

**Rapport du vérificateur général
au conseil municipal et au conseil d'agglomération
sur la vérification de l'ensemble du processus d'acquisition et
d'installation de compteurs d'eau dans les ICI ainsi que de
l'optimisation de l'ensemble du réseau d'eau de l'agglomération de Montréal**

Mise à jour : 21 octobre 2009
ISBN : 978-2-7647-0863-7
<http://www.ville.montreal.qc.ca/verificateur>

ÉTENDUE DU TRAVAIL

Notre enquête a porté sur les éléments suivants :

- Le processus d'appels d'offres devant mener à l'octroi du contrat à GÉNleau, Groupe d'experts, en 2007 au montant de 355 846 518 \$ pour la réalisation du volet 1 (implantation des compteurs d'eau dans les industries, commerces et institutions [ICI]) et du volet 2 (optimisation du réseau);
- Le processus d'appels de qualification pour la réalisation du volet 1 (implantation des compteurs d'eau dans les industries, commerces et institutions) et du volet 2 (optimisation du réseau);
- Le choix des solutions techniques et les coûts pour la réalisation volet 1 (implantation des compteurs d'eau dans les industries, commerces et institutions) et du volet 2 (optimisation du réseau);
- L'implication de la firme BPR Inc. de 2004 à 2007 et les ajouts au contrat initial de BPR Inc.;
- La gestion et la gouvernance globale du projet initial d'implantation des compteurs d'eau dans les industries, commerces et institutions, ainsi que les changements d'orientation à ce projet;
- La reconstitution de l'historique du dossier de l'eau depuis 2002 jusqu'en 2007 relativement au projet d'implantation des compteurs d'eau dans les ICI et l'optimisation du réseau.

Pour accomplir ce mandat, nous avons examiné plus de 16 000 pages de documents qui nous ont été remis, tant de sources internes qu'externes. La majeure partie de ces documents est liée au *Chantier de l'eau* et au projet *ICI et Optimisation du réseau*. Ces documents ont été émis ou rédigés entre 2002 et la date de la fin de la vérification.

Nous avons aussi rencontré 27 personnes, dont 17 qui travaillent ou qui ont travaillé à la Ville de Montréal avant ou pendant la période de vérification, 2 élus et 8 membres d'organisations externes à la Ville, mais qui ont été impliquées dans le *Chantier de l'eau* et dans le projet *ICI et Optimisation du réseau*. Nous remercions toutes ces personnes qui ont accepté de nous rencontrer et de nous fournir les informations et les documents pertinents qu'elles avaient en leur possession.

Nous avons disposé d'une équipe multidisciplinaire impliquant, à l'interne comme à l'externe, des vérificateurs et des juricomptables, des ingénieurs, des avocats et des spécialistes en gouvernance.

TABLE DES MATIÈRES

I.	MANDAT ET MISE EN SITUATION	1
II.	SOMMAIRE EXÉCUTIF	4
III.	EXAMEN DE L'ENSEMBLE DU PROCESSUS	20
III.1	LES DÉBUTS DU CHANTIER DE L'EAU (2002)	20
III.2	LES ÉTUDES SNC-DESSAU ET PRICEWATERHOUSECOOPERS (2002)	23
III.3	LA PROPOSITION DE POSITIONNEMENT (2003)	27
III.4	L'ÉTUDE DU GROUPE CFC (2003) ET LA SECONDE ÉTUDE DE PWC (2004)	29
III.5	LA SUITE DES ÉVÉNEMENTS – LE FONDS DE L'EAU (2003-2004)	32
III.6	LES APPELS DE SERVICES PROFESSIONNELS (2004)	34
III.7	LE RÉSULTAT DE L'APPEL DE QUALIFICATION ET L'APPEL D'OFFRES DE SERVICES PROFESSIONNELS QUI ONT SUIVI (2004)	38
III.8	L'ADJUDICATION DU CONTRAT DE SERVICES PROFESSIONNELS (2004-2005)	44
III.9	DÉMARRAGE DU PROJET ICI ET LE CHANGEMENT D'ORIENTATION (2005-2006)	48
III.10	AUTRES ÉVÉNEMENTS SURVENUS CONCURREMMENT AU CHANGEMENT D'ORIENTATION (2006)	55
III.11	L'APPEL DE QUALIFICATION POUR LE CONTRAT ICI ET OPTIMISATION DU RÉSEAU (2006)	62
III.12	LE RÉSULTAT DE L'APPEL DE QUALIFICATION POUR LE PROJET ICI ET OPTIMISATION DU RÉSEAU (2006)	69
III.13	LE LANCEMENT DE L'APPEL DE PROPOSITIONS POUR LE PROJET ICI ET OPTIMISATION DU RÉSEAU (2006-2007)	73
III.14	LES ÉVÉNEMENTS ENTOURANT LE DÉROULEMENT DU PROCESSUS D'APPEL DE PROPOSITIONS POUR LE PROJET ICI ET OPTIMISATION DU RÉSEAU (2007)	80
III.15	L'ADJUDICATION DU CONTRAT POUR LE PROJET ICI ET OPTIMISATION DU RÉSEAU (2007)	96
III.16	LES ÉVÉNEMENTS QUI ONT SUIVI L'ADJUDICATION DU CONTRAT (2008-2009)	100
III.17	LE MANDAT INITIAL DE BPR ET SES ITÉRATIONS (2005-2008)	103

III.18	LES ÉLÉMENTS MONÉTAIRES ET AUTRES TERMES INCLUS AUX SOUMISSIONS ET LA SOUMISSION D'ÉTALONNAGE (2007) – ANALYSE GLOBALE	114
III.19	LES ÉLÉMENTS MONÉTAIRES ET AUTRES TERMES INCLUS AUX SOUMISSIONS ET LA SOUMISSION D'ÉTALONNAGE (2007) – ANALYSE DÉTAILLÉE	123
III.20	LA GESTION DU PROJET (2005-2008)	142
III.21	LA SOLUTION TECHNIQUE CHOISIE.....	146
III.22	GOUVERNANCE	152
IV.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES.....	160
IV.1	CONCLUSIONS.....	160
IV.2	RECOMMANDATIONS.....	165

I. MANDAT ET MISE EN SITUATION

I.1 INTRODUCTION

Au cours de sa séance du 21 avril 2009, le conseil municipal adoptait une résolution visant à mandater le Vérificateur général de la Ville de Montréal pour :

- « mener une vérification afin d'examiner l'ensemble du processus d'attribution du contrat à GÉNleau, Groupe d'experts, par le conseil d'agglomération le 29 novembre 2007 (CG07 0449) et de soumettre un rapport à ce sujet à la séance du conseil d'agglomération du 18 juin 2009¹;
- mandater le comité exécutif, conformément à la Loi, pour autoriser, le cas échéant, les budgets nécessaires afin que le vérificateur général puisse exécuter ce mandat avec diligence sans que cela n'affecte ses obligations principales au sens de la Loi. »

Nous avons mis en place une démarche ainsi que des procédés de vérification afin de :

- déterminer si la solution préconisée pour la mise en œuvre du projet *ICI et Optimisation du réseau* répond raisonnablement aux besoins et permet d'optimiser le rapport efficacité-coût pour la Ville;
- déterminer si l'attribution du contrat à GÉNleau, Groupe d'experts (GÉNleau) a été effectuée conformément aux encadrements, aux règlements et aux lois en vigueur ainsi que dans le respect des principes reconnus en matière d'acquisition de biens et de services, entre autres la transparence, la concurrence, l'équité, l'éthique et l'obtention du meilleur rapport qualité-prix;
- déterminer si le contrat octroyé à GÉNleau a été attribué à un juste prix et, somme toute, si les Montréalais en auront pour leur argent;
- déterminer si la démarche suivie au cours du processus a respecté les lois, les règlements et les encadrements en vigueur ainsi que les meilleures pratiques.

Nous comprenons que la réalisation des travaux relatifs au projet *ICI² et Optimisation du réseau* (le « Projet ») a donné lieu, le 29 novembre 2007, à l'attribution d'un contrat (le « Contrat ») à GÉNleau, Groupe d'experts, S.E.C. (l'« Entrepreneur »), pour un montant de 356 millions de

¹ À sa séance du 25 mai 2009, le conseil municipal accédait à la demande du vérificateur général de reporter le dépôt de son rapport aux séances du conseil municipal du 21 septembre 2009 et du conseil d'agglomération du 24 septembre 2009.

² Industries, commerces et institutions.

dollars (M\$), incluant les taxes³ ⁴. À cette somme s'ajoutent d'autres dépenses « hors contrat » qui totalisent la somme de 68 M\$, incluant les taxes. Ce contrat a été signé par les parties le 17 mars 2008.

I.2 MISE EN CONTEXTE

Le premier volet du projet *ICI et Optimisation du réseau* vise l'acquisition et l'installation de compteurs d'eau afin de mesurer la consommation d'eau dans les immeubles utilisés en tout ou en partie à des fins non résidentielles (industries, commerces et institutions – ICI). Un système de transmission de données (télémétrie) sera greffé aux compteurs. Le projet prévoit que l'installation des compteurs dans les bâtiments ICI se fera sur une période de cinq ans. De plus, l'entrepreneur retenu est requis de garantir le fonctionnement des compteurs pour une période de 15 ans. Le coût de ce volet, tel qu'il est spécifié dans la soumission de l'Entrepreneur se chiffre à environ 122 M\$, taxes incluses.

La deuxième partie du projet, désignée par l'expression « optimisation du réseau », vise l'acquisition et l'installation de 450 sites de mesure de débit ou de pression et l'installation de 150 sites de régulation sur l'ensemble du réseau d'eau de l'agglomération. Des équipements de transmission de données (télémétrie) de l'île de Montréal seront greffés aux équipements de mesure prévus. Le projet prévoit que l'installation des sites de mesure et de régulation sur le réseau sera effectuée sur une période de 10 ans. De plus, selon l'entente, l'entrepreneur est requis de garantir le fonctionnement des équipements sur le réseau pour une période de 25 ans. Le coût de ce volet, tel qu'il est spécifié dans la soumission de GÉNleau, se chiffre à environ 234 M\$, taxes incluses.

Les données en provenance des compteurs d'eau et des sites de mesure ou de régulation doivent permettre à la Ville d'établir le bilan de la production et de la consommation de l'eau⁵. Ces données seront transmises à une centrale de commande qui intégrera l'ensemble des données acheminées par les compteurs d'eau et les sites de mesure ou de régulation. L'entrepreneur devra assurer la transmission des données à la centrale de commande pour la durée totale du projet. À cet égard, le contrat que la Ville a signé avec GÉNleau comporte une composante de rendement garanti, la Ville

³ En dollars de 2007, donc non indexés.

⁴ À moins qu'une mention spécifique soit faite, tous les montants auxquels nous référons dans le texte sont des montants avant les taxes.

⁵ Bien que les opinions divergent sur la définition de l'expression « Bilan de consommation de l'eau », il semble que celle-ci réfère à l'opération qui permet de déterminer la différence entre l'eau produite et distribuée par les usines de traitement et l'eau consommée par les différents utilisateurs, cette différence constituant les pertes d'eau estimées dans le réseau.

ne payant que pour les données reçues. Tout le système de transmission de données greffé aux compteurs ICI et aux compteurs sur le réseau de distribution demeurera, à la fin du contrat, la propriété de GÉNleau.

Des coûts accessoires de 67,8 M\$, incluant une somme de 12,0 M\$ pour une centrale qui recevra toutes les données, devront être ajoutés au contrat.

La Ville de Montréal produit depuis plus de 50 ans des « bilans de consommation de l'eau ». Ces bilans sont faits sur des parties ou secteurs du réseau afin de déterminer la consommation et les pertes dans ces secteurs. Ces bilans diffèrent de la solution optimisation du réseau incluse au contrat car :

- ils sont faits sur des secteurs spécifiques et non sur le réseau dans son entier;
- ils sont faits de façon ponctuelle et non en temps réel.

Le réseau de l'eau de l'agglomération de Montréal est immense. Il compte sept usines de production et plus de 5 500 km de conduites. Annuellement, les usines produisent près de 725 millions de mètres cubes (m³) d'eau, soit environ 2 millions de m³ d'eau par jour. En analysant ces informations, la consommation par personne se chiffrerait à environ 1 100 litres par jour. Cette consommation est supérieure à celle d'autres grandes villes canadiennes comme Calgary (568 litres par jour), Edmonton (543 litres par jour), Toronto (594 litres par jour) et Ottawa (415 litres par jour)⁶.

Les différents experts qui ont contribué aux diverses études préliminaires sont arrivés aux observations suivantes :

- Entre 20 % et 40 % de l'eau distribuée dans le réseau de la Ville serait perdue;
- Ces pertes seraient principalement dues à des fuites qui existent dans le réseau.

Le projet *ICI et Optimisation du réseau* vise en partie à mesurer plus précisément la consommation d'eau et à détecter de façon rapide les fuites d'eau dans les conduites de Montréal.

⁶ Ces données proviennent d'une étude de PricewaterhouseCoopers datée de janvier 2004.

II. SOMMAIRE EXÉCUTIF

II.1 INTRODUCTION

Lors de sa réunion du 12 mai 2004, le comité exécutif de la Ville de Montréal approuvait une série de mesures liées à la réalisation des projets de la gestion de l'eau. Parmi celles-ci, le comité exécutif autorisait le directeur général de la Ville à lancer des appels de candidature dans le cadre d'un processus de qualification de services professionnels ainsi que les appels d'offres. Les projets visés par cette décision étaient l'installation et exploitation de compteurs dans les industries, commerces et institutions (ICI), la mise aux normes des usines (MNU) et le plan d'intervention des réseaux d'aqueduc et d'égout et travaux d'auscultation (PI).

Les coûts des travaux pour l'installation et l'exploitation de compteurs dans les ICI, tels que présentés au comité exécutif, étaient de 32 M\$, auxquels devaient s'ajouter des honoraires pour services professionnels de 4 M\$, pour un total de 36 M\$.

Le 21 novembre 2007, le comité exécutif recommandait au conseil d'agglomération de retenir la proposition de contrat indexé de GÉNleau, Groupe d'experts (GÉNleau), soumise en réponse à l'appel de propositions pour *la mesure de la consommation d'eau des industries, commerces et institutions, suivi et optimisation de la distribution de l'eau*, pour un montant de 355 846 518 \$, taxes incluses, mais excluant les coûts d'indexation, et d'accorder à GÉNleau, le contrat pour la réalisation du projet.

Le comité exécutif recommandait également au conseil d'agglomération de la Ville d'autoriser une dépense totale de 423 633 198 \$, taxes incluses, mais excluant les coûts d'indexation, pour un système de contrôle du réseau de distribution de l'eau potable s'échelonnant sur une période de 25 ans. Les dépenses additionnelles ainsi recommandées par le comité exécutif étaient donc d'environ 67,8 M\$.

Comme nous l'expliquerons dans le présent rapport, le projet initial des compteurs d'eau, d'abord estimé à 36 M\$, ne devait porter que sur l'installation et l'exploitation de compteurs d'eau dans les ICI. En cours d'exécution du mandat de services professionnels confié à BPR Inc. (BPR) pour la réalisation du projet ICI, l'ajout d'un deuxième volet, portant celui-là sur la gestion en temps réel du réseau, a été suggéré par ces experts-conseils et approuvé par les responsables du projet et le comité exécutif de la Ville. Cet ajout, combiné avec l'inclusion de diverses exigences contractuelles

importantes, dont une exigence de performance, dans le devis d'appel de propositions, explique en bonne partie comment le projet a pu augmenter en un peu plus de trois ans à 423 M\$.

Nous nous pencherons dans le présent rapport sur les circonstances ayant mené à l'ajout d'un deuxième volet au projet et sur le processus suivi pour approuver ce changement. Comme nous le verrons, **nous avons de sérieuses réserves** sur la façon dont le projet initial a été modifié et sur **la rapidité avec laquelle le nouveau volet optimisation du réseau, très important tant d'un point de vue monétaire que technologique, a été introduit et approuvé par les responsables du dossier.**

Nous traitons aussi dans le présent rapport de l'aspect technologique du projet et du caractère raisonnable des solutions préconisées pour la mise en œuvre du projet *ICI et Optimisation du réseau*. Comme nous le verrons, bien que le projet, dans sa nouvelle teneur, présente des attraits technologiques indéniables, **nous croyons qu'il ne répond pas entièrement aux besoins actuels du réseau et ne permet pas d'optimiser le rapport efficacité-coût pour la Ville.**

Enfin, nous traitons dans le présent rapport du processus ayant mené à l'attribution du contrat à GÉNleau. Comme nous le verrons, plusieurs aspects du processus suivi ont été effectués conformément aux encadrements, règlements et lois en vigueur. Par contre, nous nous interrogeons sur d'autres aspects du processus. Entre autres, sur la façon dont l'appel de qualification lancé en juin 2006 et l'appel de propositions lancé en avril 2007 pour la mise en œuvre du projet *ICI et Optimisation du réseau* ont été construits et gérés. En effet, nous constatons que l'inclusion des volets compteurs d'eau et optimisation du réseau dans un même appel de qualification, couplé avec des exigences de financement et de performance sévères, a eu pour résultat de réduire considérablement la concurrence.

Le lancement d'un seul appel de propositions en avril 2007 combinant les volets compteurs d'eau et optimisation du réseau, alors que des appels distincts et consécutifs devaient être lancés initialement, a rendu le projet extrêmement difficile à accomplir, comme en témoigne d'ailleurs le nombre de 14 addenda à l'appel de propositions qui ont dû être émis par la suite, et ne permettait pas à la Ville d'avoir l'assurance qu'elle obtiendrait le meilleur prix.

II.2 LES DÉBUTS DU CHANTIER DE L'EAU ET LA CRÉATION DU FONDS DE L'EAU

En mars 2002, la Ville de Montréal démarrait ce qu'il est convenu d'appeler le *Chantier de l'eau*. Ce chantier, prévu sur une période de 20 ans, visait à unifier toutes les ressources qui produisent l'eau sur l'île, la mise aux normes des usines de production et d'épuration et la reconstruction de l'ensemble du réseau de distribution de l'eau.

Deux études ont été produites au cours de 2002 sur la problématique de l'eau. La première, réalisée par la firme SNC-Dessau, mettait en relief les besoins en investissements nécessaires pour les 20 prochaines années, besoins estimés en dollars de 2002 à la somme de 3,2 milliards de dollars. De cette somme, un montant de 53,1 M\$ était relié à l'installation de compteurs d'eau dans les ICI. La deuxième, réalisée par PricewaterhouseCoopers (« PwC »), suggérait la mise en place d'une tarification en fonction des profils réels de consommation des utilisateurs. L'estimé de PwC concluait à des besoins en investissements nécessaires de 4,0 milliards de dollars pour les 20 prochaines années, en tenant compte de l'inflation.

Par la suite, deux nouvelles études ont été commandées aux firmes CFC et PwC, l'une visant l'élaboration et la mise en place d'une structure d'organisation globale pour la gestion publique de l'eau et l'autre afin de dresser un portrait économique et financier de la gestion publique de l'eau. C'est ainsi qu'en novembre 2003, le Groupe CFC a déposé un rapport qui suggérait que « l'activité eau » soit traitée comme une activité distincte des autres activités de la Ville. Pour sa part, PwC suggérait dans le volet finances, entre autres, qu'une tarification volumétrique soit faite pour l'ensemble des consommateurs. À l'époque, hormis les compteurs à installer dans les résidences de moins de 12 logis, PwC estimait qu'il en coûterait la somme de 32,0 M\$ pour installer des compteurs dans les ICI et les résidences de 12 logis et plus. De plus, selon eux, ces installations permettraient de contrôler plus de 50 % de l'eau consommée sur le territoire de l'agglomération.

C'est ainsi qu'à la fin de 2003, le comité exécutif approuvait le modèle organisationnel recommandé par CFC et autorisait sa mise en œuvre. Simultanément, la Ville créait une enveloppe budgétaire dédiée appelée *Fonds de l'eau*, enveloppe qui débutait avec une somme de 25,0 M\$, laquelle devait augmenter de 20,0 M\$ par an jusqu'à une somme de 200,0 M\$ et ainsi rencontrer les besoins annuels estimés par PwC. De même, la Ville mettait de l'avant une mesure visant à implanter dans les ICI une tarification assistée par compteurs, mettant en veilleuse l'installation de compteurs d'eau dans la portion résidentielle.

II.3 LANCEMENT D'APPELS DE QUALIFICATION POUR LES PROJETS MNU, PI ET ICI

En août 2004, la Ville a lancé des appels de qualification afin de retenir les services professionnels de firmes aptes à la conseiller sur les trois axes majeurs suivants du *Chantier de l'eau* :

- La mise aux normes des usines (MNU);
- Le plan d'intervention sur les réseaux d'aqueduc et d'égout et les travaux d'auscultation (PI);
- L'installation et l'exploitation de compteurs dans les ICI (Industries, commerces et institutions).

En ce qui concerne le projet ICI, le mandat pour lequel la qualification était requise visait la planification, l'organisation, la mise en oeuvre et la gestion d'un plan d'action permettant de connaître la consommation d'eau de chaque industrie, commerce et institution sur le territoire de la Ville. Nous appellerons ce mandat le volet 1 du projet ICI.

Le document d'appel de qualification mentionnait également que le candidat pourrait être appelé à réaliser d'autres travaux additionnels requis par la Ville et reliés à la mesure de la consommation de l'eau, tels que les compteurs sur le réseau d'aqueduc, la compilation de données hydrauliques, etc.

En septembre 2004, cinq firmes ont présenté leur candidature. À la suite de l'analyse de ces candidatures, quatre firmes se sont qualifiées pour le projet ICI.

II.4 LANCEMENT D'APPELS D'OFFRES SUR INVITATION POUR LES PROJETS MNU, PI ET ICI

Le 27 octobre 2004, le directeur général de la Ville autorisait le lancement d'appels d'offres sur invitation visant la rétention de services professionnels en vue de la mise en oeuvre des trois projets suivants : MNU, PI et ICI.

Les candidats ont déposé leur offre en 2004 et, suite au processus de sélection, les services de la firme BPR Inc. (BPR) ont été retenus en février 2005 pour le projet ICI.

II.5 MANDAT CONFIE À BPR

Le mandat de BPR visait la fourniture d'environ 100 000 heures de services professionnels pour le volet 1 du projet ICI, le tout pour une somme d'environ 7,42 M\$ taxes incluses (6,45 M\$ sans les

taxes). Ces services devaient être rendus sur une période de dix ans, plus de la moitié des honoraires devant cependant être encourus en 2005.

Aucune somme n'était prévue pour la gestion du réseau en temps réel, c'est-à-dire l'optimisation du réseau. Le mandat confié à BPR était divisé en deux phases :

- La phase d'exploration : cette phase comprenait des analyses et des études pour déterminer le travail à accomplir pour l'installation des compteurs, l'élaboration et l'évaluation de divers scénarios d'implantation, le choix du scénario de réalisation et la préparation et le lancement d'appel d'offres selon le scénario retenu.
- La phase de mise en œuvre : cette phase comprenait le suivi des travaux, la gestion des changements et des ressources, la coordination du travail et le suivi de l'échéancier et du budget.

À l'époque de l'octroi du contrat à BPR en février 2005, l'objectif du projet était toujours l'implantation de compteurs dans les ICI. Les coûts du projet ICI étaient à cette époque estimés à 40 M\$ pour les nouveaux compteurs ou 60 M\$ si l'on incluait le remplacement des compteurs existants.

Le gros du travail de BPR en 2005 a porté sur les analyses préliminaires du marché et l'installation pilote de compteurs. Nous n'avons trouvé aucune analyse ou étude portant sur le choix d'un scénario de réalisation, alors que le mandat confié à BPR prévoyait la préparation et la livraison de tels scénarios. Par contre, nous avons constaté que, dès le début du mandat de BPR, la gestion en temps réel du réseau est un concept qui a fait graduellement son apparition dans les procès-verbaux des réunions des comités de gestion du projet.

II.6 MODE ORGANISATIONNEL

En 2004, la Ville a créé un Bureau de projets dont la tâche était d'assurer la gestion des trois projets MNU, PI et ICI. Ce Bureau de projets était géré par un directeur de projets qui se rapportait au directeur du Service des infrastructures, transport et environnement (SITE). Chacun des projets était géré par un chef de projet travaillant de concert avec les conseillers professionnels externes retenus à cette fin. Le projet ICI était donc sous la gouverne d'un chef de projet se rapportant au directeur du Bureau de projets, et avait comme commanditaire le directeur de la Direction de l'eau (directeur de l'Eau). Les professionnels de BPR se sont joints à cette équipe.

Selon ce que nous avons constaté, bien que la structure, les outils et les procédures mis en place par le Bureau de projets en planification et contrôle du programme des eaux en général et du projet ICI en particulier étaient conformes aux meilleures pratiques, nous comprenons que la gestion du projet a rencontré plusieurs embûches, plus spécifiquement quant aux chevauchements entre le travail exécuté par les différentes équipes et les responsabilités de chacun. Bref, la philosophie de gestion qu'on aurait voulu mettre en place n'a pas été respectée. Comme nous le verrons dans le rapport, l'une des causes importantes de cet échec découle du fait que le Bureau de projets a été déployé de façon concurrente au début du projet ICI et du mandat confié à BPR, alors qu'il aurait dû être organisé et rodé bien avant. De plus, la composition du Bureau de projets était déficiente étant donné l'absence d'intervenants-clés de la Ville, surtout aux niveaux technique, légal et financier.

Nous avons d'ailleurs été fortement étonnés que le Contentieux de la Ville n'ait pas été activement impliqué dans le dossier dès le début. Nous croyons que pour un projet d'une telle ampleur, il aurait été de mise d'impliquer les juristes de la Ville.

II.7 CHANGEMENT D'ORIENTATION DU PROJET ET AJOUT DU VOLET 2

À compter de février 2006 et jusqu'au 31 mai de la même année, l'orientation du projet ICI a été profondément modifiée. En effet, c'est au cours de cette période que la gestion en temps réel du réseau, appelée aussi optimisation du réseau ou le volet 2 du projet ICI, a été ajoutée.

Le tout a débuté en février 2006 par une présentation faite par BPR aux responsables du projet ICI visant à expliquer le volet 2 du projet ICI et offrant une démarche à suivre pour l'ajouter éventuellement au volet 1. Cette présentation a été suivie d'autres présentations faites par BPR et quelques responsables du projet ICI, dont certaines ont été faites au maire de la Ville, ainsi qu'à MM. Zampino et Forcillo. Le volet 2 a été formellement concrétisé à la suite d'une présentation faite au comité exécutif le 31 mai 2006. C'est à cette date qu'un mandat a été confié au directeur général de la Ville afin d'autoriser le lancement d'appels d'offres reliés au projet *ICI et Optimisation du réseau*. Il est clair à la lecture de cette présentation que le volet optimisation ou gestion en temps réel du réseau faisait désormais partie du projet et qu'un mandat était donné au directeur général de la Ville « d'autoriser le lancement de tous les appels d'offres requis.⁷ ». Concrètement, ceci s'est traduit par l'émission d'un appel de qualification en juin 2006, incluant les volets 1 et 2 du projet ICI, qui devait être suivi par deux appels de propositions.

⁷ Nos soulignés et nos caractères gras.

Nos entrevues avec certains intervenants de la Ville de Montréal nous ont permis d'apprendre que l'ajout du volet 2 ne faisait pas l'unanimité parmi les employés de la Ville qui étaient responsables du projet ICI. La plupart, sinon tous les intervenants rencontrés, s'entendent pour dire que le volet 2 présentait un intérêt technologique certain pour la Ville. Par contre, plusieurs s'interrogeaient sur la rapidité avec laquelle ce volet avait pris préséance sur le volet 1 et sur son inclusion dans un processus d'appel de qualification sans avoir procédé au préalable à toutes les analyses et les études rigoureuses (entre autres des études de faisabilité et de rentabilité) normalement requises pour un projet de cette ampleur. En effet, bien qu'en l'absence d'un estimé précis, tous les intervenants s'attendaient à l'époque à ce que le coût du volet 2 soit élevé. Lors de la présentation faite au comité exécutif le 31 mai 2006, les chiffres avancés pour les trois premières années du projet étaient de 95 M\$. Nous comprenons que les présentateurs ont indiqué aux élus que les coûts seraient beaucoup plus élevés, mais qu'ils seraient compensés par les économies futures attendues du volet 2. Cependant, aucune étude préalable et formelle ne supportait cette affirmation.

II.8 LE VOLET 2 EST-IL UNE SOLUTION QUI RÉPOND RAISONNABLEMENT AUX BESOINS ET PERMET D'OPTIMISER LE RAPPORT EFFICACITÉ-COÛT POUR LA VILLE?

Le volet 2 comporte des aspects expérimentaux qui ont été récemment implantés d'une façon limitée en Amérique du Nord. En fait, à notre connaissance, il n'y aurait qu'à Halifax au Canada et à Philadelphie aux États-Unis qu'ont été implantés ces principes de sectorisation permanente du réseau.

Le but premier du volet 2 est la détection des fuites sur le réseau. L'approche traditionnelle de détection des fuites consiste à subdiviser le territoire sous étude en secteurs isolés (Secteurs de suivi de distribution-SSD) sur lesquels sont effectués des bilans de type « entrées moins sorties » pour détecter les fuites. Les secteurs suspects où des fuites relativement élevées ont été détectées sont alors soumis à un programme plus poussé de détection des fuites, fuites qui surviennent avant qu'un bris ne se produise.

La différence principale entre cette approche traditionnelle et la nouvelle approche proposée dans le cadre du présent projet est le caractère permanent de la sectorisation. En effet, la subdivision du territoire en SSD sera maintenant définitive et permanente. Un secteur de suivi de la distribution sera alors relié aux secteurs avoisinants soit par des vannes fermées en permanence soit par des débitmètres mesurant les entrées et les sorties d'eau pour faire le bilan.

Cette approche paraît donc attrayante pour réduire le débit des fuites surtout dans l'état actuel très dégradé du réseau. Par ailleurs, la modulation de la pression préconisée dans le volet 2 se pratique déjà sur l'île de Montréal d'une façon ponctuelle depuis plusieurs années. Elle doit être encouragée et implantée d'une manière bien planifiée et ciblée là où elle est justifiée et économiquement rentable.

Toutefois, la vraie solution à valeur ajoutée demeure le remplacement des conduites ou leur réhabilitation. D'ailleurs, plusieurs des intervenants de la Ville que nous avons rencontrés ont exprimé cette même opinion. Il est vrai que le volet 2 utilise les données du projet ICI car il est prévu que l'information provenant des compteurs sera utilisée dans l'établissement des bilans de consommation faits au niveau des SSD. Mais le lien entre les volets 1 et 2 s'arrête là, car il aurait été possible, et probablement plus judicieux, d'implanter les compteurs dans les ICI et ensuite faire une implantation mieux planifiée du volet 2.

De plus, avant de prendre la décision d'implanter la gestion en temps réel du réseau d'une manière systématique à la grandeur de l'île de Montréal et de s'engager avec un entrepreneur sur une période de 25 ans, il fallait, à notre avis, intégrer cette facette dans le plan d'intervention (PI), volet dédié à la remise à niveau du système d'aqueduc et d'égout, et ce, afin de prioriser les secteurs les plus urgents, le tout en appuyant ce projet par des analyses économiques pertinentes.

Nous croyons que l'implantation du volet 2 est trop hâtive. Une réflexion plus poussée, en utilisant des pilotes sur les secteurs les plus à risques, aurait dû être effectuée avant de lancer un appel d'offres d'une telle ampleur.

II.9 L'APPEL DE QUALIFICATION POUR LE CONTRAT ICI ET OPTIMISATION DU RÉSEAU (2006)

Faisant suite au mandat donné au directeur général le 31 mai 2006, un appel de qualification a été lancé le 28 juin 2006 afin de sélectionner des entreprises pour le projet *ICI et Optimisation du réseau*. Même si en lisant cet appel de qualification il est question de la séparation des deux volets, référence étant même faite au lancement subséquent d'un ou de plusieurs appels de propositions, la grille d'évaluation a été construite pour englober les deux volets.

Il y a lieu par ailleurs de se questionner sur l'à-propos du lancement prévu d'appels de propositions, par opposition à des appels d'offres. À cet effet, nous ne pouvons que constater qu'originellement, la Ville favorisait des produits génériques et commercialement disponibles alors

qu'au stade de cet appel de qualification, on indique aux candidats qu'ils devront démontrer « *comment ils sont en mesure de se démarquer par rapport à la concurrence en faisant appel à des processus avant-gardistes et des solutions novatrices et originales* ». Le lancement subséquent d'un ou plusieurs appels de propositions, par opposition à des appels d'offres, allait rendre à notre avis les comparaisons plus difficiles à faire entre les proposants.

Plus d'une trentaine de firmes ont demandé les documents d'appel de qualification, mais seulement quatre consortiums (regroupant onze entreprises) ont déposé leur candidature au début septembre 2006. L'inclusion des volets 1 et 2 dans l'appel de qualification, les conditions liées au financement de l'ensemble du projet et le poids accordé à l'expérience de travail auprès de la Ville de Montréal sont autant de facteurs qui expliquent le faible nombre de candidats qui ont présenté leur candidature. Ce constat nous amène des questionnements sur les principes de libre concurrence d'autant plus que, comme nous l'avons soulevé précédemment, les volets 1 et 2 auraient pu donner lieu à des appels d'offres distincts. Le processus de sélection, qui prit place à la mi-octobre 2006, permit de qualifier trois regroupements, à savoir :

- Le consortium Catania–SM en collaboration avec CGI et Endress + Hauser et Comab;
- GÉNleau, composé de Groupe-Conseil Dessau-Soprin et Simard-Beaudry Construction;
- Le Groupement SNC-Lavalin – Gaz Métro Plus – Suez Environnement.

La lecture de la documentation présentée par les différents candidats dans le cadre du processus de sélection nous apprend que chacun des groupes ayant déposé une proposition désirait démontrer sa capacité à réaliser les deux volets. Toutefois, à la lecture de certains documents contemporains à la sélection des trois candidats en octobre 2006, nous avons pu noter qu'aucune décision finale n'avait été prise à ce point à la Ville quant au lancement d'un appel de propositions englobant les volets 1 et 2 du projet ICI ou de deux appels de propositions distincts.

À cet effet, nous sommes convaincus que la Ville aurait eu avantage à scinder le projet global en plusieurs sous-projets, permettant ainsi à plusieurs soumissionnaires de poser leur candidature sur ces différents appels d'offres et optimisant ainsi le rapport qualité-prix.

II.10 L'APPEL DE PROPOSITIONS POUR LE PROJET ICI ET OPTIMISATION DU RÉSEAU

Il semble que ce soit vers le mois de novembre 2006 que la décision de ne lancer qu'un seul appel de propositions a été prise par les responsables du projet. Cette décision a été présentée et discutée lors d'une réunion tenue le 17 janvier 2007 entre les responsables du projet et des

représentants de la Ville. Cette décision ne faisait pas l'unanimité parmi les responsables du projet, le directeur du Bureau de projets de l'époque y étant particulièrement opposé.

Finalement, ce n'est qu'un seul appel de propositions qui a été lancé le 18 avril 2007 incluant les volets 1 et 2 du projet ICI. Quand les propositions finales ont été déposées le 10 octobre 2007 par GÉNleau et le consortium Catania-SM (le Groupement SNC-Lavalin-Gaz Métro Plus – Suez Environnement ayant choisi de se retirer), ces propositions visaient un projet substantiellement différent de celui originalement envisagé, l'appel de propositions original ayant fait l'objet de deux reports et de 14 addenda tout au long du processus. Un chapitre subséquent du présent rapport reprend les éléments d'importance compris à l'appel de propositions original et démontre les changements opérés.

II.11 EXEMPLES DE CHANGEMENTS APPORTÉS À L'APPEL DE PROPOSITIONS ORIGINAL

À la suite de l'émission d'un addenda le 14 septembre 2007, le risque, qui devait être principalement assumé par l'entrepreneur selon l'appel de propositions original, était dès lors transféré en bonne partie à la Ville. Or, il semble évident à la lecture des documents produits par les candidats invités à soumissionner et les différents intervenants financiers qui ont eu à se pencher sur la question, que le projet tel que présenté dans l'appel de propositions initial était difficile, voire impossible à réaliser.

Notons à cet effet que l'appel de propositions, à l'instar de l'appel de qualification, contenait une exigence de financement de l'ensemble du projet par l'adjudicataire du contrat. Cette exigence était en bonne partie demandée parce que certains responsables du projet croyaient, à tort, que le contrat pourrait être comptabilisé « hors bilan », c'est-à-dire que ni la dette ni l'actif ne seraient présentés aux états financiers de la Ville, et que seuls les montants facturés et payés pour travaux effectués seraient comptabilisés durant la vie du contrat. Étrangement, cette approche ou façon de penser, qui contrevenait selon nous aux principes comptables généralement reconnus, avait été dénoncée dès le départ par plusieurs intervenants, mais pas nécessairement communiquée aux élus.

Par ailleurs, à la suite de l'émission du même addenda, nous notons que le volet 1 (compteurs ICI) se réalisera désormais sur une période de 15 ans plutôt que 25 ans. Ceci obligera la Ville à remplacer bon nombre de ces compteurs à la fin de cette période d'exploitation. Nous notons également que la Ville ne deviendra pas propriétaire à la fin du contrat du système de relève des

compteurs ICI et du système SCADA utilisé pour les compteurs réseau. Elle devra alors assumer le coût complet de ces deux équipements.

Ces changements opérés aux règles du jeu devaient-ils nécessiter que la Ville procède à un nouvel appel de qualification et à un nouvel appel d'offres ou de propositions? On peut penser qu'il aurait été approprié d'envisager de recommencer le processus d'appel de qualification et, ultimement, le processus d'appel de propositions.

À cet égard, des écrits des différents intervenants au dossier, à savoir le directeur de l'Eau (28 juin 2007) et le chef de projet ICI (28 août 2007), produits au cours du processus d'appel de propositions nous confortent dans cette position. Selon nous, ces écrits montrent que le projet suscitait plusieurs appréhensions quant à son succès et à son coût, appréhensions que nous croyons fondées, et que les intervenants auraient dû considérer à tout le moins la suspension du processus. Ces appréhensions exprimées par les principaux acteurs du projet ICI n'ont pas été communiquées au comité exécutif selon notre enquête.

II.12 L'ADJUDICATION DU CONTRAT POUR LE PROJET ICI ET OPTIMISATION DU RÉSEAU (2007)

Finalement, le contrat a été octroyé le 29 novembre 2007 à GÉNleau, Groupe d'experts pour une somme de 355,8 M\$ (312,3 M\$ avant les taxes). Il faut rajouter à la valeur de ce contrat certains frais accessoires totalisant 67,8 M\$, le coût du programme de subventions pour la préparation de la tuyauterie des ICI qui totalise la somme de 70,8 M\$, incluant l'acquisition de dispositifs anti-refoulement au montant de 12,9 M\$, l'effet de l'inflation sur les sommes payables au cours des 25 prochaines années qui devrait se chiffrer à environ 109,0 M\$, le tout pour conclure que le projet *ICI et Optimisation du réseau* devrait totaliser sur la période, des frais aux environs de 600,0 M\$ avant les contingences, ce qui peut signifier qu'il pourrait probablement coûter plus cher.

Différents montants ont été avancés relativement aux bénéfices escomptés pour le projet. En matière de réduction des frais variables reliés à la production d'eau et aux coûts d'épuration qui serait générée par une diminution des fuites de l'ordre de 10 % (200 000 m³ par jour ou 73,0 M de m³ par an), les sommes sont faibles, se chiffrant selon une étude de 2003 de Gaz Métro à environ 0,7 M\$. Si l'on ajoute une baisse des frais fixes de production, estimée à 5 % pour une telle réduction par les spécialistes de Gaz Métro, nous obtenons des économies additionnelles de 2,3 M\$ pour un grand total de 3,0 M\$ d'économies annuelles. La présentation qui a été faite au conseil municipal le 21 avril 2009 faisait état d'économies de 4,8 M\$ pour une réduction de 20 %

de la production d'eau potable. À cette somme s'ajouteraient les économies qui seraient réalisées quant aux sommes moindres à investir pour réparer les fuites sur le réseau, lesquelles s'élèveraient à un montant potentiel de 15,0 M\$ annuellement, donc pour un grand total de 19,8 M\$.

Pouvons-nous économiquement justifier des dépenses de plus de 600,0 M\$ sur 25 ans, qui peuvent être encore plus élevées si on tient compte des incertitudes soulevées par le choix de la solution technique, pour réaliser des économies de 19,8 M\$ annuellement? De telles économies nous semblent minces, compte tenu des sommes à dépenser et du coût du financement d'un tel projet.

II.13 COÛTS DES COMPTEURS

Beaucoup de reportages ont été publiés dans les médias relativement aux coûts des compteurs d'eau qui doivent être installés dans des ICI. Des comparatifs ont été faits avec d'autres villes ou avec des entrepreneurs indépendants. Sans vouloir commenter ces reportages, nous avons effectivement examiné le coût de certains types de compteurs prévus dans l'appel d'offres. Il faut comprendre que le coût des compteurs par type de diamètre a été établi par BPR dans la soumission d'étalonnage et une grille a été incluse dans les documents d'appel d'offres pour que les soumissionnaires puissent les utiliser pour préparer leur proposition.

Notre analyse nous permet de conclure que le prix d'achat et d'installation est compétitif et reflète le marché. Nous avons cependant un questionnement sérieux sur les frais additionnels et les marges de profits qui sont ajoutés par la suite au prix des compteurs. Par exemple, pour un compteur d'un diamètre de 25 mm, le coût initial d'achat et d'installation, incluant la mise en oeuvre, totalise 677,60 \$. Cette somme inclut une majoration de 12 % qui couvre des frais de gestion et une marge de profit. S'ajoute au coût initial, des « frais d'assistance » de 297,92 \$, ces frais incluant eux aussi la même majoration de 12 %. Le coût totalise alors le montant de 975,52 \$. C'est à ce point qu'est ajoutée une somme de 493,48 \$, laquelle vise à couvrir certains frais et une marge de profit. Une telle majoration qui représente 50,6 % du coût du compteur, à ce point, porte donc le coût final à 1 469,00 \$. Nous ne pouvons que constater que toutes les majorations apportées font grimper les coûts directs du compteur du montant initial de 677,60 \$ à un montant de 1 469,00 \$, une majoration de 167 %. Nous pouvons nous interroger sur la pertinence de ces frais et si un autre scénario aurait pu être choisi pour faire en sorte de diminuer ceux-ci.

II.14 COÛTS DE L'OPTIMISATION DU RÉSEAU

La soumission d'étalonnage préparée par BPR fait ressortir des écarts de prix importants par rapport à la soumission de GÉNleau, et ce, bien que la valeur totale de chaque soumissionnaire demeure dans le même ordre de grandeur.

Toutefois, il faut mentionner que BPR a pris en compte une somme de 55,3 M\$ pour le remplacement de la tuyauterie des chambres de vannes alors que cela n'était pas exigé dans l'appel de propositions. L'écart entre les deux soumissions est de l'ordre de 22 %.

Les prix disproportionnés et les écarts auraient dû être analysés avec minutie avant d'octroyer le contrat.

II.15 EXTENSION AU CONTRAT INITIAL DE BPR ET CONTRAT DE GRÉ À GRÉ

Compte tenu des modifications apportées au projet ICI, BPR a obtenu en 2008 une extension de son contrat initial qui se chiffrait à la somme de 2,5 M\$, taxes incluses (2,2 M\$ sans les taxes), afin d'installer quatre pilotes pour tester à une petite échelle la distribution de l'eau dans certains secteurs de la Ville (volet 2). BPR a obtenu également en 2008 un contrat de gré à gré pour une somme de 4,7 M\$ sur cinq ans, taxes incluses (4,2 M\$ sans les taxes), visant la surveillance du contrat octroyé à GÉNleau pour l'installation des compteurs dans les ICI.

Nous remettons en question la façon dont ces contrats additionnels ont été octroyés à BPR, tant sur la forme que sur le fond, car nous sommes d'avis que les responsables du projet de la Ville concernés ont modifié en profondeur les tâches initialement dévolues à BPR, le tout ayant comme résultat les ajouts ou modifications ci-haut mentionnés.

II.16 ÉTHIQUE ET GOUVERNANCE

Notre enquête a révélé que certaines rencontres étaient planifiées, donc dans l'agenda, avec la Ville et des partenaires externes impliqués dans le projet *ICI et Optimisation du réseau* durant l'appel de qualification en 2006 et entre l'appel de qualification et l'appel de propositions. Nous ne pouvons confirmer si ces rencontres ont eu lieu et le sujet de ces rencontres. Cependant, en apparence, ces informations amènent un doute sur les liens de promiscuité entre ces personnes et sur l'influence que ces rencontres auraient pu avoir sur le déroulement du projet. **Nous ne**

pouvons commenter davantage cette situation, le dossier ayant été remis à la Sûreté du Québec.

Nous croyons par contre que les appels de qualification et les appels d'offres devront être beaucoup plus clairs sur les directives en matière **d'indépendance totale** entre la Ville et les partenaires externes et entre les partenaires externes eux-mêmes. Cette indépendance devra être formalisée, par écrit, par les parties intéressées, avant les appels de qualification, durant les appels de qualification, entre les appels de qualification et les appels d'offres et durant les appels d'offres.

II.17 CONCLUSIONS

À la suite du travail que nous avons effectué et que nous expliquons dans le présent rapport, nous sommes d'avis que le volet optimisation du réseau du projet ICI, tel qu'il a été entrepris, ne permet pas, au stade actuel du *Chantier de l'eau*, de répondre aux besoins prioritaires de la Ville et ne permet pas d'optimiser le rapport efficacité-coût pour la Ville. Quant au volet 1 du même projet, il nous semble justifié, selon les besoins identifiés par la Ville, de procéder à l'installation de compteurs d'eau dans les ICI et à leur tarification, tel que prévu dans ce volet.

Notre travail a mis en lumière bon nombre d'irrégularités administratives, une gestion déficiente et plusieurs omissions d'informations pertinentes aux élus. De plus, et pour les raisons expliquées dans le rapport, le prix du contrat ICI dans son ensemble nous apparaît trop élevé. Nos travaux nous amènent donc à conclure que :

1. Le volet 2 a été introduit de façon hâtive, prématurée et mal supportée;
2. À notre avis, les membres du comité exécutif qui ont accepté, le 31 mai 2006, de confier un mandat au directeur général de la Ville afin d'autoriser le lancement d'appels d'offres reliés au projet *ICI et Optimisation du réseau* n'ont pas eu accès à tous les renseignements qui auraient été nécessaires à une prise de décision éclairée;
3. L'inclusion des volets compteurs d'eau et optimisation du réseau dans un même appel de qualification, de même que des exigences de financement et de performance sévères, ont eu pour résultat de réduire la concurrence;
4. Le lancement d'un seul appel de propositions en avril 2007 combinant les volets compteurs d'eau et optimisation du réseau, alors que des appels distincts et consécutifs devaient être lancés, a rendu le projet extrêmement difficile à accomplir. Cette décision, et bien d'autres, ont

été prises sans être documentées. Des études préalables à un tel projet n'ont pas été effectuées;

5. Les avis de certains spécialistes, internes ou externes à la Ville, tels qu'une analyse de risques ou des lettres de mise en garde, ont été ignorés;
6. Le Contentieux de la Ville n'a pas été impliqué dès le départ du projet, ce qui constitue pour nous une faiblesse majeure;
7. Les modifications contractuelles n'ont pas toujours respecté l'esprit de la *Loi sur les cités et villes*;
8. Le mandat confié à BPR incluait plusieurs livrables dont certains n'ont pas été fournis à la Ville;
9. De façon plus générale, les élus du conseil municipal et ceux du conseil d'agglomération n'ont pas été informés convenablement. Certains sommaires décisionnels étaient silencieux sur les aspects essentiels à une prise de décision éclairée;
10. La création d'un Bureau de projets était une initiative tout à fait valable et conforme aux saines règles recommandées pour des projets du type MNU, PI ou ICI. Malheureusement, la mise en place de ce bureau a été faite de façon précipitée et sans y apporter le support et les ressources nécessaires à son succès;
11. Nous avons aussi constaté que certaines règles en matière de gestion de projet ont été transgressées;
12. La Ville ne possède plus l'expertise ou n'a plus les moyens de faire contrepoids à l'entreprise privée;
13. Il existe des divergences significatives entre la soumission d'étalonnage (BPR) et les soumissions obtenues de GÉNleau. En effet, bien que le coût total présenté par GÉNleau (356 M\$) se situe près du coût prévu par BPR, la répartition de ces coûts entre les différentes sections du projet diffère grandement. Les divergences significatives dans les coûts de certaines sections du projet entre la soumission d'étalonnage et les soumissions de GÉNleau nous portent à croire qu'il aurait pu être avantageux de scinder le contrat en plusieurs sous-projets distincts afin de bénéficier du meilleur prix pour chacun de ces sous-projets;
14. La Ville doit développer les mécanismes de gestion pour mieux contrôler le coût des travaux d'infrastructures.

En somme, compte tenu des prémisses sur lesquelles était basé le projet tel qu'explicité à l'appel de propositions et des lacunes constatées à son analyse, nous ne pouvons que conclure que ce projet ne permettra pas à la Ville d'obtenir un rapport efficacité-coût optimal.

III. EXAMEN DE L'ENSEMBLE DU PROCESSUS

III.1 LES DÉBUTS DU CHANTIER DE L'EAU (2002)

III.1.1. Faits saillants et analyse de la situation

Le 29 mars 2002, la Ville de Montréal publiait un communiqué de presse annonçant le démarrage du *Chantier de l'eau*. Ce chantier, qui devait se réaliser sur une période de 20 ans, visait à unifier toutes les ressources qui produisent l'eau sur l'île, la mise aux normes des usines de production et d'épuration ainsi que la reconstruction de l'ensemble du réseau de distribution de l'eau.

À ce moment, une décision a été prise par la Ville de lancer deux études devant permettre de colliger et de mettre à jour toutes les données utiles à l'élaboration d'une politique de gestion publique de l'eau, et ce, tant en matière de production et de distribution de la ressource que d'épuration des eaux usées. Les deux mandats visaient à :

- produire un bilan technique de l'ensemble des infrastructures liées à la production et à la distribution d'eau potable, au traitement des eaux usées, de même qu'une estimation des dépenses d'investissement sur 20 ans (des coûts de 500 000 \$ étaient prévus pour ce mandat);
- tracer un portrait financier consolidé pour l'ensemble des ressources consacrées à la gestion de l'eau et à produire un budget d'exploitation préliminaire sur un horizon de 20 ans (en tenant compte de l'estimation des dépenses d'investissement mentionnée précédemment) ainsi qu'à déterminer des pistes appropriées de financement d'un service public de gestion de l'eau (des coûts de 300 000 \$ étaient prévus pour ce mandat).

Il n'y a pas eu d'appel de qualification. Deux appels d'offres publics ont été lancés pour chacun de ces deux montants, lesquels portaient les titres suivants :

- *Réalisation d'un bilan technique des infrastructures de la gestion publique de l'eau sur l'ensemble du territoire de la Ville de Montréal et élaboration d'orientations technologiques s'y rapportant* (le « volet ingénierie » – 28 février 2002);
- *L'exécution d'une étude dressant le portrait économique et financier de la gestion publique de l'eau sur l'ensemble du territoire de la nouvelle Ville de Montréal* (le « volet finances » – 27 février 2002).

La résolution⁸ du comité exécutif de la Ville approuvant le lancement des deux appels d'offres est datée du 28 mars 2002.

Dans le cas du volet ingénierie, 13 firmes, toutes localisées au Québec, ont démontré un intérêt. Parmi ces firmes, six ont présenté une soumission et le contrat a finalement été octroyé au consortium SNC-Lavalin et Dessau-Soprin (ci-après « SNC-Dessau ») pour un montant de 500 000 \$, taxes incluses. Le contrat permettait aussi la fourniture de services additionnels pour un montant maximal de 100 000 \$, taxes incluses.

Dans le cas du volet financier, 16 firmes, toutes localisées au Québec, ont démontré un intérêt. Parmi ces firmes, trois ont présenté une soumission et le contrat a finalement été octroyé à la firme PwC pour un montant de 300 000 \$, taxes incluses. De nouveau, le contrat permettait la fourniture de services additionnels pour un montant maximal de 60 000 \$, taxes incluses.

Le processus de sélection des firmes n'évaluait pas le prix offert puisque les deux appels d'offres contenaient une section où le budget estimé pour la réalisation du mandat était spécifié (section 5.4 des appels d'offres). Les deux mandats ont toutefois été autorisés par les instances concernées⁹.

Un comité directeur a été créé pour réunir et analyser toutes les données qui émanaient de ces études, y compris une mise à jour des faits relatifs à la qualité actuelle des infrastructures et aux besoins en investissement en cette matière. Ce comité était formé d'élus, soit M. Alan DeSousa, qui en assumait la présidence, M. Frank Zampino, président du comité exécutif, M. Marvin Rotrand, conseiller associé au développement durable, MM. Bill McMurchie et Marcel Tremblay, conseillers municipaux, ainsi que du directeur général de la Ville, M. Guy Coulombe, du directeur général adjoint et du directeur du Service Environnement/Voirie/Réseaux, M. Yves Provost et du directeur de la station d'épuration des eaux usées, M. Réjean Lévesque.

Un comité technique, placé sous la responsabilité de M. Réjean Lévesque et composé de cadres supérieurs de la Ville de Montréal qui étaient à l'époque responsables des diverses fonctions de la gestion de l'eau, était chargé de réaliser les travaux nécessaires à ces études avec des consultants externes et les ressources internes de la Ville.

⁸ Résolution CE02 0316.

⁹ Résolution CE02 0658 dans le cas du mandat de Dessau-Soprin (15 mai 2002) et résolution CE02 0829 dans le cas du mandat de PwC (29 mai 2002).

III.1.2. Constats

La portée du mandat actuel ne couvrait pas les activités réalisées à cette époque. Nous n'avons donc aucun constat à formuler.

III.2 LES ÉTUDES SNC-DESSAU ET PRICEWATERHOUSECOOPERS (2002)

III.2.1. Faits saillants et analyse de la situation

SNC-Dessau a produit, en octobre 2002, un rapport intitulé *Étude comportant la collecte d'informations et le portrait technique des infrastructures de la gestion publique de l'eau*. Le plan d'action global proposé dans ce rapport traitait les points suivants :

- Le renouvellement des infrastructures;
- L'importance de procéder à un entretien adéquat de(s) :
 - usines de production d'eau,
 - réseaux d'aqueduc et d'égout,
 - la station d'épuration;
- Le contrôle des volumes d'eau par :
 - une gestion de la consommation,
 - une gestion des eaux à l'égout;
- La conformité au règlement sur l'eau potable;
- L'optimisation de la gestion des infrastructures;
- L'amélioration de la qualité des cours d'eau;
- L'importance d'une bonne connaissance des infrastructures.

Une des conclusions de cette étude mettait en relief les besoins en investissement, incluant le déficit du renouvellement des réseaux, lequel s'élevait, selon l'étude, à 3,2 G\$ sur 20 ans pour l'ensemble des infrastructures, dont 1,9 G\$ allaient aux réseaux d'aqueduc.

De son côté, la firme PwC a produit, en novembre 2002, le rapport intitulé *Portrait financier de la gestion publique de l'eau – Ville de Montréal*.

Cette étude abordait le portrait financier historique des activités liées à la gestion publique de l'eau, en traitant notamment des frais d'exploitation encourus par la Ville pour la gestion de l'eau, de la valeur des actifs immobilisés attribuables à cette fonction au 31 décembre 2001, de la dette à long terme afférente aux activités liées à l'eau à pareille date et, finalement, des ressources humaines affectées à ce service public.

L'étude concluait, entre autres, qu'une somme de 4 G\$ sur 20 ans serait nécessaire pour réhabiliter et remplacer les infrastructures alors existantes. Il est important de préciser que ce montant diffère de celui déterminé par l'étude SNC-Dessau. Cet écart s'explique par l'inflation que prévoyait PwC au cours des 20 prochaines années et le coût net des différentes taxes sur la valeur ajoutée. Par ailleurs, des frais de fonctionnement additionnels de l'ordre de 0,9 G\$ sur 20 ans devaient être aussi considérés. Un calcul total de tous ces frais établissait le coût du mètre cube d'eau filtrée à 54,45 ¢ en 2003 et le coût projeté à 83,11 ¢ par mètre cube en 2022. Mentionnons pour terminer que le rapport présentait également des données comparant la consommation d'eau par personne pour les habitants de Montréal avec celle des habitants d'autres villes canadiennes (Ottawa, Toronto, Calgary, Edmonton). Les modèles de tarification utilisés par ces municipalités étaient présentés dans le document.

Une des sections de l'étude SNC-Dessau traitait de l'installation de compteurs d'eau dans les industries, commerces et institutions. Les coûts d'une telle installation étaient évalués à environ 53,1 M\$¹⁰, lesquels seraient encourus entre 2003 et 2007. D'autre part, rien n'était prévu pour les consommateurs résidentiels. Par ailleurs, la même étude abordait le sujet de l'implantation d'un système de gestion en temps réel et de contrôle de débit par secteur. Voici d'ailleurs ce que SNC-Dessau écrivait à ce sujet :

« Des méthodes de comptage doivent alors être mises en place spécifiquement pour ces usagers (n.d.a. les ICI). Une fois les consommations des usagers connues, l'ampleur des pertes peut être calculée aisément sans toutefois pouvoir les localiser. La mise en place d'un système de gestion en [sic] temps et le contrôle de débit par secteur deviendra alors un outil intéressant.

[...]

Ces deux mesures (n.d.a. le système de gestion en temps réel et le contrôle de débit par secteur), qui constituent une première étape importante vers la connaissance du bilan de consommation de la Ville, pourraient être suivies dans un deuxième temps, de l'installation de compteurs résidentiels sur une partie ou sur la totalité du territoire. »

¹⁰ Il nous fut impossible de déterminer de quoi était composée cette somme, notamment le nombre de compteurs visés par cette rubrique ni le détail des frais y inclus.

Quant à l'étude de PwC, elle concluait entre autres sur la recommandation suivante :

« À notre avis, [sic] Ville de Montréal devrait, à court terme :

i) [...]

ii) revoir le modèle de gestion de façon à favoriser l'intégration des activités de l'eau et se doter de l'information et des outils de gestion adéquats pour une prise de décision éclairée; et

iii) procéder à une étude approfondie de la gestion de la consommation et de l'établissement de moyens incluant une tarification encourageant la conservation de l'eau, prenant en compte les exigences d'harmonisation fiscale prévue selon la Loi sur la réorganisation municipale et la Loi sur la fiscalité municipale. »

III.2.2. Constats

Constat 1

Il ressort clairement de l'étude SNC-Dessau que **le volet 2 (optimisation du réseau) n'était pas une solution à être implantée dans un premier temps**. De plus, l'installation de compteurs résidentiels constituait une étape ultérieure à l'installation des compteurs pour les ICI et à la mise sur pied d'un système de gestion en temps réel et de contrôle de débit par secteur.

Nous avons constaté que la Ville a exactement fait le contraire en procédant, en 2006, au lancement du volet 1 (compteurs d'eau – ICI) en même temps que le volet 2 (optimisation du réseau).

Constat 2

Nous avons également constaté, tel que nous le verrons plus loin dans ce rapport, l'absence de justification documentée pour expliquer clairement ce changement d'orientation, en ajoutant le volet optimisation du réseau au volet implantation des compteurs dans les ICI.

Dans le cas de l'étude de PwC, outre la recommandation visant à développer une gestion intégrée qui permettrait à la Ville de se doter d'outils de gestion plus performants, le rapport suggérait la

mise en place d'une tarification en fonction des profils réels de consommation. Différents scénarios ont été présentés, mais aucune recommandation précise quant au mode de tarification à mettre de l'avant n'a été faite à la Ville.

III.3 LA PROPOSITION DE POSITIONNEMENT (2003)

III.3.1. Faits saillants et analyse de la situation

Le 28 janvier 2003, le comité directeur de gestion des projets de l'eau a présenté au comité exécutif de la Ville de Montréal un document intitulé *Proposition de positionnement* relativement au *Chantier de l'eau*. Ce document, qui suggérait un cadre stratégique de la gestion de l'eau et qui formulait des recommandations à cet effet, a été approuvé par le comité exécutif lors de la séance du 5 février 2003¹¹.

Cette proposition rappelait l'évolution du *Chantier de l'eau* au cours de la dernière année et soulignait les grandes recommandations issues des études SNC-Dessau et PwC présentées dans les mois précédents. À la suite de la présentation de cette proposition, les membres du comité directeur ont soutenu au comité exécutif que des analyses additionnelles étaient requises pour la compléter, notamment sur les deux aspects suivants :

- Quelles approches de mesure de la consommation (dans les secteurs résidentiel, industriel, commercial et institutionnel) pourraient être disponibles et utiles sous l'angle de leurs effets sur les stratégies de financement, particulièrement dans une perspective de recherche de l'autofinancement pour la gestion de l'eau et des meilleures pratiques?
- Quels types d'organisations pourraient être disponibles et utiles pour mener à bien la gestion de l'eau et prendre en charge le plan d'action global dans le cadre des politiques générales de la Ville?

Le comité directeur a demandé que deux mandats, sous forme d'appels d'offres publics, soient lancés sur ces deux aspects. Le comité directeur a recommandé par ailleurs de créer un Groupe de développement de la gestion de l'eau qui serait placé sous l'autorité du directeur général adjoint du Service Environnement/Voirie/Réseaux et qui aurait pour mandat d'établir les jalons devant mener la Ville à la réalisation de la stratégie retenue. Des crédits de 3,5 M\$ étaient prévus pour financer les travaux de ce groupe.

Les deux appels d'offres publics suivants ont été publiés pour retenir les services de firmes professionnelles afin de réaliser ces études additionnelles :

- *Réalisation d'un mandat requérant l'aide d'experts en recherche organisationnelle pour l'élaboration et la mise en place, au 1^{er} janvier 2004, d'une organisation globale et efficiente de*

¹¹ Résolution CE03 0178.

gestion publique de l'eau sur le territoire de la Ville de Montréal (volet « recherche organisationnelle » – 17 janvier 2003).

- *Réalisation d'un mandat afin de recommander des scénarios de financement et d'harmonisation et de fournir l'expertise et le support financier pour la mise en place au 1^{er} janvier 2004 d'une organisation globale et efficiente de la gestion publique de l'eau sur le territoire de la Ville de Montréal (volet « stratégie et structure financières » – 15 janvier 2003).*

Le second appel d'offres faisait référence à deux volets. Le premier volet exigeait que le consultant propose des scénarios de tarification de l'eau potable et usée visant principalement la conservation de la ressource et permettant l'augmentation des ressources financières affectées à sa gestion dans le but d'établir un équilibre avec les besoins. Le second volet exigeait que le consultant fournisse l'expertise et le soutien budgétaire et financier nécessaire pour la mise en place, au 1^{er} janvier 2004, de la nouvelle organisation de gestion publique de l'eau sur le territoire de la Ville, conformément aux orientations retenues par les instances.

Le lancement de ces appels d'offres a été approuvé par le comité exécutif de la Ville le 22 janvier 2003¹².

Dans le cas du volet recherche organisationnelle, 18 firmes, presque toutes localisées au Québec, ont démontré un intérêt. Quatre d'entre elles ont présenté une soumission et deux ont obtenu le pointage minimal. Le contrat a finalement été octroyé au regroupement des firmes Groupe Conseil CFC Inc. et EMA Canada Inc. (ci après le « Groupe CFC »).

Dans le cas du volet stratégie et structure financières, 11 firmes, toutes localisées au Québec, ont démontré un intérêt. Parmi ces firmes, PwC a été la seule à déposer une soumission.

Lorsqu'une firme soumissionnait sur les deux appels d'offres et qu'elle était choisie pour le volet recherche organisationnelle, elle était automatiquement exclue pour obtenir le contrat sur le volet stratégie et structure financières.

III.3.2. Constats

Nous n'avons pas relevé d'éléments particuliers au cours de l'analyse de cette étape.

¹² Résolution CE03 0083.

III.4 L'ÉTUDE DU GROUPE CFC (2003) ET LA SECONDE ÉTUDE DE PWC (2004)

III.4.1. Faits saillants et analyse de la situation

Le 10 novembre 2003, le Groupe CFC a déposé un rapport intitulé *Recherche organisationnelle pour la gestion publique de l'eau sur le territoire de la Ville de Montréal*. Ce rapport traitait des trois objets suivants :

- Les résultats de la démarche d'évaluation de la performance de l'organisation actuelle et l'identification de possibilités d'améliorations;
- Les résultats de la démarche de concertation sur le modèle organisationnel envisagé;
- Les recommandations sur les enjeux liés aux conventions collectives.

Les consultants ont conclu que le modèle organisationnel en place au moment de l'étude comportait d'importantes lacunes sur des éléments de gestion. Ils ont suggéré un nouveau modèle organisationnel apte à améliorer les services aux différents arrondissements et à permettre des économies, tant sur le plan des frais d'opération que des investissements à réaliser au cours des 20 prochaines années. Ils ont estimé ces économies à une somme de plus de 1,3 G\$ pour cette période. Le Groupe CFC était d'avis que la meilleure structure organisationnelle ne pourrait se réaliser qu'en traitant l'« activité eau » de façon distincte des autres activités de la Ville. Nous verrons d'ailleurs qu'un peu plus tard, en avril 2004, le Groupe CFC a déposé au Service des infrastructures, transport et environnement (SITE) un document intitulé *Structure intégrée de coordination et de suivi des projets en gestion de l'eau* qui suggérait une structure organisationnelle pour ce service, en lien avec le *Chantier de l'eau*.

PwC a déposé, le 21 janvier 2004, un rapport intitulé *Stratégie et structure financières – Gestion publique de l'eau – Ville de Montréal* qui couvrait les deux volets suivants :

- La tarification de l'eau, c'est-à-dire une analyse des structures tarifaires possibles et les tarifs nécessaires au financement des activités liées à l'eau potable et aux eaux usées. PwC a passé notamment en revue les pratiques de tarification de certaines villes au Canada et aux États-Unis;
- Les aspects budgétaire et financier, pour apporter à la Ville une expertise pointue en matière comptable, budgétaire et financière, incluant la mise au point d'un modèle de tarification¹³.

¹³ Nous comprenons que PwC n'a jamais procédé à la réalisation du deuxième volet de ce mandat.

Dans son rapport, PwC a envisagé quatre options de tarification :

- Option 1 – Aucune tarification à l'exception d'une tarification volumétrique pour les grands consommateurs ICI;
- Option 2 – Tarification volumétrique pour les grands consommateurs ICI et tarification forfaitaire pour tous les autres consommateurs;
- Option 3 – Tarification volumétrique pour les consommateurs ICI et tarification forfaitaire imposée aux consommateurs résidentiels;
- Option 4 – Tarification volumétrique pour l'ensemble des consommateurs.

PwC a estimé que l'option 4 – Tarification volumétrique pour l'ensemble des consommateurs – était celle qui répondait le mieux aux objectifs de la Ville et aux meilleures pratiques relevées dans les municipalités et les entreprises de services publics sondées. La mise en œuvre de cette recommandation sur une certaine période prévoyait les étapes suivantes :

- Mise en œuvre de la tarification universelle;
- Mise en place des compteurs d'eau et de la tarification volumétrique par étapes, à commencer par l'installation de compteurs chez les consommateurs ICI et dans les grands immeubles à logements multiples et l'imposition de tarifs forfaitaires d'eau potable et d'eaux usées aux consommateurs résidentiels;
- Mise en œuvre de la tarification volumétrique de tous les consommateurs résidentiels.

Compte tenu de la nécessité d'augmenter les ressources financières affectées aux activités liées à l'eau potable et aux eaux usées, PwC a suggéré de plus qu'un fonds pour l'eau soit créé.

Afin de compléter le premier volet de son mandat, soit la tarification de l'eau, PwC a retenu les services de l'organisme Gaz Métro pour réaliser une étude sur les compteurs d'eau. Le rapport de Gaz Métro, intitulé *Parc de compteurs d'eau et coûts d'investissement pour l'utilisation de compteurs d'eau à la Ville de Montréal*, a été déposé le 21 novembre 2003. Il mettait en relief le fait que la Ville possédait à l'époque un parc d'environ 109 000 compteurs dont environ 8 400 pour les ICI. Gaz Métro considérait que pour compléter le parc de la Ville, il serait nécessaire d'installer 335 300 compteurs additionnels dont environ 23 800 pour les ICI. Le coût estimé de l'investissement total pour ces installations se chiffrait selon Gaz Métro à 156,7 M\$, dont 24,7 M\$ pour les compteurs ICI. De telles installations permettraient selon Gaz Métro de comptabiliser un volume additionnel de 386 millions de m³ d'eau consommée aux 149 millions de m³ déjà comptabilisés. Selon Gaz Métro, avec un tel parc, la Ville comptabiliserait alors sur une base annuelle environ 535 millions de m³ d'eau, ou 74 % de la production totale de ses usines, estimée à l'époque à 725 millions de m³.

De plus, Gaz Métro a suggéré d'implanter, simultanément aux ICI, des compteurs d'eau pour les résidences de 12 logis et plus, ces dernières ne représentant qu'environ 6 600 installations additionnelles ou moins de 2 % des installations de compteurs à effectuer, mais permettront de mesurer 11 % du volume total d'eau consommée par les résidences et les commerces. Le coût de l'installation des compteurs d'eau pour les résidences de 12 logis et plus était estimé à 7,3 M\$. Le tableau suivant résume la situation des compteurs et du volume d'eau consommée selon l'étude de Gaz Métro.

Tableau 1 – Compteurs, consommation totale estimée et investissements requis (selon le rapport de Gaz Métro)

	Moins de 12 logis	12 logis et plus	ICI et petits commerces	Total
Compteurs existants	98 100	1 100	9 800	109 000
Compteurs à installer	304 900	6 600	23 800	335 300
Total	403 000	7 700	33 600	444 300
Volume d'eau consommée par les compteurs existants (000 m ³)	32 900	11 900	104 500	149 300
Volume d'eau consommée par les compteurs à installer (000 m ³)	106 100	40 900	239 600	386 600
Total (000 m ³)	139 000	52 800	344 100	535 900
Investissements requis – compteurs à installer (M\$)	124,7	7,3	24,7	156,7
Coût moyen par compteur	409 \$	1 101 \$	1 038 \$ ¹⁴	467 \$

III.4.2. Constats

Constat 3

Autant les analyses et les recommandations de Gaz Métro que celles de PwC pointaient à long terme vers une tarification volumétrique pour l'ensemble des consommateurs. Cette tarification devait débiter par la tarification volumétrique des consommateurs ICI et des grands immeubles à logements multiples et, par la suite, par l'imposition de tarifs forfaitaires d'eau potable et d'eaux usées aux consommateurs résidentiels. Par ailleurs, aucune mention n'était faite dans l'étude de PwC/Gaz Métro de la nécessité de doter la Ville d'équipements plus pointus sur le réseau afin de mettre en place un bilan de la consommation d'eau (qui correspond essentiellement au volet 2 du contrat accordé à GÉNleau).

¹⁴ En réalité, le coût d'installation d'un compteur dans les ICI est estimé à 1 101 \$. La moyenne, par ailleurs calculée, est affectée par le coût d'installation d'un compteur dans les petits commerces, lequel est estimé à 420 \$.

III.5 LA SUITE DES ÉVÉNEMENTS – LE FONDS DE L’EAU (2003-2004)

III.5.1 Faits saillants et analyse de la situation

Le 19 novembre 2003, le comité exécutif a approuvé le modèle organisationnel recommandé par le comité directeur de la gestion de l'eau et a autorisé sa mise en œuvre¹⁵. Par voie de communiqué daté du 24 novembre 2003, la Ville a mis de l'avant les mesures suivantes :

- Création en 2004 d'une enveloppe budgétaire spécifique de 25 M\$ appelée « Fonds de l'eau », à laquelle, devaient s'ajouter des sommes annuelles de 20 M\$ jusqu'en 2013. Ce fonds devait servir à lancer et à coordonner un programme à long terme de réhabilitation des infrastructures et de restructuration des services de l'eau sur l'île;
- Instauration d'une démarche évolutive de consolidation budgétaire des coûts de l'eau et de rééquilibrage de la tarification, qui consistait à établir et à regrouper tous les facteurs de coûts liés aux divers services de l'eau, de façon à assurer, dans un proche avenir, un financement adéquat des coûts de l'eau et une participation équitable à ce financement de la part des usagers de tous types;
- Implantation, dans les ICI, d'une tarification assistée par compteur, faisant en sorte que leur contribution financière soit conforme à la consommation;
- Instauration de systèmes et d'outils de gestion capables de structurer toutes les facettes du service de l'eau selon un plan directeur et d'interventions, selon toutes les normes pertinentes et selon les meilleures pratiques en vigueur en Amérique du Nord.

Ce communiqué spécifiait notamment que la Ville n'entendait pas, dans un avenir prévisible, installer de nouveaux compteurs dans la portion résidentielle, opération qui aurait coûté 132 M\$, selon l'étude de PwC qui a été publiée en janvier 2004. Le communiqué mentionnait également que la Ville entendait explorer d'autres avenues moins coûteuses que l'installation de compteurs d'eau dans la portion résidentielle, comme celle d'établir dans un horizon de deux ou trois ans une tarification de type forfaitaire.

¹⁵ Résolution CE03 2407.

III.5.2 Constats

Constat 4

Nous comprenons que le projet d'installer des compteurs d'eau dans la portion résidentielle a été mis de côté à la suite d'une analyse coûts-bénéfices réalisée par la Direction de l'eau de la Ville et sur la base des études effectuées préalablement.

Constat 5

L'installation de compteurs d'eau dans les ICI est appuyée par des études d'opportunité économique, de besoins en matière d'établissement d'un bilan d'eau et d'équité envers les consommateurs. Elle a fait l'objet d'études réalisées par SNC-Dessau, PwC et Gaz Métro. Nous observons une unanimité liée à l'implantation de compteurs dans les ICI. D'ailleurs, la Ville de Montréal est à notre connaissance l'une des rares métropoles dont les ICI ne sont pas munis de compteurs d'eau.

Cependant, on peut remarquer que les coûts d'implantation des compteurs pour les ICI ne sont pas abordés dans le communiqué du 24 novembre 2003, ce qui ajoute à la confusion sur les coûts prévus d'implantation.

III.6 LES APPELS DE SERVICES PROFESSIONNELS (2004)

III.6.1 Faits saillants et analyse de la situation

Afin de mettre en œuvre le plus rapidement possible les orientations données par le comité exécutif, le Service des infrastructures, transport et environnement (SITE) a déposé, le 12 mai 2004, une demande au comité exécutif pour que trois appels de qualification soient publiés dans le cadre d'un processus de qualification de fournisseurs de services professionnels dans les domaines cités dans le tableau qui suit.

Tableau 2 – Appels de qualification à publier

Programme ¹⁶	Durée	Coût total estimé	
		Services professionnels	Travaux
Mise aux normes des usines (MNU)	11 ans	35,0 M\$	226,0 M\$
Plan d'intervention des réseaux d'aqueduc et d'égout et travaux d'auscultation (PI)	5 ans	25,0 M\$	11,5 M\$
Installation et exploitation de compteurs dans les ICI (ICI)	5 ans	4,0 M\$	32,0 M\$

Cette demande a fait l'objet d'une résolution du comité exécutif¹⁷ approuvant la publication de ces appels de qualification. Les montants présentés dans ce tableau ont été tirés de l'appel de qualification.

Par ces appels de qualification, la Ville invitait les firmes intéressées à démontrer leur capacité à réaliser ces trois projets. Un comité de sélection a été mis sur pied pour évaluer les firmes ayant posé leur candidature selon les critères de sélection suivants, lesquels étaient strictement qualitatifs :

- La compréhension des enjeux et des défis liés au projet;
- L'expérience, le leadership et la capacité de livraison;
- Les compétences dans les disciplines concernées;
- L'évaluation des ressources proposées;
- L'expertise en matière de gestion de projet.

¹⁶ Ces programmes d'intervention sont le résultat de la structure proposée dans une étude intitulée *Structure intégrée de coordination et de suivi des projets en gestion de l'eau* que le Groupe CFC a déposée en 2003 au Service des infrastructures, transport et environnement en lien avec le *Chantier de l'eau*.

¹⁷ Résolution CE04 0924

Nous avons appris que le processus ici mis de l'avant, à savoir par voie d'appels de qualification, sans être une exception, n'est pas utilisé de façon coutumière à la Ville. Le but de cet exercice était de retenir, pour chacun des trois projets, les firmes qui obtiendraient la note de passage de 85 %. Par la suite, seules les firmes retenues seraient invitées à soumissionner sur l'éventuel appel d'offres. Au cours de cette deuxième étape, les offres seraient évaluées en fonction du prix et de critères d'évaluation précis.

Le SITE a donc produit, par l'entremise de la Direction de l'approvisionnement du Service des services administratifs, trois appels de qualification dont l'appel de qualification 04-8165 intitulé *Services professionnels – Mesure de la consommation de l'eau des industries, commerces et institutions (ICI)* et daté du 28 juillet 2004. Cet appel public de qualification a été publié le 2 août 2004 dans le quotidien *La Presse*. Comme requis, il a également été diffusé sur le système électronique d'appel d'offres (SEAO)¹⁸. Cet appel de qualification visait la rétention de services professionnels relativement à la réalisation d'un programme d'installation de compteurs d'eau et de mise en place de systèmes de relevé et de gestion des données de consommation d'eau dans l'ensemble des industries, commerces et institutions sur le territoire de la Ville de Montréal. Le document de qualification pouvait être obtenu à compter du 2 août 2004 et les firmes intéressées avaient jusqu'au 9 septembre 2004 pour soumettre leur demande de qualification.

L'appel de qualification, qui comptait en tout 25 pages, comprenait quatre sections :

1. Avis public et formulaire d'identification du candidat;
2. Instructions aux candidats et clauses générales;
3. Critères et grille d'évaluation (critères énumérés en substance à la page précédente);
4. Domaine ciblé.

Le rapport de Gaz Métro, intitulé *Parc de compteurs d'eau et coûts d'investissement pour l'utilisation de compteurs d'eau à la Ville de Montréal* et daté du 21 novembre 2003, a été joint au document d'appel de qualification.

La Ville a précisé, dans l'appel de qualification, que si l'une des firmes obtenait la qualification pour la réalisation de plus d'un des trois projets (MNU, PI et ICI), elle ne pourrait alors, à la suite du processus d'appel d'offres, se voir octroyer plus d'un contrat.

¹⁸ Le SEAO est le site officiel d'appels d'offres du gouvernement du Québec. Son adresse Web est le www.seao.ca.

Les sections 1, 2 et 3 étaient identiques pour chacun des appels de qualification visant la mise aux normes des usines (MNU), le plan d'intervention lié aux réseaux d'aqueduc et d'égout et aux travaux d'auscultation (PI) ainsi qu'à l'installation et l'exploitation de compteurs dans les ICI. Seule la section 4 était spécifique pour chacun des trois appels de qualification. Nous retrouvons la description suivante du troisième programme (installation et exploitation de compteurs dans les ICI) dans la rubrique 1.2 de la section 4 du troisième appel de qualification :

« En résumé, le contenu du mandat dont l'objectif est de mesurer et de facturer la consommation de l'eau dans tous les ICI du territoire de la Ville¹⁹ est constitué des cinq volets suivants :

- *La fourniture et l'installation de compteurs d'eau;*
- *La mise à jour ou le remplacement de compteurs d'eau existants;*
- *La fourniture et l'installation d'un système de relevé des compteurs d'eau;*
- *L'implantation d'un système de gestion des données permettant l'élaboration de profils de consommation et l'établissement de la facturation de l'eau aux ICI selon leur consommation;*
- *Un modus operandi pour la facturation, l'entretien et le service à la clientèle.*

Également, en cours d'exécution du mandat, la Ville pourra convenir de travaux additionnels qui, avec le candidat, sont requis pour mener à bien le projet.

Finalemnt, le candidat pourra être appelé à réaliser d'autres travaux additionnels requis par la Ville et reliés à la mesure de la consommation de l'eau, tels que les compteurs sur le réseau d'aqueduc, la compilation de données hydrauliques, etc²⁰. »

Nous pouvons conclure, à la lecture de l'appel de qualification, que le troisième programme était lié **presque exclusivement** au projet des compteurs d'eau ICI.

Nous avons relevé, dans l'appel de qualification, les paragraphes suivants :

« Le candidat devra cerner la nature et l'étendue du travail à accomplir pour l'installation de compteurs d'eau, incluant le nombre et le diamètre des compteurs d'eau à installer, la nature du cadre physique de cette installation, les modes d'installation des compteurs d'eau, l'état des compteurs existants et leurs besoins de mise à jour ou de remplacement.

¹⁹ Nos soulignés.

²⁰ Nos soulignés.

[...]

Le candidat devra identifier les meilleures pratiques de sélection, d'installation et d'entretien des compteurs d'eau installés dans les ICI, ainsi que les méthodes et les techniques en usage en matière de relevé et de gestion des données.

[...]

Une analyse coûts bénéfiques des différents systèmes permettra de déterminer la ou les technologies les plus appropriées. La Ville favorisera les produits génériques et commercialement disponibles plutôt que des solutions sur mesure.²¹ »

III.6.2 Constats

Constat 6

Nous comprenons, à la suite d'entrevues que nous avons eues avec des personnes responsables de la rédaction de l'appel de qualification, que l'objectif du volet ICI, tel qu'il est décrit au premier paragraphe de la rubrique 1.2 reproduit ci-haut, était **la mesure et la facturation de la consommation de l'eau dans tous les ICI du territoire de la Ville et que si un bilan de la consommation de l'eau devait être effectué, il le serait dans une étape ultérieure.** Toujours selon cette personne, les **travaux additionnels** dont il était fait état au dernier paragraphe de la rubrique 1.2 visaient à informer les candidats que la Ville se gardait la latitude d'exiger de la firme qui serait retenue qu'elle réalise des travaux additionnels dans l'éventualité où une partie du budget d'heures octroyé pour la réalisation de son mandat demeure disponible après la réalisation du volet des compteurs d'eau dans les ICI.

Constat 7

Par ailleurs, il est clair à ce point que la solution que la Ville désirait adopter pour les compteurs d'eau devait viser des « *produits génériques et commercialement disponibles plutôt que des solutions sur mesure* », tel qu'il est précisé dans l'appel de qualification.

²¹ Nos soulignés.

III.7 LE RÉSULTAT DE L'APPEL DE QUALIFICATION ET L'APPEL D'OFFRES DE SERVICES PROFESSIONNELS QUI ONT SUIVI (2004)

III.7.1 Faits saillants et analyse de la situation

À la suite de l'appel de qualification visant la mesure de la consommation d'eau des ICI, 16 entreprises, toutes localisées au Québec, ont démontré un intérêt.

Des 16 entreprises qui ont demandé les documents y afférents, 5 ont effectivement présenté une demande de qualification. Dans les jours qui ont suivi la fermeture des candidatures à l'appel de qualification, un comité de sélection, composé de cinq personnes, dont quatre employés de la Ville et une personne de l'extérieur, a passé en revue les documents déposés par ces firmes. À la suite de l'analyse des différentes candidatures conformément à la grille d'évaluation incluse dans le document d'appel de qualification, le comité de sélection a déterminé que les quatre firmes suivantes ont obtenu la note de passage de 85 % pour le programme ICI :

- BPR Inc.;
- Consortium Dessau-Soprin/Aquatech;
- Consultants S.M. Inc.;
- Groupement CGT.

Le même exercice a été fait pour les appels de qualification liés aux deux autres programmes, c'est-à-dire la mise aux normes des usines (MNU) et le plan d'intervention lié aux réseaux d'aqueduc et d'égout et aux travaux d'auscultation (PI).

Les firmes suivantes se sont qualifiées pour le projet de mise aux normes des usines (MNU) :

- Groupement CGT;
- Consortium SNC-Lavalin/Dessau-Soprin.

Quant au plan d'intervention lié aux réseaux d'aqueduc et d'égout et aux travaux d'auscultation (PI), les firmes suivantes se sont qualifiées :

- BPR Inc.;
- Groupement CGT;
- Consortium SNC-Lavalin/Dessau-Soprin.

À la fin d'octobre 2004, le Groupe de développement de la gestion de l'eau a demandé que soit autorisé le lancement d'appels d'offres sur invitation visant à retenir les services professionnels en vue de la mise en œuvre des trois projets. Nous avons noté que les données relatives aux trois projets ont été modifiées entre les appels de qualification et les appels d'offres. Les changements, pour chacun des trois programmes, sont indiqués en caractères gras et italiques dans le tableau suivant.

Tableau 3 – Appels d'offres à publier

Programme	Durée	Coût total estimé	
		Services professionnels	Travaux
Mise aux normes des usines (MNU)	11 ans	35,0 M\$	<i>250,0 M\$</i>
Plan d'intervention des réseaux d'aqueduc et d'égout et travaux d'auscultation (PI)	5 ans + 5 ans	25,0 M\$	<i>1,15 G\$</i>
Installation et exploitation de compteurs dans les ICI (ICI)	5 ans	<i>7,5 M\$</i>	32,0 M\$

La Direction du développement de la gestion de l'eau du SITE a publié, par l'entremise de la Direction de l'approvisionnement, l'appel d'offres sur invitation 04-8243 intitulé *Services professionnels – Mesure de la consommation de l'eau des industries, commerces et institutions (ICI)* et daté du 20 octobre 2004. Ce libellé était le même que celui de l'appel de qualification, soit la rétention de services professionnels relativement à la **réalisation** d'un programme d'installation de compteurs d'eau et de mise en place de systèmes de relevé et de gestion des données de consommation d'eau dans l'ensemble des industries, commerces et institutions sur le territoire de la Ville de Montréal.

Simultanément, des appels d'offres similaires ont été publiés pour les volets MNU (appel d'offres 04-8245) et PI (appel d'offres 04-8244).

Le lancement des appels d'offres sur invitation aux firmes qualifiées a été autorisé le 27 octobre 2004 par une décision déléguée signée par le directeur général de la Ville de Montréal²².

L'appel d'offres lié au volet ICI, qui comptait en tout quelque 22 pages, comprenait trois sections :

1. Description du mandat;

²² Décision DG041801007.

2. Évaluation des soumissions;
3. Calcul des honoraires et mode de paiement.

Un *Projet de convention* a été joint au document d'appel d'offres pour indiquer la convention de services professionnels que la firme retenue devait s'attendre à signer avec la Ville de Montréal.

La Ville informait, dans l'appel d'offres, que si l'une des firmes se voyait octroyer le contrat de services professionnels pour la mise à niveau des usines (MNU), elle était alors disqualifiée pour l'obtention du contrat pour le volet plan d'intervention (PI) et le volet ICI. Par la suite, si l'une des firmes se voyait octroyer le contrat de services professionnels pour la mise en place du PI sur le réseau d'aqueduc et d'égout, elle était alors disqualifiée pour l'obtention du contrat pour le volet ICI.

Dans l'évaluation des appels d'offres, la Ville a exigé que, dans un premier temps, les soumissionnaires obtiennent une note qualitative d'au moins 70 %. Si ce seuil était franchi, le prix de la soumission entrait alors en ligne de compte, auquel cas le calcul de pointage suivant devait être effectué, la résultante la plus élevée de ce calcul déterminant alors le soumissionnaire retenu :

$$\text{Pointage d'un soumissionnaire} = \frac{(\text{pointage qualitatif} + 50) \times 10\,000}{\text{Prix du soumissionnaire}}$$

Ces exigences sont conformes à la loi des cités et villes.

Dans le document d'appel d'offres, la section visant les ICI s'intitule *L'implantation dans les industries, commerces et institutions d'une tarification assistée par compteurs d'eau, faisant en sorte que leur contribution financière corresponde à leur consommation*, et comporte, entre autres, les indications suivantes :

« La mesure de la consommation d'eau des ICI aidera à atteindre de grands objectifs de la modernisation de la gestion de l'eau à Montréal, soit l'établissement d'un bilan de consommation de l'eau potable²³ et un rééquilibrage progressif des contributions financières des diverses catégories d'utilisateurs d'eau, chaque catégorie devant contribuer à la hauteur de sa consommation réelle. La firme retenue offrira des services professionnels afin d'appuyer la Ville dans l'élaboration et le choix de scénarios visant l'implantation des compteurs et systèmes de gestion des données. La firme retenue pourra aussi réaliser des travaux additionnels requis par la Ville et reliés au bilan de

²³ Nos soulignés.

consommation de l'eau, la mise à niveau des compteurs existants, des études de profil de consommation, le monitoring de la distribution de l'eau, les compteurs sur le réseau d'aqueduc, la compilation de données hydrauliques, l'élaboration d'une politique de consommation d'eau, etc²⁴. »

Le libellé du document d'appel d'offres lié au volet des ICI est, en substance, similaire à celui de l'appel de qualification. Toutefois, des énoncés ont été ajoutés à la rubrique 1.3 « Mandat », laquelle se lit maintenant comme suit :

« Le mandat de la firme consiste en la fourniture de services professionnels visant l'élaboration et la gestion d'un programme dont les principales composantes sont les suivantes²⁵ :

- **L'inventaire des compteurs d'eau existants;**
- **La fourniture et l'installation de nouveaux compteurs d'eau;**
- La fourniture et l'installation de systèmes de relevé des compteurs d'eau;
- **L'exploitation des systèmes;**
- L'implantation d'un système de gestion des données permettant l'élaboration de profils de consommation et l'établissement de la facturation de l'eau aux ICI selon leur consommation;
- Les mécanismes de facturation;
- Le service à la clientèle.

Pour ce faire, la firme élabore et évalue, en collaboration avec la Ville, un éventail de scénarios de réalisation.

Également, la firme pourra être appelé [sic] à réaliser d'autres travaux additionnels requis par la Ville et reliés au bilan de la consommation de l'eau, comme la mise à niveau des compteurs existants, des études de profils de consommation, le monitoring de la distribution d'eau²⁶, les compteurs sur le réseau d'aqueduc, la compilation de données hydrauliques, l'élaboration d'une politique de consommation d'eau²⁷, etc. »

²⁴ Nos soulignés.

²⁵ Les caractères gras précisent les ajouts.

²⁶ Nos soulignés.

²⁷ Nos soulignés.

Plus loin dans l'appel d'offres, nous pouvons lire :

« La firme identifie les fournisseurs de service en matière de mesurage, les meilleures pratiques de sélection, d'installation et d'exploitation des compteurs d'eau installés dans les ICI, ainsi que les méthodes, techniques et technologies en usage en matière de relevé et de gestion des données sur le territoire de la Ville et sur le marché. Elle identifie également les meilleures pratiques en matière de dispositif de sécurité pour les compteurs, d'intégrité des données pour les systèmes de relevé et de gestion des données ainsi que de la gestion des consommations de raccords d'incendies.

La Ville favorise, lors de choix de technologies, les produits génériques et commercialement disponibles plutôt que des solutions sur mesure²⁸. »

Finalement, la section 3 de l'appel d'offres *Calcul des honoraires et mode de paiement* spécifie, sous la rubrique 3.2 « Dépenses admissibles », qu'afin d'établir une valeur des dépenses admissibles, c'est-à-dire celles spécifiquement mentionnées au projet de convention, la proposition de prix incluait un montant correspondant à 1 % de la valeur des honoraires à titre de dépenses remboursables. Au paragraphe 11.4.4 du *Projet de convention*, l'« engagement d'experts-consultants dûment autorisés » se qualifiait comme dépense admissible.

Pour préciser la valeur des services professionnels requis sous le volet ICI, un bordereau de prix spécifiait le nombre d'heures budgétées par catégorie de consultants. Ce bordereau a été joint aux documents d'appel d'offres. Cette façon de procéder est habituelle à la Ville, selon nos entrevues, lorsqu'il est question de retenir les services de firmes d'experts-conseil en ingénierie. Le total des heures budgétées sur le bordereau de prix totalisait 101 600 et se distribuait comme suit :

Tableau 4 – Heures budgétées pour le contrat de services professionnels – ICI

Description	N^{bre} d'heures
Directeur de projet	1 600
Ingénieurs	40 500
Techniciens et dessinateurs	40 500
Personnel de soutien	19 000
Total	101 600

²⁸ Nos soulignés.

III.7.2 Constats

Constat 8

Nous comprenons que les mêmes personnes ont eu la responsabilité de rédiger l'appel de qualification et l'appel d'offres. Ces personnes, impliquées dans ce volet du *Chantier de l'eau*, nous ont réitéré que l'objectif du volet ICI était toujours la mesure et la facturation de la consommation de l'eau dans tous les ICI du territoire de la Ville.

Constat 9

Nous avons été informés que le dernier paragraphe de la rubrique 1.3 qui mentionnait les travaux additionnels possibles visait à informer les candidats que la Ville se gardait la latitude d'exiger de la firme retenue qu'elle réalise des travaux additionnels découlant des résultats de l'installation des compteurs dans les ICI. De plus, de tels travaux auraient pu être effectués uniquement si des **sommes non dépensées avaient été présentes après la réalisation des travaux « de base »** (donc ceux prévus dans l'appel d'offres).

Constat 10

Nous comprenons également que, à cette étape, la solution que la Ville désirait adopter pour les compteurs d'eau devait viser des « *produits génériques et commercialement disponibles plutôt que des solutions sur mesure* ».

III.8 L'ADJUDICATION DU CONTRAT DE SERVICES PROFESSIONNELS (2004-2005)

III.8.1 Faits saillants et analyse de la situation

À la suite de l'appel d'offres sur invitation dans le dossier ICI (04-8243), les quatre entreprises préqualifiées ont déposé leur soumission le 22 novembre 2004. Ces entreprises (ou consortium) étaient :

- BPR Inc.;
- Consortium Dessau-Soprin / Aquatech;
- Consultants S.M. Inc.;
- Groupement CGT.

Dans les jours qui ont suivi la fermeture des candidatures à l'appel d'offres sur invitation, un comité de sélection, composé de sept personnes dont six employés de la Ville et une personne de l'extérieur, a évalué les soumissions déposées par ces firmes. À la suite de son analyse des différentes soumissions conformément à la grille d'évaluation incluse dans le document d'appel d'offres, le comité a déterminé que les quatre ont obtenu la note de passage de 70 %.

Le choix des firmes ayant soumissionné sur les volets MNU (appel d'offres 04-8245) et PI (appel d'offres 04-8244) a été effectué. La soumission du consortium Dessau-Soprin / Aquatech a été déclarée gagnante pour le volet MNU et, la soumission de Groupement CGT a remporté l'appel d'offres pour le volet PI.

Pour l'appel d'offres 04-8243 (ICI), il restait donc les offrants suivants :

- BPR Inc.;
- Consultants S.M. Inc.

La soumission de BPR Inc. (ci-après « BPR »), qui se chiffrait à 6 451 127 \$ avant les taxes (7 420 409 \$ incluant les taxes), a été retenue pour le volet ICI, cette firme obtenant un meilleur pointage que Consultants S.M. Inc. Étaient incluses dans le montant des dépenses admissibles de 63 873 \$, soit la somme maximale de 1 % des honoraires bruts tel que prévu au projet de convention.

En février 2005, la chef de projet ICI et le responsable du Groupe de développement de la gestion de l'eau, tous deux attachés au SITE, ont recommandé au comité exécutif d'approuver la convention et de retenir les services professionnels de la firme BPR pour la mise en œuvre du projet de mesure de la consommation de l'eau dans les ICI pour une somme de 7 420 409 \$, taxes incluses, qui sera dépensée sur dix ans selon le scénario suivant :

Tableau 5 – Montants annuels budgétés incluant les taxes pour le contrat de BPR

2005	3 900 000 \$	2010	75 000 \$
2006	875 000 \$	2011	75 000 \$
2007	875 000 \$	2012	75 000 \$
2008	875 000 \$	2013	75 000 \$
2009	500 000 \$	2014	75 000 \$

En février 2005, le comité exécutif a autorisé la dépense de 7 420 409 \$, taxes incluses, et a approuvé le projet de convention entre BPR et la Ville.²⁹

Dans l'offre de services professionnels de BPR (datée du 22 novembre 2004), la section 3.1.2 intitulée *Travaux supplémentaires reliés au bilan* mentionne le point suivant :

« Suite à l'implantation du système de mesure de la consommation des ICI et l'implémentation d'un système de gestion des données, des travaux supplémentaires reliés au bilan pourront être réalisés. Nous avons joint à l'annexe B une description de notre vision des efforts à déployer pour une amélioration de la précision du bilan d'utilisation à la fois dans le temps et dans l'espace. Ces solutions ouvriraient également des portes vers d'autres objectifs comme un meilleur suivi de la demande et des fuites, et le contrôle du réseau en temps réel.³⁰ »

Quant à l'annexe B de l'offre de services de BPR intitulée *Travaux supplémentaires reliés au bilan*, nous y retrouvons le texte suivant :

« Par ailleurs, l'établissement de bilans non plus au niveau de l'île mais d'entités plus petites, permettrait une analyse plus fine et un établissement des priorités des interventions (recherche de fuites et réhabilitation – remplacement). À cette fin, on peut penser à implanter une partie des solutions que nous avons déjà proposées en 2003 à l'ex-

²⁹ Résolution CE05 0259.

³⁰ Nos soulignés et nos caractères gras.

Ville de Montréal, soit l'installation de points de mesure de débit sur le réseau avec transmission et analyse de données en continu. Le rapport de 2003 aborde également le nombre, la localisation et le niveau de précision à atteindre pour ces mesures afin qu'elles puissent être utilisées pour identifier de nouvelles fuites de l'ordre de 500m³/jour par exemple. Une telle approche a été appliquée avec succès pour l'agglomération de Halifax (Halifax Regional Water Commission).

Notons également que :

- *le couplage d'un SCADA et d'un modèle hydraulique pourrait permettre, dans un premier temps, un suivi des parties du réseau qui sont trop bouclées pour être abordées par secteur;*
- *les mesures de débits par secteur pourraient, dans certaines conditions, également amener de l'information sur les consommations résidentielles.*

Nous pensons ainsi avoir en mains tous les éléments pour concevoir et mettre en œuvre un ensemble de solutions visant une amélioration de la précision du bilan d'utilisation à la fois dans le temps et dans l'espace. Ces solutions ouvriraient également des portes vers d'autres objectifs comme :

- *un meilleur suivi de la demande et des fuites;*
- *le contrôle du réseau en temps réel.³¹ »*

Nous avons obtenu un exemplaire d'une partie du rapport de BPR dont il est fait mention dans l'annexe B de son offre de services intitulée *Les solutions que nous avons déjà proposées en 2003 à l'ex-Ville de Montréal*. Ce rapport, dont la version révisée date du 20 novembre 2001 et qui a été déposé sous sa forme finale en mars 2004, s'intitule *Constitution d'un modèle de données pour prioriser les interventions sur le réseau d'aqueduc de la Ville – volets 2.1, 2.2 et 2.3 – Projet : A004110*, sera examiné dans un chapitre ultérieur. Mentionnons toutefois que l'objet du rapport visait l'implantation d'un programme de contrôle des fuites.

Sur les 101 600 heures prévues par BPR, 50 500 étaient allouées à la phase d'exploration, laquelle devait s'étendre entre 2005 et 2006. Cette phase devait comprendre des analyses et des études pour déterminer le travail à accomplir pour l'installation des compteurs, l'élaboration et l'évaluation

³¹ Nos soulignés.

de divers scénarios d'implantation, le choix du scénario de réalisation et la préparation et le lancement d'appel d'offres selon le scénario retenu. Quant à la phase de mise en œuvre, BPR estimait devoir y investir 51 100 heures, lesquelles devaient être réparties entre 2007 et 2014. Cette phase devait comprendre le suivi des travaux, la gestion des changements et des ressources, la coordination du travail et le suivi de l'échéancier et du budget.

III.8.2 Constats

Constat 11

Nous comprenons, à la suite de l'analyse des documents et des résultats des entrevues, que le total de 101 600 heures constituant la totalité du contrat de 6 451 127 \$ avant les taxes octroyé à BPR, **aucune somme n'était prévue pour BPR au moment de l'octroi du contrat, ni dans les premiers mois du mandat, pour la gestion du réseau en temps réel ou l'optimisation du réseau**³². Nous constatons que le volet optimisation du réseau ne faisait pas partie du mandat principal de BPR en 2004 et que cette firme l'a traité comme des travaux supplémentaires à être réalisés « *suite à l'implantation du système de mesure de la consommation des ICI et l'implémentation d'un système de gestion des données* ».

³² Nous faisons ici référence au sous-projet 08 défini comme *Bilan de la consommation d'eau* au document produit par BPR et appelé *Structure de découpage du projet*. D'ailleurs, nous avons eu accès à un document daté du 2 septembre 2005 et qui inclut le budget du projet alloué à BPR. Aucune somme à ce moment n'est dévolue au sous-projet 08 (*Bilan de la consommation d'eau*).

III.9 DÉMARRAGE DU PROJET ICI ET LE CHANGEMENT D'ORIENTATION (2005-2006)

III.9.1 Faits saillants et analyse de la situation

À cette période, la Ville avait mis sur pied différents comités pour gérer le *Chantier de l'eau* dont :

- Comité mixte de suivi des projets de l'eau;
- Comité directeur de gestion des projets de l'eau;
- Groupe de développement de la gestion publique de l'eau;
- Comité de gestion du projet.

Nous avons eu accès à plusieurs comptes rendus de réunions de ces comités³³ couvrant la période débutant en mai 2002. De façon sommaire, les objectifs généraux suivants étaient poursuivis par ces comités :

- Une qualité de l'eau qui dépasserait les normes les plus restrictives en Amérique du Nord;
- Ne pas reporter aux générations futures le coût des économies faites antérieurement;
- Remettre en état les équipements dans un souci d'économies des coûts;
- Développer un système qui s'autofinancerait sur la base de consommations connues;
- Réduire les fuites du réseau de 15 % à 20 %.

Certains de ces comités devaient tenir des sessions de travail sur une base périodique. À titre d'exemple le comité directeur de gestion des projets de l'eau prévoyait à l'époque des réunions mensuelles.

Notre analyse des comptes rendus disponibles nous démontre que de 2002 à 2004 inclusivement, lorsqu'il était question du projet ICI, l'objectif ou le mandat de ce projet était la mesure de la consommation de l'eau pour cette catégorie d'utilisateurs afin de tarifer leur consommation.

Nous avons également eu accès à certains comptes rendus de réunions tenues en 2005 et 2006 entre les représentants de BPR et ceux de la Ville quant au projet ICI. Pour les fins du présent chapitre, nous appellerons ces réunions les *réunions de projet* ou *réunions de direction*. Ces

³³ Pour différentes raisons hors de notre contrôle, nous n'avons pas eu accès à la totalité des comptes rendus qui auraient été préparés suite aux réunions tenues par les différents comités à partir de 2005 à ce jour. Ceux auxquels nous avons eu accès étaient archivés dans une voûte documentaire appelée *E-room*. Le *E-Room* est un outil informatique qui était utilisé par les gestionnaires du projet ICI et dans lequel on pouvait retrouver différents documents électroniques faisant référence au projet.

réunions avaient pour but de faire le point sur l'avancement du projet et sur les étapes à venir. Elles étaient tenues à intervalles réguliers, parfois de façon hebdomadaire.

À l'époque de l'octroi du contrat à BPR en février 2005, l'objectif du projet était toujours l'implantation de compteurs dans les ICI. Selon les procès-verbaux de 2005, les coûts du projet ICI étaient à cette époque estimés à 40 M\$ pour les nouveaux compteurs ou 60 M\$ si l'on incluait le remplacement des compteurs existants. Par contre, nous avons constaté que, dès le début du mandat de BPR, la gestion en temps réel du réseau (désigné alors sous le terme générique *Bilan de l'eau*) est un concept qui a fait graduellement son apparition dans les procès-verbaux des réunions des comités de gestion du projet.

Nous avons d'ailleurs noté que parmi les sous-projets créés pour suivre l'évolution des coûts liés au projet ICI, le sous-projet 08 *Bilan de la consommation de l'eau* a fait son apparition en 2005, mais aucun montant budgété pour ce sous-projet n'était présenté.

En novembre 2005, en examinant le compte rendu d'une réunion de projet, nous apprenons que le gros du travail jusqu'à cette date touchait les analyses préliminaires du marché et l'installation pilote de compteurs. Nous n'avons trouvé aucune analyse ou étude à cette date ou plus tard portant sur le choix d'un scénario de réalisation, alors que le mandat confié à BPR prévoyait la préparation et la livraison de tels scénarios.

Nous avons examiné un document daté du 30 janvier 2006 intitulé *Énoncé du contenu du projet – Mesure de la consommation de l'eau des ICI* qui a été préparé par un des responsables de BPR pour les gestionnaires de la Ville. À ce moment, le sous-projet *Bilan de la consommation d'eau* porte la mention « à définir ». Aucune mention n'est alors faite dans cet énoncé du volet optimisation du réseau. Le coût du projet ICI était à ce moment évalué entre 30 M\$ et 60 M\$.

À compter de février 2006 et jusqu'au 31 mai de la même année, l'orientation du projet ICI a été profondément modifiée. En effet, c'est au cours de cette période que la gestion en temps réel du réseau, appelée aussi optimisation du réseau ou le volet 2 du projet ICI, a été ajoutée. C'est lors d'une présentation faite par BPR au comité de suivi du projet le 9 février 2006 que, pour la première fois, on fait état de façon non équivoque de la gestion en temps réel du réseau. Le projet y est décrit comme suit:

- 1 projet - 3 volets
- Comptage

- Exploitation (remplacement - entretien) - gestion - facturation
- Gestion en temps réel des réseaux de distribution d'eau

Les coûts estimés du projet selon cette présentation devaient se situer dans une fourchette variant de 120 M\$ à 160 M\$. On parle également dans cette présentation d'un appel de préqualification groupant les volets 1 et 2 au terme duquel 2 à 3 candidats seraient retenus.

D'autres présentations ont été faites par la suite par BPR et certains responsables du projet ICI, dont une présentation faite le 1^{er} mai 2006 au maire, ainsi qu'à MM. Zampino et Forcillo et au directeur général de la Ville.

Le volet 2 a été formellement concrétisé à la suite d'une présentation faite au comité exécutif le 31 mai 2006. C'est à cette date qu'un mandat a été confié au directeur général de la Ville afin d'autoriser le lancement d'appels d'offres reliés au projet *ICI et Optimisation du réseau*. Le mandat³⁴ confié au directeur général est libellé comme suit :

« À sa séance régulière du 31 mai 2006, le comité exécutif a pris connaissance de l'avancement du projet de compteurs I.C.I. tel que présenté <sic> Monsieur Réjean Lévesque du S.I.T.E. et par Monsieur Pierre Lavallée de la firme B.P.R. Inc. mandataire de la Ville dans le programme des compteurs ICI.

*Suite à cette présentation, le comité exécutif mandate le directeur général pour autoriser le lancement de tous les appels d'offre <sic> requis.*³⁵ »

C'est à ce point que le projet devient dans les faits *ICI et Optimisation du réseau* et que le processus pour les « appels d'offres » est enclenché. Concrètement, ceci s'est traduit par l'émission d'un appel de qualification en juin 2006 incluant les volets 1 et 2 du projet ICI, qui devait être suivi par la suite par deux appels de propositions.

Comme nous avons pu le voir, le projet semble avoir pris un virage important au printemps de 2006. Alors qu'auparavant, rien ne laissait vraiment entrevoir la possibilité que l'optimisation du réseau fasse partie du projet, il est clair qu'au 31 mai 2006, telle avenue était alors empruntée.

³⁴ Dossier 1061154002.

³⁵ Nos soulignés et nos caractères gras.

La présentation faite par BPR au comité de suivi du projet le 9 février 2006 fait état de façon non équivoque de la gestion en temps réel du réseau. Cette présentation est celle qui s'approche le plus de ce que le projet *ICI et Optimisation du réseau* deviendra ultimement. Déjà on parle d'un appel de préqualification groupant les volets 1 et 2 au terme duquel 2 à 3 candidats seraient retenus.

Ce concept et cette attente quant au nombre de candidats qui seraient retenus font d'ailleurs partie de tous les projets de présentation subséquents que nous avons trouvés et qui ont servi à préparer la rencontre du 31 mai 2006 avec le comité exécutif.

Nous comprenons que ce concept et cette attente faisaient même partie intégrante des premiers projets du document d'appel de qualification rédigés dès la fin avril 2006, soit avant la présentation du 31 mai 2006. À cet effet, nous avons pu examiner un écrit produit par un des représentants de la Direction de l'approvisionnement daté du 10 mai 2006 qui demandait à ce qu'une des clauses du projet de l'appel de qualification (Clause 1.9) et qui faisait référence au fait de ne retenir que trois candidats soit retirée.

Parmi les projets de présentation que nous avons examinés, nous retrouvons une présentation de type *Powerpoint* d'une trentaine de pages intitulée *Mesure de la consommation d'eau des industries, commerces et institutions (ICI)*. Ce projet aurait été préparé en avril 2006 par BPR. Ce document identifie clairement les deux volets du projet ICI, à savoir les compteurs ICI et la gestion en temps réel du réseau. On y retrouve aussi les éléments suivants :

- Un graphique sommaire intitulé *Actuel* met en relief le fonctionnement actuel du réseau de distribution de l'eau alors qu'un autre intitulé *Projeté* met en relief le fonctionnement projeté du réseau de distribution de l'eau, incluant la gestion en temps réel et ce qu'il est convenu d'appeler l'optimisation du réseau;
- Deux calendriers sont présentés de façon détaillée couvrant deux scénarios possibles dont le premier fait référence à un projet où les deux volets sont menés de façon concurrente et un deuxième scénario où deux cahiers de charges sont préparés, le premier prévoyant le lancement de l'appel d'offres pour la portion compteurs ICI en octobre 2006 et le deuxième prévoyant le lancement de l'appel d'offres pour la partie télégestion des réseaux en mars 2007;
- On fait référence à un « *devis de préqualification* » pour lequel, selon l'auteur du projet de présentation, entre 9 et 15 groupements devraient se présenter;
- On prévoyait en retenir trois, « *répondant tous aux qualités minimales* »;
- On fait référence à un contrat d'entretien (entretien et remplacement) sur 25 ans;

- On parle de solliciter des options de financement afin que le projet en devienne un « *hors bilan* »³⁶;
- Finalement, on fait référence à un devis de performance avec une ouverture aux fins de susciter une proposition imaginative qui dépasserait les objectifs visés.

Aucun budget de réalisation des volets 1 et 2 du projet ICI n'est mentionné dans ce projet de présentation.

Lors de la rencontre avec le comité exécutif le 31 mai 2006, un document semblable de type *Powerpoint* a été présenté. Cette présentation est plus courte (une quinzaine de pages), mais elle reprend essentiellement les mêmes éléments que ceux contenus dans le projet de présentation ci-avant mentionné. La présentation du 31 mai identifie donc clairement les deux volets, à savoir les compteurs ICI et la gestion en temps réel du réseau. On y retrouve notamment les éléments suivants :

- On fait référence au lancement d'un appel de qualification en juin 2006 au terme duquel deux à quatre firmes seraient retenues;
- On prévoyait, dans un premier temps, sélectionner une firme pour le volet compteurs ICI durant la période d'octobre 2006 à mai 2007;
- On prévoyait, dans un deuxième temps, sélectionner une firme pour le volet gestion en temps réel du réseau;
- On fait référence aux sections du devis en parlant « *d'exigences de performance* », de « *garanties de réalisation* » et « *d'alternatives de financement* »;
- Finalement, ce document fait référence à des coûts de 95 M\$, soit 35 M\$ pour l'installation des compteurs ICI (2007-2009) et 60 M\$ pour l'installation de télémessures sur le réseau (2008-2009).

La rencontre du 31 mai 2006 aurait duré plusieurs heures. Elle avait pour but d'expliquer le projet aux élus, en vanter ses avantages, et expliciter les critères de sélection qu'on désirait mettre de l'avant pour sélectionner les entrepreneurs. Quant aux coûts qui suivraient après l'année 2009, nous comprenons que les représentations faites aux élus étaient à l'effet que ces coûts seraient couverts par les économies attendues du projet.

³⁶ Nous comprenons que le projet « hors bilan » fait référence au fait que si le financement était assumé par un ou des entrepreneurs, aucune dette ne serait présentée au bilan de la Ville. Il faut toutefois que certaines conditions soient respectées pour que telle situation s'applique. Nous ne partageons donc pas l'opinion de l'auteur de ce document.

Nos entrevues avec certains intervenants de la Ville de Montréal nous ont permis d'apprendre que l'ajout du volet 2 ne faisait pas l'unanimité parmi les responsables du projet ICI. La plupart, sinon tous les intervenants rencontrés, s'entendent pour dire que le volet 2 présentait un intérêt technologique certain pour la Ville. Par contre, plusieurs s'interrogeaient sur la rapidité avec laquelle ce volet avait pris préséance sur le volet 1 et sur son inclusion dans un processus d'appel de qualification sans avoir procédé au préalable à toutes les analyses et études normalement requises pour un projet de cette ampleur. En effet, bien qu'aucun estimé précis n'existait à l'époque, tous les intervenants s'attendaient à ce que le coût du volet 2 soit élevé. Lors de la présentation faite au comité exécutif le 31 mai 2006, les chiffres avancés pour les trois premières années du projet étaient de 95 M\$. Nous comprenons que les élus se sont fait dire que les coûts seraient beaucoup plus élevés, mais qu'ils seraient compensés par les économies futures attendues du volet 2.

Pour certains intervenants, si le volet 2 il devait y avoir, il devait faire partie du plan d'intervention (PI). De plus, selon eux, il fallait remettre en état le réseau avant de procéder à l'implantation de ce volet.

III.9.2 Constats

Constat 12

Nos entrevues avec certains intervenants de la Ville de Montréal nous ont permis de constater les éléments suivants :

- Le volet 2 (Optimisation du réseau) ne faisait pas l'unanimité au sein des intervenants de la Ville. Plusieurs avaient en effet de sérieuses réserves sur ce projet quant à l'ampleur qu'on lui avait donné et la façon dont il serait déployé;
- Si le volet 2 devait se matérialiser, il devait faire partie du plan d'intervention (PI). De plus, il serait primordial de remettre en état le réseau avant de procéder à l'implantation du volet 2.

Constat 13

Tel que mentionné précédemment, le comité exécutif a confié le 31 mai 2006 un mandat³⁷ au directeur général l'autorisant à lancer tous les appels d'offres requis dans le cadre du projet ICI. Aucune résolution n'a cependant entériné le mandat. Il est un principe juridique clairement établi

³⁷ Dossier 1061154002.

qu'une ville ne parle que par résolution ou règlement. Ainsi, lorsqu'une ville décide de lancer un appel d'offres, elle devrait normalement adopter une résolution en ce sens. Lorsqu'elle choisit d'utiliser des critères de sélection pour l'évaluation des soumissions comme la loi l'y autorise, elle devrait déterminer ces critères et leur pondération par résolution. En l'espèce comme nous le verrons plus tard, le conseil municipal, tout comme les autres instances, ont approuvé les lancements d'appel de qualification et d'appel de propositions et les critères de sélection des candidats de façon rétroactive dans la résolution attribuant le contrat à GÉNleau. On peut certes s'interroger sur le caractère judicieux de procéder de la sorte sur le plan politique pour un contrat d'une telle importance. Cependant, nous sommes d'avis que d'un point de vue juridique, cette situation n'a pas affecté la légalité du processus d'appel de qualification et d'appel de propositions tel que lancés.

Constat 14

Il ne fait nul doute que le projet initial visant l'installation de compteurs dans les ICI et la tarification qui en découlait a pris un virage tout autre au printemps 2006. Ce virage a modifié en profondeur l'objectif initial du projet et ultimement son importance, tant en termes d'ampleur que de coûts. En effet, à partir de cette date, le projet inclut maintenant un volet gestion en temps réel du réseau. Il est maintenant prévu que le volet 2 utilisera les données du projet ICI (soient celles dérivées de l'information provenant des compteurs) afin d'établir des bilans de consommation.

III.10 AUTRES ÉVÉNEMENTS SURVENUS CONCURREMMENT AU CHANGEMENT D'ORIENTATION (2006)

III.10.1 Faits saillants et analyse de la situation

Le rapport du Vérificateur général de mars 2007

Concurremment au changement d'orientation visant le projet *ICI*, deux événements importants méritent d'être soulevés.

D'abord, en mai 2007, le Vérificateur général de la Ville de Montréal a publié un rapport intitulé *Rapport du Vérificateur général de la Ville au conseil municipal et au conseil d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2006 et le trimestre terminé le 31 mars 2007*. Or, dans la section intitulée *Vérification d'optimisation des ressources et de gestion*, nous retrouvons un chapitre consacré à la *Réhabilitation des infrastructures de l'eau*. Ce chapitre traitait d'un travail de vérification exécuté au printemps 2006 par le Vérificateur général, travail pour lequel un rapport a été émis au 30 juin 2006.

Ce chapitre fait la genèse des différentes interventions mises de l'avant par la Ville dans le *Chantier de l'eau*. Parmi les actions notées par le vérificateur général, nous pouvons noter :

- qu'en 2003, la Ville avait établi un montage financier prévisionnel pour les 20 années à venir, lequel prévoyait des investissements de l'ordre de 4 G\$;
- qu'en 2004, la Ville avait lancé des appels d'offres pour trois projets importants, à savoir la mise à niveau des usines de production d'eau potable (MNU), un plan d'intervention visant les réseaux d'aqueduc et d'égout et travaux d'auscultation (PI) et l'installation de compteurs dans les industries, commerces et institutions (ICI);
- qu'en 2005, la Ville avait amorcé la réalisation, sur un horizon de 20 ans, de plusieurs projets importants qui s'inscrivaient dans le cadre d'une nouvelle gestion de l'eau dont l'installation et l'exploitation de compteurs dans les ICI, un projet qui devait s'étaler sur cinq ans et qui requerrait des investissements d'environ 60 M\$.

On se rappellera qu'à la fin 2003, la Ville avait créé une enveloppe budgétaire dédiée appelée *Fonds de l'eau* pour lesquels des montants de 25 M\$ étaient réservés en 2004, auxquels montants devaient s'ajouter chaque année des sommes additionnelles de 20 M\$ jusqu'en 2013. L'augmentation des sommes ainsi réservées devait permettre d'atteindre en 2013

l'autofinancement du *Chantier de l'eau*, ces sommes devant alors totaliser annuellement la somme de 200 M\$.

En matière de dépenses en capital, le Vérificateur général estimait que la Ville au 31 décembre 2006 démontrerait un retard de quelque 391,8 M\$ en matière d'investissements sur son plan initial, compte tenu des investissements réalisés et à réaliser au moment où la vérification avait été exécutée.

Par ailleurs, une section du rapport était consacrée au projet *ICI*. On pouvait y lire ceci :

« Pour la réalisation de ce projet, un contrat de services professionnels de 7,42 millions de dollars a été octroyé en 2005 et devrait se terminer vers 2009. Par la suite, la Ville prévoit consacrer environ 60 millions de dollars et installer plus de 23 000 compteurs d'eau sur le territoire de la Ville de Montréal et des villes reconstituées, qui s'ajouteront aux 11 100 actuellement en place.

La réalisation du projet ICI permettra de définir des profils de consommation, contribuera à la localisation des fuites dans le réseau et à établir un bilan de la consommation d'eau potable ainsi qu'une tarification suffisante et équitable. »³⁸

Les travaux réalisés par le Vérificateur général et relatifs au chapitre consacré à la *Réhabilitation des infrastructures de l'eau* se sont terminés à la fin mars 2006. Le contenu de ce chapitre a été discuté au début juin 2006 avec les dirigeants du SITE et les intervenants impliqués dans le *Chantier de l'eau*. Or à cette date, ces personnes n'étaient pas sans savoir que :

- Le projet incluait maintenant un volet supplémentaire à savoir l'optimisation du réseau, i.e. la gestion en temps réel du réseau;
- Les coûts alors impliqués pour le projet *ICI* dépasseraient le montant de 60 M\$ dont il était fait état dans le rapport du Vérificateur général;
- Un appel de qualification incluant les volets 1 et 2 du projet *ICI et Optimisation du réseau* était pratiquement complété et il était sur le point d'être lancé.
- Or, aucune des personnes rencontrées par les représentants du vérificateur général n'a jugé utile de mentionner l'ajout du volet 2 au projet *ICI*, ni les coûts additionnels qui découleraient de cette décision

³⁸ Nos soulignés.

Le rapport du vérificateur interne de juin 2006

Toujours lié au changement d'orientation apporté au projet *ICI*, mentionnons les résultats d'une étude qui a été commandée à PwC par le vérificateur interne de la Ville en 2006 et dont le commanditaire était le SITE. L'objet du mandat visait à « *rendre des services spécialisés en vérification interne pour sonder et réviser les processus de contrôle relatifs à l'attribution et la gestion de certains contrats donnés par la Ville de Montréal.* » Le contrat a fait l'objet d'une résolution du comité exécutif³⁹ datée du 14 décembre 2005.

Le mandat confié à PwC a été mené au cours de la période allant de janvier à mai 2006. Deux rapports ont été émis par PwC au vérificateur interne de la Ville, sous forme de projets. Ce service les a repris à son compte de façon quasi intégrale et les a distribués aux intervenants du SITE concernés par les résultats de l'étude afin d'obtenir leurs commentaires suite aux recommandations formulées dans les deux projets de rapports.

Le premier projet de rapport est adressé au SITE. Il s'intitule « *Appels d'offres, attribution et gestion des contrats de voirie, d'aqueduc et d'égouts de la Ville de Montréal* ». Le deuxième rapport est adressé au directeur général adjoint (SITE). Il s'intitule : « *Appels d'offres des contrats de travaux de la Ville de Montréal et analyse de l'offre* ».

Les deux rapports font état de constats marquants. Parmi ceux-ci mentionnons :

- Le nombre peu élevé (entre 5 et 6) de soumissions reçues par la Ville peu importe le coût prévu des travaux;
- Un petit nombre d'entreprises obtiennent un volume très important du volume global des contrats octroyés par la Ville;
- La concurrence provenant de l'extérieur de Montréal est quasi inexistante.

Ces constats ont amené le vérificateur interne à dire que l'environnement qui prévalait en 2006 ne permettait pas d'atteindre pleinement l'objectif d'un marché de saine concurrence. Plus loin, dans une section expliquant les causes et effets du peu de soumissionnaires offrant leurs services, le vérificateur interne poursuivait :

« *Les causes sont multiples [...]* »

³⁹ Résolution CE05 5159.

- [...]
 - *L'attribution du contrat repose sur le principe du plus bas soumissionnaire conforme.*
 - *L'absence de système de prévention et de détection des ententes collusoires, de fraude, de conflit d'intérêts, de copinage, de trucage des appels d'offres et de protection des renseignements confidentiels des soumissions reçues.*
 - *L'absence de solution de rechange pour exécuter les travaux.*
 - *L'absence de reddition de comptes.*
 - *La plainte des gestionnaires face au manque de ressources.*

*Malgré l'utilisation d'une firme d'estimation externe pour donner une **certaine assurance** quant à la justesse des prix reçus, la Ville se résigne, dans des cas extrêmes, à annuler la soumission et relance l'appel d'offres sous une autre forme.*

La Ville opère dans un environnement qui n'est pas pleinement concurrentiel pour les raisons suivantes :

- *Le nombre limité des concurrents.*
- *L'utilisation par ces entreprises du principe d'intégration verticale et parfois horizontale leur permettant d'exercer une influence sur le marché local voire provincial.*
- *La zone géographique est desservie par des entreprises exclusivement locales.*
- *Les réseaux sociaux sont bien établis et relativement fermés.*
- *Quelques entreprises jouissent d'une position dominante et semblent avoir un volume sensiblement similaire au cours d'une période donnée et un taux de succès identique.*
- *Quelques entreprises ont été condamnées à verser des amendes pour complot visant à se partager le marché et à réduire indûment la concurrence dans leur domaine respectif.*

En raison de l'absence de moyens de prévention et de détection de collusion, fraude, conflit d'intérêt et autre acte illégal, et des solutions de rechange disponibles pour exécuter les travaux, la Ville n'est pas en mesure d'obtenir les services requis de façon économique. »

Des recommandations visant à redresser cette situation ont été rédigées dans les rapports émis par le vérificateur interne. Ces recommandations, qui ont été acceptées par les dirigeants du SITE,

sont incluses avec les réponses des dirigeants concernés dans la version finale des deux rapports émis par le vérificateur interne en novembre 2006.

Les principales recommandations ont été présentées au comité de vérification en août 2007. Nous comprenons de nos entrevues avec le directeur général de la Ville que des efforts importants ont été faits depuis 2007 pour mettre en place différents correctifs pour tenter de pallier aux problèmes soulevés dans les rapports de 2006 du vérificateur interne. Parmi ces mesures, mentionnons que depuis le 24 août 2009, on peut retrouver dans la section « Les affaires » du portail Internet de la Ville de Montréal (ville.montreal.qc.ca) sous la rubrique « Faire affaire avec la Ville » les engagements de la Ville en matière d'approvisionnement et des règles en matière d'éthique et de conflits d'intérêts contenues dans son Guide de conduite destiné aux employés de la Ville de Montréal à l'égard des valeurs de l'organisation. Il est intéressant de constater sous le titre « instructions aux soumissionnaires » que des modifications ont été apportées afin d'inclure des clauses particulières en prévention de la fraude et de la collusion dans tous les documents d'appels d'offres municipaux.

On y prévoit notamment l'obligation pour les soumissionnaires de joindre à leur soumission une affirmation solennelle à l'effet que celle-ci a été établie sans collusion et sans avoir communiqué ou établi d'entente avec un concurrent. On prévoit également une affirmation solennelle à l'effet que le soumissionnaire, ses dirigeants ou administrateurs, associés ou employés affectés à l'exécution du contrat ou une entreprise liée n'ont pas été déclarés coupables de collusion, de manœuvres frauduleuses ou autres actes de même nature à l'occasion d'un appel d'offres ou d'un contrat avec la Ville de Montréal, l'une de ses sociétés paramunicipales ou une ville du territoire de l'agglomération de Montréal au cours des cinq dernières années et n'ont pas accompagné la Ville dans l'élaboration de l'appel d'offres concerné dans les six mois précédents. Une réponse positive à ce qui précède entraîne le rejet de la soumission. Il est par ailleurs prévu une interdiction pour le soumissionnaire d'embaucher une personne qui a accompagné la Ville dans l'élaboration de l'appel d'offres dans les six mois suivant cet appel d'offres ou de retenir ses services pour l'exécution du contrat en faisant l'objet. Est finalement intégrée une clause de résiliation de contrat en cas de découverte d'inexactitude d'une affirmation solennelle en cours d'exécution avec compensation financière au bénéfice de la Ville.

Nous sommes informés que les fournisseurs et soumissionnaires de la Ville ont reçu tout récemment un communiqué les informant des mesures qui précèdent.

III.10.2 Constats

Constat 15

Nous sommes d'avis que les dirigeants du SITE et les intervenants impliqués dans le *Chantier de l'eau* n'ont pas exposé au Vérificateur général le changement important qui s'opérait au niveau du projet *ICI*, tant en matière d'ampleur dudit projet que des coûts qui en découleraient.

Constat 16

Les craintes exprimées par le vérificateur interne relativement à l'environnement concurrentiel ne semblent pas avoir été prises en compte dans l'élaboration de l'appel de qualification pour le projet *ICI*. Rappelons que cet appel incluait plusieurs éléments (groupement des Volets 1 et 2, exigences de performance et de financement, etc.) qui ont eu pour effet de restreindre le bassin des entreprises intéressées à proposer leur candidature.

Constat 17

Une des recommandations à mettre en œuvre à court terme selon le rapport du vérificateur interne de 2006, suggérait ceci :

Qu'un seuil de tolérance prédéterminé déclenche automatiquement l'annulation de la soumission lorsque la plus basse soumission reçue est plus élevée que l'estimation détaillée.

En réponse à cette recommandation, nous retrouvons le texte suivant émis par le service en cause qui tenait lieu de plan d'action et d'échéancier :

La division concernée devrait présenter une justification et faire une recommandation à la direction quant à l'annulation de l'appel d'offres ou son maintien. Nous croyons qu'un seuil de $\pm 20\%$ devrait être retenu pour les projets dont le coût est inférieur à 5 M\$ et de $\pm 15\%$ pour les projets dont le coût est supérieur à 5 M\$. Ces seuils devront être validés auprès de l'unité de l'estimation des projets. Cependant, nous croyons qu'un seuil de tolérance devrait aussi être prédéterminé lorsque la plus basse soumission reçue est inférieure à l'estimation détaillée. Il y a lieu de questionner cet écart lorsque le seuil est excédé quelle que soit la borne inférieure ou supérieure.

Nous avons vu précédemment qu'au 31 mai 2006, le coût du projet *ICI* était évalué à la somme de 95 M\$, soit 35 M\$ pour l'installation de compteurs (volet 1) et 60 M\$ pour la gestion en temps réel du réseau (volet 2), auxquels devaient s'ajouter des coûts importants mais non quantifiés. Telle information provient de la présentation faite le 31 mai 2006 aux membres du comité exécutif. Or, nous verrons plus loin que les soumissions qui furent déposées ont été de beaucoup supérieures aussi bien par volet qu'en total aux sommes dont il est fait mention ci-haut. Compte tenu de la recommandation qui voulait « *qu'un seuil de tolérance prédéterminé déclenche automatiquement l'annulation de la soumission lorsque la plus basse soumission reçue est plus élevée que l'estimation détaillée* », on peut se demander si l'importance de l'écart entre les montants mentionnés en mai 2006 au comité exécutif, et ceux contenus dans les soumissions déposées en octobre 2007, n'aurait pas dû entraîner une telle annulation ou une recommandation à cet effet de la division concernée.

Constat 18

Les principales recommandations ont été présentées au comité de vérification en août 2007. Depuis, des efforts importants ont été faits pour mettre en place différents correctifs pour tenter de pallier aux problèmes soulevés dans les rapports de 2006 du vérificateur interne.

III.11 L'APPEL DE QUALIFICATION POUR LE CONTRAT ICI ET OPTIMISATION DU RÉSEAU (2006)

III.11.1 Faits saillants et analyse de la situation

Le 28 juin 2006, la Direction de l'approvisionnement a publié un appel de qualification (06-10143). Ce document, qui traitait à la fois des volets 1 (ICI) et 2 (optimisation du réseau), visait à sélectionner des entreprises pour le projet intitulé *ICI et Optimisation du réseau*. Lors de la séance d'information du 13 juillet 2006, la réponse de la Ville à une question posée par un des représentants des firmes présentes à savoir quel était le nombre de phases que la Ville entendait mettre en place, était la suivante :

« La Ville prévoit que le projet se réalisera en 2 phases soit le volet de la consommation d'eau et le volet suivi et optimisation du réseau. L'avant-propos de l'appel de qualification en précise les modalités.⁴⁰ »

Dans le document d'appel de qualification 06-10143, la Ville décrivait ainsi le but recherché par cet appel de qualification :

« La Ville de Montréal vous invite à soumettre votre candidature afin de démontrer votre capacité de fournir, installer, mettre en service, exploiter et entretenir des équipements et systèmes pour la mesure de la consommation d'eau des ICI. Démontrer votre capacité de fournir, installer et mettre en service les équipements et systèmes pour le suivi et l'optimisation de la distribution publique de l'eau de l'agglomération de Montréal et entretenir les systèmes informatiques et de communications, et potentiellement une partie des équipements installés dans le cadre de ce projet.

Le présent appel de qualification constitue la première étape d'un processus de sélection de candidats menant au choix d'une ou des entreprises avec laquelle ou lesquelles la Ville de Montréal désire conclure un contrat ou des contrats à obligation de performance.⁴¹ »

Cet appel public de qualification a été publié le 28 juin 2006 dans le quotidien La Presse. Il a été aussi diffusé, comme requis, sur le système électronique d'appel d'offres (SÉAO). Les candidats intéressés ont été convoqués à une séance d'information obligatoire le 13 juillet 2006. Le

⁴⁰ Nos soulignés.

⁴¹ Nos soulignés.

processus prévoyait que les candidats pouvaient, jusqu'au 16 août 2006⁴², soumettre par écrit des questions au représentant de la Ville qui, si elles entraînaient des modifications à l'appel de qualification, feraient alors l'objet d'addenda qui seraient transmis à tous les candidats intéressés. La date limite de dépôt des candidatures était fixée au 6 septembre 2006⁴³. La Ville prévoyait alors annoncer le résultat de la sélection le 11 octobre 2006.

En tout, 31 firmes ont demandé le cahier de charges. De ce nombre, 29 se sont présentées à la séance d'information obligatoire. Par la suite, cinq addenda ont été envoyés aux différentes firmes dont certains répondaient aux questions soulevées par les parties intéressées.

À la suite de la lecture du document d'appel de qualification, les points suivants ont été retenus :

- Le document décrivant le processus de qualification visait la sélection de candidat(s) avec le(s)quel(s) la Ville désirait conclure un ou des contrats à obligation de performance. Cette approche, selon le compte rendu de réunion daté du 3 mai 2006 qui nous a été fourni par un des représentants de la Direction de l'approvisionnement, aurait été fortement supportée par les élus;
- Le document mentionnait également que les candidats retenus seraient les seuls autorisés à répondre à (aux) l'appel (appels) de propositions qui suivrait (suivraient);
- Dans le préambule (section 1.1), à l'item 3, lorsqu'il était fait mention du projet ICI, pour la première fois, mention était faite clairement du projet qui inclut « *un volet visant le suivi et l'optimisation des volumes d'eau mise en distribution dans les réseaux d'aqueduc sur le territoire de l'agglomération de Montréal* »;
- Le document mentionnait l'installation de 28 000 nouveaux compteurs, une augmentation par rapport au 23 000 dont il était fait mention dans la documentation auparavant. Le choix des équipements (marque et modèle) devait être une des responsabilités du candidat qui serait sélectionné. L'installation des compteurs devrait être effectuée et complétée le 31 décembre 2009;
- Quant au volet optimisation du réseau, le document faisait référence de façon approximative aux quantités suivantes des composantes à installer :
 - 800 débitmètres,
 - 800 transmetteurs de pression,
 - 600 vannes de régulation,
 - 300 nouvelles chambres de contrôle de pression,

⁴² Cette date fut changée pour le 6 septembre 2006.

⁴³ Cette date fut changée pour le 27 septembre 2006.

- Le document mentionnait que depuis le début du projet, certaines phases avaient été complétées par le Bureau de projets dont l'élaboration de scénarios de réalisation,
- Le mandat que la Ville comptait donner pouvait s'étendre sur une période de vingt-cinq ans,
- La Ville s'attendait qu'on lui propose une ou des propositions de financement pour l'un ou l'autre des projets,
- La clause 1.6 intitulée *Surveillance du déroulement du processus de sélection* mentionnait que la Direction de l'approvisionnement assumerait la responsabilité de l'ensemble du processus de sélection des candidats en observant le déroulement du processus et en fournissant un avis indépendant en indiquant si le processus s'était réalisé de façon équitable et transparente,
- La même clause mentionnait que le vérificateur interne de la Ville devait fournir un avis indépendant additionnel quant au déroulement du processus de sélection,
- La clause 6.2 intitulée *Communication* mentionnait que les candidats devaient s'abstenir d'entrer en communication relativement à cet appel de qualification avec des membres du conseil municipal, leur personnel, les fonctionnaires de la Ville ou avec toute autre personne associée à l'appel de qualification d'une manière quelconque, sous peine du rejet de leur candidature,
- Quant aux spécifications mentionnées à l'annexe 2, section 2.1, *Généralités* sur les compteurs, on pouvait lire que les technologies qui devraient être utilisées pour l'ensemble du projet devraient avoir été éprouvées en Amérique du Nord et que les technologies récentes, mais éprouvées, seraient préférées,
- En matière de vie utile, à la fin du contrat d'exploitation, les composantes du système de relève devaient présenter une vie utile résiduelle minimale de 10 ans et les compteurs devaient être remplacés après 20 ans.

III.11.2 Constats

Constat 19

L'appel de qualification soulève une certaine ambiguïté. En effet, à plusieurs reprises, il fait référence à la séparation des deux volets. De plus, plusieurs parties du document présentent de façon distincte les informations relatives à chacun des volets. Ainsi, la section 2.1 du document intitulé *Principales composantes du volet relatif à la mesure de la consommation d'eau des ICI* tout comme la section 2.4 intitulée *Partage des responsabilités relatives à ce projet pour le volet de la mesure de la consommation d'eau des ICI* traitent spécifiquement du volet 1. De même, l'annexe 2 intitulée *Description des principales exigences techniques et de gestion du volet Mesure de la*

consommation d'eau des ICI ne fait référence qu'à ce volet. Les sections 2.2, 2.5 et l'annexe B font, quant à elles, référence aux spécificités du volet 2. De plus, la section 1.3 intitulée *Les principaux éléments du projet visés par cet appel de qualification* mettait en évidence cette séparation :

« La Ville envisage donc de confier, pour une durée pouvant s'étendre jusqu'à 25 ans, l'une ou l'autre ou l'ensemble des activités suivantes au(x) candidat(s) sélectionné(s) au terme du processus⁴⁴.

- **Volet de la mesure de la consommation des ICI :**
 - Détermination des choix technologiques rencontrant les performances attendues.
 - Mise en œuvre des équipements.
 - Exploitation et entretien des équipements.

- **Volet du suivi et de l'optimisation de la distribution d'eau :**
 - Identification des paramètres d'installation des équipements.
 - Conception et construction des infrastructures.
 - Mise en œuvre des équipements.
 - Entretien des équipements informatiques et de communications et potentiellement une partie des équipements installés dans le cadre de ce projet.

La Ville s'attend à ce que la firme retenue puisse lui proposer, sur la base de son expérience et des diverses stratégies de financement en usage dans ce domaine, une ou des propositions de financement pour l'un ou l'autre des volets du projet.⁴⁵ »

Nous pouvons constater, à la lecture de ces sections de l'appel de qualification, que l'objectif était de retenir **une ou des firmes pour l'un ou l'autre des volets ou pour les deux volets**. Cette approche est d'ailleurs en continuité avec les éléments inclus à la présentation faite au comité exécutif le 31 mai 2006. De plus, dans un document intitulé *Compte rendu de réunion* du 18 octobre 2006, qui décrit de façon sommaire les discussions d'une réunion des différents intervenants de la Ville et de BPR impliqués dans le projet, il est fait état pour la prochaine étape « d'appels de propositions ». Également, un tableau décrivant la portée des travaux est présenté dans ce document. Il précise non seulement la portée des travaux mais il décrit également pour

⁴⁴ Nos soulignés.

⁴⁵ Nos soulignés.

chacun des volets 1 et 2 les responsabilités de l'entreprise qui serait ultimement retenue et celles de Ville. En entête à ce tableau, on peut lire « *En prévision de 2 appels d'offres* ». ⁴⁶

Or, quand on examine de façon détaillée la grille d'évaluation, nous constatons qu'elle a été construite pour englober les **deux volets** alors que, comme le précisait la section 1.3 de l'appel de qualification dont il est fait état ci-haut, la Ville envisageait « *de confier, [...], l'une ou l'autre ou l'ensemble des activités suivantes au(x) candidat(s) sélectionné(s) au terme du processus...* » ⁴⁷. En effet, sous le volet *Compétences techniques*, 10 points sont accordés aux candidats pour la *Compétence en matière de mise en œuvre d'infrastructures et d'équipements de mesure de la consommation d'eau et d'optimisation de réseaux d'aqueduc*. Or, un candidat qui ne souhaitait se qualifier que pour l'un ou l'autre des volets ne pouvait obtenir la note maximale. À cet égard, les candidats intéressés avaient donc intérêt à soumissionner sur les deux volets. De plus, au bas de la grille d'évaluation, nous remarquons la phrase suivante :

« Puisque les responsabilités du ou des candidats sélectionnées exigent une expérience, une expertise et des capacités variées pour atteindre les objectifs de performance, la Ville reconnaît la difficulté pour une seule firme de répondre à tous les critères d'appréciation et, en conséquence, s'attend à recevoir des candidatures constituées de plusieurs entreprises pour les besoins du projet. »

Un compte rendu de réunion daté du 19 mai 2006 qui nous a été fourni par un des représentants de la Direction de l'approvisionnement relativement au processus d'appel de qualification faisait référence à un commentaire d'un des représentants de BPR qui affirmait que « la formation de consortiums est essentielle à la qualification de fournisseurs puisque la stratégie d'intervention sur le marché vise la satisfaction de l'ensemble des besoins sur la base d'un seul appel de qualification ».

Un autre compte rendu de réunion daté du 19 mai 2006 mentionnait ceci : « *Une préoccupation de premier plan de la Ville est de ne s'adresser qu'à **un seul interlocuteur***. »

Nous comprenons qu'avec l'expression « *un seul interlocuteur* », la Ville ne voulait transiger qu'avec **une** firme qui s'occuperait de tout le projet. Le compte rendu poursuit ainsi :

⁴⁶ Nos soulignés et nos caractères gras.

⁴⁷ Nos soulignés.

« L'envergure et la nature du mandat qui sera confié à l'adjudicataire constituent des barrières à l'entrée si considérables que la formation de consortiums est incontournable. Par conséquent, nous anticipons un nombre très restreint de soumissionnaires. »

Le fait d'exiger « *une expérience, une expertise et des capacités variées pour atteindre les objectifs de performance* » ne pouvait, selon nous, que favoriser la création de groupements ou consortiums, limitant ainsi la concurrence et le nombre d'offrants.

Constat 20

Nous avons constaté que le document d'appel de qualification n'a fait référence à aucune somme budgétée pour l'un ou l'autre des volets. En effet, en réponse écrite à un des candidats qui s'enquérissait des enveloppes budgétaires pour chacun des volets, la Ville écrivait :

« En référence à l'article publié dans le Journal de Montréal le 29 juin 2006, il est fait mention "La facture de cette opération atteindra les 150 millions de dollars et il faudra trois ans à la Ville pour le réaliser. Il en coûtera 70,0 M\$ pour l'installation des compteurs et autant pour les équipements de mesure de consommation dans l'ensemble du réseau." »

Selon nous, les volets 1 et 2 pouvaient être confiés à deux entreprises différentes. De plus, ils pouvaient être réalisés de façon successive l'un après l'autre. D'ailleurs, lors de nos entrevues, certains intervenants à la Ville ont exprimé à l'époque des commentaires pour que les volets soient séparés et qu'ils soient confiés à des firmes différentes, afin de maximiser le nombre d'offrants et en faciliter le contrôle. Nous avons d'ailleurs déjà mentionné précédemment qu'il était préférable, selon notre équipe de spécialistes, de procéder d'abord à une remise en état du réseau d'aqueduc à l'aide d'un plan d'intervention structuré avant de débiter l'implantation du volet 2 (optimisation du réseau) de façon généralisée. Cependant, une alternative qui aurait pu être envisagée est l'optimisation sectorielle, en se concentrant sur les secteurs les plus à risque ou critiques. Cette option n'a pas été envisagée.

Bien que l'objectif original de la Ville, selon le texte de l'appel de qualification, était de conclure un contrat pour chacun des volets séparément ou pour les deux volets dans leur ensemble, il ne fait aucun doute dans notre esprit que les candidats avaient avantage à soumissionner sur les deux volets globalement. D'ailleurs, si l'on se fie au compte rendu d'une réunion daté du 3 mai 2006 et au commentaire du représentant de BPR, la stratégie d'intervention sur le marché pointait vers la préparation d'un seul appel de qualification. On verra dans la prochaine section que les candidats

intéressés ont créé des consortiums afin de mieux se positionner et qu'ils ont tous démontré leur intérêt pour les deux volets pris dans leur ensemble et qu'aucun consortium ou aucune firme n'a présenté sa candidature que pour un seul des volets.

Or, de l'avis de certains intervenants au dossier et selon les analyses de nos spécialistes, le fait de ne pas avoir procédé à deux appels de qualification distincts pour le volet 1 (ICI) et le volet 2 (optimisation du réseau) a eu pour conséquence de limiter le nombre d'offrants. Si des appels de qualification séparés avaient été préparés, plusieurs offrants auraient alors démontré un intérêt mais seulement pour l'un des deux volets du projet. En ce sens, l'appel de qualification tel que présenté limitait d'une certaine façon l'offre potentielle de firmes.

Comme la préparation de deux appels de qualification distincts avait été envisagée par les responsables à la Direction de l'eau et par ceux de BPR et que ceux-ci envisageaient même la préparation de deux appels d'offres, nous pouvons difficilement comprendre la logique qui a amené à n'en préparer qu'un.

III.12 LE RÉSULTAT DE L'APPEL DE QUALIFICATION POUR LE PROJET ICI ET OPTIMISATION DU RÉSEAU (2006)

III.12.1 Faits saillants et analyse de la situation

Le 6 septembre 2006, les quatre groupes suivants ont déposé leur proposition pour répondre à l'appel de qualification :

- Le consortium Catania–SM en collaboration avec CGI et Endress + Hauser et Comab;
- GÉNIeau, composé de Groupe-Conseil Dessau-Soprin et Simard-Beaudry Construction;
- Le Groupement SNC-Lavalin / Gaz Métro Plus / Suez Environnement;
- Veolia Water Canada en collaboration avec John Meunier Inc.

Tel que le prévoyait l'appel de qualification, le représentant désigné de la Ville a demandé à certains des candidats des documents supplémentaires afin d'obtenir des précisions quant à leur soumission.

Le 18 octobre 2006, un comité de sélection a siégé afin de déterminer les groupes ayant obtenu la note de passage. Ce comité était composé de cinq personnes dont quatre employés de la Ville et une personne de l'extérieur. Une personne de la Direction de l'approvisionnement de la Ville agissait comme secrétaire du comité de sélection et était d'une autre personne de la même direction. Le vérificateur interne de la Ville assistait aussi à cette rencontre. Précédemment, ces personnes avaient eu une rencontre avec les experts-conseils de BPR (volet technique) et Raymond Chabot Grant Thornton (RCGT) (volet financier) afin de recevoir leur appréciation de chacune des quatre candidatures. Les experts-conseils avaient notamment pour tâche de souligner, à la lumière des documents déposés par les offrants, les forces et faiblesses des différents candidats relativement aux critères d'appréciation qui étaient précisés dans l'appel de qualification afin d'aider les membres du comité dans leur tâche.

Pour pouvoir se qualifier, les candidats devaient obtenir une note d'au moins 80 points⁴⁸ en fonction de 11 critères qui étaient reportés dans la grille suivante incluse dans l'appel de qualification.

⁴⁸ Selon un compte rendu de réunion daté du 19 mai 2006 relativement au processus d'appel de qualification que nous avons obtenu d'un des représentants de la Direction de l'approvisionnement, cette note avait été fixée initialement à 60 points. Elle fut ensuite modifiée à 70 points et finalement à 80 points.

Tableau 6 – Grille d'évaluation – Appel de qualification 06-10143

Grille d'évaluation – Critères d'appréciation		Note Maximale
Compétences techniques		
1. Compétence en matière de mise en œuvre de systèmes de relève et de systèmes de supervision et d'acquisition des données	10	
2. Compétence en matière de mise en œuvre d'infrastructures et d'équipements de mesure de la consommation d'eau et d'optimisation de réseaux d'aqueduc	10	
3. Compétence en matière d'exploitation et d'entretien des équipements et systèmes	10	
<i>Sous-total</i>		30
Compétences organisationnelles		
4. Compréhension des enjeux et des défis inhérents au projet	20	
5. Compétence de l'équipe	10	
6. Compétence en matière de gestion de projet	5	
<i>Sous-total</i>		35
Compétences et connaissance du milieu		
7. Connaissance du milieu montréalais et de la Ville de Montréal	10	
8. Compétence en matière de service à la clientèle	5	
9. Compétence en matière de communications et relations	5	
<i>Sous-total</i>		20
Aspects financiers		
10. Organisation financière	10	
11. Compétence en matière de financement	5	
<i>Sous-total</i>		15
Total		100

Sur la base de l'analyse des différentes candidatures conformément à la grille d'évaluation incluse dans le document d'appel de qualification, le comité détermina que trois des firmes ayant déposé leur candidature obtenaient la note de passage de 80 % à savoir :

- Le consortium Catania–SM en collaboration avec CGI et Endress + Hauser et Comab;
- GÉNleau, composé de Groupe-Conseil Dessau-Soprin et Simard-Beaudry Construction;
- Le Groupement SNC-Lavalin / Gaz Métro Plus / Suez Environnement.

D'entrée de jeu, nous désirons clarifier ce qui a pu être dit ou écrit quant au fait que Veolia Water Canada n'aurait pas rencontré les critères mis de l'avant dans la grille d'évaluation en matière d'*Organisation financière* (calculée sur 10 points). Conformément à l'article 5.5 du document d'appel de qualification, le représentant de la Ville au dossier a communiqué au début d'octobre 2006 avec un représentant de Veolia Water Canada Inc. afin d'obtenir des informations plus précises quant à l'organisation financière de cette société, puisque les données financières concernaient sa maison mère française seulement. Le 6 octobre 2006, le directeur exécutif des opérations de Veolia Water North America Operating Services, LLC, a fait parvenir les états financiers de Veolia Water North America, société mère de la candidate Veolia Water Canada Inc., pour l'exercice terminé le 31 décembre 2005 avec les données comparatives pour l'exercice terminé le 31 décembre 2004. Quelques jours plus tard, soit le 11 octobre 2006⁴⁹, il était mentionné dans une seconde lettre que Veolia Water North America « *a l'intention de se porter garant de Veolia Water Canada Inc. dans le cadre de l'exécution du projet en référence, aussi bien concernant la performance de Veolia Water Canada Inc. que sa capacité financière à exécuter le projet.* » Nous terminerons en mentionnant que la note que Veolia Water Canada Inc. a obtenue en matière d'*Organisation financière* n'a interféré d'aucune façon au résultat global qu'elle a obtenu et n'a donc eu aucune incidence sur le fait que sa candidature n'a pas été retenue.

Nous avons appris du directeur de l'Eau qu'il a eu, suite à la réception des quatre candidatures, les préoccupations suivantes :

- Il réalisait le fait que le contrat qui serait donné serait très gros. Il nous a expliqué que cette situation pouvait, sans doute, restreindre la concurrence. Cette préoccupation était partagée par la Direction de l'approvisionnement.
- Le fait que la Ville exigeait que le financement soit la responsabilité de l'entrepreneur, dans ses mots « *une sorte de PPP* », rendait aussi le projet plus complexe et limitait le nombre de candidats.
- Le fait que le volet 2 était envisagé comme faisant partie d'un tout ajoutait à la complexité du projet et des travaux à exécuter.
- Il concluait en disant que le lancement de deux appels de qualification aurait certainement augmenté le nombre de candidats intéressés.

Ces informations font ressortir le haut niveau de difficulté du projet. Nous reviendrons plus loin sur ces éléments.

⁴⁹ Bien que la date inscrite à cette lettre soit le 11 octobre 2007, il est loisible de croire que cette date aurait dû être le 11 octobre 2006.

III.12.2 Constats

Constat 21

Nous nous interrogeons sur la validité du critère de sélection inclus dans la grille d'évaluation des candidats sous la rubrique *Compétences et connaissance du milieu*, soit le critère n° 7 intitulé *Connaissance du milieu montréalais et de la Ville de Montréal*. Dans le cadre d'un processus d'appel d'offres, la Ville peut procéder à un processus de « présélection » ou de qualification pour ensuite inviter les entrepreneurs qualifiés à soumissionner. Elle détermine alors les différents critères de sélection à partir desquels les candidats seront évalués. La Ville a entière discrétion pour établir ces critères dans la mesure où ceux-ci reposent sur l'intérêt de la collectivité tout en respectant la saine concurrence et la liberté de commerce. Il lui est cependant interdit de faire de la discrimination basée sur la province ou le pays d'origine de l'entrepreneur.

L'examen du critère relié à la connaissance du milieu montréalais et de la Ville de Montréal, qui compte pour 10 points sur une note de passage de 80 %, nous laisse plutôt perplexes quant au motif justifiant une telle exigence. En fait, ce critère a pour conséquence directe de restreindre les règles du libre-marché en pénalisant inutilement les entreprises n'ayant pas travaillé avec la Ville de Montréal. À notre avis, il est possible qu'un tribunal conclut tout de même à l'invalidité de ce critère, soit parce qu'il est formulé pour contourner la loi ou soit qu'il va à l'encontre du principe d'une saine concurrence et de l'intérêt de la collectivité.

Bien que l'appel de qualification ouvrait une porte pour que les candidats appliquent sur l'un ou l'autre des volets ou sur les deux, la lecture de la documentation présentée par les différents candidats nous apprend que chacun des groupes ayant déposé une offre désirait démontrer leur capacité à réaliser les deux volets.

III.13 LE LANCEMENT DE L'APPEL DE PROPOSITIONS POUR LE PROJET ICI ET OPTIMISATION DU RÉSEAU (2006-2007)

III.13.1 Faits saillants et analyse de la situation

Au moment où la Ville se penchait sur les candidatures qui devaient être retenues pour la prochaine étape dans le projet *ICI et Optimisation du réseau*, rien n'était vraiment décidé quant à la façon dont la Ville procéderait dans l'avenir.

Différents documents qui ont été produits suite au processus de sélection nous démontrent que plusieurs options demeuraient toujours sur la table. À ce sujet, un compte rendu de réunion de l'équipe de projet daté du 18 octobre 2006 mentionnait certains points, notamment :

- La possibilité de préparer un ou deux appels de propositions. Bien que les travaux des volets 1 et 2 étaient étroitement liés, ils différaient selon cet écrit considérablement en termes de mise en œuvre. Un tableau décrivant les éléments à considérer dans chacun des volets était d'ailleurs présenté, en prévision de deux appels de propositions;
- La durée du mandat qui sera donné à l'adjudicataire, bien que non définitive, était de 25 ans, tous volets confondus;
- Certains enjeux demeuraient à préciser, dont :
 - La propriété des équipements et la cession de ceux-ci,
 - Les indicateurs de performance (incluant le cycle de remplacement),
 - La préparation d'une soumission d'étalonnage,
 - Les critères d'évaluation de l'appel de propositions,
 - Les responsabilités de la Ville et celles de l'entrepreneur,
 - Le processus d'évolution des technologies, des besoins et des services,
 - L'échéancier (contraintes, jalons),
 - Le contenu du contrat et le processus de négociation,
 - Le cadre physique de gestion.

La seule certitude à cette date résidait dans le fait que la Ville procéderait à un ou des appels de propositions et que le tout déboucherait sur un ou des contrats à obligation de performance.

Par ailleurs, nous avons eu accès à un sommaire décisionnel⁵⁰ préparé par le directeur de l'Eau qui avait pour but d'informer le comité exécutif sur les résultats de l'appel de qualification et du fait que, subséquemment, la Ville procéderait à des appels de propositions dans le projet *ICI et Optimisation du réseau*.

Nous avons obtenu du directeur du Bureau de projet de l'époque un document daté du 8 janvier 2007 qui aurait été présenté au directeur général adjoint (SITE) et au directeur de l'Eau. Ce document, qui compte une vingtaine de pages, fait de façon détaillée l'analyse des risques associés au projet dans son ensemble, notamment quant à la possibilité de lancer un ou deux appels d'offres, mettant en relief les avantages et les inconvénients des deux avenues. À cette date, le budget estimé pour le projet est d'environ 230,0 M\$, dont une somme de 100,0 M\$⁵¹ serait dévolue au volet 1 et une somme de 130,0 M\$ au volet 2.

Or, dans les faits, le choix de ne lancer qu'un appel de propositions aurait été fait bien avant. En effet, auparavant, BPR avait retenu les services de Dunton Rainville pour l'assister dans la rédaction d'un document. Ce sous-contrat, libellé *Services d'assistance pour les aspects juridiques et préparation d'un contrat à obligation de performance*, est daté du 17 novembre 2006. La description du projet va comme suit :

« *Le Projet ICI comprend deux volets pour lesquels un⁵² appel de propositions est en préparation et dont l'ébauche doit être transmise à la Ville vers la mi-décembre 2006.* »

Par après, nous avons obtenu une présentation datée du 17 janvier 2007 dont le sujet était *Projet ICI Mesure de l'eau – Hypothèses de travail pour le contrat*. Cette présentation a été faite à MM. Sammy Forcillo, Frank Zampino, au directeur général, au directeur général adjoint (SITE) et au représentant de BPR par le chef de projet ICI, le directeur du Bureau de projets et le directeur de l'Eau. Ce document, lequel contenait certaines annotations en marge ajoutées par son auteur (présentées ici-bas en italique), nous apprend les choses suivantes :

- Un seul appel de propositions sera lancé qui couvrira les volets 1 et 2 du projet de la mesure de l'eau. *La Ville ne recherchait pas un fournisseur mais bien un associé, un partenaire auquel elle confierait des tâches pour une longue période de temps;*
- Relativement au volet 1, il était prévu que les propriétaires assumeraient la responsabilité de la préparation de la plomberie et que la Ville assumerait les coûts de la préparation de la

⁵⁰ Ce document (*Sommaire décisionnel* 1061933003) a été présenté au comité exécutif pour approbation au plus tard le 29 novembre 2006.

⁵¹ Cette somme incluait la préparation de la tuyauterie dans les ICI.

⁵² Nos soulignés et nos caractères gras.

plomberie liée aux compteurs ainsi que de l'installation des compteurs. *On analysait la possibilité d'inclure les coûts de la préparation de la plomberie dans le contrat de l'entrepreneur;*

- Relativement au volet 2, la Ville était responsable de l'entretien de tout ce qui est « contrôle » (toutes les vannes existantes et les 100 nouvelles vannes de régulation) et l'Entrepreneur était responsable de l'équipement de mesure (580 sites) et de toute la télémétrie de mesure (580 sites + 100 vannes de régulation);
- L'équipement de contrôle devenait payable à la suite de sa mise en service et à la réception des travaux, qui incluait une période de garantie;
- L'équipement et le système de mesure et de télémétrie devaient être payés par mensualités. Le paiement mensuel était associé à une obligation de performance reliée à l'exploitation du système (durée de fonctionnement, délais de réponse, autres);
- La Ville s'engageait à réaliser quatre ou cinq pilotes en 2007 pour permettre de valider la démarche proposée et d'effectuer les ajustements requis le cas échéant avant de poursuivre à l'ensemble de l'agglomération. Ces pilotes devaient permettre d'analyser les impacts de la sectorisation et de la variation des pressions;
- La période d'entretien et de remplacement, tant pour le volet 1 que pour le volet 2 était prévue à 25 ans;
- Le budget alloué au volet 1 se chiffrait à 141 M\$ alors que celui du volet 2 se chiffrait à 101 M\$ pour un total de 242 M\$.

Le 18 avril 2007, l'appel de propositions pour le projet *ICI et Optimisation du réseau (07-10370)* a été lancé. Pour ce faire, la Direction de l'approvisionnement a invité les candidats qualifiés à une réunion où les documents d'appel de propositions leur ont été remis. Ces documents incluait les éléments suivants :

1. Mise en contexte de l'appel de propositions
2. Présentation générale de l'appel de propositions
3. Directives aux candidats
4. Description des articles du bordereau des quantités
5. Clauses administratives
6. Indicateurs et mesures de performance et mode de paiement
7. Processus de sélection

Annexes

Formulaires de propositions

- A. Portée détaillée des travaux
- B. Projet de contrat
- C. Exemples d'application du mode de paiement
- D. Cahier des prescriptions normalisées, volumes 2, 3 et 4

Les représentants de Dunton Rainville ont assisté à cette rencontre. Ces derniers avaient comme mandat d'accompagner les intervenants au projet ICI tout au long du processus de l'appel de propositions, de réviser ce document et de rédiger le projet de contrat. Nous reviendrons sur leur implication un chapitre ultérieur intitulé *Le mandat initial de BPR et ses itérations (2005-2008)*.

III.13.2 Constats

Constat 22

Le fait de ne lancer qu'un appel de qualification suivi d'un appel de propositions pour les deux volets a, selon nous, restreint considérablement le marché des offrants potentiels. En ce sens, l'appel de propositions limitait donc à nouveau l'offre potentielle et, par le fait même, ne permet pas nécessairement d'obtenir le meilleur prix.

Constat 23

Par ailleurs, le fait de lancer un seul appel de propositions rendait difficile les comparaisons entre les propositions des différents candidats, les solutions proposées pouvant différer grandement. À notre avis, l'utilisation d'une telle formule comportait plusieurs inconvénients, dont les suivants :

- Elle manque d'équité envers les soumissionnaires, car elle doit comparer des soumissions qui ne renferment pas les mêmes produits et les mêmes technologies;
- La soumission d'étalonnage préparée par BPR vise à valider les coûts proposés par les soumissionnaires et perd, selon nous, toute sa pertinence dans ce contexte. On ne traite pas des mêmes produits ni des mêmes technologies;
- Elle reflète un manque de rigueur de la part de la Ville qui n'identifie pas clairement son besoin, n'achète donc pas en connaissance de cause, mais plutôt selon ce qu'on lui offre;

- Elle implique un long processus de négociation entre la Ville et le candidat retenu pour préciser les technologies, les fournisseurs qui n'ont pas été spécifiés dans l'appel de propositions ou qui vont carrément à l'encontre de cette dernière. Cette étape n'est pas bien encadrée comme les étapes précédentes et peut mettre en péril toute la transparence du processus.

Constat 24

Dans un autre ordre d'idées, nous sommes perplexes quant à la façon dont le nombre de compteurs par dimension a été déterminé, c'est-à-dire à partir de données disponibles pour la Ville d'Ottawa, quand on sait que BPR avait dans son mandat initial la tâche de procéder à un inventaire des compteurs existants.

La dimension des compteurs et l'estimation des coûts de leur mise en œuvre sont directement reliées à la dimension des entrées de service. Or, la dimension des entrées de service des bâtiments abritant les ICI était inconnue. BPR a alors supposé une répartition identique à celle de la Ville d'Ottawa comme en témoigne le paragraphe suivant tiré d'un document préparé par la firme :

« La répartition des diamètres des nouveaux compteurs est une donnée essentielle pour effectuer l'estimation des coûts. Malheureusement, les bases de données existantes de la ville de Montréal [sic] et des villes reconstituées ne contiennent que très peu d'information relative à la dimension de l'entrée de service et le profil de consommation des usagers ICI, rendant impossible l'élaboration de la répartition des diamètres des nouveaux compteurs en fonction des diamètres des conduites. Le projet ICI a donc établi une répartition approximative des diamètres des nouveaux compteurs, basée sur la répartition des compteurs ICI de la Ville d'Ottawa, afin d'être en mesure de réaliser les estimations des coûts. »

Ces incertitudes auraient dû normalement être adressées avant d'aller en appel de propositions. En conclusion, les informations techniques nécessaires pour répondre adéquatement à l'appel de propositions quant au volet 1 du projet sont incomplètes. Selon nous, ceci a affecté directement le coût du projet.

La situation est similaire pour le volet 2 qui a été élaboré en un temps très court, sinon trop court, compte tenu de l'ampleur des travaux prévus et des budgets en jeu. Les informations techniques

nécessaires à l'élaboration de l'appel de propositions sont incomplètes. Ceci affecte directement les coûts actuels et futurs du projet.

Par exemple, on ne connaît ni le nombre exact de chambres de mesure et de régulation nécessaires ni leur emplacement, ni leur état ni le type d'équipement qui leur est destiné. En effet, toutes les quantités sont très approximatives et déterminées selon une règle du pouce : les SSD sont au nombre de 150 et les SRP sont au nombre de 75. Quant aux chambres de vannes estimées au nombre de 600, elles se répartissent en 300 nouvelles et 300 anciennes. Or, nous avons appris qu'en janvier 2008, immédiatement après l'octroi du contrat, le nombre de SSD est passé de 150 à 187 et le nombre de SRP est quant à lui passé de 75 à 87. De plus, selon un compte rendu de réunion du SITE daté du 27 février 2008, on envisageait en février 2008 de modifier la répartition des chambres en 480 anciennes et 120 nouvelles.

Selon nous, toutes ces incertitudes rendent le coût total du projet incertain. Les variations dans les coûts liés à d'autres travaux peuvent être beaucoup plus substantielles. C'est le cas des coûts associés à la rénovation des chambres qui peuvent donc être de beaucoup inférieurs à ce qui est prévu.

Constat 25

Il y a lieu de se questionner sur les solutions qui ont été envisagées avant le lancement de l'appel de propositions. Nous avons pu consulter un document daté du 21 mars 2006 préparé par BPR qui survolait les différentes alternatives pour la réalisation du projet, à partir d'une alternative où la Ville était presque entièrement le maître d'œuvre du chantier dans son entier jusqu'à celle où toute la réalisation du projet était confiée essentiellement à un entrepreneur externe. D'ailleurs, lorsque questionné au sujet des différentes solutions envisagées, un des intervenants de la Ville au projet nous a indiqué que cet aspect avait été discuté à l'interne mais de façon assez superficielle. Ce fait est d'ailleurs confirmé par un des représentants de BPR.

Entre la sélection des candidats à l'appel de qualification et le lancement de l'appel de propositions, un virage important a été exécuté qui a fait que la solution qui visait à lancer deux appels de propositions a été écartée et que la Ville n'a lancé qu'un seul appel de propositions qui englobaient les volets 1 et 2 du projet.

Il est clair qu'il y eut, depuis le choix de BPR, un virage majeur au niveau des solutions recherchées qui passaient selon le texte de 2004 de l'appel d'offres concerné (04-8243) de « la

Ville favorise, lors de choix de technologies, les produits génériques et commercialement disponibles plutôt que des solutions sur mesure » au texte de l'appel de propositions de 2007 (07-10370) où il était mentionné que « le présent devis, par sa recherche de résultats garantis, permet d'expérimenter de nouveaux concepts et matériaux, de nouvelles techniques, favorisant ainsi le développement d'une expertise technique qui profitera à l'agglomération de Montréal ».

III.14 LES ÉVÉNEMENTS ENTOURANT LE DÉROULEMENT DU PROCESSUS D'APPEL DE PROPOSITIONS POUR LE PROJET ICI ET OPTIMISATION DU RÉSEAU (2007)

III.14.1 Faits saillants et analyse de la situation

Suite au dépôt de l'appel de propositions, les candidats ont été convoqués à une rencontre collective le 2 mai 2007. Par la suite, il y a eu des rencontres collectives et des rencontres individuelles. En tout, 14 addenda ont été transmis aux candidats. Nous présentons ici-bas ces addenda, en ordre numérique. Les dates où ces addenda ont été émis sont présentées entre parenthèses.

Tableau 7 – Description des addenda

N°	Description de l'addenda
1	Réunion d'information à être tenue le 2 mai 2007 et fichier Excel de l'annexe A2 au bordereau des quantités et des prix (27 avril 2007).
2	Réunion d'information à être tenue le 23 mai, modifications au devis d'appel de propositions et réponses aux questions adressées lors de la rencontre du 2 mai 2007, incluant certaines précisions sur la grille d'évaluation notamment sur l'effet du prix de la soumission sur le pointage final (9 mai 2007).
3	Révision au projet de contrat initial, révision du devis d'appel de propositions, réponses à certaines questions des candidats et changements au bordereau des quantités et des prix (15 mai 2007).
4	Révision du devis d'appel de propositions et réponses à certaines questions des candidats (18 mai 2007).
5	Agenda de rencontres individuelles à être tenues avec les candidats, report de la date du dépôt des propositions au 20 août 2007 et de l'octroi du contrat en novembre 2007 et modifications des écarts de quantités de 50 % à 100 % pour certains sous-articles spécifiés aux chapitres 7 et 8 du bordereau des quantités et des prix (8 juin 2007).
6	Agenda de rencontres individuelles à être tenues avec les candidats (14 juin 2007).
7	Annulation de l'addenda 6 et nouvel agenda de rencontres individuelles à être tenues avec les candidats (14 juin 2007).
8	Modifications au devis d'appel de propositions et réponses aux questions adressées par les candidats (19 juin 2007).
9	Nouveau report de la date du dépôt des propositions (prévue dans l'addenda n°5 au 20 août 2007) (5 juillet 2007).
10	Cet addenda représentait le document original d'appel de propositions modifié incluant notamment les changements faits dans les addenda précédents (14 septembre 2007).
11	Cet addenda contenait certaines modifications au document d'appel de propositions ainsi qu'un jeu de différentes annexes modifiées (21 septembre 2007).
12	Cet addenda contenait de nouvelles modifications au document d'appel de propositions ainsi qu'à deux annexes (28 septembre 2007).

N°	Description de l'addenda
13	Cet addenda prorogeait la période de questions jusqu'au 2 octobre 2007 (28 septembre 2007).
14	Cet addenda contenait certaines modifications au document d'appel de propositions ainsi qu'à l'annexe qui traitait du mode de paiement (5 octobre 2007).

Comme nous l'avons mentionné précédemment, des rencontres individuelles et collectives ont eu lieu. Dans le cas des rencontres individuelles, pour assurer la transparence et offrir des garanties d'équité du processus, ces rencontres étaient enregistrées et un observateur au dossier, en l'occurrence un représentant du cabinet d'avocats Dufresne Hébert Comeau, y assistait.

Comme nous avons pu le voir à même le contenu des addenda, la date du dépôt des propositions a été reportée à plusieurs reprises. Celle-ci qui était initialement prévue le 20 juin 2007, a par la suite été reportée au 20 août 2007, et ensuite au 10 octobre 2007.

Il est important à ce point de mettre en lumière différents écrits préparés entre le lancement de l'appel de propositions et la date de dépôt de celles-ci.

D'abord le 5 juin 2007, le directeur général adjoint (SITE) écrivait au directeur général afin de l'informer de différents problèmes ayant fait surface suite aux premières rencontres avec les candidats invités et pour mettre en relief l'ampleur monétaire du projet. Voici en substance ce qu'il soulevait :

- Les coûts attendus du projet seraient trop élevés car ils sont estimés à plus ou moins 400 M\$, soit une hausse importante en comparaison de ceux estimés de 250 M\$ estimés auparavant;
- On estimait que les ICI devraient déboursier la somme d'environ 70 M\$ afin d'installer des dispositifs anti-refoulement, tel qu'exigé par la réglementation au Québec;
- Les candidats avaient informé la Ville qu'ils estimaient devoir assumer plusieurs risques;
- Des prétentions s'élevaient pour démontrer que le projet était un PPP au sens de l'agence gouvernementale qui en était responsable.

Finalement, le document envisageait différentes solutions et proposait un nouvel échéancier.

Un événement important est survenu le 28 juin 2007 lorsque le directeur de l'Eau écrivait au directeur général adjoint (SITE). Cette note, selon son libellé même, constituait **« un cri d'alarme sur le niveau de risque que représente la réalisation, dans les conditions actuelles, du projet I.C.I. et de l'optimisation du réseau de distribution. »**

Le directeur de l'Eau précisait dans cette note :

« Compte tenu que nous étions rendu [sic] à la date limite pour finaliser le dossier, j'ai cru qu'il était de mon devoir de faire cette ultime intervention dans l'espoir d'obtenir un ralliement de tous les intervenants afin de bien comprendre la problématique et aussi pour y envisager de meilleures solutions.

Je souhaite que cette intervention nous aide à trouver une solution convenable pour réaliser ce projet dans les meilleurs délais. »

Celui-ci soulignait notamment, que le projet initial qui ne comprenait que l'installation des compteurs d'eau dans les ICI, projet initialement estimé à la somme de 50 M\$, avait pris, à la suite de l'ajout du volet optimisation du réseau, un virage majeur qui l'avait alors fait passer à la somme de 250 M\$, et que, le meilleur estimé se chiffrait maintenant à la somme de 400 M\$. Il remettait aussi en cause le processus décisionnel utilisé jusqu'à cette date dans le dossier, lequel avait selon lui omis l'implication appropriée de services-clés de la Ville tels le Service des finances et la Direction du contentieux et dont la participation et le soutien étaient essentiels à la qualité des résultats espérés.

Il poursuivait :

« Qui plus est, en tant que directeur de la Direction de l'eau et responsable de tous les dossiers qui s'y rattachent, je me sens privé des appuis qui pourraient me donner l'assurance que toutes les facettes importantes du dossier ont été évaluées de façon compétente, que les risques ont adéquatement été mesurés, que les recommandations issues de ma direction sont bien étayées et que je suis en fin de compte en mesure de supporter de façon appropriée les décisions qui seront prises par les instances et de les informer, le cas échéant, des tenants et aboutissants de ces décisions. »

Le directeur recommandait ceci :

- *« Reporter l'ouverture de l'appel de propositions au mois de novembre 2007.*
- *Créer un groupe de travail composé de l'équipe de la Direction de l'eau, du Service des finances, du Service du contentieux et du Service de l'approvisionnement afin de revoir les modalités contractuelles pour favoriser un contrat novateur profitant de l'expertise et du savoir-faire de l'entreprise privée et des gestionnaires de la Ville dans*

une démarche s'appuyant sur des modes contractuels reconnus par le marché, le tout afin d'assurer une gestion incontestablement sage, à l'abri des reproches et des mauvaises surprises.

- *Revoir les termes de référence et les exigences du devis pour réussir à obtenir le meilleur rapport qualité-prix pour le contrat. »*

Selon nos discussions, aucune suite n'a été donnée à ce document par le directeur général adjoint (SITE).

De façon contemporaine, le directeur du bureau de projets présentait au directeur de l'Eau et au directeur général adjoint (SITE) un document intitulé *Justifications supportant des modifications à apporter au volet 2 du projet ICI*. Ce document expliquait la nature du volet 2 et les objectifs qu'il poursuivait. Il mentionnait par ailleurs l'importance de procéder d'abord à des interventions sur le réseau. En voici quelques extraits :

« La création des secteurs de distribution est une entreprise colossale qui ne s'improvise pas car elle vient perturber toute la dynamique d'écoulement des eaux. Elle doit en conséquence faire l'objet d'une planification rigoureuse et être réalisée dans un cadre strictement contrôlé. De plus, pour en tirer le maximum de bénéfices et éviter de devoir rééquilibrer constamment les sources d'alimentation d'un secteur, elle doit être précédée par un diagnostic préliminaire du réseau, la correction des fuites les plus importantes et la réparation des vannes limitrophes. Ce travail, aussi important soit-il pour le succès du projet, ne s'harmonise guère aux priorités actuelles de l'équipe de la gestion de l'eau.

[...]

En procédant à l'auscultation du réseau, et à l'élaboration d'un plan d'intervention nous nous inscrivons dans les règles de l'art édictées par l'American Water Association et l'Infraguide canadien. Nous sommes d'avis que, compte tenu de l'état de vétusté avancé de notre réseau, l'auscultation par des techniques de base comme la détection préventive des fuites où par des méthodes plus sophistiquées comme l'induction de champ électromagnétique utilisée sur Pie-IX donneront de meilleurs résultats à court terme, que l'instrumentation de notre réseau.

Sans remettre en question le bien fondé du volet 2 du projet ICI, qui du reste nous permettra à terme de jouir d'une source d'information précieuse pour mieux gérer notre

réseau, nous considérons qu'il serait hasardeux voire même, mal avisé, à ce point-ci, d'y détourner les efforts de l'équipe de la gestion de l'eau, laquelle est pour l'instant totalement accaparée par des urgences déjà identifiées. Au surplus, rien ne sert d'ajouter de nouveaux équipements qui, pour être pleinement fonctionnels, dépendent d'infrastructures qui, faute de ressources, ne sont pas totalement fiables. »

Nous comprenons qu'aucune suite ne fut donnée à ce document.

Pour sa part, le chef de projet ICI déposait le 28 août 2007 un document à l'attention du directeur général adjoint (SITE), document qui a été discuté lors d'une rencontre à laquelle assistaient outre son auteur MM. Zampino et Forcillo, le directeur général, le directeur général adjoint (SITE) et le directeur du Bureau de projets. Les objectifs du document allaient comme suit :

« Le présent document revisite les orientations du projet et de l'entente contractuelle de manière à répondre aux préoccupations de la Ville et aux principales préoccupations des candidats afin de leur permettre de déposer des propositions qui seront gagnantes tant pour eux que pour la Ville.

Le document tentera donc de répondre aux préoccupations en matière de financement du projet, de réglementation, d'assistance financière aux ICI, d'orientations quant à la tarification, aux ressources requises, tant à l'interne qu'à l'externe, pour réaliser le projet, et pour la conception d'une nouvelle centrale.

En clair, le principal changement proposé porte sur l'adoption d'un scénario révisé de fonctionnement qui est présenté comme suit:

La Ville est propriétaire des équipements et la Ville prend en charge le financement du capital de ses équipements et de leur installation. La gestion de la mesure et l'entretien des équipements et systèmes de relève sont pris en charge par l'entrepreneur sous forme de contrat de services. »

Un estimé des coûts est préparé par le chef de projet ICI à partir de calculs faits par BPR. Le total du projet est estimé par celui-ci à la somme de 428 M\$. »

C'est ce qui servira, en substance, aux modifications qui seront apportées au contrat par l'addenda n° 10.

Finalement, quant à la date de dépôt des propositions, le 28 septembre 2007, à la suite d'une rencontre tenue la journée précédente avec la Ville, le Groupement SNC-Lavalin–Gaz Métro Plus–Suez Environnement transmettait au représentant de la Ville une demande de report de la date de dépôt des propositions, originalement prévue pour le 10 octobre 2007, au 7 novembre 2007. Le motif invoqué dans leur demande visait à permettre aux conseils d'administration des trois sociétés partenaires, toutes des sociétés publiques, d'autoriser les gestes à être posés quant au dépôt de la proposition.

Le 5 octobre 2007, le représentant de la Ville informait le candidat SNC-Lavalin–Gaz Métro Plus–Suez Environnement que la date du dépôt prévue pour le 10 octobre 2007 était maintenue. La décision de refuser le report a été prise par les dirigeants du SITE impliqués dans le projet. C'est ainsi que deux propositions ont été soumises au Greffe de la Ville, soit celle du consortium Catania–SM en collaboration avec Endress + Hauser et celle de GÉNleau, composé de Groupe-Conseil Dessau-Soprin et Simard-Beaudry Construction.

Nous comprenons que tout au long du processus ayant mené au dépôt des propositions, les intervenants de la Ville et le personnel de BPR ont été assistés de différents conseillers experts dont Dunton Rainville (rédaction des documents d'appel de propositions et du contrat) et RCGT (aspects financiers du projet). Il faut noter que le Contentieux de la Ville n'a pratiquement pas été impliqué dans le processus, en raison, selon nos informations, « d'un manque de ressources ».

Il est opportun à ce point-ci de faire le point sur les différents addenda qui ont été émis.

L'addenda n° 2 traitait de la formule qui serait utilisée pour évaluer le prix de la soumission. Un poids relatif de 40 points (sur 100) était attribué à ce volet dans l'évaluation des propositions des candidats. La grille complète est présentée dans le tableau qui suit.

Tableau 8 – Grille d'évaluation – Appel de propositions 07-10370

Grille d'évaluation – Critères d'appréciation		Note Maximale
Compétences techniques		
1. Qualité de la réponse donnée aux besoins de la Ville	15	
2. Qualité technique des solutions proposées	19	
3. Qualité de l'équipe de projet	6	
<i>Sous-total</i>		40
Compétences organisationnelles		
4. Qualité de l'organisation	8	
5. Qualité de la gestion du projet	7	
6. Service à la clientèle et communications	5	
<i>Sous-total</i>		20
Aspects financiers		
7. Coût proposé	40	
<i>Sous-total</i>		40
Total		100

La formule alors utilisée pour évaluer le coût du projet, qui avait été en substance développée par RCGT à la demande du Service des finances de la Ville, a été par la suite modifiée via les addenda n° 10 et 12. La formule qui a finalement été retenue (spécifiée à l'addenda n° 12) tenait compte de la valeur actualisée des sommes à être payées à l'entrepreneur selon les termes de sa soumission et comparait ces sommes pour une grande partie (25 points) à la soumission la plus basse (incluant la soumission d'étalonnage) et pour une moindre partie (15 points) à la moyenne des soumissions reçues (incluant la soumission d'étalonnage de BPR).

L'addenda n° 10 quant à lui, un document extrêmement volumineux, comportait plusieurs changements par rapport à l'appel de propositions original. Le tableau ci-dessous montre les changements importants intervenus entre l'appel de propositions original et celui incorporant les modifications apportées via l'addenda n° 10.

Tableau 9 – Comparaison entre certains éléments de l'appel de propositions original et l'appel de propositions final, incluant les addenda

Original	Final, incluant les addenda
La durée du contrat avec l'entrepreneur était de vingt-cinq (25) ans, tant pour le volet 1 (compteurs ICI) que pour le volet 2 (optimisation du réseau)	La durée du contrat avec l'entrepreneur est maintenant de quinze (15) ans pour le volet 1 (compteurs ICI) et de vingt-cinq (25) ans pour le volet 2 (optimisation du réseau)
Le contrat était basé sur des obligations de résultats garantis auxquelles devait satisfaire l'entrepreneur et non sur des spécifications techniques. On parlait ici d' <i>Indicateurs de performance</i> qui devaient moduler, dépendant des résultats, les paiements faits à l'entrepreneur. La presque totalité des paiements qui seraient effectués à l'entrepreneur se feront via des paiements mensuels.	Le mode de paiement est modifié pour un grand nombre des items <i>vers un paiement de 90% à la réception provisoire et 10% à la réception définitive</i> . Il reste certains aspects du contrat qui sont basés sur des obligations de résultats garantis auxquelles devait satisfaire l'entrepreneur et non sur des spécifications techniques. On parlait ici d' <i>Indicateurs de performance</i> qui devaient moduler, dépendant des résultats, les paiements faits à l'entrepreneur. Ces indicateurs sont relaxés.
Après leur installation et mise en service, les équipements (définis comme étant les appareils de mesure et de régulation, modules de communication, technologie de l'information avec parc informatique, logiciels et autres accessoires nécessaires pour atteindre les objectifs du projet et les performances requises par la Ville) devenaient l'entière propriété de la Ville.	Après leur installation et mise en service, les équipements devenaient l'entière propriété de la Ville, à l'exception du système de relève des compteurs ICI et du système SCADA utilisé pour les compteurs réseau.
Malgré ce transfert de propriété, l'entrepreneur devait assumer seul, au bénéfice de Ville, l'entretien des équipements et devait voir à leur remplacement.	L'entrepreneur devait assumer seul, au bénéfice de Ville, l'entretien des compteurs ICI et devait voir à leur remplacement, lorsque nécessaire. Aucun changement quant au volet 2.
Même si le contrat qui devait intervenir avec l'entrepreneur prévoyait que celui-ci devait financer l'équipement, il devait fournir et maintenir les équipements libres, en tout temps, de toute priorité, hypothèque ou autre charge de quelque nature.	L'entrepreneur ne finance que le système de relève pour les compteurs ICI et le SCADA pour les compteurs réseau, ces équipements demeurant sa propriété à la fin du contrat.
Le volet 1 (mesure de la consommation des ICI) comprenait la sélection, le dimensionnement, la fourniture et l'installation d'un système de relève automatisée et environ 29 500 ⁵³ compteurs compatibles avec le système de relève, la coordination avec les propriétaires des ICI pour la préparation de leur tuyauterie, l'exploitation sur une période de vingt-cinq (25) ans de toutes les composantes	Le volet 1 est maintenant divisé en quatre phases : <ul style="list-style-type: none"> ○ Phase 1 - Mise en œuvre durant les 20 premiers mois de 12 000 compteurs dans les immeubles ICI où la consommation est importante; ○ Phase 2 – Mise en œuvre durant les 40 mois suivants des autres immeubles ICI

⁵³ On parle ici de 22 500 immeubles ICI qui n'avaient pas de compteurs et de 7 000 immeubles ICI déjà munis de compteurs. Le nombre de compteurs par dimension fut par ailleurs estimé à partir de données disponibles à la Ville d'Ottawa. Le tout nous fut confirmé par un des représentants de BPR.

Original	Final, incluant les addenda
<p>et d'un système nécessaires pour la gestion du parc de compteurs, ainsi que la mise en place et l'exploitation des interfaces informatiques avec les systèmes de la Ville. L'installation des compteurs devait se faire sur une période de 2 ans.</p>	<p>par groupes d'environ 5 000;</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Phase 3 – Mise en œuvre des compteurs dans les nouveaux immeubles ICI dans les 10 années suivantes; ○ Phase 4 – Exploitation incluant l'entretien, la mise à niveau et le remplacement des équipements à partir du moment où ceux-ci sont installés.
<p>Le volet 2 (optimisation de la distribution d'eau) comprenait la mise en place d'environ quatre cent cinquante (450) sites de mesure et d'environ cent cinquante (150) sites de mesure et de régulation sur les réseaux d'aqueduc ainsi que d'un système de supervision et d'acquisition des données (SCADA), et la sélection, le dimensionnement, l'installation et l'exploitation du tout sur une période de vingt-cinq (25) ans. Le tout devait débuter par la participation à un pilote (prévue en 2007-2008). L'installation des cent cinquante (150) premiers sites devait se faire sur une période de 5 ans et le reste (450), sur les 5 années suivantes.</p>	<p>Le volet 2 est aussi divisé en quatre phases :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Phase 1 – Participation à un pilote en 2008-2009 et réalisation d'environ trente (30) sites; ○ Phase 2 – Réalisation d'environ cent vingt (120) sites (2010 à 2012); ○ Phase 3 – Réalisation d'environ quatre cent cinquante (450) sites (2013 à 2017); ○ Phase 4 – Exploitation des équipements à partir du moment où ceux-ci sont installés.
<p>Comme la Ville ne connaissait pas précisément les quantités de chacun des items qu'elle estimait nécessaires à la réalisation du projet, elle avisait l'entrepreneur que les quantités totales des différents items pouvaient varier :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ De plus ou moins 15% quant aux compteurs à être installés dans les 5 premières années; ○ De plus ou moins 50% quant aux compteurs à être installés dans les 20 années suivantes; ○ De plus ou moins 25% quant aux autres items nécessaires à la réalisation du projet. 	<p>Quant aux quantités de plusieurs des items inscrits au <i>Bordereau des quantités et prix</i> (Annexe A2) lesquelles peuvent faire l'objet de variations, ces variations diffèrent, dans certains cas, de façon importante avec celles inscrites à l'appel de propositions original :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ De plus ou moins 15% quant aux compteurs à être installés dans les 5 premières années; ○ De plus ou moins 50% quant aux compteurs à être installés dans les 10 années suivantes; ○ De plus ou moins 25% à 100% quant aux autres items nécessaires à la réalisation du projet.
<p>La ville se réservait le droit, advenant que le prix global (excluant les taxes) offert par le candidat ayant obtenu la meilleure note dépasse d'au moins 10% le prix estimé par la Ville, de demander à ce candidat de réduire proportionnellement tous ses prix. Dans ce cas, le candidat devait confirmer par écrit son acceptation, laquelle devait faire partie intégrante de sa proposition.</p>	<p>Cette clause fut biffée.</p>

Le retrait du volet financement est l'un des changements les plus importants à ce nouvel addenda. Nous avons appris que précédemment BPR a retenu les services de PwC afin d'examiner le volet

Financement du projet. En effet, BPR aurait reçu en mai 2007 des commentaires des candidats à l'effet que la mise en place et la conclusion d'un financement pour le projet sous étude posaient un casse-tête aux différents candidats. De plus, lors de rencontres individuelles tenues avec les candidats⁵⁴, ces derniers auraient à nouveau fait part de leur difficulté à obtenir du financement auprès d'institutions financières.

PwC a émis le 8 juin 2007 un rapport afin, notamment, d'examiner le mode de rémunération de l'entrepreneur à engager. PwC a obtenu ces coûts de BPR. Les coûts du projet étaient estimés « à environ 300 millions de dollars en valeur actualisée, incluant environ 200 millions de dollars associés à l'acquisition et le remplacement d'équipements pendant la période de l'entente et 100 millions en coûts d'exploitation. »

PwC estimait que, sous la forme envisagée à l'époque, les bailleurs de fonds des candidats exigeraient des modifications importantes au cadre contractuel et commercial afin de s'engager au financement du projet et qu'ultimement, ce cadre ne permettrait pas aux bailleurs de fonds de conclure le financement du projet. Une des propositions de PwC visait même à arrêter de façon temporaire le processus d'octroi alors en cours.

Or, en juillet 2007, après avoir été consulté sur les aspects comptables et financiers de l'appel de propositions par le Service des finances de la Ville⁵⁵, RCGT arrive à certaines constatations similaires :

- Ces derniers soulignent qu'il pourrait être difficile pour le candidat d'obtenir le financement nécessaire à la réalisation du projet;
- De plus, ils croient qu'il y aurait potentiellement dédoublement entre les garanties financières exigées par la Ville en vertu du contrat et celles que l'entrepreneur devra fournir à son institution financière afin d'appuyer son financement;
- Selon eux, le fait que l'entrepreneur assumerait certains risques aurait une incidence directe sur le coût du contrat;
- Ils mentionnent qu'à la lumière du contrat et de l'appel de propositions, le traitement comptable des actifs loués était assimilable à un contrat de location-acquisition et exigerait que les actifs acquis soient capitalisés aux livres de la Ville, avec la dette correspondante présentée au passif.

⁵⁴ Ces rencontres eurent lieu les 21 et 22 juin 2007.

⁵⁵ Nous verrons que les services de RCGT ont aussi été retenus par BPR un peu plus tard en septembre 2007.

En bout de piste, RCGT recommandait que soit effectué un exercice de comparaison des coûts soumissionnés par les entrepreneurs au coût de réalisation que la Ville devrait assumer à l'interne.

Il est intéressant de rappeler l'addenda n° 10, plus spécifiquement sur le retrait du volet financement dont le risque, à partir de ce point, passe de l'entrepreneur à la Ville. À ce sujet, à la suite de leur lecture des différents changements à l'appel de propositions et au projet de contrat, RCGT dans une note de service datée du 10 septembre 2007⁵⁶ écrit ceci :

« Le retrait du volet financement par l'entrepreneur du projet modifie substantiellement les exigences en matière de garanties financières de la part des candidats. Comme l'entrepreneur n'a plus à supporter le financement des équipements qu'il installe, puisque la Ville paiera les équipements au fur et à mesure de leur installation (à l'exception des retenues d'usage), il devient plus difficile de faire respecter les obligations contractuelles et le maintien des exigences de performance et de remplacement des équipements non performants ou défectueux. »

Nous avons par ailleurs examiné une note de service datée du 17 janvier 2007 envoyée par un des conseillers légaux de Dunton Rainville à un représentant de BPR et qui explique les aspects légaux du financement des équipements par l'entrepreneur vis-à-vis ses bailleurs de fonds. Cette note de service conclut que le principal actif véritablement susceptible de retenir l'intérêt d'une institution financière est celui du droit aux revenus que procurera le contrat à l'entrepreneur. De plus, cette note affirme qu'il est fort possible que les institutions financières approchées pourraient chercher à obtenir d'autres formes de garanties. Cette note de service nous amène à nous questionner sur l'à-propos du modèle mis de l'avant par la Ville dès avril 2007, modèle qui s'apparente à ce qu'il serait convenu d'appeler un *PPP*. Nous comprenons par ailleurs que c'est la difficulté pour les candidats à obtenir du financement qui a poussé la Ville à modifier son approche à ce niveau, la Ville acceptant tacitement de payer une bonne partie des équipements à leur installation⁵⁷.

Par ailleurs, relativement à la validité du processus, le 19 juillet 2007, un représentant de Dunton Rainville avait transmis au chef de projet ICI un écrit où il mentionnait que si une modification était apportée au volet financement, elle n'avait pas pour effet d'invalider l'appel de qualification ni l'appel de propositions. Selon lui, si la modification était réalisée à l'aide d'un addenda clair, précis

⁵⁶ Les services de RCGT furent dans ce cas retenus par BPR.

⁵⁷ Dans les faits, 90% du prix de certains équipements devenaient payables à leur réception provisoire et 10% à leur réception définitive, i.e. lorsque tout était fonctionnel.

et communiqué en temps opportun à tous les candidats, l'équité du processus entrepris serait maintenue et les candidats ne pourraient s'en plaindre. Il ajoutait toutefois ceci :

« En ce qui concerne l'appel de qualification, je ne crois pas non plus que cette modification puisse l'invalider. Il se peut toutefois qu'un candidat qui aurait été exclu de l'appel de propositions suite à l'appel de qualification pour des raisons liées au financement du Projet ICI et ses capacités financières puisse se plaindre de la tournure des événements et entreprendre des recours judiciaires contre la Ville de Montréal. En effet, il n'est pas impossible pour un tel candidat de prétendre que les autres candidats participant maintenant à l'appel de propositions ont été indûment avantagés par la modification du financement du Projet. De là à parler d'obtenir la nullité. »

Quant à l'aspect financier de ce changement, nous avons nous-mêmes, à partir de la soumission d'étalonnage, procédé à un calcul afin d'estimer quel était le différentiel des déboursés annuels que la Ville aura à assumer relativement à la valeur des équipements pris en charge à la suite de la modification de l'addenda n° 10. Telle valeur se chiffre à environ 10,5 M\$ par année⁵⁸, en tenant compte des taxes récupérables, ce qui veut dire que de façon cumulative, la Ville aura après 10 ans déboursé, selon les nouvelles règles du jeu, une somme de plus de 100 M\$, compte tenu de ce changement important au mode de financement. Il va sans dire que cette somme se renversera progressivement à partir de la 11^e année, compte tenu qu'une grande partie des équipements sous le nouveau modèle de contrat aura déjà été payée. Il faut toutefois mentionner que, selon nous, la Ville devrait pouvoir financer ces investissements à un coût moindre que l'entrepreneur pourrait le faire (le taux avantageux de la Ville par rapport au secteur privé, le profit de l'Entrepreneur sur le financement et la TVQ non récupérée). Nous estimons ces économies pour la Ville à la somme d'environ 15,0 M\$ sur la durée du contrat. Nous avons appris que le Service des finances de Ville était aussi arrivé à la conclusion, à l'époque, que le financement du projet par la Ville plutôt que l'entrepreneur amènerait des gains pour la Ville. À cet égard, autant le Service des finances que le directeur du SITE étaient conscients que le financement par le privé coûterait plus cher.

Toujours sur le même sujet, le changement opéré au mode de rémunération a eu pour effet d'exiger que la Ville paie des sommes importantes, pour un grand nombre d'items, à la suite de leur installation alors qu'auparavant, ces items devaient être payés sous forme d'annuités mensuelles. Nous avons donc calculé, à partir de la soumission d'étalonnage, l'effet de ce

⁵⁸ Telle somme ne tient par ailleurs pas compte du loyer de l'argent que l'entrepreneur aurait inclus dans les sommes mensuelles payables.

changement. À partir de ces données, nous en arrivons à la conclusion que près de 70 % des paiements que la Ville effectuera seront faits à la suite de l'installation des équipements, soit une somme de 241,3 M\$, taxes incluses alors qu'une somme de 108,0 M\$ sera payable par voie d'annuités mensuelles.

L'addenda n° 12 comportait quant à lui différents changements par rapport à l'appel de propositions modifié, notamment :

- La clause, où la Ville se réservait le droit, advenant que le prix global (excluant les taxes) offert par le candidat ayant obtenu la meilleure note dépasse d'au moins 10 % le prix estimé par la Ville, de demander à ce candidat de réduire proportionnellement tous ses prix, était biffée;
- Certaines modifications sont apportées à la formule utilisée pour déterminer la note à attribuer aux candidats en fonction du prix de leur soumission.

La suppression de la clause où la Ville se réservait le droit, advenant que le prix global (excluant les taxes) offert par le candidat ayant obtenu la meilleure note dépasse d'au moins 10 % le prix estimé par la Ville, de demander à ce candidat de réduire proportionnellement tous ses prix en est une d'importance. Nous nous questionnons sur le motif ayant mené à la suppression de cette clause et sur le processus ayant mené à cette décision.

Dans un autre ordre d'idées, nous sommes perplexes quant à la décision qui a été prise par les intervenants au projet de refuser un report de la date de dépôt des appels de propositions, report qui avait été demandé par le Groupement SNC-Lavalin / Gaz Métro Plus / Suez Environnement. En effet, il aurait été légitime, selon nous, d'accorder le report de la date de dépôt, compte tenu des addenda qui ont été déposés entre le 14 septembre 2007 et la date où leur requête a été déposée (28 septembre 2007), plus spécifiquement à la lumière des changements contenus à l'addenda n° 10. Ce refus a eu pour effet de réduire le nombre de soumissionnaires à deux groupes seulement.

Terminons en mentionnant que le fait que la Ville n'obtiendra pas la propriété du système de relève (volet 1) et du SCADA (volet 2) à la fin du contrat place celle-ci dans une situation délicate, où après des périodes de 15 et 25 ans respectivement, celle-ci devra encourir des coûts de plusieurs dizaines de millions de dollars afin de remplacer ces deux systèmes.

III.14.2 Constats

Constat 26

D'abord, nous ne pouvons que souligner l'importance des préoccupations qui ont été soulevées à travers les écrits des différents intervenants au dossier au cours de cette période, à savoir le directeur général adjoint (SITE) (5 juin 2007), le directeur de l'Eau (28 juin 2007) et le chef de projet ICI (28 août 2007). Selon nous, ces écrits montrent que le projet suscitait plusieurs appréhensions quant à son succès, appréhensions que nous croyons fondées, et que les responsables de l'époque auraient dû considérer la suspension du processus, afin de préciser et d'améliorer les tenants et aboutissants du projet.

Constat 27

Nous sommes d'avis que les changements apportés au processus d'appel de propositions, plus spécifiquement ceux contenus à l'addenda n° 10, soulèvent des questionnements quant à la rigueur de l'analyse qui a été faite des spécifications mentionnées à l'appel de propositions original, tant au niveau technique (par exemple la vie utile des équipements) qu'au niveau de l'échéancier de réalisation et du mode de rémunération de l'entrepreneur.

Si on se penche sur le volet financement, on ne peut que constater que le risque, initialement dévolu à l'entrepreneur, est maintenant transféré à la Ville. Or, il semble évident à la lecture des différents intervenants financiers qui ont eu à se pencher sur la question, que la forme du projet initial, qui était une forme de *PPP*, était difficile voire impossible à réaliser. Plusieurs intervenants nous ont d'ailleurs affirmé que la raison principale qui justifiait l'approche du financement mise de l'avant visait à ce que le projet *ICI et Optimisation du réseau* devienne un projet « hors bilan », c'est-à-dire que ni la dette ni l'actif ne seraient présentés aux états financiers de la Ville. À cet égard, lorsque consulté sur cet aspect, le Service des finances de la Ville a clairement indiqué que la nature des obligations que contracteraient la Ville ne pourrait pas justifier que le traitement comptable des sommes soient considérées comme des dépenses d'opération et que ni la dette ni l'actif ne soient présentés aux états financiers, remettant donc en question l'approche « hors bilan ». Nous ne pouvons que conclure que, compte tenu des contraintes comptables, cette approche allait à l'encontre des principes comptables généralement reconnus et rencontrait aussi plusieurs embûches, tant au niveau légal que financier.

Constat 28

Nous sommes d'avis que le retrait de l'exigence du financement du projet au stade de l'appel de propositions constitue un accroc important à la validité du processus d'appel de qualification. En effet, cette modification substantielle des conditions de l'appel de qualification porte directement atteinte au fondement même de l'appel d'offres public qui a pour but de : 1) susciter la libre concurrence pour obtenir les meilleurs produits et services au meilleur prix; 2) éliminer le patronage et le favoritisme; 3) assurer le droit à l'égalité de tous devant les services publics de sorte que tous les intéressés aient un droit égal de contracter avec l'État. Soulignons que ce troisième objectif va au-delà du principe de l'égalité entre les soumissionnaires. Par conséquent, les conditions d'appel d'offres doivent être les mêmes pour tous afin d'assurer à la collectivité, les meilleures conditions financières et le meilleur cocontractant. C'est une question d'ordre public. Le fait de procéder en deux temps, soit la qualification des entreprises susceptibles de répondre aux exigences du projet et l'invitation des entreprises préqualifiées lors de l'appel de propositions, ne change pas les règles applicables. On doit donc appliquer ces principes avec la même rigueur.

Nous croyons qu'en l'espèce la question du financement a restreint considérablement le marché de la concurrence au stade de la qualification. Il en est probablement résulté que certains candidats potentiels ont pris la décision de ne pas participer au processus de qualification vu les exigences considérables au niveau du financement d'un projet de cette envergure. Par conséquent, ce virage important nous porte à croire qu'il aurait été probablement plus opportun de recommencer le processus de qualification afin de susciter une plus grande concurrence lors du nouvel appel de propositions qui aurait suivi.

Considérant l'objectif premier de tout appel d'offres public à l'effet de susciter la concurrence en vue de s'assurer de l'obtention des meilleurs produits et services au meilleur prix, et ce, dans l'intérêt de la collectivité, nous sommes d'avis que la Ville aurait failli à ses obligations en ne recommençant pas tout le processus de qualification et, par voie de conséquence celui de l'appel de propositions, suite au retrait de l'exigence du financement du projet.

Constat 29

La période d'exploitation initiale des compteurs était de 25 ans. Pour se donner une marge de manœuvre, la Ville exigeait aussi que la vie résiduelle des équipements soit au moins de 10 ans à la fin de la période d'exploitation. Le 14 septembre 2007, la période d'exploitation a été réduite de 10 ans, la ramenant ainsi à 15 ans via l'addenda n° 10. Cette modification a été apportée à la suite

de la demande formulée par l'un des soumissionnaires qui trouvait que le risque encouru était à l'avantage de la Ville dans cette formule. Il faut rappeler que les compteurs sont couverts par une garantie du manufacturier pendant une période minimale de 10 ans et ne présentent pas un grand risque de défaillance durant la période d'exploitation de 15 ans. Passée cette période de 15 ans, la Ville se verra dans l'obligation de changer tous ses compteurs à défaut de quoi elle perdra les services de son exploitant. En d'autres mots, dès que débute la période où le risque commence à augmenter, la période d'exploitation finit.

Nous devons nous demander ce que va faire la Ville après 15 ans. L'entrepreneur avec qui la Ville sera toujours liée par le volet 2 pour une période résiduelle de 10 ans acceptera-t-il de continuer l'exploitation des compteurs usagés? Si oui, à quel prix en prenant en considération le risque élevé inhérent aux compteurs usagés? L'entrepreneur exigera-t-il de la Ville qu'elle remplace tous les équipements, incluant les compteurs qu'on aurait normalement remplacés après 20 ou 25 ans, ainsi que leur système de relève? La Ville partira-elle à la recherche d'un autre exploitant pour s'occuper de l'exploitation des compteurs? La Ville sera-elle encore en position d'envisager l'accomplissement de cette tâche en régie alors qu'elle aura perdu son équipe actuelle de techniciens dédiée aux compteurs?

La Ville aurait pu, à la limite, partager le risque avec l'entrepreneur en ramenant la durée d'exploitation de 25 ans à 20 ans en envisageant des remplacements ciblés de compteurs durant cette période. La Ville aurait pu aussi envisager à ce moment de faire l'exploitation en régie en renforçant son équipe de techniciens et de plombiers dédiée aux compteurs. La Ville aurait ainsi mieux optimisé son investissement et aurait réduit sa dépendance externe.

III.15 L'ADJUDICATION DU CONTRAT POUR LE PROJET ICI ET OPTIMISATION DU RÉSEAU (2007)

III.15.1 Faits saillants et analyse de la situation

Le 10 octobre 2007, le consortium Catania–SM et GÉNleau, Groupe d'experts composé de Groupe-Conseil Dessau-Soprin et Simard-Beaudry Construction ont déposé leur proposition en vertu de l'appel de propositions (07-10370) qui avait été publié le 18 avril 2007. Nous comprenons que BPR avait également été mandaté pour préparer une soumission d'étalonnage en réponse à l'appel de propositions. Cette soumission devait servir de référence en matière de prix. Nous avons été informés que, pour des fins de transparence, celle-ci a été préparée par le bureau de Québec de BPR, ces derniers n'ayant pas été impliqués, ni informés du travail effectué par le bureau de Montréal de BPR dans le cadre du projet ICI. Comme les deux autres soumissions, elle a été transmise à la Ville dans une enveloppe scellée. Aucun des deux autres soumissionnaires, de même que les membres du comité de sélection et toutes les autres personnes impliquées dans le projet ICI n'ont eu accès à son contenu avant l'ouverture des enveloppes. Les éléments monétaires contenus dans la soumission d'étalonnage sont discutés en détail dans un chapitre ultérieur.

L'équipe du projet ICI a transmis par la suite les documents de soumission pour analyse à des représentants de la Direction de la production de l'eau potable, de la Direction des technologies de l'information, de la Direction de l'eau, ainsi qu'à certains représentants de BPR et de Dunton Rainville qui avaient été impliqués dans le dossier.

Par ailleurs, un mandat a été confié à RCGT pour évaluer la conformité des éléments financiers inclus aux soumissions, effectuer des calculs de valeur actualisée nette et fournir assistance à la Ville dans son évaluation de la partie financière des soumissions.

Par après, ces intervenants se sont réunis pour faire l'analyse des soumissions et préparer une liste de questions qui a été transmise aux candidats afin de bien comprendre leurs propositions. Les deux candidats ont eu une période identique pour présenter leur proposition au comité technique et pour répondre aux questions qui leur avaient été préalablement adressées. GÉNleau, Groupe d'experts a présenté sa proposition le 23 octobre alors que le consortium Catania–SM a présenté sa proposition le 25 octobre.

Le 6 novembre 2007, les deux candidats ont présenté leur proposition au comité de sélection. Le comité technique a présenté aussi l'analyse qu'il avait faite des deux soumissions. Ce comité de

sélection était composé de six personnes, toutes employées de la Ville. Le processus était sous la supervision d'une personne de la Direction de l'approvisionnement de la Ville et d'une autre personne du même service qui agissait comme secrétaire du comité de sélection.

Ces mêmes gestes ont été par la suite entérinés par le conseil municipal⁵⁹ et par le conseil d'agglomération⁶⁰.

La proposition du consortium Catania–SM contenait près de 100 pages, incluant les données relatives à la partie coûts de la soumission. Diverses informations étaient présentées en annexe sur les partenaires et les fiches techniques sur les équipements proposés. Outre les partenaires principaux (Construction Frank Catania & Associés Inc. et Les Consultants S.M. Inc.), la proposition mentionnait que le consortium retiendrait les services spécialisés de plusieurs entreprises à titre de fournisseurs exclusifs, à savoir :

Tableau 10 – Fournisseurs inclus à la proposition du consortium Catania-SM

Fournisseur	Services retenus
Endress & Hauser	Équipementier (Débitmètres et transmetteurs de pression)
Neptune Technology Group	Équipementier (Compteurs et accessoires) Équipementier (Systèmes de relève)
Preston Phipps	Équipementier (Vannes de régulation et accessoires)
EnviroServices Inc.	Équipementier (Profilage détaillé)
ADS Environmental Services Inc.	Équipementier (Profilage détaillé)
Oriso Solutions	Équipementier (Technologie informatique – Hardware ASP) Équipementier (Technologie informatique – Application ASP)
Vidéotron Inc.	Télécommunications

Dans le cas de GÉNleau, Groupe d'experts, leur proposition contenait un peu plus de cent pages, hormis diverses informations sur les participants, autres documents et les fiches techniques sur les équipements proposés. Outre les partenaires principaux (Groupe Dessau Inc. et Simard-Beaudry Construction Inc.) auxquels se greffaient les sociétés Aquatech, Olameter et Morrow Communications, la proposition mentionnait que l'entreprise comptait retenir les services spécialisés de plusieurs entreprises à titre de fournisseurs. Toutefois, il semblait que dans leur cas, leur choix n'était pas, pour certaines solutions, spécifiquement arrêté sur un fournisseur ou un autre. Dans le cas des compteurs, le choix de GÉNleau s'était arrêté sur le modèle T-10 de Neptune Technology Group (diamètre de 5/8 à 2 pouces) et Aquamaster de Elster (diamètre de 3

⁵⁹ Résolution CM07 0794.

⁶⁰ Résolution CG07 0449.

pouces et plus). D'autre part, dans le cas d'autres pièces d'équipements ou services à retenir, les choix n'étaient pas arrêtés. Nous avons pu par ailleurs noter que certains des fournisseurs que GÉNleau présentait étaient les mêmes que ceux choisis par le consortium Catania–SM dont : Endress & Hauser, Neptune Technology Group, Preston Phipps.

À la suite de leur révision du dossier des candidats, les membres ont remis leur évaluation qu'ils avaient faite du pointage à allouer à chacun des candidats relativement à la partie *Compétences techniques* et *Compétences organisationnelles*. Une moyenne arithmétique a par la suite été calculée pour chacun des critères, à partir des résultats de chacun. La partie *Aspects financiers* a été calculée par RCGT. Le tableau suivant montre le résultat auquel est arrivé le comité de sélection.

Tableau 11 – Pointage des candidats – Appel de propositions 07-10370

Grille d'évaluation – Critères d'appréciation	Note maximale	Catania SM	GÉNleau
Compétences techniques			
1. Qualité de la réponse donnée aux besoins de la Ville	15,0	11,50	12,50
2. Qualité technique des solutions proposées	19,0	16,38	15,50
3. Qualité de l'équipe de projet	6,0	3,38	5,63
Compétences organisationnelles			
4. Qualité de l'organisation	8,0	5,25	7,00
5. Qualité de la gestion du projet	7,0	4,05	6,00
6. Service à la clientèle et communications	5,0	3,12	4,25
Sous-Total	60,0	43,68	50,88
Aspects financiers			
7. Coût proposé	40,0	27,20	33,05
Sous-Total	40,0	27,20	33,05
Total	100,0	70,88	83,93

GÉNleau, Groupe d'experts a obtenu une note de 83,93 % contre 70,88 % pour le consortium Catania–SM. La proposition de GÉNleau, laquelle totalisait la somme de 355 846 518 \$ taxes

incluses (312 283 035 \$ avant les taxes), était inférieure de quelque 40 M\$ à celle du consortium Catania–SM.

Le 21 novembre 2007, le comité exécutif entérinait une résolution⁶¹ visant à retenir la proposition de contrat de GÉNleau, Groupe d'experts, et d'accorder le contrat à cette entreprise pour la réalisation du projet *ICI et Optimisation du réseau*.

Comme certaines dépenses accessoires⁶² totalisant environ 67,8 M\$ venaient se greffer au contrat, cette même résolution :

- autorisait une dépense totale de 423 633 198 \$, taxes incluses;
- prévoyait un financement de 403 633 216 \$, sous réserve de l'approbation par la ministre des Affaires municipales et des Régions, du règlement autorisant un emprunt de 300 000 000 \$ pour l'acquisition de compteurs d'eau, de manomètres, de débitmètres et de vannes de régulation ainsi que pour effectuer des travaux de modification ou de construction de chambres de vannes relevant de la compétence du conseil d'agglomération.

III.15.2 Constats

Nous n'avons pas de constat spécifique pour ce chapitre.

⁶¹ Résolution CE07 1873.

⁶² Selon un document qui aurait été présenté à la Commission des finances et de l'administration de l'agglomération le 20 novembre 2007, ces dépenses accessoires étaient constituées de la rémunération à être payée aux employés de la Ville qui effectueraient des travaux connexes au projet (44M\$), pour des activités de suivi (13 M\$) et pour le développement de la centrale de commande (10 M\$).

III.16 LES ÉVÉNEMENTS QUI ONT SUIVI L'ADJUDICATION DU CONTRAT (2008-2009)

III.16.1 Faits saillants et analyse de la situation

À la suite de l'adjudication du Contrat, le 10 octobre 2007, le conseil municipal a adopté⁶³ un règlement d'emprunt intitulé *Règlement autorisant un emprunt de 300 000 000 \$ pour l'acquisition de compteurs d'eau, de manomètres, de débitmètres et de vannes de régulation ainsi que des travaux de modification ou de construction de chambre [sic] de vanne* lors de sa séance du 17 décembre 2007. Le conseil d'agglomération a également adopté⁶⁴ ce règlement le 20 décembre 2007. En fait, ce règlement avait pour but de permettre à la Ville de financer le contrat octroyé à GÉNleau.

D'autre part, tel que mentionné précédemment, le conseil municipal, puis le conseil d'agglomération, ont adopté un règlement intitulé *Règlement établissant un programme de subvention pour les travaux nécessaires à la mesure de la consommation de l'eau*, en juin 2008⁶⁵.

L'objectif de ce programme est de verser aux propriétaires des ICI, dont la tuyauterie doit faire l'objet de travaux préalables à l'installation des compteurs d'eau, une subvention couvrant les coûts qu'ils auront à assumer à ce titre. En somme, la Ville oblige les propriétaires des ICI à faire réaliser des travaux de préparation de plomberie, mais de l'autre côté, rembourse tous les coûts qu'ils auront à encourir en raison de cette obligation. Le coût de ce programme était alors estimé à 89,8 M\$ avant les taxes.

Le règlement prévoit que les travaux doivent être effectués par un entrepreneur accrédité par la Ville. Les exigences d'accréditation ont essentiellement trait à la formation que doivent avoir suivie les employés de l'entrepreneur. En août 2008, la Ville avait accrédité à ce titre quarante et un (41) entrepreneurs en plomberie.

Les montants de subvention, selon le type de travail à faire, sont prévus au règlement à même des formulaires standards. Pour les plus petites entrées d'eau (moins de 100 mm), le propriétaire de l'ICI contacte le plombier accrédité de son choix, lequel complète un formulaire prévoyant une somme forfaitaire par entrée d'eau. En ce qui concerne les plus grandes entrées d'eau (100 mm et

⁶³ Résolution CM07 0920.

⁶⁴ Résolution CG07 0529.

⁶⁵ Résolutions CM08 0599 et CG08 0371.

plus), le propriétaire de l'ICI doit demander trois soumissions à des entrepreneurs accrédités, lesquels complètent un formulaire comprenant le détail du coût des fournitures, de la main-d'œuvre et des équipements selon des prix et des taux horaires préétablis. La détermination des prix et taux couverts par la subvention a été déterminée par BPR. Il est également prévu au règlement que les dispositifs anti-refoulement qui doivent être installés dans le cadre de ces travaux seront fournis par la Ville.

Par après, en décembre 2008, le conseil municipal, puis le conseil d'agglomération, ont adopté⁶⁶ le *Règlement modifiant le Règlement établissant un programme de subvention pour les travaux nécessaires à la mesure de la consommation de l'eau* afin de prévoir une révision trimestrielle des prix des fournitures et une révision annuelle du tarif horaire de la main d'œuvre. À ce moment, le coût estimatif de ce programme a été révisé à 70,8 M\$, comprenant un montant de 59,4 M\$ pour le remboursement des coûts de préparation de la plomberie aux propriétaires des ICI et une somme de 11,4 M\$ pour l'achat de dispositifs anti-refoulement.

Afin d'acquérir les dispositifs anti-refoulement que la Ville s'était engagée à fournir aux propriétaires des ICI, celle-ci a lancé un appel d'offres le 4 août 2008 pour l'achat de 4 000 dispositifs anti-refoulement sur les 29 500 dispositifs requis pour les cinq premières années du contrat accordé à GÉNleau. Selon le sommaire décisionnel demandant l'octroi du contrat pour l'achat des 4 000 dispositifs, cet appel d'offres visait à « *tester le marché* » plutôt que de commander tous les dispositifs anti-refoulement d'un seul coup.

Le 18 décembre 2008, le conseil d'agglomération convenait⁶⁷ d'octroyer un contrat à Deschênes et Fils Ltée pour l'achat de 4 000 dispositifs anti-refoulement au prix total approximatif de 1,4 M\$, taxes incluses.

Par ailleurs, nous comprenons que GÉNleau n'a, à ce jour, émis aucune facture à la Ville pour des travaux qu'elle aurait exécutés. Les travaux effectués jusqu'à maintenant consisteraient essentiellement en la réalisation de plans préliminaires d'ingénierie pour deux secteurs pilotes, ainsi qu'en une présentation sur la structure envisagée pour le projet.

Les coûts associés au financement, au programme de subvention, ainsi qu'à l'achat de dispositifs anti-refoulement se révèlent être en sus du contrat accordé à GÉNleau. Le coût total du Contrat est abordé dans un chapitre ultérieur du présent document.

⁶⁶ Résolutions CM08 1132 et CG08 0663.

⁶⁷ Résolution CG08 0636.

III.16.2 Constats

Nous n'avons aucun constat pour ce chapitre.

III.17 LE MANDAT INITIAL DE BPR ET SES ITÉRATIONS (2005-2008)

III.17.1 Les faits saillants

La Ville a approuvé le 16 février 2005, par une résolution du comité exécutif, le projet de convention qui liait la Ville à BPR. Le mandat de services professionnels ainsi donné autorisait une dépense de 7 420 409 \$ (6 451 127 \$ sans les taxes) dont la majeure partie (3 900 000 \$) devait être encourue au cours de l'exercice 2005. Un montant de 63 873 \$ était inclus pour des dépenses admissibles, soit 1 % des 6,4 M\$ des honoraires bruts. Le mandat de BPR selon l'appel d'offres d'octobre 2004, est décrit comme suit :

« Le mandat de la firme consiste en la fourniture de services professionnels visant l'élaboration et la gestion d'un programme dont les principales composantes sont les suivantes :

- *L'inventaire des compteurs d'eau existants;*
- *La fourniture et l'installation de nouveaux compteurs d'eau;*
- *La fourniture et l'installation de systèmes de relevé des compteurs d'eau;*
- *L'exploitation des systèmes;*
- *L'implantation d'un système de gestion des données permettant l'élaboration de profils de consommation et l'établissement de la facturation de l'eau aux ICI selon leur consommation;*
- *Les mécanismes de facturation;*
- *Le service à la clientèle.*

Pour ce faire, la firme élabore et évalue, en collaboration avec la Ville, un éventail de scénarios de réalisation. »

Le premier budget auquel nous avons eu accès relativement au mandat de BPR est daté du 31 juillet 2005. Nous avons aussi eu accès à ce même budget mais qui était mis à jour durant les mois subséquents. Ces documents faisaient état par sous-projet des montants suivants :

Tableau 12 – Budget BPR – Contrat de services professionnels initial

Sous-projet	Tâche	Budget (\$)		
		31/07/05	29/10/2005	28/01/06
00	Démarrage du projet	216 890	216 890	216 890
01	Gestion du projet	1 472 000	1 302 558	984 747
02	Communication	245 997	158 705	158 705
03	Élaboration du cadre administratif	74 000	58 900	58 900
04	Installation pilote de compteurs	120 000	103 785	103 785
05	Analyse préliminaire du marché	1 644 989	1 073 981	1 226 687
06	Scénarios de réalisation	655 385	655 385	1 096 956
07	Mise en œuvre du scénario retenu	1 975 154	2 575 154	2 084 219
08	Bilan de la consommation de l'eau	-	250 000	500 000
09	Clôture du projet	20 238	20 238	20 238
Solde provisoire – Tâches budgétées		6 424 653	6 415 596	6 451 127
s.o.	Écart	26 474	35 531	-
Total		6 451 127	6 451 127	6 451 127

On note donc qu'une partie du budget est, au 29 octobre 2005, transférée au sous-projet 08 *Bilan de la consommation de l'eau*, puis de nouveau au 28 janvier 2006.

Les honoraires facturés par BPR durant leurs premiers mois de travail étaient majoritairement liés à la gestion du projet (sous-projet 01) et à l'analyse préliminaire du marché (sous-projet 05). Les honoraires cumulatifs facturés en janvier 2006 s'élevaient à environ 1 M\$ avant les taxes⁶⁸. À cette date, aucun honoraire n'avait encore été facturé pour le bilan de la consommation de l'eau (sous-projet 08).

Un peu plus d'un an après la signature du contrat, soit au mois de février 2006, une demande a été faite par le SITE pour faire passer le maximum des *dépenses admissibles* de 1 % du total du contrat à 10 %. La justification suivante a été fournie dans le sommaire décisionnel⁶⁹ accompagnant cette demande :

« Le présent dossier est soumis spécifiquement afin de permettre à la firme de recourir à des services d'experts consultants dans les domaines des communications et de l'analyse

⁶⁸ Les budgets et montants d'honoraires présentés dans cette section n'incluent pas les taxes applicables, sauf indication contraire.

⁶⁹ Numéro de dossier 1061158001.

financière⁷⁰ pour la réalisation de certaines activités complémentaires jugées nécessaires dans le cadre de la réalisation de ce projet important. »

Cette demande a été entérinée par une résolution du comité exécutif⁷¹ datée du 12 avril 2006 et par une résolution du conseil municipal⁷² du 24 avril 2006 et une résolution du conseil d'agglomération⁷³ du 27 avril 2006.

C'est en mai 2006 que, pour la première fois, des honoraires ont été facturés pour le sous-projet 08, au montant d'environ 35 000 \$. Puis, durant les mois subséquents, des honoraires étaient de nouveau facturés pour ce sous-projet, pour un total cumulatif de plus de 215 000 \$ en décembre 2006.

Au fil des mois, les budgets ont été fréquemment révisés afin de transférer des sommes d'un sous-projet à un autre. Essentiellement, le sous-projet 07 (Mise en œuvre du scénario retenu) a servi à couvrir les excédents de coûts constatés ou prévus dans les autres sous-projets. En effet, le sous-projet 07 passait d'un budget de 2,7 M\$ en novembre 2005 à un budget nul en avril 2008. Quant au bilan de la consommation de l'eau (sous-projet 08), son budget a été augmenté à près de 1 M\$ en juin 2007, puis à 1,8 M\$ en mars 2008.

Les honoraires cumulatifs facturés en décembre 2007 s'élevaient à environ 5 M\$, dont près de 630 000 \$ pour le bilan de la consommation de l'eau (sous-projet 08). À noter que le sous-projet 07, dont le budget avait été réduit à cette date à environ 680 000 \$, n'avait fait l'objet d'aucune facturation à cette même date.

En mai 2008, le chef de projet ICI (SITE) a fait une demande afin d'ajouter un budget supplémentaire au contrat initial conclu en février 2005. Le justificatif mentionné au sommaire décisionnel⁷⁴ décrivait ainsi le mandat supplémentaire à être confié :

« Le 16 février 2005, la Ville confiait à la firme BPR un mandat de services professionnels pour le projet " Mesure de la consommation de l'eau dans les industries, commerces et institutions (ICI) ". Ce projet contenait une phase d'analyse intitulé [sic] "Bilan de la consommation", au cours de laquelle BPR devait analyser la distribution de l'eau potable

⁷⁰ Nos soulignés.

⁷¹ CE06 0484.

⁷² CM06 0255.

⁷³ CG06 0164.

⁷⁴ Numéro de dossier 1081933002.

sur l'ensemble du territoire de l'agglomération et faire des recommandations afin d'optimiser la distribution de l'eau potable [...] Dans le rapport du sous projet 08, BPR recommande la création de 185 secteurs de suivi de distribution (SSD) et la création de 90 secteurs de suivi de pression (SSP).

[...]

Afin de valider la démarche et de s'assurer de son bien-fondé, la Ville désire confier à la firme BPR une extension au contrat actuel et créer quatre (4) secteurs pilotes dans les arrondissements suivants : Pierrefonds-Roxboro, Saint-Laurent, Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et Ville-Marie [...] Compte tenu des investissements requis pour créer environ 185 secteurs de distribution, il apparaît important de valider l'application du modèle et d'éprouver pratiquement la démarche de développement et de réalisation du projet sur une plus petite échelle à l'aide de quatre (4) pilotes. »

Cette demande se chiffrait à 2 517 371 \$, taxes incluses. Elle a été entérinée par une résolution du comité exécutif⁷⁵ datée du 14 mai 2008, par une résolution du conseil municipal⁷⁶ du 26 mai 2008 et une résolution du conseil d'agglomération⁷⁷ du 28 mai 2008. Ces résolutions approuvaient également le projet d'addenda n°2 à signer avec BPR, addenda qui contenait une clause permettant d'augmenter les dépenses admissibles à 15 % de la valeur du contrat modifié (alors établi à 9 937 780 \$ taxes incluses).

Finalement, à la suite de l'enveloppe additionnelle de 2 517 371 \$ donnée à BPR pour la création des quatre secteurs pilotes, le chef de projet ICI (SITE) a fait le 8 mai 2008 une autre demande afin d'accorder un contrat de gré à gré à BPR pour la surveillance, la modification et l'adaptation des plans et devis pour l'installation de compteurs d'eau dans les ICI. Le justificatif mentionné au sommaire décisionnel⁷⁸ décrivait ainsi le nouveau mandat à être confié :

« La Ville a octroyé en 2005, à la firme BPR INC, un contrat pour la préparation de plans et devis pour l'installation des compteurs dans les ICI sur le territoire de l'agglomération.

⁷⁵ CE08 0822.

⁷⁶ CM08 0451.

⁷⁷ CG08 0270.

⁷⁸ Numéro de dossier 1081933001.

La Ville a octroyé en 2007, à la firme " GÉNleau, Groupe d'experts " un contrat pour l'installation des compteurs dans les ICI sur le territoire de l'agglomération au cours des cinq prochaines années (2008-2012).

La Ville désire retenir les services de BPR INC pour la surveillance du contrat pour l'installation des compteurs dans les ICI par la firme " GÉNleau, Groupe d'experts " et ce pour les cinq prochaines années.

[...]

L'installation des compteurs ICI s'effectue dans des bâtiments existants. Lors d'un pilote de 179 installations de compteurs la ville [sic] a constaté que seulement 50% des installations étaient considérées comme " standard ". Compte tenu que la Ville ne possède pas les ressources requise [sic] pour assurer la surveillance et considérant que la firme BPR Inc. a procédé à la préparation des plans et devis en 2007 ainsi qu'à leur adaptation en 2008, la Ville considère approprié de confier la surveillance des travaux ainsi que l'adaptation et la modification des plans et devis à la firme BPR Inc. »

Cette demande chiffrait le coût maximum de ce contrat à la somme de 4 709 032 \$ sur cinq ans, taxes incluses (4 171 900 \$ sans les taxes, lequel montant incluait des dépenses admissibles de 125 157 \$). Elle a été entérinée par une résolution du comité exécutif⁷⁹ datée du 14 mai 2008, par une résolution du conseil municipal⁸⁰ du 26 mai 2008 et une résolution du conseil d'agglomération⁸¹ du 28 mai 2008.

Cet ajout au contrat initial et ce nouveau contrat de gré à gré ont essentiellement été affectés au budget du bilan de la consommation de l'eau (sous-projet 08) ainsi qu'à la mise en œuvre du scénario retenu (sous-projet 07), respectivement. En août 2008, les budgets de ces sous-projets s'établissaient à près de 4,2 M\$ pour le sous-projet 07 et à environ 3,1 M\$ pour le sous-projet 08. À cette date, les honoraires facturés pour ces deux sous-projets s'élevaient respectivement à environ 215 000 \$ et 854 000 \$.

Enfin, en juillet 2009, les honoraires cumulatifs facturés par BPR totalisaient plus de 7,5 M\$, incluant un peu moins de 1,5 M\$ pour le bilan de la consommation de l'eau (sous-projet 08).

⁷⁹ CE08 0821.

⁸⁰ CM08 0448.

⁸¹ CG08 0267.

Il est premièrement important de déterminer si le contrat initial de BPR couvrait l'optimisation du réseau. Le contrat de services professionnels pour le projet de mesure de consommation de l'eau visait essentiellement le projet d'installation d'environ 30 000 compteurs d'eau (volet 1). Le contrat BPR prévoyait aussi la possibilité d'exécuter, à la demande de la Ville, des travaux additionnels relatifs au bilan de l'eau. Ces travaux additionnels ne devaient cependant pas engendrer de coûts additionnels. C'est donc dire que BPR pouvait exécuter certains travaux relatifs à l'optimisation de la distribution de l'eau mais de façon accessoire et après s'être assurée de respecter son enveloppe budgétaire de 7,4 M\$ incluant les taxes pour tous les services professionnels prévus quant à l'installation des compteurs d'eau.

D'ailleurs, nous avons appris de l'un des intervenants au dossier que le volet 2 ne devait être fait que si et seulement si, à la fin du mandat de BPR, il restait des budgets après que le travail sur le volet 1 aurait été complété. D'ailleurs, le compte rendu d'une réunion du SITE tenue le 27 février 2008, donc antérieurement aux demandes d'extension de budget de mai 2008, confirme clairement ce fait :

« Le montant d'honoraires requis pour les activités de suivi dans la poursuite de la sectorisation du réseau et de l'installation des sites de mesure (volet 2), soit 120 sites au cours des trois prochaines années requiert la somme de 7 936 741 \$. Ces travaux sont directement reliés à la réalisation du volet 2 du projet, mais il n'était pas spécifiquement prévu [sic] lors de l'octroi du contrat original, comme en témoigne l'extrait suivant de la section Mandat page 6 de l'appel d'offres du 20 octobre 2004. »

D'aucuns pourraient prétendre avec justesse que les travaux d'optimisation de la distribution de l'eau ont dépassé le caractère accessoire autorisé et que cette modification au contrat aurait dû entraîner un nouvel appel de qualification et appel d'offres sur ce volet spécifique. Il se peut cependant que d'autres soient plutôt d'avis que les sommes investies pour le volet de l'optimisation restaient dans les limites de l'accessoire selon la règle du « caractère raisonnable » établie par nos tribunaux. Cette prétention risque de ne pas tenir la route à notre avis si on considère l'ajout au contrat BPR pour l'exécution de 4 pilotes au coût de 2,5 M\$ incluant les taxes dont nous traiterons un peu plus loin.

Il est pertinent à ce point d'examiner l'évolution du budget qui a été accordé à BPR en 2005 et des deux enveloppes budgétaires additionnelles qui lui ont été accordées en 2008. De même, il est pertinent d'analyser ce que la Ville a encouru réellement comme dépenses relativement à ces trois mandats.

Nous y constatons que BPR n'a manifestement pas dépensé les sommes telles que prévues au premier budget de juillet 2005.

Tableau 13 – Honoraires de BPR et budget initial

Sous-projet	Tâche	Budget (\$)	Honoraires facturés (\$)
		Juillet 2005	Juillet 2009
00	Démarrage du projet	216 890	152 976
01	Gestion du projet	1 472 000	1 687 349
02	Communication	245 997	179 209
03	Élaboration du cadre administratif	74 000	34 376
04	Installation pilote de compteurs	120 000	114 799
05	Analyse préliminaire du marché	1 644 989	1 054 946
06	Scénarios de réalisation	655 385	1 912 287
07	Mise en œuvre du scénario retenu	1 975 154	921 547
08	Bilan de la consommation de l'eau	-	1 459 815
09	Clôture du projet	20 238	-
Solde provisoire – Tâches budgétées		6 424 653	7 517 305
s.o.	Écart	26 474	-
Total		6 451 127	7 517 305

Ce tableau nous montre notamment qu'aucun budget n'était prévu pour le bilan de la consommation de l'eau (sous-projet 08) alors que BPR a facturé près de 1,5 M\$ à ce titre. De plus, nous avons constaté que les tâches de BPR ont été significativement redéfinies en ce qui concerne le sous-projet 06 (Scénarios de réalisation), lequel a été consacré à certains travaux de validation pour la préparation de la plomberie plutôt qu'à l'élaboration de scénarios de réalisation eux-mêmes, tel qu'il était prévu au départ. Nous avons également constaté que l'émission des appels de qualification et de propositions a été beaucoup plus onéreuse que ce qui était prévu en juillet 2005, coûtant plus de 530 000 \$ pour un budget initial d'environ 90 000 \$.

Un fait est intéressant à noter : alors que la Ville, pour fins d'imputation comptable, fait la distinction entre les sommes payées pour le contrat initial, l'enveloppe additionnelle et finalement le contrat de gré à gré, BPR dans son cas présente ses données budgétaires et les sommes dépensées sous un seul et unique projet.

Dans un autre ordre d'idées, relativement aux *dépenses admissibles*, six firmes de consultants ont ultimement été retenues. Comme on le sait, ces dépenses admissibles sont passées de 1 % qu'elles étaient originalement lors de la signature du contrat en février 2005 à 10 % en avril 2006 et

enfin, à 15 % en mai 2008. Il va sans dire qu'à l'origine, elles ont été, à notre avis, grossièrement sous-évaluées. Qui plus est, l'objet de ces dépenses a été modifié dans le temps sans que telle situation soit clairement exposée.

Le tableau suivant récapitule les dépenses admissibles effectuées en vertu du contrat qui a été accordé en février 2005. Il fait état des frais payés aux différents experts consultants, des dates où leurs services ont été retenus, de la nature des services rendus et des sommes payées à ces firmes par BPR jusqu'au 30 juin 2009.

Tableau 14 – Dépenses encourues par BPR en vertu de son contrat

Firme	Date du contrat/ Date de la 1^{re} facture	Nature des services	Montant payé (avant les taxes)⁸² (\$)
Dunton Rainville	17/11/06	Ce contrat, initialement prévu pour une somme de 58 400 \$, devait servir à la préparation d'un contrat à obligation de performance.	308 197
Octane Communication	30/06/05	Ce contrat de 50 000 \$ devait servir pour le plan de communication des ICI.	190 463
Veritec Consulting	18/09/06	Ce contrat, initialement prévu pour une somme de 94 200 \$, devait servir à la préparation d'une analyse conceptuelle sur l'optimisation du réseau.	163 443
Raymond Chabot Grant Thornton	27/09/06	Aide à la rédaction de l'appel de qualification dans le projet.	20 000
PricewaterhouseCoopers	22/06/07	Analyse du cadre contractuel prévu pour la réalisation du projet.	7 500
Bernard Joly	23/07/07	Services de traduction	3 400
Total			693 003

⁸² Au-delà des montants inscrits aux factures de ces fournisseurs, BPR appliquait une surcharge de 5% pour frais d'administration.

III.17.2 Constats

Constat 30

Il semble clair que les services des experts retenus par BPR ont dépassé le simple cadre de « *services d'experts consultants dans les domaines des communications et de l'analyse financière...* ». Pour ce qui est d'avoir retenu les services de Dunton Rainville, nous avons appris qu'à l'époque des faits, la Direction du contentieux ne pouvait offrir au chef de projet ICI les ressources nécessaires au besoin alors à combler, besoin associé principalement à la préparation de l'appel de propositions et à la rédaction du contrat avec l'entrepreneur. Ceci nous a été confirmé par un des représentants de BPR. C'est cette raison qui motiva l'engagement de Dunton Rainville, engagement qui a été fait par BPR et de gré à gré. Compte tenu des tâches qui leur ont été dévolues par la Ville, on pourrait croire que tel engagement a contourné les règles prescrites par la loi en matière d'attribution de contrats et qui exigent que les services de conseillers juridiques, lorsque ceux-ci dépassent la somme de 100 000 \$, fassent l'objet d'un appel d'offres sur invitation. Cet avis est partagé par un des intervenants de la Direction du contentieux.

Constat 31

Dans un autre ordre d'idées, nous nous sommes questionnés si l'ajout d'une somme de 2,5 M\$ (incluant les taxes) au contrat de BPR, ajout qui a fait l'objet de l'addenda n°2 approuvé par les instances concernées à la fin mai 2008 et qui visait l'installation de quatre pilotes, pouvait être considéré comme une modification accessoire au contrat initial et donc conforme aux lois et règlements ou s'il s'agissait d'un nouveau contrat qui aurait dû être assujéti aux règles d'un nouvel appel d'offres.

Ces travaux sont directement reliés au volet de l'optimisation de la distribution de l'eau et non au volet de l'installation des compteurs d'eau. À cet égard, il est important de souligner que la présentation des faits tels qu'exposés au sommaire décisionnel semble faire du volet de l'optimisation de la distribution de l'eau le cœur du contrat de BPR plutôt que l'objet de travaux complémentaires ou additionnels. C'est dans ce contexte que cet ajout est validé par le Contentieux comme une suite logique des services rendus par BPR et accordé par le conseil municipal. À notre avis, cet ajout, quant à l'exécution de quatre pilotes, vient dénaturer les services prévus au contrat initial. En accordant des crédits additionnels de l'ordre de 2,5 M\$, taxes incluses, pour le volet de l'optimisation, on augmente significativement l'importance des travaux « accessoires » qui s'y rapportent. En effet, en ajoutant ces crédits additionnels aux honoraires

déjà facturés au 7 juillet 2009 pour le volet de l'optimisation, à l'exception des travaux relatifs aux 4 pilotes, la portion qui sera consacrée au volet de l'optimisation atteindra vraisemblablement environ 40 % des honoraires prévus au contrat initial plus son ajout. Le montant total du contrat se chiffre alors à la somme de 9,9 M\$, taxes incluses. Considérant la nature des travaux visés par cet ajout et l'importance des coûts qui s'y rattachent, nous sommes d'avis qu'il s'agissait en l'espèce d'un nouveau contrat distinct du contrat initial plutôt qu'un accessoire à celui-ci et qui aurait dû être soumis aux règles d'attribution d'appels d'offres.

Constat 32

Sur le même sujet, il nous semble incongru que BPR se soit fait confier en mai 2008 l'exécution de quatre pilotes alors que GÉNleau avait comme tâche dans la phase 1 du volet 2 de son contrat octroyé en novembre 2007 la « *Participation à un pilote en 2008-2009 et la réalisation d'environ trente (30) sites.* » En ce sens, le sommaire décisionnel déposé pour ce volet ne mentionnait pas cet état de fait et, comme conséquence, les élus auraient été mal informés.

Constat 33

Ceci nous amène au dernier contrat qui a été accordé à BPR, contrat de gré à gré d'une valeur de 4,7 M\$, taxes incluses, qui a été aussi approuvé par les instances concernées à la fin mai 2008 et qui visait la surveillance des travaux à être exécutés par GÉNleau.

Selon les informations fournies, il s'agit des mêmes travaux de surveillance déjà couverts par le contrat initial pour lequel la moitié du budget d'heures devait y être consacrée. L'exposé contenu au sommaire décisionnel ignore totalement cet état de fait. Pour un contrat d'une valeur de 4,7 M\$, taxes incluses, il est normalement prévu d'appliquer les règles d'attribution de l'appel d'offres public prévues aux articles pertinents de la *Loi sur les cités et villes*. L'article 573.3 *in fine* de la *Loi sur les cités et villes* prévoit cependant une exception permettant à la municipalité de conclure un contrat de gré à gré en certaines circonstances. En effet, le concepteur des plans et devis utilisés pour l'exécution d'un contrat qui a fait l'objet d'une demande de soumissions peut obtenir le contrat de surveillance de ces travaux sans avoir à se soumettre aux règles d'attribution d'appel d'offres.

Techniquement, on pourrait soutenir que la Ville était en droit de conclure un contrat de gré à gré avec BPR pour la surveillance de l'installation des compteurs d'eau dont l'exécution a été confiée à GÉNleau comme l'a d'ailleurs confirmé le Contentieux de la Ville. Toutefois, à la lumière de ce qui précède, nous éprouvons de sérieux doutes quant à la légitimité de toute cette démarche et

sommes portés à remettre en cause l'intention des parties quant au respect des règles d'attribution de contrat. Ce contrat additionnel de 4,7 M\$, taxes incluses, vient pour ainsi dire retrancher la phase surveillance des travaux prévue au contrat initial. Ce contrat de gré à gré est la conséquence directe de l'utilisation d'importants crédits pour le volet accessoire relatifs à l'optimisation du réseau, crédits qui sont venus amputer ceux destinés à la surveillance des travaux.

Constat 34

Ainsi, d'un contrat de 7,4 M\$, taxes incluses, pour la gestion de l'installation de compteurs d'eau, nous en avons fait un contrat de 14,6 M\$, taxes incluses, comportant deux volets, soit celui des compteurs d'eau et celui de l'optimisation de la distribution de l'eau. Qui plus est, les prévisions budgétaires préparées par la Ville pour les travaux de BPR, pour la période allant de l'année 2008 à l'année 2012, prévoient que les honoraires versés à BPR pour ce projet excéderont 20 M\$, taxes incluses. Ces sommes ont été tirées du compte rendu de la réunion de projet tenue le 27 février 2008. Nous ne savons pas de quelle façon l'on compte majorer à nouveau les sommes dévolues à BPR. Dans ces circonstances, nous sommes portés à croire que le principe d'égalité entre les soumissionnaires lors de l'appel de qualification et l'appel d'offres de 2004 a été enfreint. Ceux-ci ont été appelés à soumissionner à la base pour un type de contrat qui s'est transformé par la suite en fonction de l'orientation adoptée pour la mise en place immédiate du volet de l'optimisation du réseau.

Constat 35

Encore ici, on peut se questionner sur la gestion qui a été faite par le SITE du respect des travaux spécifiés au contrat de BPR et du fait que l'information qui a été transmise aux élus afin d'accorder ce nouveau contrat ne reflétait pas de façon correcte la situation.

Selon les informations fournies, nous évaluons que, en juillet 2009, environ 30 % des honoraires facturés en vertu du contrat l'ont été pour des travaux relatifs à l'optimisation du réseau, affectant d'autant le budget prévu à même ce contrat pour la surveillance des travaux d'installation des compteurs d'eau. À cet égard, on peut se questionner sur la gestion qui a été faite par le SITE du respect des travaux spécifiés au contrat de BPR. Telle gestion vient en effet à l'encontre des décisions qui avaient entérinées auparavant par les élus.

III.18 LES ÉLÉMENTS MONÉTAIRES ET AUTRES TERMES INCLUS AUX SOUMISSIONS ET LA SOUMISSION D'ÉTALONNAGE (2007) – ANALYSE GLOBALE

III.18.1 Les faits saillants

Comparaison de la soumission d'étalonnage avec celles de GÉNleau et Canania

La soumission d'étalonnage préparée par BPR avait pour but de fournir une certaine base de comparaison sur laquelle fonder l'évaluation des soumissions obtenues en réponse à l'appel de propositions. Cette soumission a été préparée à la suite de une demande de la Ville à BPR. La tâche a alors été confiée, comme on l'a vu précédemment, à une équipe d'estimateurs de BPR, différente de l'équipe affectée directement au projet.

Cette équipe d'estimateurs a eu pour directive de préparer la soumission de la même façon que s'ils avaient représenté un entrepreneur désirant déposer une soumission. Selon un représentant de BPR, les documents qui ont été fournis à cette équipe étaient les mêmes que ceux remis aux candidats. D'autre part, l'équipe d'estimateurs a, dans le cadre du processus, adressé différentes questions à l'équipe de BPR travaillant sur le projet afin de compléter la soumission d'étalonnage. Une exception à cette directive a toutefois été consentie en ce qui concerne l'évaluation du coût d'achat et d'installation des compteurs, puisqu'une étude antérieure avait déjà été réalisée en 2006 par l'équipe de projet. Celle-ci a donc servi de base à la soumission d'étalonnage pour cette section du projet.

Le tableau 15 présente les montants des soumissions de GÉNleau, de Catania-SM, ainsi de la soumission d'étalonnage.

Tableau 15 – Résultats des différentes soumissions

Section	Description	Soumission d'étalonnage (\$)	Soumission de Catania-SM (\$)	Soumission de GÉNleau (\$)
	VOLET 1 - MESURE DE LA CONSOMMATION D'EAU DES ICI			
1	Mise en œuvre et exploitation du système de relèvement	11 630 856	23 000 000	21 057 300
2	Mise en œuvre des nouvelles installations de compteurs	64 003 561 ⁸³	72 476 290	74 232 350
3	Exploitation des compteurs	14 009 540	24 502 940	8 456 600
4	Profilage de la consommation d'eau et redimensionnement d'un compteur	2 027 750	4 491 000	3 075 000
Sous-total du volet 1		91 671 707	124 470 230	106 821 250
	VOLET 2 – SUIVI ET OPTIMISATION DE LA DISTRIBUTION D'EAU			
5.1, 5.3, 5.5	Mise en œuvre des équipements - Chambres existantes	63 785 343	36 592 000	31 070 000
5.2, 5.4, 5.6	Mise en œuvre des équipements - Nouvelles chambres	43 276 048	36 433 500	30 753 500
6.1	Mise en œuvre et exploitation du SCADA	36 903 438	22 165 000	17 800 000
6.2 à 6.4	Exploitation des équipements	32 264 438	41 579 000	32 610 000
7	Travaux civils - Nouvelles chambres	19 602 424	49 393 200	54 855 700
8	Travaux civils - Réfection des chambres existantes	19 082 917	36 864 575	38 372 585
Sous-total du volet 2		214 914 608	223 027 275	205 461 785
Total Projet		306 586 316	347 497 505	312 283 035
	TPS (6,0 %)	18 395 179	20 849 850	18 736 982
	TVQ (7,5 %)	24 373 612	27 626 052	24 826 501
Grand total		349 355 106	395 973 407	355 846 518

Nous constatons qu'il existe des **divergences significatives** entre la soumission d'étalonnage et les soumissions obtenues de GÉNleau et de Catania-SM, si on les examine pour chacune des sections. En effet, bien que le coût total présenté par GÉNleau (356 M\$, incluant les taxes) se situe

⁸³ En réalité, cette somme devrait être de 62 806 232 \$, la soumission d'étalonnage ayant une erreur de calcul d'environ 1 200 000 \$ sur le coût des compteurs de 150 mm.

près du coût prévu par BPR (349 M\$, incluant les taxes), la répartition de ces coûts entre les différentes sections du projet diffère grandement.

Le tableau suivant présente une analyse sommaire en pourcentage des différences pour chacun des volets 1 et 2 :

Tableau 16 – Analyse comparative des soumissions

Projet ICI	Étalon (BPR)	GÉNIEAU	Écart en \$	Écart en %	CATANIA	Écart en \$	Écart en %
Volet 2	91 671 707	106 821 250	15 149 543	17 %	124 470 155	32 798 448	36 %
SCADA et exploitation	69 167 876	50 410 000	-18 757 876	-27 %	63 744 000	-5 423 876	-8 %
Mise en œuvre des équipements	107 061 391	61 823 500	-45 237 891	-42 %	73 025 500	-34 035 891	-32 %
Construction civile dans les chambres	38 685 341	93 228 285	54 542 944	184 %	86 257 775	47 572 434	160 %
Total	306 586 315	312 283 035	5 696 720	1,86 %	347 497 430	40 911 115	13,34 %

À la lecture du tableau 16, nous pouvons constater les éléments suivants :

1. Le coût total de la soumission retenue dépasse d'à peine 1,86 % celui de la soumission étalon.
2. Des écarts de -42 % à 184 % sont observés entre la soumission d'étalonnage et celle de GÉNIEAU.
3. L'existence de prix disproportionnés.

Le rapport de vérification interne de la Ville de Montréal daté du mois de novembre 2006, que nous avons présenté précédemment contenait la recommandation suivante :

« Qu'un seuil de tolérance prédéterminé déclenche automatiquement l'annulation de la soumission lorsque la plus basse soumission reçue est plus élevée que l'estimation détaillée. »

En réponse à cette recommandation, le service en cause a précisé le commentaire suivant qui tenait lieu de plan d'action et d'échéancier à partir de janvier 2007 :

« La division concernée devrait présenter une justification et faire une recommandation à la direction quant à l'annulation de l'appel d'offres ou son maintien. Nous croyons qu'un seuil de ± 20 % devrait être retenu pour les projets dont le coût est inférieur à 5 M\$ et de ± 15 %

pour les projets dont le coût est supérieur à 5 M\$. Ces seuils devront être validés auprès de l'unité de l'estimation des projets. Cependant, nous croyons qu'un seuil de tolérance devrait aussi être prédéterminé lorsque la plus basse soumission reçue est inférieure à l'estimation détaillée. Il y a lieu de questionner cet écart lorsque le seuil est excédé quelle que soit la borne inférieure ou supérieure. »

Ainsi, si ces seuils avaient été appliqués à **chacune des sections du projet**, plusieurs de ces sections auraient dû faire l'objet d'analyses plus poussées pour comprendre et expliquer ces écarts. Cette analyse aurait amené une réflexion précise par les responsables de la Ville à savoir s'il aurait été souhaitable de maintenir ou d'annuler l'appel de propositions.

De plus, l'appel de propositions initial prévoyait déjà une telle clause, retirée par l'addenda n° 12, où la Ville se réservait le droit, advenant que le prix global offert par le candidat ayant obtenu la meilleure note dépasse d'au moins 10 % le prix estimé par la Ville, de demander à ce candidat de réduire proportionnellement tous ses prix. Or, si cette clause avait été appliquée à chaque section du projet plutôt que globalement, il aurait été possible que la Ville puisse négocier à la baisse le prix de certaines sections du projet. Le chapitre 19 analyse de façon détaillée les écarts entre la soumission d'étalonnage faite par BPR et la proposition de GÉNleau.

Appels d'offres distincts

En considérant un fractionnement extrême, chaque section du tableau 15 aurait pu faire l'objet d'un appel d'offres distinct. Cependant, il est raisonnable de penser que certaines sections demandent une expertise et une coordination telles qu'il ne serait alors pas souhaitable de scinder les activités en projets distincts. L'étude de différents scénarios de réalisation (scinder les sections ou les regrouper) prend alors toute son importance, ce qui n'a pas été fait d'une façon rigoureuse et documentée dans le cas du projet actuel.

Frais additionnels au contrat de GÉNleau

Des frais de diverses natures s'ajoutent au contrat de 356 M\$ accordé à GÉNleau. Le coût total du contrat devra plutôt totaliser la somme de plus de 600 M\$ en incluant ces frais supplémentaires qui sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau 17 – Coût total du contrat octroyé à GÉNleau

	(\$) Toutes taxes incluses
1. Contrat octroyé à GÉNleau	355 846 518
2. Dépenses afférentes - Coûts externes	
Activités de suivi	
Volet 1	4 671 950
Volet 2	6 837 000
Honoraires - Centrale de commande et pilotes	11 907 775
Frais de communication	569 750
3. Dépenses afférentes - Coûts internes	
Main d'œuvre	
Volet 1	5 344 437
Volet 2	38 455 768
Montant autorisé par une résolution du comité exécutif le 21 novembre 2007	423 633 198
4. Inflation	109 377 599 ⁸⁴
5. Programme de subventions pour la préparation de la tuyauterie des ICI	70 800 000
6. Honoraires de BPR	14 646 812
Coût total du contrat octroyé à GÉNleau	618 457 609

Nous avons vu précédemment que les dépenses afférentes (items 2 et 3), totalisant 67,8 M\$, ont été autorisées⁸⁵ par le comité exécutif le 21 novembre 2007 à même la résolution visant à retenir la proposition de GÉNleau.

L'item 4 représente le coût de l'inflation qui devrait être assumé par la Ville en vertu du contrat octroyé à GÉNleau, dans le cas où les prévisions de réalisation se matérialiseraient. En effet, le contrat de GÉNleau prévoit que les montants indiqués à la soumission seront indexés en fonction de l'indice des prix à la consommation, sauf pour la mise en œuvre (i.e. l'installation) des

⁸⁴ Nous avons calculé cette somme à la lumière des données qui furent posées comme hypothèses par RCGT quant à l'augmentation de l'indice des prix à la consommation (IPC), laquelle fut estimée à 2,5 % et à l'augmentation de l'indice des prix de la construction de bâtiments non résidentiels (IPCNR), laquelle fut estimée à 6,0 %.

⁸⁵ Résolution CE07 1873.

équipements nécessaires à la réalisation du volet 2, ainsi que les travaux civils pour le volet 2, lesquels doivent être indexés selon l'indice des prix de la construction des bâtiments non résidentiels, lequel a augmenté de 11 % en 18 mois, soit depuis la signature du contrat⁸⁶.

L'item 5 représente par ailleurs les coûts associés à la préparation de la tuyauterie des ICI en vue de recevoir les compteurs, tels qu'approuvés par le comité exécutif le 19 novembre 2008⁸⁷. Ce sujet sera plus amplement abordé au chapitre 19 du présent document. Il faut toutefois garder en tête que la préparation de la plomberie effectuée sur une installation déjà existante, bien souvent relativement âgée, demande plus de travail, donc serait plus onéreuse, que de préparer la plomberie dans une nouvelle installation.

D'autre part, l'article 2.5.7 de l'appel de propositions avise les candidats qu'une variation des quantités prévues est envisagée, variation de l'ordre de 15 %, 25 %, 50 %, voire 100 %, selon les différentes sections du projet. On y ajoute que « *le Candidat doit s'assurer que sa Proposition prend en considération ces variations.* » Or, en appliquant ces possibles variations à la soumission d'étalonnage, nous constatons que la valeur estimée des travaux (349 M\$) pourrait se situer entre 281 M\$ et 417 M\$, soit respectivement environ 20 % de moins ou de plus que le prévoyait la soumission d'étalonnage.

⁸⁶ Statistiques Canada, géographie 4=Montréal Québec (24462).

⁸⁷ Résolution CE08 2114.

Étude économique sur la rentabilité du projet et les économies escomptées

Notre vérification n'a pas permis de déterminer qu'il y a eu une analyse rigoureuse et approfondie de la rentabilité du projet, pour le volet 1 et le volet 2, qui aurait dû être faite en reprenant l'étude de PwC en 2004. En effet, ni BPR, ni la Direction du bureau des projets, ni le Service des finances de la Ville n'ont apparemment réalisé **une étude économique** sur les bénéfices attendus du projet, surtout pour le volet 2 sur l'optimisation du réseau.

À cet égard, différents montants ont été avancés relativement aux bénéfices escomptés pour le projet. En matière de réduction des frais variables reliés à la production d'eau et aux coûts d'épuration qui serait générée à la suite d'une diminution des fuites de l'ordre de 10 % (200 000 m³ par jour ou 73,0 M de m³ par an), les sommes sont minimalistes, se chiffrant selon une étude de 2003 de Gaz Métro à environ **0,7 M\$** annuellement. Si l'on ajoute une baisse des frais fixes de production, estimée à 5 % pour une telle réduction par les spécialistes de Gaz Métro, nous obtenons des économies additionnelles de **2,3 M\$** pour un grand total de **3,0 M\$** d'économies annuelles. La présentation qui a été faite au conseil municipal faisait état d'économies annuelles de **4,8 M\$** pour une réduction de 20 % de la production d'eau potable. À cette somme s'ajouteraient les économies qui seraient réalisées quant aux sommes moindres à investir pour réparer les fuites sur le réseau, lesquelles s'élèveraient à un montant potentiel de **15,0 M\$** annuellement, donc pour un grand total de **19,8 M\$**.

Tarifification des compteurs

Le Service des finances a fait réaliser différentes analyses ayant pour but d'élaborer une structure de tarification répondant aux besoins et objectifs de la Ville. Durant cet exercice d'analyse, le Service des finances aurait notamment constaté qu'il serait inutile, pour fins de tarification, d'installer des compteurs chez certains ICI consommant un volume d'eau minime en comparaison de certains autres. Ces ICI, selon le Service des finances, représenteraient environ la moitié des compteurs (15 000) qu'il était prévu d'installer. Nous comprenons que telle situation, qui fut mise en relief par certains responsables du Service des finances n'a pas reçu d'écho de la part des dirigeants du projet.

III.18.2 Constats

Constat 36

Nous avons appris d'un des dirigeants à la Direction de la gestion de l'eau qu'il y avait un inconfort pour plusieurs intervenants de la Ville à ce que BPR prépare la soumission d'étalonnage. Pour certains, la préparation aurait dû être confiée à une firme extérieure, sans lien au projet. Pour d'autres, la Ville aurait dû elle-même préparer la soumission d'étalonnage, notamment dans l'optique où la Ville avait à gagner une certaine expertise dans le dossier, plus spécifiquement sur les équipements de télémétrie et ceux devant être utilisés pour le *volet 2*.

Constat 37

Les divergences significatives dans les coûts de certaines sections du projet entre la soumission d'étalonnage et les soumissions de GÉNleau et Catania-SM nous portent à croire qu'il aurait pu être avantageux de scinder le contrat en plusieurs sous-projets distincts afin de bénéficier du meilleur prix pour chacun de ces sous-projets. Nous constatons qu'aucune analyse rigoureuse n'a été effectuée à l'égard des différents scénarios de réalisation possibles. Ainsi, l'option de faire réaliser une portion des travaux par les employés de la Ville ou par un autre entrepreneur n'a pas été évaluée.

Nous pouvons croire que de demander des appels d'offres pour plusieurs projets de moindre envergure, à tout le moins scinder le *volet 1-Compteurs ICI* et le *volet 2-Optimisation du réseau* plutôt que pour un seul projet global aurait pu permettre à davantage d'entrepreneurs de présenter une soumission, favorisant ainsi une saine concurrence entre les candidats. Par conséquent, la Ville aurait pu, de cette façon, être en mesure selon nous d'obtenir un meilleur prix. De même, un projet spécialisé dans un secteur précis pourrait permettre d'attirer directement les spécialistes du domaine plutôt que de recourir à un entrepreneur général qui offrirait à son tour le contrat en impartition. En procédant ainsi, c'est-à-dire en éliminant certains intermédiaires, la Ville aurait pu vraisemblablement obtenir un meilleur prix.

Constat 38

Nous avons constaté que les coûts des compteurs inclus dans les différentes soumissions comprennent une importante portion affectée aux frais divers et profits, en sus du coût du matériel, de l'installation et des frais d'assistance. En effet, la soumission d'étalonnage prévoit 40 % de la

somme totale affectée aux frais divers et aux profits, comparativement à 48 % pour Catania et 50 % pour GÉNleau

Constat 39

Nous avons constaté qu'aucune étude approfondie n'a été réalisée afin d'évaluer les bénéfices financiers attendus du projet dans son ensemble à la suite de l'étude de PwC en 2004, et ce, malgré les changements d'orientation apportés au fil du temps.

III.19 LES ÉLÉMENTS MONÉTAIRES ET AUTRES TERMES INCLUS AUX SOUMISSIONS ET LA SOUMISSION D'ÉTALONNAGE (2007) – ANALYSE DÉTAILLÉE

III.19.1 Faits saillants et analyse de la situation

Nous reprendrons dans la présente section les différentes composantes des soumissions qui ont été déposées pour répondre à l'appel d'offres *ICI et optimisation du réseau*, incluant la soumission d'étalonnage afin d'étudier certains éléments particuliers de celles-ci. Pour fins de simplicité, nous ferons référence aux grandes sections du tableau 18 qui a déjà été présenté au chapitre précédent.

Tableau 18 – Résultats des différentes soumissions

Section	Description	Soumission d'étalonnage (\$)	Soumission de Catania-SM (\$)	Soumission de GÉNleau (\$)
	VOLET 1 - MESURE DE LA CONSOMMATION D'EAU DES ICI			
1	Mise en œuvre et exploitation du système de relève	11 630 856	23 000 000	21 057 300
2	Mise en œuvre des nouvelles installations de compteurs	64 003 561	72 476 290	74 232 350
3	Exploitation des compteurs	14 009 540	24 502 940	8 456 600
4	Profilage de la consommation d'eau et redimensionnement d'un compteur	2 027 750	4 491 000	3 075 000
Sous-total volet 1		91 671 707	124 470 230	106 821 250
	VOLET 2 - SUIVI ET OPTIMISATION DE LA DISTRIBUTION D'EAU			
5.1, 5.3, 5.5	Mise en œuvre des équipements - Chambres existantes	63 785 343	36 592 000	31 070 000
5.2, 5.4, 5.6	Mise en œuvre des équipements - Nouvelles chambres	43 276 048	36 433 500	30 753 500
6.1	Mise en œuvre et exploitation du SCADA	36 903 438	22 165 000	17 800 000
6.2 à 6.4	Exploitation des équipements	32 264 438	41 579 000	32 610 000
7	Travaux civils - Nouvelles chambres	19 602 424	49 393 200	54 855 700
8	Travaux civils - Réfection des chambres existantes	19 082 917	36 864 575	38 372 585

Section	Description	Soumission d'étalonnage (\$)	Soumission de Catania-SM (\$)	Soumission de GÉNleau (\$)
Sous-total volet 2		214 914 608	223 027 275	205 461 785
Total projet		306 586 316	347 497 505	312 283 035
	TPS (6,0 %)	18 395 179	20 849 850	18 736 982
	TVQ (7,5 %)	24 373 612	27 626 052	24 826 501
Grand total		349 355 106	395 973 407	355 846 518

Nous avons analysé les coûts pour chacun des deux volets. Le détail de cette analyse est présenté distinctement pour le volet 1 et le volet 2 dans les pages qui suivent.

VOLET 1- Mesure de la consommation d'eau des ICI

Notre analyse traitera des quatre sections concernant le volet ICI qui sont présentées dans le tableau 18.

Section 1 – Mise en œuvre et exploitation du système de relève

Les informations relatives à cette section sont présentées dans le tableau 19.

Tableau 19 – Mise en œuvre et exploitation du système de relève

VOLET 1 - MESURE DE LA CONSOMMATION D'EAU DES ICI	Soumission d'étalonnage (\$)	Soumission de Catania-SM (\$)	Soumission de GÉNleau (\$)
Mise en œuvre et exploitation du système de relève	11 630 856	23 000 000	21 057 300

BPR a fait une bonne analyse coûts bénéfiques des différents scénarios de relève. L'analyse anticipe des coûts de Relève routière qui sont 10 % moins cher que leur alternative de relève automatique, laquelle offre des avantages certains en regard d'une collecte des données plus complète permettant de mieux profiler les habitudes de consommation et de pouvoir disposer de données en temps réel pour l'identification du niveau des fuites et la régulation de pression dans le réseau hydraulique. Ces bénéfices, entre autres avantages, justifient certainement l'investissement supplémentaire de 10 %, compte tenu du fait que les estimations pour l'implantation de la solution retenue soit celle de la relève automatique de 6,4 M\$. En ajoutant les frais divers, BPR estime les

coûts de mise en œuvre et d'exploitation du système de relève à 11,6 M\$. Dans le contrat de GÉNleau, ces coûts s'élèvent à 21 M\$, ce qui est pratiquement **le double de la soumission étalon**.

Section 2 - Mise en œuvre des nouvelles installations de compteurs

Les informations relatives à cette section sont présentées dans le tableau suivant.

Tableau 20 – Mise en œuvre de nouvelles installations de compteurs

VOLET 1 - MESURE DE LA CONSOMMATION D'EAU DES ICI	Soumission d'étalonnage (\$)	Soumission de Catania-SM (\$)	Soumission de GÉNleau (\$)
Mise en œuvre des nouvelles installations de compteurs durant les phases 1 à 3	64 003 561	72 476 290	74 232 350

Dans le cas du volet 1, **le scénario de mise en œuvre est assez complexe**. Nous exposons, dans les paragraphes qui suivent, les différentes étapes envisagées aussi bien par la Ville que par BPR et le soumissionnaire retenu, GÉNleau, pour l'installation d'un compteur, telles que nous les comprenons.

a) Mise en œuvre des compteurs

Le bordereau des prix affiche un prix global de mise en œuvre des compteurs incluant l'achat, l'installation, l'assistance et les frais divers. Afin de déterminer les coûts associés à chacun des postes budgétaires, nous avons considéré comme point de départ les coûts budgétaires de base obtenus par BPR dans la soumission d'étalonnage. Afin d'alléger la compréhension des données, nous présentons uniquement les coûts de quatre types de compteurs, soit pour les diamètres de 15 mm, 25 mm, 75 mm et 300 mm. Le tableau 21 présente ces informations.

Tableau 21 – Prix d’achat et d’installation d’un compteur-Estimations faites par BPR dans la soumission d’étalonnage

Diamètre du compteur (mm)	15	25	75	300
<i>Mise en oeuvre du compteur :</i>				
Mise en œuvre – compteur				
Fourniture				
Compteur	77,50 \$	223,00 \$	1 556,00	4 565,00 \$
Accessoires	1,00 \$	1,00 \$	593,50 \$	1 288,50 \$
Installation	72,00 \$	181,00 \$	270,00 \$	2 810,00 \$
Sous total	150,50 \$	405,00 \$	2 419,50 \$	8 663,50 \$
Mise en œuvre - interface compteur				
Fourniture				
Interface compteur	130,00 \$	130,00 \$	130,00 \$	130,00 \$
Quincaillerie d'installation	10,00 \$	10,00 \$	10,00 \$	10,00 \$
Installation	60,00 \$	60,00 \$	60,00 \$	60,00 \$
Interface compteur installé				
Sous total	200,00 \$	200,00 \$	200,00 \$	200,00 \$
Achat et installation				
Compteur et interface	350,50 \$	605,00 \$	2 419,50 \$	8 863,50 \$
Administration et profit %	12,00 %	12,00 %	12,00 %	12,00 %
Administration et profit \$	42,06 \$	72,60 \$	314,34 \$	1 063,62 \$
Achat et installation - compteur et interface (sans les frais d’assistance)	392,56 \$	677,60 \$	2 933,84 \$	9 927,12 \$

Ainsi, le coût du compteur installé avec son interface peut varier entre 392 \$ et 9 927 \$ pour un coût total de 29 075 687 \$ pour les 30 500 compteurs. Le prix établi au tableau 21 pour les différents items peut différer selon les marques du compteur et de l’interface de relève, l’escompte négocié avec le fournisseur et la marge d’administration et de profit appliquée par l’entrepreneur installateur. Mais ces différences sont **marginales** en rapport avec les objectifs poursuivis dans le cadre de notre vérification et sont à l’avantage de GÉNIEau rendant par le fait même **nos hypothèses de travail conservatrices** en regard aux conclusions auxquelles nous allons aboutir. Nous pouvons conclure à cette étape que **le prix des compteurs est raisonnable** et est du **même ordre de grandeur** que celui rapporté de différentes sources et d’expériences similaires dans d’autres villes. D’ailleurs, l’étude de Gaz Métro arrivait à une valeur similaire en 2002.

b) Assistance aux ICI et pour le dimensionnement des compteurs

Cette tâche consiste à communiquer avec les ICI pour collecter l'information nécessaire au dimensionnement des compteurs et leur donner des instructions quant à la préparation de leur tuyauterie. La Ville de Montréal veut faire un dimensionnement sur mesure pour chaque compteur installé. Cette opération vise à choisir, pour un ICI donné, le plus petit compteur de façon à ne pas sous-estimer sa consommation en période de faible débit sans affecter la pression chez le consommateur pour les forts débits. Une rencontre préliminaire est organisée par GÉNleau (ou un sous-traitant) avec le propriétaire de l'ICI afin d'examiner ses installations, pour l'aider à remplir un formulaire relatif à la préparation de la plomberie et pour obtenir certaines données afin de dimensionner le compteur.

Les données du propriétaire du ICI, consignées sur le formulaire à cette fin, serviront par la suite au dimensionnement du compteur à installer. Ce dimensionnement sera réalisé par GÉNleau (ou un sous-traitant) selon un algorithme développé par BPR.

Le tableau 22 détaille les frais d'assistance et de dimensionnement pour chacun des types de compteurs que nous avons sélectionnés précédemment.

Tableau 22 – Frais d'assistance estimés pour la mise en oeuvre des compteurs estimés par BPR dans la soumission d'étalonnage

Diamètre du compteur (mm)	15	25	75	300
Achat et installation - compteur et interface (sans les frais d'assistance)	392,56 \$	677,60 \$	2 933,84 \$	9 927,12 \$
<i><u>Frais d'assistance et de dimensionnement:</u></i>				
Mise en oeuvre - Frais d'assistance				
Temps d'assistance				
Ingénieurs, techniciens, personnel de soutien, etc.	266,00 \$	266,00 \$	716,00 \$	3 578,00 \$
Administration et profit %	12,00 %	12,00 %	12,00 %	12,00 %
Administration et profit \$	31,92	31,92	85,92	429,36
Assistance	297,92	297,92	801,92	4 007,36
Achat, installation et assistance	690,48 \$	975,52 \$	3 735,76 \$	13 934,48 \$

Les coûts d'assistance et de dimensionnement pour les 30 500 compteurs ont été estimés à 11 044 560 \$ par BPR en prenant comme base les taux horaires de ses propres employés. Le coût unitaire de cette assistance varie entre **266 \$** pour le plus petit compteur et **3 578 \$** pour le plus gros compteur. **Une majoration de 12 % est à nouveau** appliquée aux frais d'assistance et de dimensionnement portant les coûts d'assistance à 12 369 908 \$ afin tenir compte des **profits et des frais d'administration** de l'entrepreneur. Le coût total du compteur varie maintenant entre 690 \$ et 13 934 \$ pour un coût total de 41 445 995 \$ soit une augmentation du coût de **42,54 %** par rapport au prix total du compteur établi précédemment au tableau 21.

Ces coûts d'assistance et de dimensionnement d'un montant de 12 369 908 \$ sont, à notre avis, **très élevés** en rapport avec **l'effort qui sera fourni** par GÉNleau. En effet, nous pouvons lire ce qui suit dans la soumission de GÉNleau à la page 33 :

« la sélection du compteur se fera sur place par un technicien suivant l'algorithme fourni par la Ville ».

Nous comprenons ici que cet engagement de GÉNleau ne s'applique que pour les compteurs de 50 mm et moins, qui constituent 90 % du parc des compteurs. Par ailleurs, l'assistance ne se limite pas uniquement au dimensionnement mais inclut aussi la ligne téléphonique du service à la clientèle et l'intervention, lorsque requis, du technicien ou possiblement d'un ingénieur.

Ces frais d'assistance demeurent élevés compte tenu des **majorations additionnelles** qui viendront s'y appliquer.

c) Frais divers

Les coûts présentés antérieurement sont ceux de l'entrepreneur sous-traitant alors que les frais divers sont ceux destinés à l'adjudicataire tels qu'estimés par BPR.

Tableau 23 – Prix d’achat, d’installation et d’assistance avec tous les frais (BPR)

Diamètre du compteur (mm)	15	25	75	300
Achat, installation et assistance	690,48 \$	975,52 \$	3 735,76 \$	13 934,48 \$
<i>Frais divers :</i>				
Contingences	11,80 %	11,80 %	11,80 %	11,80 %
Cautionnement et financement	7,40 %	7,40 %	7,40 %	7,40 %
Assurance	1,30 %	1,30 %	1,30 %	1,30 %
Frais de gestion	1,20 %	1,20 %	1,20 %	1,20 %
Frais généraux (les trois éléments suivants) (1+2+3)	22,40 %	22,40 %	22,40 %	22,40 %
1) <i>Profit</i>	7,50 %	7,50 %	7,50 %	7,50 %
2) <i>Temps supplémentaire, efficacité, surprime de nuit, etc.</i>	11,40 %	11,40 %	11,40 %	11,40 %
3) <i>Administration (bureaux, personnel de direction et de soutien, TI, etc.)</i>	3,50 %	3,50 %	3,50 %	3,50 %
Total frais divers	50,60 %	50,60 %	50,60 %	50,60 %
Assistance, achat et installation - tous frais compris	1 040 \$	1 469 \$	5 626 \$	20 985 \$

Ainsi, la soumission étalon prévoit des **frais divers de 50,6 %** sur le prix des compteurs dimensionnés et installés par le sous-traitant. Selon l’estimation de BPR, le prix total du compteur varie entre 1040 \$ et 20 985 \$ pour un prix total de 62 343 589 \$ pour les 30 500 compteurs. Le coût des frais divers prévus par BPR nous semble élevé, celui de GÉNleau l’est encore plus. La soumission retenue fournit un prix unitaire global pour chacun des compteurs. Pour estimer les frais divers appliqués par GÉNleau, nous avons avancé les deux hypothèses suivantes :

1. Nous avons retenu les prix budgétaires d’achat et d’installation des compteurs avancés par BPR;
2. Les coûts d’assistance et de dimensionnement qui ont été calculés par BPR selon le taux horaire de son personnel sont également retenus.

En partant des prix globaux des compteurs de la soumission de GÉNleau et en soustrayant les prix de mise en œuvre et d’assistance, tels que calculés précédemment par BPR, on peut estimer les frais divers appliqués dans cette soumission. Ces données sont reproduites au tableau 24.

Tableau 24 – Prix d’achat, d’installation et d’assistance appliqué à la soumission de (GÉNleau) pour identifier le coût des frais divers

Diamètre du compteur (mm)	15	25	75	300
Coût total dans la soumission GÉNIEAU	1 500 \$	1 600 \$	5 800 \$	24 000 \$
Moins				
Achat, installation, assistance profit et administration	690,48 \$	975,52 \$	3 735,76 \$	13 934,48 \$
Frais divers appliqués par GÉNIEAU	117,24 %	64,02 %	55,26 %	72,23 %

Selon ce tableau, GÉNleau tiendrait des frais divers et des profits variant entre 55 % et 117 % selon la taille du compteur avec une moyenne de 80,55 % pour l’ensemble des compteurs. Ainsi, le coût des compteurs varie maintenant entre 1 500 \$ et 24 000 \$ pour atteindre un coût total de **74 232 350 \$, soit une augmentation des coûts de 154 % par rapport au coût d’installation que nous avons établi tableau 21. Les frais d’assistance qui ont été par le fait même eux aussi majorés par ce taux de 80,55 % sont maintenant de 22 333 868 \$.**

Globalement BPR évaluait ces derniers à 64 M\$ alors que GÉNleau propose 74,2 M\$ soit un écart de 10,2 M\$ ou 15,9 %.

Section 3 - Exploitation des compteurs

Les données relatives aux différentes soumissions sont présentées au tableau 25.1.

Tableau 25.1 – Soumissions relatives à l’exploitation des compteurs

VOLET 1 - MESURE DE LA CONSOMMATION D'EAU DES ICI	Soumission d'étalonnage (\$)	Soumission de Catania-SM (\$)	Soumission de GÉNleau (\$)
Exploitation des compteurs	14 009 540	24 502 940	8 456 600
Profilage de la consommation d'eau et redimensionnement d'un compteur	2 027 750	4 491 000	3 075 000
Total	16 037 290	28 993 940	11 531 600

Les frais d'exploitation couvrent l'entretien, le remplacement de compteurs hors de la période de garantie de précision, la recertification de compteurs, le redimensionnement de compteurs, et le profilage de la consommation. Même si le coût associé à cette activité dans le contrat retenu (11 531 600 \$) est plus bas que celui estimé par BPR (16 039 290 \$), il demeure **élevé** compte tenu du risque faible encouru durant la période d'exploitation de 15 ans puisque la garantie du fournisseur sur les compteurs couvrira une période pouvant s'étaler entre 10 et 15 ans. De plus, nous constatons à la lecture du tableau 25.1 des différences considérables entre les soumissions.

VOLET 2-OPTIMISATION DU RÉSEAU

Notre analyse traitera les différentes sections du volet 2 - Suivi et optimisation de la distribution d'eau.

Section 1 - Mise en œuvre des équipements – Nouvelles chambres et chambres existantes

Les données relatives aux trois soumissions pour cette section sont présentées au tableau 25.2.

Tableau 25.2 – Mise en œuvre des équipements – Nouvelles chambres et chambres existantes

VOLET 2 - SUIVI ET OPTIMISATION DE LA DISTRIBUTION D'EAU	Soumission d'étalonnage (\$)	Soumission de Catania-SM (\$)	Soumission de GÉNleau (\$)
Mise en œuvre des équipements - Chambres existantes	63 785 343	36 592 000	31 070 000
Mise en œuvre des équipements - Nouvelles chambres	43 276 048	36 433 500	30 753 500
Total	107 061 391	73 025 500	61 823 500

Les coûts de la soumission étalon (107 061 391 \$) dépassent de loin les coûts appliqués dans la soumission de GÉNleau (61 823 500 \$) ainsi que les coûts proposés par Catania (73 025 500 \$). Nous pouvons voir le détail au tableau 26.

À titre d'exemples, le coût unitaire de la mise en œuvre des équipements dans les chambres de mesure de débit et de pression pour les conduites dont le diamètre se situe entre 1 050 et 1 500 mm est estimé par GÉNleau et Catania respectivement à 105 200 \$ et 105 300 \$

comparativement à 582 533 \$ dans la soumission étalon, soit un rapport de 5,53. Le coût unitaire de la mise en œuvre des équipements dans les chambres de régulation de la pression pour les conduites dont le diamètre se situe entre 1050 et 1500 mm est estimé par GÉNleau et Catania respectivement à 526 000 \$ et 508 300 \$ comparativement à 1 033 214 \$ dans la soumission étalon, soit un rapport de 1,94. Le coût de la mise en œuvre des équipements dans les 75 chambres existantes de mesure de débit et de pression pour les conduites dont le diamètre se situe entre 500 et 900 mm est estimé par GÉNleau et Catania respectivement à 4 612 500 \$ et 6 307 500 \$ comparativement à 21 427 111 \$ dans la soumission étalon, soit un rapport de 4,64.

En fait, en examinant les trois soumissions de plus près, le seul item où il y'a une concordance de prix entre les trois soumissions est celui des 150 chambres où l'on mesure uniquement la pression. Les prix unitaires de mise en œuvre des équipements sont estimés à 37 051 \$ par BPR comparativement à 32 000 \$ par GÉNleau et 45 220 \$ par Catania. Or, pour cet item de mesure de la pression, BPR a spécifié clairement qu'il ne modifiera pas la tuyauterie contrairement aux 450 autres chambres où il a considéré que toute la tuyauterie sera remise à neuf au coût de 55 328 643 (tableau 27).

Ceci nous a fait pointer le remplacement de la tuyauterie comme source potentielle d'explication des écarts entre la soumission étalon et les deux autres soumissions. Le tableau 28 montre la comparaison des coûts de mise en œuvre des équipements dans la soumission de GÉNleau et la soumission étalon de laquelle nous avons retranché les coûts de la tuyauterie tels qu'estimés par BPR. L'analyse rapide des coûts montre clairement que même si le prix global dans la soumission étalon est maintenant plus bas que celui de GÉNleau, les coûts des deux soumissions manifestent beaucoup plus de cohérence et la plupart des écarts inexplicables ont été fortement réduits sinon éliminés.

Tableau 26-Comparaison du coût de mise en œuvre des chambres

Description	BPR etalon			Catania		GENIEAU	
	Qté	Prix unitaire	Montant (\$CND 2007)	Prix unitaire	Montant (\$CND 2007)	Prix unitaire	Montant (\$CND 2007)
	(1)	(2)	(3)=(1)*(2)	(3)	(4)=(1)*(3)	(5)	(6)=(1)*(5)
Mise en œuvre des équipements							
Mesure de débit et de pression - ch exist							
conduite de 100 à 250 mm	10	70 002 \$	700 020 \$	45 200 \$	452 000 \$	43 200 \$	432 000 \$
conduite de 300 à 450 mm	55	144 412 \$	7 942 660 \$	52 400 \$	2 882 000 \$	52 000 \$	2 860 000 \$
conduite de 500 à 900 mm	75	285 695 \$	21 427 125 \$	84 100 \$	6 307 500 \$	61 500 \$	4 612 500 \$
conduite de 1050 à 1500 mm	10	582 533 \$	5 825 330 \$	105 200 \$	1 052 000 \$	105 300 \$	1 053 000 \$
Mesure de débit et de pression-nouvelle ch							
conduite de 100 à 250 mm	10	67 596 \$	675 960 \$	45 200 \$	452 000 \$	42 800 \$	428 000 \$
conduite de 300 à 450 mm	60	111 777 \$	6 706 620 \$	52 400 \$	3 144 000 \$	50 600 \$	3 036 000 \$
conduite de 500 à 900 mm	70	157 001 \$	10 990 070 \$	84 100 \$	5 887 000 \$	61 100 \$	4 277 000 \$
conduite de 1050 à 1500 mm	10	297 081 \$	2 970 810 \$	105 200 \$	1 052 000 \$	104 900 \$	1 049 000 \$
Mesure de pression - ch exist							
toutes dimensions	75	37 051 \$	2 778 825 \$	45 220 \$	3 391 500 \$	32 000 \$	2 400 000 \$
Mesure de pression - nouvelle ch							
toutes dimensions	75	37 051 \$	2 778 825 \$	45 220 \$	3 391 500 \$	32 000 \$	2 400 000 \$
Mesure de debit, de pression et régulation de la pression - chambre exist							
conduite de 100 à 250 mm	5	84 324 \$	421 620 \$	206 800 \$	1 034 000 \$	141 500 \$	707 500 \$
conduite de 300 à 450 mm	30	165 864 \$	4 975 920 \$	259 900 \$	7 797 000 \$	198 200 \$	5 946 000 \$
conduite de 500 à 900 mm	35	415 651 \$	14 547 785 \$	315 600 \$	11 046 000 \$	300 500 \$	10 517 500 \$
conduite de 1050 à 1500 mm	5	1 033 214 \$	5 166 070 \$	526 000 \$	2 630 000 \$	508 300 \$	2 541 500 \$
Mesure de debit, de pression et régulation de la pression - nouvelle ch							
conduite de 100 à 250 mm	5	72 296 \$	361 480 \$	206 800 \$	1 034 000 \$	139 700 \$	698 500 \$
conduite de 300 à 450 mm	30	135 394 \$	4 061 820 \$	259 900 \$	7 797 000 \$	196 300 \$	5 889 000 \$
conduite de 500 à 900 mm	35	304 998 \$	10 674 930 \$	315 600 \$	11 046 000 \$	298 600 \$	10 451 000 \$
conduite de 1050 à 1500 mm	5	811 106 \$	4 055 530 \$	526 000 \$	2 630 000 \$	505 000 \$	2 525 000 \$
Total	600		107 061 400 \$		73 025 500 \$		61 823 500 \$

GÉNleau nous a indiqué qu'il n'a pas envisagé la remise à neuf de la tuyauterie. D'ailleurs, il ne se sent même pas concerné par le remplacement des tuyaux usés car il considère que sa tâche est la mise en œuvre des équipements de mesure et de régulation et non la rénovation des conduites. De plus, l'appel de propositions ne fait pas mention explicitement au remplacement de la tuyauterie. L'addenda 10 du 14 septembre a ajouté une phrase explicite au paragraphe 4.5, soit : «...De plus, les prix comprennent les modifications requises à la tuyauterie et la robinetterie

existante.». Nous comprenons que cela n'inclut pas le remplacement de la tuyauterie de la chambre.

BPR a réparti son estimé du coût de la tuyauterie entre les différentes chambres.

Tableau 27-Coût des tuyaux

Réf	Description	BPR etalon		
		Quantité	Prix unitaire	Montant (\$CND 2007)
		(1)	(2)	(3)=(1)*(2)
	Mise en œuvre de la tuyauterie			
	Mesure de débit et de pression - ch exist			
	conduite de 100 à 250 mm	10	19 680 \$	196 800 \$
	conduite de 300 à 450 mm	55	55 760 \$	3 066 800 \$
	conduite de 500 à 900 mm	75	218 120 \$	16 359 000 \$
	conduite de 1050 à 1500 mm	10	444 440 \$	4 444 400 \$
	Mesure de debit, de pression et régulation de la pression - chambre exist			
	conduite de 100 à 250 mm	5	24 600 \$	123 000 \$
	conduite de 300 à 450 mm	30	91 184 \$	2 735 520 \$
	conduite de 500 à 900 mm	35	218 940 \$	7 662 900 \$
	conduite de 1050 à 1500 mm	5	506 924 \$	2 534 620 \$
				37 123 040 \$
	Mesure de débit et de pression-nouvelle ch			
	conduite de 100 à 250 mm	10	9 840 \$	98 400 \$
	conduite de 300 à 450 mm	60	27 880 \$	1 672 800 \$
	conduite de 500 à 900 mm	70	91 430 \$	6 400 100 \$
	conduite de 1050 à 1500 mm	10	219 924 \$	2 199 240 \$
	Mesure de debit, de pression et régulation de la pression - nouvelle ch			
	conduite de 100 à 250 mm	5	24 600 \$	123 000 \$
	conduite de 300 à 450 mm	30	61 090 \$	1 832 700 \$
	conduite de 500 à 900 mm	35	109 060 \$	3 817 100 \$
	conduite de 1050 à 1500 mm	5	222 220 \$	1 111 100 \$
				17 254 440 \$
	Total	450		54 377 480 \$
	Coût d'enlèvement de la tuyauterie existante			951 163,00 \$
	Coût Total			55 328 643 \$

En prenant en considération le fait que cette tuyauterie sera répartie sur 450 sites, les 150 chambres de mesure de la pression gardant la même tuyauterie, le coût des conduites serait de 120 000 \$/chambre selon la soumission étalon. On constate par ailleurs, un débalancement de prix inexplicable de 20 000 000 \$ en faveur des anciennes chambres dont le coût de mise en œuvre de la tuyauterie coûte 37 123 304 \$ comparativement à 17 254 440 \$. En fait, BPR a mentionné que la somme de 55,3 M\$ renferme, en plus des contingences habituelles, une provision pour remplacer les conduites usées par le temps sans préciser quelles conduites. Nous comprenons qu'il s'agit des conduites situées aux environs des chambres existantes, car selon les documents fournis par BPR, toutes les conduites situées à l'intérieur des chambres seront remises à neuf durant l'installation des équipements, du moins dans la soumission étalon. D'ailleurs, nous jugeons cette provision pertinente, car il n'est pas raisonnable de construire de nouvelles chambres ou de rénover des chambres existantes renfermant de nouvelles conduites et de les relier à des conduites extérieures attaquées par la corrosion.

En conclusion, le coût de mise en œuvre des équipements de mesure dans la soumission de GÉNleau n'est pas sous-estimé comparativement à la soumission étalon. Ce coût peut même être considéré plus élevé que celui de la soumission étalon si l'on tient compte que les équipements prévus par GÉNleau sont moins dispendieux. Par ailleurs, soulignons que les frais divers appliqués à la soumission de BPR sont de l'ordre de 65 %.

Les coûts de la soumission d'étalonnage (107 061 391 \$) dépassent de façon significative les coûts appliqués dans la soumission de GÉNleau (61 823 500 \$) ainsi que les coûts proposés par l'autre soumissionnaire Catania-SM (73 025 500 \$). Cela provient de la prise en compte par BPR d'une somme de 55,3 M\$ pour le remplacement de la tuyauterie alors que cela n'était pas requis pour les soumissionnaires. Dans les faits, si ces travaux étaient requis ils constitueraient des extras au contrat. La soumission étalon doit donc être ajustée à la baisse de 55,3 M\$, la portant ainsi à 251,3 M\$.

**Tableau 28 – Coût de mise en œuvre des équipements
excluant la tuyauterie dans la soumission étalon**

Description	BPR etalon sans la tuyauterie		GINIE EAU
	Qté (1)	Montant (\$CND 2007)	Montant (\$CND 2007) (3)
Mise en œuvre des équipements			
Mesure de débit et de pression - ch exist			
conduite de 100 à 250 mm	10	503 220 \$	432 000 \$
conduite de 300 à 450 mm	55	4 875 860 \$	2 860 000 \$
conduite de 500 à 900 mm	75	5 068 125 \$	4 612 500 \$
conduite de 1050 à 1500 mm	10	1 380 930 \$	1 053 000 \$
Mesure de débit et de pression-nouvelle			
conduite de 100 à 250 mm	10	577 560 \$	428 000 \$
conduite de 300 à 450 mm	60	5 033 820 \$	3 036 000 \$
conduite de 500 à 900 mm	70	4 589 970 \$	4 277 000 \$
conduite de 1050 à 1500 mm	10	771 570 \$	1 049 000 \$
Mesure de pression - ch exist			
toutes dimensions	75	2 778 825 \$	2 400 000 \$
Mesure de pression - nouvelle ch			
toutes dimensions	75	2 778 825 \$	2 400 000 \$
Mesure de debit, de pression et			
conduite de 100 à 250 mm	5	298 620 \$	707 500 \$
conduite de 300 à 450 mm	30	2 240 400 \$	5 946 000 \$
conduite de 500 à 900 mm	35	6 884 885 \$	10 517 500 \$
conduite de 1050 à 1500 mm	5	2 631 450 \$	2 541 500 \$
Mesure de debit, de pression et			
conduite de 100 à 250 mm	5	238 480 \$	698 500 \$
conduite de 300 à 450 mm	30	2 229 120 \$	5 889 000 \$
conduite de 500 à 900 mm	35	6 857 830 \$	10 451 000 \$
conduite de 1050 à 1500 mm	5	2 944 430 \$	2 525 000 \$
Total	600	52 683 920 \$	61 823 500 \$

Section 6.1 - Mise en œuvre et exploitation du SCADA

Voici les données relatives aux différentes soumissions sous ce chapitre.

Tableau 29 – Mise en oeuvre et exploitation du SCADA

VOLET 2 - SUIVI ET OPTIMISATION DE LA DISTRIBUTION D'EAU	Soumission d'étalonnage (\$)	Soumission de Catania-SM (\$)	Soumission de GÉNleau (\$)
Mise en œuvre et exploitation du SCADA	36 903 438	22 165 000	17 800 000

Dans la soumission retenue, les coûts du système SCADA nous semblent convenables et compétitifs comparativement à la soumission d'étalonnage ainsi qu'à notre propre estimé. Même s'il est difficile de comparer les soumissions de GÉNleau et la soumission d'étalonnage pour ce volet car plusieurs détails sur l'architecture des deux systèmes restent en suspens, on peut affirmer que le coût de 17 800 000 \$ proposé par GÉNleau est manifestement compétitif comparativement au coût de 36 903 438 \$ estimé dans la soumission préparée par BPR.

Sections 6.2 à 6.4 - Exploitation des équipements

Voici les données relatives aux différentes soumissions sous ce chapitre.

Tableau 30 – Exploitation des équipements

VOLET 2 - SUIVI ET OPTIMISATION DE LA DISTRIBUTION D'EAU	Soumission d'étalonnage (\$)	Soumission de Catania-SM (\$)	Soumission de GÉNleau (\$)
Exploitation des équipements	32 264 437	41 579 000	32 610 000

Les coûts d'exploitation des équipements prévus dans le volet 2 sont excessifs compte tenu de la réduction des exigences en termes de performance apportée par l'addenda 10. D'ailleurs, cette exploitation risque d'être remise en cause en cas de mésentente avec les employés de la Ville.

Il est important à ce point de traiter des tâches qui seraient dévolues aux employés de la Ville. La Ville ne semble pas s'être entendue avec ses employés quant à la responsabilité de l'entretien des

équipements de régulation. Cet aspect peut avoir des répercussions très importantes sur la réussite du projet.

La vanne de régulation de la pression n'est pas une vanne ordinaire au même titre que les autres vannes qui sont entretenues par les cols bleus de la Ville. D'autant plus que dans le contexte actuel, GÉNleau utilise cette vanne comme instrument de mesure de débit selon un concept non éprouvé. Comme la fiabilité de la régulation de la pression et de la mesure des débits est aussi fortement tributaire de l'entretien de la vanne, GÉNleau pourra toujours attribuer la performance mitigée des résultats obtenus à un manque d'entretien. Il est bien connu que les responsabilités partagées sont difficiles à gérer. Cela pourrait donner lieu à des délais d'intervention accrus. D'autre part, un défaut de fonctionnement d'une vanne peut avoir un impact majeur sur la sécurité d'alimentation et sur les pressions dans le réseau qui sont directement contrôlées par ces vannes. Enfin, si la Ville ne réussit pas à s'entendre avec ses cols bleus pour confier ce travail à GÉNleau et doit assurer par le fait même l'exploitation des vannes, pourquoi ne le ferait-elle pas pour le reste des équipements? La Ville a déjà prévu cette éventualité en écrivant dans l'appel de propositions :

« Toutefois, la VILLE se réserve le droit d'effectuer elle-même ou de confier à d'autres, en tout ou en partie, les activités d'exploitation des appareils de mesure et de régulation. »

Mais a-t-elle prévu les modalités de fractionnement de l'enveloppe budgétaire globale de 32 610 000 \$ allouée à plusieurs activités?

Sections 7 et 8 - Travaux civils – Nouvelles chambres et réfection des chambres existantes

Voici les données relatives aux différentes soumissions sous ce chapitre (tableau 31).

Tableau 31 – Travaux civils

VOLET 2 - SUIVI ET OPTIMISATION DE LA DISTRIBUTION D'EAU	Soumission d'étalonnage (\$)	Soumission de Catania-SM (\$)	Soumission de GÉNleau (\$)
Travaux civils – Nouvelles chambres	19 602 421	49 393 200	54 855 700
Travaux civils - Réfection des chambres existantes	19 082 920	36 864 575	38 372 585
Total de la soumission	38 685 341	86 257 775	93 228 285

VOLET 2 - SUIVI ET OPTIMISATION DE LA DISTRIBUTION D'EAU	Soumission d'étalonnage (\$)	Soumission de Catania-SM (\$)	Soumission de GÉNleau (\$)
Commission des services électriques de Montréal (CSE)	(9 000 000)	(9 000 000)	(9 000 000)
Résultat ajusté	29 685 341	87 257 775	84 228 285

C'est manifestement le poste budgétaire où nous avons constaté les écarts de coût les plus surprenants. Les coûts des travaux civils, desquels nous avons soustrait 9,0 M\$ dédiés à la Commission des services électriques de Montréal, sont estimés à 84 228 285 \$ dans la soumission retenue soit 54 542 944 \$ plus élevés que ceux de la soumission d'étalonnage préparée par BPR (29 685 341 \$), soit un dépassement en pourcentage de 283 %.

On peut citer à titre d'exemple les coûts reliés à la prévention des accidents lors de la réfection des chambres sont plus que 10 fois supérieurs dans les soumissions de GÉNleau et Catania-SM (9 980 000 \$ et 9 765 000 \$ respectivement) que dans la soumission d'étalonnage qui est elle aussi par ailleurs très généreuse (926 424 \$).

Les coûts reliés au nettoyage et à l'inspection des chambres sont un autre exemple. Les soumissions de GÉNleau et Catania-SM prévoient respectivement 6 150 000 \$ et 5 970 000 \$ pour ce poste budgétaire comparativement à 2 826 000 \$ dans la soumission d'étalonnage.

Il faut souligner que les coûts des travaux civils devraient normalement être beaucoup moins dispendieux dans la soumission de GÉNleau que dans les soumissions de Catania-SM et de BPR. En effet, GÉNleau utilise une méthode de mesure des débits dans les chambres de régulation qui n'est pas éprouvée, mais elle a l'avantage d'être moins encombrante. Elle nécessite donc de plus petites chambres comparativement à la proposition de Catania-SM et ce que prévoyait la soumission d'étalonnage.

Il est par ailleurs surprenant qu'on doive nettoyer et inspecter toutes les chambres, au coût unitaire approximatif de 20 000 \$ dans la soumission retenue, incluant celles qui devront subir des rénovations majeures à cause de leur dimension inappropriée. Ne fallait-il pas distinguer dans le bordereau des quantités les chambres existantes dont la dimension est inappropriée et qui doivent être agrandies des chambres qui seront réutilisées après un simple nettoyage? Encore fallait-il connaître l'emplacement des chambres, leur état, et le type d'équipement qui leur est destiné.

Selon nous, les estimations de BPR relativement aux travaux civils nous apparaissent en conformité à la réalité du marché.

III.19.2 Constats

Constat 40

Le prix d'achat et d'installation des compteurs ne pose pas de problème en soi et son ordre de grandeur est sensiblement le même que dans d'autres programmes d'installation de compteurs similaires.

Constat 41

La tâche d'assistance aux ICI et d'exploitation des compteurs confiée à GÉNleau fait augmenter sensiblement le prix des compteurs. Elle aurait pu être confiée à des employés de la Ville, ce scénario n'a jamais été envisagé.

Constat 42

Les frais de gestion, associés à l'installation des compteurs, que nous avons estimés dans la soumission retenue sont très élevés. Ces coûts auraient pu être avantageusement réduits dans un autre mode d'implantation des compteurs. En conclusion, si, à l'instar d'autres villes, la Ville de Montréal avait acheté elle-même ses compteurs, de la même manière qu'elle l'a fait tout récemment pour les dispositifs anti-refoulement et aurait confié le contrat d'installation directement à un entrepreneur, elle aurait épargné des sommes importantes.

Constat 43

Les coûts d'exploitation des compteurs sont trop élevés en rapport avec les risques encourus par GÉNleau durant la période d'exploitation retenue. Les frais d'exploitation couvrent l'entretien, le remplacement de compteurs hors de la période de garantie du fournisseur, la recertification de compteurs, le redimensionnement de compteurs, et le profilage de la consommation. Même si le coût associé à cette activité dans le contrat retenu (11 531 600 \$/annexe 2) est plus bas que celui estimé par BPR (16 039 297 \$/annexe 3), il demeure élevé compte tenu du risque peu élevé encouru durant la période d'exploitation de 15 ans.

Constat 44

Les coûts de mise en œuvre des équipements de mesure et de régulation dans la soumission étalon sont trop élevés car BPR a prévu la remise à neuf de toute la tuyauterie dans les chambres ainsi qu'une provision substantielle pour la rénovation du réseau. Ces travaux ne sont pas exigés de GÉNleau (confirmé par les représentants de GÉNleau).

Constat 45

Dans la soumission retenue, les coûts du système SCADA nous semblent convenables et compétitifs comparativement à la soumission étalon ainsi qu'à notre propre estimé.

Constat 46

Le volet entretien prévu dans le contrat pourrait être remis en question car il n'a pas été négocié avec le syndicat des cols bleus. De plus, le volet performance à la base de la stratégie contractuelle pourrait être remis en cause.

Constat 47

On peut affirmer d'une manière conservatrice que le coût des travaux civils dans le contrat accordé à GÉNleau est élevé par rapport aux estimations de BPR et du marché. Les prix disproportionnés auraient dû être analysés par la Ville pour éviter un dépassement de coût important.

III.20 LA GESTION DU PROJET (2005-2008)

III.20.1 Faits saillants et analyse de la situation

Les projets majeurs, de par leur complexité et de par leurs impacts sur les programmes publics d'immobilisations, requièrent des mécanismes formels, rigoureux et transparents pour s'assurer du respect des objectifs. Ces mécanismes incluent :

- La nomination d'un commanditaire de haut niveau imputable pour l'atteinte des objectifs;
- La formation d'un comité de pilotage appuyé par des experts techniques;
- Des points de contrôle formels aux différentes étapes du programme et des projets.

Les processus de gestion de projet qui entourent les projets majeurs doivent obligatoirement répondre aux règles de base de la bonne gouvernance.

Gestion de programme

Nous avons fait état plus haut de mécanismes à observer. Dans notre cas, quelques-uns de ces mécanismes se retrouvent dans le programme qui englobe les projets ICI, MNU et PI mais n'apparaissent pas avoir été structurés dans un cadre de gouvernance formel, ce qui peut expliquer les efforts faits par le Bureau de projets pour mettre en place un tel cadre.

Cette pratique est d'autant plus inquiétante qu'une succession d'augmentations substantielles des coûts et des changements majeurs ont été approuvés, mais il n'y a pas eu de questionnements formels de la part de la Ville sur la justification ou la pertinence de ces changements par rapport aux objectifs d'affaires ou à leurs conséquences financières sur l'ensemble du programme.

Bureau de projet

En 2004, les gestes posés par le directeur général de l'époque lors du démarrage du projet ICI démontrent l'intention de mettre en place les structures, procédures et méthodes conformes aux normes et pratiques reconnues en gestion de projet pour le programme de gestion des eaux. En effet des gestes concrets ont été posés pour instaurer au sein de la Ville les bonnes pratiques en gouvernance et en gestion des projets majeurs. Ces gestes incluent, mais ne se limitent pas à, l'exigence d'implanter un Bureau de projets au sein du SITE, l'engagement d'un expert pour la mise en place du Bureau de projets.

La structure, les outils et les procédures mis en place par le Bureau de projets en planification et contrôle du programme de l'eau en général et du projet ICI en particulier étaient conformes aux meilleures pratiques. Ils comprenaient une structure de gouvernance pour garantir rigueur et transparence dans la prise de décision, un système de gestion de la configuration pour s'assurer que les solutions proposées respectent les intentions, objectifs et exigences de la Ville en matière de gestion de l'eau, ainsi que tous les outils requis pour le suivi des projets. Ce Bureau de projets était à la base un « bureau de contrôle », les firmes ayant dans leur mandat le volet de gestion de projet.

Nous avons remarqué une contradiction importante entre la définition du Bureau de projets véhiculée par la direction du SITE et celle décrite dans la charte du Bureau de projets. Il est clair dans la charte du Bureau de projets que le rôle de ce dernier est celui de gestion du programme et contrôle des projets tel que défini dans les normes du *Project Management Institute* (PMI). Or, la direction du SITE indique que le Bureau de projets est constitué principalement par l'équipe de BPR qui est affectée en permanence dans les bureaux de la Ville. C'est une interprétation incomplète de ce qui est référé en construction pour des projets majeurs comme « bureau de projet » car l'objectif principal dans un programme de cette envergure est de réunir dans une équipe intégrée les spécialistes requis pour assurer une mobilisation permanente des équipes, une expertise complète et diversifiée, et une meilleure intégration de leur travail, ce qui se fait. Cette vision restrictive a fait en sorte que d'autres spécialistes nécessaires à la bonne marche du projet étaient absents. À titre d'exemple, nous avons constaté l'absence de l'expertise technique de la Ville de Montréal, l'absence d'un représentant du Service des finances, de la Direction de l'approvisionnement et du Contentieux.

La charte du Bureau de projets référait à l'intégration des équipes techniques Ville et firmes. Cependant, les trois projets (MNU-PI-ICI) ont été gérés de façon isolée. Les équipes des trois projets n'ont pas, selon notre vérification, travaillé ensemble. Par ailleurs, tout le personnel technique de la Ville nous a confirmé qu'il n'a jamais été impliqué dans la prise de décision ou le processus d'élaboration du volet 2. Ce volet a été pris en charge majoritairement par BPR.

Changement de commanditaires

Nous avons remarqué un roulement élevé des commanditaires et du personnel de la Ville chargés de la planification et du contrôle du projet quant à la vérification et à la validation technique des solutions proposées dans le projet ICI.

Dans la période durant laquelle les décisions-clés affectant l'envergure du projet ont été prises, les commanditaires ont changé à trois reprises. De plus, le dernier commanditaire est devenu le gestionnaire de projet, le directeur du Bureau de projets a changé à deux reprises et son poste a été laissé vacant aussi à deux reprises. Il n'a pas été comblé depuis.

Gestion de la documentation

Plusieurs documents clés (chartes de projet, analyse de risque, etc.) ne se trouvaient pas dans les dossiers centraux du projet. Ces documents ont été retrouvés dans la poubelle virtuelle de la voûte documentaire (E-Room), d'autres ont été retrouvés grâce à des dossiers conservés par d'anciens membres du Bureau de projets.

De plus, cette voûte documentaire a été abandonnée en cours de projet, pour être remplacée par un espace alloué sur un serveur. Cette décision a des conséquences importantes sur le contrôle du projet. Le Bureau de projets assurait à travers la voûte un contrôle de la conformité des documents déposés par les firmes. La conseillère en gestion effectuait la gestion de la voûte. Elle pouvait contrôler quels documents pouvaient être accédés par quelles personnes. Toutes les interventions sur les documents et leurs auteurs étaient enregistrées dans le système. Or, depuis l'abandon de la voûte documentaire, les firmes ne font que déposer leurs documents sur le serveur du SITE.

Analyse de financement et scénario de réalisation

Des décisions-clés ont été prises sans être appuyées par des analyses rigoureuses (financement, scénario de réalisation).

III.20.2 Constats

Constat 48

La Ville n'a pas mis en place, pour les projets de l'eau, de règles de gouvernance strictes similaires à celles édictées par les associations professionnelles en gestion de projet ou celles en place dans d'autres administrations publiques pour la gouvernance des grands projets. L'absence d'un cadre de gouvernance basé sur la revue des projets à des points de contrôle formels, sur le modèle du Trésor britannique (le Gateway) par exemple, rend plus difficile la gouvernance de grands programmes. La Ville devrait aussi formaliser et normaliser les pratiques en gestion de programme et de projet selon les normes du *Project Management Institute* (PMI).

Constat 49

La responsabilité de la gouvernance des projets ICI, MNU et PI n'a pas été remise à un comité de pilotage indépendant de la direction du SITE et le contrôle des projets n'a pas été effectué par une équipe constituée majoritairement de représentants de la Ville. Ce rôle pourrait être remis à une firme indépendante spécialisée en gestion de projet qui devra répondre non pas à la direction du SITE, mais au comité de pilotage. Dans le moyen terme, cette firme spécialisée assisterait la Ville à mettre en place et à former des équipes internes de gestion de projet. En l'absence d'un véritable bureau de projet pour le suivi et le contrôle des trois projets, il serait à propos que le conseil municipal mandate le vérificateur général pour analyser la gestion des projets MNU et PI.

Constat 50

Les problèmes constatés dans les modes de gestion du projet ICI soulèvent des interrogations sur la rigueur avec laquelle ont pu être pilotés les deux autres projets du *Chantier de l'eau*, soit MNU et PI.

Constat 51

Nous avons constaté que le Bureau de projets du programme ICI et optimisation du réseau n'était pas représentatif de l'expertise nécessaire pour gérer un tel programme. L'absence de représentants de la direction des finances et de services techniques constitue une faiblesse majeure. Cependant, nous sommes très perplexes sur l'absence de l'implication de la Direction du contentieux, compte tenu de l'importance de ce programme en termes monétaire.

La gestion documentaire de ce projet a causé problème. Plusieurs documents importants ne se retrouvent pas dans un endroit centralisé, ce qui rend très difficile le contrôle du projet et le suivi de son évolution.

La rotation des personnes de la Ville affectées au mandat en tant que commanditaires ou en tant que responsables de la planification et du contrôle du projet constitue selon nous une faiblesse importante.

III.21 LA SOLUTION TECHNIQUE CHOISIE

III.21.1 Les faits saillants et analyse de la situation

Le volet 1 (ICI) vise à franchir un pas important dans l'application du principe de l'utilisateur payeur et à réduire le gaspillage de l'eau. Il vise aussi l'amélioration de la connaissance du bilan de l'eau qui est fondamental pour la gestion des ressources et constitue la première étape dans le programme de détection et de localisation des fuites d'eau. L'installation de compteurs dans les ICI présente l'avantage de permettre le mesurage d'une grande consommation très volatile (40 %) de la consommation totale d'eau avec un investissement relativement limité. La consommation résidentielle de nuit et même de jour, qui ne présente pas autant d'incertitude que celle des ICI, peut être raisonnablement estimée dans l'établissement des bilans d'eau.

Le volet 2 (optimisation du réseau) comporte des aspects expérimentaux qui ont été récemment implantés d'une façon limitée en Amérique du Nord. En fait, à notre connaissance, il n'y aurait qu'à Halifax au Canada et à Philadelphie aux États-Unis où ont été implantés les principes de sectorisation permanente du réseau proposés dans le volet 2.

La Ville d'Halifax (350 000 habitants) a débuté en 2000 l'implantation d'un programme similaire à celui qui est préconisé par la Ville de Montréal dans le volet 2. Mais avant l'implantation de ce programme, la Ville d'Halifax s'était déjà engagée depuis 1982 dans un programme de détection des fuites par les méthodes traditionnelles (bilan d'eau, détection des pertes) par territoires ou secteurs pour ramener le pourcentage de l'eau non comptabilisée de 44 % en 1982 à 10,8 % en 1998. Cette démarche était d'ailleurs préconisée par BPR dans son rapport de 2001 (*Constitution d'un modèle de données pour prioriser les interventions sur le réseau d'aqueduc de la Ville*) qui suggérait que la Ville concentre **en premier lieu** ses efforts sur la mise en œuvre d'un plan de détection des fuites puis, **par la suite**, rattache les outils de mesure de débit en réseau et de consommation nécessaires à cette mise en œuvre.

À Halifax, le passage à la mesure de débit sur des micro-zones a permis essentiellement de détecter les nouvelles fuites dont la localisation et la réparation étaient justifiées sur le plan économique. Cette technique de sectorisation (Secteurs de suivi de distribution - SSD) a permis d'améliorer la détection des fuites dans le réseau hydraulique, centre-ville excepté.

Le réseau de la Ville d'Halifax comprend 35 nouvelles chambres de mesure, de régulation et de télémétrie et 35 autres chambres préexistantes qui ont été remises aux nouvelles normes. Le coût d'une chambre de régulation de pression entièrement équipée, télémétrie comprise, est typiquement d'environ 100 000 \$. Ces coûts peuvent varier, mais n'excèdent pas 150 000 \$ pour la majorité des cas. Quant aux chambres de mesure de débit ou de pression, leur coût est de l'ordre de 25 000 \$ et il couvre largement la construction, la mesure, la relève de données et la télémétrie.

Toujours dans le cas de la Ville d'Halifax, il n'y a pas eu d'enveloppe spéciale pour la mise en place des 65 secteurs de suivi de la distribution (SSD). Depuis l'an 2000-2001, le budget de développement annuel est d'environ 350 000 \$. Il sert à de nouvelles installations et à des améliorations. Ceci porterait l'ordre de grandeur de l'enveloppe nécessaire à l'implantation des 65 SSD à moins de 4 M\$. Une année-personne leur est nécessaire pour la supervision.

Le but premier du volet 2 (optimisation du réseau) est la détection des fuites sur le réseau. L'approche traditionnelle de détection des fuites consiste à subdiviser le territoire sous étude en secteurs isolés (SSD) sur lesquels on fait des bilans de type « entrées moins sorties » pour détecter les fuites. Les secteurs suspects où des fuites relativement élevées ont été détectées sont alors soumis à un programme plus poussé de détection des fuites, fuites qui surviennent avant qu'un bris se produise.

La différence principale entre cette approche traditionnelle et la nouvelle approche proposée dans le cadre du volet 2 (optimisation du réseau) est le caractère permanent de la sectorisation qui caractérise la nouvelle approche. En effet, la subdivision du territoire en SSD sera maintenant **définitive** et **permanente**. Un secteur de suivi de la distribution sera relié aux secteurs avoisinants soit par des vannes fermées en permanence soit par des débitmètres mesurant les entrées et les sorties d'eau pour faire le bilan de consommation de l'eau. Cette sectorisation permanente présente les avantages suivants :

- 1- Détection instantanée de toute nouvelle fuite majeure;
- 2- Diagnostic en temps réel des bris sur le réseau;
- 3- Meilleure connaissance des consommations instantanées sur le réseau.

Mais la sectorisation permanente du réseau présente également des inconvénients importants :

- 1- Cette approche est **très coûteuse** aussi bien dans son implantation que dans son exploitation.
Elle peut se justifier quand la ressource eau est très rare et trop coûteuse;
- 2- Un autre inconvénient de cette sectorisation permanente est d'empêcher la libre circulation de l'eau créant des zones mortes et augmentant le temps de séjour de l'eau. Ceci peut affecter la

qualité de l'eau et accélérer la corrosion des conduites en exigeant par ricochet des rinçages plus fréquents.

Pour remédier à ces problèmes et réduire les impacts négatifs sur la qualité de l'eau, il est parfois nécessaire d'installer des vannes spéciales dont l'ouverture occasionnelle permet une circulation de l'eau ainsi que l'ajout de postes de chloration. De telles installations nécessitent des coûts additionnels.

Cette approche de création de secteurs de suivi de la distribution (SSD) a été préconisée initialement en Angleterre où les réseaux sont généralement ramifiés et ne sont pas soumis à la contrainte de lutte aux incendies, le service des incendies bénéficiant d'un réseau distinct. Son implantation sur des secteurs naturellement isolés du reste du réseau ne produit donc pas de modifications importantes dans le comportement du réseau. Ainsi, l'implantation de SSD sur l'île de Montréal peut se faire sans impact majeur sur certaines parties du réseau périphérique situées aux extrémités de la Ville. Mais son implantation au centre-ville, où le réseau est fortement maillé et parfois alimenté par des niveaux de pression fort différents, peut s'avérer problématique. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le projet pilote prévu pour créer des secteurs de suivi de la distribution a été abandonné dans l'arrondissement de Ville-Marie.

Les fuites sur le réseau causent ultimement des bris des conduites. Or, l'augmentation croissante du taux de bris à Montréal est due principalement au vieillissement du réseau et à un taux de remplacement et de réhabilitation inadéquat des conduites. Une conduite en bon état structurel est normalement capable de résister sans rupture à une pression deux ou trois fois supérieure aux pressions normales de service. Une fois attaquée par la corrosion, la conduite peut céder dans certaines conditions défavorables sous une pression beaucoup moindre combinée à certaines conditions de température ou tout simplement sous l'effet d'une onde de surpression générée par la fermeture d'une vanne.

La modulation de la pression telle que prévue dans le volet 2 (optimisation du réseau) apparaît donc comme un soin préventif qui peut dans le meilleur des scénarios retarder les bris de conduite pour une période limitée. Comme la pression n'est pas le seul facteur qui cause les bris, il est impossible de savoir si la modulation de la pression va effectivement retarder les bris des conduites et pour combien de temps. S'agit-il d'heures, de jours, de semaines ou de mois? D'une manière générale, il est impossible de le savoir. En outre, la fermeture fréquente des vannes que nécessite la modulation de la pression peut causer elle-même des ondes de surpression, si elle n'est pas bien exécutée, qui peut accélérer le bris des conduites.

En conclusion, la modulation de la pression est un soin préventif qui peut être utilisé d'une manière stratégique pour reporter d'une durée plus ou moins limitée l'investissement dans le remplacement d'une conduite. Mais la vraie solution à valeur ajoutée demeure son remplacement ou sa réhabilitation.

Ainsi, l'optimisation du réseau a certains avantages indéniables, mais comporte aussi sa part d'inconvénients et d'incertitudes.

III.21.2 Constats

Constat 52

Avant de prendre la décision d'implanter la gestion en temps réel du réseau (volet 2) d'une manière systématique à la grandeur de l'île de Montréal et de s'engager avec un entrepreneur sur une période de 25 ans, **nous soutenons qu'il aurait fallu intégrer cette démarche dans le plan d'intervention (PI), volet dédié à la remise à niveau du système d'aqueduc et d'égout, pour prioriser les secteurs les plus urgents et les plus mal en point, le tout en appuyant ce projet (volet 2) par des analyses économiques pertinentes** ce qui n'a pas été le cas lors du lancement du volet 2 (optimisation du réseau).

Nous croyons ainsi que le lien entre le volet 2 et le projet plan d'intervention (PI) confié au Groupement CGT devrait être beaucoup plus étroit. Tout d'abord, les chambres de vanne font partie intégrante du réseau d'eau potable et constituent le lien entre les différents tronçons. Donc le plan d'intervention doit faire une gestion intégrée de l'ensemble des composants, car il est impensable de placer une nouvelle chambre sur des vieilles conduites ou l'inverse. D'autre part, la modulation de la pression hydraulique qui est préconisée dans le volet 2 comme facteur d'intervention pour réduire le bris des conduites est l'objectif premier du plan d'intervention. Même si l'on a pris la décision d'implanter le volet 2 en dehors du plan d'intervention (PI), il aurait été au moins souhaitable de **planifier les installations pilotes et l'implantation des chambres en collaboration avec l'équipe de la Ville et du consultant CGT qui ont élaboré le plan d'intervention** (PI). Or, d'après les entrevues réalisées au cours du présent mandat de vérification, il a été confirmé **qu'aucune forme de collaboration ou d'harmonisation n'a eu lieu entre CGT et les planificateurs du volet 2.**

Constat 53

Le volet 2 utilise les données du projet ICI car il est prévu que l'information provenant des compteurs sera utilisée dans l'établissement des bilans de consommation faits au niveau des SSD. Mais le lien entre les volets 1 et 2 s'arrête là, car **il aurait été possible, et probablement plus judicieux et économique, d'implanter les compteurs dans les ICI, donc de réaliser en premier le volet 1, et ensuite faire une implantation mieux planifiée du volet 2 (optimisation du réseau).**

Constat 54

Il est bien établi que le débit des fuites est directement relié à la pression dans une conduite d'eau. Pour donner un ordre de grandeur, on peut dire que la réduction de la pression de 20 % peut réduire le débit de fuite de 10 %. C'est d'ailleurs le potentiel maximum de réduction de la pression qui a été relevé dans les projets pilotes. Cette approche paraît donc attrayante pour réduire le débit de fuite surtout dans l'état actuel très dégradé du réseau. **La modulation de la pression préconisée dans le volet 2** se pratique déjà sur l'île de Montréal d'une façon ponctuelle depuis plusieurs années. **Elle doit être encouragée et implantée d'une manière bien planifiée et ciblée là où elle est justifiée et économiquement rentable.**

Malheureusement, **aucune étude coûts-bénéfices sérieuse n'a été faite pour démontrer la rentabilité du volet 2 de l'optimisation compte tenu des coûts en jeu.** On peut présumer qu'une étude de rentabilité aurait privilégié certains secteurs où la marge potentielle de réduction de la pression est conséquente avec les investissements requis et l'état du réseau. Dans d'autres secteurs, qui sont relativement en bon état et où la marge de manœuvre dans la réduction de la pression est limitée, la modulation de la pression serait certainement écartée selon ce type d'étude, du moins à courte échéance. Il faut aussi souligner que dans certains secteurs, c'est le manque de pression qui pose problème et non son excès.

Constat 55

Tel que mentionné précédemment, BPR a obtenu en 2008 une extension de son contrat initial afin d'installer quatre pilotes pour tester à une petite échelle la distribution de l'eau dans ces secteurs (volet 2). Ces projets ont été initiés **après** l'octroi du contrat à GÉNleau qui a engagé la Ville sur une période de 25 ans.

Les prochains projets pilotes devront d'une part être stratégiquement bien répartis de façon à être représentatifs de l'ensemble du territoire visé et des difficultés anticipées. D'autre part, il faudra idéalement observer leur fonctionnement sur une, voire sur plusieurs années pour pouvoir réellement apprécier leur efficacité et évaluer la rentabilité et la pertinence de l'approche proposée selon les secteurs.

Soulignons que d'après les études de BPR, l'étape d'implantation des SSD doit être précédée de l'étape de détection et localisation des fuites comme en fait foi le passage suivant tiré de leur documentation :

« Si le niveau de fuite initial est élevé, il est recommandé de procéder à une campagne méticuleuse de détection et de réparation de fuites afin d'en éliminer la majeure partie, ce qui permettra de dimensionner un compteur et une chambre mieux adaptés à l'exploitation du SSD et en réduira le coût d'initialisation. »

D'ailleurs, la Ville d'Halifax a réalisé ces étapes préalables sur une période de 16 ans pour ramener le pourcentage de l'eau non comptabilisée de 44 % en 1982 à 10,8 % en 1998. Ce n'est que depuis 2000 que la sectorisation permanente visée par le volet 2 a commencé à être implantée d'une manière ciblée et progressive en régie à un coût très compétitif.

Les principes de sectorisation permanente du réseau méritent certainement d'être surveillés et possiblement testés, en tout ou en partie, en commençant par l'implantation de projets pilotes. Le processus d'appels de qualification aurait dû tenir compte de cet aspect avant d'aller en appel d'offres.

III.22 GOUVERNANCE

III.22.1 Les faits saillants et l'analyse de la situation

Mise en situation

Depuis le début de son deuxième mandat, l'administration municipale fait face à de nombreuses controverses : Direction des services informatiques (DSI), Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM), contrat des compteurs d'eau, pour ne nommer que celles-là. Plusieurs font actuellement l'objet d'enquêtes de la Sûreté du Québec ou du Vérificateur général de la Ville de Montréal. Dans une entrevue accordée récemment à *La Presse*⁸⁸, le directeur général de la Ville, monsieur Claude Léger, révélait que 15 enquêtes ont mené à des congédiements au cours des trois dernières années dans l'administration municipale.

Ces nombreux dossiers et d'autres ont amené le gouvernement du Québec à former un groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal. Placé sous l'égide de la Commission municipale du Québec, le groupe de travail avait pour mandat d'étudier sous différents angles la question de l'éthique dans le domaine municipal. Pour certains, ces travaux sur l'éthique visent principalement Montréal⁸⁹. D'autre part, profitant du mandat portant sur l'adjudication du contrat des compteurs d'eau à GÉNleau, le Vérificateur général de la Ville de Montréal a regardé non seulement le processus d'acquisition, mais également différents aspects de l'actuelle gouvernance et les stratégies actuellement mises en œuvre pour la réalisation des contrats de travaux à la Ville.

Nous constatons que les coûts de réalisation des ouvrages publics augmentent de façon vertigineuse, et ce, aussi bien pour les projets sous la responsabilité des gouvernements supérieurs que de ceux gérés par les municipalités. Certains prétendent que cette situation est liée aux lois du marché et soutiennent que l'ajout massif d'investissements publics et les subventions sont les facteurs prépondérants à cet état de fait. D'autres allèguent qu'à ces intrants s'ajoutent les problèmes conséquents à la nature de l'industrie des infrastructures, la collusion et la fraude.

⁸⁸ Croteau, Martin, « Quinze congédiements en trois ans à Montréal : Lemieux rassurée », *La Presse*, 29 août 2009, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/regional/montreal/200908/29/01-897092-quinze-co...>

⁸⁹ Clément, Éric, « Québec veut assainir la vie municipale », *Cyberpresse*, 14 juillet 2009 / mis à jour le 15 juillet 2009, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/national/200907/15/01-884012-queb...>

Dans ce chapitre, nous ne répondons pas à ces interrogations. Nous apportons une réflexion à savoir : que pourrait faire l'administration montréalaise pour mieux contrôler la gestion et le coût des travaux d'infrastructures?

Cette section du rapport cherche à contribuer à l'amélioration du processus d'acquisition, et veut être également un apport significatif au **virage** que pourrait entreprendre la Ville de Montréal dans la réalisation de grands travaux dans l'avenir. Il va de soi que ce chapitre n'est pas complet et que des réflexions plus approfondies seront nécessaires pour enrichir certaines des idées émises ici.

Un contexte en transformation et la crise des finances

Le secteur municipal n'a pas échappé à la crise des finances publiques, et, par conséquent, tente d'obtenir une plus grande flexibilité dans ses opérations afin de mieux répondre aux nouveaux enjeux et défis que pose l'administration municipale d'aujourd'hui. Nous constatons également l'apparition de l'ère du « faire faire », de l'impartition, de la privatisation et subséquemment, de l'avènement de la société d'économie mixte et du PPP, dans un contexte de recherche d'économie et d'efficacité.

Par ailleurs, la Ville de Montréal, comme la plupart des municipalités du Québec, traverse des moments difficiles, particulièrement au niveau des finances publiques. Leurs impacts sur la mise à niveau ou dans le renouvellement de diverses infrastructures majeures sont tout à fait réels comme en témoignent certaines études réalisées ou commanditées par la Ville. Ainsi, pour répondre à cette crise, l'ensemble des municipalités, et la Ville de Montréal en particulier, ont cherché plusieurs solutions comme par exemple, la tarification ou l'externalisation de certains services offerts jusque-là par la municipalité.

La crise des finances publiques dans le domaine municipal a entraîné avec elle son lot de problèmes. Parmi ceux-ci, la gestion des départs à la retraite et ses conséquences sur la difficulté pour Montréal de maintenir une expertise permettant de faire contrepoids à celle des entrepreneurs privés nous apparaissent particulièrement préoccupantes, surtout dans le cadre de notre mandat où les experts en infrastructure de l'eau proviennent principalement du privé.

Dans un souci de ne pas augmenter de manière substantielle le fardeau fiscal des Montréalais, les différentes administrations municipales de Montréal qui se sont succédé depuis le milieu des années 80 ont mis en place des stratégies de gestion des ressources humaines qui ne favorisaient

pas nécessairement le remplacement du personnel au même rythme que ceux qui partaient à la retraite ou pour occuper ailleurs d'autres fonctions, notamment dans le privé.

Le secteur privé a recruté des cadres et des experts du secteur public pour leurs connaissances, mais surtout pour leur réseau et leur expertise dans des domaines où il pourrait se démarquer et obtenir des contrats des administrations publiques. C'est ainsi que plusieurs anciens dirigeants et cadres du secteur public se sont retrouvés embauchés par le privé. Ceci a eu pour conséquence de réduire de manière significative le nombre d'employés en mesure de pouvoir des administrations municipales dans certains secteurs de pointe, dont entre autres dans le dossier de l'eau. Plusieurs administrations publiques ne sont maintenant plus en mesure de faire contrepoids aux approches et aux solutions mises de l'avant par des entrepreneurs privés, le cas de la solution ajoutée au concept du contrat original pour les compteurs d'eau étant éloquent à ce sujet.

Le contrôle des coûts

Nous croyons que l'administration municipale doit prendre des moyens plus directs pour s'assurer d'un plus grand contrôle sur la montée des coûts. Les réflexions qui suivent tentent d'apporter des pistes d'amélioration à cette problématique.

En 1997, le vérificateur général de l'époque soulevait aux pages 200 à 240 de son rapport annuel, certaines problématiques liées à la gestion des travaux d'infrastructures, notamment que :

- « - la Ville se retrouve tributaire des prix qu'on lui soumet et par conséquent, accepte tacitement de subir les variations aléatoires du marché »;
- « l'offre du marché dans le secteur des infrastructures est relativement restreinte »,
- « l'existence de prix disproportionnés ».

Voici les principales recommandations de l'époque :

« Nous recommandons que le Service des travaux publics révise le système de prix de revient actuel en y incorporant les notions de la technique des coûts standards et ce, en prenant soin de dégager le prix du matériel, celui de la main-d'œuvre et ceux des autres frais.

Nous recommandons que le Service des travaux publics examine la possibilité de modifier la façon d'aller en appel d'offres pour les travaux de P.R.R..

Nous recommandons que la Ville étudie la possibilité d'accroître le volume des travaux du P.R.R. exécutés en régie. Nous suggérons aussi que l'évaluation financière se fasse à l'aide de la méthode des coûts marginaux.

Nous recommandons que le Service des travaux publics communique au conseil municipal toute l'information nécessaire à l'octroi soumis.

Nous recommandons que le Service des travaux publics prenne les moyens assurant sa conformité aux dispositions de la charte de la Ville relativement à la gestion des crédits dont il a la responsabilité et assurant également l'intégralité en tout temps des coûts comptabilisés.

Nous recommandons que le Service des travaux publics mette en place les procédés de contrôle de coûts de ses sous-projets qui lui assureront un suivi adéquat des crédits et des dépenses réelles.

Nous recommandons que le Service des travaux publics ne réalise, dans la mesure du possible, que les travaux pour lesquels il a demandé des crédits et qu'il documente toute modification de manière à toujours être en mesure de concilier ce qui était prévu avec ce qui a été réalisé.

Nous recommandons que le Service des travaux publics communique au conseil municipal les modifications qu'il apporte aux contrats. Toutefois, afin de ne pas alourdir le processus, il devrait faire rapport a posteriori plutôt que d'exiger préalablement son aval. »

Le rapport annuel 2006 du vérificateur général soulignait également des problèmes liés aux estimations du coût des travaux.

En 2006, comme nous l'avons précisé précédemment dans ce rapport, le vérificateur interne a soulevé des problématiques similaires. Il recommandait entre autres :

- « a) qu'un technicien estimateur soit désigné pour développer et maintenir des bases de données sur la progression des prix unitaires des composantes (main-d'oeuvre, matériaux, transport, etc.);
- b) qu'une attestation d'absence de collusion dans la rédaction d'une soumission soit exigée des soumissionnaires à chaque appel d'offres (voir annexe 1);

- c) *que la Ville planifie le lancement de ses appels d'offres afin d'éviter la période estivale qui ne favorise pas l'obtention de services de façon économique;*
- d) *qu'un système de prévention et de détection de collusion, de fixation de prix, de fraude, de conflits d'intérêts et d'actes illégaux soit mis sur pied à la Ville;*
- e) *qu'un mécanisme de concertation et de coordination entre les municipalités (Montréal, Laval, Longueuil, Québec et Sherbrooke, par exemple) soit développé et valorisé afin de coordonner la détection de collusions et de fixation de prix des matériaux et la prestation des services semblables;*
- f) *qu'un système de protection des renseignements confidentiels obtenus lors des soumissions soit mis sur pied;*
- g) *qu'une solution de rechange soit explorée pour réaliser des travaux en régie;*
- h) *qu'une documentation appropriée soit consignée au dossier central de chaque projet. La documentation doit comprendre les éléments suivants : la description du besoin, le devis et les plans techniques, les estimations préliminaires et détaillées ainsi que les hypothèses sous-jacentes, l'appel d'offres, la liste des soumission [sic] reçues et analysées avec les résultats de leur évaluation et la lettre de recommandation d'attribution du contrat, le suivi des travaux, les rapports de chantier et les décomptes;*
- i) *qu'une reddition de comptes soit effectuée. »*

Or, plusieurs de ces recommandations n'ont toujours pas été appliquées à ce moment sans réelle justification valable.

Absence de la Direction du contentieux

De plus, la Direction du contentieux n'a pas été impliquée d'une façon soutenue durant l'ensemble des activités liées au projet *ICI et Optimisation du réseau*. Les raisons évoquées pour expliquer l'absence de la Direction du contentieux sont demeurées vagues. Cette absence ne favorise pas une saine gouvernance, surtout pour un projet de cette ampleur

III.22.2 Constats

Constat 56

La *Loi sur les cités et villes* et les règles qui encadrent le secteur municipal sont assez claires. Toutefois, la question de l'éthique et de la transparence est au cœur de la discussion, notamment lorsque nous évoquons les PPP. Or dans ce domaine, la transparence pose un certain nombre de

problèmes, particulièrement lorsque des administrations publiques cherchent à conclure des ententes avec des entreprises privées. Il n'est pas rare que le partenaire privé exige du partenaire public la mise en place de clauses limitant l'accès à certaines informations, surtout celles qui le concernent.⁹⁰ Dans le même article, on indique que le contrat a été expurgé d'une centaine de passages avant d'être déposé à l'Assemblée nationale⁹¹.

Même si les élus, les dirigeants, les gestionnaires et les employés municipaux respectent généralement les lois, les règles et les pratiques en vigueur, la gestion municipale, la gestion de sociétés para municipales ou de sociétés apparentées comportent leur lot de difficultés. Leur gestion requiert de leur part toute la prudence nécessaire afin de s'assurer qu'il n'y a pas de conflits d'intérêts ou de collusion de quelque nature que ce soit entre les différents acteurs.

Nous avons constaté que quelques rencontres entre la Ville et des partenaires intéressés ont été planifiées. Les pouvoirs d'enquête limités du vérificateur général ne nous permettent pas de tirer des conclusions sur ces événements, nous avons donc remis ces informations à la Sûreté du Québec. Toutefois, ces situations aux yeux de plusieurs, pourraient entacher la réputation de la Ville si elles s'avéraient fondées. Nous ne pouvons qu'encourager la Ville et ses dirigeants à demeurer prudents pour ainsi éviter les situations de conflits ou d'apparence de conflits d'intérêts.

Constat 57

Nous avons constaté l'absence d'une vision commune et documentée d'une fonction contrôle qui aurait un rôle très important dans la surveillance des projets d'envergure et dans le suivi de la mise en place des recommandations des vérificateurs. Nous avons d'ailleurs constaté que plusieurs recommandations émises par le Vérificateur général en 1997 et par le vérificateur interne en 2007 n'ont pas été appliquées ou ont été laissées lettres mortes.

Le contrôle occupe une place importante dans la gestion. On retrouve des contrôles préventifs ou d'encadrement. Ce sont les directives, les normes, les lois, les formulaires, les accès aux systèmes, les estimations, les budgets, etc. Ces mécanismes de suivi et de contrôle visent principalement à optimiser les ressources requises pour réaliser un mandat ou un projet. Ils sont des outils essentiels pour s'assurer que les choix ont été faits dans le meilleur intérêt de l'organisation tout en évitant les erreurs.

⁹⁰ Presse Canadienne, « Le contrat de l'autoroute 25 gardé secret, <http://www.lesaffaires.com/article/article/2/gouvernement/2007-11-21/467484/le-contrat-de-laut...>

⁹¹ Idem

Pour ce qui est des contrôles en aval de l'action, ils se composent d'outils comme la vérification, la reddition de comptes, les états financiers, etc. Ces mécanismes sont utiles pour évaluer la performance et corriger le tir si nécessaire. À la lumière des documents et des informations que recueillis dans le cadre de notre mandat, nous constatons que les mécanismes de contrôle en amont de l'action qui ont failli à la tâche. Des ajustements à la structure de contrôle de la Ville s'imposent.

Comme nous le recommanderons, une des pistes d'amélioration serait la création d'une équipe dédiée essentiellement à la fonction contrôle. Pour réaliser sa mission, cette unité administrative devrait jouir d'une totale indépendance par rapport aux activités des services et organismes de la Ville. Elle devrait donc relever directement du comité exécutif de la Ville. Cette unité, que nous appellerons « contrôleur » aurait, dans un premier temps, le mandat d'agir comme consultante auprès des services et des organismes de la Ville. Elle pourrait réaliser, selon les besoins, des évaluations de risques, des études d'efficacité et d'efficience, d'évaluation de contrôle interne, d'expertise et de soutien auprès des services et des organismes de la Ville. Elle aurait également à effectuer les suivis et les contrôles qu'elle jugerait appropriés, fournissant ainsi aux élus, aux dirigeants et aux cadres toutes les informations utiles à leur niveau de responsabilités respectif afin de les aider à prendre les meilleures décisions. Ce rôle de vigie serait, selon nous, une valeur ajoutée à la qualité de la gestion des affaires de la Ville. Une autre piste de réflexion pourrait être la création d'une entreprise de construction dédiée à la réalisation d'une partie de ses travaux d'infrastructures. Cette entreprise pourrait être une société para municipale, une société d'économie mixte ou un service municipal. Le débat n'en est pas un de structure mais plutôt une référence ou un contrepoids aux aléas et aux imperfections du marché. Une meilleure connaissance des coûts et des techniques novatrices s'ensuivrait. À cet égard, tout comme le recommandait en 1997 le vérificateur général, le vérificateur interne suggérait, en 2006, d'accroître une partie des travaux exécutés en régie. Rappelons aussi que certaines villes sont parties présentes dans des entités pour pallier à certains besoins qui normalement sont effectués par des entreprises privées. Pour Montréal, il y a l'exemple de la pépinière.

Comme nous le recommanderons, nous croyons qu'un comité de réflexion doit être formé afin de revoir les mécanismes de contrôle, mais également de gouvernance à la Ville de Montréal. Les pistes évoquées dans le paragraphe précédent pourraient servir comme éléments de discussion. Mais il est clair selon nous que l'absence de vision commune sur les mécanismes de gouvernance et de contrôle dans l'octroi et la gestion des contrats constitue un problème majeur pour la Ville de Montréal.

Constat 58

Nous avons constaté que la Direction du contentieux n'a pas été impliquée adéquatement dans l'ensemble du processus couvrant à la fois le contrat de BPR, l'appel de qualification et l'appel de propositions. Cette situation nous préoccupe beaucoup, notamment à cause de l'ampleur de l'ensemble du projet. De plus, en examinant la position de la Direction du contentieux à la Ville, nous constatons un conflit de fonctions. En effet, la Direction du contentieux et la Direction de l'approvisionnement relevant du Service des affaires corporatives, ce qui amène selon nous un problème d'indépendance puisque la Direction du contentieux devrait avoir un certain droit de regard sur les travaux effectués par la direction de l'approvisionnement. En laissant ces deux services sous le Service des affaires corporatives, il devient plus difficile de s'assurer d'une totale liberté d'esprit et d'indépendance.

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

IV.1 CONCLUSIONS

Nous présentons ci-dessous nos conclusions générales à l'égard de chacun des trois segments de notre mandat.

Segment 1 : Déterminer si la solution préconisée pour la mise en œuvre du projet ICI et Optimisation du réseau répond raisonnablement aux besoins et permet d'optimiser le rapport efficacité-coût pour la Ville.

- À partir de 2002, les études commandées par la Ville statuaient que le volet 2 (optimisation du réseau) n'était pas une solution à être implantée en priorité.
- Le projet d'installer des compteurs dans la portion résidentielle, mis de l'avant par certaines études, a été mis de côté à la suite d'une analyse coûts-bénéfices. Cette décision était, à notre avis, pleinement justifiée.
- Les analyses coûts-bénéfices faites à ce jour ne permettent pas de justifier, de façon concluante, les investissements à faire relativement au volet optimisation du réseau.
- Nous comprenons que l'objectif initial du projet était, avant le changement d'orientation survenu au printemps 2006, la mesure et la facturation de la consommation de l'eau dans tous les ICI du territoire de la Ville et que, si un bilan de la consommation de l'eau devait être effectué, il le serait dans une étape ultérieure. Cet objectif initial était, à notre avis, justifié dans le contexte d'alors.
- Le volet optimisation du réseau ne faisait pas partie du premier mandat de BPR. Cette firme traitait ce volet comme des travaux supplémentaires à être réalisés « suite à l'implantation du système de mesure de la consommation des ICI et l'implémentation d'un système de gestion des données ». Or, ce volet est devenu une partie intégrante de son mandat, tel virage ayant été selon nous initié sans une analyse complète de la situation, des solutions alternatives et des coûts impliqués.

- En somme, nous sommes d'avis que le volet optimisation du réseau, tel qu'il a été entrepris, ne permet pas, au stade actuel du *Chantier de l'eau*, de répondre aux besoins prioritaires de la Ville. Quant au volet ICI, il nous semble justifié, selon les besoins identifiés par la Ville, de procéder à l'installation de compteurs d'eau dans les ICI et à leur tarification, tel que prévu dans ce volet.
- D'autre part, l'approche « hors bilan » préconisée à l'époque de l'appel de propositions initial, soit l'impartition de la quasi-totalité du projet, incluant la gestion, les travaux et le financement, a mené vers un plan dont le résultat allait à l'encontre des principes comptables généralement reconnus et qui présentait plusieurs problèmes, tant au niveau légal que financier.
- Les coûts et autres impacts possibles de cette approche n'ont pas été étudiés lorsqu'elle a été mise de l'avant.
- Pourtant, plusieurs intervenants avaient mentionné leurs réticences relativement à l'approche de financement proposée, qui se voulait une approche « hors bilan », notamment quant à sa faisabilité, et ce, avant même le dépôt de l'appel de propositions initial.
- Nous sommes d'avis que les changements apportés au processus d'appel de propositions soulèvent des questionnements quant à la rigueur de l'analyse qui a été faite des spécifications mentionnées à l'appel de propositions original.
- Qui plus est, ces changements auraient selon nous nécessité que la Ville initie un nouveau processus d'appel de qualification et par ricochet d'appel d'offres permettant ainsi aux entreprises, qui avaient ou auraient eu un intérêt à poser leur candidature, de concurrencer à armes égales.
- Nous nous questionnons par ailleurs sur le fait que le processus ait continué, compte tenu des mises en garde répétées de plusieurs intervenants directs au dossier, interventions ayant pris place entre la date du lancement de l'appel de propositions et le dépôt de celles-ci.
- Dans un autre ordre d'idées, nous sommes d'avis que le fait de scinder le contrat en plusieurs contrats de moindre envergure aurait amené des avantages économiques certains pour la Ville.

- En somme, compte tenu des prémisses sur lesquelles était basé le projet tel qu'explicité à l'appel de propositions et des lacunes constatées quant à son analyse, nous ne pouvons que conclure que ce projet ne permettra pas à la Ville d'obtenir un rapport efficacité-coût optimal.

Segment 2 : Déterminer si l'attribution du contrat à GÉNleau a été effectuée conformément aux encadrements, règlements et lois en vigueur ainsi que dans le respect des principes reconnus en matière d'acquisition (transparence, concurrence, équité, éthique et obtention du meilleur rapport qualité-prix).

- Le fait de ne pas avoir procédé à des appels de qualification et appels de propositions distincts, pour chacun des volets du projet, a eu pour conséquence de limiter le nombre d'offrants. En ce sens, l'offre potentielle a été limitée, du moins dans le sens économique du terme.
- Par ailleurs, le fait de lancer un appel de propositions, par opposition à un appel d'offres, compliquait la donne en ce sens qu'au-delà du prix, les comparaisons entre les propositions des différents candidats pouvaient s'avérer difficiles, les solutions proposées pouvant différer grandement.
- Nous croyons qu'en l'espèce, la question du financement a restreint considérablement le marché de la concurrence au stade de la qualification.
- Par conséquent, nous sommes d'avis que le retrait de l'exigence du financement du projet au stade de l'appel de propositions constitue un accroc important à la validité même du processus.
- Ce virage important nous porte à croire qu'il aurait été plus opportun de recommencer le processus de qualification afin de susciter une plus grande concurrence lors du nouvel appel de propositions qui aurait suivi.
- D'autre part, aucune analyse rigoureuse n'aurait été effectuée à l'égard des différents scénarios de réalisation possibles. Ainsi, l'option de faire réaliser une portion des travaux par les employés de la Ville ou par un autre entrepreneur n'a pas été évaluée.
- Enfin, une grande partie du travail effectué par BPR a été faite dans le cadre du volet optimisation du réseau, tâche qui ne faisait pas partie de son mandat initial. Quant à l'extension du contrat qui a été accordée à BPR, de même qu'au contrat de gré à gré, les raisons motivant

ces ajouts n'ont pas été adéquatement révélées aux élus dans les documents qui leur ont été remis afin d'approuver ces ajouts.

Segment 3 : Déterminer si le contrat octroyé à GÉNleau a été attribué à un juste prix et, somme toute, si les Montréalais en auront pour leur argent.

- La modulation de la pression est un soin préventif qui peut être utilisé d'une manière stratégique pour reporter d'une durée plus ou moins limitée l'investissement dans le remplacement d'une conduite. Mais la vraie solution à valeur ajoutée demeure son remplacement ou sa réhabilitation.
- Or, avant de prendre la décision d'implanter la gestion en temps réel du réseau d'une manière systématique à la grandeur de l'île de Montréal et de s'engager avec un entrepreneur sur une période de vingt-cinq (25) ans, il fallait, à notre avis, intégrer cette facette dans le plan d'intervention (PI), volet dédié à la remise à niveau du système d'aqueduc et d'égout, et ce, afin de prioriser les secteurs les plus urgents, le tout en appuyant ce projet par des analyses économiques pertinentes.
- Quant au contrat lui-même, nous ne pouvons que constater que le contrat octroyé à GÉNleau l'a été dans un contexte qui ne favorisait pas l'obtention du meilleur prix.
- En effet, il existe des divergences significatives entre la soumission d'étalonnage et les soumissions obtenues de GÉNleau et de Catania-SM. En effet, bien que le coût total présenté par GÉNleau (356 M\$) se situe près du coût prévu par BPR (349 M\$), la répartition de ces coûts entre les différentes sections du projet diffère grandement.
- Les divergences significatives dans les coûts de certaines sections du projet entre la soumission d'étalonnage et les soumissions de GÉNleau et Catania-SM nous portent à croire qu'il aurait pu être avantageux de scinder le contrat en plusieurs sous-projets distincts afin de bénéficier du meilleur prix pour chacun de ces sous-projets.
- De même, il serait alors possible de considérer l'option de réaliser certains sous-projets avec les ressources de la Ville, c'est-à-dire en régie, plutôt que de recourir à un entrepreneur externe.

- Il convient de mentionner que différents frais de diverses natures s'ajoutent au contrat de 356 M\$ accordé à GÉNleau. Or, en tenant compte de ces frais, le coût total du contrat devrait plutôt totaliser la somme de plus de 600 M\$ en incluant lesdits frais supplémentaires, mais avant toute contingence.
- Qui plus est, à la fin de la période d'exploitation de quinze (15) ans prévue pour les compteurs, la Ville se verra dans l'obligation de mettre de l'avant un projet afin de remplacer tous ses compteurs, opération qui sera assurément coûteuse.
- Dans le même ordre d'idées, le fait que la Ville n'obtiendra pas la propriété du système de relève (volet 1) et du SCADA (volet 2) à la fin du contrat place celle-ci dans une situation délicate, où après des périodes de quinze (15) et vingt-cinq (25) ans respectivement, celle-ci devra encourir des coûts importants afin de remplacer ces deux systèmes.

IV.2 RECOMMANDATIONS

D'autre part, nos recommandations générales découlant de ces conclusions vont comme suit :

- Nous sommes d'avis qu'il convient d'examiner toutes les possibilités relativement à la poursuite du projet *ICI et Optimisation du réseau* dans sa forme actuelle, incluant l'annulation du contrat octroyé à GÉNleau, compte tenu des conclusions de ce rapport.
- Compte tenu de nos conclusions portant sur le projet *ICI et Optimisation du réseau*, nous recommandons que le conseil municipal désigne un comité composé d'experts indépendants afin d'examiner l'ensemble du processus de gestion des deux autres projets du *Chantier de l'eau*, soit le *Plan d'intervention sur les réseaux d'aqueduc et d'égout et les travaux d'auscultation (PI)* et la *Mise aux normes des usines (MNU)*.
- Les documents d'appels de qualification, tout comme ceux d'appels d'offres, devraient être revus par une personne extérieure au service concerné afin de s'assurer notamment que les processus mis de l'avant respectent la loi, les règles et les pratiques en vigueur. Cette façon de faire permettrait aussi à la Ville de s'assurer qu'elle permet à un plus grand nombre de candidats d'offrir leurs services, et ce, au meilleur rapport qualité-prix.
- Nous recommandons à la Ville de renforcer son expertise interne en matière d'élaboration et de gestion de projets complexes, afin de faire contrepoids aux approches et solutions proposées par les firmes externes.
- Nous recommandons la création d'un comité de réflexion afin de revoir les mécanismes de contrôle, mais également de gouvernance à la Ville de Montréal. Ce comité devrait être composé de membres du comité exécutif, de membres de la direction de la Ville et possiblement de la vérification interne. Les pistes de réflexion sont nombreuses, comme les règles en matière d'appels d'offres, le contrôle des grands projets, les orientations en matière de faire ou de faire-faire, le coût d'achat des matériaux, etc.
- Nous recommandons que la Direction du contentieux relève directement du directeur général afin d'assurer la séparation des fonctions avec les autres services de la Ville, plus particulièrement la Direction de l'approvisionnement.

- Nous avons appris que ni la Direction du contentieux ni le Service des finances n'ont été impliqués au début du projet ICI. Seules des interventions ponctuelles et pointues ont été faites par la suite par ces services. Nous recommandons, pour des contrats d'envergure, qu'un employé de la Direction du contentieux et un employé du Service des finances soient intégrés à l'équipe projet à titre de conseillers dès le début du projet, et ce, jusqu'à l'octroi du contrat. Ces personnes auraient pour tâche de s'assurer que les changements qui pourraient être apportés tout au long du processus aux conditions de l'appel d'offres n'ont pas pour résultat de dénaturer le projet initialement envisagé.
- Nous recommandons, dans le but de favoriser un environnement pleinement concurrentiel, que les appels d'offres pour certains contrats d'importance soient lancés aussi bien au Québec qu'à l'extérieur du Québec, sans pénaliser les entreprises qui n'auraient jamais transigé avec la Ville.
- Dans le cadre de projets de grande envergure, nous recommandons qu'une évaluation de différents scénarios de réalisation soit obligatoirement effectuée. Cette évaluation devrait notamment traiter de la possibilité de scinder le projet en plusieurs sous-projets et de procéder à des appels d'offres distincts pour chacun de ces sous-projets afin de favoriser la concurrence, et ce, dans le but de permettre à la Ville d'obtenir un meilleur prix.
- De plus, nous recommandons, pour les projets d'une importance significative, d'établir un scénario de réalisation à l'interne, par les employés de la Ville, qui serait appelé à être comparé aux soumissions reçues et/ou à une soumission d'étalonnage, le cas échéant. Cette approche permettrait notamment d'identifier clairement les avantages attendus du recours à un entrepreneur externe.
- Nous recommandons également qu'une évaluation systématique et approfondie des bénéfices attendus d'un projet soit réalisée avant sa mise en œuvre. L'évaluation de ces bénéfices, qu'ils soient monétaires ou non, est essentielle à la prise de décision relative à la réalisation du projet.
- Nous recommandons de revisiter le concept d'optimisation du réseau et d'envisager sa réalisation dans une phase ultérieure. De plus, nous recommandons donc qu'avant de procéder aux travaux du volet 2, d'identifier prioritairement les secteurs les plus problématiques du point de vue des pertes d'eau de la Ville c'est-à-dire de localiser les fuites importantes et de réhabiliter ces conduites. Une fois les secteurs les plus problématiques identifiés, il deviendra

possible d'utiliser des techniques éprouvées pour localiser les fuites et les réparer d'une façon concertée avec le plan d'intervention pour la réhabilitation du réseau (PI). Nous recommandons enfin à la Ville de faire des études économiques et techniques approfondies sur l'opportunité d'implanter la sectorisation permanente (volet 2 – ICI) pour détecter les fuites en continu et commencer à implanter des projets pilotes d'une façon ciblée et bien planifiée. L'emphase, selon nous, devrait être mise prioritairement sur la réhabilitation et la reconstruction du réseau qui constituent la solution à valeur ajoutée. Conjointement, la modulation de la pression doit être considérée et, le cas échéant, implantée d'une manière bien planifiée et intégrée à la réhabilitation du réseau, là où elle est justifiée et économiquement rentable. Des études coûts-bénéfices doivent appuyer chaque implantation.

- Comme nous l'avons vu, lors de sa réunion du 12 mai 2004, le comité exécutif de la Ville de Montréal approuvait une série de mesures liées à la réalisation des projets de la gestion de l'eau. Parmi celles-ci, le comité exécutif autorisait le directeur général de la Ville à lancer des appels de candidature dans le cadre d'un processus de qualification de services professionnels ainsi que les appels d'offres liés aux projets MNU, PI et ICI. Subséquemment, le comité exécutif a entériné les propositions de contrats à BPR (février 2005) et GÉNleau (novembre 2007). Par contre, ni les appels de qualification ni les appels d'offres ou de propositions ayant mené à ces contrats n'ont été approuvés au préalable par le comité exécutif. Nous recommandons, dans la perspective d'une meilleure gouvernance, que le comité exécutif de la Ville de Montréal adopte des résolutions avant que des appels d'offres soient lancés de manière à entériner la nature des services requis et les critères de sélection.
- Nos travaux nous ont menés à conclure que les élus du conseil municipal et ceux de l'agglomération n'ont pas été informés convenablement sur l'état d'avancement du projet ICI au cours de la période allant de mai 2004 à novembre 2007, certains sommaires décisionnels étant silencieux sur les aspects essentiels à une prise de décision éclairée. Nous recommandons que les sommaires décisionnels incluent les budgets originaux, les changements, l'ampleur du projet et les coûts s'y rattachant. À cette fin, nous recommandons que la Ville de Montréal intègre au sommaire décisionnel une déclaration ou ajoute une fiche de déclaration signée par le Service chef de file, confirmant aux autres Services de la Ville et aux élus que toutes les informations pertinentes et essentielles à la prise de décision ont été considérées et que les règles administratives, les obligations contractuelles et les lois ont été respectées. Dans ce même contexte, nous recommandons, aux fins de juger de l'évolution d'un dossier, que les personnes responsables fassent rapport au comité exécutif sur les

changements importants dans les orientations ou les paramètres d'un dossier et obtiennent les autorisations appropriées.

- Nous avons vu que les exigences indiquées dans un appel de qualification ou d'offres peuvent avoir une incidence limitative importante sur le marché. Ainsi, l'inclusion des volets compteurs d'eau et Optimisation du réseau dans un même appel de qualification, couplé avec des exigences de financement et de performance sévères, a eu pour résultat de réduire la concurrence. Nous recommandons que les appels d'offres soient, lorsque la situation s'y prête, scindés pour que les travaux visés par ces appels d'offres soient partagés entre plusieurs entreprises, favorisant ainsi une plus grande concurrence.
- L'inclusion dans la grille d'évaluation du critère relié à la connaissance du milieu montréalais et de la Ville de Montréal a eu pour conséquence directe de restreindre les règles du libre-marché en pénalisant inutilement les entreprises n'ayant pas travaillé avec la Ville de Montréal. Nous recommandons que la Ville favorise la saine concurrence et par conséquent celle-ci, à titre d'exemple, ne devrait pas pénaliser les entreprises n'ayant pas transigé avec elle dans le passé.
- Nous recommandons que l'on exige, de façon standard, que chacun des soumissionnaires signe un formulaire attestant l'absence de collusion dans l'établissement de sa soumission. Qui plus est, la Direction de l'approvisionnement devrait systématiquement vérifier, pour chacun des soumissionnaires à un appel d'offres, si ces entreprises ont été condamnées à des sanctions ou à verser des amendes pour complot visant à se partager le marché et à réduire indûment la concurrence. Une politique visant à écarter ces entreprises des lancements d'appels d'offres pour une période donnée, suivant la sanction précédemment imposée, pourrait être mise en place. Nous comprenons qu'une politique de ce genre serait en vigueur depuis août 2009.
- Nous recommandons que la Ville ajoute une clause standard à ses appels de qualification et de propositions de manière à ce que la période de restriction des communications entre, d'une part, les soumissionnaires et, d'autre part, les élus, les employés de la Ville et leurs mandataires, couvre la période s'échelonnant du début de l'appel de qualification jusqu'à l'octroi du contrat conséquent à l'appel de propositions. Ce type de clause devrait d'ailleurs toujours être inclus quelle que soit la nature de l'appel d'offres et pour tous les types de biens ou services requis (honoraires professionnels, travaux, matériaux, appel d'offres sur invitation ou public). Nous recommandons également qu'une clause standard soit incluse au contrat exigeant de l'entreprise transigeant avec la Ville qu'elle dévoile les relations d'affaires qu'elle

entretien avec d'autres personnes ou sociétés, cela afin de dissiper toute apparence de conflit d'intérêts potentiel.

- Nous recommandons que lorsqu'un processus d'appel d'offres ou d'appel de qualification est mis de l'avant, les personnes impliquées dans le processus, qu'elles soient à l'emploi de la Ville ou son mandataire par un contrat de services, signent une déclaration d'indépendance.
- Nous recommandons à la Ville d'organiser une formation en éthique pour les élus, la direction, les gestionnaires et le personnel concerné par le processus d'approvisionnement, d'acquisition et de réalisation des contrats.
- Nous recommandons que la Ville prenne en considération et applique, le cas échéant, les recommandations faites par le Vérificateur général en 1997 et celles formulées par le vérificateur interne en 2006.
- En mai 2006, les responsables du projet ICI ont choisi d'annoncer aux candidats éventuels que l'appel de qualification qui était sur le point d'être lancé pour ce projet serait suivi d'un ou plusieurs appels de propositions, par opposition à des appels d'offres. Nous recommandons que lorsque la Ville désire procéder à un appel de propositions, ce choix devrait faire l'objet d'un dossier bien étoffé le justifiant et expliquant les raisons le motivant, et ce, afin de permettre aux intervenants de prendre une décision éclairée. Il en est de même pour les contrats à obligation de performance.
- BPR aurait reçu en mai 2007 des commentaires des candidats à l'effet que la mise en place et la conclusion d'un financement pour le projet sous étude posaient un casse-tête aux différents candidats. De plus, lors de rencontres individuelles tenues avec les candidats, ces derniers auraient à nouveau fait part de leur difficulté à obtenir du financement auprès d'institutions financières. Nous recommandons, compte tenu des problèmes soulevés par les candidats et des changements importants à l'appel de qualification qui en ont résulté, que la Ville fasse appel à des experts afin de valider les choix relatifs aux projets d'infrastructures complexes.
- Bien que le contrat confié à BPR en 2005 prévoyait l'analyse de différents scénarios de réalisation, ces analyses et leur résultat ne font pas partie des livrables fournis par cette firme. Nous recommandons, dans le cadre de projets de grande envergure, qu'une évaluation de différents scénarios de réalisation soit effectuée. Cette évaluation devrait notamment traiter de la possibilité de la réalisation totale ou partielle en régie, de l'achat par la Ville de matériaux et des aspects financiers.

- Nous recommandons que la Ville valorise et mette à profit l'expertise du personnel technique dans le domaine de l'eau, laquelle est reconnue depuis plusieurs décennies, assurant ainsi son leadership dans la gestion de ses projets tout en favorisant la relève et le transfert de l'expertise.
- Nous recommandons de revoir les pratiques de gouvernance en matière de gestion de projet. Les pistes de réflexion suivantes pourraient être suivies :
 1. Mettre en place et roder les structures de gouvernance et de gestion de projet avant le lancement des grands projets.
 2. S'assurer d'avoir à l'interne les ressources compétentes en matière de gestion de projet et de revoir les mécanismes devant faciliter leur intégration, leur accompagnement, leur formation et leur mobilité.
 3. Se doter d'un contrôleur relevant directement du comité exécutif, ayant pour mission principale de conseiller les services et les organismes de la Ville, principalement pour les grands projets. Cette fonction aurait pour mandat de procéder à des analyses de risques, des études d'efficacité et d'efficience, et d'évaluer le contrôle interne.
 4. Mettre sur pied, au sein de la Direction de l'approvisionnement, une équipe spécialisée en prix de revient et que cette équipe participe à l'élaboration de soumissions d'étalonnage et à l'évaluation de soumissions lors d'appels d'offres importants.
 5. Modifier les façons d'aller en appel d'offres de manière à spécifier le prix des matériaux que la Ville entend payer pour la réalisation des travaux.

Il est clair dans notre esprit que l'eau, en plus d'être une ressource vitale, non renouvelable, est un enjeu de santé publique. La Ville a clairement, dans le passé, laissé ses infrastructures se détériorer, compte tenu des coûts énormes que l'entretien du réseau dans son ensemble exigeait. On peut se questionner sur la volonté politique de faire face à cette situation, volonté politique modulée trop souvent par des impératifs électoraux. Il ne fait pas de doute que la Ville devra, dans l'avenir, prendre les bouchées doubles afin de ne pas reporter aux générations futures le coût des économies faites antérieurement. De même, il est normal selon nous que les consommateurs, quels qu'ils soient, payent la note pour l'eau qu'ils consomment. Tarifier la consommation est un incontournable. Toutefois, compte tenu des coûts énormes à venir, la Ville devra faire des choix et se questionner pour savoir si elle a les moyens économiques de rencontrer ses ambitions.