

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

Subject: LRT Stage 2 RFP

Objet : Demande de propositions pour l'Étape 2 du projet de train léger

Submitted at: City Council

Présenté au : Conseil municipal

From/Expéditeur :

Date: January 29, 2020

File/Dossier :

Councillor/Conseiller :

Date : Le 29 janvier 2020

OCC 20-4

M. Fleury

To/Destinataire :

City Manager/directeur municipal, GM, Transportation Services (TBD)/directeur général des Transports (à déterminer)

Inquiry:

In reference to the January 23rd, 2020 Memo “*O-Train Light Rail Transit Stage 2 Technical Evaluations*” can City Staff advise how the following RFP technical requirements were resolved in the Final awarded contract for Stage 2 LRT?

- **Bidder’s failure to include signaling and train control system;**
- **Bidder’s lack of plan for snow removal operations;**
- **Bidder’s failing score for systems integration management plan;**
- **Bidder’s lack of plan for future use of the Trillium Line’s existing fleet of Alstom LINT diesel trains;**
- **Bidder’s lack of description on how the Maintenance and Rehabilitation services will be executed in a timely, diligent, safe and professional manner.**

In addition, can staff explain why a 70 percent score was initially determined as the threshold required for technical evaluations?

Demande de renseignements :

Concernant la note de service du 23 janvier 2020 intitulée « O-Train Light Rail Transit Stage 2 Technical Evaluations », le personnel municipal pourrait-il indiquer comment il a corrigé les manquements aux exigences techniques suivantes de la demande de propositions dans le contrat final octroyé pour l'Étape 2 du projet de train léger?

- **Défaut du soumissionnaire de prévoir un système de signalisation et de contrôle ferroviaire;**
- **Absence de plan du soumissionnaire pour le déneigement;**
- **Score insuffisant du soumissionnaire pour le plan de gestion de l'intégration des systèmes;**
- **Absence de plan du soumissionnaire sur la future utilisation de la flotte existante de trains au diesel Lint d'Alstom de la Ligne Trillium de l'O-Train;**
- **Présentation déficiente par le soumissionnaire d'un mode de prestation rapide, rigoureux, sûr et professionnel des services d'entretien et de remise en état.**

De plus, le personnel pourrait-il expliquer pourquoi on a exigé au départ une note minimale de 70 % pour les évaluations techniques?

Response (Date: 2020-Mar-02)

There are a number of stages between the receipt of the Request for Proposal (RFP) submissions, the recommendation of a Preferred Proponent and Contract Award finalization. In order to respond to the Inquiry, staff are providing a high-level overview of several of the later stages of the process as they relate to the Technical Submissions, contract negotiations and final award.

Briefly:

- The Technical Conformance Review established that the Technical Submissions by all three (3) Proponents contained no Material Deviations, which was the 'go/no go' threshold for consideration as expressly set out in the RFP;
- Poor quality responses in the Technical Evaluation phase do not reduce the Proponent's obligations to meet the project design, construction, maintenance, operations and financing of the Project Agreement;
- **Contract negotiations addressed the deficiencies in the RFP Submission prior to consideration of the Preferred Proponent by City Council on March 8, 2019 (see Schedule A, attached); and**
- The executed Project Agreements require TransitNEXT to meet Council's criteria for the project design, construction, maintenance, operations and financing for the Stage 2 LRT Trillium Extension.

More detailed information can be found in the Stage 2 Trillium Line Procurement documents, released March 2, 2020, and a high-level summary is provided below (emphasis added in some parts).

Technical Conformance Phase

The Request for Proposal (RFP) Technical Submission went through two (2) reviews: the first was the Technical Conformance phase. This stage consists of 74 subject matter experts in a number of technical disciplines determining whether the Technical Submission conforms with the terms of the RFP, and whether or not any of these submissions included what is termed a Material Deviation.

The Ottawa LRT Stage 2: Trillium Line Extension RFP Conformance Report documents state that, “[a] **Material Deviation is a non-conformance that is so serious, it should cause the Proponent to fail the technical evaluation outright, matter what score it might receive during the Technical Evaluation.**” (p.33). It goes on to clarify that “RFP section 6.3(1) states:

A Material Deviation is any failure in a Proposal to conform with any requirements of the RFP Documents that, in the sole discretion of the Sponsor:

- a) Impedes, in any material way, the ability of the Sponsor to evaluate the Proposal;
- b) Constitutes an attempt by the Proponent to revise the Sponsor’s or the Proponent’s rights or obligations under the RFP Documents or affects the Sponsor’s ability to enforce the Proponent’s obligations pursuant to the RFP Documents in a way not permitted by this RFP; or
- c) Constitutes an attempt by the Proponent to revise the Sponsor’s or the Proponent’s rights or obligations under the Project Agreement.”

It goes on to note that, “[t]he RFP also draws a distinction between “poor quality” or non-conformance and Material Deviations.” It clarifies that “RFP Section 6.4(1) states:

A Proposal that contains a poor quality response and/or a failure to conform to a requirement of the RFP documents shall not be deemed to be non-compliant and such poor quality response and/or failure to conform shall not be deemed to be a Material Deviation unless, and only unless, such poor quality response and/or failure to conform to the requirement of the RFP Documents, in the sole discretion of the Sponsor, meets the definition of a Material Deviation as set out in RFP Section 6.3(1).”

The Technical Submissions of TransitNEXT (TNext) and the other two Proponents contained no Material Deviations.

Technical Evaluation Phase

The City of Ottawa's 2013 Stage 1 LRT procurement process established that there would be a 70% minimum score threshold in the development of the Alternative Financing and Procurement (AFP) process. As this threshold was used in the Stage 1 procurement process, the City felt that it was appropriate to maintain the same 70% threshold for Stage 2.

With respect to the Technical Evaluation phase, the City's Bid Evaluation Steering Committee asked its legal counsel, Norton Rose Fulbright (NRF) to clarify what steps the City might take should one or more of the Submissions fail to meet minimum scoring, or has other issues, in the Technical Evaluation Phase, as set out in the Trillium RFP and in the Evaluation Framework (more formally titled the Ottawa LRT Stage-2 Evaluation Framework RFP-Trillium Line Extension Project). The Evaluation Framework outlines roles and responsibilities of participants and the evaluation procedures, including a description and requirements for each phase of the full procurement evaluation process.

In its legal opinion (the Legal Opinion), dated October 23, 2018 and titled, "Trillium DBFM RFP-Technical Evaluation Bid Evaluation Steering Committee [BESC] Discretion and Re-evaluation", NRF concluded that, "the Bid Evaluation Steering Committee may exercise its discretionary right and make a recommendation to the Executive Steering Committee to allow a Proposal to continue in the evaluations process notwithstanding a failure to achieve a minimum score in one or more of the technical categories. Once that recommendation has been made it should be formally confirmed by the Executive Steering Committee. Based on our analysis of the RFP... **this discretion may only be exercised during the technical evaluation and before the financial evaluation is considered** by the BESC."

The Legal Opinion, which can be found in the Stage 2 Trillium Line Procurement documents, identifies a number of specific sections of the RFP (6.4, 6.4(3), and 6.4(5)) and concludes, among other things, that "[p]utting these three provisions together, and considering the overall scheme of the RFP, it would appear that **a failure to achieve an applicable minimum score does not constitute a Material Deviation but merely means that the Proposal is of "poor quality"**, unless the failed score is so fundamental that it fits one of the categories for Material Deviation set out in Section 6.3(1) RFP." (p. 5)

The Legal Opinion also concluded that, "...it does not appear to be open to the City to waive the minimum scoring requirements *except* as part of the Technical Evaluation

process and before any consideration is given by the BESC to the Financial Submission.” (p.7).

Through a blind process, and based on the Legal Opinion, the Executive Steering Committee considered all three (3) Technical Submissions and moved them, with their scores, to the Financial Submission stage. This was so that the financial outcome could not impact the technical scoring.

While TransitNEXT had the lowest technical score, theirs was the only submission that met the City’s financial threshold for affordability, and they were selected for recommendation to City Council to be the Preferred Proponent. For the purposes of negotiations, all three (3) proposals were ranked.

Prior to City Council’s consideration of the staff recommendation of the Preferred Proponent, City staff negotiated with TransitNEXT to address all the issues of non-conformance in the Bid Submission with respect to the project requirements set out in the Project Agreements. It should be noted that all three proponents had non-conformance issues in their Bid Submissions, and this exercise would have needed to take place with whichever of the proponents was recommended.

The issues of non-conformance addressed by TransitNEXT are attached to this Inquiry as SCHEDULE A – NON-CONFORMANCE ITEMS LIST. This document, which can also be found in the Stage 2 Trillium Line Procurement documents, specifically notes that, “[t]he attached list does not limit the obligation of TransitNEXT to fully comply with the requirements of the Project Agreement including, without limitation, Schedule 15- Output Specifications.”

Again, as noted and as confirmed by the Auditor General, all of these technical concerns were resolved to the satisfaction of the City’s technical experts prior to the decision to recommend TransitNEXT as the Preferred Proponent to City Council. The January 14, 2019 First Proponent’s Letter #2 is the comprehensive letter that identifies TransitNEXT as the Preferred Proponent. This letter, specifically Section 5, confirms that TransitNEXT agrees that the letter and its attachments will be attached to, and form part of, the Project Agreement as Schedule 13, Project Co-Proposal Extracts; this is the placeholder for those items that the City wishes to confirm from the bid process and make a formal part of the Project Agreement.

To help show how the negotiations ensured that those non-conforming items in the bid were addressed in the Project Agreement and that the Project Agreement ensures that Council and the public will receive the quality of system that they approved, staff has

attached an illustration of the differences between the bid submission for the Uplands Station, the Bowesville Station and the Leitrim Station and what TransitNEXT is contractually obliged to deliver.

Réponse (Date : Le 2 mars 2020)

Dans une demande de propositions (DP), plusieurs étapes séparent la réception des propositions, la recommandation du soumissionnaire privilégié et l'octroi du contrat. Pour répondre à la demande de renseignements, le personnel présente un aperçu général de quelques-unes des dernières étapes du processus touchant les propositions techniques ainsi que la négociation et l'octroi du contrat.

En bref :

- L'examen de la conformité technique a révélé qu'aucune des propositions techniques des trois (3) soumissionnaires ne contenait de « dérogation importante » (critère utilisé pour déterminer la validité des propositions aux termes de la DP).
- La piètre qualité des propositions à l'étape de l'évaluation technique ne dispense pas le soumissionnaire de son obligation de respecter les modalités de l'entente de projet concernant la conception, la construction, l'entretien, l'exploitation et le financement.
- **Les négociations contractuelles ont servi à rectifier les manquements des propositions avant que le soumissionnaire privilégié soit présenté au Conseil municipal le 8 mars 2019 (voir l'annexe A ci-jointe).**
- Les ententes de projet qui ont été signées obligent TransitNEXT à remplir les critères du Conseil concernant la conception, la construction, l'entretien, l'exploitation et le financement de l'Étape 2 du projet de train léger (prolongement de la Ligne Trillium de l'O-Train).

Pour en savoir plus, voir les documents d'approvisionnement de l'Étape 2, publiés le 2 mars 2020. Ceux-ci sont résumés ci-dessous (certaines parties ont été mises en relief).

Examen de la conformité technique

Les propositions techniques ont subi deux (2) examens, le premier ayant porté sur leur conformité technique. À cette étape, 74 experts de plusieurs domaines techniques ont dû se pencher sur chaque proposition pour déterminer si elle respectait les modalités de la DP ou si elle comportait ce qu'on appelle une « dérogation importante ».

Comme l'expliquent les documents du rapport de conformité pour la DP de l'Étape 2 du projet de train léger (prolongement de la Ligne Trillium de l'O-Train), « **[une] dérogation importante est un manquement si grave qu'il devrait entraîner le rejet immédiat de la proposition à l'étape de l'évaluation technique, peu importe la note obtenue** » (p. 33). On y ajoute que le paragraphe 6.3(1) de la DP dit ceci :

« Dans une proposition, on appelle "dérogation importante" tout manquement aux exigences énoncées dans la DP qui, à la discrétion exclusive du maître de l'ouvrage :

- a) nuit de façon considérable à l'évaluation de la proposition;
- b) a pour but de modifier les droits ou obligations du maître de l'ouvrage ou du soumissionnaire aux termes de la DP ou empêche le maître de l'ouvrage de faire valoir les obligations du soumissionnaire aux termes de la DP, contrairement à ce qui est permis dans cette dernière;
- c) a pour but de modifier les droits ou obligations du maître de l'ouvrage ou du soumissionnaire aux termes de l'entente de projet. »

Selon le rapport de conformité, « la DP fait aussi une distinction entre les propositions « de piètre qualité » et celles comportant « des manquements à la conformité et des dérogations importantes ». D'ailleurs, le paragraphe 6.4(1) de la DP précise :

« Une proposition de piètre qualité ou qui ne respecte pas un des critères de la DP ne sera pas jugée non conforme et ce manquement ne sera pas qualifié de dérogation importante à moins que – seule exception – le manquement à la conformité ou aux critères de la DP corresponde, à la discrétion exclusive du maître de l'ouvrage, à la définition de "dérogation importante" énoncée au paragraphe 6.3(1). »

Or, les propositions techniques de TransitNEXT et des deux autres soumissionnaires ne comportaient aucune dérogation importante.

Évaluation technique

En 2013, les responsables municipaux de l'approvisionnement pour l'Étape 1 du projet de train léger ont fixé à 70 % la note minimale relative à l'élaboration d'un processus de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA). Comme c'était le seuil fixé pour l'Étape 1, la Ville a cru bon de le conserver pour l'Étape 2.

Quant à l'étape de l'évaluation technique, le Comité directeur de l'évaluation des propositions (CDEP) de la Ville a demandé à son conseiller juridique, le cabinet Norton

Rose Fulbright (NRF), quelles mesures pouvaient être prises si une ou plusieurs des propositions n'obtenaient pas la note minimale ou comportaient d'autres lacunes, aux termes de la DP et du cadre d'évaluation de cette DP pour l'Étape 2 du projet de train léger (prolongement de la Ligne Trillium de l'O-Train). Ce cadre précise les rôles et responsabilités des participants de même que les procédures d'évaluation, et comprend notamment une description et les critères de chaque étape du processus d'approvisionnement.

Dans son avis juridique du 23 octobre 2018 intitulé « Trillium DBFM RFP-Technical Evaluation Bid Evaluation Steering Committee [BESC] Discretion and Re-evaluation » (Discrétion et réévaluation du Comité directeur de l'évaluation des propositions [CDEP] : évaluation technique de la DP pour le processus de conception-construction-financement-entretien de la Ligne Trillium), NRF conclut ceci : « Le Comité directeur de l'évaluation des propositions peut exercer son pouvoir discrétionnaire en recommandant au Comité de direction de permettre qu'une proposition aille de l'avant dans le processus d'évaluation même si elle n'a pas obtenu la note minimale dans une ou plusieurs des catégories techniques. Une fois cette recommandation faite, elle doit être officiellement confirmée par le Comité de direction. Selon notre analyse de la DP [...] **ce pouvoir discrétionnaire ne peut être exercé que pendant l'évaluation technique et avant l'évaluation financière** par le CDEP. »

L'avis juridique, qui se trouve dans les documents d'approvisionnement de l'Étape 2, cite plusieurs passages précis de la DP (les dispositions 6.4, 6.4(3) et 6.4(5)) et affirme, entre autres, qu'« à la lumière de ces trois dispositions et de l'esprit général de la DP, il semblerait que **l'obtention d'une note inférieure à la note minimale ne constitue pas une dérogation importante, mais plutôt une preuve de la "piètre qualité" de la proposition**, à moins que la note soit si fondamentalement inférieure qu'elle correspond à l'une des catégories de dérogation importante définies au paragraphe 6.3(1) de la DP » (p. 5).

On ajoute aussi dans cet avis qu'« il ne semble pas être permis à la Ville de faire abstraction de la note minimale *sauf* pendant l'évaluation technique, mais avant l'étude de la proposition financière par le CDEP » (p. 7).

Dans le cadre d'un examen à l'aveugle et à la lumière de l'avis juridique, le Comité de direction s'est penché sur les trois (3) propositions techniques et les a toutes fait passer, avec leurs notes, à l'étape de l'évaluation financière, pour que les résultats de cette dernière n'influent pas sur ceux de l'évaluation technique.

Bien que TransitNEXT ait obtenu la note technique la plus basse, sa proposition était la seule qui respectait le seuil d'abordabilité de la Ville; l'entreprise a donc été recommandée au Conseil municipal à titre de soumissionnaire privilégié. Pour alimenter les négociations, les trois (3) propositions ont été classées.

Avant que le personnel recommande le soumissionnaire privilégié au Conseil municipal, il a d'abord entamé des négociations avec TransitNEXT pour corriger tous les manquements de sa proposition aux exigences fixées dans les ententes de projet. Il convient de noter que les trois propositions comportaient des manquements et que les négociations auraient eu lieu, peu importe le soumissionnaire choisi.

Les manquements corrigés par TransitNEXT sont joints à la présente réponse à titre d'ANNEXE A (LISTE DES MANQUEMENTS). Cette annexe, qui accompagne aussi les documents d'approvisionnement de l'Étape 2, contient ceci : « la liste ci-jointe ne dispense pas TransitNEXT de son obligation de respecter toutes les modalités de l'entente de projet, y compris l'annexe 15 (devis descriptif) ». Encore là, comme il a été dit et confirmé par le vérificateur général, tous ces manquements techniques ont été corrigés à la satisfaction des experts techniques de la Ville, avant que la décision soit prise de recommander TransitNEXT à titre de soumissionnaire privilégié au Conseil municipal. La lettre n° 2 sur le premier soumissionnaire, datée du 14 janvier 2019, explique en détail le choix de ce soumissionnaire privilégié. Et le point 5 le confirme : TransitNEXT a accepté que la lettre et ses annexes soient jointes à l'entente de projet et en fassent partie intégrante à titre d'annexe 13 (Extraits de la proposition conjointe pour le projet). Il s'agit de l'annexe réservée aux éléments du processus de candidature que la Ville souhaite faire confirmer et intégrer officiellement à l'entente de projet.

Pour montrer comment les négociations ont servi à régler les problèmes de conformité de la proposition dans l'entente de projet et comment cette entente assure au Conseil et au public le degré de qualité approuvé pour le réseau, le personnel a joint une illustration des différences entre la proposition pour les stations Uplands, Bowesville et Leitrim, et ce que TransitNEXT est contractuellement obligé de faire.

Council Inquiries

Demande de renseignements du Conseil :

Response to be listed on the Finance and Economic Development Committee Agenda of March 9, 2020 and the Council Agenda of March 25, 2020

La réponse devrait être inscrite à l'ordre du jour de la réunion du Comité des finances et du développement économique prévue le 9 mars 2020 et à l'ordre du jour de la réunion du Conseil prévue le 25 mars 2020.