

Ville d'Ottawa

Processus d'approvisionnement en régime de concurrence
Étape 2 du Projet de prolongement de la Ligne Trillium

Rapport final du Commissaire à l'équité



TABLE DES MATIÈRES

1. Faits saillants	1
1.1 Contexte du projet et objectifs.....	1
1.2 Portée du mandat lié à l'équité.....	1
2. Processus de sélection par voie de concours - demande de qualification (DDQ)	1
2.1 Élaboration de la demande de qualification	2
2.2 Période ouverte de la DDQ.....	2
2.3 Préparation de l'évaluation DDQ.....	2
2.4 Réception des réponses à la DDQ, vérification de leur conformité et de leur exhaustivité et examen des conflits d'intérêts.....	3
2.5 Évaluation des volets technique et financier des réponses à la DDQ.....	3
2.6 Comité d'examen de l'évaluation de la DDQ - processus d'approbation.....	3
2.7 Débriefage entourant la DDQ.....	4
3. Processus de sélection par voie de concours - Demande de propositions (DDP)	4
3.1 Procédures générales afférentes à la demande de propositions (DDP).....	4
3.2 Période ouverte de la DDP.....	4
3.3 Préparation de l'évaluation de la DDP.....	4
3.4 Protection des renseignements confidentiels des promoteurs	5
3.5 Réception des volets général et technique des soumissions, vérification de leur conformité et de leur exhaustivité et examen des conflits d'intérêts.....	6
3.6 Examen de la capacité financière	6
3.7 Évaluation du volet technique des soumissions.....	6
3.8 Comité d'examen de l'évaluation de la DDP - processus d'approbation de l'évaluation technique.....	7
3.9 Réception du volet financier des soumissions et validation de leur exhaustivité et conformité	7
3.10 Évaluation du volet financier des soumissions.....	8
3.11 Promoteur préféré.....	8
3.12 Débriefage entourant la DDP.....	8
4. Conclusion	8

1. Faits saillants

1.1 Contexte du projet et objectifs

La Ville d'Ottawa (« **Ville** ») est chargée de la gestion du processus d'approvisionnement pour la conception, la construction, le financement et l'entretien du projet de prolongement de la Ligne Trillium, lequel comprend le prolongement de la voie principale de la Ligne Trillium et la construction d'une ligne secondaire (ou embranchement) menant à l'aéroport, des travaux réalisés dans le cadre d'un partenariat public-privé (« **PPP** »). La Ville sélectionnera l'équipe du PPP et elle gèrera l'entente.

À l'origine, au moment de la publication de la demande de qualification, le projet de prolongement de l'actuelle Ligne Trillium comportait le prolongement de 8 km de la voie simple de la Ligne Trillium, présentement desservie par un train fonctionnant au diésel, à partir de l'actuel terminus de la station Greenboro jusqu'à la station Bowesville; la construction de deux nouvelles stations sur la Ligne Trillium; et l'aménagement d'une ligne secondaire (un embranchement) menant à l'aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa. La portée du projet s'est étendue à l'étape de l'approvisionnement et c'est ainsi que l'actuelle voie simple de la Ligne Trillium, présentement desservie par un train fonctionnant au diésel, sera prolongée d'environ 11,5 km à partir de l'actuel terminus de la station Greenboro jusqu'à une nouvelle station, la station Limebank, et qu'une ligne secondaire de 4,5 km menant à l'aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa sera reliée à la ligne principale à la hauteur de la station South Keys. Les volets entretien et cycles de vie s'appliqueront à la fois au projet ainsi qu'à l'actuelle Ligne Trillium.

1.2 Portée du mandat lié à l'équité

P3 Advisors est la firme qui a été choisie par la Ville pour agir à titre de *Commissaire à l'équité* et s'acquitter des fonctions suivantes :

- Agir à titre d'observateur indépendant du processus d'approvisionnement concurrentiel pour attester de son équité, surveiller sa mise en œuvre par la Ville et confirmer le traitement équitable et uniforme des promoteurs;
- Régler les questions relatives à l'équité tout au long du processus, notamment le respect de la confidentialité et l'évitement des conflits d'intérêts;
- Examiner la demande de qualification (DDQ) et la demande de proposition (DDP) avant publication;
- Examiner les communications de la Ville avec les promoteurs durant la période des DDQ et DDP, y compris la correspondance et la participation aux réunions;
- Participer à la formation ou offrir de la formation aux divers participants entourant les interactions avec les promoteurs durant les réunions, le processus d'évaluation et d'autres questions relatives à l'équité;
- Examiner les divers documents afférents à l'évaluation, notamment les lignes directrices et les procédures;
- Surveiller le processus d'évaluation;
- Rédiger un rapport sur l'équité du processus d'évaluation.

2. **Processus de sélection par voie de concours - demande de qualification (DDQ)**

2.1 Élaboration de la demande de qualification

P3 Advisors a examiné la DDQ avant sa diffusion publique et la Ville a donné suite à toutes nos recommandations relatives à l'équité avant sa publication. Du point de vue de l'équité, nous confirmons que les exigences étaient clairement définies et que la DDQ était équitable pour les parties concernées. L'équité du processus a en outre été confirmée par les participants, lesquels n'ont soulevé aucune préoccupation à son égard. La DDQ a été affichée sur MERX le 7 avril 2017.

2.2 Période ouverte de la DDQ

Tout au long de la période ouverte de la DDQ, la Ville a répondu aux questions des promoteurs et a émis des addenda dans le but de clarifier davantage les exigences ainsi que le processus. *P3 Advisors* a examiné tous les documents qui ont été affichés afin de confirmer leur acceptabilité du point de vue de l'équité.

2.3 Préparation de l'évaluation DDQ

Le processus d'évaluation de la DDQ et la description des rôles et des responsabilités de toutes les personnes participant à la démarche ont été consignés par écrit dans le cadre d'évaluation de la Ville. Le cadre d'évaluation a été parachevé avant de procéder à toute activité en lien avec l'évaluation de la DDQ. *P3 Advisors* a examiné le cadre d'évaluation et nous confirmons que la Ville a répondu de façon satisfaisante à tous nos commentaires en matière d'équité avant la distribution du cadre aux évaluateurs.

Le comité chargé d'examiner l'évaluation, qui avait la responsabilité de superviser le processus, et les équipes d'évaluateurs ont été mis sur pied avant de procéder à toute activité en lien avec l'évaluation. Toutes les personnes participant au processus d'évaluation, y compris les évaluateurs, les experts dans divers domaines et les observateurs, ont dû participer à une séance de formation pour se préparer à leur rôle. Chacun des évaluateurs a dû signer une déclaration sur les conflits d'intérêts en vertu de laquelle ils se sont engagés à éviter les conflits d'intérêts et à respecter les règles de confidentialité. Ils ont tous été informés de la nomination d'un Commissaire à l'équité et toutes les questions relatives à des conflits d'intérêts existants, potentiels ou perçus ont été examinées et réglées par l'équipe chargée d'examiner ces conflits et par le commissaire à l'équité avant leur participation au processus d'évaluation. Quant aux questions de conflits d'intérêts entourant un membre de l'équipe chargée d'examiner les conflits, elles ont été directement traitées par le commissaire à l'équité.

La Ville a créé deux sous-équipes d'évaluation correspondant aux deux volets notés des réponses à la DDQ, à savoir

- une équipe chargée de l'évaluation technique et
- une équipe chargée de l'évaluation financière.

Ces sous-équipes ont été appuyées dans leur fonction par une équipe diversifiée composée du coordonnateur de l'évaluation de l'approvisionnement, du personnel administratif et logistique, de médiateurs de consensus et de preneurs de notes.

2.4 **Réception des réponses à la DDQ, vérification de leur conformité et de leur exhaustivité et examen des conflits d'intérêts**

L'échéancier pour répondre à la DDQ était le 20 juin 2017 à 15 h. Les réponses ont été transmises au bureau de Norton Rose Fulbright Canada, situé au 45, rue O'Connor, 15^e étage, à Ottawa (Ontario). Cinq (5) réponses à la DDQ ont été reçues dans les délais prescrits.

L'équipe chargée de vérifier la conformité et l'exhaustivité des réponses a procédé à leur examen afin de confirmer qu'elles étaient suffisamment complètes et répondaient aux critères d'exhaustivité exigés. L'équipe de la Ville chargée de l'examen des conflits d'intérêts a révisé les déclarations obligatoires incluses dans la DDQ, notamment celle portant sur la divulgation de tout conflit d'intérêts, afin d'attester qu'il n'y avait pas de conflits d'intérêts, comme définis dans la DDQ. Les équipes d'évaluation ont noté toutes les remarques des promoteurs et les clarifications proposées (s'il y avait lieu). Elles ont analysé les réponses des promoteurs à la DDQ. Les évaluateurs ont eu accès aux réponses qui satisfaisaient les critères d'exhaustivité ainsi que les exigences prescrites.

P3 Advisors a examiné les procédures liées à la réception des réponses et à la validation de leur exhaustivité et conformité, et nous confirmons que du point de vue de l'équité, ces procédures étaient acceptables. *P3 Advisors* a participé au processus d'examen des conflits d'intérêts, nous en avons révisé les mécanismes et nous confirmons que du point de vue de l'équité ce processus était acceptable.

2.5 **Évaluation des volets technique et financier des réponses à la DDQ**

Chacune des sous-équipes mentionnées à l'article 2.3 a noté les réponses pour les critères évalués en s'appuyant sur les catégories d'évaluation et sur le tableau de classement présentés à l'annexe A de la feuille de données de la DDQ. Une démarche d'évaluation fondée sur le consensus et basée sur des critères et une échelle d'évaluation clairement définis a été utilisée pour évaluer les réponses. Suivant des échanges de vues exhaustives, les évaluateurs se sont entendus sur les résultats de l'évaluation et un sommaire de ces résultats a été présenté au Comité d'élaboration du modèle d'approvisionnement (« CEMA »). Le CEMA n'a pas noté les réponses reçues; il a procédé à une vérification minutieuse des résultats (processus de diligence raisonnable). Les évaluateurs ont répondu aux questions et aux commentaires du CEMA.

P3 Advisors a assisté à toutes les réunions visant à dégager un consensus et nous avons constaté que les procédures étaient conformes aux dispositions de la DDQ et au cadre d'évaluation. Nous attestons de l'équité, de la transparence et de l'impartialité des procédures.

2.6 **Comité d'examen de l'évaluation de la DDQ - processus d'approbation**

- Comme dernière étape au chapitre de la vérification minutieuse de l'évaluation de la DDQ, le Comité directeur d'orientation (« CDO ») a examiné les résultats consolidés de l'évaluation provenant du CEMA. Le CDO n'a pas noté les réponses à la DDQ. Pour parachever le processus d'évaluation de la DDQ, le CDO a approuvé la recommandation consolidée du CEMA. Les trois (3) promoteurs qui ont soumis des réponses à la DDQ ont

tous été retenus et invités à participer à l'étape suivante, soit à la demande de propositions (DDP) :

- TransitNEXT
- Trillium Extension Alliance
- Trillium Link

2.7 Débriefage entourant la DDQ

La DDQ prévoyait que les promoteurs non retenus puissent participer à une séance de débriefage suivant la fermeture de la DDQ. Des séances de débriefage se sont déroulées le 2 août 2017. Le commissaire à l'équité a participé aux séances de débriefage et confirme que la même approche a été appliquée à chacune d'elles et qu'elles se sont déroulées de façon transparente et équitable.

3. Processus de sélection par voie de concours - Demande de propositions (DDP)

3.1 Procédures générales afférentes à la demande de propositions (DDP)

P3 Advisors a examiné la DDP avant son affichage et la Ville a répondu de manière satisfaisante à nos commentaires en matière d'équité avant que celle-ci soit fournie aux promoteurs invités à participer au processus de la DDP. Du point de vue de l'équité, nous confirmons que les exigences étaient clairement définies. La DDP a été distribuée aux promoteurs le 17 juillet 2017.

Un représentant de *P3 Advisors* a analysé les protocoles et pratiques afférentes à la salle de données virtuelles de la Ville (e-Builder) dans le but de déterminer si les mesures en place étaient suffisantes pour assurer la protection des renseignements confidentiels des promoteurs. *P3 Advisors* confirme que la structure et les procédures en place reliées à la salle de données virtuelles de la Ville sont satisfaisantes du point de vue de l'équité.

3.2 Période ouverte de la DDP

Tout au long de la période ouverte de la DDP, la Ville a répondu aux questions des promoteurs (demandes de renseignements) et a émis des addenda dans le but de clarifier davantage les exigences ainsi que le processus. *P3 Advisors* a examiné tous les documents qui ont été affichés afin de confirmer leur acceptabilité du point de vue de l'équité.

Tout au long du processus de la DDP, *P3 Advisors* a observé les communications entre les promoteurs et la Ville, notamment toutes les présentations faites par la Ville aux promoteurs. En outre, comme partie intégrante de la période ouverte de la DDP, la Ville a organisé des réunions commerciales confidentielles (« RCC ») avec chacun des promoteurs. Ces réunions visaient à fournir plus de précisions aux promoteurs sur le projet et sa documentation (notamment les exigences techniques), à valider la conformité de leurs propositions et à mieux comprendre des aspects susceptibles d'améliorer l'issue du projet. Un membre de *P3 Advisors* a assisté à chacune de ces rencontres pour en observer le déroulement et surveiller que le tout se faisait conformément aux dispositions de la DDP.

3.3 Préparation de l'évaluation de la DDP

Le processus d'évaluation de la DDQ et la description des rôles et des responsabilités de toutes les personnes participant à la démarche ont été consignés par écrit dans le cadre d'évaluation de la Ville. Le cadre d'évaluation a été parachevé avant de procéder à toute activité en lien avec l'évaluation de la DDP. *P3 Advisors* a examiné le cadre d'évaluation et nous confirmons que la Ville a répondu de façon satisfaisante à tous nos commentaires en matière d'équité avant la distribution du cadre aux évaluateurs.

Le Comité d'orientation de l'évaluation des propositions (« **COEP** ») et le Comité directeur d'orientation (CDO) ont vu à la supervision du processus d'évaluation et les équipes d'évaluateurs ont été mises sur pied avant de procéder à toute activité en lien avec l'évaluation. Toutes les personnes participant au processus d'évaluation, y compris les évaluateurs, les experts dans divers domaines, ont dû participer à une séance de formation pour se préparer à leur rôle. Chacun des évaluateurs a dû signer une déclaration sur les conflits d'intérêts en vertu de laquelle ils se sont engagés à éviter les conflits d'intérêts et à respecter les règles de confidentialité. Ils ont tous été informés de la nomination d'un commissaire à l'équité et toutes les questions relatives à des conflits d'intérêts existants, potentiels ou perçus ont été examinées et réglées par l'équipe chargée d'examiner ces conflits et par le commissaire à l'équité avant leur participation au processus d'évaluation. Quant aux questions de conflits d'intérêts entourant un membre de l'équipe chargée d'examiner les conflits, elles ont été directement traitées par le commissaire à l'équité.

La Ville a créé trois sous-équipes d'évaluation correspondant aux trois critères notés de la DDP, à savoir

- une équipe chargée de la conformité technique;
- une équipe chargée de l'évaluation technique et
- une équipe chargée de l'évaluation financière.

Ces sous-équipes ont été appuyées dans leur tâche par une équipe diversifiée composée du coordonnateur de l'évaluation de l'approvisionnement, de membres de l'équipe chargée de la conformité technique, d'experts en matière de finance, de médiateurs de consensus et de preneurs de notes.

Les membres de l'équipe chargée de la conformité technique et les experts des questions financières ont examiné les soumissions et rédigé des rapports pour indiquer lorsque les promoteurs excédaient les exigences ou y répondaient et lorsque les exigences n'étaient pas abordées ou n'étaient pas satisfaites. L'équipe chargée de la conformité technique n'a pas noté les soumissions. Le commissaire à l'équité a examiné tous les rapports de l'équipe chargée de la conformité technique et des experts des divers domaines avant leur distribution aux évaluateurs.

3.4 Protection des renseignements confidentiels des promoteurs

La Ville a élaboré et mis en œuvre une politique rigoureuse de protection des renseignements confidentiels contenus dans les soumissions des promoteurs. Le commissaire à l'équité a examiné la politique de protection des renseignements confidentiels.

3.5 Réception des volets général et technique des soumissions, vérification de leur conformité et de leur exhaustivité et examen des conflits d'intérêts

L'échéancier pour les soumissions générales et techniques dans le cadre de la DDP était le 10 août 2018 à 17 h. Les soumissions techniques ont été déposées au bureau de Norton Rose Fulbright Canada, situé au 45, rue O'Connor, 15^e étage, Ottawa (Ontario). Les soumissions générales et techniques des trois (3) promoteurs ont été reçues dans les délais prescrits.

L'équipe chargée de vérifier l'exhaustivité des soumissions a procédé à leur examen afin de confirmer qu'elles étaient suffisamment complètes et répondaient aux exigences.

L'équipe de la Ville chargée de l'examen des conflits d'intérêts a révisé les déclarations obligatoires incluses dans la DDP, notamment celle portant sur la divulgation de tout conflit d'intérêts, afin d'attester qu'il n'y avait pas de conflits d'intérêts, comme définis dans la DDP.

L'équipe a pris en note toutes les remarques des promoteurs et les clarifications proposées (s'il y avait lieu) et elle a analysé les soumissions des promoteurs. L'équipe chargée de vérifier l'exhaustivité des propositions et l'équipe chargée de l'examen des conflits d'intérêts ont soumis leurs conclusions au COEP et les évaluateurs ont eu accès aux soumissions qui répondaient aux exigences prescrites en matière d'exhaustivité.

P3 Advisors a supervisé les procédures afférentes à la réception des soumissions, à la validation de leur exhaustivité et conformité et à la divulgation des conflits d'intérêts et nous confirmons que du point de vue de l'équité, elles étaient acceptables.

3.6 Examen de la capacité financière

Conformément à la DDP, les experts en matière de finance ont effectué un examen de la capacité financière afin de déterminer si une partie ou la totalité des prix soumis dans le volet financier des soumissions excédait les critères d'abordabilité inscrits dans la DDP.

Les experts financiers ont déterminé que deux (2) des trois (3) propositions financières des promoteurs excédaient un ou les deux plafonds d'abordabilité (plafond d'abordabilité des dépenses d'immobilisation et plafond d'abordabilité du coût total); ils ont présenté leurs conclusions au COEP sans nommer les parties. Par conséquent, le Comité directeur d'orientation de la Ville a exercé son droit en vertu de l'article 6.5.3 de la DDP, comme présenté par le COEP, de ne pas attribuer une note de zéro (0) au volet financier des soumissions non abordables de manière à pouvoir attribuer une note globale aux propositions, comme envisagé à l'article 6.5.4 de la DDP.

3.7 Évaluation du volet technique des soumissions

Précédant l'évaluation technique, chaque proposition a été examinée par l'équipe chargée de la conformité technique qui, appuyée en cela par des experts des divers domaines, a déterminé si les propositions répondaient ou non aux exigences de rendement définies dans la DDP. Les trois propositions ont été jugées conformes sur le plan technique. *P3 Advisors* a surveillé l'évaluation de la conformité technique et nous avons analysé le rapport final sur la conformité technique avant qu'il soit remis à l'équipe chargée de l'évaluation technique. Le

processus d'évaluation de la conformité technique était acceptable du point de vue de l'équité.

L'équipe chargée de l'évaluation technique a noté les soumissions pour les critères évalués en s'appuyant sur les critères définis dans les parties 1 et 3 de l'annexe 3 de la DDP. Une démarche d'évaluation fondée sur le consensus et basée sur des critères et une échelle d'évaluation clairement définis a été utilisée pour évaluer les soumissions. Suivant des échanges de vues exhaustives, les évaluateurs se sont entendus sur les résultats de l'évaluation, qui ont été résumés dans une présentation incluant les résultats pour chaque soumission. Les évaluateurs se sont acquittés avec diligence de leurs tâches tout au long du processus d'évaluation.

P3 Advisors a assisté à toutes les réunions permettant de dégager un consensus et nous avons observé que les procédures étaient conformes aux dispositions de la DDP et du cadre d'évaluation. *P3 Advisors* confirme l'équité, la transparence et l'impartialité des procédures.

Les conclusions de l'équipe chargée de l'évaluation technique ont été examinées par le Comité d'orientation de l'évaluation des propositions (COEP) avant d'être fournies au Comité directeur d'orientation (CDO). Le COEP n'a pas noté les soumissions; il a procédé à une vérification minutieuse des résultats (processus de diligence raisonnable). L'équipe chargée de l'évaluation technique des soumissions a répondu aux questions et commentaires formulés par le COEP. Le commissaire à l'équité a révisé les commentaires du COEP entourant les conclusions de l'évaluation technique avant de les acheminer aux évaluateurs.

3.8 Comité d'examen de l'évaluation de la DDP - processus d'approbation de l'évaluation technique

Le Comité directeur d'orientation a révisé les résultats consolidés de l'évaluation réalisée par le Comité d'orientation de l'évaluation des propositions. Le CDO n'a pas noté les soumissions. Les membres du COEP ont répondu aux questions du CDO.

P3 Advisors a assisté à toutes les rencontres du CDO et observé que les procédures étaient conformes aux dispositions de la DDP et du cadre d'évaluation. Nous confirmons l'équité, la transparence et l'impartialité des procédures.

3.9 Réception du volet financier des soumissions et validation de leur exhaustivité et conformité

L'échéancier pour soumettre le volet financier des soumissions dans le cadre de la DDP était le 21 septembre 2018 à 17 h. Les propositions financières ont été déposées au bureau de Norton Rose Fulbright Canada, situé au 45, rue O'Connor, 15^e étage, Ottawa (Ontario). Les propositions financières des trois (3) promoteurs ont été reçues dans les délais prescrits.

L'équipe de la Ville chargée de vérifier l'exhaustivité des soumissions a procédé à leur examen afin de confirmer qu'elles étaient suffisamment complètes et répondaient aux critères d'exhaustivité. L'équipe a pris en note toutes les remarques des promoteurs et les clarifications proposées (s'il y avait lieu) et elle a analysé les soumissions des promoteurs. Les évaluateurs ont eu accès aux soumissions satisfaisant les critères d'exhaustivité ainsi que les exigences.

P3 Advisors a supervisé les procédures afférentes à la réception des soumissions et à la validation de leur exhaustivité et conformité et nous confirmons que du point de vue de l'équité, elles étaient acceptables.

3.10 Évaluation du volet financier des soumissions

Suivant la détermination de la capacité de payer, le CDO de la Ville a exercé son droit en vertu de l'article 6.5.3 de la DDP de ne pas attribuer une note de zéro (0) au volet financier des soumissions non abordables. Par conséquent, l'équipe chargée de l'évaluation financière a examiné les propositions et a estimé une note financière de manière à pouvoir attribuer une note globale, comme envisagé à l'article 6.5.4 de la DDP.

P3 Advisors a assisté à toutes les réunions permettant de dégager un consensus et nous avons observé que les procédures étaient conformes aux dispositions de la DDP et du cadre d'évaluation. *P3 Advisors* confirme l'équité, la transparence et l'impartialité des procédures.

3.11 Promoteur préféré

Conformément à la DDP, le promoteur arrivé en tête de classement a été recommandé au CDO à titre de promoteur préféré.

3.12 Débriefage entourant la DDP

La DDP prévoyait que les promoteurs non retenus puissent participer à une séance de débriefage suivant la fermeture de la DDP. Des séances de débriefage se sont déroulées avec les promoteurs les 16 et 17 avril 2019. Le commissaire à l'équité a participé aux séances de débriefage et confirme l'application d'une même approche à chacune d'elles ainsi que la transparence et l'équité de leur déroulement.

4. Conclusion

Nous confirmons que les exigences en matière d'équité reliées à la DDQ et à la DDP ont été respectées et que le processus débouchant sur la sélection de la proposition était conforme aux dispositions de la DDQ et de la DDP.

Notre examen de l'équité a été mené sans influence et, en date de ce rapport, nous confirmons être convaincus que du point de vue de l'équité, les procédures liées à l'Étape 2 du Projet de prolongement de la Ligne de la Confédération de la Ville d'Ottawa ont été équitables, ouvertes et transparentes. À titre de commissaire à l'équité pour le compte de ce projet, *P3 Advisors* est convaincu que la Ville a suivi les procédures définies dans la DDQ, la DDP et les documents d'orientation d'Ottawa et que les personnes qui ont participé à l'évaluation ont respecté ces procédures et ont appliqué les critères d'évaluation de façon équitable.

Louise Panneton
Commissaire à l'équité

Oliver Grant
Commissaire à l'équité

