle, **pourvu que l'étude préliminaire soit publiée** afin de permettre aux autres soumissionnaires d'avoir accès à la même information. Le fait que l'étude préliminaire est effectuée par Acertys n'est donc pas un manquement aux règles en vigueur à la Ville. Toutefois, lors de l'enquête, plusieurs preneurs du cahier de charges ont confié au BIG y percevoir un avantage concurrentiel inéquitable.

En conséquence, la problématique n'est pas d'ordre légal, mais bien d'ordre éthique, notamment au niveau d'une apparence d'iniquité. L'implication d'un fournisseur, dès la conception d'un projet à l'état embryonnaire, qui participe et oriente une étude préliminaire et qui développe les premiers contacts avec les fonctionnaires responsables du projet, pourrait mettre en cause l'impartialité du processus ou favoriser un fournisseur.

Par ailleurs, cette perception de favoritisme possible, de la part des preneurs de cahier de charges, a été renforcée par le fait que le contrat pour ladite étude préliminaire a été octroyé de gré à gré.

Une solution de mitigation typique pour ce type de problématique (perception d'iniquité) aurait pu être d'abaisser le niveau des critères d'évaluation aux standards usuels. Cela aurait donné la possibilité à des firmes de participer au processus et faire valoir ainsi leur expérience. Aussi, la division, sachant que le fournisseur de l'étude préliminaire pourrait être intéressé au contrat découlant de l'étude, aurait pu procéder à l'octroi de l'étude préliminaire plutôt par un appel d'offres public ou sur invitation. Ce type d'adjudication aurait donné plus de transparence.

## 6.5. Travaux au cours de la rédaction de l'appel d'offres

### 6.5.1. Étude de marché et vérification des firmes pouvant répondre à l'appel d'offres

Lors de l'enquête du BIG, plusieurs employés de la division du SITE ainsi que la chef de division ont confirmé avoir la certitude que la firme Acertys satisfaisait à tous les critères de l'appel d'offres 13-13242. Cependant, peu de vérifications ont été faites par les fonctionnaires impliqués au projet afin de savoir si d'autres firmes satisfaisaient aussi aux critères avant la publication de l'appel d'offres.

Cela s'explique, entre autres, par un mot d'ordre au sein de la division à l'effet de ne pas entrer directement en communication avec des firmes afin de ne pas créer la perception d'un avantage injuste. En conséquence, l'employé attitré n'a contacté aucune firme, mais néanmoins procédé à quelques vérifications sommaires sur internet. Par ailleurs, l'employé ne savait pas que les conseillers au Service de l'approvisionnement pouvaient faire une étude de marché et lui-même manquait de temps pour faire cette étude.

De son côté, l'agent du Service de l'approvisionnement a demandé à plusieurs reprises à ce même employé s'il y avait plusieurs firmes qui pouvaient se qualifier. L'employé a répondu par l'affirmative. Toutefois, aucune analyse ne fut retracée, à l'exception d'un courriel de l'employé du 22 janvier 2014 (après l'ouverture des soumissions). Ce courriel mentionne que trois (3) firmes pouvaient se qualifier.

#### **Constats et analyses préliminaires**

Le BIG constate que plusieurs fonctionnaires savaient que peu de firmes satisfaisaient aux critères de l'appel d'offres. La plupart étaient conscients que la firme Acertys satisfaisait l'ensemble des critères, mais ne pouvaient attester si d'autres firmes le pouvaient également.

Aucune étude de marché n'a été produite avant l'appel d'offres 13-13242 afin de connaître le nombre de soumissionnaires potentiels. Aucune analyse de risque ou documentation présentant une justification de critères restrictifs n'a été produite. La gestion du risque potentiel de forte limitation du bassin de candidats n'a pas été considérée.

Après analyse, avec des critères aussi restrictifs, le BIG constate que seules deux (2) firmes pouvaient vraiment satisfaire aux critères, dont une qui n'était pas intéressée par le projet.

### 6.5.2. Communication d'un employé avec le marché

En cours d'enquête, un événement additionnel s'est ajouté et a fait l'objet d'une analyse par le BIG. Un employé de la division du SITE, en poste depuis peu à la Ville, a cru, à la simple lecture de l'appel d'offres en préparation, qu'il y a une forte probabilité qu'un seul soumissionnaire puisse satisfaire à l'ensemble des critères. En vue de s'en assurer, ce dernier a communiqué avec une connaissance travaillant pour une firme dans le domaine afin que cette dernière entreprenne des démarches auprès de tiers pour valider si d'autres firmes potentielles pouvaient soumissionner. Cette demande a été faite à l'initiative de l'employé, sans considérer les enjeux.

#### Constats et analyses préliminaires

Lorsque rencontré par le BIG, l'employé en question a affirmé avoir agi de bonne foi et dans l'intérêt de la Ville. Le résultat de l'enquête confirme que l'appel téléphonique n'a eu aucune conséquence.

### 6.5.3. Le déroulement de l'élaboration des critères de l'appel d'offres

Durant la période de l'étude préliminaire, une employée de la division du SITE a élaboré la première ébauche du devis de l'appel d'offres en se basant sur des projets d'envergure similaires (tels le projet de l'Hippodrome et du Square Viger). Par la suite, plusieurs rencontres ont lieu au sein de la division, entre les employés et la chef de division, en vue d'échanger sur l'évaluation de chaque critère. Plusieurs membres de «l'équipe projet» soulèvent alors, auprès de la chef de division, que le critère éliminatoire d'avoir réalisé deux (2) projets de 100 000 \$ d'honoraires est élevé et qu'il y a un risque de réduire le marché. La chef de division décide néanmoins de le conserver.

En regard du critère de vingt (20) ans d'expérience requis pour le chargé de projet, plusieurs employés mentionnent à la chef de division qu'ils trouvent ce critère élevé et que quinze (15) ans serait suffisant. La chef de division maintient ce critère à vingt (20) ans.

#### Constats et analyses préliminaires

Le BIG constate que les employés de division du SITE ont soulevé à plusieurs reprises le risque potentiel d'éliminer des fournisseurs et de limiter fortement le marché.

Soulignons que la chef de division, nouvellement embauchée à la Ville, nous a mentionné en entrevue pouvoir s'appuyer sur des gens d'expérience dans son

équipe dans l'élaboration de ce projet. Ce mandat d'envergure était le premier qu'on lui confiait. Celle-ci avait beaucoup d'expérience, mais aucune dans le type de projet visé par l'appel d'offres (acceptabilité sociale). En conséquence, nous comprenons difficilement que les recommandations de ses employés d'expérience n'aient si peu été considérées avec comme résultat que le BIG doit aujourd'hui procéder à une enquête. Il est de la prérogative d'un gestionnaire de prendre des décisions difficiles et parfois être en désaccord avec son équipe pour le bien de l'organisation. Cependant, les décisions doivent être motivées, justifiables et être supportées par une analyse approfondie des conséquences. Nous ne retrouvons rien dans ce cas-ci.

La chef de division a expliqué aux enquêteurs du BIG que la motivation première d'avoir des critères élevés provenait du fait que la pression était grande pour que le projet réussisse sans obstacle. On rappelle qu'on ne veut pas répéter certaines erreurs et qu'on désire choisir la meilleure firme pour s'en assurer.

Le BIG est d'avis que le niveau des critères de sélection peut être élevé ou adapté en vue de favoriser des conditions gagnantes pour un projet, mais :

- que cela ne doit pas réduire de façon significative la concurrence (en l'espèce, deux (2) fournisseurs seulement satisfaisaient aux critères);
- que les considérations éthiques (en particulier l'équité) doivent être prises en compte, notamment lorsque la firme impliquée à l'étude préliminaire participe par la suite à l'appel d'offres découlant de son étude;
- qu'une étude de marché doit valider les risques associés aux critères retenus et permettre, le cas échéant, de les modifier si l'on veut, par exemple, favoriser l'ouverture du marché.

#### **6.5.4. Confusion dans le rôle de chargé de projet et la chef de division**

De saines règles en matière d'approvisionnement font en sorte que, lorsque l'on doit procéder à un appel d'offres, le gestionnaire doit identifier un employé comme chargé de projet. Cet employé est souvent le mieux habilité techniquement à définir les besoins, les critères, les spécificités d'un projet et, éventuellement, sera responsable de transiger avec l'adjudicataire retenu pour la délivrance des services. Le chargé de projet est en quelque sorte l'expert en la matière pour le contrat.

L'article 3.1.2 du *Guide de référence des systèmes de pondération d'évaluation, des comités de sélection et des comités techniques* mentionne que : «Le chargé de projet ne peut faire partie du comité, même à titre d'observateur». Cette exigence a pour but de raffermir l'intégrité et la transparence du processus d'évaluation. De par son rôle prépondérant à la conception du projet, on demande que le chargé de projet ne participe pas au comité de sélection, afin d'assurer une



indépendance et une objectivité à la décision. La ségrégation des tâches ne serait pas optimale et il y aurait un risque d'un conflit d'intérêts bien réel si le chargé de projet désirait avantager une firme.

Le BIG a observé qu'une employée de la division était bel et bien identifiée comme chargée de projet comme le prévoit le *Guide*. Nous constatons cependant qu'en pratique, l'implication de la chef de division a été telle qu'elle s'est approprié le rôle de chargée de projet. En effet, la chef de division a été fortement impliquée à l'appel d'offres en participant et décidant :

- des critères apparaissant aux articles 7.1 et 7.2 de la section III;
- des clauses administratives particulières, et;
- des limitations de la concurrence qu'elles contiennent.

Malgré cette implication, la chef de division a toutefois choisi de participer au comité de sélection.

#### **Constats et analyses préliminaires**

Une employée de la division du SITE avait été officiellement désignée comme chargée de projet. Malgré tout, le BIG constate que la chef de division était, dans les faits, de par son implication soutenue et ses décisions affectant directement la rédaction des critères et des clauses du devis de l'appel d'offres, la véritable chargée de projet.

#### **6.5.5. Participation de la chef de division au comité de sélection**

Initialement, les employés de la division impliquée au projet et la chargée de projet en titre n'avaient pas l'intention d'inclure la chef de division sur la liste du comité de sélection, jugeant un risque potentiel de conflit d'intérêts. La chargée de projet avait proposé un choix de quatre (4) membres pour le comité de sélection qui n'incluait pas la chef de division.

Néanmoins, devant la demande de sa chef de division à participer au comité, la chargée de projet a écrit un courriel à l'agent au Service de l'approvisionnement afin de demander si la chef de division était trop proche du mandat pour participer au comité. Il est à mentionner que cette chargée de projet a quitté la journée même de l'envoi du courriel pour un congé de maternité.

En conséquence du départ de l'employée en congé de maternité, une nouvelle employée a assumé le rôle de chargée de projet au sein de la division. La chef de division a insisté auprès de cette remplaçante pour se retrouver sur la liste du comité de sélection qui devait être envoyée au Service de l'approvisionnement. De par le lien d'autorité et sa nouvelle responsabilité, la remplaçante n'a pas contesté cette demande.

De son côté, le Service de l'approvisionnement doit s'assurer que les règles sont respectées à la lumière de l'information qu'il possède. L'agent à l'approvisionnement ne pouvait savoir que la chef de division, maintenant inscrite sur le comité de sélection, avait décidé des critères de l'appel d'offres et n'aurait pas dû participer au comité de sélection.

#### **Constats et analyses préliminaires**

Le BIG constate qu'en plus d'avoir assumé dans les faits le rôle de chargée de projet, la chef de division s'est aussi placée en situation délicate en insistant pour faire partie du comité de sélection. En conséquence de cette participation, la composition du comité de sélection de l'appel d'offres ne respecte pas le *Guide de référence des systèmes de pondération*, puisqu'il inclut la véritable chargée de projet ayant déterminé des critères éliminatoires et de sélection. Les objectifs de raffermir l'intégrité et la transparence du processus d'évaluation sont ainsi compromis.

De plus, le fait d'agir à titre de véritable chargée de projet et de demander à siéger sur le comité de sélection fait en sorte que la chef de division a contrevenu au *Code de conduite des employés de la Ville de Montréal* et s'est placée en situation de conflit d'intérêts apparent. La chef de division a pourtant suivi la formation portant sur le *Code de conduite des employés de la Ville de Montréal* en août 2013 et ne pouvait ignorer sa position problématique

Dans certains autres organismes, la Direction de l'approvisionnement a la responsabilité de choisir et de constituer les comités de sélection, ce qui rend plus difficile toute interférence.

#### **6.5.6. Communications de la chef de division avec un soumissionnaire**

Lors de son enquête, le BIG constate que la chef de la division du SITE a eu des communications téléphoniques, pendant la période de l'appel d'offres. Un premier échange avisant Acertys que l'appel d'offres était lancé. Puis, un deuxième échange pour s'informer si la firme Acertys avait déposé une offre. La chef de division n'a fait aucune démarche semblable avec d'autres soumissionnaires potentiels.

#### **Constats et analyses préliminaires**

Le BIG constate qu'en communiquant avec le fournisseur dans le processus d'appel d'offres, la chef de division a contrevenu à la *Politique de gestion*

*contractuelle* visant la communication des soumissionnaires avec un représentant de la Ville de Montréal (article 1.3).

De plus, le BIG a appris que c'est un dirigeant de la firme qui a mentionné à la chef de division, lors du second appel téléphonique, qu'il était inconfortable avec la situation et que des communications ne devaient pas avoir lieu. Le dirigeant préférait qu'ils se reparlent après le processus une fois l'appel d'offres terminé. Cette information a, par ailleurs, été corroborée pendant l'enquête.

### **6.5.7. Lacunes dans l'encadrement d'un nouveau gestionnaire issu de l'externe**

Les enquêteurs du BIG ont rencontré le directeur responsable de la chef de division afin de comprendre le contexte entourant les événements et la gestion de l'unité. Notre enquête démontre que la chef de division n'a pas informé son directeur des détails concernant sa prise de position sur les critères de l'appel d'offres, sur sa présence au comité de sélection, sur ses communications avec Acertys ni sur l'absence d'étude du marché potentiel.

Lorsque les enquêteurs du BIG ont rencontré le directeur, celui-ci est demeuré surpris de la façon de procéder de sa chef de division et a admis avoir fait confiance sans questionner les pratiques utilisées. Cette confiance provient principalement du fait qu'ils ont déjà travaillé ensemble dans le secteur privé il y a plusieurs années (pour des firmes différentes, mais ayant des projets communs). Le directeur a mentionné que sa chef de division pouvait compter sur des employés d'expérience dans sa division. Enfin, il mentionne que si des employés s'étaient sentis en situation problématique ou inconfortables avec les décisions de la chef de division, ceux-ci seraient venus le voir.

#### **Constats et analyses préliminaires**

Le BIG constate qu'il semble y avoir un manquement au niveau de l'encadrement qui a été fait pour un nouvel employé issu du secteur privé. Il est particulier qu'un directeur ait mis une nouvelle employée issue du secteur privé et sans connaissance des pratiques de la Ville, sur l'un des projets les plus sensibles, sans aucune reddition ou vérification afin de s'assurer que tout se déroulait bien. Ce projet fut le premier confié à la chef de division par ce directeur.

Après diverses rencontres, le BIG constate, que les employés n'ont pas informé le directeur de certaines problématiques notamment à cause du palier hiérarchique. En effet, plusieurs employés nous ont mentionné qu'ils ne voulaient pas trahir la chef de division.

Par ailleurs, plusieurs signaux d'alarme étaient présents et auraient dû alerter le directeur à l'effet que l'appel d'offres pouvait être hautement problématique.

### 6.5.8. Plaintes pendant le processus d'appel d'offres

Pendant la période comprise entre le 18 décembre 2013 et le 20 janvier 2014, le Service de l'approvisionnement a reçu des plaintes de trois (3) preneurs de cahier de charges à l'effet que l'appel d'offres était dirigé. La Direction générale a transmis une demande d'enquête au Service du contrôleur général (SCG) le 11 février 2014, qui fut terminé sept (7) jours plus tard.

Les conclusions de cette enquête furent les suivantes:

- *« Le SCG n'a identifié aucune action ou mesure pouvant remettre en question la légalité du processus d'appel d'offres.*
- *Il appartient aux instances de fixer et d'approuver les conditions d'appel d'offres permettant d'atteindre l'objectif visé en tenant compte de l'ampleur et de la complexité du projet.*
- *Compte tenu de l'absence d'étude préalable, les critiques formulées par deux (2) preneurs de cahiers de charges constituent un risque pour la Ville.*

*Sous réserve de ce qui précède, le processus peut aller de l'avant. »*

En conséquence, la Direction de l'approvisionnement et l'équipe du soutien aux instances ont inscrit alors la note suivante au sommaire décisionnel, afin d'aider les membres du comité exécutif à se positionner :

*« Les validations effectuées par le Service du Contrôleur général ont pour conclusion que le SCG n'a identifié aucune action ou mesure pouvant remettre en question la légalité du processus d'appel d'offres. Notamment, les allégations à l'effet que l'appel d'offres est dirigé ou orienté vers une firme se sont avérées non fondées. »*

Enfin, le 5 mai 2014, l'un des preneurs du cahier de charges a fait une sortie publique dans *La Presse*, mentionnant qu'il considérait l'appel d'offres comme étant dirigé. Il est à noter que, parallèlement, deux (2) autres firmes signifiaient la même chose au Service de l'approvisionnement.

### **Constats et analyses préliminaires**

Le BIG constate que l'impression que l'appel d'offres puisse être dirigé était bien présente chez les preneurs du cahier de charges, mais aussi au sein de l'Administration qui a demandé à cet effet un exercice de validation auprès du SCG.

## **7. Réflexion : Objectifs du processus d'approvisionnement de la fonction publique**

Dans le dossier de l'appel d'offres 13-13242, le BIG constate qu'une grande emphase a été mise sur l'efficacité afin de produire un livrable dans un court délai dû à un calendrier serré. L'importance donnée à cet objectif a été faite au détriment d'autres objectifs essentiels de la fonction publique. Ce déséquilibre peut entraîner des coûts additionnels, une perte d'intégrité dans le processus ou un désintérêt des fournisseurs.

Les quatre (4) objectifs du processus d'approvisionnement de la fonction publique sont de :

- dégager un maximum d'économies et d'efficacité ;
- promouvoir la concurrence entre organismes, fournisseurs et entrepreneurs ;
- assurer un traitement juste et équitable de tous les intervenants ;
- rendre transparentes les procédures qu'elle utilise et les décisions qui sont prises par les fonctionnaires pour une reddition de compte.

Compte tenu des nombreux projets d'envergure que la Ville doit réaliser et des pressions qui sont exercées dans les échéanciers, le BIG désire mentionner qu'il est essentiel de préserver l'équilibre entre les quatre (4) objectifs du processus d'approvisionnement.

## 8. Sommaire des constats

Après enquête, le Bureau de l'inspecteur général constate :

1. Que les règles actuellement en vigueur à la Ville de Montréal permettent aux firmes faisant une étude préliminaire de participer au processus d'appel d'offres en découlant, pourvu que l'étude préliminaire soit publiée afin de permettre aux autres soumissionnaires d'avoir accès à la même information.
2. Que le fait que la firme ayant fait l'étude préliminaire participe par la suite à l'appel d'offres en découlant n'entraîne pas de problématique d'ordre légal, mais bien d'ordre éthique, notamment au niveau d'une apparence d'iniquité.
3. Que le critère éliminatoire, à l'effet d'avoir réalisé deux (2) mandats de concertation pour des projets d'envergure (d'au moins 100 000 \$), a limité l'ouverture du marché à trois (3) firmes dont une qui n'avait pas d'intérêt envers le projet.
4. Que le critère d'évaluation, à l'effet d'avoir au moins vingt (20) ans d'expérience en interaction avec le public dans des projets d'envergure, a restreint la concurrence à trois (3) firmes.
5. Que la période de soumission a eu un effet de désistement significatif pour de nombreux soumissionnaires potentiels.
6. Que la mauvaise catégorisation de l'appel d'offres au SEAO a été une barrière supplémentaire à l'ouverture du marché, puisque certains des preneurs de cahier de charges rencontrés ont mentionné avoir dû chercher longuement afin de trouver l'appel d'offres, car il était mal catégorisé. Il est donc possible que d'autres firmes potentielles ne l'aient pas trouvé.
7. Qu'aucune étude de marché n'a été produite avant l'appel d'offres 13-13242 afin de connaître le nombre de soumissionnaires potentiels. Aucune analyse de risque ou documentation présentant une justification de critères restrictifs n'a été produite.
8. Que l'accumulation de l'ensemble des conditions mentionnées précédemment a provoqué une très forte barrière à l'entrée pour la compétition.
9. Que plusieurs fonctionnaires de la division savaient que peu de firmes satisfaisaient aux critères de l'appel d'offres. La plupart étaient conscients que la firme Acertys satisfaisait l'ensemble des critères, mais ne pouvaient attester si d'autres firmes le pouvaient également.
10. Que ces mêmes employés ont soulevé à plusieurs reprises le risque potentiel d'éliminer tout fournisseur ou encore d'une forte limitation du marché à la chef de division du SITE, et que celle-ci a pris des décisions de gestion pour chacun des critères, sans analyse approfondie des conséquences.

11. Qu'en plus d'avoir assumé dans les faits le rôle de chargée de projet, la chef de division s'est placée en situation délicate en insistant pour faire partie du comité de sélection.
12. Que la composition du comité de sélection de l'appel d'offres ne respecte pas le *Guide de référence des systèmes de pondération*, puisqu'il inclut la véritable chargée de projet ayant déterminé des critères éliminatoires et de sélection.
13. Que la chef de division, en communiquant avec le fournisseur dans le processus d'appel d'offres, a contrevenu à la *Politique de gestion contractuelle* visant la communication des soumissionnaires avec un représentant de la Ville de Montréal (article 1.3)
14. Qu'il y a eu des lacunes dans l'encadrement d'une nouvelle chef de division issue du secteur privé et habituée à un mode de fonctionnement différent.
15. Que plusieurs signaux d'alarme étaient présents et auraient dû alerter le directeur à l'effet que l'appel d'offres pouvait être hautement problématique.

## 9. Recommandations

Considérant les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 57.1.23 de la *Charte de la Ville de Montréal* :

*L'inspecteur général peut également, en tout temps, transmettre au maire et au greffier tout rapport faisant état de constatations ou de recommandations qui, de son avis, méritent d'être portées à l'attention du conseil. Le maire dépose ce rapport à la première séance ordinaire du conseil qui suit sa réception.*

*L'inspecteur général peut inclure dans ces rapports tout avis ou toute recommandation qu'il juge nécessaire d'adresser au conseil.*

*En outre, il peut, en tout temps, adresser tout avis ou toute recommandation qu'il juge nécessaire à toute instance décisionnelle de la Ville.*

**Considérant que le Bureau de l'inspecteur général est d'avis que :**

- **L'appel d'offres n'a pas favorisé un marché concurrentiel.**
- **L'appel d'offres est hautement problématique** considérant les critères du devis, les communications entourant l'appel d'offres et le déroulement du comité de sélection.
- Les événements enquêtés **font mal paraître les fonctionnaires et l'expertise des employés** de l'organisation, nécessitant des changements dans les manières de faire afin qu'une telle situation ne se reproduise plus.
- Après enquête, le BIG **ne peut affirmer que la firme Acertys a influencé le déroulement ou le résultat du processus d'octroi du contrat**, mais force est de constater que cette firme se retrouve néanmoins avantagée dans le processus.



### L'inspecteur général recommande au conseil municipal de la Ville de Montréal :

- Que l'Administration **réévalue** les règles actuellement en vigueur à la Ville de Montréal permettant aux firmes faisant une étude préliminaire de participer au processus d'appel d'offres, et ce, afin de diminuer l'impression partagée par un très grand nombre de preneurs de cahier de charges qu'une firme faisant une étude préliminaire est grandement avantagée.
- Que l'Administration, lors d'appels d'offres publics, **s'assure de l'existence** d'études de marché concluant que plusieurs fournisseurs se qualifient à l'appel d'offres afin de favoriser une saine concurrence.
- Que l'Administration **sensibilise** les fonctionnaires, lors de l'octroi de contrats de gré à gré, à constituer un support documentaire minimum présentant une analyse et justifiant la décision de gestion, et ce, dans un souci de transparence, de traçabilité et d'équité.
- Que l'Administration **restreigne**, dans la mesure du possible, les processus d'appel d'offres durant la période des fêtes ou encore, que l'on donne un délai additionnel approprié.

Par ailleurs, le Bureau de l'inspecteur général (BIG) prend note des divers constats observés au cours de l'enquête et ajustera son plan de formation en matière d'éthique et d'intégrité pour, notamment :

- **Sensibiliser** les nouveaux employés aux différences existantes entre les règles d'octroi de contrats du domaine public et privé en favorisant une réflexion.
- **Sensibiliser** les fonctionnaires à l'importance de la ségrégation des tâches du chargé de projet et du comité de sélection.
- **Sensibiliser** les employés confrontés à une situation inconfortable ou anormale, à soumettre la situation à la ligne de signalement du Bureau de l'inspecteur général (BIG).

Ce plan de formation sera déployé auprès des employés et élus au cours de l'année 2015.

## CONCLUSION

En vertu de l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal*, l'inspecteur général peut annuler tout processus de passation d'un contrat de la Ville, résilier tout contrat de la Ville ou suspendre l'exécution d'un tel contrat lorsque les deux conditions suivantes sont remplies :

- 1° *s'il constate le non-respect d'une des exigences des documents d'appel d'offres ou d'un contrat, ou que des renseignements donnés dans le cadre du processus de passation d'un contrat sont faux;*
- 2° *s'il est d'avis que la gravité des manquements constatés justifie l'annulation, la résiliation ou la suspension.*

En l'espèce, l'enquête du Bureau de l'inspecteur général ne démontre pas qu'il y ait eu non-respect d'une des exigences des documents d'appel d'offres ou que des renseignements faux aient été donnés dans le cadre du processus de passation dudit contrat. En conséquence, l'inspecteur général ne peut, de son propre chef, résilier le contrat en raison du cadre législatif très restreint en cette matière.

**Considérant tout ce qui précède, le Bureau de l'inspecteur général (BIG) laisse à la discrétion du conseil municipal le soin de décider s'il est opportun d'annuler le contrat liant la Ville de Montréal à la firme Acertys.**