

Council Member Inquiry Form
Demande de renseignement d'un membre du Conseil

Subject: Procurement Practices

Objet : Pratiques d'approvisionnement

Submitted at: City Council

Présenté au: Conseil municipal

From/Exp.:

Date: September 21, 2022

File/Dossier :

Councillor/Conseiller(e) :
T. Tierney

Date: le 21 septembre
2022

OCC 22-10

To/Destinataire:

General Manager, Innovative Client Services Department / Directrice générale, Service Approvisionnement, Direction générale des services novateurs pour la clientèle
Chief Procurement Officer, Supply Services, Innovative Client Services Department /
Chef de l'approvisionnement, Service Approvisionnement, Direction générale des services novateurs pour la clientèle

Inquiry:

As a repercussion of COVID, businesses are experiencing bankruptcies, resulting in our current procurement practices not functioning effectively. We are witnessing partially built parks construction come to a halt, consequently, park structures have to be removed, and a prolonged tendering process repeats itself.

It has also become a competitive market. We have tendered contracts with zero bids returning.

This failure is not restricted to parks, but to larger projects within our City. We must look expeditiously, for new, transparent processes, to pick up dropped balls and move forward while maintaining costs at today's, versus tomorrow's dollars.

Since the inception of the pandemic:

How many projects have not been completed, or are on hold?

How many companies have either bankrupted, or failed to complete their contractual obligations with the City?

Are we looking to other major cities for possible solutions?

How can Ottawa become more 'nimble' in our procurement practices, to avoid these pitfalls as we manoeuvre through the pandemic, and how can we, as a Council, support the process?

Demande de renseignement:

La pandémie a causé de nombreuses faillites d'entreprise, ce qui affecte l'efficacité de nos pratiques d'approvisionnement. Des chantiers de parcs sont à l'arrêt, ce qui fait en sorte qu'il faut retirer certaines structures et relancer les processus d'appel d'offres, qui sont déjà longs.

Le marché est aussi très compétitif : nous ne recevons parfois aucune proposition pour nos contrats adjugés par appel d'offres.

Ce problème ne concerne pas seulement les parcs, mais aussi les projets municipaux d'envergure. Il est temps de se doter sans tarder de nouveaux processus transparents pour réparer les erreurs et aller de l'avant, tout en maintenant les coûts aux niveaux d'aujourd'hui et non ceux de demain.

Depuis le début de la pandémie :

Combien de projets n'ont pas été achevés ou sont à l'arrêt?

Combien d'entreprises ont fait faillite ou n'ont pas honoré leurs obligations contractuelles à l'endroit de la Ville?

Examinons-nous ce qui se passe dans d'autres grandes villes pour trouver des solutions?

Comment la Ville peut-elle faire preuve de plus de souplesse dans ses pratiques d'approvisionnement pour éviter ces embûches en contexte de pandémie et que peut faire le Conseil pour l'aider?

Response (Date: 2022-Nov-03)

The COVID-19 pandemic has impacted the construction sector as well as caused associated disruptions to the supply chain and skilled labour shortages.

Additionally, the construction sector experienced an unprecedented strike action from the Labourers' International Union of North America (LIUNA) Local 527, in the summer of 2022. This strike compounded existing market challenges, resulting in a more than three weeks delay on most infrastructure projects, shifting work into the fall. Despite these challenges, vendor performance has not been impacted by the pandemic and has remained consistent with its pre-pandemic performance.

The City and industry partners are collaborating on a regular basis to discuss pressures and mitigation options.

How many projects have not been completed, or are on hold?

Infrastructure Services confirms there are no construction projects on hold as a direct result of the COVID-19 pandemic and continues to deliver the planned construction program. In some situations, construction schedules have been adjusted to address the impacts of the availability of labour and materials to complete necessary work.

Many capital projects are planned to continue over multiple years, while others are completed within the year, once the budget is approved. For late season construction work, it is common practice to schedule final landscaping and final lift asphalt to the springtime to ensure the highest quality construction. With the current pressures in the supply chain and labour force, it is anticipated, some construction work will carry over into the spring of 2023.

The City will continue to monitor the local construction market for readiness and capacity to undertake both carryover work and the expected 2023 capital construction program. Staff are committed to keeping Council informed and will continue to be reaching out to local ward Councillors as well as the public when project schedules are adjusted beyond the timelines originally communicated.

How many companies have either bankrupted, or failed to complete their contractual obligations with the City?

Supply Services is aware of one City vendor that has declared bankruptcy since March 2020. The City's standard protocol was enacted, all affected projects were quickly identified, and processes were put in place to protect the City's investment in the project.

The City's Vendor Performance Management (VPM) program is a standardized process to evaluate, track and provide feedback on the performance of contractors, consultants and contract administrators who perform work for the City. There are four objectives of the VPM program: improve communication between vendors and the City; provide feedback with the goal of performance excellence; create and track standard Key Performance Indicators and; support the contract administration process used to address vendor non-performance.

A review of all projects evaluated under the VPM program since the outbreak of the COVID-19 pandemic demonstrates that the City contracts continue to have high-performing vendors who regularly achieve excellent VPM scores on City projects. Since March 2020, the City has evaluated 1,000 projects and the average project score is 82.75 per cent. In December 2019 the average project score was 81.68 per cent, demonstrating consistency with pre-pandemic vendor performance.

Are we looking to other major cities for possible solutions?

The City's procurement processes are consistent with public sector best practices. Supply Services regularly reviews industry trends and engages with other major municipalities to ensure continuous process improvement.

To protect the City from financial loss in the event a contractor fails to fulfill the terms and conditions of their contract, the City often requires contractors to provide security in accordance with the City's Procurement By-law and Ontario's *Construction Act*. This practice is consistent with the practices of other municipalities throughout Ontario. The *Construction Act* requires any contractor who enters into a contract with a municipality valued at \$500,000 or more to provide the municipality with a 50 per cent performance bond.

The basic function of a performance bond is to provide financial protection to the City in the event of default on the part of the contractor. Should the contractor fail to perform their obligations under the contract, the bonding company will assume the responsibilities of the contract and, at its sole discretion, elect to proceed with one of the following three options: 1) complete the contract involving the original contractor by providing any required financial, management or technical support; 2) re-tender to a new contractor and pay for the cost of project completion in excess of the original contract price; or 3) compensate the City up to the total amount of the bond. Requiring bonding from contractors is also a valuable way the City obtains information regarding the financial viability of a contractor to protect against potential bankruptcies.

Involving a bonding company and making a claim against a bond when an issue arises can lead to delays as the bonding company must perform its due diligence in investigating the claim before deciding on a course of action. For this reason, City staff endeavour to engage both the bonding company and Legal Services as soon as possible once an issue has been identified. The performance bond ensures the originally tendered price is maintained. Any inflationary price increases are recovered from the bonding company.

How can Ottawa become more ‘nimble’ in our procurement practices, to avoid these pitfalls as we manoeuvre through the pandemic, and how can we, as a Council, support the process?

To ensure the City is adjusting to current market conditions and emerging issues, Supply Services along with Infrastructure Services works collaboratively with industry groups to ensure feedback from the industry is considered in the planning of future solicitations. The City regularly consults with industry partners to better understand and consider current market conditions in the development of solicitation documents, project specifications and project schedules.

The City’s Procurement By-law contains provisions which allow the City to act quickly to address serious issues that may arise as a result of abnormal market conditions. Once the procurement process has concluded and the project moves into the contract administration phase, there are additional controls built into the contract that allow the City to protect itself should market conditions such as supply chain issues, labour shortages and other adverse economic factors materialize. These controls include performance bonds and rigorous adherence to the City of Ottawa’s Contract

Administration Policy to ensure City operations continue and the City's investment in the project is protected.

The Procurement By-law currently has the appropriate maneuverability to handle unique situations such as the pandemic or no bid situations. The City continues to receive excellent overall participation in its bidding processes, with an average of 4.67 bids received on each solicitation in 2022. No bid situations represent less than two per cent of all solicitations.

Réponse (Date: le 3 novembre 2022)

La pandémie a eu des répercussions considérables sur le secteur de la construction et a entraîné des perturbations de la chaîne d'approvisionnement et un manque de main-d'œuvre qualifiée.

Qui plus est, le secteur de la construction a connu un mouvement de grève sans précédent à l'été 2022, à l'appel de la section locale 527 de l'Union internationale des journaliers d'Amérique du Nord (UIJAN). Cette grève a exacerbé les défis actuels du marché, entraînant un retard de plus de trois semaines dans la plupart des projets d'infrastructure et reportant des travaux à l'automne. Malgré ces défis, le rendement des fournisseurs n'a pas été vraiment touché par la pandémie et est demeuré identique à celui d'avant la pandémie.

La Ville collabore régulièrement avec ses partenaires de l'industrie pour discuter des pressions et des mesures d'atténuation.

Combien de projets n'ont pas été achevés ou ont été mis en veilleuse?

Le personnel des Services d'infrastructure confirme qu'aucun projet de construction n'a été mis en veilleuse en raison de la pandémie et continue de mettre en œuvre le programme de construction prévu. Dans certaines situations, les calendriers ont été ajustés pour tenir compte de la disponibilité de la main-d'œuvre et des matériaux nécessaires pour terminer les travaux nécessaires.

De nombreux projets d'immobilisations sont prévus pour être réalisés sur plusieurs années alors que d'autres sont complétés en l'espace d'une année une fois le budget

approuvé. Habituellement, pour les chantiers entrepris en fin de saison, les derniers travaux d'aménagement paysager et la pose de la dernière couche d'asphalte sont prévus au printemps suivant pour en assurer la plus haute qualité. Étant donné les pressions qui s'exercent sur la chaîne d'approvisionnement et la main-d'œuvre, on s'attend à un report de certains travaux au printemps 2023.

La Ville continuera à surveiller l'état de préparation du marché local de la construction et sa capacité à entreprendre les travaux reportés et le programme de construction d'immobilisations planifié pour 2023. Le personnel s'engage à tenir le Conseil informé et continuera à communiquer avec les conseillers de quartier et le public lorsque des calendriers de projet sont modifiés et dépassent l'échéancier annoncé au départ.

Combien d'entreprises ont fait faillite ou n'ont pas honoré leurs obligations contractuelles à l'endroit de la Ville?

Les Services de l'approvisionnement ont eu connaissance d'un fournisseur de la Ville ayant fait faillite depuis mars 2020. Le protocole standard de la Ville a été appliqué. Tous les projets touchés ont été rapidement recensés, et les procédures ont été mises en place pour protéger l'investissement de la Ville dans le projet.

Le programme de Gestion du rendement des fournisseurs (GRF) est un processus normalisé qui sert à évaluer le rendement des fournisseurs, des consultants et des administrateurs de contrats qui font affaire avec la Ville, à le surveiller et à formuler des observations. Il repose sur quatre objectifs : améliorer la communication entre la Ville et les fournisseurs; assurer une rétroaction dans le but d'atteindre l'excellence en matière de rendement; créer des indicateurs de rendement clés normalisés et en faire un suivi et encadrer les procédures d'administration des contrats pour combler les lacunes de rendement des fournisseurs.

L'examen de tous les projets évalués en vertu du programme de GRF depuis l'écllosion de la pandémie de COVID-19 montre que la Ville continue de conclure des contrats avec des fournisseurs très performants, qui obtiennent d'excellents résultats de la GRF dans les projets municipaux. Depuis mars 2020, la Ville a évalué 1 000 projets, qui affichent un résultat moyen de 82,75 %, contre 81,68 % en décembre 2019, ce qui indique une constance par rapport au rendement des fournisseurs avant la pandémie.

Examinons-nous ce qui se passe dans d'autres grandes villes pour trouver des solutions?

Les procédures d'approvisionnement de la Ville d'Ottawa sont conformes aux pratiques exemplaires du secteur public. Les Services de l'approvisionnement analysent régulièrement les tendances de l'industrie et communiquent avec d'autres grandes municipalités pour assurer une amélioration continue des procédures.

Afin de protéger la Ville de toute perte financière au cas où un entrepreneur ne puisse pas respecter les modalités de son contrat, celle-ci demande souvent aux entrepreneurs de fournir un cautionnement conformément au Règlement municipal sur les approvisionnements et à la *Loi sur la construction de l'Ontario*. Cette pratique est conforme à celle d'autres municipalités ontariennes. La *Loi sur la construction* exige de tout entrepreneur qui conclut un contrat évalué à 500 000 \$ ou plus avec une municipalité qu'il lui fournisse un cautionnement d'exécution d'au moins 50 % du contrat.

La principale fonction d'un cautionnement d'exécution consiste à offrir une protection financière à la Ville en cas de défaut de la part de l'entrepreneur. Advenant que l'entrepreneur soit incapable d'honorer les obligations prévues à son contrat, la société de cautionnement assumera ses responsabilités et choisira, à sa seule discrétion, de continuer en optant pour l'une des trois options suivantes : 1) terminer le contrat avec l'entrepreneur d'origine en fournissant tout soutien financier, technique et de gestion nécessaire; 2) relancer le processus d'appel d'offres pour un nouvel entrepreneur et payer les coûts d'achèvement du projet qui dépassent le prix prévu au contrat initial ou 3) compenser la Ville jusqu'à concurrence du montant total du cautionnement.. Exiger un cautionnement des entrepreneurs est un bon moyen pour la Ville d'obtenir des informations sur la viabilité financière d'un entrepreneur et de se protéger contre d'éventuelles faillites.

Impliquer une société de cautionnement et présenter une réclamation aux termes du cautionnement, en cas de problème, risque d'entraîner des délais, dans la mesure où la société de cautionnement doit faire preuve de diligence raisonnable et vérifier la réclamation avant de décider des mesures à prendre. Voilà pourquoi, dès qu'un problème est recensé, le personnel municipal s'emploie à communiquer avec la société de cautionnement et les Services juridiques. Le cautionnement d'exécution permet de garantir que le prix indiqué dans la soumission originale sera respecté. Toute hausse

des prix est récupérée auprès de la société de cautionnement.

Comment la Ville peut-elle faire preuve de plus de souplesse dans ses pratiques d'approvisionnement pour éviter ces embûches en contexte de pandémie et que peut faire le Conseil pour l'aider?

Pour faire en sorte que la Ville s'ajuste aux conditions actuelles du marché et aux problèmes émergents, les Services de l'approvisionnement ainsi que les Services d'infrastructure travaillent de concert avec des groupes du secteur pour s'assurer que la planification des futurs appels d'offres prend en considération la rétroaction de l'industrie. La Ville consulte régulièrement ses partenaires de l'industrie pour mieux comprendre les conditions actuelles du marché et les prendre en considération dans l'élaboration des textes des appels d'offres, des cahiers des charges et des calendriers des projets.

Grâce aux dispositions du Règlement municipal sur les approvisionnements, la Ville peut intervenir rapidement pour relever de sérieux défis susceptibles d'émerger en raison de conditions de marché anormales. Une fois que le processus d'approvisionnement est conclu et que le projet passe à la phase d'administration du contrat, les mesures de contrôle supplémentaires consignées dans le contrat aident la Ville à se protéger advenant que des conditions du marché comme les problèmes de chaîne d'approvisionnement, de pénurie de main-d'œuvre et d'autres facteurs économiques négatifs se matérialisent. Ces mesures de contrôle comprennent les cautionnements d'exécution et le respect rigoureux de la Politique de la Ville d'Ottawa sur l'administration des contrats visant à garantir que la Ville poursuit ses activités et que ses investissements dans le projet sont protégés.

Le Règlement sur les approvisionnements prévoit actuellement la marge de manœuvre nécessaire pour faire face à des situations uniques comme la pandémie ou les contrats ne recevant aucune soumission. Dans l'ensemble, la Ville continue d'observer une excellente participation générale à ses procédures d'appel d'offres, et a reçu en moyenne 4,67 soumissions pour chaque demande en 2022. Les contrats ne recevant aucune soumission représentent moins de 2 % de toutes les demandes de soumissions.

Council Inquiries

Demande de renseignements du Conseil:

Response to be listed on the Council Agenda of November 9, 2022

La réponse devrait être inscrite à l'ordre du jour de la réunion Conseil prévue le 9 novembre 2022.