

RAPPORT DE L'ANALYSE DE LA VALEUR AJOUTÉE

POUR LA CONCEPTION,
LA CONSTRUCTION,
LE FINANCEMENT,
L'EXPLOITATION ET
L'ENTRETIEN DU
PARACHÈVEMENT
DE L'AUTOROUTE 25
DANS LA RÉGION
MÉTROPOLITAINE
DE MONTRÉAL

Transports
Québec 

*Partenariats
public-privé*
Québec 



Le 5 novembre 2007

PricewaterhouseCoopers
LLP/s.r.l./s.e.n.c.r.l.
1250, boulevard René-Lévesque Ouest
Bureau 2800
Montréal (Québec)
Canada H3B 2G4
Téléphone +1 514 205-5000
Télécopieur +1 514 876-1502
Tél. direct +1 (514) 205 5045
Télec. direct +1 (514) 205 5695

Mme Sandra Sultana, ing. M.Sc.A.
Directrice, Bureau de la mise en œuvre du partenariat public-privé
Ministère des Transports du Québec
Bureau 13.40
500, boul. René-Lévesque Ouest
Montréal (Québec) H2Z 1W7

et

Monsieur Gabriel Soudry
Vice-président, Projets
Agence des partenariats public-privé du Québec
Bureau 15.01
500 boul. René-Lévesque Ouest
Montréal (Québec) H2Z 1W7

Objet : Plus-value créée par le partenariat public-privé pour le parachèvement de l'Autoroute 25 dans la région métropolitaine de Montréal

Madame, Monsieur,

Nous avons procédé à la détermination de la plus-value créée par la réalisation du parachèvement de l'Autoroute 25 (le « Projet ») en mode partenariat public-privé (« PPP ») comparativement à sa réalisation en mode conventionnel.

La détermination de cette plus-value repose sur une comparaison, au 1^{er} juillet 2007, des coûts totaux pour le gouvernement du Québec associés à la réalisation du Projet :

1. selon les termes de l'entente de partenariat que le gouvernement a signé le 13 septembre 2007 avec le partenaire privé, Concession A25, S.E.C; et

2. selon un mode de réalisation conventionnel par le ministère des Transports tel qu'indiqué dans le modèle du comparateur public compilé par nous.

D'après cette analyse, la réalisation du Projet en mode PPP devrait permettre au gouvernement du Québec de réaliser une plus-value de l'ordre de 226 millions de dollars comparativement à une réalisation en mode conventionnel.

Nous n'avons pas vérifié le modèle financier déposé par Concession A25 S.E.C. lors de la signature de l'entente de partenariat. Nous n'avons pas non plus vérifié les hypothèses soutenant le modèle du comparateur public qui nous ont été fournies par le ministère des Transports.

Veillez agréer, madame, monsieur, nos sincères salutations.

PricewaterhouseCoopers LLP

PricewaterhouseCoopers LLP/s.r.l./s.e..n.c.r.l.

Longueuil, le 17 octobre 2007

Mme Sandra Sultana
Directrice, BMOPPP
500, boul. René-Lévesque Ouest
Montréal, Qc. H2Z 1W7

M. Gabriel Soudry
Vice-président, PPPQ
500, boul. René-Lévesque Ouest
Montréal, Qc. H2Z 1W7

Objet : Projet du parachèvement de l'Autoroute 25

Madame, Monsieur

En mars 2006, j'ai accepté d'agir à titre de vérificateur du processus de sélection dans le cadre du projet du Ministère des Transports concernant le parachèvement de l'Autoroute 25 en mode partenariat public-privé, afin d'assurer tant le Ministère que les candidats que le processus de sélection du partenaire avait été équitable, impartial et transparent. À cet égard, je devais observer le déroulement du processus et fournir un avis indépendant indiquant si effectivement il s'était réalisé de façon équitable et transparente, au regard des prescriptions en matière d'évaluation et de sélection décrites dans les documents contractuels reliés aux différentes étapes du processus et des règles internes du MTQ encadrant le processus d'acquisition spécifique au projet de l'Autoroute 25.

Ce projet comprend 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. Il a été établi lors du lancement du projet que le partenaire privé serait choisi à la suite d'un processus de consultation et de sélection comportant deux étapes principales : soit un appel de qualification suivi d'un appel de propositions visant à sélectionner parmi trois candidats qualifiés celui avec qui une entente de partenariat serait signée lors de la clôture financière.

À titre de vérificateur du processus, mes devoirs et fonctions consistaient notamment à :

- Prendre connaissance des documents contractuels relatifs au processus;
- Assister à toutes les réunions entre l'équipe de projet et les candidats;
- Assister à toutes les réunions du comité d'évaluation;
- Assister aux réunions des divers comités et sous-comités relevant du comité d'évaluation que je jugeais opportun;
- Vérifier que tous les candidats avaient accès à la même information, en même temps, aux fins de l'élaboration de leur proposition;
- Vérifier que toutes les candidatures avaient été évaluées de façon objective et uniforme en fonction des critères publiés dans les appels de qualification et de propositions;
- Vérifier que l'adaptation de l'entente de partenariat à la proposition du candidat sélectionné et la clôture financière avaient été menées de manière à ne pas contrevenir aux prescriptions des documents d'appel de propositions; et

- Fournir à la demande du comité exécutif, le cas échéant, tout avis relativement au processus se rapportant à l'équité et à la transparence.

En ma qualité de vérificateur du processus, suite à l'appel de qualification lancée le 22 décembre 2005, j'ai observé le dépôt des candidatures, l'analyse de leur recevabilité et l'appréciation de leurs compétences et capacité financière. Les quatre candidatures déposées ont été déclarées recevables et je confirme qu'elles ont été analysées de façon objective, uniforme et rigoureuse, uniquement en fonction des critères d'appréciation publiés. Ces quatre candidatures se sont qualifiées. Les trois candidats ayant obtenu les meilleures notes ont par la suite été invités à répondre à l'appel de propositions émis le 20 juillet 2006. Ces trois candidats ont participé activement au processus et ont respecté en tout temps les diverses obligations stipulées. Outre des séances d'information générale et thématiques, dix rencontres bilatérales leur ont permis d'obtenir une information transparente et une meilleure compréhension du projet et de l'entente de partenariat. J'ai suivi et observé l'entièreté de ce processus et l'évaluation des conformités des propositions déposées. Ces trois candidatures ont été déclarées conformes et le candidat offrant la meilleure valeur actuelle des paiements de disponibilité a été sélectionné. J'ai aussi suivi et observé l'étape finale menant à la clôture financière et à l'entrée en vigueur de l'entente de partenariat en date du 13 septembre 2007. Je confirme que la finalisation de la documentation juridique a été faite de façon adéquate et selon les règles établies.

Dans la poursuite de mon mandat, j'ai eu accès à toutes les informations dont j'ai fait la demande; j'ai suivi et observé toutes les étapes du processus; j'ai participé à plusieurs rencontres et effectué de nombreuses vérifications. Tel que signifié dans mes rapports d'étape et final rendus publics, je vous transmets par la présente ma ferme conviction que la signature d'Infras-Québec A-25 à titre de partenaire privé a été le résultat d'un processus de consultation et de sélection où les principes d'équité, d'impartialité et de transparence ont en tout temps été respectés, un processus qui s'est déroulé dans un climat de saine et honnête concurrence envers tous les candidats.

Sincères salutations.



André Dumais, ing.
Vérificateur du processus de sélection
Parachèvement de l'Autoroute 25

TABLE DES MATIÈRES

1. SOMMAIRE EXÉCUTIF	3
2. OBJECTIFS DU RAPPORT	6
3. DESCRIPTION DU PROJET	7
3.1 Historique de l'autoroute 25 et problématique actuelle	7
3.2 Problèmes de circulation engendrés par la situation actuelle	7
3.3 Les objectifs du projet	7
3.4 Principales caractéristiques physiques	8
3.5 Principales études réalisées dans le cadre du projet	8
4. PROCESSUS DE SÉLECTION	9
4.1 Appel de qualification	9
4.2 Appel de propositions	10
4.3 Finalisation de l'entente de partenariat	10
5. FAITS SAILLANTS DE L'ENTENTE DE PARTENARIAT	11
6. COMPAREUR PUBLIC	12
7. PROJET DU PARTENAIRE PRIVÉ	15
7.1 Faits saillants de la proposition technique du partenaire privé	15
7.2 Structure commerciale	16
7.3 Calendrier du projet	17
7.4 Coût de la proposition du partenaire privé	18
8. ANALYSE DE LA VALEUR AJOUTÉE POUR LES FONDS PUBLICS INVESTIS	19
9. CONCLUSION	21

ANNEXES

1. Tableau des principaux risques et responsabilités
2. Structure du comité de sélection

1. SOMMAIRE EXÉCUTIF

La planification et la construction des tronçons existants de l'autoroute 25 (A-25) trouvent leurs origines au début des années 1970. L'objet de la construction de l'autoroute 25 était et demeure de permettre un lien rapide et efficace entre l'est de la métropole (Montréal et Laval) et la région de Lanaudière. Son parachèvement constitue une intervention essentielle sur le réseau autoroutier compte tenu de la forte croissance tant économique que démographique qu'ont connue, au cours des 30 dernières années, Laval, les régions des Laurentides, de Lanaudière ainsi que le pôle économique Anjou/Mercier. En plus de soulager des problèmes de circulation récurrents, le projet de parachèvement de l'autoroute 25 permet de favoriser le développement économique de l'est de la région métropolitaine de Montréal.

Le projet présenté dans ce document consiste à parachever la construction de l'autoroute 25 entre le boulevard Henri-Bourassa, à Montréal, et l'échangeur A-440/A-25 à Laval, sur une longueur de 7,2 kilomètres, dont un pont de 1,2 kilomètre.

L'autoroute possèdera quatre (4) voies rapides réparties sur deux chaussées séparées, comportant des échangeurs et des ponts d'étagement. Le pont qui enjambera la rivière des Prairies comprend six (6) voies rapides et une piste multifonctionnelle pour permettre sa libre traversée par les piétons et les cyclistes. De plus, le projet intègre des mesures préférentielles pour le transport collectif par l'aménagement de voies réservées aux autobus, à Laval et à Montréal (voir figure 1).

Un système de péage entièrement électronique, situé du côté nord du pont, est prévu et des péages seront exigés aux usagers du pont.

FIGURE 1



Le parachèvement de l'autoroute 25 a fait l'objet de plusieurs études au cours des dernières années. Les résultats de celles-ci ont permis au ministère des Transports du Québec (MTQ) de conclure que sa réalisation selon le mode partenariat public-privé (PPP) offrait de réels avantages. Par les décrets 1245-2005 et 659-2006, le gouvernement a autorisé le ministre des Transports à démarrer et à poursuivre le processus de sélection pour la réalisation du projet en mode PPP. Le processus de sélection suivi par le MTQ traduit la volonté du gouvernement de choisir la proposition la moins coûteuse qui satisfait à ses critères de recevabilité et de conformité.

Le mode de réalisation en PPP prévoit la prise en charge par le partenaire privé, Concession A25 S.E.C., pour une période de 35 ans, de la conception, de la construction, de l'exploitation, de l'entretien, de la réhabilitation et du financement du tronçon autoroutier à compléter, incluant les voies rapides, le pont et le système de péage.

Afin de supporter son processus décisionnel, le MTQ, de concert avec Partenariats public-privé Québec, a élaboré un dossier d'affaires. Fort des informations contenues dans ce dossier d'affaires, il a utilisé une approche comparative entre le comparateur public et la proposition du partenaire privé. Ces comparaisons se sont effectuées sur une base quantitative et qualitative.

Sommairement, le comparateur public détermine le coût du projet s'il était réalisé par le secteur public. Afin de favoriser une juste comparaison des modes de réalisation, le comparateur public reflète l'approche de réalisation couramment utilisée par le MTQ et les méthodes de financement auxquelles le gouvernement a recours pour le financement de tels projets.

Le coût du projet réalisé en mode PPP comprend la rémunération que le gouvernement versera à Concession A25 S.E.C. et le montant requis pour assurer le suivi de l'entente de partenariat.

COMPARAISON

Cette comparaison quantitative du comparateur public et de la proposition de Concession A25 S.E.C. prend en considération tous les éléments financiers pertinents, notamment les coûts de financement plus élevés du partenaire privé et le profit escompté par ce dernier. Malgré la prise en compte de ces éléments, la proposition de Concession A25 S.E.C. demeure plus économique. En effet, ce sont plus de 226,1 M\$ d'économies que le gouvernement réalisera en optant pour le mode PPP. Ces économies importantes proviennent, notamment, d'une réalisation plus rapide, de méthodes de travail plus efficaces et d'une meilleure gestion des risques.

Des facteurs qualitatifs sont également pris en compte dans l'analyse comparative des scénarios de réalisation. Le recours au PPP pour la réalisation du projet offre des avantages qualitatifs indéniables. Il permet notamment, un devancement de deux années de la mise en service de l'infrastructure au bénéfice des usagers et favorise le développement économique de la région de Montréal et du Québec.

Finalement, il importe de rappeler que les risques de dépassements de coûts de construction et d'entretien et d'échéancier sont quant à eux, entièrement de la responsabilité du partenaire privé.

CONCLUSION

La réalisation du parachèvement de l'autoroute 25 en mode PPP représente une excellente opportunité pour le gouvernement. Les économies escomptées en réalisant ce projet en mode PPP, sont de 226,1 M\$ en valeur actuelle au 1^{er} juillet 2007.

Au-delà des économies, la réalisation en mode PPP permet de mettre à la disposition des usagers, une infrastructure de qualité dans un délai réduit de deux ans. De plus, le parachèvement de l'autoroute 25 engendrera des avantages socio-économiques importants car ceux-ci sont nettement supérieurs aux coûts du projet, le ratio avantages-coûts est de 3,4. Ce qui signifie que les avantages économiques sont trois fois plus élevés que les coûts économiques du projet.

2. OBJECTIFS DU RAPPORT

Le présent rapport vise à informer le lecteur de la rigueur de la démarche suivie ainsi que des résultats obtenus. Il s'inscrit dans un souci constant et élevé de transparence du processus d'acquisition. Il décrit les informations financières et techniques qui ont supporté ce processus ayant mené à la sélection d'un partenaire privé pour la réalisation du parachèvement de l'autoroute 25. Finalement, il explique comment la valeur ajoutée pour les fonds publics investis est établie et quantifiée.

L'analyse de la valeur ajoutée pour les fonds publics investis est une étape clé qui vise à s'assurer que le mode PPP offre la meilleure valeur pour la collectivité comparativement aux façons de faire conventionnelles. Cette analyse repose sur cinq grands principes directeurs, clairement exprimés dans la Politique-cadre sur les partenariats public-privé adoptée par le gouvernement en juin 2004. Ces principes sont les suivants : besoin justifié et confirmé, accent sur les résultats, projets financièrement abordables, meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics investis, partage optimal des risques.

Il convient de rappeler que ce projet identifié par le MTQ comme prioritaire dans le cadre de son Plan de gestion des déplacements de la région de Montréal possédait, à priori, les caractéristiques de base d'un partenariat public-privé (PPP)⁽¹⁾, à savoir :

- > une amélioration de la prestation des services publics;
- > des engagements financiers importants de la part de l'État;
- > une complexité technique et un degré de risques élevé;
- > un potentiel de créativité et d'innovation susceptible de mettre à profit le savoir-faire de l'entreprise privée;
- > un marché concurrentiel existant.

⁽¹⁾ Source : Politique-cadre sur les partenariats public-privé, juin 2004, p. 2

3. DESCRIPTION DU PROJET

3.1 HISTORIQUE DE L'AUTOROUTE 25 ET PROBLÉMATIQUE ACTUELLE

La planification de l'autoroute 25 remonte au début des années 1970 dans le cadre d'un exercice de planification et de développement des grandes infrastructures autoroutières visant à desservir la métropole et à améliorer les liens avec ses régions périphériques. L'objectif de la construction de l'autoroute 25 est de permettre un accès rapide et efficace entre l'est de la métropole (Montréal et Laval) et la région de Lanaudière.

Le parachèvement de l'autoroute 25 constitue une intervention essentielle sur le réseau autoroutier compte tenu de la forte croissance économique et démographique qu'ont connue Laval, les régions des Laurentides et de Lanaudière ainsi que le pôle économique Anjou/Mercier.

3.2 PROBLÈMES DE CIRCULATION ENGENDRÉS PAR LA SITUATION ACTUELLE

L'absence d'un lien continu dans l'axe de l'A-25, entre Montréal et Laval, oblige les usagers à faire un détour de sept kilomètres par le pont Pie-IX ou de onze kilomètres par le pont Charles de Gaulle (A-40). Il en résulte un déversement important du trafic de transit sur l'autoroute Métropolitaine (A-40) et sur le réseau routier local ainsi qu'une détérioration de la qualité de vie des résidents de Montréal-Nord, d'Anjou et de Rivière-des-Prairies.

Deux tendances importantes et interdépendantes auront une incidence majeure sur la circulation entre Montréal et Laval. Il s'agit de la croissance démographique de la région métropolitaine et de l'augmentation du nombre de véhicules par ménage. Ces tendances augmenteront les déplacements dans l'axe nord-sud, dans les deux directions. Selon l'Institut de la statistique du Québec, la population de la région métropolitaine devrait connaître une croissance de 9 % de 2001 à 2026.

Dans une conjoncture où la capacité routière demeure inchangée, une pression supplémentaire importante sur le réseau autoroutier sera ressentie et se traduira inévitablement par une accentuation des problèmes de congestion et d'allongement des files d'attente, des coûts accrus pour le transport des marchandises (approvisionnement et livraison), des durées de parcours de plus en plus longues et une augmentation de la pollution de l'air.

3.3 LES OBJECTIFS DU PROJET

En réalisant ce projet, le ministère souhaite atteindre les objectifs suivants :

EN REGARD DES USAGERS DE L'AUTOROUTE

Diminuer la durée du parcours quotidien des usagers, réduire les coûts d'entretien et d'exploitation des véhicules grâce à des trajets plus courts, en distance et en temps.

SUR LE PLAN COLLECTIF

Réduire la pollution causée par les véhicules, favoriser le développement économique de l'est de Montréal et de Laval et maximiser les répercussions économiques pour le Québec générées par les dépenses de construction et d'exploitation de cette nouvelle infrastructure routière.

3.4 PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES PHYSIQUES

Le projet consiste à parachever la construction de l'autoroute 25 entre le boulevard Henri-Bourassa, à Montréal, et l'échangeur A-440/A-25 à Laval, sur une distance de 7,2 kilomètres, dont un pont d'une longueur de 1,2 kilomètre.

L'autoroute possède quatre (4) voies rapides sur deux chaussées séparées, comportant des échangeurs et des ponts d'étagement. Le pont qui enjambera la rivière des Prairies comprend six (6) voies rapides et une piste multifonctionnelle pour permettre sa libre traversée par les piétons et les cyclistes. Le projet intègre des mesures préférentielles pour le transport collectif par l'aménagement de voies réservées aux autobus, à Laval et à Montréal.

Enfin, un système de péage entièrement électronique est prévu, dont le point de perception est situé du côté nord du pont. Le péage incombera aux usagers du pont.

Ce lien permettra au trafic de type pendulaire, de transit et de marchandises de recourir à l'autoroute 25 pour circuler dans la partie nord-est de la région métropolitaine. Les usagers qui désirent éviter l'autoroute Métropolitaine pourront ainsi, contourner le centre de l'agglomération par le nord-est.

3.5 PRINCIPALES ÉTUDES RÉALISÉES DANS LE CADRE DU PROJET

Diverses études ont contribué au développement du projet.
Un sommaire des deux principales études est présenté ci-dessous.

ACHALANDAGE ET REVENUS

Une étude a été réalisée pour le compte du MTQ afin d'estimer l'achalandage et les revenus de péage qui pourraient être générés par l'utilisation du pont. L'étude a démontré que la demande pour la nouvelle autoroute 25 est particulièrement importante pendant les périodes de pointe des jours ouvrables. Les évaluations d'achalandage et de revenus prévoient qu'après la période de démarrage, le débit de circulation quotidien moyen dans l'axe du projet serait d'environ 40 000 véhicules.

ANALYSE SOCIO-ÉCONOMIQUE

Le MTQ a réalisé une analyse avantages-coûts en appliquant la méthodologie qu'il utilise pour tous ses projets. Les résultats de cette étude démontrent que le projet de parachèvement de l'autoroute 25 engendrera des avantages socio-économiques importants car ceux-ci sont nettement supérieurs au coût du projet. À la lumière de cette analyse, le ratio avantages-coûts est de 3,4.

RATIO AVANTAGES-COÛT

Le ratio avantage-coûts est obtenu en divisant les avantages économiques par les coûts. Les avantages sont constitués entre autres par les gains de temps lors des déplacements des usagers, de la réduction des coûts d'utilisation des véhicules et de la réduction de la pollution. Les coûts comprennent ceux liés à l'emprise, à la construction des ouvrages et à leur exploitation et entretien.

4. PROCESSUS DE SÉLECTION

À la lumière des études réalisées, le MTQ a conclu que la réalisation du projet de parachèvement de l'autoroute 25 selon un mode PPP offrait plus d'avantages que sa réalisation en mode conventionnel. Il a été autorisé par le gouvernement à entamer le processus de sélection d'un partenaire privé et à réaliser le projet en mode PPP.

La stratégie menant à la sélection de la proposition et du partenaire privé comprenait plusieurs étapes conçues de manière à assurer une solide concurrence entre les entreprises et dans le but de réaliser le projet au plus bas coût tout en respectant les exigences du MTQ. La sélection de la meilleure proposition s'est faite, sous la surveillance d'un vérificateur indépendant du processus, en trois étapes principales : l'appel de qualification, l'appel de propositions et la finalisation de l'entente de partenariat.

ÉCHÉANCIER SOMMAIRE DU PROCESSUS DE SÉLECTION

LANCEMENT DE L'APPEL DE QUALIFICATION

Décembre 2005

Dépôt des candidatures	MARS 2006
Annonce des candidats qualifiés	MARS 2006

LANCEMENT DE L'APPEL DE PROPOSITIONS

Juillet 2006

Date de dépôt des propositions	MARS 2007
Annonce du choix du candidat sélectionné	JUIN 2007

FINALISATION DE L'ENTENTE DE PARTENARIAT ET CLÔTURE FINANCIÈRE

Septembre 2007

Mise en service prévue	2011
------------------------	------

4.1 APPEL DE QUALIFICATION

L'appel de qualification avait pour objectif d'identifier et de sélectionner les partenaires potentiels les plus aptes à assumer les responsabilités prévues. Les quatre candidatures reçues ont été évaluées par un comité de sélection⁽²⁾ en fonction de leurs compétences et de leur capacité sur les plans technique et financier. Suite à l'évaluation des candidatures, trois candidats ont été invités à passer à l'étape suivante du processus de sélection soit l'appel de propositions. Ces candidats étaient : Consortium Nouvelle Route, Concession A25 S.E.C. (Infras-Québec A25) et SNC-Lavalin.

Le rapport du vérificateur du processus a été rendu public le 22 mars 2006. Sommairement, ce rapport⁽³⁾ témoigne du déroulement équitable et transparent de l'appel de qualification.

⁽²⁾ Voir annexe 2 pour la composition du Comité de sélection

⁽³⁾ Rapport no 1 du vérificateur du processus, le 22 mars 2006, p. 19
www.mtq.gouv.qc.ca et www.ppp.gouv.qc.ca.

4.2 APPEL DE PROPOSITIONS

L'appel de propositions constitue la deuxième étape du processus qui a mené à la sélection du partenaire privé. Les trois candidats qualifiés à l'étape précédente ont été invités à déposer une proposition. Après évaluation, les trois propositions ont été jugées à la fois recevables et conformes tant sur le plan commercial, technique que financier. Ces évaluations ont été réalisées sous l'égide du Comité de sélection conformément aux critères enchâssés dans le décret 659-2006. Parmi les propositions recevables jugées conformes, le Comité de sélection a choisi la proposition présentant le coût le moins élevé exprimé en valeur actuelle des paiements de disponibilité exigés. Il s'agit de la proposition déposée par Concession A25 S.E.C. (Infras-Québec A25).

Le processus suivi traduit la volonté du gouvernement de choisir la proposition la moins coûteuse qui satisfait aux critères de recevabilité et de conformité tout en favorisant la concurrence dans le processus de sélection.

Toujours dans le but d'assurer aux autorités gouvernementales, au public et aux candidats que le processus de sélection a suivi les principes d'équité et de transparence. À cet égard, le vérificateur du processus a fourni un avis indiquant que le processus s'est réalisé de façon équitable et transparente au regard des prescriptions en matière d'évaluation des candidatures et des propositions. Le rapport du vérificateur du processus concernant l'évaluation des propositions a été publié le 13 juin 2007⁽⁴⁾.

4.3 FINALISATION DE L'ENTENTE DE PARTENARIAT

Dernière étape du processus de sélection du partenaire privé, la finalisation de l'entente de partenariat vise essentiellement à adapter l'entente de partenariat générique aux spécificités de la proposition financière du partenaire privé.

Avant la soumission de leur proposition, les candidats qualifiés ont été invités à soumettre leurs commentaires et leurs suggestions de modifications au sujet de l'entente de partenariat. À la lumière des suggestions et des commentaires reçus, une version finale de l'entente de partenariat a été distribuée aux candidats qualifiés afin de refléter les modifications acceptées par le Ministre.

De plus, avec la soumission de leur proposition, chaque candidat devait déposer une lettre des bailleurs de fonds confirmant leur engagement à participer au financement du projet. Les bailleurs de fonds ont aussi eu l'occasion d'examiner la version finale de l'entente de partenariat.

Ces occasions d'examiner, de commenter et de modifier l'entente de partenariat ont fait en sorte d'éliminer les négociations après l'approbation par le gouvernement du choix du candidat sélectionné et de réduire considérablement le temps requis pour atteindre la clôture financière. Grâce à cette approche, la clôture financière a été atteinte en moins de 90 jours. Cette dernière étape s'est aussi déroulée sous la surveillance d'un vérificateur du processus ; son rapport final⁽⁵⁾ confirme que l'étape de la finalisation de l'entente de partenariat a été accomplie dans le respect des règles établies et que la totalité du processus de sélection a été équitable, impartiale et transparente.

(4) Rapport d'étape no 2 du vérificateur du processus de sélection, Évaluation des propositions, le 11 mai 2007, p. 19 www.mtq.gouv.qc.ca et www.ppp.gouv.qc.ca.

(5) Rapport final du vérificateur du processus de consultation et de sélection, le 18 septembre 2007, p. 15 www.mtq.gouv.qc.ca et www.ppp.gouv.qc.ca.

5. FAITS SAILLANTS DE L'ENTENTE DE PARTENARIAT

L'entente de partenariat est la concrétisation du projet en partenariat public-privé. Cette dernière régit la relation contractuelle entre les parties, confine les obligations de chacun et définit le partage des risques.

Les faits saillants de l'entente de partenariat, pour le parachèvement de l'autoroute 25, comprennent les éléments suivants :

- > La durée de l'entente est de 35 ans, soit 4 ans pour les activités de conception et de construction et 31 ans pour les activités d'exploitation, d'entretien et de réhabilitation. La gestion de l'entente de partenariat est donc constituée de deux périodes distinctes très différentes en termes d'activités, soit la période de conception et de construction et la période d'entretien, d'exploitation et de réhabilitation (EER);
- > Le partenaire privé est responsable de la conception et de la construction des ouvrages, des risques afférents, ainsi que de la mise en service de l'infrastructure;
- > Le partenaire privé, pendant la période d'exploitation, d'entretien et de réhabilitation, exploite l'infrastructure, conformément à l'entente de partenariat. Le non-respect des exigences d'exploitation, d'entretien et de réhabilitation est susceptible d'entraîner des déductions de non-disponibilité et de non-performance;
- > Le partenaire privé est responsable du financement des activités;
- > En contrepartie de l'exécution des activités, le Ministre verse au partenaire privé un montant total, selon les termes de l'entente, qui représente la somme :
 - i) du paiement de construction versé au partenaire privé correspondant à 80 M\$ en dollars courants payés à certaines étapes de la période de conception – construction;
 - ii) du paiement de disponibilité payable au partenaire privé à partir de la date de mise en service et calculé conformément aux dispositions de l'entente de partenariat, ce paiement est de 13,4 M\$ en dollars courants annuellement pour les 31 années d'exploitation;
 - iii) de remise liée au revenu de péage; un montant équivalent au revenu de péage que le partenaire privé perçoit pour le gouvernement. Ce montant est par ailleurs assujéti à une garantie de revenu ou, le cas échéant, à un partage des revenus de péage selon des seuils établis;
 - iv) de déductions de non-disponibilité qui sont liées à la disponibilité de l'infrastructure;
 - v) de déductions de non-performance; qui sont liées au non respect des exigences d'entretien – exploitation – réhabilitation de l'infrastructure;
 - vi) et de la retenue liée aux exigences de fin de terme, le cas échéant, qui aura lieu à la fin de l'entente de partenariat.

6. COMPARETEUR PUBLIC

Le comparateur public représente la réalisation du projet par le gouvernement selon une approche conventionnelle. Il vise l'atteinte des mêmes résultats et des mêmes exigences de performance que ceux qui sont exigés du partenaire privé. Afin de favoriser une juste comparaison des modes de réalisation, le comparateur public doit refléter l'approche de réalisation couramment utilisée par le MTQ et les méthodes de financement auxquelles le gouvernement a couramment recours pour le financement de tels projets.

Le comparateur public dans le cas présent a été développé initialement à l'automne 2005 dans le cadre de la préparation du dossier d'affaires initial et mis à jour en mars 2007. Cette dernière mise à jour du comparateur public a été complétée avant le dépôt des propositions le 30 mars 2007.

L'entente de partenariat prévoit un transfert de risques du MTQ au secteur privé. La proposition de Concession A25 S.E.C. reflète donc les coûts associés aux risques que l'on prévoit transférer au secteur privé. De façon similaire, le comparateur public doit prendre en considération les coûts associés aux risques que le MTQ conservera s'il réalise le projet lui-même.

L'annexe 1 fait état des responsabilités et des risques que le MTQ a transféré à Concession A25 S.E.C. Ces risques seraient conservés par le gouvernement dans le cadre d'une réalisation en mode conventionnel.

Aux fins de la quantification des risques, seuls les risques dont l'incidence monétaire est importante et pour lesquels la probabilité de matérialisation est élevée ont été retenus. Les risques dont le gouvernement conserve la responsabilité, peu importe le mode de réalisation, ne font pas l'objet d'une quantification puisqu'ils n'ont pas d'incidence sur la prise de décision. Dans le cadre de ce projet, les risques les plus onéreux sont les risques de dépassement de coûts et les risques liés aux revenus de péage.

Le coût du comparateur public prend en compte les éléments suivants :

1. LES DÉBOURSÉS DU GOUVERNEMENT :

- a. Les coûts de réalisation des composantes du projet (coûts de conception-construction et coûts d'EER, y compris l'exploitation du système de péage).

2. LES AUTRES ÉLÉMENTS DE COÛTS PERTINENTS :

- a. Les revenus de péage que percevrait le gouvernement selon les prévisions de son conseiller en achalandage et en revenus;
- b. La quantification des risques qu'on envisage transférer au partenaire privé (dans une réalisation en PPP), mais qui sont pris en charge par le MTQ dans une réalisation conventionnelle;
- c. La valeur résiduelle des éléments d'actif.

La valeur temporelle de l'argent est prise en compte en actualisant à un taux de 6,5 % les flux monétaires dégagés pour les éléments mentionnés ci-dessus, pour ainsi les exprimer en un montant unique en date du 1^{er} juillet 2007.

Comme le montre le tableau (page 14), le coût net de la réalisation des composantes du projet selon un mode conventionnel est estimé à 369,2 millions de dollars en valeur actuelle en date du 1^{er} juillet 2007. Ce résultat sera repris dans l'analyse de la valeur présentée à la section 8.

TAUX D'ACTUALISATION

Le taux d'actualisation réfère à la moyenne historique des taux d'emprunt réels du gouvernement du Québec sur les 40 dernières années, à laquelle le taux d'inflation cible de la Banque du Canada a été ajouté. Pour des fins d'évaluation financière, il est utilisé comme taux de rendement exigé par le ministère des Transports du Québec pour le projet de parachèvement de l'autoroute 25.

La quantification des risques a été réalisée par un groupe de travail comportant des experts du secteur public et des conseillers externes. Après avoir défini les risques, le groupe de travail a déterminé leur probabilité de matérialisation et leur incidence monétaire potentielle. La quantification de chacun des risques est le résultat de la multiplication de la probabilité de matérialisation par l'incidence monétaire.

COMPARATEUR PUBLIC

	VALEUR ACTUELLE AU 1 ^{er} JUILLET 2007 (EN MILLIONS DE DOLLARS)
Coût du projet sur 35 ans	483,6
Revenus de péage	(198,2)
Quantification des risques	
Risques de dépassement de coûts	68,7
Risques liés aux revenus de péage	85,7
Autres risques	11,1
	165,5
Coûts nets de réalisation	450,9
Valeur résiduelle	(81,7)
Coût net de réalisation du projet	369,2

VALEUR RÉSIDUELLE

À la fin de la période de l'entente de partenariat, les infrastructures de parachèvement de l'autoroute 25 n'auront pas encore atteint leur durée de vie utile. Une valeur (dite résiduelle) sera attribuée. Cette valeur est entre autres fonction de la valeur du terrain, de la dépréciation des infrastructures, et de l'état de celles-ci selon les travaux qui auront été effectués.

7. PROJET DU PARTENAIRE PRIVÉ

La présente section traite de la proposition du partenaire privé. Elle permet de mettre en lumière, le coût pour le gouvernement de la réalisation du projet de parachèvement de l'autoroute 25 par Concession A25 S.E.C.

7.1 FAITS SAILLANTS DE LA PROPOSITION TECHNIQUE DU PARTENAIRE PRIVÉ

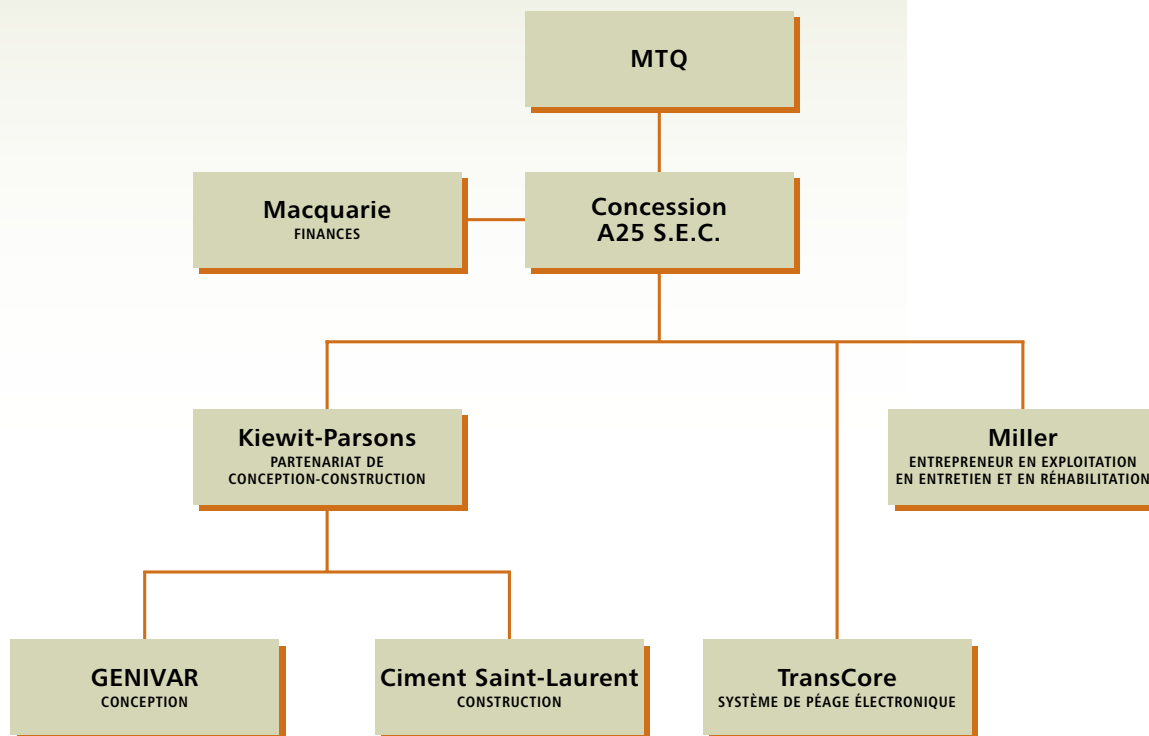
Le concept du pont consiste en des travées haubanées pour les trois portées principales. Un système à deux pylônes est utilisé avec deux lignes de haubans.



Ce projet sera doté d'un système de péage entièrement électronique. Les usagers n'auront pas à s'arrêter ni même à réduire leur vitesse lors du passage au point de perception. La technologie retenue en ce qui a trait au transpondeur électronique pouvant être installé dans les véhicules ne nécessite aucune source d'alimentation électrique.

7.2 STRUCTURE COMMERCIALE

Pour la réalisation du Partenariat, Concession A25 S.E.C. a élaboré la structure commerciale suivante :



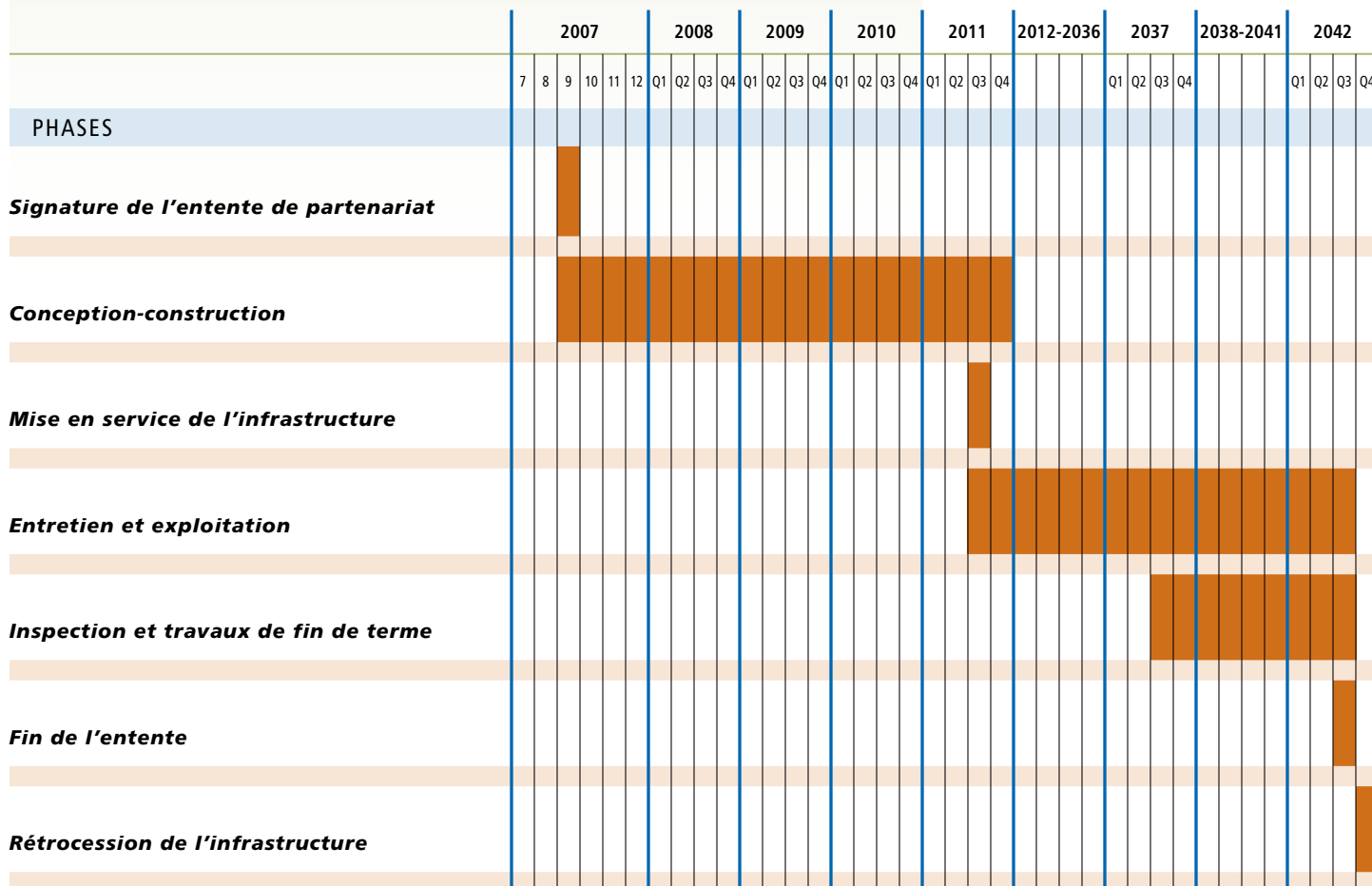
SOURCE : CONCESSION A25 S.E.C.

À l'instar des projets PPP récents réalisés au Canada, on a ici recours à une société en commandite pour jouer le rôle de partenaire privé. Le choix d'une telle structure est généralement motivé par la recherche d'une optimisation fiscale puisque, dans une société en commandite, ce sont les commanditaires qui sont assujettis à l'impôt sur le revenu découlant de la réalisation du projet.

Concession A25 S.E.C. a signé trois contrats principaux : le contrat de conception-construction de l'infrastructure, le contrat d'EER de l'infrastructure et le contrat pour le système électronique de péage.

7.3 CALENDRIER DU PROJET

La proposition de Concession A25 S.E.C. prévoit les échéances suivantes :



7.4 COÛT DE LA PROPOSITION DE CONCESSION A25 S.E.C.

Les éléments suivants sont pris en compte pour établir le coût de la proposition de Concession A25 S.E.C. :

1. Les déboursés du gouvernement;
2. Les coûts de suivi de l'entente de partenariat engagés par le MTQ;
3. La valeur résiduelle des actifs.

Tout comme pour le comparateur public, la valeur temporelle de l'argent est prise en compte en actualisant à un taux de 6,5 % les flux monétaires dégagés pour les éléments mentionnés ci-dessus, pour ainsi les exprimer en un montant unique en date du 1^{er} juillet 2007.

En considérant l'approche et les hypothèses décrites précédemment, le coût net de réalisation du projet en PPP s'élève à 143,1 millions de dollars (en valeur actuelle au 1^{er} juillet 2007).

COÛT TOTAL POUR LE GOUVERNEMENT DE LA PROPOSITION DU PARTENAIRE PRIVÉ

VALEUR ACTUELLE AU 1^{er} JUILLET 2007
(EN MILLIONS DE DOLLARS)

Versements au partenaire privé

Paielements de construction	64,7
Paielements de disponibilité	141,9

Coûts de suivi de l'entente

19,4

Coûts de réalisation

226,0

Valeur résiduelle

(82,9)

Coût net de réalisation du projet en PPP

143,1

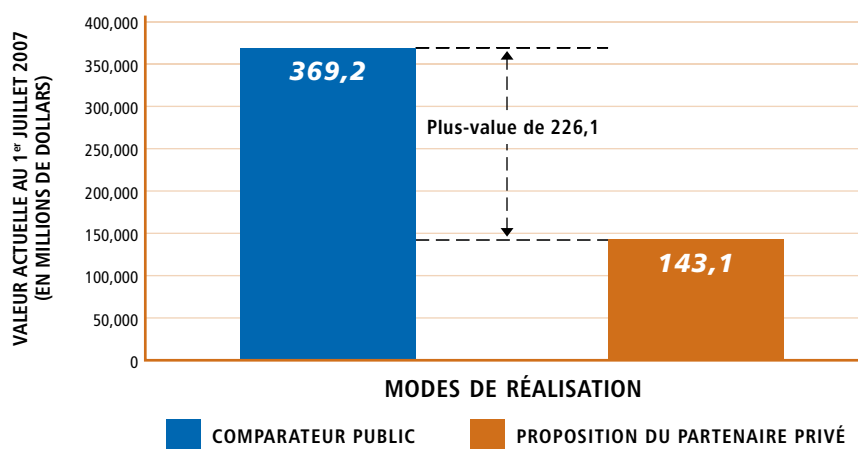
8. ANALYSE DE LA VALEUR AJOUTÉE POUR LES FONDS INVESTIS

L'analyse de la valeur ajoutée pour les fonds publics investis a pour objet de comparer la proposition de Concession A25 S.E.C. au comparateur public afin de quantifier les avantages du mode de réalisation PPP par rapport au mode de réalisation conventionnel. Bien que la comparaison entre les deux modes de réalisation soit présentée de façon quantitative, les aspects qualitatifs doivent également être pris en compte.

COMPARAISON QUANTITATIVE

Le processus de sélection a été élaboré afin de tenir compte de l'importance du coût de réalisation du projet pour le gouvernement. Il reflète la volonté de choisir la proposition la moins coûteuse qui respecte l'ensemble des exigences techniques et commerciales.

La figure suivante présente les coûts pour le gouvernement liés à la réalisation du projet selon les deux scénarios de réalisation : PPP ou conventionnel.



Cette figure montre que la réalisation du projet selon un mode PPP permet de réduire le coût total du projet de 226,1 millions de dollars.

COMPARAISON QUALITATIVE

Le recours à Concession A25 S.E.C. pour la réalisation du projet en PPP offre les avantages qualitatifs suivants :

- > Il permet au MTQ de se concentrer sur son rôle de surveillance, laissant la prestation du service à Concession A25 S.E.C. Ceci facilite l'intervention du ministère en cas de non-respect des exigences de performance;
- > Le financement du projet par Concession A25 S.E.C. amène la participation de bailleurs de fonds de calibre international. Or, ces bailleurs de fonds surveilleront de près le déroulement des travaux de conception-construction ainsi que l'exploitation du projet afin de protéger leur investissement;
- > La réalisation du projet en faisant appel au mode PPP permet de devancer sa mise en service de deux ans par rapport au mode conventionnel. La mise en service, deux ans plus tôt, de l'infrastructure représente pour la collectivité des avantages socio-économiques importants;
- > Dans l'analyse du comparateur public, le calendrier de construction retenu par les conseillers techniques du gouvernement prévoit que le parachèvement de l'autoroute 25 serait complété en six ans. Or, l'expérience nous démontre qu'il est possible que le délai soit plus long. Selon les expériences des dernières années, la construction du projet pourrait vraisemblablement s'étaler sur plus d'années que prévues en fonction des budgets alloués annuellement;
- > En mode PPP, l'entretien et la réhabilitation de l'autoroute sont prévus selon les termes de l'entente de partenariat. En mode conventionnel, l'entretien et la réhabilitation se font selon la disponibilité budgétaire du ministère.
- > Les modalités de la remise liée au revenu de péage décrites à l'entente de partenariat prévoient le partage en parts égales entre Concession A25 S.E.C. et le gouvernement de tout revenu qui excède le seuil de partage soit les revenus de péages excédant 120 % des prévisions du conseiller en achalandage et en revenus du gouvernement;
- > Le coût pour le gouvernement de la proposition de Concession A25 S.E.C. n'a pas été réduit des taxes et impôts que les commanditaires de la société en commandite verseront au gouvernement. Tout impôt et toute taxe ainsi perçu par le gouvernement réduit le coût de réalisation du projet.

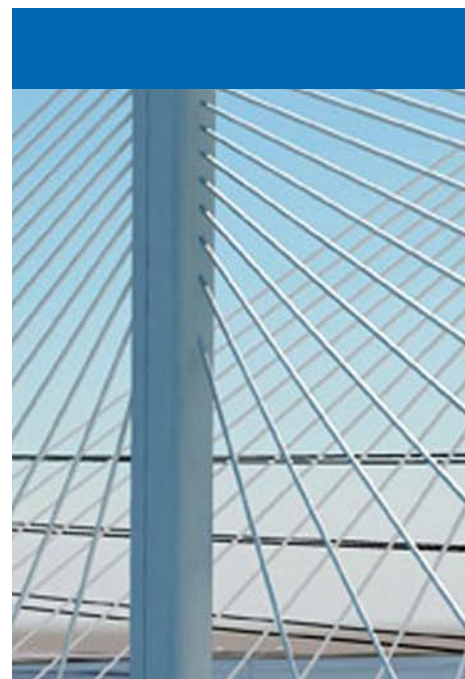
9. CONCLUSION

La réalisation du parachèvement de l'autoroute 25 en PPP permet tant au gouvernement qu'aux citoyens d'obtenir une meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics investis. En effet, sa réalisation par Concession A25 S.E.C. se traduit par une économie estimée à 226,1 millions de dollars en valeur actuelle au 1^{er} juillet 2007.

Au-delà des économies, la réalisation en mode PPP permet de mettre à la disposition des usagers, une infrastructure de qualité dans un délai réduit de deux ans. De plus, le parachèvement de l'autoroute 25 engendrera des avantages socio-économiques importants pour la grande région métropolitaine et le Québec. Ces bénéfices se traduiront pour les usagers de la route par une réduction du temps de déplacement ainsi qu'une diminution des coûts d'entretien et d'exploitation des véhicules. Sur le plan collectif, ils se refléteront entre autres, sur le développement économique de l'est de Montréal et de Laval et par une baisse de la pollution causée par les véhicules.

De plus, la réalisation du projet en mode PPP permettra un transfert important de risques à Concession A25 S.E.C., risques qui seraient autrement pris en charge par le gouvernement. Ces risques étant principalement les risques de dépassement de coûts de construction et d'entretien et de délai dans le calendrier de réalisation, de même que les risques associés aux revenus de péages.

Ainsi le partenariat public-privé représente, après analyse rigoureuse, la solution offrant le plus de bénéfices tant pour l'État que pour la collectivité, y compris pour les futurs usagers du parachèvement de l'autoroute 25.



ANNEXE 1 — PRINCIPAUX RISQUES ET RESPONSABILITÉS

PRINCIPAUX RISQUES ET RESPONSABILITÉS	RISQUES ET RESPONSABILITÉS ATTRIBUÉS AU	
	PARTENAIRE PRIVÉ	MINISTRE
OBTENTION DES PERMIS ET AUTORISATIONS ENVIRONNEMENTAUX		
Certificat d'autorisation de réalisation		•
Certificat d'autorisation de la construction	•	•
Permis et autorisations fédérales nécessaires	•	•
Autorisations en vertu de la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> (L.R.Q., c. A-19.1)		•
Autres permis, autorisations et permissions de voirie	•	•
CONCEPTION ET CONSTRUCTION DES OUVRAGES SOUS LA RESPONSABILITÉ DU PARTENAIRE PRIVÉ		
Dépassement de coûts	•	
Retards	•	
Déplacement des services publics	•	•
Choix de la technologie de péage	•	
Maîtrise d'œuvre du chantier au sens de la <i>Loi sur la santé et la sécurité au travail</i> (L.R.Q., c. S-2.1)	•	
Sols contaminés – non documentés et existants avant la signature de l'entente de partenariat		•
Sols contaminés – documentés plus ceux résultant de la construction et de l'entretien, exploitation et réhabilitation des ouvrages sous la responsabilité du partenaire privé	•	
Risques géotechniques	•	
Acquisition et propriété de l'emprise		•
FINANCEMENT ET CONDITIONS DE FINANCEMENT		
Risque d'inflation durant la période de construction et d'exploitation	•	
Risque de fluctuation du taux d'intérêt à compter de la date de la clôture financière	•	
Partage du bénéfice de refinancement	•	•
ENTRETIEN, EXPLOITATION ET RÉHABILITATION DES OUVRAGES SOUS LA RESPONSABILITÉ DU PARTENAIRE PRIVÉ		
Entretien, exploitation et réhabilitation des ouvrages sous la responsabilité du partenaire privé et du système de péage électronique	•	
Condition des actifs à la fin de l'entente de partenariat	•	
PÉAGE		
Établissement du péage	•	
Perception des péages et charges accessoires	•	•
Risques de revenus de péage	•	•

ANNEXE 2 — STRUCTURE DU COMITÉ DE SÉLECTION

