

PARACHÈVEMENT DE L'AUTOROUTE 25

EN

PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

RAPPORT n° 1

DU VÉRIFICATEUR DU PROCESSUS

Présenté au Comité exécutif

Le 22 MARS 2006

AUX MEMBRES DU COMITÉ EXÉCUTIF

Conformément aux sections 1.7 et 3.3 de l'Appel de qualification pour la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien d'une portion du parachèvement de l'Autoroute 25 dans la région métropolitaine de Montréal, en tant que vérificateur du processus et tel que requis par mes fonctions, je vous sou mets mon premier rapport d'étape.

Longueuil, le 22 mars 2006

Original signé par
André Dumais, ing.
Vérificateur du processus

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	4
1. Projet	6
2. Encadrement légal	6
2.1 La Politique-cadre	6
2.2 Le Décret 1245-2005	7
2.3 Le Décret 1243-2005	7
3. Processus de sélection	8
3.1 Le mandat du vérificateur du processus	8
3.2 L'appel de qualification	9
3.3 Le dépôt des candidatures	10
4. Processus d'évaluation des candidatures	11
4.1 Première phase : recevabilité des candidatures	11
4.2 Deuxième phase : évaluation des candidatures	12
4.2.1 Application des critères d'évaluation par les sous-comités	12
4.2.2 Revues des évaluations des sous-comités et Sélection des candidats	14
5. Éléments de transparence, équité et concurrence	15
5.1 Le principe de transparence	15
5.2 Le principe d'équité	16
5.3 Le principe de concurrence	17
6. Opinion du Vérificateur du processus	17
Annexe :	
1 : Structure fonctionnelle de gestion et d'évaluation des candidatures	19

SOMMAIRE

En décembre 2005, le gouvernement a annoncé qu'il envisageait réaliser le parachèvement de l'Autoroute 25 dans la région métropolitaine de Montréal en préconisant une approche de partenariat public-privé (PPP). Suite à la présentation d'une politique-cadre sur les PPP en juin 2004, le gouvernement a sanctionné le projet de loi n° 61, *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, et émettait les décrets 1245-2005 et 1243-2005 pour encadrer ledit projet.

L'appel de qualification lancée le 22 décembre 2005 indiquait clairement que le processus de sélection se déroulerait en deux étapes, soit un appel de qualification et un appel de propositions, lesquelles seraient sous la surveillance d'un vérificateur indépendant du processus mandaté par le gouvernement. Le mandat du vérificateur se résume ainsi : assurer les autorités gouvernementales et les candidats que le processus de sélection du partenaire privé est équitable et transparent.

Le vérificateur du processus doit prendre connaissance des documents contractuels, assister à toutes les réunions entre l'équipe de projet et les candidats, à toutes les réunions du Comité d'évaluation et assister aux réunions de son choix des divers sous-comités. Il doit vérifier que tous les candidats ont accès aux mêmes informations en même temps et vérifier que toutes les candidatures sont évaluées de façon objective et uniforme en fonction des critères d'évaluation publiés dans l'appel de qualification. Dans l'exercice de son mandat, le vérificateur a accès à toute information dont il requiert l'accès; je confirme avoir eu effectivement accès, avec diligence et entièreté, à toutes les informations dont j'ai fait la demande.

Je suis d'opinion que le lancement de l'appel de qualification a été traité avec transparence, ayant fait l'objet d'un plan médiatique élaboré, tant écrit qu'Internet, de conférence de presse et de visite du site. Quarante-trois entreprises ont été contactées directement pour susciter leur intérêt et quatre-vingt-dix-sept compagnies ont répondu à ce lancement en transmettant leurs demandes d'information additionnelles au SEAO. Un guichet unique de communication a été utilisé en tout temps pour assurer l'équité et une saine concurrence. Toutes les réponses aux questions soulevées ont été partagées avec tous par l'entremise de 11 addendas émis par le SEAO. Les étapes et les directives du processus ont clairement été énoncées dans l'appel de qualification et les critères d'évaluation, le schéma de présentation, la description des principales exigences techniques et autres y ont aussi été clairement détaillés.

Quatre parties intéressées ont déposé dans les délais impartis leurs candidatures, soit IPE, SNC-Lavalin, Nouvelle Route et Infras-Québec. Elles ont été déclarées recevables. Présent lors de l'ouverture et du traitement des boîtes déposées, je confirme que la première phase du processus d'évaluation des candidatures, c'est-à-dire leur réception et l'évaluation de leur recevabilité en fonction des trois conditions, a été effectuée dans le respect de la concurrence où un souci constant d'équité entre les candidatures a été omniprésent et a primé sur la forme.

Avant que ne débutent les évaluations des candidatures, les membres des comités et sous-comités devaient confirmer l'absence de tout conflits d'intérêts; le président du Comité des relations d'affaires et des conflits d'intérêt a avisé le vérificateur, avant la première réunion du Comité d'évaluation, qu'aucun conflit n'avait été identifié. Comme pour les engagements solennels, j'ai personnellement vérifié les lesdits formulaires.

J'ai assisté à toutes les réunions du Comité d'évaluation et à certaines des sous-comités, je confirme que toutes les grilles et sous-grilles d'évaluation ont été révisées et finalisées avant le début des évaluations par les sous-comités. Ces grilles et sous-grilles sont demeurées intactes et sont celles qui ont été utilisées pour accorder les notations. Le processus d'évaluation a été fractionné en de multiples éléments afin d'assurer l'équité dans l'évaluation des candidatures. Les candidats ont été évalués individuellement par des professionnels hautement crédibles en fonction de l'adéquation aux besoins exprimés et non pas l'un par rapport aux autres. Tous les sous-comités ont siégé dans des hôtels différents durant la phase des évaluations; une telle approche a eu pour effet d'assurer une saine concurrence entre les candidats en permettant d'éviter tout contact ou échange impromptu entre membres de sous-comités différents.

Les évaluations effectuées ont été soumises au Comité d'évaluation et discutées individuellement avec chacun des présidents des sous-comités; en aucun temps, ces présidents ont eu accès à l'ensemble des notations. Suite à un exercice de validation exhaustif, toutes les notations déposées ont été intégralement acceptées et intégrées à la grille de sommation pour établir le classement final de sélection. Cet exercice ultime a, comme pour tout le processus, été caractérisé par un souci constant d'équité, d'impartialité et de saine concurrence entre les candidats; la référence ultime a toujours été l'appel de qualification du 22 décembre 2005.

Ainsi, sur la base de mes observations et vérifications, je transmets au Comité exécutif ma ferme opinion que :

- le processus d'appel de qualification a été appliqué dans son intégralité et n'a été altéré d'aucune façon;
- le processus d'appel de qualification a été appliqué dans le respect des principes de transparence et d'équité au regard des prescriptions en matière d'évaluation décrites dans les documents contractuels reliés à l'appel de qualification, et au regard des règles internes du MTQ qui encadrent le processus d'acquisition spécifique du projet de l'autoroute 25;
- les candidats ont été évalués de façon objective et uniforme en fonction des critères d'appréciation et d'évaluation publiés dans l'appel de qualification; et
- les candidats ont tous été traités avec équité et impartialité, dans un climat de saine et honnête concurrence.

Ce premier rapport du Vérificateur du processus couvre l'étape de l'appel de qualification visant à sélectionner trois candidats qui seront par la suite invités à soumettre une proposition selon les modalités précisées dans l'appel de propositions à venir.

Quatre parties intéressées ont déposé le 3 mars 2006 leur candidature en réponse à l'appel de qualification.

1. PROJET

En décembre 2005, sous l'égide du Ministère du Transport (MTQ), le gouvernement a annoncé qu'il envisageait réaliser le parachèvement de l'Autoroute 25 dans la région de Montréal. Ce projet comporte principalement la construction d'une autoroute à péage de 7,2 kilomètres entre le boulevard Henri-Bourassa à Montréal et l'Autoroute 440 à Laval, dont un pont de 1,2 kilomètres.¹

Le MTQ a indiqué vouloir préconiser une approche de partenariat public-privé (PPP) pour une portion du projet afin de mettre à profit l'expertise du secteur privé. Il a aussi indiqué compter « *sur une participation importante du secteur privé en ce qui a trait au partage des responsabilités et des risques ainsi qu'au financement dans le cadre notamment d'un péage auprès des usagers* »². Selon l'approche retenue par le gouvernement, « *une entreprise ou un consortium d'entreprises assumera, à titre de Partenaire privé, les responsabilités de conception, construction, financement, exploitation et entretien d'une portion du Projet, notamment les voies rapides, le pont enjambant la rivière des Prairies et le système de péage.* »³

Dans son appel de qualification du 22 décembre 2005, le MTQ a communiqué clairement aux intéressés qu'il « *appliquera au processus de sélection, pour les fins d'attribution de l'Entente de partenariat, les principes de **transparence**, d'**équité** et de **concurrence**.* »

2. ENCADREMENT LÉGAL

2.1 La Politique-cadre

En juin 2004, le gouvernement a présenté sa politique-cadre sur les partenariats public-privés. À l'instar de plusieurs gouvernements, cette politique reflète l'intention du gouvernement du Québec de recourir davantage à ce mode de réalisation de projet afin « *d'obtenir des services de meilleure qualité au meilleur coût, faire appel à l'innovation et à l'expertise du secteur privé lorsque cela s'avère avantageux, réduire les coûts, les délais et les risques inhérents aux projets d'infrastructures ou de prestation de services et tirer pleinement avantage de la concurrence.* »⁴

¹ Appel de qualification, 22 décembre 2005, page 7, section 1.2.

² Ibid, section 1.1.

³ Ibid 2.

⁴ Politique cadre sur les partenariats public-privé, juin 2004; message de la présidente du Conseil du trésor.

Parmi les principes directeurs établis pour aider les organismes publics à privilégier les meilleures pratiques et pour favoriser l'adhésion des acteurs concernés, il est stipulé qu'un processus transparent et équitable doit être utilisé. Ce principe directeur vise à « démontrer aux citoyens la crédibilité du processus et leur garantir que, lorsque retenue, la solution du PPP offre la meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics investis et pour favoriser une saine concurrence en assurant aux entreprises soumissionnaires un traitement équitable lors de la sélection des partenaires. »⁵

Le 17 décembre 2004, le projet de loi n° 61, *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, a été sanctionné.⁶ Le 14 décembre 2005, le gouvernement du Québec a adopté deux décrets concernant le projet de parachèvement de l'autoroute 25.

2.2 Le Décret 1245-2005

Ce décret ordonne que « le ministre des Transports soit autorisé à définir le projet de partenariat pour la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien d'une portion du parachèvement de l'autoroute 25 dans la région métropolitaine de Montréal et à procéder à un appel de qualification;» et que « les critères et les modalités de cet appel de qualification, comme étape préalable à un appel de proposition, déterminés par le ministre des Transports et joints en annexe au décret soient approuvés. »⁷

Le décret repose principalement sur l'article 2 de la *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport*⁸ qui permet au ministre de définir le projet de partenariat avec l'autorisation du gouvernement, et, sous réserve de la *Loi sur l'administration publique*⁹ détermine les critères et modalités qui s'y appliquent, lesquels sont approuvés par le gouvernement.¹⁰ L'article 60 de la *Loi sur l'administration publique* permet au Conseil du trésor d'autoriser le ministre des Transports à conclure un contrat selon des conditions différentes de celles prévues au règlement visé à l'article 58 de cette Loi.

2.3 Le Décret 1243-2005

Ledit décret du 14 décembre 2005 ordonne « qu'un certificat d'autorisation soit délivré en faveur du ministre des Transports relativement au projet de prolongement de l'autoroute 25 entre l'autoroute 440 et le boulevard Henri-Bourassa sur le territoire des villes de Laval et de Montréal, »¹¹ selon les conditions énumérées.

⁵ Politique-cadre sur les partenariats public-privé, juin 2004, page 3.

⁶ L.R.Q., chapitre A-7.002.

⁷ Décret numéro 1245-2005, 14 décembre 2005; règles internes du MTQ encadrant le processus d'acquisition spécifique au projet de l'autoroute 25 décrites en Annexe.

⁸ L.R.Q., chapitre P-9.001.

⁹ L.R.Q., chapitre A-6.01.

¹⁰ L.R.Q., chapitre P-9.001, article 3.

¹¹ Décret numéro 1243-2005, 14 décembre 2005.

Le décret n° 1243-2005 repose sur la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹² et sur le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*.¹³ L'appel de qualification souligne qu'avant de commencer les travaux, le Partenaire privé devra satisfaire toutes les exigences et dispositions prévues aux lois et règlements en vigueur au Québec ainsi qu'à celles découlant du processus d'autorisations environnementales du gouvernement fédéral.¹⁴

3. PROCESSUS DE SÉLECTION

Le partenaire privé choisi pour conclure une Entente de partenariat est déterminé suite à un processus de sélection comportant deux étapes principales : un appel de qualification au terme duquel trois candidats seront retenus et un appel de propositions déterminant le partenaire retenu.¹⁵

3.1 Le mandat du Vérificateur du processus

L'article 22 de l'annexe du décret n° 1245-2005 prévoit la surveillance du déroulement du processus de sélection par un vérificateur indépendant et l'appel de qualification le souligne également.¹⁶

L'appel de qualification indique que, de manière générale, le mandat du « *vérificateur du processus de sélection est d'assurer les autorités gouvernementales et les Candidats que le processus de sélection du Partenaire privé est équitable et transparent. À cet égard, il doit observer le déroulement du processus et fournir un avis indépendant, indiquant si le processus s'est réalisé de façon équitable et transparente au regard des prescriptions en matière d'évaluation décrites dans les documents d'appel de qualification et d'appel de proposition.* »¹⁷

Dans le cadre de ce mandat, le vérificateur du processus (vérificateur), à titre d'observateur externe et indépendant, assume notamment les devoirs et les fonctions suivantes :

- prendre connaissance des documents contractuels relatifs au processus ainsi que des documents internes au MTQ définissant les règles qui encadrent le processus d'acquisition spécifique du projet de l'autoroute 25;
- assister à toutes les réunions entre l'équipe de projet et les candidats pendant le processus;
- assister à toutes les réunions du comité d'évaluation;
- assister aux réunions des divers sous-comités relevant du comité d'évaluation, qu'il juge opportun;
- vérifier que tous les candidats ont accès aux mêmes informations en même temps aux fins de l'élaboration de leur proposition;

¹² L.R.Q., chapitre Q-2, section IV.1, articles 31.2, 31.3 et 31.5.

¹³ R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 9, a. 2.

¹⁴ Appel de qualification, 22 décembre 2005, page 15, section 2.4.

¹⁵ Ibid 14, page 18, section 3.1.

¹⁶ Ibid 14, page 20, section 3.3.

¹⁷ Ibid 14, page 10, section 1.7.

- vérifier que toutes les candidatures sont évaluées de façon objective et uniforme en fonction des critères d'évaluation publiés dans l'appel de qualification;
- vérifier que toutes les propositions sont évaluées de façon objective et uniforme en fonction des critères d'évaluation publiés dans l'appel de propositions;
- vérifier que la négociation avec le candidat sélectionné pour conclure une entente de partenariat soit menée de manière à ne pas contrevenir aux prescriptions des documents d'appel de propositions;
- fournir à la demande du Comité exécutif tout avis, se rapportant à l'équité et à la transparence, relativement au processus.

Au cours du processus, le vérificateur avise immédiatement le Comité exécutif s'il juge que des irrégularités sont susceptibles de se produire ou ont eu lieu et ce, afin de les prévenir ou corriger, le cas échéant.

Dans l'exercice de son mandat, il est clairement établi que le vérificateur a accès à toute information ainsi qu'à tous les documents relatifs à l'évaluation et à la sélection dont il requiert l'accès et ce, pour chaque étape du processus. Il est tenu informé de tous les documents et activités associés au processus par le Bureau de mise en œuvre du partenariat public-privé (BMOPPP).

- **Je confirme, à titre de vérificateur du processus, avoir eu accès à toutes les informations et les documents dont j'ai fait la demande. Ces informations ont été mises à ma disposition avec diligence et entièreté.**

3.2 L'appel de qualification

L'appel de qualification, objet du présent rapport du vérificateur, vise à identifier et à sélectionner les partenaires potentiels du MTQ pour ce partenariat. Elle donne l'opportunité aux parties intéressées de démontrer leur intérêt, leur expérience, leur expertise, leurs ressources, leur potentiel et toutes les autres qualités requises pour mener à bien le partenariat.

Cet appel de qualification a fait l'objet d'un plan de communication élaboré afin d'assurer la transparence de l'annonce. Ce plan a inclus, entre autres, une conférence de presse, des publications dans les médias écrits¹⁸ et un message transmis aux personnes ou entreprises qui avaient démontré leur intérêt pour les projets du BMOPPP en s'inscrivant dans les pages Internet du BMOPPP. Quelques journaux électroniques ont été également mis à partie, notamment Infras-News, UK, Infrastructure Journal, UK, Project Finance International Magazine, UK, Thomson, USA et Bridgeweb, USA. Le message envoyé invitait les parties intéressées à consulter le Système électronique d'appel d'offres au site www.seao.ca.

¹⁸ Les journaux : The Gazette, La Presse, Le Soleil et le Globe & Mail du mercredi 28 décembre 2005. Le journal Les Affaires du samedi 31 décembre 2005

L'objectif de l'appel de qualification est de retenir seulement trois candidats qui seront invités à poursuivre le processus de sélection. Ainsi, les parties intéressées devaient fournir dans leur dépôt de candidatures une démonstration de :

- *« Leur capacité technique à concevoir et à construire l'Infrastructure, y compris un système de péage;*
- *Leur capacité technique à exploiter et à entretenir l'Infrastructure, y compris un système de péage;*
- *Leur capacité à financer les travaux et leur compétence dans la mise en place d'un financement tel que celui qui est requis pour atteindre les objectifs du Partenariat proposés par le Gouvernement.*

Dans le cas d'un Consortium, celui-ci devra en décrire la composition, le fonctionnement ainsi que le rôle de chacun de ses Membres et Participants. »¹⁹

Suite au lancement de l'appel de qualification le 22 décembre 2005, une séance d'information et une visite du site ont été tenues le 16 janvier 2006. Les parties intéressées avaient jusqu'au 10 février 2006 pour soumettre leurs questions et elles devaient, le cas échéant, déposer leur candidatures au plus tard vendredi le 3 mars 2006 à 15h00, heure de Montréal, selon les modalités décrites au chapitre 5 de l'appel de qualification.²⁰

3.3 Le dépôt des candidatures

Quatre parties intéressées ont déposé leurs candidatures dans les délais impartis, soit :

- IPE composé de Itinere-Sacyr-Somague, Pomerleau, EBC, Tecsub et Buckland & Taylor;
- SNC-Lavalin composé de SNC-Lavalin, Simard-Beaudry, American Bridge, Dessau-Soprin et T.Y. Lin International;
- Nouvelle Route composé de Acciona S.A., Bouygues Travaux Publics S.A., Le Groupe Axor Inc., Le Groupe S.M. International Inc. et Arup; et
- Infrac-Québec A25 composé de Macquarie Bank Ltd, Construction Kiewit Cie, Ciment St-Laurent Inc., Parsons Overseas Company of Canada Ltd, Génivar Groupe Conseil Inc. et Miller Paving Ltd.

Le vérificateur était présent lors de l'ouverture des boîtes effectuée à 15h05, heure de Montréal; la divulgation des candidatures a été faite par le président du Comité de recevabilité et de clarification.

Dès après, toutes les boîtes ont été rapidement déplacées dans une salle attenante pour le numérotage des documents reçus. Les seuls admis dans cette salle ont été le président et un membre du Comité de recevabilité, un membre du Comité d'intégrité et de sauvegarde des documents et le vérificateur du processus. Les quinze copies reçues des candidats ont été par la suite vérifiées, page par page, pour s'assurer de l'intégralité de toutes les copies avant d'être éventuellement distribuées aux divers comités.

¹⁹ Appel de qualification, 22 décembre 2005, page 18, section 3.1.1.

²⁰ Ibid 19, page 19, section 3.2.

- **Sur la base de mes observations, je suis d'avis que cette première opération s'est effectuée suivant une approche qui a préservé une saine concurrence entre les candidatures déposées.**

4. PROCESSUS D'ÉVALUATION DES CANDIDATURES

L'appel de qualification indique que les candidatures reçues seront analysées et évaluées par un Comité de sélection composé de représentants du MTQ, de l'Agence des partenariats public-privé, d'experts provenant de disciplines appropriées et d'un secrétaire. Plusieurs comités et sous-comités ont été formés pour assurer la gestion et l'évaluation des candidatures; on retrouve à l'Annexe 1 la structure fonctionnelle de ces comités.

L'appel de qualification mentionne que l'évaluation des candidatures se déroulera en deux phases : une première consistant à s'assurer que toutes les conditions de recevabilité ont été respectées et une deuxième consistant à apprécier les candidatures sur les plans de la capacité technique et de la capacité financière et compétence en matière de financement.²¹

4.1 PREMIÈRE PHASE : RECEVABILITÉ DES CANDIDATURES

Suite au numérotage des documents, le Comité de recevabilité et de clarification a vérifié si les trois conditions de recevabilité décrites dans l'appel de qualification avaient été respectées par les candidats.²² Cette révision a été effectuée par les quatre membres du Comité de recevabilité, dont un avocat, et en présence du vérificateur. Pour certaines candidatures, des éléments additionnels de compréhension ont été identifiés et un délai de 72 heures leurs a été accordé pour satisfaire à ces demandes du Comité.²³ Suite à ces vérifications et à une discussion élargie avec les membres du Comité des relations d'affaires et des conflits d'intérêts, le Comité de recevabilité et de clarification a déclaré recevables les quatre candidatures reçues.

- **Je confirme que les évaluations et les discussions tenues lors de l'étape de recevabilité ont été conduites dans le respect de la concurrence où un souci constant d'équité entre les candidatures a été omniprésent et a primé sur la forme.**

Le Comité des relations d'affaires et des conflits d'intérêts a identifié la composition des candidatures soumises, de leurs membres, de leurs participants et de leurs personnes clés. En début de soirée, le formulaire identifiant tous ces participants était complété et prêt à être distribué à tous les membres des comités et sous-comités d'évaluation pour confirmer l'absence de conflits d'intérêts. Initiant cette étape de vérification, le vérificateur du processus a été le premier à compléter ledit formulaire le soir même. Le lendemain, tous les membres des comités et sous-comités recevaient et confirmaient, le

²¹ Ibid 19, page 21, sections 4.1 et 4.2.

²² Ibid 19, page 21, section 4.3.

²³ Ibid 19, page 21, section 4.3, dernier paragraphe.

cas échéant, leur absence de conflits d'intérêts. Avant que débutent les travaux d'évaluation, le président du Comité des relations d'affaires et des conflits d'intérêts a confirmé au vérificateur que tous les membres des comités et sous-comités avaient été habilités à entreprendre leurs tâches respectives.

- **Tout comme pour les engagements solennels, j'ai vérifié et constaté que tous les membres des comités et sous-comités avaient dûment signés lesdits formulaires.**

4.2 DEUXIÈME PHASE : ÉVALUATION DES CANDIDATURES

Le mandat du Comité d'évaluation comporte deux volets. Le premier volet porte sur l'application des critères d'évaluation par les membres des sous-comités d'évaluation et des informations amenées par le Comité de revue diligente. Le second volet consiste à faire recommandation au Comité exécutif quant aux candidats qui se sont qualifiés, après avoir passé en revue les évaluations des sous-comités d'évaluation et les informations amenées par le Comité de revue diligente.

Suite à la confirmation d'absence de conflits d'intérêts de la part de tous les membres des comités et sous-comités, le Comité d'évaluation a initié le processus d'évaluation des candidatures à partir des six critères d'appréciation présentés dans la grille d'évaluation, à savoir :

- « 1- *Capacité financière et compétence en matière de financement*
- 2- *Compétence en matière de gestion de projet*
- 3- *Compétence en matière de conception*
- 4- *Compétence en matière de gestion de l'environnement*
- 5- *Compétence en matière de construction*
- 6- *Compétence en matière d'exploitation, d'entretien et de réfection.* »²⁴

4.2.1 Application des critères d'évaluation par les sous-comités

Avant que les membres des sous-comités d'évaluation aient accès aux documents déposés par les candidats, les sous-grilles sectorielles ont été révisées par les membres des sous-comités afin d'assurer un balancement équitable des critères d'évaluation. Ces éléments ont été sciemment fractionnés en petites entités pour réduire la part de subjectivité et minimiser la marge d'erreur. Ce n'est qu'après avoir finalisé complètement et déposé leurs sous-grilles que les évaluations individuelles ont débuté.

Tel qu'établi par le processus, l'évaluation des candidatures par les sous-comités s'est faite individuellement par chaque membre afin de leur permettre de former leur propre opinion sur la valeur de ce qu'ils avaient reçu. L'évaluation individuelle signifie également que chaque candidature a été évaluée non pas l'une par rapport à l'autre mais en fonction de son adéquation aux besoins exprimés dans l'appel de qualification. Suite à la formulation de leur opinion individuelle, les membres se sont réunis pour partager leurs évaluations individuelles. Le président du sous-comité a alors recherché l'obtention d'un consensus entre ses membres pour fins de notation.

²⁴ Ibid 19, page 21, section 4.4.

À mi-chemin du processus d'évaluation, le Comité d'évaluation, les présidents des sous-comités, des membres du Comité de recevabilité et clarification, les membres du Comité de revue diligente et le vérificateur se sont réunis pour partager le progrès et les défis rencontrés dans leur processus d'évaluation sectorielle. Certains points ont été soulevés concernant certaines clarifications jugées nécessaires et sur la validation des références techniques. Un protocole d'appels et un guichet unique de communication ont été établis pour effectuer ces clarifications et validations; sur les 64 références vérifiées, 62 ont pu être contactées. Lors de cette réunion, le Comité a aussi décidé, par souci d'équité pour toutes les candidatures, de se prévaloir de son droit de considérer les documents présentés en annexe pour compléter leurs évaluations.²⁵

Durant les évaluations par les sous-comités, le Comité de revue diligente, dont le mandat consistait à déterminer si la méthodologie d'évaluation était suivie selon les prescriptions du guide destiné aux évaluateurs, a rencontré tour à tour chacun des sous-comités afin de discuter, faire une mise en état du processus d'évaluation et répondre aux commentaires et préoccupations de ceux-ci. Le vérificateur a assisté à deux de ces rencontres, soit celles avec les sous-comités Exploitation et Finances.

Durant cette première phase concernant l'application des critères d'évaluation :

- **Le vérificateur a assisté à toutes les réunions du comité d'évaluation. J'ai constaté que le processus a été clairement défini et appliqué avec rigueur et un souci constant d'équité et de saine concurrence.**
- **J'ai rencontré tout à tour, lors de la première journée du processus d'évaluation, tous les sous-comités. J'ai pris copies de leurs grilles et de leurs sous-grilles corrigées et finalisées avant le début des travaux d'évaluation. Je confirme que ces grilles et sous-grilles sont demeurées intactes et sont celles qui ont été utilisées tout au long du processus.**
- **Ayant assisté à deux des rencontres entre le Comité de revue diligente et les sous-comités, j'ai pu constaté que ces rencontres étaient caractérisées par un souci très prononcé d'équité, d'impartialité et de saine concurrence. La référence ultime y était toujours l'appel de qualification envoyée aux candidats.**
- **Selon mon opinion, les évaluations ont été faites de façon équitable et impartiale avec toujours comme toile de fond l'appel de qualification. Elles ont été effectuées individuellement par des professionnels hautement crédibles et très qualifiés dans leur domaine d'expertise respectif. Ma lecture de leurs curriculum vitae et de leurs profils d'expertise me permet d'affirmer qu'ils et elles possédaient les qualifications professionnelles nécessaires et pertinentes.**
- **Tous les sous-comités ont siégé dans des hôtels différents durant la phase des évaluations. Je suis d'avis que cette isolation logistique a contribué à l'impartialité des évaluations, en permettant d'éviter tout contact ou échange impromptu entre les membres des sous-comités.**

²⁵ Ibid 19, page 37, Annexe(s).

4.2.2 Revues des évaluations des sous-comités et Sélection des candidats

Après avoir pris connaissance des documents soumis par les candidats, des rapports du Comité de revue diligente et des rapports d'évaluation des sous-comités, des grilles et des sous-grilles, les membres du Comité d'évaluation ont convoqué individuellement les présidents des sous-comités pour prendre connaissance de la justification de leurs notations. Il est important de souligner que, dans un souci d'équité, impartialité et de saine concurrence, en aucun temps les présidents des sous-comités ont eu accès à l'ensemble des résultats; ceux-ci ont été maintenus confidentiels tout au long du processus.

Dans leur présentation au Comité d'évaluation, les présidents ont souligné :

- le procédé d'évaluation utilisé par leur sous-comité;
- les forces et les faiblesses de chacune des candidatures;
- la qualité globale des candidatures et la différenciation des candidatures par rapport aux critères évalués; et
- leurs conclusions et recommandations.

Afin de valider les évaluations présentées, les membres du Comité ont questionné avec insistance et connaissance les grilles et sous-grilles soumises. Les présentations des présidents ont toutes été exhaustives; à l'occasion, un président a même été rappelé pour éclaircir certains points qui avaient rejailli dans l'esprit des membres du Comité. Les présidents des sous-comités ont pu ainsi partager le cheminement de leur évaluation et, le cas échéant, confirmer l'équité et l'impartialité de leur approche d'évaluation.

Les présidents des sous-comités ont tous souligné le très haut degré de qualité des candidatures en présence et leur souci de respecter à chaque instant les demandes de l'appel de qualification dans toutes les étapes de leurs évaluations. Les évaluations ont toutes été complétées sur les informations soumises uniquement.

Toutes les notations soumises par les sous-comités ont été intégralement acceptées et maintenues par le Comité d'évaluation; elles sont celles qui ont été intégrées dans la grille de sommation et résulté dans le classement final de sélection.

- **Je confirme que cet exercice majeur du processus où tous les résultats individuelles des sous-comités ont été révisés et, pour une première fois intégrés dans une grille de sommation, a été accompli avec un souci constant d'équité et de saine concurrence.**
- **Aucune des notes d'évaluation soumises n'a été révisée par le Comité d'évaluation, respectant ainsi l'équité et l'impartialité démontrées par les sous-comités.**

5. ÉLÉMENTS DE TRANSPARENCE, ÉQUITÉ ET CONCURRENCE

Pour les fins de l'entente de partenariat, le MTQ a avisé toutes les parties intéressées par son appel de qualification qu'il utiliserait un processus de sélection où les principes de transparence, d'équité et de concurrence seraient appliqués.²⁶

Outre les constatations et vérifications déjà mentionnées dans ce rapport, le vérificateur a aussi relevé et vérifié d'autres éléments qui démontrent le souci constant de l'application de ces principes.

Le principe de transparence

Le décret concernant la *Politique sur les marchés publics*²⁷ établit la transparence comme étant un des principes devant encadrer les processus utilisés pour réaliser des acquisitions. L'article 5 définit la transparence comme suit :

« Les pratiques d'acquisition permettent aux fournisseurs d'accéder facilement à l'information sur les occasions de marché, de connaître clairement les critères d'évaluation de leurs offres et d'obtenir une information appropriée sur les résultats d'une telle évaluation. De plus, lorsque l'évaluation des offres requiert un comité de sélection, les membres de celui-ci doivent faire preuve de la plus grande rigueur et d'une totale impartialité. »

La transparence de l'appel de qualification s'est aussi manifestée, notamment, par les éléments suivants :

- le 22 décembre 2006, l'avis initial du projet de parachèvement de l'autoroute 25 a été transmis à un large auditoire par l'entremise de plusieurs médias publics et Internet et sur les site du MTQ et SEAO;
- 97 compagnies ont transmis leur demande, par l'entremise du SEAO, pour obtenir copie de l'appel de qualification. Ces entreprises ont par la suite reçu tous les addendas émis par le MTQ; au total, 11 addendas ont été communiqués à tous par le SEAO;
- 43 entreprises dont 6 financiers, 22 constructeurs, 11 firmes d'ingénierie et 4 autres ont été contactées directement pour susciter leur intérêt;
- une conférence de presse a été tenue le 22 décembre 2005 et une séance d'information et une visite ont eu lieu le 16 janvier 2006. Les addendas no 8 et 9 ont fait rapport des questions et des réponses de cette séance d'information;
- les processus de sélection et d'évaluation ont été totalement décrits dans l'appel de qualification; les critères d'évaluation, le schéma de présentation, la description des principales exigences techniques, etc. y ont été clairement détaillés;
- un guichet unique a été utilisé pour recevoir et répondre aux questions posées directement; j'ai consulté les courriels transmis et leurs réponses. Celles-ci ont

²⁶ Ibid 19, page 7, section 1.1.

²⁷ Décret no. 1354-2001, article 5. Loi sur l'Administration publique, L.R.Q., c. A-6.01.

- toutes été partagées avec l'ensemble des parties intéressées par les addendas transmis;
- lors de l'ouverture des boîtes, l'identification des candidatures a été publique et faite en présence de certains représentants de candidats;
 - par son rôle même, le vérificateur du processus représente un des éléments de transparence de l'ensemble. Je confirme avoir eu un accès complet, notamment par l'entremise du Comité d'intégrité et de sauvegarde des documents, à toutes les informations que j'ai jugées pertinentes de consulter et vérifier.

Le principe d'équité

L'équité peut se définir comme étant la qualité qui consiste à reconnaître le droit de tous et de chacun. Ainsi, tous doivent avoir accès aux mêmes informations et tous doivent être traités sur un même pied d'égalité dans l'évaluation de leur candidature. L'équité est la notion de la justice naturelle dans l'appréciation de ce qui est dû à chacun; c'est la vertu qui consiste à régler sa conduite sur le sentiment naturel du juste et de l'injuste. Ainsi, pour cet appel de qualification, le souci d'équité doit résulter en un traitement juste et impartial pour toutes les candidatures.

Tel que mentionné à la section 3.3 et au chapitre 4 de ce rapport, plusieurs éléments démontrent que le souci d'équité a été omniprésent et manifeste tout au long du processus de l'appel de qualification. Le vérificateur en rappelle certains et souligne notamment ceux-ci :

- le processus de l'appel de qualification a été fait dans l'application des lois et des règlements en vigueur; les parties intéressées ont été traitées selon une procédure équitable et équilibrée entre le gouvernement et les candidats, dans le respect des normes préétablies;
- toutes les étapes et les directives du processus ont été énoncées clairement à toutes les parties intéressées;
- la période de questions relatives à l'appel de qualification et la vérification de la recevabilité des candidatures se sont effectuées de façon équitable et impartiale;
- lorsque des clarifications se sont avérées nécessaires, celles-ci ont été discutées en présence, entre autres, du Comité de revue diligente et du vérificateur; elles ont été décidées avec un grand souci d'équité envers les candidatures;
- le processus d'évaluation a été fractionné en multiples éléments afin d'assurer l'équité dans l'évaluation des candidatures. Toutes les grilles et sous-grilles d'évaluation ont été finalisées avant que ne débutent les évaluations; elles sont restées inchangées tout au long du processus;
- les évaluations des candidatures ont été complétées, individuellement, par chacun des membres qualifiés des sous-comités et, individuellement, en fonction de leur adéquation aux besoins exprimés et non pas par rapport aux autres candidatures;
- toutes les notations soumises par les sous-comités ont été validées intégralement par le Comité d'évaluation.

Le principe de concurrence

La concurrence se définit comme la rivalité entre plusieurs entreprises qui poursuivent un même but. Pour être juste et honnête, elle se doit d'appliquer à tous les mêmes règles de communication, d'interprétation et d'évaluation tout au long du processus. La qualité de la concurrence est assurée par l'absence de tout conflit d'intérêt de la part de tous les gens impliqués dans le processus d'évaluation et par un sens aigu d'ordre et de confidentialité dans le traitement des documents déposés par les parties intéressées.

Une sensibilité continue a été démontrée tout au long du processus de l'appel de qualification pour assurer une saine concurrence entre les candidatures. Elle s'est manifestée notamment par :

- l'utilisation en tout temps d'un guichet unique de communication a assuré le traitement sur une même base de tous les échanges et communications;
- la numérotation de toutes les copies reçues dans une pièce isolée avant que les documents soient distribués aux comités impliqués dès après le dépôt des candidatures;
- l'utilisation de salles individuelles par les sous-comités pour assurer la confidentialité et la particularité dans l'évaluation des candidatures;
- un exercice rigoureux pour assurer l'absence de tout conflits d'intérêts entre les membres et les participants impliqués dans les candidatures et les membres des comités et sous-comités devant procéder à l'évaluation. Cet exercice n'a révélé aucun conflit d'intérêts et aucun membre substitut n'a été nécessaire;
- des protocoles de sécurité et confidentialité élevés prescrivant, notamment, la garde sous clé des documents soumis par les candidats en tout temps; aucune consultation desdits documents ne pouvait se faire hors des salles de travail attitrées. Toutes les notes de travail ont été ramassées à la fin du processus.

6. OPINION DU VÉRIFICATEUR DU PROCESSUS

L'opinion exprimée dans ce rapport est le résultat de l'opportunité qui m'a été accordée d'observer et de suivre le processus d'appel de qualification dans son entièreté. Pour étayer mon opinion, j'ai eu accès à tous les documents demandés et j'ai assisté à toutes les rencontres du Comité d'évaluation, ainsi qu'à plusieurs rencontres des sous-comités. J'ai pu noter la contribution au processus générée par les mandats du Comité de revue diligente et du vérificateur du processus; ceux-ci ont souvent agi à titre de catalyseur dans des discussions concernant la transparence, l'équité et la concurrence.

Conséquemment, en tant que vérificateur du processus,

VU ce qui précède,

CONSIDÉRANT mes observations et vérifications effectuées durant le processus de l'appel de qualification pour le parachèvement de l'autoroute 25,

Je transmets au Comité exécutif ma ferme opinion, à savoir que :

- le processus d'appel de qualification a été appliqué dans son intégralité et n'a été altéré d'aucune façon;
- le processus d'appel de qualification a été appliqué dans le respect des principes de transparence et d'équité au regard des prescriptions en matière d'évaluation décrites dans les documents contractuels reliés à l'appel de qualification, et au regard des règles internes du MTQ qui encadrent le processus d'acquisition spécifique du projet de l'autoroute 25;
- les candidats ont été évalués de façon objective et uniforme en fonction des critères d'appréciation et d'évaluation publiés dans l'appel de qualification; et
- les candidats ont tous été traités avec équité et impartialité, dans un climat de saine et honnête concurrence.

Original signé par
André Dumais, ing.
Vérificateur du processus

