

**Parachèvement de l'autoroute 30
en partenariat public-privé**

**Rapport
du vérificateur du processus**

Au comité exécutif

Le 5 octobre 2008

TABLE DES MATIÈRES

1	Sommaire du rapport	4
2	Le projet.....	5
3	Les principales dates.....	7
4	Le processus de consultation et de sélection	8
4.1	L'encadrement légal	8
4.2	Les deux principales étapes du processus de consultation et de sélection	8
5	Le mandat du vérificateur du processus	8
6	Observations et démarches pour la période de clôture financière	9
7	Les conclusions pour l'ensemble du processus.....	10
7.1	Un processus transparent.....	10
7.2	Un processus équitable.....	10
7.3	Un processus qui favorise une saine concurrence	11
7.4	Un processus conforme à l'Appel de qualification et à l'Appel de propositions	11

AUX MEMBRES
DU COMITÉ EXÉCUTIF

En tant que vérificateur du processus, je vous sou mets le présent rapport, conformément aux sections 1.7 et 3.3 de l'Appel de qualification, 1.5, 4.3 et 4.5 de l'Appel de propositions pour la conception, la construction, le financement, l'exploitation, l'entretien et la réhabilitation du parachèvement en mode de partenariat public-privé de l'autoroute 30 dans la région de Montréal, le paragraphe 28 du Décret 983-2006, ainsi qu'au paragraphe 26 du Décret 438-2007, au glossaire de l'Appel de propositions et à l'article 5 l'annexe C de l'annexe 1.1 (convention de soumission) du volume 1 dudit Appel de propositions.

Montréal, ce 5 octobre 2008,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Patoine', with a stylized flourish at the end.

Original signé par :
Me Marc-André Patoine, avocat
Vérificateur du processus

1 Sommaire du rapport

Depuis le lancement de l'Appel de qualification le 8 novembre 2006 jusqu'à la signature de l'entente de partenariat le 25 septembre 2008, les différentes étapes du processus se sont succédé à un rythme soutenu sans extension des dates d'échéance importantes.

La portion concernée par le Parachèvement en PPP de l'A-30 est localisée au sud-ouest de la région métropolitaine de Montréal, à proximité de l'Ontario et des États-Unis. Elle constitue une autoroute de contournement à quatre voies de l'île de Montréal. Réalisée selon formule de partenariat avec le secteur privé (PPP) pour une durée approximative de 35 ans, le Parachèvement de l'A-30, totalise environ 42 kilomètres, entre Vaudreuil-Dorion et Châteauguay. Le Partenaire privé assumera sur cette dernière distance les responsabilités de conception, construction, financement, exploitation, entretien et réhabilitation du Parachèvement en PPP de l'A-30. De plus, il doit aussi pourvoir au financement, à l'exploitation, l'entretien et la réhabilitation des Tronçons A-30 complémentaires sur une distance d'environ 19 km pour partie "Est", de 10 km pour la partie "centrale" et 3 km pour la partie "tronçon ouest 7".

À titre de vérificateur du processus, j'ai suivi le dossier dans ses moments importants depuis le début, et, je peux assurer les gouvernements, les candidats et le public, que le processus de consultation et de sélection des candidats pour la conception, la construction, le financement, l'exploitation, l'entretien et la réhabilitation du parachèvement en mode de partenariat public-privé de l'autoroute 30 dans la région de Montréal, auquel se sont ajoutées les activités complémentaires d'exploitation, d'entretien et de réhabilitation (EER) et son financement, s'est étalé jusqu'à la clôture financière, conformément à l'Appel de qualification et à l'Appel de propositions. Il s'est déroulé en toute égalité et équité pour les candidats, dans la transparence prévue auxdits documents, avec la participation des candidats, telle que mentionnée auxdits documents et selon les étapes du processus, assurant ainsi une saine concurrence.

2 Le projet

Le 5 novembre 2006, les gouvernements du Canada et du Québec annonçaient le parachèvement de l'autoroute 30 en ces termes :

« Le premier ministre du Canada, Stephen Harper, et le premier ministre du Québec, Jean Charest, accompagnés du ministre fédéral des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités, Lawrence Cannon, du ministre fédéral des Travaux publics et des Services gouvernementaux, Michael M. Fortier, du ministre des Transports du Québec et ministre responsable de la région de la Capitale-Nationale, Michel Després, et du ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport du Québec et ministre responsable de la Montérégie, Jean-Marc Fournier, ont annoncé aujourd'hui le lancement de l'Appel de qualification en vue de cerner des partenaires privés potentiels pour l'exécution du Parachèvement de la partie Ouest de l'autoroute 30 dans le cadre d'un partenariat public-privé.¹ »

Cette annonce conjointe est le fruit d'une entente Canada-Québec.

Ce projet d'une durée approximative de 35 ans, comprend la partie "Ouest" qui totalise approximativement 42 kilomètres, soit environ 35 kilomètres entre Vaudreuil-Dorion à Châteauguay ainsi qu'une section de sept kilomètres permettant de rejoindre la route 201 dans la municipalité de Salaberry-de-Valleyfield, le tout étant conçu, construit, financé, exploité, entretenu et réhabilité par le partenaire privé.

La partie "Est" concerne les "Tronçons A-30 complémentaires" qui sont financés, exploités, entretenus et réhabilités par le Partenaire privé. Cette partie d'environ 19 kilomètres s'étend de l'échangeur A-30/A-730 situé à Saint-Constant jusqu'au boulevard Matte à La Prairie. La partie "Centrale" compte environ dix kilomètres et est située entre le boulevard Saint-Jean-Baptiste à Châteauguay et la montée Saint-Régis à Saint-Constant. Elle est constituée d'une partie de l'A-30 existante. Enfin, les "Tronçons A-30 complémentaires" comprennent le "Tronçon Ouest 7" d'une longueur d'environ trois kilomètres situés dans la municipalité de Vaudreuil-Dorion entre le boulevard de la Cité-des-Jeunes et la limite Nord du futur échangeur A-20/A-30 à environ un kilomètre au nord du pont d'étagement au-dessus du chemin de fer du CN.

Le projet est plus amplement décrit à l'Annexe 4 de l'entente de partenariat

¹ 5 novembre 2006, site du cabinet du premier ministre du Canada, Lévy (Québec), <http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?id=1391>.

Le "Parachèvement en PPP de l'A-30" est défini au Glossaire du volume 1 de l'Appel de propositions comme étant : "L'ensemble des activités relatives à la conception, la construction, le financement, l'exploitation, l'entretien et la réhabilitation devant se dérouler sur une période d'environ 35 ans, que le Partenaire privé doit accomplir en vertu de l'Entente de partenariat relativement à la Partie Ouest de l'A-30 incluant le système de péage, auxquelles pourraient s'ajouter, le cas échéant, les Activités complémentaires d'EER, ainsi que le financement de ces activités, le cas échéant."

"L'Entente de partenariat " est définie ainsi dans le Glossaire du volume 1 de l'Appel de propositions : "Le projet d'entente de partenariat qui doit être ajusté suite à la sélection du Candidat sélectionné et qui doit être conclu entre le Ministre et le Partenaire privé à l'égard du Parachèvement en PPP de l'A-30."

La "Clôture financière" réfère à la définition suivante : "la date à laquelle l'Entente de partenariat et les ententes relatives au Financement initial pour financer le Parachèvement en PPP de l'A-30 ont été signées, les fonds requis pour le Parachèvement en PPP de l'A-30 ont été approuvés et engagés et les modalités de fixation définitive du prix sont complétées."

3 Les principales dates

Le 5 novembre 2006, les premiers ministres et ministres des Gouvernements du Canada et du Québec annonçaient le lancement de l'Appel de qualification pour la conception, la construction, le financement, l'exploitation, l'entretien et la réhabilitation du parachèvement en mode de partenariat public-privé de l'autoroute 30 dans la région de Montréal.

Le 8 novembre 2006, les avis de l'Appel de qualification étaient publiés.

Le 22 novembre 2006, une séance d'information et une visite des lieux se réalisaient.

Du 8 novembre au 15 décembre 2006, les personnes intéressées pouvaient poser des questions relatives à l'Appel de qualification.

Le 17 janvier 2007, avait lieu le dépôt des candidatures.

Le 18 février 2007, les trois candidats invités étaient annoncés. Le processus de sélection s'est terminé par la rencontre des candidats pour leurs faire part des forces et faiblesses de leur candidature.

Le 20 juin 2007, l'Appel de propositions était lancé.

Du 26 juillet 2007 au 30 janvier 2008, se sont tenus des séances d'informations multilatérales et des ateliers de discussion bilatéraux.

Le 26 mars 2008, s'est réalisé le dépôt du volet technique des propositions.

Le 7 mai 2008, a eu lieu le dépôt du volet financier des propositions.

Le 18 juin 2008, avait lieu l'annonce du candidat sélectionné pour la signature de l'entente de partenariat.

Le 26 juin 2008, avait lieu une rencontre de démarrage de la période menant à la clôture financière entre le candidat sélectionné et les autorités du ministère des Transports du Québec et de Partenariat public privé Québec. Un agenda a été réalisé pour la production des documents de clôture et des réunions des différents comités : le comité directeur, le comité juridique, le comité de finance et d'assurances ainsi que le comité technique.

La clôture financière est survenue le 25 septembre 2008.

4 Le processus de consultation et de sélection

4.1 L'encadrement légal

L'encadrement légal, tant québécois que canadien, est mentionné à l'article 2.5 de l'Appel de qualification et à l'article 3 de l'Appel de propositions. Les accords de commerce sont mentionnés à l'article 2.6, alors que les différentes approbations et autorisations gouvernementales sont prévues à l'article 2.4 de l'Appel de qualification.

4.2 Les deux principales étapes du processus de consultation et de sélection

Le processus de consultation et de sélection du partenaire privé comporte deux étapes principales plus amplement décrites à l'article 3.1 de l'Appel de qualification soit :

- l'Appel de qualification qui vise à sélectionner un maximum de trois candidats qualifiés qui seront invités à participer à l'Appel de propositions et,
- l'Appel de propositions qui vise à sélectionner le candidat invité avec lequel le ministre signera une entente de partenariat, le cas échéant.

À ces principales étapes s'ajoute l'étape qui mène à la clôture de l'opération commerciale. L'ajustement de l'entente de partenariat est balisé par l'article 4.1.13 du volume 1 de l'Appel de propositions. en ces termes : "Exception faite de modifications visant à inclure des modalités propres à la Proposition du Candidat sélectionné, la quatrième version de l'Entente de partenariat ne doit subir aucune modification de substance ".

Mes rapports publiés sous les numéros 1 et 2 font état de mes constats et de mon opinion sur l'équité, la transparence, la conformité du processus et la saine concurrence.

5 Le mandat du vérificateur du processus

L'article 26 du Décret 438-2007 mentionne que « l'ensemble du processus de sélection est examiné par un vérificateur du processus de sélection indépendant ».

L'article 1.5 du volume 1 de l'Appel de propositions mentionne ce qui suit :

« Un Vérificateur du processus est mandaté par le Gouvernement. De manière générale, le mandat du Vérificateur du processus est d'assurer aux autorités gouvernementales et aux candidats invités que le processus de consultation et de sélection 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 et de sélection décrites dans les documents de l'Appel de propositions. »

6 Observations et démarches pour la période de clôture financière

Conformément à l'article 4.1.12 du volume 1 de l'Appel de propositions et tel que stipulé à l'article 3.4 de la convention de soumission, le candidat sélectionné a fait le dépôt d'une garanti additionnel d'un montant supplémentaire de 15 millions de dollars.

En m'inspirant du rapport numéro 5 de l'honorable W.J. Wallace Q.C. dans le projet Sea to Sky Highway Project de la Colombie-Britannique, j'ai demandé que l'on m'adresse une copie des courriels échangés entre le candidat sélectionné et les autorités gouvernementales, pour me permettre d'observer l'évolution du dossier et de prendre connaissance des principaux documents attachés aux courriels et ainsi, vérifier l'ajustement de l'entente de partenariat à la proposition financière du candidat sélectionné.

J'ai observé le processus et examiné les documents à la lumière du principe énoncé à l'article 4.1.13 du volume 1 de l'Appel de propositions référé ci-haut et sous l'angle des principes d'égalité et d'équité envers les autres candidats qualifiés, ainsi que dans la conformité aux modalités du volume 1 de l'Appel de propositions. La structure organisationnelle et financière du candidat sélectionné et la documentation qu'elle a générée (incluant les conventions avec ses prêteurs, sous-traitants et autres) ont exigé une série d'entretiens, d'échanges documentaires et de démarches sur l'ajustement de l'entente de partenariat aux modalités propres à la proposition du candidat sélectionné.

Dans la période précédant la clôture financière, j'ai assisté à toutes les réunions du comité directeur. J'ai assisté aussi à certaines réunions des autres comités soit, les comités : juridique, financier et assurance, et technique.

J'ai pris connaissance du processus d'étalonnage des taux d'intérêt et, après examen, le processus s'est avéré conforme à l'Appel de propositions et plus particulièrement à l'annexe 1-23 du volume 1. J'ai assisté à la séance d'étalonnage des taux d'intérêt et cette séance s'est déroulée tel que prévu dans le processus d'étalonnage (Financial Closing Protocol). Les taux d'intérêt qui en découlent ont été intégrés dans le modèle financier du candidat sélectionné pour donner les paiements prévus à l'annexe 1-11 (Formulaire de prix de la partie

Ouest) et l'Annexe 1-12 (Formulaire de prix des Tronçons A-30 complémentaires) du volume 1 de l'appel de propositions. La partie 1 de l'annexe 7 de l'entente de partenariat définit le "paiement total" selon la formule : Paiement total = PC (paiement de construction) + PEC (paiement en capital) + PEER (paiement en EER) + RP (remise liée au revenu de péage). L'étalonnage des taux d'intérêts a permis de déterminer le paiement total.

Exception faite de modifications visant à inclure des modalités propres à la proposition du candidat sélectionné, je suis d'opinion que la quatrième version de l'entente de partenariat n'a pas subi de modification de substance.

7 Les conclusions pour l'ensemble du processus

Le processus de consultation et de sélection des candidats pour la conception, la construction, le financement, l'exploitation, l'entretien et la réhabilitation du parachèvement en mode de partenariat public-privé de l'autoroute 30 dans la région de Montréal auquel se sont ajoutées les activités complémentaires d'EER et son financement, menant à la signature de l'entente de partenariat, s'est déroulé, tel que mentionné dans mes rapports antérieurs, conformément à l'Appel de qualification et à l'Appel de propositions, le tout, en toute égalité et équité pour les candidats et dans la transparence prévue auxdits documents, assurant ainsi une saine concurrence.

7.1 Un processus transparent

Comme ci-dessus mentionné, le processus d'Appel de qualification fut transparent à chacune des étapes du processus dans la mesure prévue dans l'Appel de qualification et l'Appel de propositions ainsi qu'aux documents internes au ministère des Transports du Québec définissant les règles qui encadrent le processus du projet de l'autoroute 30.

7.2 Un processus équitable

Le processus prévu à l'Appel de qualification et à l'Appel de propositions visait à traiter les candidats de façon équitable et égale. Je peux confirmer que l'application dudit processus fut équitable et que les candidats furent traités sur un pied d'égalité. Les candidats furent avisés en temps opportun et par une mécanique qui a permis de rejoindre le plus de personnes intéressées possible. Les candidats ont pu poser les questions leur permettant non seulement de parfaire leur connaissance du projet et du processus, mais aussi de soumettre la meilleure candidature et la meilleure proposition possible. Ils ont pu connaître les forces et les faiblesses de leur candidature. Ils ont pu participer à des séances

d'informations et des ateliers bilatéraux. Ils ont pu suggérer des modifications aux textes importants comme : la convention de soumission, l'Appel de propositions et l'entente de partenariat. Ils ont été évalués selon les critères publiés et en toute équité.

7.3 Un processus qui favorise une saine concurrence

Le processus de consultation et de sélection des candidats, par ses deux principales étapes et ses sous-étapes, a favorisé la saine concurrence entre les candidats. Je n'y ai trouvé aucun indice de collusion. Les personnes expérimentées et spécialisées ayant participé à l'évaluation des candidatures et des propositions, à qui j'ai posé la question, n'ont trouvé aucun indice de collusion. Aucun fait particulier à cet égard n'a été porté à mon attention.

7.4 Un processus conforme à l'Appel de qualification et à l'Appel de propositions

Le comité de revue diligente, ainsi que tous les autres comités et sous-comités d'évaluation, ont porté une attention particulière à la conformité des documents soumis à l'Appel de qualification et à l'Appel de propositions, j'en ai été témoin et j'ai fait de même. Dans les faits, le processus de consultation et de sélection menant à la signature de l'entente de partenariat est conforme à l'Appel de qualification et à l'Appel de propositions.

Considérant ce qui précède, je conclus :

Je peux assurer les gouvernements et les candidats que le processus de consultation et de sélection des candidats pour la conception, la construction, le financement, l'exploitation, l'entretien et la réhabilitation du parachèvement en mode de partenariat public-privé de l'autoroute 30 dans la région de Montréal auxquelles se sont ajoutées les activités complémentaires d'EER et son financement, s'est déroulé conformément à l'Appel de qualification et à l'Appel de propositions jusqu'à la clôture financière. Il s'est déroulé en toute égalité et équité pour les candidats, dans la transparence prévue auxdits documents et avec la participation des candidats, telle que mentionnée auxdits documents et selon les étapes du processus, assurant ainsi une saine concurrence.