



Bureau du vérificateur général

**Vérification de l'approvisionnement du Projet de
l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)**

**Déposée devant le Comité de la vérification
Le 26 novembre 2019**

Table des matières

Résumé.....	1
Objet	1
Contexte et justification	1
Constatations	2
Conclusion	5
Recommandations et réponses.....	5
Rapport de vérification détaillé	8
Introduction	8
Renseignements généraux et contexte.....	8
Approche et principales étapes du processus d’approvisionnement.....	10
Objectifs et critères de la vérification.....	15
Portée	16
Approche et méthodologie de la vérification	16
Observations et recommandations de la vérification.....	17
Annexe A – Glossaire.....	31
Annexe B – Calendrier	32
Annexe C – Exigences techniques relatives à la proposition	35
Annexe D – Critères de la vérification	37

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2
du train léger sur rail (TLR)

Remerciements

L'équipe responsable de cette mission de vérification, constituée de membres du personnel de Samson & associés, sous la supervision de Sonia Brennan, vérificatrice générale adjointe, et sous les ordres de Ken Hughes, vérificateur général, tient à remercier les personnes qui ont participé à ce projet, en particulier celles qui ont fourni des éclaircissements et des commentaires dans le cadre de cette mission de vérification.

Original signé par :

Vérificateur général

Résumé

Objet

La vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR) a consisté à examiner le processus d'approvisionnement établi et l'application du processus déclaré et à s'assurer que ce processus se déroulait conformément aux principes de l'équité, de l'ouverture et de la transparence. La vérification a aussi permis d'examiner la mesure dans laquelle le personnel de la Ville s'acquittait de ses responsabilités telles qu'elles sont définies dans la délégation des pouvoirs approuvée par le Conseil municipal.

Contexte et justification

La Ligne 1 (Ligne de la Confédération) de l'O-Train est la première étape du réseau de transport par train léger sur rail à Ottawa. Elle fait partie du réseau intégré de transport en commun. Cette ligne assure la liaison avec le service rapide par autobus sur le Transitway à la station Tunney's Pasture dans l'ouest, à la station Blair dans l'est, ainsi qu'avec la Ligne 2 (Ligne Trillium) de l'O-Train à la station Bayview. La Ville a mis sur pied un partenariat public-privé (PPP), qui comprend les engagements financiers du gouvernement provincial et du gouvernement fédéral et une équipe de projet du secteur privé, soit le Rideau Transit Group.

Le plan de l'Étape 2 du réseau de train léger sur rail constituait un volet du Plan directeur des transports 2013 de la Ville d'Ottawa. Cette étape vient prolonger la Ligne 1 (Ligne de la Confédération) et la Ligne 2 (Ligne Trillium) existante. Le prolongement de la Ligne Trillium, qui fait appel à la technologie des véhicules diesel O-Train, constitue le complément de la ligne existante à voie unique comprise entre le terminus actuel à la station Greenboro jusqu'à la station Limebank, en plus de comprendre une ligne secondaire menant à l'Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa. La tranche du projet se rapportant à l'entretien et au cycle de vie s'appliquera à la fois au prolongement et à l'infrastructure existante de la Ligne Trillium.

La Ville d'Ottawa était chargée de gérer le processus d'approvisionnement pour les travaux de « conception, construction, finances et entretien » de l'Étape 2 du Projet de prolongement de la Ligne Trillium.

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)

Le 24 février 2017, le Comité des finances et du développement économique (CFDE) s'est penché, pour faire une recommandation au Conseil municipal, sur le rapport *Mise en œuvre de l'étape 2 du train léger sur rail – Définition du projet et plan d'approvisionnement*¹, qui instituait le processus d'approvisionnement en régime de concurrence de l'Étape 2 du Projet de train léger sur rail. Le 8 mars 2017, le Conseil municipal a ensuite approuvé le rapport visé dans sa version modifiée.

Les contrats de l'Étape 1 et de l'Étape 2 de la Ligne Trillium et de la Ligne de la Confédération ont tous deux été attribués en régime de concurrence.

Constatations

Notre mission de vérification a consisté à interviewer le personnel de la Ville et les principaux experts-conseils qui sont intervenus dans le processus d'approvisionnement de l'Étape 2 de la Ligne Trillium et à examiner les dossiers d'approvisionnement pertinents. La mission a essentiellement porté sur les processus, les pratiques et les contrôles dans deux secteurs clés, sélectionnés d'après le risque :

- le processus d'approvisionnement (Demande de propositions [DDP]), évaluation et attribution du contrat);
- la délégation des pouvoirs.

Voici les principales constatations se rapportant au processus d'approvisionnement de l'Étape 2 (Ligne Trillium) du TLR.

Ouverture et transparence du processus

La demande de qualification (DDQ) a été adressée à l'ensemble des fournisseurs sur MERX, service électronique d'appels d'offres. Après avoir recensé les proposants qualifiés dans le cadre de la DDQ, on leur a adressé, pour étude, les documents de la DDP. Pendant ces deux processus, la Ville a répondu aux questions des parties intéressées et a tenu, avec chaque proposant, une série de réunions confidentielles et collaboratives au plan commercial. L'approche adoptée et les activités menées par la Ville pendant le processus de la DDQ et celui de la DDP étaient appropriées et comportaient de nombreuses activités de mobilisation de l'industrie, qui favorisaient l'ouverture et la transparence pour tous les soumissionnaires. Nous avons constaté que

¹ Numéro de référence du rapport : ACS2017-TSD-OTP-0001.

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)

le processus d'approvisionnement mené pour répondre aux besoins de la DDP dans le cadre de l'Étape 2 de la Ligne Trillium s'est déroulé dans un contexte d'ouverture, d'équité et de transparence avec les soumissionnaires.

Pour ce qui est de l'ouverture et de la transparence vis-à-vis du public et du Conseil, on considère généralement, en Ontario, que la pratique courante d'Infrastructure Ontario² consiste à publier les documents de la DDP dans lesquels on a retranché les renseignements confidentiels afin de promouvoir la transparence vis-à-vis du public et du marché. Les exemples importants d'Infrastructure Ontario pour des projets comparables dans lesquels les DDP ont été publiées comprennent le TLR de Hamilton, le TLR de Finch Ouest et le TLR Hurontario. Nous constatons aussi que les DDP sont publiées en toute transparence, en Colombie-Britannique, par Partnerships British Columbia³.

Conformité aux documents de la DDP

Le projet d'approvisionnement de l'Étape 2 de la Ligne Trillium a été structuré dans le cadre d'un projet de partenariat public-privé (PPP), aussi appelé partenariat de conception-construction-financement-entretien (CCFE). On a mis sur pied un bureau de gestion de l'approvisionnement et établi une structure organisationnelle de concert avec les rôles et les responsabilités des principaux intervenants. Pour produire un résultat fructueux, la Ville a fait appel aux services de nombreux experts de la question dans différents secteurs d'activité, dont des services juridiques externes, des conseillers en projets d'infrastructure et en financement, ainsi que des experts-conseils spécialisés dans l'ingénierie, la construction et la gestion de projets.

Un cadre d'évaluation a été élaboré et adressé à tous les évaluateurs afin de décrire dans ses grandes lignes le processus d'évaluation appliqué pour sélectionner le

² Infrastructure Ontario (IO) est un organisme de la Couronne du gouvernement de l'Ontario qui soutient les initiatives menées par ce gouvernement pour moderniser l'infrastructure et les biens immobiliers publics et pour en optimiser la valeur. IO intervient à titre d'organisme responsable de l'approvisionnement et des questions commerciales dans tous les grands projets d'infrastructures publiques de la province.

³ Partnerships BC aide le secteur public à répondre à ses besoins infrastructurels, en apportant son leadership, son savoir-faire et sa constance dans l'attribution des marchés publics de projets d'infrastructures complexes, en faisant appel à l'innovation, aux services et aux capitaux du secteur privé pour faire rejaillir, sur les contribuables, des bienfaits mesurables.

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)

proposant privilégié et pour protéger les intérêts de la Ville contre les demandes d'indemnités dans l'éventualité où le processus est invalide ou inéquitable. Le conseiller juridique auquel on a fait appel dans le cadre d'un contrat a élaboré et animé la formation.

L'évaluation du processus d'approvisionnement a été encadrée par le Comité d'orientation de l'évaluation des propositions et par le Comité directeur de l'orientation et a fait intervenir différents sous-comités. Les différents sous-comités devaient se pencher sur les conflits d'intérêts, s'assurer que les propositions étaient complètes, évaluer la conformité technique des propositions et noter les propositions des soumissionnaires par rapport aux exigences techniques, en plus d'examiner et d'évaluer les propositions financières.

Un commissaire à l'équité a pris une part active à l'approvisionnement de l'Étape 2 de la Ligne Trillium et a exprimé un point de vue indépendant sur l'équité du processus d'approvisionnement.

Nous avons constaté que la Ville répond généralement aux attentes. Bien que nous n'ayons pas cerné de problème de non-conformité avec la DDP, nous avons constaté certains points à améliorer afin d'assurer le déroulement harmonieux de l'évaluation dans les prochains projets de marché.

Délégation de pouvoirs

La délégation de pouvoirs communiquée dans le Rapport (ACS2017-TSD-OTP-0001), approuvé dans sa version modifiée par le Conseil municipal le 8 mars 2017, prévoyait l'attribution de pouvoirs substantiels au personnel de la Ville dans le déroulement du processus d'approvisionnement du prolongement de l'Étape 2 de la Ligne Trillium. Cette délégation de pouvoirs a été rédigée par le personnel et revue par la Direction des services juridiques du Bureau du greffier municipal et avocat général. Nous avons constaté que les pouvoirs délégués étaient clairs dans le Rapport au Conseil du 8 mars 2017 (ACS2017-TSD-OTP-0001); nous avons toutefois noté qu'il n'y avait pas de protocole hiérarchique. Nous avons constaté que la délégation des pouvoirs dans le Rapport du 8 mars 2017 limitait le rôle du Conseil dans le processus d'approvisionnement à l'approbation de la sélection du proposant privilégié.

Divulgence des fraudes et du gaspillage

La Ville d'Ottawa s'est engagée à protéger ses ressources financières, ses biens, son information et ses autres actifs contre toute tentative menée par des membres du public, des entrepreneurs, des sous-traitants, des mandataires, des intermédiaires ou ses propres employés pour réaliser des avantages financiers ou d'autres avantages par des moyens trompeurs ou d'autres moyens illicites. Elle a donc établi la Ligne directe de fraude et d'abus afin de mettre sur pied un mécanisme de déclaration grâce auquel les employés de la Ville ou les membres du public pourraient signaler, confidentiellement et anonymement, les cas de fraude ou de gaspillage présumés. Nous avons constaté que les participants dans le cadre du processus de l'évaluation de l'approvisionnement n'étaient pas tous au courant de la Politique de la Ville sur la fraude et l'abus et de l'existence de cette ligne directe.

Conclusion

Le processus d'approvisionnement de l'Étape 2 de la Ligne Trillium s'est déroulé conformément au processus décrit dans les documents de la DDP qui ont été communiqués directement aux soumissionnaires. Les rôles et les responsabilités ont été définis clairement, et l'encadrement a été exercé conformément au rôle et aux pouvoirs de chaque comité. On a relevé les points à améliorer afin d'aider la Ville dans ses éventuelles activités d'approvisionnement. Bien que les pouvoirs délégués aient été respectés, on pourrait améliorer le protocole hiérarchique et la communication de l'information au Conseil municipal afin de veiller à ce que le processus soit mieux compris. On aurait également pu insister sur l'utilisation de la Ligne directe de fraude et d'abus pour signaler les motifs de préoccupation perçus dans le contexte approprié afin de veiller à ce que les cadres supérieurs désignés apportent efficacement des solutions aux problèmes constatés.

Recommandations et réponses

Recommandation n° 1

Dans les prochains projets de PPP ou dans les projets d'intérêt public considérable, la Ville devrait envisager de publier les documents des DDP pour s'assurer que le processus est plus transparent pour le public et le marché comme le font des entités comparables (soit Infrastructure Ontario and Partnerships BC).

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Pour les projets de PPP ou les projets d'intérêt public considérable, la Ville envisagera de publier les documents des DDP en veillant à retrancher les renseignements épineux ou commercialement confidentiels, ce qui cadre avec l'approche adoptée pour la Demande de propositions de la Bibliothèque centrale. La Politique et les procédures sur les PPP seront mises à jour pour tenir compte de cette recommandation d'ici la fin du deuxième trimestre de 2020.

Recommandation n° 2

Dans les prochains projets de PPP, la Ville devrait envisager de sélectionner, pour l'évaluation technique, un certain nombre de participants qui possèdent suffisamment d'expérience pertinente des PPP dans un contexte d'évaluation des marchés publics. Ou encore, il faudrait enrichir les lignes directrices adressées aux participants qui ont moins d'expérience dans la documentation sur la formation et dans les séances en personne pour éviter toute ambiguïté dans la notation en raison de la nature et de la complexité propres aux projets de marché dans le cadre des PPP.

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La Politique et les procédures sur les PPP seront mises à jour pour tenir compte de cette recommandation d'ici la fin du deuxième trimestre de 2020.

Recommandation n° 3

Dans les prochains projets de PPP, la Ville devrait envisager de faire appel à un processus échelonné par phases dans l'analyse de la conformité des propositions en l'exprimant clairement dans les DDP. Les soumissionnaires auraient ainsi l'occasion de modifier leur proposition dans le cadre du processus de l'évaluation technique, pour fournir les renseignements qui manquent ou pour pallier les lacunes d'information dans leur proposition afin de respecter les exigences obligatoires et d'éviter de constater inutilement des problèmes de non-conformité.

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La Politique et les procédures sur les PPP seront mises à jour pour tenir compte de cette recommandation d'ici la fin du deuxième trimestre de 2020.

Recommandation n° 4

Il est recommandé que dans les prochains projets d'approvisionnement dans lesquels les pouvoirs sont délégués au personnel grâce à des moyens distincts de la délégation expresse des pouvoirs prévus dans le *Règlement sur l'approvisionnement*, la Ville s'assure que la recommandation sur la délégation des pouvoirs comprend des protocoles hiérarchiques clairs et précise l'information qui sera adressée au Conseil et celle qui ne le sera pas, afin d'éviter les malentendus.

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Le Manuel des procédures sur l'approvisionnement sera mis à jour pour tenir compte de cette recommandation d'ici la fin du deuxième trimestre de 2020.

Recommandation n° 5

Il est recommandé que la Ville s'assure, dans les prochains projets d'approvisionnement, que tous les participants comprennent bien le mécanisme de déclaration des fautes professionnelles, des cas de fraude ou des cas de gaspillage (perçus ou réels). On pourrait éventuellement reproduire la Politique en matière de fraude et d'abus dans les documents de formation adressés aux participants.

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Le Manuel des procédures sur l'approvisionnement sera mis à jour pour tenir compte de cette recommandation d'ici la fin du deuxième trimestre de 2020.

Rapport de vérification détaillé

Introduction

La Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR) faisait partie du Plan de vérification 2019 du Bureau du vérificateur général (BVG), approuvé par le Conseil municipal le 24 avril 2019.

Renseignements généraux et contexte

La Ligne 1 (Ligne de la Confédération) de l'O-Train est la première étape du réseau de train léger sur rail (TLR) à Ottawa. Elle fait partie du réseau intégré de transport en commun. Cette ligne assure la liaison avec le service rapide par autobus sur le Transitway à la station Tunney's Pasture dans l'ouest, à la station Blair dans l'est, ainsi qu'avec la Ligne 2 (Ligne Trillium) de l'O-Train à la station Bayview. La Ville a mis sur pied un partenariat public-privé (PPP), qui comprend les engagements financiers du gouvernement provincial et du gouvernement fédéral et une équipe de projet du secteur privé, soit le Rideau Transit Group.

La première étape de la Ligne de la Confédération est opérationnelle depuis le 14 septembre 2019.

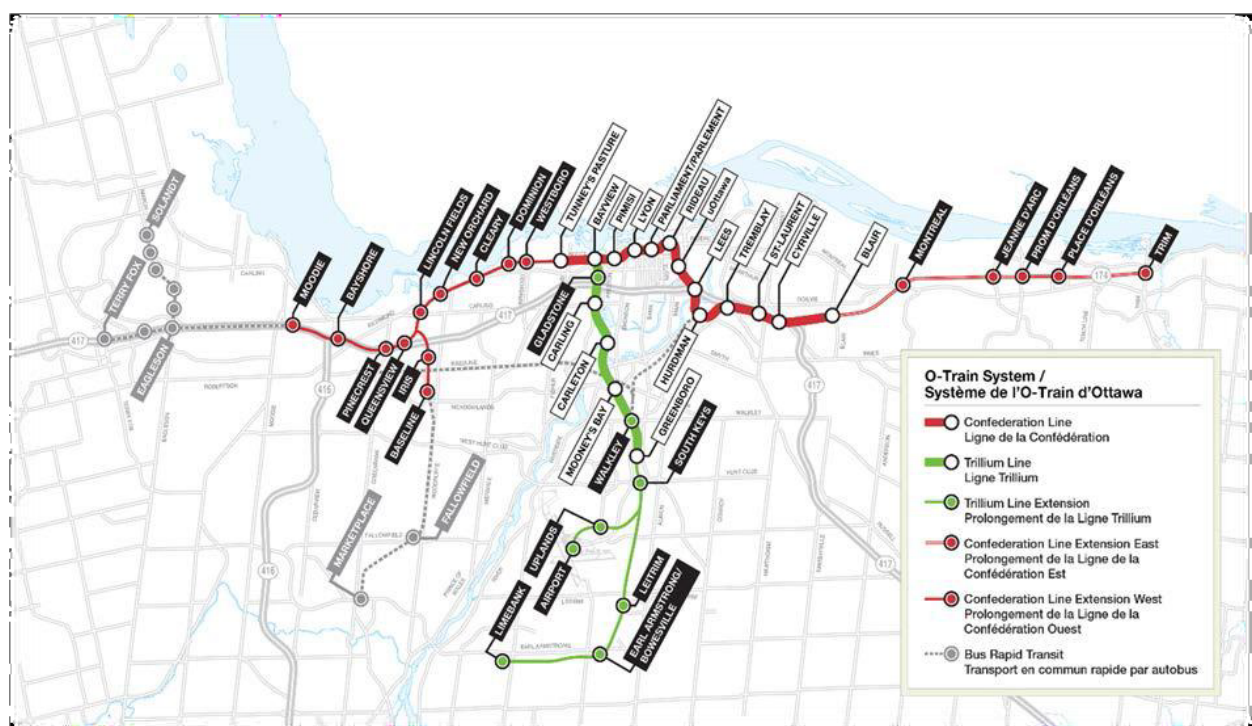
Le plan de l'Étape 2 du réseau de train léger sur rail constituait un volet du Plan directeur des transports 2013 de la Ville d'Ottawa. Cette étape vient prolonger la Ligne 1 (Ligne de la Confédération) et la Ligne 2 (Ligne Trillium) existante. Le prolongement de la Ligne Trillium, qui fait appel à la technologie des véhicules diesel O-Train, constitue le complément de la ligne existante à voie unique comprise entre le terminus actuel à la station Greenboro jusqu'à la station Limebank, en plus de comprendre la liaison aéroportuaire menant à l'Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa. La tranche du projet se rapportant à l'entretien et au cycle de vie s'appliquera à la fois au prolongement et à l'infrastructure existante de la Ligne Trillium.

La Ville d'Ottawa est chargée de gérer le processus d'approvisionnement pour les travaux de « conception, construction, finances et entretien » de l'Étape 2 du Projet de prolongement de la Ligne Trillium.

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)

Le 24 février 2017, le Comité des finances et du développement économique (CFDE) s'est penché, pour faire une recommandation au Conseil municipal, sur le rapport *Mise en œuvre de l'étape 2 du train léger sur rail – Définition du projet et plan d'approvisionnement*⁴, qui instituait le processus d'approvisionnement en régime de concurrence de l'Étape 2 du Projet de train léger sur rail. Le 8 mars 2017, le Conseil municipal a ensuite approuvé le rapport visé dans sa version modifiée.

Les contrats de l'Étape 1 et de l'Étape 2 de la Ligne Trillium et de la Ligne de la Confédération ont tous deux été attribués en régime de concurrence.



Carte extraite du site www.etape2tlr.ca.

⁴ Report reference ACS2017-TSD-OTP-0001.

Approche et principales étapes du processus d'approvisionnement

La Ville a lancé une demande de qualification (DDQ) afin de présélectionner les soumissionnaires avant de lancer la demande de propositions (DDP). L'objectif consistait à connaître les fournisseurs en mesure de répondre aux impératifs du TLR pour le prolongement de la Ligne Trillium. Les soumissionnaires devaient démontrer qu'ils avaient l'expérience voulue, qu'ils étaient en mesure d'appliquer des pratiques exemplaires, qu'ils connaissaient les impératifs du projet et qu'ils pouvaient y répondre. La DDQ a été publiée sur MERX le 7 avril 2017. À la fin du processus de la DDQ, trois proposants ont été invités à participer à la DDP pour le prolongement de la Ligne 2 (Ligne Trillium) dans le cadre de l'Étape 2. La DDP a été communiquée le 17 juillet 2017 aux proposants qualifiés, à savoir : 1) TransitNEXT, 2) Trillium Link; et 3) Trillium Extension Alliance.

Projet et rôles

Le Bureau de gestion de l'approvisionnement (BGA) a mis au point, le 16 février 2017, une structure organisationnelle, ainsi que les rôles et les responsabilités correspondants des principaux intervenants à l'intention de l'équipe chargée du processus d'approvisionnement du TLR.

Faisaient partie des rôles clés (cf. l'organigramme à la page 12), ceux du chef de l'approvisionnement, du coordonnateur de l'équipe de l'approvisionnement et du chef de l'approvisionnement technique de la Ville.

L'Étape 2 de la Ligne Trillium a été structurée comme projet de partenariat public-privé (PPP), aussi appelé *Marché de conception-construction-financement-entretien* (CCFE). Le processus d'approvisionnement du marché CCFE est différent de l'approche traditionnelle de la DDP, puisque la Ville conclut un accord de projet avec un consortium qui regroupe les compétences nécessaires, par exemple la gestion de projet, le financement, la construction, l'ingénierie, l'équipe de la conception, ainsi que les responsabilités relatives à l'entretien de l'infrastructure civile et du matériel roulant (soit les véhicules sur rail ou autres) nécessaires pour assurer l'ensemble des services énumérés dans l'accord de projet. Le consortium assure l'entretien des biens jusqu'à ce que la Ville reprenne la responsabilité de leur entretien jusqu'à la fin de l'accord de projet, dans 30 ans.

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)

La Ville a pu compter sur l'encadrement et le leadership du projet d'Infrastructure Ontario pendant le déroulement de l'Étape 1 du TLR et a continué d'appliquer son approche dans l'Étape 2 du processus d'approvisionnement. Elle s'est inspirée des modèles de DDQ et de DDP d'Infrastructure Ontario comme point de départ; la Ville et le conseiller juridique externe appelés à intervenir dans le cadre du projet ont remanié ces modèles dans les cas jugés nécessaires.

La Ville a fait appel aux services de nombreux experts de la question dans différents secteurs d'activité, dont des services juridiques externes, des conseillers en projets d'infrastructure et en finances, ainsi que des experts-conseils spécialisés en ingénierie, en construction et en gestion de projets. Elle s'en est remise à ces experts pour l'aider à rédiger les documents de la DDQ et de la DDP pour faire état de ses besoins et impératifs.

La Ville a fait appel à un commissaire à l'équité (CÉ)⁵ pour observer toutes les étapes du déroulement de l'approvisionnement. Le rôle du CÉ a consisté à intervenir à titre d'observateur indépendant de l'équité du processus qui s'est déroulé en régime de concurrence, à surveiller le déroulement du processus à la Ville et à confirmer que les proposants étaient traités sur un pied d'égalité et équitablement.

Processus relatifs à la DDQ et à la DDP

Nous avons constaté que la DDQ a été adressée à l'ensemble des fournisseurs le 7 avril 2017 sur MERX, service électronique d'appels d'offres. Les documents de la DDP n'ont pas été rendus publics. Ils n'ont été adressés qu'aux trois proposants qualifiés le 17 juillet 2017.

Les pratiques se rapportant à la publication des documents des DDP pour les projets de marché public PPP en Ontario et au Canada sont contrastées. Dans certains cas, lorsque la DDQ réduit le nombre de proposants sélectionnés, le texte de la DDP n'est pas diffusé publiquement, puisqu'il peut comprendre des renseignements plus confidentiels que ceux qui sont publiés pendant la diffusion de la DDP dans le cadre d'un PPP. En Ontario, on constate que la pratique courante d'Infrastructure Ontario⁶

⁵ Le commissaire à l'équité est intervenu avant l'étape de la DDQ et continuait de jouer un rôle actif au moment de la rédaction du présent rapport.

⁶ Infrastructure Ontario (IO) est un organisme du gouvernement de l'Ontario qui soutient les initiatives menées par ce gouvernement pour moderniser l'infrastructure et les biens immobiliers publics et pour en

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)

consiste à diffuser publiquement les documents de la DDP dans lesquels on a retranché les renseignements confidentiels afin de promouvoir la transparence à l'intention du public et du marché. Les exemples importants d'Infrastructure Ontario pour des projets comparables dans lesquels les DDP ont été publiées comprennent le TLR de Hamilton, le TLR de Finch Ouest et le TLR Hurontario. Nous constatons aussi que les DDP sont publiées en toute transparence, en Colombie-Britannique, par Partnerships British Columbia⁷.

Pendant le déroulement des processus de la DDQ et de la DDP, la Ville a répondu aux questions des parties intéressées. Dans certains cas, il a fallu, pour répondre à ces questions, rédiger des annexes pour les documents de la DDQ et de la DDP afin d'apporter des précisions aux exigences ou au processus.

Le processus de la DDP a permis à la Ville de mener une série de réunions confidentielles selon le principe de la collaboration commerciale avec chaque proposant. L'objectif de ces réunions consistait à donner aux proposants des précisions sur les documents de la DDP, à valider les questions de conformité et à leur permettre de mieux comprendre le projet.

Dépôt des propositions

La date de clôture de la DDP était fixée au 10 août 2018; les trois fournisseurs invités ont tous déposé une proposition technique. Les propositions financières ont été déposées à l'échéance, le 21 septembre 2018.

Équipe chargée de l'évaluation des propositions

Les évaluateurs, qui ont été sélectionnés par la haute direction de la Direction générale des services de transport, ont dû suivre des séances de formation obligatoires sur le processus de l'évaluation. Le *Cadre d'évaluation – DDP*, qui a été transmis à tous les évaluateurs, est le document qui a été rédigé et dont l'objectif⁸ consistait à décrire dans

optimiser la valeur. IO intervient à titre d'organisme responsable de l'approvisionnement et des questions commerciales dans tous les grands projets d'infrastructures publiques de la province.

⁷ Partnerships BC aide le secteur public à répondre à ses besoins infrastructurels, en apportant son leadership, son savoir-faire et sa constance dans l'attribution des marchés publics de projets d'infrastructures complexes, en faisant appel à l'innovation, aux services et aux capitaux du secteur privé pour faire rejaillir, sur les contribuables, des bienfaits mesurables.

⁸ Source : Cadre d'évaluation – DDP.

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)

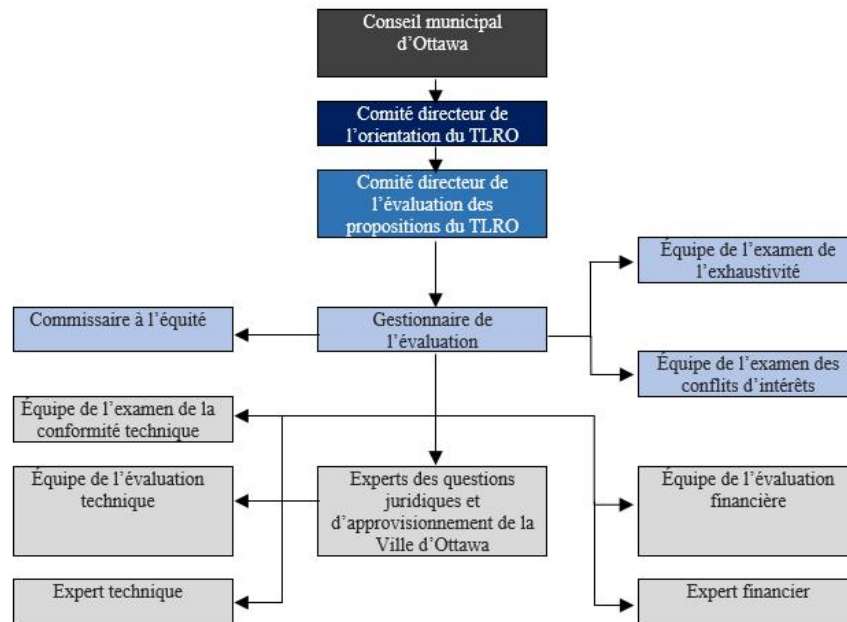
ses grandes lignes le processus d'évaluation à appliquer pour sélectionner le proposant privilégié et, ce faisant, pour protéger les intérêts de la Ville contre les demandes d'indemnités dans l'éventualité d'un processus invalide ou inéquitable. Ce Cadre faisait état de la méthodologie d'évaluation, du rôle du Comité directeur de l'évaluation des propositions du Train léger sur rail d'Ottawa (TLRO) dans le processus d'approbation, ainsi que du processus de dégagement du consensus. Le Cadre faisait aussi état des cas dans lesquels il pourrait y avoir une impasse dans la notation et des mesures à prendre pour résoudre les conflits.

Le conseiller juridique auquel la Ville a fait appel dans le cadre d'un contrat et qui a joué le rôle d'autorité contractante pour la Ville a mis au point et animé les séances de formation. On a remis aux participants un exemplaire des documents de formation, de la DDP et du *Cadre d'évaluation – DDP*. L'animateur a insisté sur la responsabilité et sur le périmètre d'intervention des évaluateurs pour chaque comité.

Le Cadre faisait état de la structure hiérarchique mise sur pied pour guider le processus de l'évaluation. La structure hiérarchique ci-après indique que tous les sous-comités ont été coordonnés par un gestionnaire de l'évaluation et ont été encadrés par le Comité directeur de l'évaluation des propositions (CDEP) et par le Comité directeur de l'orientation (CDO) du TLRO.

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)

Structure hiérarchique du processus d'approvisionnement de l'Étape 2



Remarque : Les termes « Équipe de l'examen » et « Comité d'examen » sont interchangeables.

Le CDO était entre autres chargé de prendre des décisions sur les questions de fond se rapportant à l'évaluation des propositions et de donner son avis sur tous les cas importants de non-conformité.

Le CDEP était entre autres chargé d'examiner et d'approuver les travaux et les constatations des équipes responsables de l'évaluation et de donner son avis (sous réserve de l'approbation du CDO et du commissaire à l'équité) sur tous les cas de non-conformité relevés par les équipes responsables de l'évaluation.

Le processus mené pour évaluer les propositions prévoyait cinq comités, dont deux avaient un caractère administratif.

Comité de l'examen des conflits

Ce comité a joué un rôle administratif, qui consistait à s'assurer que tous les participants appelés à intervenir dans le processus d'évaluation, en particulier les différents évaluateurs et experts de la question, n'avaient pas de conflits d'intérêts

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)

divulgués et que tous les conflits d'intérêts perçus, potentiels ou réels étaient gérés ou encadrés en bonne et due forme.

Comité de l'examen de l'exhaustivité

Ce comité a joué un rôle administratif qui consistait à s'assurer que toutes les propositions déposées étaient, du point de vue de l'approvisionnement seulement, conformes aux exigences obligatoires de la présentation et qu'elles étaient complètes, conformément aux documents de la DDP (en particulier la section 6.5.1).

Comité de la conformité technique

Ce comité était chargé d'examiner les propositions techniques pour s'assurer qu'elles respectaient généralement la DDP.

Comité de l'évaluation technique

Ce comité était chargé d'évaluer toutes les propositions techniques.

Comité de l'évaluation financière

Ce comité était chargé d'évaluer toutes les propositions financières.

Objectifs et critères de la vérification

L'objectif de cette mission de vérification consistait à savoir si le processus de l'approvisionnement de l'Étape 2 de la Ligne Trillium se déroulait conformément à la Demande de propositions (DDP) et s'harmonisait avec les principes de l'équité, de l'ouverture et de la transparence.

En outre, cette mission de vérification permettra de savoir si le personnel de la Ville s'est acquitté comme il se doit de ses responsabilités telles qu'elles sont définies dans la délégation des pouvoirs approuvée par le Conseil municipal conformément aux principes de la *Loi sur les municipalités*.

Objectif n° 1 de la vérification

Évaluer l'ouverture, la transparence et l'équité des documents de la DDQ et de la DDP de l'Étape 2 de la Ligne Trillium.

Objectif n° 2 de la vérification

Évaluer la conformité du processus d'évaluation de l'Étape 2 de la Ligne Trillium par rapport aux documents de la DDP et au cadre établi pour l'évaluation.

Objectif n° 3 de la vérification

Évaluer l'à-propos de la délégation de pouvoirs (DP) pour le processus d'approvisionnement de l'Étape 2 de la Ligne Trillium rédigée par le personnel de la Ville, ainsi que des documents connexes soumis au Conseil municipal.

Portée

Cette vérification a consisté à examiner le processus d'approvisionnement de l'Étape 2 de la Ligne Trillium. Le processus d'approvisionnement de la Ligne de la Confédération (Étapes 1 et 2) ne faisait pas partie de la portée de cette mission de vérification.

Cette vérification consistera à examiner le processus d'approvisionnement de l'Étape 2 de la Ligne Trillium (DDP, évaluation et attribution du contrat) et la délégation de pouvoirs.

Approche et méthodologie de la vérification

La méthodologie de la vérification prévoyait les activités suivantes :

- les entrevues avec les principaux membres du personnel et les experts-conseils de la Direction générale des services de transport et de la Ville d'Ottawa;
- l'examen des documents d'approvisionnement pertinents (soit les documents de la DDP, les résultats individuels et consensuels de l'évaluation, les lignes directrices, les procédures, les organigrammes, les notes de service juridiques ainsi que les documents transmis par les experts de la question, dont le conseiller juridique).

Les travaux de vérification sur le terrain étaient quasiment achevés au 31 juillet 2019.

Observations et recommandations de la vérification

Objectif n° 1 de la vérification

Nous nous attendions à ce que la Ville fasse appel à un moyen d'approvisionnement et applique des pratiques et des processus pour s'assurer que le projet de marché de l'Étape 2 (Ligne Trillium) se déroulait ouvertement, équitablement et dans la transparence pour tous les soumissionnaires. Il s'agit notamment d'utiliser un service d'appels d'offres publics, de tenir un dialogue ouvert avec les soumissionnaires intéressés dans le cadre de séances d'information et de questions-réponses avec les fournisseurs, de mener un processus d'approvisionnement clairement défini dans les documents de la DDP dans le cadre de projets de PPP comparables et de respecter le processus déclaré.

Ouverture et transparence

La DDQ a été adressée à l'ensemble des fournisseurs sur MERX, service électronique d'appels d'offres. La publication des exigences sur MERX assure rigoureusement l'ouverture et la transparence pour l'ensemble des fournisseurs, puisque l'information diffusée par le promoteur pendant le processus d'approvisionnement est transmise à toutes les parties intéressées simultanément et ponctuellement. Puisqu'on a sélectionné les proposants dans le cadre de la DDQ, on n'a pas diffusé publiquement les documents de la DDP. Comme nous l'avons indiqué, il s'agit de la pratique courante dans différents organismes gouvernementaux : dans le cadre de cette pratique, les DDP, dans lesquelles on retranche les renseignements confidentiels, sont également diffusées publiquement dans le cadre des projets d'attribution de marchés publics.

Pendant les processus de la DDQ et de la DDP, la Ville a répondu aux questions des parties intéressées. Dans certains cas, il a fallu, pour répondre à ces questions, ajouter des annexes aux textes de la DDQ et de la DDP afin d'apporter des éclaircissements sur les exigences ou le processus.

Le processus de la DDP a permis à la Ville de mener une série de réunions confidentielles selon le principe de la collaboration commerciale avec chaque proposant. L'objectif de ces réunions consistait à donner aux proposants des précisions sur les documents de la DDP, à valider les questions de conformité et à leur permettre de mieux comprendre le projet.

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)

L'approche et les activités menées par la Ville dans le cadre du processus de la DDQ et de la DDP étaient appropriées et comportaient de nombreuses activités de mobilisation de l'industrie qui encourageaient l'ouverture et la transparence pour tous les soumissionnaires.

Notre mission de vérification a consisté à examiner tous les documents d'appels d'offres et à prendre connaissance des consultations dans la mobilisation de l'industrie, ainsi qu'à revoir toutes les questions et toutes les réponses qui découlaient du processus de la DDP.

À notre avis, ce projet de marché a donné lieu à un processus ouvert et transparent pour les trois proposants qualifiés et par conséquent, les proposants n'ont exprimé aucun différend. Toutefois, dans les prochains projets, la Ville pourrait éventuellement communiquer tous les documents d'appels d'offres (comme le fait Infrastructure Ontario dans ses pratiques) à toutes les parties intéressées pour s'assurer que le processus est ouvert et transparent et qu'il est accessible à tous ceux et à toutes celles (dont le public et les membres du Conseil municipal) qui souhaitent se servir de ces documents)

Recommandation n° 1

Dans les prochains projets de PPP ou dans les projets d'intérêt public considérable, la Ville devrait envisager de publier les documents des DDP pour s'assurer que le processus est plus transparent pour le public et le marché comme le font des entités comparables (soit Infrastructure Ontario and Partnerships BC).

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Pour les projets de PPP ou les projets d'intérêt public considérable, la Ville envisagera de publier les documents des DDP en veillant à retrancher les renseignements épineux ou commercialement confidentiels, ce qui cadre avec l'approche adoptée pour la Demande de propositions de la Bibliothèque centrale. La Politique et les procédures sur les PPP seront mises à jour pour tenir compte de cette recommandation d'ici la fin du deuxième trimestre de 2020.

Objectif n° 2 de la vérification

Nous nous attendions à ce que la Ville procède à l'évaluation des propositions pour s'assurer que l'évaluation de l'Étape 2 de la Ligne Trillium respecte le processus défini dans les documents de la DDP. Il s'agit notamment d'appliquer et de respecter le document du Cadre d'évaluation qui a été rédigé et communiqué aux équipes chargées de l'évaluation. L'objectif du cadre d'évaluation consistait à apporter des précisions dans la formation des évaluateurs, sur la structure hiérarchique, sur les responsabilités du comité et de ses membres, ainsi que sur les pouvoirs confiés aux comités et aux membres.

Évaluation

On a lancé le processus d'évaluation de la conformité technique et l'évaluation des propositions techniques dès qu'on a reçu l'autorisation du Comité d'examen des conflits d'intérêts et du Comité d'examen de l'exhaustivité. Chaque comité exigeait que chaque évaluateur procède à une expertise et à une évaluation individuelles de chaque proposition, avant de se réunir en plénière pour dégager un consensus et finaliser les notes attribuées par le groupe. Les résultats du consensus étaient ensuite présentés au CDEP pour approbation.

Le processus d'évaluation de la conformité permettait de savoir si les propositions déposées étaient conformes aux exigences exprimées dans la DDP. Le processus d'évaluation de la conformité aboutissait à une séance au cours de laquelle on dégagait un consensus et permettait de savoir si les propositions déposées étaient conformes aux exigences de la DDP. Nous croyons savoir que ce processus d'évaluation était essentiel pour savoir si chaque proposant pouvait répondre aux exigences. On n'a pas relevé de dérogation importante dans les trois propositions déposées. Lorsque le CDEP a donné son approbation, le rapport d'évaluation de la conformité technique a été transmis, comme document de référence, au comité d'évaluation technique. Le *Cadre d'évaluation – DDP* permettait de faire suivre ce rapport.

Lorsque les propositions financières ont été soumises aux examens administratifs (pour dépister les conflits d'intérêts et s'assurer de l'exhaustivité de l'information), le comité d'évaluation technique a procédé à une évaluation de l'abordabilité des coûts, dont l'objectif consistait à savoir rapidement si les trois propositions financières déposées étaient jugées abordables conformément aux paramètres définis par le Conseil

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)

municipal. Le dépôt de trois propositions inabordables n'est pas souhaitable, puisqu'il pourrait obliger la Ville à relancer tout le processus de la DDP ou obliger le Conseil à hausser les limites budgétaires du projet.

L'évaluation de l'abordabilité a été présentée au CDEP anonymement,⁹ en prévision des résultats de l'évaluation financière. En outre, le document du Cadre d'évaluation ne permettait pas de communiquer les résultats de l'information financière à ceux et celles qui ne faisaient pas partie du CDEP tant qu'on ne connaîtrait pas le soumissionnaire retenu et tant que son choix n'aurait pas été approuvé.

L'évaluation de l'abordabilité a été suivie de l'évaluation financière complète des propositions.

Le Comité d'évaluation technique a évalué les propositions techniques selon les modalités précisées dans la DDP. Les exigences techniques sont énumérées dans l'annexe C.

Le texte de la DDP¹⁰ prévoyait le nombre maximum de points que le proposant pouvait obtenir pour chaque critère dans la proposition déposée. Ce texte précisait aussi la note minimum (70 %) de passage pour que la proposition soit jugée conforme et qu'elle continue d'être soumise au processus de l'évaluation. En plus de préciser la note minimum, la DDP comportait aussi une clause permettant à la Ville d'autoriser le soumissionnaire qui n'obtenait pas la note minimum à participer à l'évaluation financière. Il ne s'agit pas d'une clause exceptionnelle pour ces types de projets de marché. Cette clause est une approche normalisée pour les projets d'infrastructure Ontario. L'intégration d'un processus de conformité échelonné par phases dans l'évaluation des propositions, selon lequel les soumissionnaires ont l'occasion, après la date de clôture de l'appel d'offres, de corriger des problèmes de non-conformité, est massivement utilisée dans les grands projets de marché public du gouvernement fédéral pour éviter d'éliminer des propositions pour des questions de moindre importance.

La « clause discrétionnaire » vise à apporter une certaine marge de manœuvre à la Ville et à éviter éventuellement d'éliminer inutilement un soumissionnaire. Les

⁹ Les résultats ont été présentés pour que le CDEP ne puisse pas connaître les noms des soumissionnaires dont les propositions étaient ou non abordables.

¹⁰ Partie 3 de l'annexe 3 de la DDP.

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)

entrevues menées pendant la mission de vérification ont permis de constater que les discussions tenues pendant les réunions visant à dégager un consensus se sont déroulées ouvertement et franchement et, à notre avis, équitablement. À la fin de la séance visant à dégager un consensus, les résultats étaient présentés, pour approbation, au CDEP.

Selon les résultats des travaux du Comité d'évaluation technique, deux des trois soumissionnaires ont obtenu une note supérieure à la note minimum obligatoire (dans chaque secteur) pour que leurs propositions continuent d'être étudiées et soient éventuellement retenues, alors qu'un soumissionnaire n'a pas obtenu la note minimum obligatoire. Cette conclusion a été jugée étonnante pour les membres du CDEP, puisque l'on considérait que les trois soumissionnaires étaient tous en mesure (selon le processus d'évaluation de la DDQ), comme fournisseurs, de réaliser le projet dans la foulée de l'étape de la DDQ et que l'évaluation de la conformité n'avait pas permis de repérer de dérogations de conformité importantes. Ces attentes, de concert avec les constatations du rapport du Comité d'évaluation technique, ont soulevé des préoccupations à propos du processus d'évaluation appliqué par ce comité. En théorie, les comités d'évaluation doivent consigner par écrit des justifications lorsqu'ils attribuent des notes pour des exigences cotées. Ces justifications sont importantes, puisqu'elles aident l'équipe d'évaluateurs dans son travail global d'évaluation et qu'elles aident également l'organisme qui surveille cette équipe pendant l'expertise des résultats de l'évaluation. Ces justifications sont également utiles lorsqu'il s'agit de donner des explications aux proposants non retenus. La vérification a permis de constater que le CDEP estimait que les justifications fournies pour les résultats de l'évaluation selon lesquelles les propositions n'obtenaient pas la note minimum ne correspondaient pas toujours directement aux exigences de la DDP et que les directives de la grille de notation avaient peut-être été mal interprétées. Pour apporter des précisions et s'assurer que l'évaluation se déroulait le plus équitablement possible, le CDEP a donné au comité d'évaluation pour consigne de se réunir à nouveau et de refaire le travail consistant à dégager un consensus, en lui donnant d'autres directives et de nouvelles précisions. Le CDEP a obtenu un avis juridique pour l'aider à prendre des décisions lorsqu'il s'agissait de refaire une évaluation. Le commissaire à l'équité a passé en revue les mesures adoptées dans le processus décisionnel et n'a pas relevé de problème d'équité.

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)

Le Comité d'évaluation technique s'est réuni à nouveau, comme on le lui avait demandé, pour passer en revue les résultats de l'évaluation consensuelle. C'est pourquoi les résultats consensuels de la première évaluation ont changé et qu'un proposant ne répondait toujours pas aux exigences minimums dans deux secteurs (sur les quatre secteurs évalués). Le responsable de l'évaluation technique a à nouveau présenté les résultats au CDEP.

L'une des responsabilités du CDEP consistait à examiner et à approuver les travaux et les constatations des équipes chargées de l'évaluation et à prendre des décisions (sous réserve de l'approbation du CDO et du commissaire à l'équité) sur les cas de non-conformité relevés par les équipes d'évaluateurs. Le CDEP s'est penché sur les résultats révisés et a décidé, parce qu'il n'y avait pas de lacune de conformité importante ni de dérogations substantielles¹¹, et pour d'autres considérations, de recommander au CDO d'exercer ses droits discrétionnaires définis dans la DDP afin de savoir si une proposition devait continuer d'être évaluée dans le cadre de la DDP.

Après avoir reçu un avis juridique justifiant l'application de la « clause discrétionnaire » de la Ville dans la DDP, le CDO a accepté la recommandation du CDEP le 26 octobre 2018 et a autorisé le soumissionnaire à passer à l'étape suivante du processus d'évaluation de la DDP.

Le proposant ainsi autorisé a finalement été sélectionné comme adjudicataire du contrat, puisqu'il avait déposé la proposition financière la moins-disante. Si le proposant retenu n'avait pas déposé la proposition technique la plus satisfaisante, toutes les lacunes recensées comme des motifs de préoccupation ont par la suite été réglées dans le cadre des premières négociations avec le proposant (première étape dans la négociation du contrat). Nos entrevues avec les évaluateurs et les autres intervenants qui ont participé au processus ont révélé que personne ne doutait que le soumissionnaire puisse répondre aux exigences du projet dans la foulée des premières négociations.

¹¹ Nous avons constaté qu'aucune dérogation importante n'a été observée dans le processus de la DDQ, ainsi que dans le processus d'examen de la conformité technique pendant l'examen des propositions déposées pour donner suite à la DDP.

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)

Le BVG a constaté que le projet d'attribution de marché respectait les exigences de la DDP et qu'il s'est déroulé équitablement et avec ouverture et transparence pour les soumissionnaires.

Un commissaire à l'équité est intervenu pendant toute la durée du processus, avant la publication des documents de la DDQ, jusqu'à la fin du processus de la DDP. Ce commissaire à l'équité devait « *intervenir à titre d'observateur indépendant en ce qui a trait à l'équité du processus concurrentiel et surveiller le déroulement du processus à la Ville, en plus de confirmer que les proposants ont été traités sur un pied d'égalité et équitablement* »¹². Le commissaire à l'équité n'a pas relevé de problèmes non résolus qui auraient donné lieu à un problème d'équité dans le processus d'attribution de ce marché et a déposé la version provisoire d'une opinion sans réserve¹³.

Bien que nous n'ayons pas relevé de cas de non-conformité dans la DDP, nous avons constaté certains points à améliorer pour assurer le déroulement harmonieux de l'évaluation dans les prochains projets de marché. Bien que la Ville ait institué un processus, l'obligation de dégager un nouveau consensus et l'application de la clause discrétionnaire¹⁴ sont des indicateurs qui confirment que l'on pourrait améliorer ce processus.

1. Expérience des évaluateurs

Nous nous attendions à relever la justification de l'application des critères et des documents dans la sélection des évaluateurs compte tenu de l'importance de leur rôle; toutefois, on n'a appliqué aucun critère ni consulté de document en prenant des décisions. Dans nos discussions avec la Ville, nous avons appris que la sélection des évaluateurs techniques tenait compte de l'expérience des participants. Toutefois, les membres sélectionnés pour faire partie du Comité d'évaluation technique n'avaient pas d'expérience de l'évaluation des propositions dans le cadre des projets de marché en PPP, sauf un membre du comité d'évaluation qui s'était occupé de certains secteurs de l'évaluation technique pour le projet de marché de l'Étape 1 du TLR. Les projets de PPP sont très différents des projets de marché traditionnels, et à notre avis, l'expérience connexe de l'évaluation, de concert avec l'expérience de l'application des modèles

¹² Version définitive du Rapport des conseillers en PPP en date du 31 mai 2019.

¹³ Rapport définitif du commissaire à l'équité et des conseillers en PPP.

¹⁴ Partie 3 de l'annexe 3 de la DDP (version 5.4). Part B, article 3 (c) – page 9.

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)

d'Infrastructure Ontario, devrait être jugée essentielle dans la sélection des évaluateurs. Bien que les évaluateurs possédaient l'expérience opérationnelle pertinente dans les activités liées aux chemins de fer, dans certains cas dans le cadre de projets de PPP, nous avons constaté que quatre des cinq évaluateurs membres du Comité d'évaluation technique ne possédaient pas l'expérience de l'évaluation des projets de marché en PPP. Puisque les évaluateurs n'avaient pas suffisamment d'expérience de l'évaluation des projets de marché en PPP, la Ville aurait dû prévoir un complément de formation et d'encadrement pour les évaluateurs retenus ou aurait pu faire appel aux services d'entrepreneurs possédant ces compétences.

2. Directives sur la grille de notation

Le processus d'évaluation était consigné par écrit dans la DDP et dans le texte du *Cadre d'évaluation – DDP*. Ce processus prévoyait les directives pour les soumissionnaires comme pour les évaluateurs en ce qui concerne la note minimum obligatoire (soit 70 %). Toutefois, ce qu'on entendait par la note de passage de 70 % n'était pas expliqué dans le texte de la DDP. Le *Cadre d'évaluation – DDP*, destiné à aider les évaluateurs, renfermait d'autres directives sur la méthode applicable — en principe — pour noter les propositions. Pendant les entrevues, nous avons constaté qu'il manquait de précision sur le mode d'évaluation des critères par rapport à la grille de notation, plus précisément en ce qui concerne la « note marginale » (70 %) et la note « insatisfaisante » (moins de 70 %). Comme nous l'avons indiqué ci-dessus sous la rubrique « Expérience des évaluateurs », des précisions auraient été utiles pour une équipe d'évaluateurs qui n'avaient guère l'expérience de l'évaluation technique des PPP ou dans un processus d'évaluation faisant appel aux modèles ou au processus d'Infrastructure Ontario.

En examinant les responsabilités du Comité d'évaluation technique et sa grille de notation par rapport aux responsabilités du Comité de conformité technique, le BVG a relevé des éléments flous dans les relations entre les deux comités. Généralement, l'évaluation des DDP comprend une évaluation technique et une évaluation financière. Dans le cas du projet de marché de la Ligne Trillium, il y a eu une évaluation technique et une évaluation de la conformité technique, en plus de l'évaluation financière. Pour éviter toute confusion, il aurait fallu préciser les responsabilités et l'importance relative de chaque comité et en tenir compte dans l'attribution des différentes grilles de notation. Selon l'appréciation qu'a faite le BVG de l'évaluation, l'évaluation de la conformité technique était essentielle pour démontrer que les soumissionnaires étaient en mesure

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)

de respecter les exigences de la DDP, et l'évaluation technique consistait à attribuer des notes correspondant à la capacité des soumissionnaires à démontrer les moyens grâce auxquels ils pourraient répondre aux exigences. Ce manque de clarté a été corroboré par les commentaires exprimés par les personnes interviewées pendant cette mission de vérification.

Recommandation n° 2

Dans les prochains projets de PPP, la Ville devrait envisager de sélectionner, pour l'évaluation technique, un certain nombre de participants qui possèdent suffisamment d'expérience pertinente des PPP dans un contexte d'évaluation des marchés publics. Ou encore, il faudrait enrichir les lignes directrices adressées aux participants qui ont moins d'expérience dans la documentation sur la formation et dans les séances en personne pour éviter toute ambiguïté dans la notation en raison de la nature et de la complexité propres aux projets de marché dans le cadre des PPP.

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La Politique et les procédures sur les PPP seront mises à jour pour tenir compte de cette recommandation d'ici la fin du deuxième trimestre de 2020.

Recommandation n° 3

Dans les prochains projets de PPP, la Ville devrait envisager de faire appel à un processus échelonné par phases dans l'analyse de la conformité des propositions en l'exprimant clairement dans les DDP. Les soumissionnaires auraient ainsi l'occasion de modifier leur proposition dans le cadre du processus de l'évaluation technique, pour fournir les renseignements qui manquent ou pour pallier les lacunes d'information dans leur proposition afin de respecter les exigences obligatoires et d'éviter de constater inutilement des problèmes de non-conformité.

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La Politique et les procédures sur les PPP seront mises à jour pour tenir compte de cette recommandation d'ici la fin du deuxième trimestre de 2020.

Objectif n° 3 de la vérification

Nous nous attendions à ce que la Ville s'acquitte de ses responsabilités selon les modalités définies dans la délégation de pouvoirs approuvée par le Conseil municipal pour ce projet de marché, conformément au principe de la *Loi sur les municipalités*. Il s'agit notamment de respecter les pouvoirs délégués et de donner au Conseil municipal l'information voulue conformément au protocole hiérarchique défini par lui.

Comme nous l'avons mentionné, le Comité des finances et du développement économique (CFDE) s'est penché sur les recommandations du rapport pendant sa réunion du 24 février 2017. Lesdites recommandations ont par la suite été approuvées par le Conseil municipal durant sa réunion du 8 mars 2017. La Délégation de pouvoirs a été rédigée par le personnel et examinée par la Direction des services juridiques du Bureau du greffier municipal et avocat général.

La Délégation de pouvoirs donnait à notre avis des pouvoirs substantiels au personnel de la Ville dans le déroulement du projet de marché pour la prolongation de l'Étape 2 (Ligne Trillium). Le Conseil a approuvé en particulier les recommandations suivantes :

Recommandation 3 :

Approuver le modèle et le processus d'approvisionnement de l'Étape 2 du Projet de transport léger sur rail... afin de donner au personnel la consigne de lancer le processus de conception-construction-financement-entretien (CCFE) pour la prolongation de la Ligne Trillium... et de prendre connaissance de l'information sur le calendrier du projet...

Recommandation 4 :

Approuver les questions connexes suivantes : ... déléguer, au Comité directeur de l'orientation du Projet de train léger sur rail d'Ottawa, le pouvoir de confirmer et de recommander au Conseil le ou les proposants privilégiés à la clôture de la Demande de propositions...

Recommandation 8 :

Déléguer, au directeur municipal, le pouvoir de se pencher sur tous les imprévus en ce qui a trait au déroulement du projet de marché et aux étapes suivantes dans la mise en œuvre de l'Étape 2 du Projet de train léger sur rail et des projets connexes, étant entendu que toutes les mesures adoptées seront conformes à la directive du Conseil sur la question, en respectant les budgets des projets

correspondants, réalisés avec l'accord du maire et des conseillers municipaux visés, et d'en rendre compte au Conseil municipal par l'entremise du Comité des finances et du développement économique ou dans le rapport recommandant l'attribution du contrat, selon le cas.

Le BVG a noté que bien que les pouvoirs délégués soient clairs dans le Rapport au Conseil du 8 mars 2017, ces pouvoirs ne font pas état du protocole hiérarchique. Le protocole hiérarchique est un élément important de l'équation des pouvoirs délégués. Il met en équilibre les pouvoirs attribués au personnel de la Ville dans le compte rendu de l'information que le Conseil municipal juge nécessaire pour rester au courant et pour prendre des décisions en connaissance de cause. En particulier, le protocole hiérarchique aurait pu faire état de l'information dont le Conseil souhaitait prendre connaissance, ainsi que des délais dans lesquels il souhaitait prendre connaissance de cette information (par exemple les comptes rendus de situation, les précisions, les notifications, les problèmes de risque de ce projet de marché pour la Ville, les délais, la communication de l'information, et ainsi de suite).

Selon les recommandations du Rapport de 2017, qui ont été examinées par le CFDE pour les faire approuver par le Conseil municipal, on recommandait que le personnel de la Ville confirme et recommande le choix du proposant privilégié à la clôture de la DDP. C'est pourquoi la décision d'entériner le choix d'un proposant a été prise en novembre 2018 par le CDO et qu'elle a été présentée au CFDE le 12 février 2019, puis au Conseil municipal le 6 mars 2019. Les rapports déposés par le personnel sont conformes au protocole hiérarchique prévu dans les pouvoirs délégués.

Le BVG ne sait pas vraiment si la délégation des pouvoirs convenue par les conseillers municipaux a été parfaitement comprise et bien communiquée dans le rapport de mars 2017 pour tenir compte des besoins en information des conseillers municipaux. Ce manque de clarté était justifié puisque récemment, certains conseillers ont exprimé leur mécontentement à propos du niveau de l'information divulguée de concert avec le rapport de mars 2019 et relativement au délai insuffisant pour prendre connaissance de l'information afin d'approuver le choix du proposant privilégié.

À notre avis, les pouvoirs délégués au personnel pourraient se rapporter directement à un protocole hiérarchique selon lequel la communication égale et opposée est intégrée dans le processus de compte rendu. C'est ce que confirment la *Loi sur les municipalités* et les politiques de la Ville sur la délégation des pouvoirs, de même que sur la redevabilité et la transparence. L'article 270 (1) de la *Loi sur les municipalités* se lit

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)

comme suit : *Une municipalité adopte et met en œuvre des politiques en ce qui concerne les points suivants : 5. La manière dont la municipalité s'efforcera de veiller à répondre de ses actes devant le public et à rendre ses actes transparents pour celui-ci.* Cette politique, soit la Politique sur la reddition de comptes et la transparence, comprend sept principes directeurs dont l'un précise que « Toute nouvelle délégation de pouvoirs ou de fonctions sera assortie d'un mécanisme de reddition de comptes » et définit comme suit la reddition de comptes et la transparence :

Reddition de comptes – Principe voulant que la Ville soit obligée de rendre publiques ses actions, ses décisions et ses politiques, qu'elle en assume l'entière responsabilité et qu'elle puisse en répondre.

Transparence – Principe voulant que la municipalité mène ses affaires de façon accessible, claire et visible et que ses intervenants puissent avoir droit de regard sur ses activités.

La vérification a révélé que la délégation de pouvoirs dans le rapport du 8 mars 2017 limitait essentiellement le rôle du Conseil dans le processus d'attribution du marché à une fonction d'approbation ou de rejet de la sélection du proposant privilégié. En donnant au Conseil plus d'information que ce qui était prévu, on aurait pu le faire participer à la décision dans l'attribution du marché (évaluation), ce qui, selon le conseiller juridique auquel on avait fait appel pour donner son avis sur ce projet de marché, aurait permis de faire intervenir le Conseil dans le processus de décision sur l'évaluation, contrairement au cadre d'évaluation établi selon les modalités exprimées dans la DDP. On a pensé qu'on aurait pu ainsi exposer la Ville à des risques juridiques pour ce qui est du processus établi et des délais fixés dans la DDP. En outre, la délégation de pouvoirs délivrée en 2017 avait clairement pour effet de déléguer au personnel de la Ville un pouvoir d'évaluation.

Recommandation n° 4

Il est recommandé que dans les prochains projets d'approvisionnement dans lesquels les pouvoirs sont délégués au personnel grâce à des moyens distincts de la délégation expresse des pouvoirs prévus dans le *Règlement sur l'approvisionnement*, la Ville s'assure que la recommandation sur la délégation des pouvoirs comprend des protocoles hiérarchiques clairs et précise l'information qui sera adressée au Conseil et celle qui ne le sera pas, afin d'éviter les malentendus.

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Le Manuel des procédures sur l'approvisionnement sera mis à jour pour tenir compte de cette recommandation d'ici la fin du deuxième trimestre de 2020.

Divers

La Ville d'Ottawa s'engage, comme l'indique la Politique en matière de fraude et d'abus, à protéger ses ressources financières, ses biens, l'information dont elle dispose et les autres actifs contre toute tentative menée par des membres du public, des entrepreneurs, des sous-traitants, des mandataires, des intermédiaires ou ses propres employés pour récolter des avantages financiers ou autres par des moyens trompeurs ou par d'autres moyens illicites.

On a établi la Ligne directe de fraude et d'abus pour constituer un mécanisme de dénonciation grâce auquel les employés de la Ville ou les membres du public peuvent, confidentiellement et anonymement, dénoncer les cas présumés de fraude ou de gaspillage. Un des aspects essentiels de cette politique est la protection des lanceurs d'alerte, ce qui permet de protéger et d'appuyer les personnes qui attirent l'attention sur des activités douteuses ou illicites afin d'y mettre un terme. L'identité de la personne qui dénonce des cas présumés de fraude ou de gaspillage, ainsi que l'identité de la personne présumée avoir commis une fraude ou un abus ou mise en cause dans une enquête en vertu de cette politique restent confidentielles et sont protégées contre la divulgation comme l'exigent la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* (LAIMPVP) et d'autres lois applicables.

Dans le cadre de cette vérification, nous avons constaté que les employés interviewés n'étaient pas tous au courant de l'existence de la Ligne directe de fraude et d'abus. En particulier, ils ne savaient pas tous qu'on pouvait s'en servir pour dénoncer les motifs de préoccupation en ce qui a trait aux cas de non-conformité dans l'application des pratiques de la Ville ou à d'autres questions non financières douteuses. La dénonciation des allégations de fraude ou de gaspillage en faisant appel à d'autres intermédiaires, dont les conseillers municipaux et les médias, pourrait ne pas constituer la solution la plus efficace pour résoudre les motifs de préoccupation exprimés.

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)

Recommandation n° 5

Il est recommandé que la Ville s'assure, dans les prochains projets d'approvisionnement, que tous les participants comprennent bien le mécanisme de déclaration des fautes professionnelles, des cas de fraude ou des cas de gaspillage (perçus ou réels). On pourrait éventuellement reproduire la Politique en matière de fraude et d'abus dans les documents de formation adressés aux participants.

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Le Manuel des procédures sur l'approvisionnement sera mis à jour pour tenir compte de cette recommandation d'ici la fin du deuxième trimestre de 2020.

Annexe A – Glossaire

AC	Autorité contractante
BGA	Bureau de gestion de l’approvisionnement, constitué de membres du personnel de la Ville et d’experts indépendants.
CDEP	Comité directeur de l’évaluation des propositions du transport par train léger sur rail d’Ottawa (TLRO)
CDO	Comité directeur d’orientation du TLRO
DDP	Demande de propositions
DDQ	Demande de qualification
MERX	Service électronique d’appels d’offres
PPP	Partenariat public-privé
Processus de conformité des propositions par phases	Processus que l’on peut intégrer dans les appels d’offres et qui donne au soumissionnaire l’occasion, après la date de clôture de l’appel d’offres, de corriger un cas de non-conformité. Dans les cas où l’on juge que la proposition d’un soumissionnaire n’est pas conforme, on lui donne l’occasion de déposer des renseignements supplémentaires ou différents afin de réévaluer sa proposition pour s’assurer qu’elle est conforme.
Promoteur	Ville d’Ottawa
TLRO	Train léger sur rail d’Ottawa

Annexe B – Calendrier

Début	Fin	Activité
7 avril 2017	20 juin 2017	Publication de la DDQ (MERX)
17 juillet 2017	10 août 2018	Publication de la DDP (sur invitation) – proposition technique
17 juillet 2017	21 septembre 2018	Publication de la DDP (sur invitation) – proposition financière
8 août 2018	13 août 2018	Séances d'information animées par l'expert des questions juridiques
13 août 2018	17 août 2018	Examen de l'exhaustivité – proposition technique
24 septembre 2018	24 septembre 2018	Examen de l'exhaustivité – proposition financière
15 août 2018	16 août 2018	Examen des conflits d'intérêts
20 août 2018	31 août 2018	Examen de la conformité
5 septembre 2018	6 septembre 2018	Consensus sur l'examen de la conformité
20 août 2018	24 septembre 2018	Examen de l'évaluation technique (individuel)
26 septembre 2018	2 octobre 2018	Examen de l'évaluation technique (consensuel)
10 octobre 2018	22 octobre 2018	Examen de l'évaluation technique (deuxième consensus)
24 septembre 2018	24 septembre 2018	Examen de l'abordabilité
25 septembre 2018	30 octobre 2018	Évaluation financière (individuelle)
31 octobre 2018	31 octobre 2018	Évaluation financière (consensuelle)

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2
du train léger sur rail (TLR)



Date	Principaux événements
24 février 2017	Étude, par le CFDE, du Rapport sur la définition du projet et le plan d'approvisionnement (ACS2017-TSD-OTP-0001)
8 mars 2017	Approbation, par le Conseil municipal, du Rapport sur la définition du projet et le plan d'approvisionnement évoqué ci-dessus
13 juillet 2017	Notification sur la présélection des proposants pour la Ligne Trillium
13 août 2018	Communiqué sur la formation adressé aux évaluateurs
12 septembre 2018	Présentation du rapport de conformité au CDEP
24 septembre 2018	Présentation du rapport de conformité aux évaluateurs techniques
24 septembre 2018	Présentation de l'examen de l'abordabilité au CDEP
3 octobre 2018	Présentation de la première évaluation technique au CDEP
9 octobre 2018	Consigne du CDEP donnée par écrit au Comité d'évaluation technique
23 octobre 2018	Deuxième présentation au CDEP sur l'évaluation technique
26 octobre 2018	Décision du CDEP à propos de l'évaluation technique et présentation au CDO
1 ^{er} novembre 2018	Présentation de l'évaluation financière et de la notation finale au CDEP
7 novembre 2018	Compte rendu au CDO (résultat final) et finalisation de la sélection du soumissionnaire retenu
27 février 2019	Le Conseil municipal (Comité plénier) prend connaissance des documents et dépose le rapport sur l'attribution du contrat du projet de l'Étape 2 du TLR d'Ottawa et sur les questions connexes (ACS-2019-TSD-OTP-0001)

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2
du train léger sur rail (TLR)



Date	Principaux événements
6 mars 2019	Étude et approbation, par le Conseil municipal, du rapport évoqué ci-dessus
29 mars 2010	Clôture de l'évaluation financière (clôture de l'évaluation commerciale)
2 avril 2019	Signature de l'accord du projet

Annexe C – Exigences techniques relatives à la proposition

Le Comité d'évaluation technique a évalué les exigences techniques relatives à la proposition telles qu'elles étaient exprimées dans la DDP, à savoir :

Exigences techniques générales

- Plan de gestion du projet
- Système de gestion intégrée
- Plan de gestion environnementale
- Communiqués sur la construction et mobilisation des intervenants
- Calendrier des travaux
- Plan de gestion des risques
- Plan de gestion de l'intégration des systèmes
- Accord sur les premiers travaux

Exigences relatives à la conception

- Conception des ouvrages civils et de la voie ferrée
- Services publics, questions géotechniques, gestion du drainage et des eaux pluviales, urbanisme et architecture paysagère
- Présentation sur la conception des systèmes
- Présentation sur la conception des stations
- Conception de la nouvelle cour de services Walkley
- Conception du parc de véhicules
- Liaison avec l'aéroport
- Certification de la sûreté et de la sécurité des systèmes
- Conception du tunnel du lac Dow

Construction

- Plan de mesures d'urgence
- Plan de gestion de la circulation automobile et du transport en commun et plan de gestion de l'accès aux chantiers
- Plan de construction
- Plan de contrôle et de mise en service des systèmes
- Certification de la santé et de la sécurité

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)

- Voies de circulation dans le cadre des Questions de mobilité

Entretien et réparation

- Approche relative à l'entretien et à la réparation : partie 1 du barème 15-3 de l'accord du projet
- Approche relative à l'entretien et à la réparation : annexe A (Exigences relatives au rendement de l'entretien) du barème 15-3 de l'accord du projet
- Approche relative à l'entretien et à la réparation : annexe B (Préservation des infrastructures) du barème 15-3 de l'accord du projet
- Approche relative à l'entretien et à la réparation : annexe C (Exigences relatives aux dates d'expiration) du barème 15-3 et du barème 23 – Procédure de transition avec les dates d'expiration de l'accord du projet

Annexe D – Critères de la vérification

Objectif n° 1 de la vérification

Évaluer l'ouverture, la transparence et l'équité des documents de la DDQ et de la DDP de l'Étape 2 de la Ligne Trillium.

Critères

- Le processus de la DDQ permettait de s'assurer que les soumissionnaires potentiels étaient sur un pied d'égalité et pouvaient participer à la DDP dans le cadre d'un processus transparent.
- Le processus de la DDP prévoyait le niveau voulu de compétence et de surveillance pour s'assurer que la stratégie, les exigences et le processus établi pour l'évaluation donneraient lieu à un processus ouvert, équitable et transparent.
- Les rôles et les responsabilités établis pendant le processus de la DDP étaient bien définis et communiqués.
- Les documents de la DDP pour ce projet de PPP ont été élaborés en faisant appel à des pratiques exemplaires (Infrastructure Ontario et Infrastructure Canada) et correspondaient aux besoins du projet.
- L'élaboration des documents de la DDP a donné lieu à des échanges suffisants avec les soumissionnaires, les principaux intervenants et les experts de la question pour permettre d'en évaluer la vraisemblance.
- Les critères d'évaluation de la DDP étaient clairs et mesurables.

Objectif no 2 de la vérification

Évaluer la conformité du processus d'évaluation de l'Étape 2 de la Ligne Trillium par rapport aux documents de la DDP et au cadre d'évaluation établi.

Critères

- Le processus appliqué dans la sélection des évaluateurs a donné lieu à un niveau adéquat de compétence et d'expérience.
- La formation donnée aux membres des équipes d'évaluateurs était suffisante pour les évaluateurs expérimentés comme pour les évaluateurs inexpérimentés. En outre, la formation a porté sur les particularités des projets de conception-construction-financement en PPP.

Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR)

- L'examen des conflits d'intérêts était complet ou conforme aux pratiques exemplaires.
- L'examen de l'exhaustivité était adéquat et conforme aux documents de la DDP.
- L'examen de la conformité technique était adéquat et conforme aux documents de la DDP.
- L'évaluation technique s'est déroulée conformément aux critères définis dans la DDP pour le consensus initial comme pour le deuxième consensus.
- Les membres de l'équipe chargée de l'évaluation technique ont été en mesure de tenir des discussions ouvertes, franches et équilibrées pendant les deux processus qui visaient à dégager un consensus.
- L'évaluation financière s'est déroulée conformément à la DDP.
- L'encadrement assuré par le CDEP et par le CDO dans les notes attribuées aux propositions par consensus et, en définitive, la décision du CDO d'attribuer le contrat à SNC-Lavalin ont été conformes à la DDP et à la Délégation de pouvoirs (DP).

Objectif no 3 de la vérification

Évaluer l'à-propos de la Délégation de pouvoirs (DP) pour le projet d'approvisionnement de l'Étape 2 de la Ligne Trillium dans la version rédigée par le personnel de la Ville et la communication des renseignements et des documents au Conseil municipal.

Critères

- La DP approuvée par le Conseil municipal faisait clairement état de la délégation des pouvoirs dans le cadre du projet de l'Étape 2 de la Ligne Trillium et indiquait le mécanisme approprié de communication de l'information (clarté, délais et renseignements à communiquer), en plus de préciser les délais dans lesquels il fallait présenter l'information au Conseil municipal.
- Les rapports déposés par le personnel auprès du Conseil municipal respectaient les exigences de la DP; ainsi, le personnel a entre autres déposé des rapports trimestriels, le rapport de mars 2019 et la note de service sur l'attribution du contrat, ainsi que les réponses adressées au Conseil à propos de l'attribution du contrat.